

---

# Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku

---

Peter Spáč  
Dušan Sloboda

---

Komunálne výskumné  
a poradenské centrum, n. o.  
Piešťany

---

Piešťany, 2014

## Obsah

Predslov

Zhrnutie

- | 1 | Pár kontextových poznámok k municipalizácii
- | 2 | Volebný systém nielen pre miestnu samosprávu na Slovensku
  - 2.1 Doterajší vývoj a aktuálny legislatívny stav
  - 2.2 Možnosti úprav volebného systému pri zachovaní súčasnej podoby samosprávy (2891 obcí)
  - 2.3 Volebný systém pre Slovensko po municipalizácii (160 municipalít)
  - 2.4 Zaseknutí na polceste s dvomi úrovňami (2891 obcí + 160 municipalít)
  - 2.5 Možnosti previazania municipálnej a župnej úrovne samosprávy na Slovensku
  - 2.6 Zmeny volebného systému na celoštátnej úrovni
- | 3 | Možnosti participácie verejnosti v miestnej samospráve
  - 3.1 Doterajší vývoj a aktuálny legislatívny stav
  - 3.2 Zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendá, petície a ich využívanie
  - 3.3 Možnosti rozšírenia účasti verejnosti na činnosti samosprávy
- | 4 | Závěry a odporúčania

Použitá zdroje

O autoroch<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Peter Spáč je autorom subkapitol 2.2, 2.3 a 2.6 a spoluautorom kapitoly 4. Dušan Sloboda je autorom kapitoly 1, subkapitol 2.1, 2.4, 2.5, kapitoly 3 a spoluautorom kapitoly 4.

## Predslov

Proces decentralizácie sme už v čase prípravy stratégie jej realizácie na Slovensku označili ako „nekonečný príbeh“. Vonkajšie, ale aj vnútorné rámcové podmienky pre spravovanie územia, ale aj pre jeho rozvoj, sa neustále menia a vyžadujú si okrem iných reakcií aj inštitucionálne zmeny. Dnes, podľa nás, ešte viac ako v minulosti platí, že nestačí mať prírodné bohatstvo, dobrú polohu... To samo o sebe nie je garanciou prosperity obce, regiónu, štátu. Je potrebné vedieť tento potenciál využiť a tu hrá významnú úlohu okrem kvalitného ľudského potenciálu aj rozdelenie kompetencií a nástrojov (teda právomocí), ale aj zodpovednosti.

Prešlo desať rokov od realizácie významnej súčasti decentralizácie štátu (po privatizácii a po prvej vlne presunu právomocí z centrálnej úrovne na miestnu úroveň verejnej správy a mimovládne inštitúcie). Obyvatelia obcí a vyšších územných celkov získali mnohé právomoci a zodpovednosť za rozvoj nimi spravovaného územia a tým aj spoluzodpovednosť za kvalitu života v štáte ako celku. Od toho, ako sa stavajú k územiu, na ktorého správu majú vplyv, akých si volia predstaviteľov, významne závisí kvalita služieb a prosperita ich obce, mesta, regiónu. Ale nežijeme vo vákuu, „stabilita“ za minulého režimu je preč a ľudia, ale aj tí, ktorí v ich mene spravujú veci verejné, musia reagovať na zmeny rámcových podmienok. A tie naberajú obrovský a širokospektrálny rozmer. Nie je to iba následok pôvodne finančnej, neskôr hospodárskej krízy, ale jedná sa o postupnú transformáciu spoločnosti. Všetky zmeny, ktoré sa dejú, majú dopad na obce, mestá, regióny. Či už ide o demografické, bezpečnostné zmeny, zmeny v oblasti životného prostredia, trhu práce, globalizačného procesu, rastúcu mieru diferenciacie príjmov a ich koncentrácie a mnohé ďalšie. V tejto súvislosti sa čoraz viac hovorí o zmene paradigmy, o potrebe posilnenia postavenia miest, regiónov ako reakciu na uvedené procesy. Preto považujeme za potrebné komplexne posúdiť súčasný stav a pokúsiť sa povedať ako ďalej.

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. chce prispieť do tejto diskusie. Preto s podporou Vysoké školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave pripravilo viacero publikácií, ktoré bilancujú proces decentralizácie a predkladajú vlastné odporúčania. V spolupráci s Úniou miest Slovenska sme sa začali intenzívnejšie venovať aj spolupráci v rámci mestských regiónov, ktoré považujeme do budúcnosti za rozhodujúci prvok prosperity štátu. Sme presvedčení, že jedinou správnu cestou je pokračovanie decentralizácie, ale k tomu je nevyhnutné uskutočniť viaceré rozhodnutia a inštitucionálne zmeny. Po publikáciách o samotnej decentralizácii Slovenska, o potrebných zmenách územno-správneho členenia, o potrebe zmeny rozdelenia kompetencií, úpravy ich financovania a o problematike zlučovania obcí považujeme za logické zaoberať sa aj potrebnými zmenami v rámci volebných systémov na všetkých úrovniach verejnej správy a participáciou občanov na správe spoločných úloh.

Jos Verhulst a Arjen Nijeboer vo svojej publikácii *Priama demokracia* konštatujú : *„Súčasná prostá zastupiteľská demokracia je v podstate odpoveďou na požiadavky pred vyše sto rokmi. Tento systém vyhovoval danej dobe, pretože väčšina ľudí bola schopná nájsť svoje politické názory a ideály v malom množstve definovaných humánnych a sociálnych presvedčení, ktoré boli zhrnuté a reprezentované kresťanskými, socialistickými a liberálnymi skupinami. Táto doba je dávno za nami. Idey ľudí a ich hodnotenia sa stali individuálnejšie.“*

Súhlasím s týmto názorom a preto si vám dovoľujem, ako príspevok do verejnej diskusie (a demokracia, to je diskusia), predložiť túto publikáciu Dušana Slobodu a Petra Spáča, ktorú chápeme ako integrálnu súčasť nášho projektu o pokračovaní decentralizácie na Slovensku. Budeme radi, ak si ju prečítate a bude pre vás inšpiráciou.

Viktor Nižňanský

riaditeľ

Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Piešťany

## Zhrnutie

Reforma verejnej správy predstavuje kontinuálny proces, ktorý na Slovensku začal v roku 1990 tým, že skutočná samospráva musela byť najprv po období totality znovuobnovená. K miestnej samospráve sa po rokoch oddiaľovania a diskusií nakoniec pridala i druhá úroveň samosprávy a vznikli samosprávne kraje. Tie boli na Slovensku uvedené do života v roku 2001, kedy boli schválené príslušné zákony a odohrali sa i prvé voľby do orgánov ôsmich samosprávnych krajov.

Regionálna samospráva na Slovensku dnes pôsobí v rámci územného a správneho členenia, ktoré nenadväzuje na žiadne z minulých administratívnych rozdelení. Problémy a neefektívnu správu vecí verejných na miestnej úrovni samosprávy spôsobuje rozdrobenosť sídelnej štruktúry, výsledkom ktorej je viac než 2900 samosprávnych celkov. Čaká sa na municipalizáciu (zlučovanie obcí), na ktorú však chýba politická vôľa a odvaha. Bez uskutočnenia komunálnej reformy, nadväzujúcej na neustále prebiehajúci a prehlbujúci sa proces decentralizácie a bez zmeny súčasného neprirodzeného rozdelenia krajiny na úrovni krajov, nemožno považovať proces decentralizácie a reformy verejnej správy za ukončený.

Kým v parlamentných voľbách volíme od roku 1990 kontinuálne 150 poslancov, v tých dosiaľ ostatných komunálnych sme v novembri 2010 volili spolu 2924 starostov a primátorov, a taktiež 21032 poslancov, ktorí za nás rozhodujú o veciach verejných v 2924 obecných, mestských a miestnych zastupiteľstvách. V regionálnych voľbách volíme 8 predsedov samosprávnych krajov a taktiež poslancov ôsmich krajských zastupiteľstiev, ktorých sme v ostatných voľbách v novembri 2013 zvolili spolu 408.

Roky prebiehajúca odborná i politická debata o zámere zaviesť jednotný volebný kódex a o úpravách volebného systému nemá stále svoju koncovku. V tejto štúdii sa pokúšame do tejto diskusie prispieť vlastnými návrhmi, pričom sa sústreďujeme najmä na návrhy na zmeny volebného systému na úrovni samosprávy na Slovensku, a to tak na príklade jej aktuálnej podoby, ako i na príklade projekcie zmien, ktoré si tak miestna ako i regionálna samospráva podľa nás vyžaduje. Snažíme sa ponúknuť odpovede na otázky, ako by mohol vyzeráť volebný systém pre Slovensko po municipalizácii, ale tiež, ako a kde zmeniť jestvujúci systém pre obdobie, kým nedôjde ku komunálnej reforme.

Poslednou z nami analyzovaných arén sú voľby do Národnej rady Slovenskej republiky. Tie možno označiť za kľúčový element slovenského politického systému, ktorému pripisujú vysokú váhu i samotní občania, čo dokladá ich účasť, pohybujúca sa dlhodobo nad hodnotami ostatných volebných súťaží. Férová distribúcia mandátov s ohľadom na získané hlasy predstavuje silné pozitívum slovenského systému. Na druhej strane však možno identifikovať i jeho konkrétne zápory, pričom zvýrazniť možno predovšetkým dva. Po prvé je to neschopnosť systému adekvátne zaistiť zastúpenie regiónov v parlamente a po druhé ide o slabý dopad prednostného hlasovania na personálne zloženie NR SR. V oboch prípadoch je hlavnou príčinou celoštátny obvod, čo z neho robí značne kontroverzný prvok vedúci ako ku kladným, tak i negatívnym dôsledkom.

V záverečnej časti štúdie sa venujeme občianskej participácii v miestnej samospráve na Slovensku, a to jednak právnomu rámcu, ktorý účasť verejnosti na správe vecí verejných umožňuje v aktuálnom znení, ako i návrhom na jeho zmeny tam, kde by bolo vhodné o rozšírení participácie uvažovať. Účasť verejnosti na činnosti samosprávy môže mať formu rozhodovania či spolurozhodovania, alebo formu ovplyvňovania orgánov samosprávy. Pri úvahách o možnostiach rozširovania účasti verejnosti na činnosti samosprávy je nutné zodpovedať si na dve otázky: 1. Kto je verejnosť? a 2. Aké má možnosti zúčastňovať sa na činnosti samosprávy? Na príklade realizovaného prieskumu poukazujeme na to, do akej miery sú možnosti participácie v prostredí našich samospráv jednotlivými aktérmi využívané.

## | 1 | Pár kontextových poznámok k municipalizácii

Reforma verejnej správy predstavuje kontinuálny proces. Proces, ktorý na Slovensku začal v roku 1990 takpovediac od podlahy okrem iného i tým, že skutočná samospráva musela byť najprv po období totality znovuobnovená. S návratom k demokratickým pravidlám sa nespájajú len slobodné voľby do orgánov samosprávy. Štyri desaťročia komunistickej vlády, kedy všeobecne v spoločnosti prevládali procesy centralizácie, koncentrácie a direktívneho riadenia, našli svoj odraz i v zmene štruktúry obcí Slovenska, najmä pokiaľ ide o ich počet (tab. č. 1).

**Tabuľka č. 1: Vývoj počtu obcí Slovenska v období 1950-2014**

rok	počet obcí	rozdiel v počte obcí: integrácia (-) resp. dezintegrácia (+)
1950	3344	-
1961	3237	-107
1970	3091	-146
1980	2725	-366
1989	2694	-31
1991	2825	131
2004	2891	66
2014	2891	0

Zdroj: Slavík (1994), aktualizované

Počas obdobia 1950-1989 dominovali procesy integrácie obcí ako súčasť „socialistickej prestavby“ sídelnej štruktúry krajiny. Kým v roku 1950 bolo na Slovensku spolu 3344 obcí, na sklonku predchádzajúceho režimu v roku 1989 ich už bolo len 2694, čo bol najnižší stav počtu obcí na Slovensku v novodobej histórii.

Po celospoločenskej zmene, ktorú odštartoval November 1989, sa opätovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí v roku 1990 po prijatí zákona o obecnom zriadení začali naprávať tiež krivdy spôsobené v minulosti a dochádzalo k „navráteniu do pôvodnému stavu“ i v sídelnej štruktúre. Začiatkom 90. rokov 20. storočia boli procesy dezintegrácie obcí najvýraznejšie. Počet obcí sa v období 1989-1991 zvýšil o 131 na 2825. V ďalšom období sa situácia stabilizovala, avšak počet obcí neustále rástol na súčasných 2891, čo predstavuje nárast o vyše 7 percent oproti stavu v roku 1989. Proces ďalšej fragmentácie obcí zastavila až novela zákona o obecnom zriadení účinná od roku 2002 (Sloboda 2004).

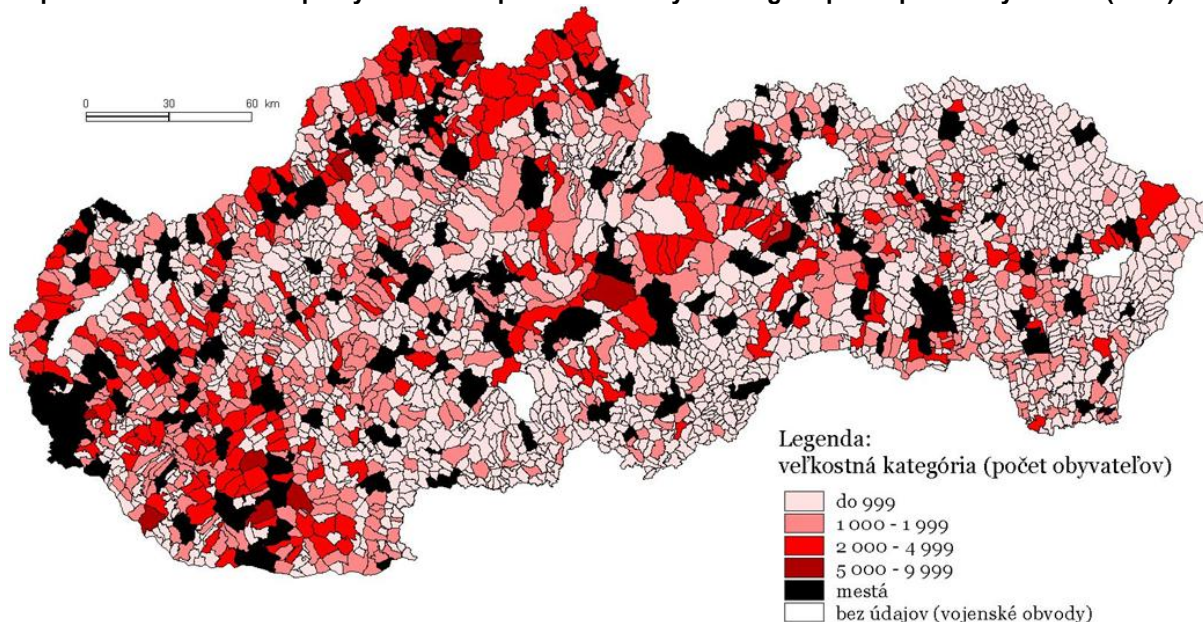
### Čakanie na municipalizáciu

Dnešný stav, napriek viac než dekádu trvajúcej nemennosti v počte obcí na Slovensku, však treba chápať len ako prechodnú fázu, i riadenie obcí sa totiž musí prispôbiť zmeneným podmienkam neustále prebiehajúcej transformácie spoločnosti. Slovensko patrí spolu s Českou republikou a Francúzskom medzi tie krajiny, pre ktoré je charakteristická výrazne rozdrobená štruktúra obcí a miestnej samosprávy. Až dve tretiny všetkých obcí majú menej než 1000 obyvateľov (mapa č. 1). Rezultátom je, že na miestnej úrovni máme vyše 2900 starostov a primátorov a viac než 21000 komunálnych poslancov vo vyše 2900 zastupiteľstvách. Tento vysoký počet súvisí s tým, že na Slovensku stále neprebehla municipalizácia, teda zlučovanie obcí.

Dôvodov, prečo sa na Slovensku dosiaľ nepristúpilo k municipalizácii, je viacero. Jedným z nich je i opačný proces dezintegrácie obcí po roku 1989, ktorý treba chápať v historických súvislostiach ako prejav lokálnej demokracie bezprostredne nadväzujúci na predchádzajúce obdobie neslobody. Ďalším z dôvodov je, že po znovuobnovení miestnej samosprávy v roku 1990 sa v nasledujúcich rokoch zmeny vo verejnej správe najprv odďaľovali, a následne nakoniec v roku 2001 zrealizovali najmä v súvislosti s realizáciou regionálnej úrovne samosprávy, pričom lokálna úroveň ostala tak trochu v úzadí. Reforma verejnej správy

priniesla nielen vznik regionálnej samosprávy, ale i masívnu decentralizačnú vlnu, kompetenčnú i fiškálnu (Nižňanský 2005).

Mapa č. 1: Miestne samosprávy Slovenska podľa veľkostných kategórií podľa počtu obyvateľov (2004)



Zdroj: Sloboda – Čavojec (2005)

Hoci na komunálnu reformu dosiaľ vôľa na Slovensku nebola, tomuto procesu sa nevyhneme. Bez uskutočnenia komunálnej reformy, nadväzujúcej na proces decentralizácie a bez zmeny súčasného neprirodzeného rozdelenia krajiny na úrovni krajov, nemožno považovať proces decentralizácie a reformy verejnej správy za ukončený.

## | 2 | Volebný systém nielen pre miestnu samosprávu na Slovensku

Na Slovensku máme päť druhov volieb a päť rôznych volebných zákonov, ktoré ich organizovanie a konanie upravujú. Každý z týchto zákonov osobitne upravuje organizáciu volieb v zmysle kreovania volebných orgánov (komisií), účasti zástupcov v nich, kreovania volebných okrskov, spôsobu sčítavania hlasov, atď. Niektoré ustanovenia sú pre jednotlivé voľby upravené rôzne, pričom neraz na také niečo nie je dôvod (napríklad ustanovenia o volebnom moratóriu alebo volebné kaucie). Pri niektorých druhoch volieb sa uvažuje o potrebe zväziť úpravu volebného systému, ktorým sú príslušné orgány volené.

Roky prebiehajúca odborná i politická debata o zámere zaviesť jednotný volebný kódex a o úpravách volebného systému nemá stále svoju koncovku. Pokúsime sa do tejto diskusie prispieť vlastnými návrhmi, pričom sa sústredíme najmä na návrhy na zmeny volebného systému na úrovni samosprávy na Slovensku, a to tak na príklade jej aktuálnej podoby, ako i na príklade projekcie zmien, ktoré si miestna a regionálna samospráva podľa nás vyžaduje.

### 2.1 Doterajší vývoj a aktuálny legislatívny stav

Pád totalitného režimu v Československu v novembri 1989 znamenal koniec štyroch dekád trvajúcej vlády jednej strany a návrat k slobodným a demokratickým voľbám. V roku 1990 nebola obnovená len tradícia parlamentarizmu, ale taktiež opätovne vznikla a postupne silnela miestna samospráva v rámci duálneho modelu verejnej správy. Netreba totiž zabúdať na to, že v časoch, kedy riadila Slovensko z centra jedna (komunistická) strana prostredníctvom siete národných výborov, boli síce tieto orgány strany v zákone definované ako „štátne orgány samosprávneho charakteru,“ no so samosprávou mali spoločné asi toľko, koľko majú voľby za komunizmu spoločné s tými slobodnými.

Regionálna samospráva bola na Slovensku uvedená do života v roku 2001, kedy boli schválené príslušné zákony a odohrali sa i prvé voľby do orgánov samosprávnych krajov. Spomedzi dôvodov, ktoré stáli vtedy za vznikom druhej úrovne samosprávy u nás, treba spomenúť dva hlavné: proces pristúpenia k Európskej únii a potreba realizovať decentralizáciu. Kým členmi únie by sme sa stali i bez toho, aby sme zaviedli regionálny stupeň samosprávy, ťažko si predstaviť, ako by bolo možné zrealizovať proces decentralizácie bez konštituovania samosprávnych krajov. Úroveň fragmentovanej miestnej samosprávy, ktorá u nás neprešla procesom municipalizácie, totiž nebola vhodná pre uskutočnenie tak potrebnej decentralizačnej vlny.

### Voľby prizmou účasti voličov

Takmer štvrtstoročie trvajúce kontinuálne obdobie, počas ktorého máme na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním možnosť slobodne voliť našich zástupcov na celoštátnej, miestnej a neskôr i na regionálnej úrovni, umožňuje porovnávať volebné výsledky i správanie voličov, tak v rámci volebných cyklov ako i v prípade rôznych volieb navzájom (tab. č. 2).

Tabuľka č. 2: Účasť voličov v jednotlivých voľbách konaných na Slovensku od roku 1990

voľby / rok	účasť voličov (v %)														
	1990	1992	1994	1998	1999	2001	2002	2004	2005	2006	2009	2010	2012	2013	2014
parlamentné	95,39	84,20	75,65	84,24			70,06			54,67		58,83	59,11		
komunálne	63,75		52,42	53,95			49,51			47,65		49,69			
regionálne (I. kolo)						26,02			18,02		22,90			20,11	
regionálne (II. kolo)						22,61			11,07		18,39			17,29	
prezidentské (I. kolo)					73,89			47,94			43,63				43,40
prezidentské (II. kolo)					75,45			43,50			51,67				50,48
európske								16,96			19,64				13,05

Zdroj: Štatistický úrad SR

V prípade všetkých volieb na Slovensku možno identifikovať trend poklesu záujmu, berúc do úvahy porovnanie medzi účasťou voličov v prvých voľbách a v ostatných voľbách daného typu. Pomerne stabilnú, avšak zároveň nízku účasť voličov okolo 20 percent, si držia regionálne voľby. Podobne stabilnú, avšak ešte nižšiu účasť, opakovane dosahujú eurovoľby.

Ak sa však pozrieme na voľby, ktorých sa u nás voliči zúčastňujú v priemere nadpolovičnou väčšinou, deje sa tak v prípade volieb parlamentných, komunálnych a prezidentských. Kým v parlamentných voľbách, a rovnako tak v rámci priamej voľby prezidenta, sme boli svedkami badateľného poklesu záujmu o ne, porovnávajúc prvé a ostatne konané voľby, komunálne voľby kontinuálne budia pomerne stabilný záujem voličov (tab. č. 2).

Parlamentné voľby štartovali v roku 1990 v rámci eufórie zo slobody na úrovni presahujúcej 95 percent, (nielen) v ostatných voľbách v roku 2012 nedosahovala účasť ani 60 percent. Prepád voličského záujmu v roku 2012 oproti roku 1990 presahuje 36 percent.

Podobne, záujem občanov priamo voliť prezidenta po mnohomesačnom období, keď sa na mene hlavy štátu nedokázal zhodnúť parlament, dosahoval v roku 1999 v oboch kolách vyše 70 percent, no v ďalších troch nasledovných voľbách len v dvoch z konaných šiestich kôl dosiahla účasť aspoň 50 percent. Prepád účasti voličov v týchto voľbách v roku 2014 oproti roku 1999 bol viac než 30 percent v prvom kole a takmer 25 percent v druhom kole.

Oproti tomu v prípade komunálnych volieb, ako ďalších z kategórie významných volieb podľa účasti, platí, že oproti počiatočnému záujmu voličov v roku 1990 dosahujúcom necelých 64 percent, v nasledovných piatich voľbách do orgánov miestnych samospráv bola účasť pomerne vyrovnaná, keď oscilovala okolo 50 percent. Prepád účasti v roku 2010 oproti prvotnej účasti v roku 1990 presiahol 16 percent.

### Počty volených zástupcov

Kým v parlamentných voľbách volíme od roku 1990 kontinuálne 150 poslancov, v tých dosiaľ ostatných komunálnych sme v novembri 2010 volili spolu 2924 starostov a primátorov, a taktiež 21032 poslancov, ktorí za nás rozhodujú o veciach verejných v 2924 obecných, mestských a miestnych zastupiteľstvách. V regionálnych voľbách volíme 8 predsedov samosprávnych krajov a taktiež poslancov ôsmich krajských zastupiteľstiev, ktorých sme v ostatných voľbách v novembri 2013 zvolili spolu 408.

Ústavný základ zastupiteľskej demokracie na úrovni obcí (box č. 1) definuje štvrtá hlava Ústavy SR, venovaná územnej samospráve, a to v čl. 69 (ods. 1 a ods. 2).

#### Box č. 1: Ústavný základ zastupiteľskej demokracie na úrovni obcí

*Orgánmi obce sú:*

- a) *obecné zastupiteľstvo,*
- b) *starosta obce.*

*Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Poslancov volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.*

*Starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie. Starosta obce je výkonným orgánom obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok. Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon.*

*Zdroj: Ústava SR*

Počty volených poslancov v samospráve sa na rozdiel od počtu poslancov Národnej rady SR menia. V prípade miestnych samospráv zmeny súvisia čiastočne s procesmi integrácie a dezintegrácie obcí, ale najmä s ustanoveniami zákonov týkajúcich sa počtu poslancov. Základným legislatívnym rámcom pre spravovanie vecí verejných na úrovni samosprávy obcí je zákon o obecnom zriadení. Tento zákon určuje i počet poslancov obecných (mestských)



zastupiteľstiev volených občanmi – voličmi v jednotlivých obciach (mestách), a to na základe počtu obyvateľov (box č. 2).

**Box č. 2: Vývoj zmien v ustanoveniach zákona o obecnom zriadení týkajúcich sa počtu poslancov**

**Obdobie rokov 1990 – 1992**

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení s účinnosťou od 24. novembra 1990 stanovil v § 11 (ods. 2), že:

*Počet poslancov obecného zastupiteľstva určí obecné zastupiteľstvo v rozmedzí od 9 do 60.*

**Obdobie rokov 1992 – 2001**

Zákonom č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe sa s účinnosťou od 1. júla 1992 novelizoval i zákon o obecnom zriadení, pričom § 11 (ods. 2) bol doplnený nasledovne:

*Počet poslancov obecného zastupiteľstva určí obecné zastupiteľstvo v rozmedzí od 9 do 60; ak ide o obec s počtom obyvateľov menej ako 40, je potrebných najmenej päť poslancov obecného zastupiteľstva.*

**Obdobie po roku 2001**

Významnú zmenu priniesol však až zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. januára 2002 novelizoval zákon o obecnom zriadení, pričom súvisiace ustanovenia sa v rámci § 11 (ods. 3) zmenili nasledovne:

*Počet poslancov obecného zastupiteľstva na celé volebné obdobie určí pred voľbami obecné zastupiteľstvo podľa počtu obyvateľov obce takto:*

- a) do 40 obyvateľov obce 3 poslanci,
- b) od 41 do 500 obyvateľov obce 3 až 5 poslancov,
- c) od 501 do 1 000 obyvateľov obce 5 až 7 poslancov,
- d) od 1 001 do 3 000 obyvateľov obce 7 až 9 poslancov,
- e) od 3 001 do 5 000 obyvateľov obce 9 až 11 poslancov,
- f) od 5 001 do 10 000 obyvateľov obce 11 až 13 poslancov,
- g) od 10 001 do 20 000 obyvateľov obce 13 až 19 poslancov,
- h) od 20 001 do 50 000 obyvateľov obce 15 až 25 poslancov,
- i) od 50 001 do 100 000 obyvateľov obce 19 až 31 poslancov,
- j) nad 100 000 obyvateľov obce 23 až 41 poslancov.

Zdroj: Sloboda (2006)

Špecifické postavenie v samospráve na Slovensku majú v súčasnosti dve mestá, a to Bratislava a Košice, pričom v oboch sa aplikuje model dvojstupňovej miestnej samosprávy (na úrovni mesta i mestských častí, ktorých má Bratislava 17 a Košice dokonca 22). Postaveniu Bratislavy sa venuje tretí oddiel prvej hlavy Ústavy SR, z čl. 10 (ods. 2) ktorého vyplýva, že „*Postavenie Bratislavy ako hlavného mesta Slovenskej republiky ustanoví zákon.*“ Zákon, ktorým sa na základe vyššie zmieneného definuje postavenie Bratislavy je zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave (box č. 3).

**Box č. 3: Orgány mesta a mestských častí v Bratislave**

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave určuje vo svojej druhej časti venovanej samospráve v § 6 orgány mesta nasledovne:

*Orgánmi hlavného mesta sú:*

- a) mestské zastupiteľstvo,
- b) primátor hlavného mesta.

V § 7 orgány mestských častí určuje zákon nasledovne:

*Orgánmi mestskej časti sú:*

- a) miestne zastupiteľstvo,
- b) starosta.

Zdroj: Sloboda (2006)

Zákon o hlavnom meste určuje i počet poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev mestských častí volených občanmi mesta resp. mestských častí (box č. 4).

**Box č. 4: Vývoj zmien v ustanoveniach zákona o hlavnom meste Bratislave týkajúcich sa počtu poslancov  
Obdobie rokov 1990 – 2010**

V tretej časti zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave účinného od 24. novembra 1990 sa hovorí o postavení orgánov hlavného mesta, pričom v § 11 (ods. 1 a ods. 2), sa uvádza, že:

*Mestské zastupiteľstvo je zastupiteľským zborom obyvateľov hlavného mesta a orgánom samosprávy hlavného mesta. Rozhoduje o najdôležitejších otázkach celomestského charakteru.*

*Mestské zastupiteľstvo má 80 poslancov volených obyvateľmi hlavného mesta v priamych voľbách. Počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach určí mestské zastupiteľstvo podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta, pričom každá z nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca.*

V štvrtej časti zákona sa hovorí o postavení orgánov mestskej časti, pričom v § 15 (ods. 1) a § 16 (ods. 2) sa uvádza, že:

*Miestne zastupiteľstvo je zastupiteľským orgánom obyvateľov mestskej časti a orgánom samosprávy mestskej časti.*

*Počet poslancov miestneho zastupiteľstva určí miestne zastupiteľstvo tak, aby malo:*

- a) v mestských častiach do 3 000 obyvateľov 9 až 13 poslancov,
- b) v mestských častiach nad 3 000 do 20 000 obyvateľov 11 až 30 poslancov,
- c) v mestských častiach nad 20 000 obyvateľov 31 až 60 poslancov.

**Obdobie od roku 2010**

Zmenu priniesol až zákon č. 535/2008 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o hlavnom meste Bratislave, a s účinnosťou od dňa vyhlásenia volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2010 sa znížil počet poslancov volených do mestského zastupiteľstva v § 11 ods. 2 z „80 poslancov“ na „45 poslancov“. Táto novela taktiež priniesla zmeny počtov poslancov volených do miestnych zastupiteľstiev, a to nasledovne:

*Miestne zastupiteľstvo určí počet poslancov miestneho zastupiteľstva tak, aby v mestskej časti s počtom obyvateľov*

- a) menej ako 2 000 malo 5 až 7 poslancov,
- b) od 2 001 do 10 000 malo 7 až 9 poslancov,
- c) od 10 001 do 30 000 malo 9 až 15 poslancov,
- d) od 30 001 do 100 000 malo 15 až 25 poslancov a
- e) nad 100 000 malo 25 až 35 poslancov.

*Zdroj: Sloboda (2006), aktualizované*

Osobitné postavenie mesta Košice sa odvíja od § 22a zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého platí, že „Právne postavenie, územné usporiadanie a orgány samosprávy miest s počtom obyvateľov nad 200 000 upravuje osobitný zákon.“ Zákon, ktorým sa ďalej konkretizuje vyššie uvedené, je zákon o meste Košice (box č. 5).

**Box č. 5: Orgány mesta a mestských častí v Košiciach**

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice určuje vo svojej druhej časti venovanej samospráve v § 6 orgány mesta nasledovne:

*Orgánmi hlavného mesta sú:*

- a) mestské zastupiteľstvo,
- b) primátor hlavného mesta.

V § 7 orgány mestskej časti určuje zákon nasledovne:

*Orgánmi mestskej časti sú:*

- a) miestne zastupiteľstvo,
- b) starosta.

*Zdroj: Sloboda (2006)*

Zákon o meste Košice určuje i počet poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev mestských častí volených občanmi mesta resp. jednotlivých mestských častí (box č. 6).

**Box č. 6: Vývoj zmien v ustanoveniach zákona o meste Košice týkajúcich sa počtu poslancov****Obdobie rokov 1990 – 2006**

Podľa tretej časti zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov, venovanej postaveniu orgánov mesta, s účinnosťou od 24. novembra 1990, platilo podľa § 10 (ods. 1 a ods. 2), že:

*Mestské zastupiteľstvo je zastupiteľským zborom obyvateľov mesta a orgánom samosprávy mesta. Rozhoduje o najdôležitejších otázkach celomestského charakteru.*

*Mestské zastupiteľstvo má 80 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách. Počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach určí mestské zastupiteľstvo podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov mesta, pričom každá z nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca.*

Pričom podľa § 14 platilo, že:

*Miestne zastupiteľstvo je zastupiteľským zborom obyvateľov mestskej časti a orgánom samosprávy mestskej časti.*

Počet poslancov miestnych zastupiteľstiev bol upravený osobitne v štvrtej časti zákona nasledovne:

*Počet poslancov miestneho zastupiteľstva určí miestne zastupiteľstvo tak, aby malo:*

- a) v mestských častiach do 3 000 obyvateľov 9 až 13 poslancov,
- b) v mestských častiach nad 3 000 do 20 000 obyvateľov 13 až 30 poslancov,
- c) v mestských častiach nad 20 000 obyvateľov 31 až 60 poslancov.

**Obdobie rokov 2006 – 2014**

Zmenu priniesol až zákon č. 222/2006 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o meste Košice, pričom ustanovenia ohľadom počtu poslancov sa s účinnosťou od 21. apríla 2006 zmenili nasledovne:

*Počet poslancov miestneho zastupiteľstva určí miestne zastupiteľstvo tak, aby malo*

- a) v mestských častiach do 3 000 obyvateľov 5 až 9 poslancov,
- b) v mestských častiach nad 3 000 obyvateľov do 10 000 obyvateľov 9 až 13 poslancov,
- c) v mestských častiach nad 10 000 obyvateľov do 20 000 obyvateľov 13 až 19 poslancov,
- d) v mestských častiach nad 20 000 obyvateľov 19 až 23 poslancov.

Zároveň s účinnosťou od dňa vykonania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2006 vstúpilo do platnosti i nové znenie § 10 (ods. 2), ktoré znelo:

*Mestské zastupiteľstvo má 50 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách.*

**Obdobie od roku 2014**

Ďalšiu zmenu priniesol zákon č. 354/2012 Z. z., ktorým sa opäť novelizovali aj tie ustanovenia zákona o meste Košice, ktoré sa týkajú počtu volených zástupcov. S účinnosťou od dňa vykonania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 vstúpuje do platnosti i nové znenie § 10 (ods. 2), ktoré znie:

*Mestské zastupiteľstvo má 41 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách.*

Podľa novelizovaného znenia sa menia (znižujú) i počty poslancov volených na úrovni mestských častí, a to nasledovne:

*Počet poslancov miestneho zastupiteľstva na celé volebné obdobie určí pred voľbami do orgánov samosprávy obcí miestne zastupiteľstvo podľa počtu obyvateľov mestskej časti takto:*

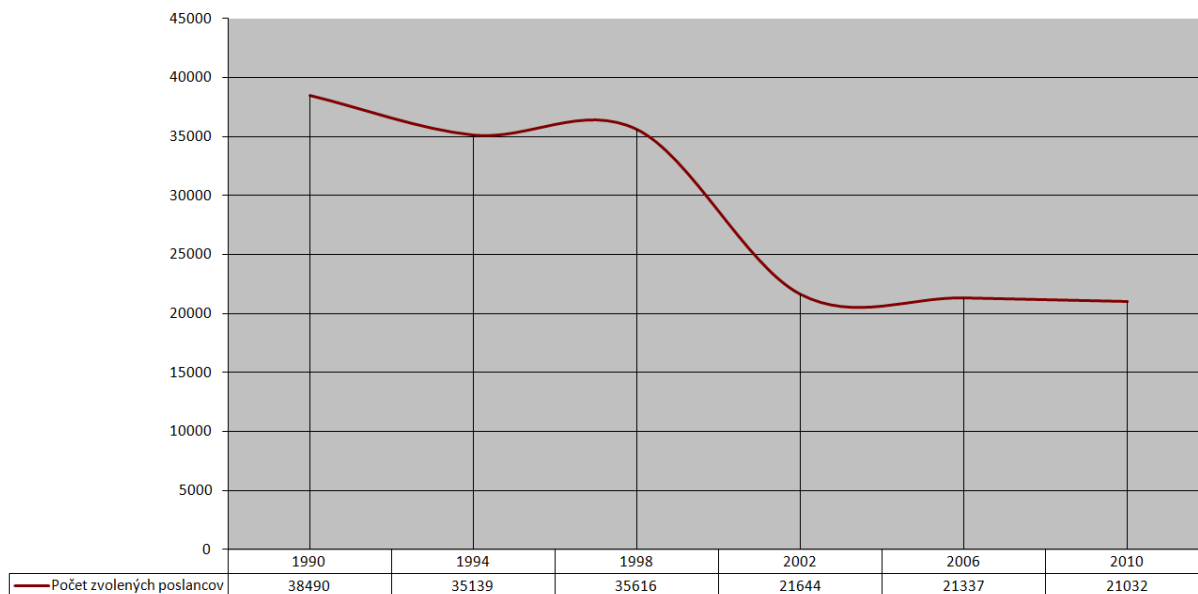
- a) do 3 000 obyvateľov 3 až 5 poslancov,
- b) od 3 001 obyvateľov do 10 000 obyvateľov 5 až 7 poslancov,
- c) od 10 001 obyvateľov do 20 000 obyvateľov 7 až 11 poslancov,
- d) od 20 001 obyvateľov 11 až 13 poslancov.

*Zdroj: Sloboda (2006), aktualizované*

Zmeny v ustanoveniach týkajúcich sa počtov volených zástupcov v rámci zákona o obecnom zriadení, vykonané v roku 2001 znamenali síce výrazné zníženie celkového počtu poslancov pôsobiach v komunálnej politike z prvotných 38490 v roku 1990 na 21644 v roku 2002, v ďalšom období však už k výrazným zmenám v počte poslancov v obciach a mestách nedošlo (graf. č. 1). Výnimkou sú Bratislava a Košice, v ktorých bol trend znižovania počtu poslancov

nastúpený s oneskorením, keďže sa riadia vlastnými zákonmi a ich novelizácie sú od zákona o obecnom zriadení nezávislé.

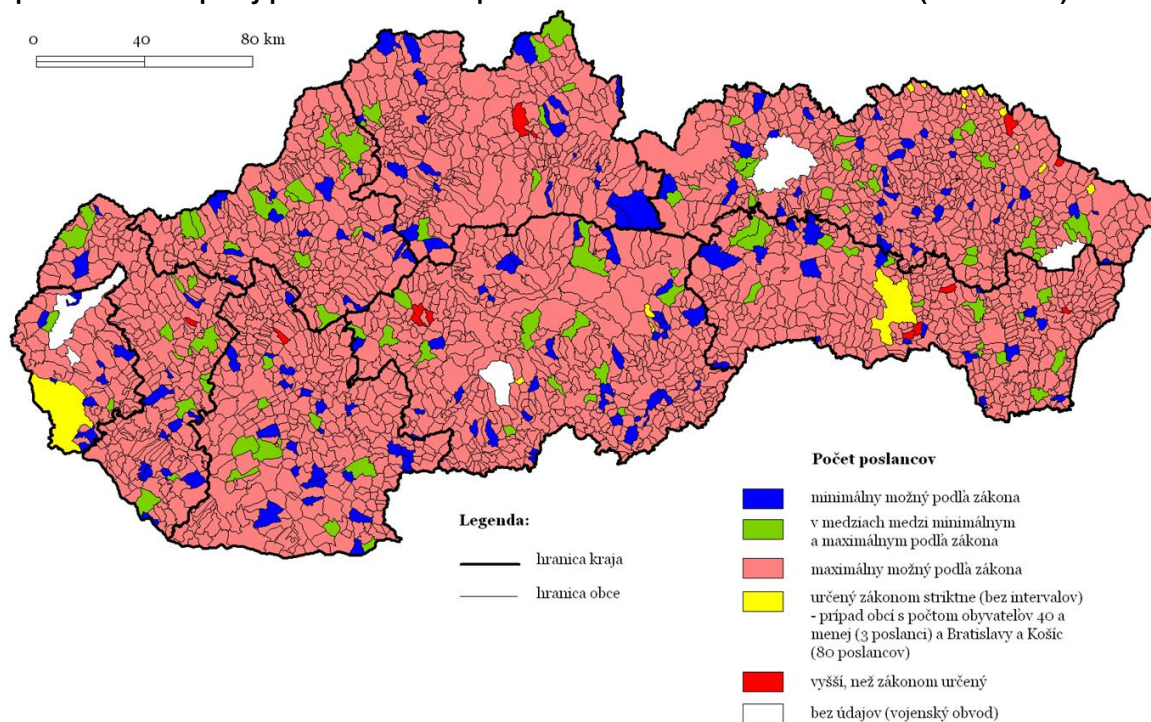
**Graf č. 1: Vývoj počtu poslancov volených do zastupiteľstiev v miestnej samospráve v rokoch 1990– 2010**



Zdroj: Štatistický úrad SR

Súčasný počet komunálnych poslancov na úrovni 21-tisíc by podľa aktuálne platných zákonov bolo možné znížiť na 15-tisíc, keďže platí, že vo viac než 90 percent samospráv je volený maximálne možný počet poslancov (mapa. č. 2). Približne polovicu z daného počtu by však i naďalej tvorili zastupitelia volení v obciach s počtom obyvateľom menším než 1000. Významnou bariérou pre ďalší pokles počtu poslancov je teda počet obcí, pričom sídelná štruktúra SR je výrazne rozdrobená s veľkým podielom malých obcí. Z takmer 2900 obcí a miest tvoria obce s menej než 1000 obyvateľmi až 67 percent, pričom ich obýva len 16 percent celkovej populácie krajiny (Slavík 1994, Sloboda 2004).

**Mapa č. 2: Medzné počty poslancov v zastupiteľstvách obcí a miest na Slovensku (2002 – 2006)**



Zdroj: Sloboda (2006)

Podstatné rozdiely v počte voličov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát, ako i celkovo vysoký počet poslancov pripadajúcich na voličov (na jedného zvoleného poslanca pripadá menej než 200 voličov) by bolo možné vyriešiť komplexnou komunálnou reformou, vďaka ktorej by sa zredukoval počet samosprávnych jednotiek na úrovni obcí v SR. V konečnom dôsledku by práve táto reforma znamenala i lacnejší a efektívnejší výkon verejnej správy na úrovni obcí a miest, a teda i obmedzenie plytvania prostriedkov daňovníkov.

Pokiaľ ide o počty poslancov volených do zastupiteľstiev samosprávnych krajov, tie sú podľa zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov určované zastupiteľstvom, ktoré ich musí zverejniť najneskôr 65 dní pred dňom konania volieb s tým, že pre prvé voľby v roku 2001 boli volebné obvody, počet poslancov, aký sa v nich má voliť, a sídla volebných komisií samosprávnych krajov a obvodných volebných komisií uvedené v prílohe zákona.

Ako ukazuje tab. č. 3, počet poslancov volených do zastupiteľstiev sa menil len nepatrne, pričom v piatich z ôsmich krajov dokonca nedošlo počas troch volebných období k žiadnej zmene počtu volených poslancov.

**Tabuľka č. 3: Vývoj počtu poslancov volených do zastupiteľstiev v krajskej samospráve**

kraj	Počet volených poslancov			
	2001	2005	2009	2013
Bratislavský	46	50	44	44
Trnavský	40	40	40	40
Trenčiansky	45	45	45	45
Nitriansky	52	52	54	54
Žilinský	52	57	57	57
Banskobystrický	49	49	49	49
Prešovský	60	62	62	62
Košický	57	57	57	57
<b>Spolu</b>	<b>401</b>	<b>412</b>	<b>408</b>	<b>408</b>

Zdroj: Štatistický úrad SR

Volebným systémom, ktoré upravujú jednotlivé volebné zákony,<sup>2</sup> vrátane počtov volebných obvodov a počtov volených zástupcov, sa podrobnejšie venujeme v texte v nasledovných kapitolách (2.2 až 2.6).

## 2.2 Možnosti úprav volebného systému pri zachovaní súčasnej podoby samosprávy (2891 obcí)

Obce predstavujú na Slovensku základnú jednotku samosprávy a ich status bol v tomto zmysle plne obnovený po roku 1989. Na základe platnej legislatívy si občania na obecnej úrovni v rámci volieb vyberajú ako členov zastupiteľstva, tak i starostu, resp. primátora. Tento model nie je univerzálne využívaný a odlišuje sa i od susednej Českej republiky, kde si hlavu obce vyberajú z vlastných radov samotní poslanci (zastupitelia). Starosta v českých podmienkach tak síce musí disponovať konkrétnou volebnou legitimitou, avšak jeho uvedenie do postu je až vecou samotných volených reprezentantov. Na Slovensku je dané nastavenie iné a akt voľby zastupiteľstva s výberom starostov či primátorov nespája nič s výnimkou (spravidla) spoločného termínu, kedy k nim dochádza.

### Voľby starostov a primátorov

Voľby do orgánov obecnej samosprávy prebiehajú nasledovne. Výber starostov, resp. primátorov je veľmi jednoduchý. Pre ich voľbu tvoria obce jednomandátový obvod, v ktorom sa volí tzv. systémom prvého cieľi (*first past the post*), využívanom napríklad v britských

<sup>2</sup> Volebné systémy, ako i počty volených zástupcov, upravujú jednotlivé volebné zákony: zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do samosprávy obcí.

parlamentných voľbách. Voliči si spomedzi predložených kandidátov môžu vybrať jedného a víťazom volieb sa stáva ten, ktorý získa najväčší počet hlasov. Pre zvolenie tak nie je nutné presiahnutie žiadnej konkrétnej hranice, ako je to v prezidentských voľbách s prípadným následným druhým rozhodujúcim kolom.

### **Voľby obecných a mestských zastupiteľstiev**

Voľby do obecných a mestských zastupiteľstiev prebiehajú odlišne, keďže ide o kolektívne orgány. Počet zastupiteľov je primárne odvodený od populácie obce. Príslušný zákon o obecnom zriadení stanovuje jednotlivé úrovne počtu obyvateľov, s ktorými spája možný rozsah zastupiteľstva. Napríklad v obciach s 1001 až 3000 obyvateľmi je to 7 až 9 poslancov. Konkrétne číslo pre nadchádzajúce volebné obdobie následne vyberá z daného rozsahu existujúce zastupiteľstvo. Spodné pásmo predstavujú obce do 40 obyvateľov s tromi poslancami, naopak horným limitom sú obce nad sto tisíc obyvateľov s 23 až 41 poslancami. V prípade Bratislavy a Košíc, ktoré majú vlastnú zákonnú úpravu, je daný postup čiastočne odlišný. V oboch mestách funguje dvojstupňová samospráva, tvorená viacerými miestnymi a jedným mestským zastupiteľstvom. Pre ich miestne orgány je určenie počtu obdobné ako u ostatných obcí, pričom jedinou odchýlkou sú iné úrovne populácie a im zodpovedajúce počty poslancov. Pre mestské zastupiteľstvá oboch najväčších slovenských miest sú stanovené pevné počty, a to 45 pre Bratislavu a 41 pre Košice s účinnosťou od dňa vykonania volieb do orgánov samosprávy mesta na jeseň 2014 (zákony č. 369/1990 Zb., č. 377/1990 Zb. a č. 401/1990 Zb.).

Pre účely volieb sa v rámci obcí formujú viacmandátové obvody, v prípade mestských častí miest je možný i vznik jednomandátových jednotiek. Obvody pritom nesmú presahovať 12 kresiel s tým, že ak na celú obec pripadá nanajvýš tento počet poslancov, môže jej celé územie tvoriť jediný obvod. Komunálnych volieb sa na rozdiel od tých parlamentných môžu zúčastniť nielen politické strany, ale i nezávislí kandidáti. Samotná voľba prebieha tak, že občania môžu v rámci listiny zahŕňajúcej všetkých nominovaných kandidátov udeliť hlas najviac toľkým z nich, koľko kresiel pripadá na ich obvod, pričom si môžu vybrať naprieč politickými stranami či nezávislými. Z logiky veci je tak počet mandátov pre každý obvod stanovený už vopred, teda pred konaním volieb. Sčítanie hlasov má veľmi jednoduchý priebeh, keď sa poslancami stanú tí kandidáti, ktorí získali najvyšší počet hlasov. Pre ilustráciu, ak v obvode kandiduje dvadsať osôb a hrá sa o štyri kreslá, poslancami sa stanú prví štyria s najväčším ziskom hlasov.

Daný volebný systém je tak vo svojej podstate totožný s tým, ktorý je používaný i vo voľbách do vyšších územných celkov (VÚC). Čo sa týka jeho klasifikácie, ide o tzv. neobmedzené hlasovanie, ktoré býva v závislosti od pohľadu autorov radené medzi väčšinové či semiproporčné systémy (Chytilík – Hynek 2004). Jeho podstata spočíva v tom, že voliči môžu v rámci viacmandátových obvodov udeľovať hlasy najviac toľkým nominantom (každému iba jeden), koľko mandátov sa rozdeľuje.

### **Zhodnotenie dnešných volebných pravidiel pre obce**

Zhodnotenie volebných pravidiel využívaných na úrovni obcí a návrh ich možných úprav je vhodné rozdeliť, keďže, ako už bolo uvedené, vedľa seba tu existujú dva na sebe navzájom nezávislé systémy. Ako prvým bude pozornosť venovaná voľbám starostov, resp. primátorov. Základnou premisou je, že ide o orgány, ktoré stelesňuje vždy iba jedna osoba, čo má dopad i na spôsob ich výberu. Bez ohľadu na to, aký mechanizmus by bol formálne stanovený, určenie jediného víťaza z logiky veci musí prebiehať v rámci väčšinovej logiky.<sup>3</sup> Otázkou je, čo je spojené s aktuálne využívaným systémom prvého v celi.

<sup>3</sup> Teoreticky si možno predstaviť, že napriek existencii jednomandátového obvodu by zákon oficiálne stanovil (v daných podmienkach úplne absurdný) pomerný volebný systém. Táto konštrukcia by nemala opodstatnenie, keďže víťazom by sa i tak musel nutne stať iba jediný kandidát, a to ten, ktorý by dosiahol najvyšší počet hlasov.

Základnou výhodou tohto modelu, ktorý pochádza z britského prostredia, je jeho **transparentnosť a jednoduchosť**. Stanovenie víťaza na základe určenia kandidáta s najlepším výsledkom je pre voličov plne zrozumiteľné a súčasne daný prepočet nevyvoláva žiadne pochybnosti o svojej „čistote“. Víťaz volieb je zreteľne určený, pretože v párovom hlasovaní dokázal poraziť každého zo svojich protikandidátov. Za istú prednosť systému tiež možno označiť nízke nároky na spočítavanie hlasov a ich prípadnú nenáročnú kontrolu.

Na druhej strane, tým, že systém prvého v cieľi poníma voľby ako jednokolové a súčasne na dosiahnutie víťazstva nestanovuje žiadnu minimálnu hranicu hlasov, je otvorenou otázkou **legitimita** zvolených kandidátov. Starostom či primátorom sa v slovenských podmienkach môže stať i kandidát s veľmi nízkym podielom hlasov, keďže stačí, aby ho žiadny z jeho súperov v tomto ohľade neporazil. Ako pritom ukazujú oficiálne údaje (tab. č. 4), v rámci volieb v roku 2010 získala približne štvrtina starostov či primátorov, čiže viac než 700 z nich, menej ako polovicu z odovzdaných platných hlasov. Súčasne však iba v malom počte prípadov bola hlava obce zvolená s menej než tridsiatimi percentami hlasov. Naznačený problém tak v slovenských obecných voľbách nie je kritický, no súčasne ho pre jeho rozšírenosť nemožno ani podceňovať.<sup>4</sup>

**Tabuľka č. 4: Podiel hlasov pre víťazov volieb starostov (primátorov) vo voľbách 2010**

podiel hlasov (v %)	počet	priebežný súčet
do 10	0	0
10,01 - 20	1	1
20,01 - 30	39	40
30,01 - 40	258	298
40,01 - 50	440	738
50,01 - 60	640	1 378
60,01 - 70	487	1 865
70,01 - 80	301	2 166
80,01 - 90	156	2 322
90,01 - 100	587	2 909

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

### Možnosti úpravy volieb starostov a primátorov

Otázkou je, akými úpravami volebných pravidiel by sa dala legitimita starostov posilniť v spojitosti s lepším zohľadnením preferencií voličov. Do úvahy ako prvé pripadá zavedenie dvojkolového systému, aký sa uplatňuje pri voľbe prezidenta či predsedov VÚC. V prípade, že by tak v prvom kole žiadny kandidát nezískal nadpolovičnú väčšinu hlasov, konalo by sa druhé kolo za účasti minimálne dvoch najúspešnejších. Tento postup by však so sebou niesol nevyhnutné zvýšené náklady na konanie volieb, pričom je otázne, ako by sa k druhému kolu, konanému iba na časti územia krajiny, postavili voliči.

Optimálnym riešením by tak malo byť nájdenie modelu, ktorý by nevyžadoval viac než jednokolovú voľbu, no súčasne by na rozdiel od aktuálnych pravidiel viac zohľadňoval preferencie voličov a neumožňoval, aby víťazili kandidáti s relatívne malým podielom hlasov, len z toho titulu, že nikto z ostatných súperov samostatne nezískal vyššiu podporu. V praxi totiž víťazní starostovia, resp. primátori nemusia byť pre väčšinu voličov optimálnou alternatívou, keďže hlasy tejto majority sa z dôvodu logiky systému mohli jednoducho rozptýliť medzi viacerých protikandidátov. Teoreticky si možno predstaviť situáciu, kde proti

<sup>4</sup> V značnej časti obcí dochádza k tomu, že víťazný kandidát získa všetky platné hlasy, keďže kandiduje ako jediný. Vo voľbách 2010 sa to stalo v 565 prípadoch (Štatistický úrad SR). Daný jav tak napovedá, že ak v obciach existuje o post starostu či primátora súťaž viacerých kandidátov, tak v necelej tretine z nich získava víťaz menej ako polovicu hlasov.

sebe stoja štyria kandidáti, z toho jeden socialista a traja zástupcovia pravice, pričom prvý z menovaných získa 40 percent hlasov, kým jeho súper i zhodne po dvadsať percent. Dnešný systém by za víťaza určil socialistického kandidáta, ktorý by však pre 60 percent voličov (ak berieme do úvahy ich ideové postoje) bol tou najmenej želanou alternatívou.

### Alternatívne hlasovanie

Vhodné východisko z tejto situácie ponúka tzv. alternatívne hlasovanie (*instant runoff voting*), používané napríklad v austrálskych voľbách. Jeho podstata spočíva v tom, že v rámci jednomandátového obvodu voliči nedávajú hlas jednému konkrétnemu kandidátovi, ale jednotlivým nominantom udelia poradové čísla v závislosti od svojich preferencií. Volič tak kandidátovi, ktorého najviac preferuje udelí číslo jedna, ďalšiemu, ktorý mu vyhovuje o niečo menej číslo dva a týmto spôsobom postupuje až k nominantovi, ktorý pre neho predstavuje najmenej prijateľný variant. Voliči tak prostredníctvom čísiel v podstate určia, v akom poradí by daných kandidátov volili (Chytilek et al. 2009).

Spočítavanie hlasov prebieha nasledovne. Ako prvé sa sčítajú jednotkové hlasy a zistí sa, či niektorý z kandidátov pomocou nich presiahol nadpolovičnú väčšinu. V prípade, že áno, stáva sa víťazom a voľby sú ukončené. V opačnom prípade, teda ak nikto nedosiahne viac ako 50 percent hlasov, sa vyškrtne nominant s najslabším výsledkom a jeho hlasy sa podľa nižších preferencií prerozdedia ostatným kandidátom. Následne sa opäť zisťuje, či niektorý z nich za tohto stavu dosiahol absolútnu väčšinu a ak to nenastane, opäť sa vyškrtne aktuálne posledný v poradí a jeho hlasy sa prenású. Týmto spôsobom sa postupuje až kým niektorý nominant nedosiahne požadovanú hranicu hlasov alebo kým nezostanú dvaja, pričom ten s lepším výsledkom sa stane víťazom (Farrell – McAllister 2005).

### Účinky alternatívneho hlasovania

V porovnaní s dvojkolovým systémom umožňuje alternatívne hlasovanie, podobne ako je to dnes, zrealizovať celý volebný proces v rámci jedného aktu, bez nutnosti akýchkoľvek ďalších kôl. Súčasne oproti aktuálne používanému modelu umožňuje omnoho citlivejšie zohľadnenie preferencií voličov, keďže efektívne zabraňuje ich prepadom a započítava ich do konečného výsledku. Víťaz, ktorý vzíde z takto konaných volieb, disponuje silnejšou legitimitou, pretože pre väčšinu voličov predstavuje prijateľnejšiu alternatívu než sú jeho protikandidáti.

Na druhej strane je potrebné upozorniť na istý vplyv alternatívneho hlasovania na proces spočítania výsledkov, ktorý je v súčasnom systéme nadmieru jednoduchý. Započítanie prípadných presunov hlasov medzi kandidátmi vyžaduje určité časové i organizačné náklady, no miera tohto javu závisí predovšetkým od počtu zúčastnených kandidátov. Ako pritom vyplýva z údajov za doteraz posledné obecné voľby konané v roku 2010, na jednu obec priemerne pripadali traja kandidáti a pri započítaní iba obcí s aspoň dvoma kandidátmi, bola táto hodnota tesne nad 3,5, čo možno považovať za akceptovateľné počty (Štatistický úrad SR). Je však nutné zohľadniť fakt, že aby k presunom mohlo po technickej stránke dochádzať, musia byť nutne spočítavané hlasy za obec ako celok, keďže voľba prebieha v rámci jednomandátového obvodu. V prípade menších obcí by táto podmienka nemala byť problematická, no vo väčších mestách by mohla citeľne predĺžiť čas spočítania výsledkov a ich zverejnenie.<sup>5</sup>

### Vyhliadky pre reformu pravidiel volieb obecných a mestských zastupiteľstiev

Po preskúmaní volebného systému starostov (primátorov) je možné sa presunúť k výberu zastupiteľstiev. Pravidlá volieb do týchto orgánov sa vyznačujú obdobnými prednosťami, a to svojou zrozumiteľnosťou a transparentnosťou. Proces spočítavania hlasov je prehľadný a pre voličov sú výsledky ľahko uchopiteľné a interpretovateľné, keďže mandáty poslancov získavajú tí kandidáti, ktorí získali v absolútnych číslach najväčšie objemy hlasov. Navyše

<sup>5</sup> Dané negatívum by sa však v prípade potreby dalo vcelku efektívne riešiť obmedzením počtu kandidátov, ktorým by volič mohol udeliť svoje hlas, čím by sa predišlo viacnásobným presunom hlasov.



tým, že si voliči vyberajú priamo konkrétnych nominantov, a to i naprieč straníckym spektrom či i z radov nezávislých, je zaistená značná personalizácia volieb, ktorú možno na obecnej úrovni považovať za dôležitú minimálne z titulu užších osobných väzieb medzi obyvateľstvom.

Ako zásadný problém uvedeného systému, čo súčasne platí i pre voľby do VÚC využívajúce totožné pravidlá, možno označiť priestor pre silnú penalizáciu menej úspešných subjektov. Tým, že používaný volebný systém nie je pomerný, jeho postupy pri rozdeľovaní kresiel neberú ohľad na reálne rozloženie verejnej mienky, ako je to pri voľbách do NR SR. Mandáty sú tak alokované prostredníctvom inej logiky, ktorá vytvára reálne predpoklady pre tvorbu silných umelých väčšín. Tento aspekt získava na opodstatnenosti tým viac, čím menej sú voliči ochotní hlasovať za kandidátov viacerých subjektov, ale lojálne držia (v prípade podpory nominantov politických strán) líniu jednej strany či koalície. V prípade, že takáto skupina voličov tvorí v rámci celku jeho najpočetnejšiu časť, je schopná silou svojich hlasov zabezpečiť v danom obvode pre ňu preferovaných nominantov väčšinu či dokonca všetky mandáty, a to i napriek tomu, že netvorí početnú majoritu. Navyše to, či nominanti ďalších zoskupení resp. nezávislí za touto víťaznou zostavou zostali iba tesne alebo ich počty hlasov boli vo voľbách rapídne nižšie, na veci nemení vôbec nič, pretože volebný systém túto skutočnosť zo svojej podstaty nezohľadňuje.

Spomedzi príkladov možno poukázať na voľby zastupiteľstva v Nitre v roku 2010. V tamojších voľbách sa v rámci siedmich obvodov súperilo o celkom 31 kresiel, pričom popri nezávislých kandidátoch najsilnejšie stranícke zoskupenie predstavovala koalícia Smeru-SD, KDH a SNS. Táto spolupráca sa pretavila do obsadenia takmer celého zastupiteľstva, keď koalícia získala 28 mandátov, kým zvyšné tri si rozdelili SDKÚ-DS kooperujúca s OKS a dvaja nezávislí kandidáti. Výhrada voči volebnému systému tu spočíva v tom, že i keď daná trojkoalícia bola čo do počtu získaných hlasov najúspešnejšia, podiel jej voličov vôbec nezodpovedal jej získaným kreslám. Na ilustráciu možno uviesť práve porovnanie priemernej podpory nominantov víťaznej zostavy s kandidátmi koalície SDKÚ-DS a OKS. Objektívne pritom platí, že predložené údaje je nutné brať s istou rezervou, pretože i keď sa dá predpokladať, že kandidátov koalície Smeru-SD – KDH – SNS podporovali najmä voliči týchto strán, z dikcie volebných pravidiel to nemožno automaticky predpokladať v plnej miere.

**Tabuľka č. 5: Priemerná podpora kandidátov vo voľbách v Nitre v roku 2010**

obvod	Smer-SD, KDH, SNS		SDKÚ-DS, OKS		pomer hlasov
	priemer hlasov	mandáty	priemer hlasov	mandáty	
1	399	1	0	0	N/A
2	7089	3	3339	1	2,1 : 1
3	802	1	262	0	1,5 : 1
4	9715	7	2854	0	3 : 1
5	2810	4	1430	0	2 : 1
6	2919	3	1152	0	2,5 : 1
7	15801	7	3525	0	4,5 : 1

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Poznámka: V obvode číslo 1 koalícia SDKÚ-DS – OKS žiadneho kandidáta nepostavila

Uvedené údaje (tab. č. 5) poukazujú na potenciálnu značnú slabinu systému. Napriek tomu, že pomer priemerného počtu hlasov kandidátov oboch zoskupení sa pohyboval v rozmedzí 1,5 k jednej (obvod č. 3) až ku 4,5 k jednej (obvod č. 7), získané mandáty tento podiel vôbec nereflektujú. Vo výsledku koalícia vedená Smerom-SD získala 28 kresiel, kým SDKÚ-DS a OKS iba jedno, čo sa veľmi silne odklávalo od približného rozdelenia verejnej mienky v meste. Cieľom tohto príkladu pritom nie je vyvolať dojem, že daný efekt je pravidelnou súčasťou komunálnych volieb, ale že súčasný volebný systém dané výstupy bez

akýchkoľvek poistiek pripúšťa. To isté platí i o krajských voľbách, prebiehajúcich podľa totožných pravidiel, kde v roku 2013 zastupiteľstvo v Nitrianskom VÚC dominantne ovládla koalícia Smer-SD a KDH. V tamojšom najväčšom obvode, kopírujúcim hranice nitrianskeho okresu, na kandidáta tejto dvojkoalície pripadlo priemerne 5 155 hlasov, kým nominanti spojenej pravice (bez KDH) tu priemerne získali 3 261 hlasov. Napriek tomu v danom obvode získal Smer-SD s KDH celkom jedenásť kresiel, kým nekompletná pravica iba jeden mandát. Z ideového hľadiska opačná situácia nastala v Bratislavskom kraji, kde kooperujúce pravicové strany získali celkom 34 mandátov, kým na Smer-SD pripadlo iba jediné kreslo, a to i napriek tomu, že Ficova strana v hlavnom meste, resp. v celom kraji v priebehu postupujúcich rokov výrazne posilnila svoju podporu. Pravdepodobne najviac unikátnym výstupom používaného volebného systému boli prvé regionálne voľby v roku 2001, kedy v danej dobe ešte značne silné HZDS získalo bez výnimky všetky mandáty v zastupiteľstve Trenčianskeho VÚC.

Uvedené príklady naznačujú rozsah slabiny súčasného volebného systému používanému pre voľbu obecných zastupiteľstiev. Významný benefit pre silnejšie subjekty resp. ich kandidátov, je pritom plne legitímnym rysom, keďže systém nie je pomerný. Na druhej strane je však otázne, či možno považovať v praktickej rovine za pozitívne, ak pravidlá umožňujú, aby mandáty v rámci viacmandátového obvodu mohla úplne ovládnuť i minoritná kompaktná voličská skupina len z toho titulu, že je (hoci i o pár hlasov) početnejšia, než akákoľvek iná v rámci súhrnného voličstva. Viaceré voličské segmenty sú tak reálne vystavené dlhodobej strate akéhokoľvek zastúpenia na obecnej úrovni a výraznému prepadu ich hlasov, pričom ako príklad možno uviesť už spomínaný Smer-SD v hlavnom meste.

Naznačenú slabú stránku aktuálneho volebného systému je možné považovať za prvok, ktorý by mal byť predmetom relevantného posúdenia s cieľom jeho oslabenia či úplnej eliminácie. Z hľadiska možných úprav volebných pravidiel sa ponúkajú viaceré alternatívy, pričom ich východiskom by mala byť nielen náprava pomenovaných nedostatkov, ale i nadviazanie na existujúce výhody súčasného nastavenia. K tým možno radiť najmä transparentnosť systému, personalizovaný charakter volieb a predovšetkým zachovanie možnosti uplatnenia nielen pre straníckych nominantov, ale i nestraníckych kandidátov.<sup>6</sup> Daná úvaha tak otázku možnej volebnej reformy posúva bližšie k zvýšeniu proporcionality, pričom do úvahy tu pripadajú oba varianty, s ktorými pracuje ďalšia kapitola venujúca sa municipálnej úrovni (kap. 2.3).

### 2.3 Volebný systém pre Slovensko po municipalizácii (160 municipalít)

Model municipalizácie Slovenska, bez ohľadu na počet týchto jednotiek, predpokladá existenciu dvoch samostatných orgánov, a to starostu a zastupiteľstva. Ide tak fakticky o organizačný ekvivalent, aký v súčasnosti pôsobí na obecnej či krajskej úrovni. Svojím profilom sa municipality približujú viac regiónom, keďže v sebe zahŕňajú viac obcí, i keď z logiky vecí v menšom rozsahu. Základným východiskom pre samotný volebný systém pre voľby orgánov municipalít je ohľad na existujúce modely. Pravidlá pre municipality by tak optimálne mali zachovávať kladné rysy známe z aktuálnych obecných, resp. krajských volieb a súčasne by mali smerovať k utlmeniu ich najvýraznejších slabín. Tento aspekt je totožný ako v prípade (municipálnych) starostov, tak i zastupiteľstiev.

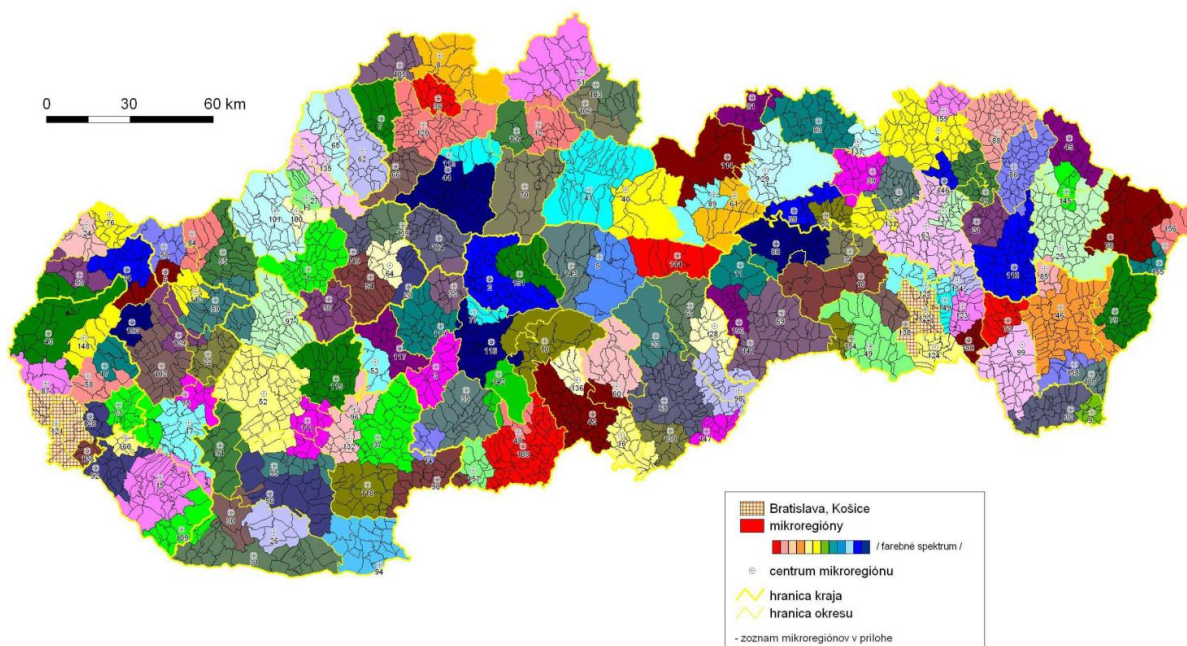
Pre účely modelového príkladu využijeme návrh rozdelenia Slovenska na 160 municipalít, ktorý vznikol v roku 2005 na objednávku úradu vlády v rámci *Analýzy mikroregiónov SR*

<sup>6</sup> Pripustenie účasti nezávislých kandidátov je pritom esenciou akýchkoľvek volebných pravidiel na obecnej úrovni. Nielen, že nezávislí nominanti tu majú kvôli lokálnym väzbám väčšie šance na úspech, ale ich účasť na celom procese je nevyhnutná, pretože politické strany nemajú personálne kapacity pre to, aby svojimi kandidátmi pokryli v dostatočnej miere všetky obce.

(Slavík a kol. 2005). V spomínanej analýze boli identifikované mikroregióny<sup>7</sup> na základe identifikácie centier osídlenia a ich spádovosti podľa dochádzky za prácou a do škôl. Pre potreby určenia centier mikroregiónov autori použili viacero ukazovateľov<sup>8</sup>, pričom „pre každý vybraný ukazovateľ boli zvolené kvantitatívne hodnoty, ktoré umožnili diferenciaciu centier osídlenia. Diferenciácia sa vždy vykonala použitím ballovej škály,“ a výsledná „sumárna hodnota ballových hodnôt umožnila identifikáciu komplexných centier SR ako potenciálnych centier mikroregiónov“.

Autormi bolo identifikovaných 160 komplexných mikroregiónov SR, ktoré možno považovať za návrh optimálneho územno-správneho usporiadania pre potreby realizácie komunálnej reformy, na Slovensku tak potrebnej (mapa č. 3).<sup>9</sup>

**Mapa č. 3: Model municipalizácie Slovenska (160 mikroregiónov)**



Zdroj: Slavík a kol. (2005)

### Voľby municipálnych starostov

Prvou otázkou je voľba starostov. Ich posty sú bez ohľadu na ich postavenie a formálne kompetencie obsadzované výhradne vždy jedinou osobou, čo stavia konkrétne limity pre možné spôsoby ich výberu. Tým, že víťazom volieb musí byť z princípu jediný kandidát, akékoľvek delenie mandátov je vopred vylúčené a ako jediná alternatíva tu prichádza do úvahy logika väčšinového systému stojaca na jednomandátovom obvode kopírujúcom hranice celej municipality.

V tomto bode možno v plnej miere nadviazať na argumenty uvedené v predošlej kapitole (kap 2.2). Z dostupných možností sa dá zvažovať medzi systémom prvého v cieľi, užívanom v súčasnosti pri voľbe starostov a primátorov, ďalej dvojkolovým systémom uplatňovanom pri výbere predsedov VÚC či prezidenta SR a nakoniec alternatívnym hlasovaním. Každý z modelov svojimi rysmi vedie k odlišným výstupom a tým i dôsledkom. Systém prvého v cieľi zaručuje rýchly a jednoduchý priebeh volieb, avšak cenou za to je absencia garancie, že zo súťaže vziđe ako víťaz ten kandidát, ktorý predstavuje najpriateľnejšiu možnosť pre majoritu

<sup>7</sup> Mikroregióny možno definovať ako „územné celky, v ktorých sú najviac uzatvorené regionálne procesy, najmä dochádzka za prácou a službami. Dosahujú najvyšší stupeň integrity“ (Bašovský – Lauko 1990).

<sup>8</sup> Použité boli nasledovné ukazovatele: centrá osídlenia podľa počtu obyvateľov, centrá osídlenia – historická kontinuita, administratívne centrá – historická kontinuita, školské centrá, zdravotnícke centrá, centrá dochádzky za prácou, centrá dochádzky do škôl, dopravné centrá, matričné centrá, finančné centrá.

<sup>9</sup> Treba uviesť, že nejde o jediný komplexný návrh municipalizácie SR, do pozornosti dávame tiež prácu R. Gráca (2011).

voličov, čím môže byť narušená jeho legitimita. Dvojkolové hlasovanie túto výhradu oslabuje, čo je ale kompenzované práve organizačnými a finančnými nárokmi danými konaním potenciálneho druhého kola, nehovoriac o záťaži pre samotných voličov. Z hľadiska legitimacy víťaza najlepšie vychádza alternatívne hlasovanie, ktoré najcitlivejšie prihliada k preferenciám voličov, a to v rámci jediného kola. Za jeho slabinu ale možno označiť vyššie nároky na (najmä) proces spočítavania hlasov a tiež určitú potrebu učenia sa jeho pravidlám pre občanov.

S ohľadom na to, že municipality sú konštruované ako celky zahŕňajúce viacero (desiatok) obcí, javí sa ako kľúčové zaistenie práve legitimacy víťazného kandidáta a čo možno najsilnejší ohľad na reálne preferencie voličov. Uplatnenie modelu, využívaného v súčasnosti pre voľby starostov obcí, by naopak umožňovalo, aby tento post získavali i kandidáti, ktorých síce v rámci celku podporila najpočetnejšia menšina, no súčasne by pre väčšinu voličov nepredstavovali optimálny variant. Typicky by tak mohlo ísť o reprezentantov populačne silnejších obcí, ktorí by danú výhodu získavali tým viac, čím by sa o post starostu uchádzal čoraz vyšší počet kandidátov. Tento jav pritom nemožno podceňovať, pretože najmä v období po zavedení municipalít by sa dalo očakávať, že istým reliktom po obecnej samospráve by boli ambície jej predstaviteľov o najvyššiu pozíciu v rámci municipality.

Dvojkolové hlasovanie toto negatívum oslabuje, avšak s tým, že zvyšuje organizačné náklady na konanie volieb. Ako optimálne tak z danej situácie vychádza alternatívne hlasovanie, ktoré efektívne znemožňuje, aby niektorý z kandidátov dokázal zvíťaziť i s veľmi nízkou podporou iba vďaka tomu, že žiadny z jeho súperov nebol schopný získať viac hlasov. Naopak daný model by v porovnaní so systémom prvého v cieľi kládol výrazne vyššie nároky na to, aby kandidáti oslovovali voličov naprieč celou municipalitou, keďže by pre zvolenie potrebovali i sympatie občanov mimo ich „tvrdého“ voličského jadra. Alternatívne hlasovanie tým čiastočne, i keď rozhodne nie bezvýhradne, podporuje i istú umiernenosť nominantov, pretože možno predpokladať, že extrémnejší kandidáti budú u voličov získavať skôr nižšie resp. žiadne preferencie (Chytilík et al. 2009: 130-133).

Súhrnne, pre určenie volebného systému pre výber starostov je podstatné vychádzať z charakteru municipalít a tiež zamýšľaných i nezamýšľaných dôsledkov nastavenia týchto pravidiel. V porovnaní s existujúcimi pravidlami, prostredníctvom ktorých sú vyberaní starostovia a primátori na obecnej úrovni, predstavuje alternatívne hlasovanie významný kvalitatívny posun k dôkladnejšiemu zohľadňovaniu preferencií voličov. Tento systém zaisťuje, aby víťazom volieb bol kandidát s absolútnou väčšinou hlasov, a to i bez nutnosti konania ďalšieho kola volieb, ako je tomu pri dvojkolovom systéme. Navyše v porovnaní s modelom spočívajúcim na dvoch kolách, alternatívne hlasovanie „z hry“ nevyklučuje kandidátov mimo prvej dvojice. Podľa jeho pravidiel môže v konečnom dôsledku zvíťaziť i ten nominant, ktorý sa na základe prvých hlasov umiestnil na treťom či horšom mieste, ak to určia nižšie preferencie voličov. Daný postup tak zamedzuje, aby sa majorita voličov v prípade vyššieho počtu nominantov navzájom „vybila“ a ich hlasy v konečnom dôsledku prepadli, čomu ako systém prvého v cieľi, tak i dvojkolové hlasovanie nedokáže zabrániť.

### **Voľby do zastupiteľstiev municipalít**

Ako druhým bude pozornosť venovaná zastupiteľstvám municipalít. V ich prípade je priestor pre charakter ich výberu omnoho rozmanitejší, keďže ide o kolektívne orgány. Aby bolo možné pristúpiť ku konkrétnym návrhom na podobu volebného systému na tejto úrovni, je nevyhnutné vyjasniť základnú situáciu, z ktorej bude možné vychádzať a ktorá poskytne primárne vodítko pre ďalšie kroky. Ešte predtým je však potrebná vstupná vysvetľujúca poznámka. Čo do počtu obyvateľov, predstavujú municipality Bratislavy a Košice špecifické celky, ktoré sa svojou populáciou zreteľne vymykajú zvyšným 158 jednotkám. Z tohto dôvodu nebude o nich ďalší text pojednávať a vráti sa k nim až v závere.

## Garancia zastúpenia všetkých obcí?

Prvá problematická otázka vychádza zo štruktúry samotných municipalít. Tie pozostávajú z rôzneho počtu obcí, pričom by však disponovali iba jedným spoločným zastupiteľstvom. Dôležitým je tak posúdenie, či by každá obec mala mať garanciu reprezentácie v zastupiteľstve municipality, teda, že by v ňom mala minimálne jedného poslanca. Z pohľadu obcí by tento stav bol pravdepodobne prijateľnejší, keďže je ich prirodzeným záujmom mať „vlastné“ zastúpenie. I keď v teoretickej rovine sa k tomuto stanovisku možno prikloniť, praktická realizácia daného opatrenia by vytvárala veľmi významné organizačné náklady.

**Tabuľka č. 6: Municipality podľa počtu obcí**

<i>počet obcí v municipalite</i>	<i>počet municipalít</i>	<i>podiel municipalít (v %)</i>	<i>kumulatívny podiel municipalít (v %)</i>
najviac 5	3	1,90	1,90
6 - 10	51	32,28	34,18
11 - 15	35	22,15	56,33
16 - 20	19	12,03	68,35
21 - 30	27	17,09	85,44
31 - 40	10	6,33	91,77
41 - 50	7	4,43	96,20
51 a viac	6	3,80	100,00

*Zdroj: Model 160 municipalít podľa Slavík a kol. (2005), prepočty Peter Spáč*

Ako vyplýva z uvedených údajov (tab. č. 6), jednotlivé municipality by sa významne odlišovali v počte obcí, ktoré by ich tvorili. Približne dve tretiny by boli tvorené viac než desiatimi obcami a na takmer tridsať percent municipalít by pripadalo viac než dvadsať obcí. V prípade, že by každá obec mala garantovanú reprezentáciu v ich zastupiteľstvách, viedlo by to k neúmernym nárokom na počet poslancov. V tomto bode totiž treba vychádzať z ústavne garantovanej rovnosti volebného práva, čo okrem iného znamená, že jeden volený zástupca v rámci kolektívneho orgánu musí pripadať na približne totožný počet voličov (Šedo 2004). V praxi by to spôsobilo, že pri garancii aspoň jedného poslanca na každú obec by väčšie obce museli v zastupiteľstve municipality disponovať násobne početnejším zastúpením, a to i v ráde desiatok až stoviek osôb, čo je prakticky nemysliteľné.<sup>10</sup>

Jediným dostupným spôsobom, akým by mohli byť v zastupiteľstvách municipalít reprezentované všetky obce, by tak bolo váženie hlasov poslancov. Znamenalo by to, že zástupcovia každej obce by disponovali hlasovacím právom s určitou silou danou populáciou obce. Dané opatrenie by síce mohlo byť uskutočniteľné, ale predstavovalo by drastický zásah do akejkoľvek proporcionality volebných výsledkov. Vychádzajúc z počtu obcí v jednotlivých municipalitách (tab. č. 6) by každú obec mohlo zastupovať iba málo osôb, či dokonca iba jediný poslanec, keďže akékoľvek vyššie hodnoty by viedli k výraznému navýšeniu veľkosti zastupiteľstiev, a to najmä v municipalitách zahŕňajúcich väčšie počty obcí. Hlasovacie pozície obcí v zastupiteľstve by tak síce zodpovedali ich populačnej sile, ale nízky počet vybraných poslancov by vo voľbách významne posilňoval vyhliadky veľkých subjektov na úkor ich rivalov. Výsledne by tak hrozil obdobný efekt umelých väčšín, ako je to v dnešných obciach resp. krajoch, a to ešte v omnoho väčšom rozsahu, keďže v každej obci by sa súťažilo o minimum mandátov, či dokonca iba o jediné kreslo.

Vychádzajúc z tejto úvahy sa prikláňame k tomu, aby prípadný volebný systém do municipalít neobsahoval garanciu zastúpenia každej obce v zastupiteľstve, a to čisto z praktických dôvodov. Následne je možné pristúpiť k samotným volebným obvodom, kde sa

<sup>10</sup> Napríklad v municipalite Bánovce nad Bebravou by obcou s najmenším počtom obyvateľov bolo Uhrovské Podhradie (39 obyvateľov), kým opačným pólom by boli Bánovce nad Bebravou s takmer 20-tisícimi ľuďmi. Pomer medzi oboma obcami je približne 500 k jednej. Obdobné príklady sú pritom v rámci navrhovaného municipálneho usporiadania veľmi početné.

ponúka možnosť presadzovať jednomandátové či naopak viacmandátové obvody. Vzhľadom na to, že za jednu zo slabín volebných pravidiel používaných do obecných i krajských zastupiteľstiev bola označená ich nízka proporcionalita, javí sa ako vhodnejšie preferovať práve viacmandátové obvody, umožňujúce lepší odraz rozloženia verejnej mienky. V tomto bode sa tak dá nadviazať na existujúci zákon č. 346/1990 Zb., ktorý upravuje obecné voľby a primárne pre ne prikazuje vytvárať viacmandátové obvody. Zákon z tohto pravidla pripúšťa výnimku, a to v podobe jednomandátových obvodov pre menej zaľudnené mestské časti miest. Tento dôvetok sa však pre municipálne voľby javí ako zbytočný, keďže vyššie bola odmietnutá garancia zastúpenia pre každú obec. Volebné obvody by tak svojimi hranicami neboli viazané na hranice celých obcí, ale mohli by tvoriť iba časť jednej obce či naopak zahŕňať viac obcí súčasne. Za tohto stavu by tak viacmandátové obvody nevyžadovali žiadnu alternatívu a mohli by byť jedinou možnosťou, ako by sa pre účely volieb delilo územie municipality.

### Veľkosť zastupiteľstiev

Za ďalší kľúčový prvok možno označiť určenie veľkosti zastupiteľstiev, pretože tento bod sa následne prejavuje i na nastavení obvodov. I keď priemerný počet obyvateľov na jednu municipality (bez Bratislavy a Košíc) vychádza na približne 30-tisíc ľudí, rozdiely medzi jednotlivými prípadmi sú značné (tab. č. 7). Daná situácia je do istej miery analógiou k obciam, ktorých populácie sa taktiež výrazne odlišujú. Platná úprava pri ustanovovaní veľkosti zastupiteľstiev na obecnej úrovni k tejto skutočnosti pristupuje tým, že pre jednotlivé veľkostné kategórie stanovuje rámcové počty poslancov v príslušných zastupiteľstvách.

**Tabuľka č. 7: Municipality podľa počtu obyvateľov**

počet obyvateľov	počet municipalít	podiel municipalít (v %)	kumulatívny podiel municipalít (v %)
menej ako 10-tisíc	33	20,89	20,89
10 001 – 20 000	45	28,48	49,37
20 001 – 30 000	22	13,92	63,29
30 001 – 40 000	18	11,39	74,68
40 001 – 50 000	11	6,96	81,64
50 001 – 70 000	18	11,39	93,03
70 001 – 100 000	6	3,80	96,83
100-tisíc a viac	5	3,17	100,00

Zdroj: Model 160 municipalít podľa Slavík a kol. (2005), prepočty Peter Spáč

Daná metóda, teda diferenciácia počtu mandátov v závislosti od populácie, je pritom plne uplatniteľná i pre úroveň municipalít, keďže pomocou nej je možné docieľiť prijateľnú veľkosť zastupiteľstiev, ktorá by nebola príliš nízka na to, aby pôsobila proti proporcionalite volebných výstupov a súčasne príliš vysoká na to, aby ohrozovala funkčnosť a operatívnosť daných orgánov. Tento text si pritom nekladie za cieľ definovať danú cieľovú veľkosť, no s ohľadom na rozsah zastupiteľstiev v slovenských obciach a krajoch sa ako vhodné javí pásmo medzi tromi až šiestimi desiatkami poslancov.<sup>11</sup> Bez ohľadu na to však stojí za úvahu zváženie adresnejšieho postupu, než aký je využívaný na obecnej úrovni, kde zákon konkrétnej populačnej kategórii prisúdi možný rozsah počtu poslancov, čo následne špecifikuje existujúce zastupiteľstvo. I keď i tento postup sa nedá považovať za nevhodný, ako lepšiu alternatívu možno zvážiť mierne upravenú verziu počítajúcu s explicitným

<sup>11</sup> Odlišná veľkosť zastupiteľstiev by žiadnym spôsobom nenarúšala vyššie zmienenú ústavnú požiadavku na rovnosť volebného práva vyjadrenú okrem iného tým, že na jedného poslanca pripadá porovnateľný počet voličov. Daná zásada sa vždy týka iba konkrétneho individuálneho orgánu, a teda fakt, či by v municipalite Banskej Štiavnice na jedného poslanca pripadalo menej voličov ako v municipalite Čadce, je úplne irelevantné. Podstatné iba je, aby v rámci konkrétnej municipality na každého tamojšieho poslanca pripadal rovnaký, či aspoň sa tomu približujúci počet ľudí.

koeficientom prepočtu obyvateľstva do počtu kresiel, keďže pomocou neho by bolo možné presnejšie cieľiť požadované hodnoty (tab. č. 8). V prípade snahy o udržanie zásady o nepárnom počte poslancov, ktorá je prítomná na obecnej i krajskej úrovni, by prípadný párný výsledok mohol byť navýšený či naopak znížený o hodnotu jedna. Ide však v zásade iba o kozmetickú úpravu, ktorá do logiky výpočtu, využívaného pre súčasné obecné zastupiteľstvá, významnejšie nezasahuje. Čo je však dôležitejšie, je podstatné zníženie počtu poslancov, keďže ak by sa aplikoval v tabuľke uvedený, či jemu podobný výpočet, ich množstvo by sa znížilo na približne tretinu oproti súčasnému stavu.<sup>12</sup>

**Tabuľka č. 8: Určenie počtu členov zastupiteľstiev municipalít (modelové riešenie)**

počet obyvateľov	koeficient prepočtu	priemer na zastupiteľstvo
menej ako 10-tisíc	200	34
10 001 – 20 000	400	38
20 001 – 30 000	500	46
30 001 – 40 000	750	47
40 001 – 50 000	900	49
50 001 – 70 000	1100	55
70 001 – 100 000	1400	58
100-tisíc a viac	2000	64

Zdroj: Peter Spáč

*Poznámka: Údaje v tabuľke zobrazujú možné určenie počtu poslancov municipálnych zastupiteľstiev. Veľkosť každého zastupiteľstva bola stanovená tak, že počet obyvateľov municipality bol vydelený koeficientom prepočtu zodpovedajúcej populačnej kategórie. Napríklad na municipalitu Galanty pripadá približne 46-tisíc obyvateľov, a teda tento počet by sa vydělil koeficientom 900, čím by tamojšie zastupiteľstvo pozostávalo z 51 poslancov. Tretí stĺpec tabuľky udáva priemernú veľkosť zastupiteľstva v danej populačnej kategórii, aká by vyšla pri uvedených koeficientoch prepočtu*

### Možné systémy pre voľby zastupiteľstiev

Na tomto mieste je možné prikrôčiť ku konkrétnym návrhom, akým spôsobom by sa mohlo voliť do municipálnych zastupiteľstiev. Pre zopakovanie, základným východiskom je nadviazať na silné stránky dnešných pravidiel používaných pri samosprávnych voľbách a súčasne utlmiť ich slabiny. Inak povedané, cieľom je identifikovať možné systémy, ktoré by zaisťovali dostatočnú mieru proporcionality výsledkov, ďalej silnú personalizáciu volieb a taktiež by umožňovali kandidatúru i nezávislým kandidátom a dávali im reálnu šancu na úspech.

### Systém jedného prenosného hlasu

Jedným z druhov volebných systémov, ktorý by, minimálne sčasti, spĺňal dané kritériá a je i nezriedka diskutovanou témou (Spáč 2013), je systém jedného prenosného hlasu (*single transferrable vote*). Niekedy sa pre neho využíva i názov britský systém pomerného zastúpenia, čo odkazuje k jeho tradíciám, pretože sa využíva takmer výhradne v štátoch s niekdajším britským vplyvom (Chytilík et al. 2009: 220). V rámci Európy sa používa v Írsku a na Malte, ďalej sa s ním možno stretnúť napríklad v oblasti Austrálie a Oceánie. Logika systému, ako už i jeho názov napovedá, spočíva na možnom prenášaní hlasov, čo bolo zmienené už pri alternatívnom hlasovaní v prípade volieb starostov v tejto i predošlej kapitole. Oba systémy je však nutné od seba zreteľne odlíšiť. Kým alternatívne hlasovanie náleží k väčšinovým systémom, model jedného prenosného hlasu býva radený medzi pomerné systémy a využíva sa teda výhradne v podmienkach viacmandátových obvodov.

Podstata systému je nasledovná. V rámci obvodu sú všetci kandidáti, ako straníci, tak i nezávislí, zoradení na spoločnej listine. Volič svoju voľbu uskutoční tak, že najviac

<sup>12</sup> Vo voľbách v roku 2010 bolo do obecných a mestských zastupiteľstiev zvolených vyše 21-tisíc osôb. V prípade prechodu na municipalitu by navrhovaný postup (tab. č. 7) tento počet znížil na približne 7-tisíc.

preferovanému kandidátovi udelí svoj hlas, a to pomocou číslovky 1. Následne môže takto postupne označovať číslovkami 2, 3, 4 atď. ďalších nominovaných, čím určuje, akým spôsobom sa jeho hlas má v prípade potreby prenášať.

Na to, aby bol niektorý z kandidátov zvolený, potrebuje svojimi hlasmi naplniť tzv. Droopovu kvótu, vyjadrenú ako:

$$Q = H / (M + 1) + 1,$$

kde Q predstavuje kvótu, H všetky platné hlasy a M počet mandátov rozdeľovaných v obvode. Veľmi jednoducho povedané, daná kvóta zaručuje, že požadovaný počet hlasov nemôže dosiahnuť viac nominantov, než je k dispozícii mandátov. Pre ilustráciu, ak by sa v obvode delili štyri mandáty (M = 4), tak k zvoleniu je potrebné dosiahnuť aspoň pätinu zo všetkých hlasov plus jedna. Ak by tak odovzdali voliči tisíc hlasov, pre zisk kresla by kandidát potreboval aspoň 201 hlasov. Kvóta svojou podobou vylučuje, aby danú hranicu presiahli viac ako práve štyria kandidáti (Gallagher 2005).

Spočítavanie hlasov v systéme jedného prenosného hlasu prebieha tak, že najprv sa zrátajú jednotkové hlasy. V prípade, že pomocou nich niektorý z kandidátov získal mandát, je zvolený, avšak všetky hlasy, ktoré získal nad rámec kvóty, a teda ich fakticky nepotreboval, sú podľa nižších preferencií prenesené ostatným. Ak vďaka tomuto presunu niektorý z iných nominovaných získa mandát, celý proces sa opakuje. Naopak, ak nikto kvótu nie je schopný presiahnuť, vyškrtne sa aktuálne posledný kandidát a jeho hlasy sa prenesú na základe vôle voličov zvyšným nominantom.<sup>13</sup> Tento postup je spoločným jadrom celého systému, pričom v ďalších znakoch sa už konkrétne štáty, ktoré ho využívajú, môžu čiastočne odlišovať.<sup>14</sup>

### Účinky systému jedného prenosného hlasu

Pre voľby do zastupiteľstiev slovenských municipalít je systém jedného prenosného hlasu zaujímavý predovšetkým pre svoje prednosti. Jeho pravidlá silne personalizujú volebnú súťaž, keďže v popredí sú kandidáti a nie ich (prípadná) stranická značka. Navyše prostredníctvom možných prenosov je zaistené, že preferencie voličov sú zohľadňované veľmi pozorne, čím sa bráni výraznejším prepadom hlasov. Na druhej strane je nesporným faktom, že obdobný systém v slovenských podmienkach nebol nikdy používaný a pre voličov by to nevyhnutne znamenalo proces osvojenia si jeho pravidiel, ktoré by sa mohli javiť ako komplikované. To isté sa dá povedať i o následnom rozdeľovaní mandátov, ktorému by voliči nemuseli (minimálne spočiatku) plne rozumieť a nemusel by sa im zdať transparentný.

Ďalším záporom, ktorý by sa v municipálnych voľbách mohol značne prejaviť, je štruktúra a veľkosť obvodov. Aby si systém jedného prenosného hlasu zachoval funkčnosť, je nevyhnutné, aby jeho obvody boli malé. Je nutné si uvedomiť, že všetci kandidáti sú z dôvodu logiky udeľovania hlasov uvedení na totožnej listine, čo znamená, že ich počet musí byť nanajvýš taký, aby sa voliči v rámci menného zoznamu naďalej boli schopní orientovať. Podobne tak je množstvo kandidátov dôležité i pre samotné spočítavanie hlasov, keďže s nárastom ich počtu sa tento proces významne predlžuje a komplikuje. Práve z týchto dôvodov tak v štátoch, ktoré daný systém využívajú, obvody typicky zahŕňajú nanajvýš päť mandátov.<sup>15</sup> Práve v tomto bode možno vidieť potenciálne silnú slabinu daného systému pre slovenské podmienky, keďže uvedená veľkosť obvodov by nevyhnutne viedla k oslabeniu proporcionality. Na druhej strane, akékoľvek zväčšovanie obvodov, aby sa daným disproporcionalitám výsledkov predišlo, by sa mohlo ukázať ešte ako horší variant,

<sup>13</sup> V praxi sa môže stať, že po spočítaní jednotkových hlasov žiadny kandidát nepresiahne kvótu. V takom prípade sa ihneď pristupuje k vyškrtnutiu posledného. Rovnako tak je reálne, aby jednotkové hlasy určili okamžite držiteľov všetkých kresiel, čo znamená, že za daného stavu sa žiadne presuny hlasov nerealizujú.

<sup>14</sup> Ako príklady možno uviesť to, či volič musí alebo naopak iba môže udeľovať nižšie preferencie a aký je ich počet. Podobne tak sa jednotlivé úpravy môžu líšiť v tom, či sú kandidáti na listine radení abecedne alebo sú zoskupení podľa svojej stránickej príslušnosti (Havlík – Šedo – Čaloud 2004)

<sup>15</sup> Na Malte sa využívajú päťmandátové obvody, v Írsku sa tieto hodnoty pohybuju v pásme 3 až 5 kresiel.



a to z dôvodu veľkého počtu politických strán pôsobiacich v slovenskom straníckom systéme, čo by navyše dopĺňali i na danej úrovni bohato zastúpení nezávislí kandidáti.

Systém jedného prenosného hlasu by tak v podmienkach municipálnych volieb mohol nájsť svoje uplatnenie, avšak riziká jeho zavedenia sa javia ako vysoké. Jeho klady sú v prevažnej miere vykompenzované reálnym stavom slovenskej straníckej scény, v ktorej sa pohybuje značne vysoký počet aktérov.<sup>16</sup> Aby sa tak predišlo príliš obsiahlym listinám, museli by byť volebné obvody veľmi malé, čo by nevyhnutne viedlo k disproporcionalite výsledkov. Naopak snaha o dosiahnutie adekvátnej miery proporcionality by bola nutne spojená s početnými listinami, narúšajúcimi samotnú podstatu systému, nehovoriac o nárokoch na proces spočítavania hlasov. Systém jedného prenosného hlasu by tak v praxi municipálnych volieb bol schopný zaistiť silnú personalizáciu volieb i účasť nezávislých kandidátov, no už by nebol schopný garantovať dostatočne proporcionálne výsledky. Táto možnosť by prichádzala do úvahy iba v kombinácii s väčšími obvodmi, čo by sa však dalo uskutočniť iba za predpokladu omnoho jednoduchšieho straníckeho spektra, teda ak by v slovenskej politike pôsobilo menej formácií.

### Pomerný systém s voľnou listinou

Vhodnejšie pravidlá pre municipálne voľby by tak na základe vyššie stanovených cieľov poskytoval listinný pomerný systém, avšak v inej podobe, než je to pri voľbách do NR SR, kde je dôraz kladený skôr na politické strany než na samotných kandidátov (kap. 2.6). Na municipálnej úrovni by táto logika mala byť obrátená, a to ako s ohľadom na požiadavku silnej personalizácie týchto volieb, tak i kvôli potrebnej participácii nezávislých kandidátov. Znamená to, že daný pomerný systém by síce mal zachovávať myšlienku proporcionality, no jednotliví kandidáti by mali byť povýšení do postavenia primárnych adresátov voličských hlasov.

Možnou inšpiráciou pre takýto model sú voľby do obecnej samosprávy v Českej republike. Ako tento systém funguje? Ide o listinný pomerný systém, v ktorom sú voličom umožnené rozsiahle možnosti pre výber svojich reprezentantov. Volieb sa môžu zúčastniť politické strany i nezávislí kandidáti, ktorí môžu kandidovať samostatne alebo v rámci spoločnej združenej listiny ako *de facto* jednotný subjekt.<sup>17</sup> Všetci kandidáti sú vo voľbách vedení na jednom zozname a volič môže hlasovanie uskutočniť rôznymi spôsobmi, pričom má toľko hlasov, koľko sa (v obvode) rozdeľuje mandátov. Prvou možnosťou je, že volič udelí svoje hlasy individuálnym kandidátom (každému najvyššie jeden), a to i naprieč listinami. Alternatívou je výber politickej strany, resp. niektorého združenia nezávislých ako celku, čím po jednom hlase dostanú všetci ich kandidáti. Posledným variantom je kombinácia oboch predošlých, kedy volič niektoré hlasy dá jednotlivcom a popri tom označí i politickú stranu, resp. nezávislé združenie, čím jeho zvyšné hlasy dostanú kandidáti tohto subjektu zostupne počnúc prvým v poradí.<sup>18</sup>

Spočítavanie hlasov sa odlišuje od „klasického“ listinného pomerného systému. Keďže voliči majú možnosť udeľovať hlasy priamo jednotlivcom, tie sa logicky premietajú do procesu rozdeľovania mandátov. Pre každú politickú stranu, resp. združenie nezávislých platí, že počet ich hlasov sa vypočíta ako súčet hlasov, ktoré získali ich kandidáti. Napríklad ak strana

<sup>16</sup> Systém jedného prenosného hlasu síce má potenciál pre limitovanie počtu relevantných strán, avšak toto tvrdenie relativizuje nízky počet štátov, v ktorých sa využíva. Navyše, v Írsku i na Malte sa daný systém používa pre parlamentné voľby a jeho efekty sú tak centrálné, kým volebný systém do NR SR sa naopak vyznačuje silnou proporcionalitou. Na Slovensku by tak i v prípade zavedenia systému jedného prenosného hlasu pre municipálne voľby absentoval tlak „zhora“ na redukcii počtu strán.

<sup>17</sup> Združenie nezávislých reprezentuje celok, ktorý sa utvára iba pre účely volieb za splnenia konkrétnych požiadaviek, kam typicky náleží predloženie určitého počtu podpisov voličov. Združenie následne vytvára vlastnú listinu a z hľadiska celého priebehu volieb je v totožnom postavení ako klasická politická strana.

<sup>18</sup> Predpokladajme, že v rámci obvodu sa rozdeľuje desať mandátov, a teda voliči majú tento počet hlasov. Volič udelí štyri zo svojich hlasov vybraným jednotlivcom, z toho dvom straníkom z rôznych subjektov a dvom nezávislým. Nakoniec označí jednu zo strán, pre ktorej kandidátov dovtedy nehlasoval, čím tomuto subjektu pripadne zvyšok jeho hlasov, teda šesť a tie si rozdelia prví šiesti nominanti daného subjektu. (zrov. Belko 2004)

nominovala štyri osoby a tie získali 400, 300, 200 a 100 hlasov, strana ako taká získala tisíc hlasov. V prípade individuálnych nezávislých kandidátov je situácia totožná, i keď prirodzene tu sa reálne „súčet“ nerealizuje.

Český systém do obecných volieb aplikuje klauzulu vo výške piatich percent, ktorá je primerane znížená pre subjekty s menším než maximálnym počtom kandidátov. Modelovo, ak sa v obvode rozdeľuje desať kresiel, subjekty môžu nominovať nanajvýš tento počet osôb. V prípade, že strana či združenie nezávislých postaví iba polovicu z tejto hodnoty, teda piatich kandidátov, uplatní sa fakticky iba polovičná klauzula, rovná 2,5 percentám všetkých platných hlasov. Ak by niektorá strana nominovala dve osoby, teda pätinu z maximálneho počtu, vzťahovala by sa na túto formáciu iba päťtinová klauzula, teda vo výške jedného percenta všetkých hlasov. Z logiky veci sa tak znížená klauzula vždy aplikuje v prípade individuálnych nezávislých kandidátov, keďže obvody sú výhradne viacmandátové.

Následne dochádza k rozdeleniu mandátov, pričom v českom modeli je pre tento účel využívaný D'Hondtov deliteľ, ktorý volebné zisky postupne delí radou prirodzených čísel 1, 2, 3, 4 atď. Týmto spôsobom sa priradia mandáty jednotlivým subjektom a v prípade politických strán a združení nezávislých sa následne určuje, ktorí z ich kandidátov získajú mandát. Pôvodná úprava zo začiatku 90. rokov kandidátov v tomto zmysle zoradila výhradne podľa počtu získaných hlasov. Aktuálne sa však berie do úvahy ich pôvodné poradie na listine, s tým, že tí kandidáti, ktorí získajú o desať percent viac hlasov, než je priemer na osobu na listine, sa posúvajú nahor a obsadia čelné miesta. Ostatní kandidáti sa zoradia pod nimi, a to podľa svojho pôvodného poradia (tab. č. 9). Uvedenou zmenou tak súčasná úprava českého systému oproti minulosti posilnila rolu nominujúcich subjektov na úkor voličov (Belko 2004; zákon č. 491/2001 Sb.).

Tabuľka č. 9: Modelové udelenie mandátov kandidátom strany v českých obecných voľbách

kandidát	pôvodné poradie	hlasy (súčet = 3 680)	kvóta pre posun	splnená kvóta?	poradie po zohľadnení hlasov	
A	1	400	368	áno	4	
B	2	250				5
C	3	700		áno	1	
D	4	180				6
E	5	430		áno	3	
F	6	260				7
G	7	350				8
H	8	90				9
I	9	550		áno	2	
J	10	210				10
K	11	260				11

Zdroj: Peter Spáč

Poznámka: Kvóta pre posun kandidátov po listine sa počíta ako súčet hlasov všetkých kandidátov strany, resp. združenia nezávislých (3 680) vydelený počtom kandidátov (11) a zvýšený o desať percent. V uvedenom prípade by tak kvóta zodpovedala 368 hlasom a každý kandidát, ktorý by ju dosiahol by sa posúval do čela listiny. V tabuľkovom príklade danú podmienku naplnili štyri osoby (A, C, E a I) a podľa počtu získaných hlasov sa umiestnili na popredných miestach (prvý by bol kandidát C so 700 hlasmi), kým zvyšok kandidátov by sa zoradil na ďalších miestach podľa pôvodného poradia. V prípade, že by zisk strany, resp. združenia nezávislých bol sedem mandátov, získali by ich (v tomto poradí) nominanti C, I, E, A, B, D a F

### Zhodnotenie systému s voľnou listinou

Aké dôsledky vyplývajú z takto nastaveného systému? Jeho pravidlá predstavujú kombináciu listinného pomerného systému, vedúceho k zaisteniu určitej miery proporcionality výsledkov so silným personálnym aspektom, vyjadreným spôsobom udeľovania i spočítavania hlasov.

V prípade zavedenia municipalít na Slovensku by daný model nemusel byť preberaný v identickej podobe, ale dalo by sa uvažovať o konkrétnych zmenách viac vyhovujúcim novým podmienkam.

Základ systému sa javí ako relevantný. Jeho pravidlá operujú v rámci viacmandátových obvodov, pričom súčasná úprava v slovenských obecných voľbách, limitujúca veľkosť týchto celkov, by mohla byť prenesená i do úrovne municipalít. Veľkosť obvodov by mala byť obmedzená minimálne zhora, keďže umožnenie hlasovania naprieč stranami, resp. nezávislými si vyžaduje, aby všetci kandidáti boli vedení na totožnom hárku. Pri príliš veľkých obvodoch by sa tak listina mohla stať pre voličov značne neprehľadnou, čo by išlo proti zmyslu celého systému. Existujúce obmedzenie obvodov na obecnej úrovni (maximálne 12 mandátov) v tomto zmysle môže poslúžiť ako vhodný odrazový bod, použiteľný i pre municipálne voľby.

### **Volebné obvody a umelá klauzula**

Čo sa týka samotného hlasovania, je otázkou, či je možnosť výberu strany, resp. nezávislého združenia ako celku opodstatnená. V českých komunálnych voľbách je táto alternatíva dostupná, čo však súvisí i s tým, že tamojšie obce (vrátane najľudnatejších) sa nemusia deliť do obvodov. V praxi to vedie k tomu, že drvivá väčšina obcí predstavuje vo voľbách jeden obvod, ktorý s rastúcou populáciou môže zahŕňať až niekoľko desiatok kresiel. Obvody tohto typu síce zaisťujú vysokú mieru proporcionality, avšak cenou za to je drastické obmedzenie personálnej stránky volieb, keďže fyzicky enormne objemné listiny reálne znemožňujú orientáciu voličov. Spomedzi takto okrajových príkladov možno uviesť mesto Jihlava, kde v obecných voľbách 2010 súperilo o 37 mandátov v rámci jedného obvodu (a teda na totožnej listine) až 371 osôb. Podobné i vyššie hodnoty majú nepochybne ten následok, že relevantná časť voličov rezignuje na individuálne udeľovanie hlasov, či ho aspoň obmedzí a v konečnom dôsledku hlasuje pre niektorú zo strán, resp. združenie ako celok.<sup>19</sup>

Z toho vyplýva i debata o nutnosti existencie umelej klauzuly. Tento nástroj má vo všeobecnosti za cieľ vylúčiť príliš malé subjekty od prístupu k mandátom a tým zabrániť príliš veľkej fragmentácii voleného telesa. V českých obecných voľbách je výška klauzuly odstupňovaná. Tým sa prihliada k tomu, že ak sú hlasy volebného subjektu dané súčtom jeho kandidátov, konštantne vysoká klauzula by automaticky zvýhodňovala listiny zahŕňajúce maximum osôb a naopak najviac poškodeným by boli individuálni nezávislí. V prípade slovenských municipálnych volieb by toto opatrenie bolo taktiež potrebné, avšak iba v prípade, ak by vôbec nejaká klauzula bola zavedená. Vychádzajúc z toho, že pre zachovanie silnej personalizácie volieb do municipálnych zastupiteľstiev by bolo nevyhnutné limitovať veľkosť obvodov približne do úrovne, aká je aktuálne uplatňovaná vo voľbách do slovenských obcí, mohla by sa rola klauzuly ukázať ako fakticky nadbytočná. Jednoducho povedané, pri nie príliš veľkom počte kresiel v obvode by mohol byť prirodzený prah na zisk aspoň jedného z nich vyšší než klauzula, čím by jej úloha pôsobiť proti fragmentácii nemala relevantný základ. To, či by klauzula mala svoj zmysel, by však v plnej miere záviselo od nastavenia obvodov, pričom v prípade jej zavedenia sa možno zreteľne vysloviť za jej redukciu pri menej početných listinách, ako to uplatňuje česká úprava v tamojších obecných voľbách.

### **Ako prispôbiť systém slovenským municipalitám?**

Pre voľby do municipálnych zastupiteľstiev by sa tak dali zvážiť nasledujúce parametre. Územie municipalít by sa členilo do viacmandátových obvodov s maximálnym rozsahom mandátov blízky súčasným obecným voľbám. Tento model by síce nedokázal zaisťiť natoľko silné proporcionálne výsledky, aké sú typické pre voľby do NR SR (kap. 2.6), no

<sup>19</sup> Tento záver sa prirodzene z volebných výsledkov nedá priamo odvodiť, keďže dostupné sú iba údaje o súhrnných ziskoch jednotlivých kandidátov. Vysoká podobnosť medzi ich hlasmi v rámci listín však naznačuje, že trend hlasovať pre strany, resp. nezávislé združenia ako celky, je s veľkým počtom všetkých kandidátov na hárku prítomný.

v porovnaní s pravidlami používanými v komunálnych či regionálnych voľbách by išlo o výrazný progres, keďže alokácia kresiel na báze pomernej logiky by zamedzovala vzniku umelých väčšín nemajúcich adekvátnu oporu vo verejnej mienke. Význam viacmandátových obvodov združujúcich viaceré obce možno navyše vidieť i v tom, že jednotlivé subjekty by tomu museli prispôbovať ako zloženie svojich listín, tak i oslovovanie voličov. Tým, že by systém efektívne bránil vzniku umelých väčšín, bolo by vylúčené, aby jedna populačne silnejšia obec v rámci obvodu ovládla všetky kreslá, kým ostatné by vyšli naprázdno. Naopak logika pomerneho systému by motivovala strany i združenia nezávislých, aby stavali kandidátov naprieč obcami, keďže spoliehať sa iba na hlasy zo „svojej“ obce by nemuselo postačovať. Podľa týchto pravidiel by tak nehrozil analogický scenár, aký pripúšťajú súčasne pravidlá v slovenských obecných voľbách a aký bol ukázaný v predošlej kapitole (kap. 2.2). V zásade by tak volebný systém sám svojím nastavením prispieval k formovaniu medziobecných vzťahov, čím by mohol dopomôcť i k následnej jednoduchšej spolupráci v zastupiteľstve po voľbách.

Čo sa týka spôsobu prevodu hlasov na mandáty, do úvahy prichádza viacero matematických prepočtov, pričom nie je nevyhnutné ísť na d'Hondtovom deliteli, ktorý sa využíva v českých obecných voľbách. V zásade nič nebráni tomu, aby sa pre prepočet voličských hlasov použila totožná technika, aká je využívaná vo voľbách do NR SR, teda Hagenbach-Bischoffova kvóta (kap. 2.6) či akýkoľvek iný z využívaných spôsobov. S ohľadom na snahu o docielenie čo možno najväčšej proporcionality, sa dá iba uviesť, že menej vhodnými by v tomto zmysle boli techniky významne podporujúce voličsky silné či naopak slabé subjekty, teda napríklad deliteľ Imperiali, resp. Dánsky deliteľ. Ako d'Hondtov deliteľ, tak i Hagenbach-Bischoffova kvóta spadajú do „mierneho“ pásma a ich efekty sú v zásade prijateľne neutrálne.<sup>20</sup>

Daný systém by súčasne zaisťoval silný dôraz na personálny charakter volieb. Po prvé, bola by umožnená účasť nezávislých kandidátov, či už individuálnych alebo vo forme ich volebných združení. Ďalej, šance nezávislých na zvolenie by v porovnaní s politickými stranami neboli žiadnym spôsobom penalizované, keďže prípadná klauzula by sa pri menšom počte nominovaných primerane znižovala. Tento aspekt by bol kľúčový najmä pre samostatných kandidátov, keďže pre nich by konštantná klauzula mohla byť značne negatívna až likvidačná. K silnej personalizácii volieb by taktiež prispieval i spôsob udeľovania hlasov, keďže tie by od voličov smerovali primárne ku kandidátom a až ich súčet by určoval volebný výsledok ich strany, resp. združenia. Nakoniec, tento rys volebného systému, teda dôraz na osoby kandidátov, by podporila i možnosť voličov hlasovať naprieč politickými stranami či združeniami.

### **Postavenie nezávislých kandidátov**

Dôležitým bodom v otázke personalizácie volieb, je i to, v akej pozícii by boli nezávislí kandidáti. Z hľadiska klauzule platí, že ich šance by v porovnaní s politickými stranami neboli žiadnym spôsobom penalizované, keďže tento prípadný prvok by sa pri menšom počte nominovaných primerane znižoval. Tento aspekt by bol kľúčový najmä pre samostatných kandidátov, keďže pre nich by konštantná klauzula mohla byť značne negatívna až likvidačná. Obdobne to isté platí i o prepočte hlasov na mandáty, avšak tu je nutné upozorniť, že v danej fáze by lepšiu pozíciu mali nezávislí združenia na spoločnej listine, než tí, ktorí by kandidovali samostatne.

Logika tohto argumentu je jednoduchá. Prepočet hlasov na mandáty sa uskutočňuje tak, že pre každý subjekt sa ako základ berie súčet hlasov, ktoré získali jeho kandidáti. Výsledný počet hlasov pre politické strany či združenia nezávislých by tak bol podporený počtom postavených kandidátov, keďže každý by k tomuto zisku prispieval svojím výsledkom. U

<sup>20</sup> Vladimír Dančišin vo svojej knihe upozorňuje, že používanie kvót môže mať za následok konkrétne paradoxy pri udeľovaní mandátov. Naopak delitele túto vlastnosť nemajú, čo im oproti kvótam v záujme férovosti výsledkov dodáva na relevancii (Dančišin 2013).

individuálnych nezávislých kandidátov by tomu tak prirodzene nebolo, keďže ich "súčet" by bol totožný s počtom hlasov, ktoré ako jednotlivci obdržali. Vzhľadom na to, že výpočtový postup rozdeľovania mandátov berie do úvahy iba súčty hlasov za celé subjekty, je zrejmé, že väčšiu pravdepodobnosť zvolenia by mali osoby kandidujúce na spoločnej listine, pretože individuálne výsledky nominantov sa v tomto nastavení berú do úvahy až pri určovaní kto konkrétne obsadí rozdelené mandáty. Systém tým podporuje vznik spoločných listín, pretože takto združení kandidáti majú jednoduchší prístup k mandátom, a to aj v situácii, ak samostatne získajú menej hlasov než ich individuálne kandidujúci rival. Táto potenciálna nespravodlivosť systému, ktorá je istou daňou za prepojenie proporcionality s personálnou stránkou volieb, sa však v podmienkach municipalít nejaví ako zásadná, keďže by zo svojej podstaty podporovala kooperatívne stratégie kandidátov, a to i naprieč obcami.<sup>21</sup>

### Záverčné poznámky

V súhrne by model inšpirovaný českým systémom z obecných volieb napíňal predložené ciele. Pre voličov by síce predstavoval istú potrebu pochopenia jeho procesov, avšak v porovnaní so systémom jedného prenosného hlasu by nešlo o žiadnu dramatickú zmenu. Navyše slovenskí voliči už podobným princípom volia ako v komunálnych, tak i v regionálnych voľbách, čiže dané zmeny by zasiahli najmä spôsob počítania hlasov a udeľovania mandátov.

Ako bolo avizované vyššie, posledné poznámky sa týkajú Bratislavy a Košíc, ktoré sú postavené na dvojstupňovej samospráve. V ich prípade platí, že všetky rysy načrtnutého volebného systému by sa na ne bez ďalšieho dali jednoducho uplatniť. Jedinou výnimkou by tu boli pravdepodobne odlišné koeficienty pre určenie veľkosti obvodov, keďže v prípade oboch miest ide o populačne silnejšie celky než je to pri ostatných navrhovaných municipalitách. Pre obe mestá by pritom potenciálne mohla byť zachovaná výnimka zo súčasných komunálnych volieb, počítajúca s relatívne málo zaľudnenými mestskými časťami, vyžadujúcimi vytvorenie i jednomandátových obvodov. V nich by tak následne v záujme homogénosti pravidiel mohol byť uplatnený totožný systém, aký je odporúčaný pre výber starostov, teda alternatívne hlasovanie. Inou možnosťou je tiež nepripustenie existencie akýchkoľvek jednomandátových obvodov a priradenie viacerých mestských častí do spoločných obvodov. Daná úvaha je však vo vzťahu ku komplexnosti celej témy volebných pravidiel do municipálnych zastupiteľstiev skôr podružná. V neposlednom rade, ďalšou možnosťou, ktorú je reálne potrebné zvažovať v rámci realizácie procesu municipalizácie, je opustenie doterajšieho systému dvojstupňovej miestnej samosprávy v Bratislave a v Košiciach a prechod k jednostupňovej.

Na záver tak možno zhrnúť načrtnuté poznatky. Pre výber starostov municipalít sa ako optimálne javí alternatívne hlasovanie, ktoré oproti súčasnému výberu starostov a primátorov, resp. predsedov VÚC, omnoho výraznejšie berie ohľad na skutočné preferencie voličov. Navyše jeho pravidlá nevyžadujú žiadne organizačné potreby na konanie iného ako jediného kola volieb. V prípade municipálnych zastupiteľstiev boli predstavené dva modely, a to systém jedného prenosného hlasu a listinný pomerný systém inšpirovaný českými obecnými voľbami. Z týchto dvoch alternatív sa ako vhodnejšia javí druhá z nich, keďže popri svojich prednostiach by pre voličov neznamerala nutnosť zásadnejšieho sa učenia novým volebným pravidlám, čím by sa mohla stať akceptovaným rysom nového samosprávneho usporiadania krajiny.

<sup>21</sup> To, že posudzovaný volebný systém podporuje nezávislých kandidátov vo vzájomnej kooperácii, potvrdzuje i český prípad. V tamojších obecných voľbách je kandidatúra viacerých nezávislých kandidátov v rámci spoločných združení celkom bežným a rozšíreným javom.

## 2.4 Zaseknutí na polceste s dvomi úrovňami (2891 obcí + 160 municipalít)

Ako sme už v úvode konštatovali, Slovensko patrí medzi posledných pár krajín EÚ, ktoré sa dosiaľ municipalizačným procesom vyhýbali. Nevôľa nie je len na strane politikov pôsobiacich na centrálnej úrovni, ale i na strane Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) ako najväčšieho samosprávneho záujmového zoskupenia starostov obcí a primátorov miest na Slovensku.

Bez ohľadu na odpor kladený voči zrealizovaniu komunálnej reformy platí, že otázky efektívnosti správy vecí verejných na úrovni miestnej samosprávy v prostredí, v ktorom dve tretiny samosprávnych celkov nemajú ani 1000 obyvateľov, pričom ich obýva necelých 16 percent populácie krajiny (tab. č. 10), ostávajú aktuálne a vyžadujú si skôr či neskôr zodpovedanie a riešenie.

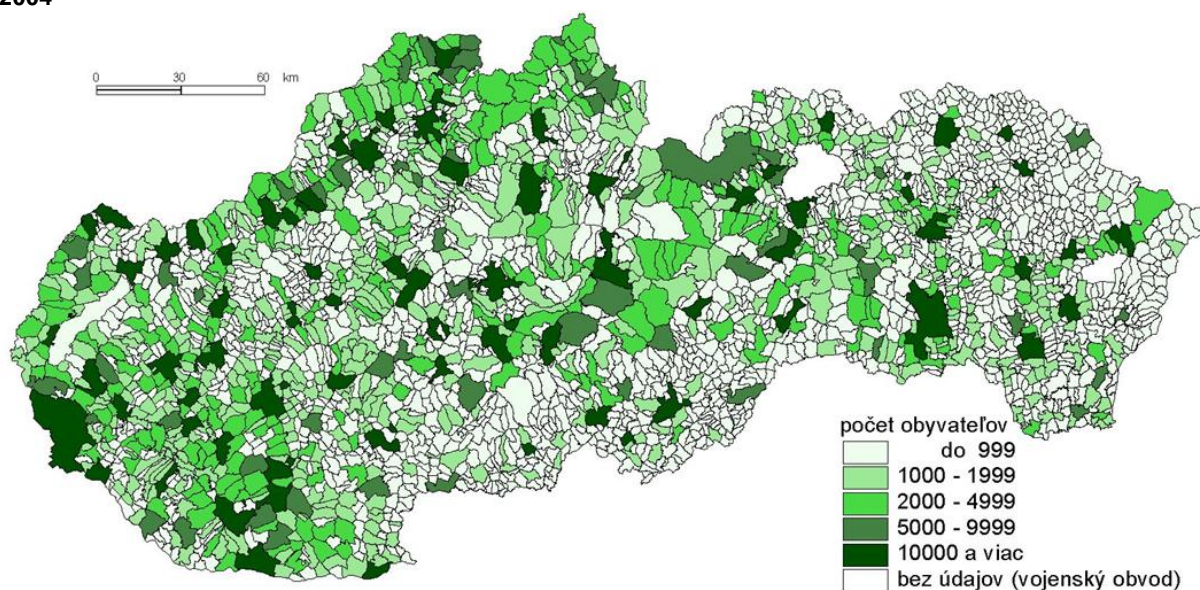
Tabuľka č. 10: Veľkostná štruktúra obcí Slovenska v roku 2008

veľkostná kategória obcí	obce			obyvatelia		
	počet	%	kumulatívne (%)	počet	%	kumulatívne (%)
do 199	385	13,32	13,32	46 845	0,87	0,87
200-499	778	26,91	40,23	267 639	4,95	5,82
500-999	763	26,39	66,62	540 207	9,98	15,80
1000-1999	560	19,37	85,99	784 601	14,50	30,29
2000-4999	273	9,44	95,44	789 318	14,58	44,88
5000-9999	60	2,08	97,51	405 217	7,49	52,36
10000-19999	32	1,11	98,62	454 808	8,40	60,77
20000-49999	29	1,00	99,62	832 123	15,37	76,14
50000-99999	9	0,31	99,93	629 046	11,62	87,76
100000 a viac	2	0,07	100,00	662 450	12,24	100,00
<b>Slovensko</b>	<b>2891</b>	<b>100,00</b>		<b>5 412 254</b>	<b>100,00</b>	

Zdroj: Štatistický úrad SR (2010) a Dušan Sloboda

Ak sa bližšie pozrieme na priestorové rozmiestnenie malých obcí na Slovensku (mapa č. 4), zistíme, že sa koncentrujú najmä v dvoch oblastiach, a to v kotlinách na juhu stredného Slovenska a v oblasti pahorkatín severovýchodu krajiny (Sloboda 2004).

Mapa č. 4: Obce Slovenska podľa príslušnosti k veľkostným kategóriám podľa počtu obyvateľov v roku 2004



Zdroj: Sloboda (2004)

Návrh, ktorý niektorí odporcovia municipalizácie ponúkajú, hovorí o možnosti, že by samospráva na miestnej úrovni (2891 obcí) bola ponechaná, pričom by zároveň vznikol nový

stupeň samosprávy na mikroregionálnej úrovni (napr. na 160 mikroregiónov podľa Slavík a kol. 2005).

Nemalo by však ísť o ďalšiu volenú úroveň samosprávy, ale o úroveň, na ktorej by spolurozhodovali starostovia obcí a primátori miest, zvolení v obciach a mestách príslušného mikroregiónu, pričom by vznikli mikroregionálne zastupiteľstvá (tab. č. 11), do ktorých by boli zvolení starostovia a primátori delegovaní.

Tento návrh by znamenal, že by na Slovensku vznikla dvojúrovňová miestna samospráva (dosiaľ u nás aplikovaná, avšak v inom modeli, len v dvoch veľkomestách krajiny, v Bratislave a v Košiciach), pričom zároveň by (zrejme) existovala i samospráva na regionálnej úrovni (samosprávne kraje).

**Tabuľka č. 11: Počty starostov a primátorov delegovaných do mikroregionálnych zastupiteľstiev (model 2891 + 160)**

<i>kraj</i>	<i>počet mikroregiónov (zastupiteľstiev)</i>	<i>počet obcí (starostov a primátorov)</i>	<i>priemerný počet starostov v zastupiteľstve</i>
Bratislavský	9	73	8
Trnavský	17	251	15
Trenčiansky	17	276	16
Nitriansky	15	354	24
Žilinský	17	315	19
Banskobystrický	31	516	17
Prešovský	28	666	24
Košický	26	440	17
<b>Spolu</b>	<b>160</b>	<b>2891</b>	<b>18</b>

Zdroj: autori podľa Slavík a kol. (2005)

Nie sme presvedčení o tom, že model, v ktorom by k existujúcim úrovňam samosprávy vnikol ešte ďalší medzistupeň, je vhodné riešenie. Bolo by skôr logické a potrebné zreformovať a previazať aktuálne existujúce samosprávne úrovne, pričom jednej z možných alternatív sa venujeme v texte ďalej (kap. 2.5).

## 2.5 Možnosti previazania municipálnej a župnej úrovne samosprávy na Slovensku

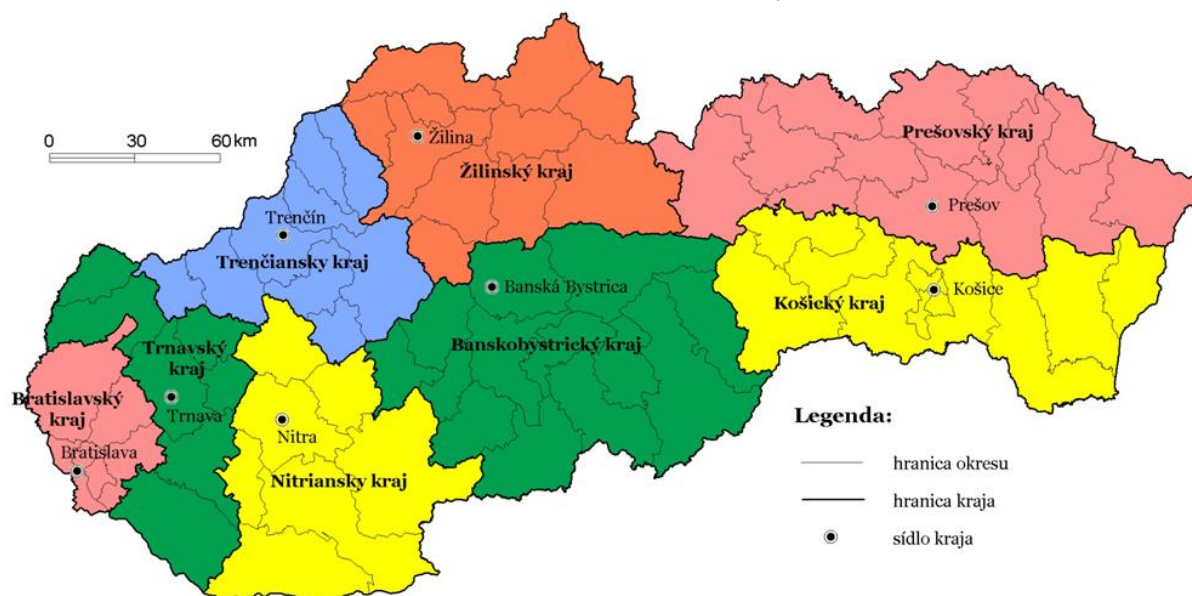
Za dosiaľ pomerne krátku existenciu samosprávnych krajov sa ešte nestalo, že by v ktoromkoľvek z ich troch doterajších volebných období nebola opätovne povstala (a následne upadla) debata o ich počte (a v poslednej dobe i o ich zmysle). Nie je to prekvapujúce, keďže osem krajov (mapa č. 5), ktoré takmer nikto nechcel (s výnimkou tých politických strán, ktoré sa pre ne hlasovaním v parlamente v roku 2001 rozhodli), majú neistú budúcnosť zapísanú už vo vienku.

Je zjavné, že regionálna politika postavená na ôsmich krajoch nie je nastavená tak, aby riešila regionálne rozdiely. Skreslenie vnútroregionálnych rozdielov by v prípade troch veľkých krajov bolo ešte významnejšie. Skutočnú hĺbku regionálnych rozdielov nám ukazuje až župné členenie. Naliehavosť riešenia týchto disparít by bola pre politikov pod tlakom občanov nutne väčšia, ak by boli tieto dramatické rozdiely neustále i štatisticky na očiach. Čo by v prípade župného členenia nepochybne boli.

### Európsky kontext

Väčšina európskych krajín, na rozdiel od Slovenska, už má za sebou uskutočnenú municipalizáciu. Časť krajín k defragmentačným procesom pristúpila už pred desiatkami rokov, iné spájanie obcí realizovali len nedávno (Klobučník 2013). Pohľad na členské krajiny EÚ potvrdzuje, že okrem Slovenska je vysoká rozdrobenosť miestnych samospráv typická už len pre Českú republiku a Francúzsko (tab. č. 12).

Mapa č. 5: Aktuálne platné územné členenie Slovenska na osem krajov



Zdroj: Sloboda – Dostál (2005)

Tabuľka č. 12: Územné členenie a samosprávne úrovne v členských krajinách EÚ

krajina	úroveň samosprávy			poznámky
	prvá	druhá	tretia	
Belgicko	589	11	3+3	M
Bulharsko	264	-	-	M
Chorvátsko	535	21	-	429 municipalít a 106 miest
Česká republika	6249	14	-	Nárast počtu obcí po roku 1989
Dánsko	98	5	-	M   Viacero fáz municipalizácie, posun počtu obcí od 1386 k 98
Nemecko	11553	301	16	M prebehla vo viacerých spolkových krajinách
Estónsko	226	-	-	M
Írsko	(34) 114	-	-	5 rád obvodov + 29 grófstiev a 75 mestských rád + 5 veľkomestských
Grécko	325	13	-	M   Posun počtu obcí od 5825 k 1033 a následne k 325
Španielsko	8116	52	17	17+2 autonómne enklávy Ceuta a Mellila
Francúzsko	36697	101	27	96 + 5 zámorských území, 22+5 zámorských území
Taliansko	8094	110	20	Decentralizačné procesy začali až v roku 1990
Cyprus	379	-	-	
Lotyšsko	119	-	-	M
Litva	60	-	-	M
Luxembursko	106	-	-	M
Maďarsko	3177	20	-	Nárast počtu obcí po roku 1989
Malta	68	-	-	
Holandsko	418	12	-	M   Do roku 2020 sa predpokladá redukcia na 150 + 5 regiónov
Rakúsko	2357	9	-	M   Ďalšia redukcia obcí sa aktuálne pripravuje napr. v Štajersku
Poľsko	2479	379	16	M
Portugalsko	308	-	-	2 autonómne regióny (Madeira a Azory), 4259 sublokálnych okrskov
Rumunsko	3181	41	-	
Slovinsko	210	-	-	M
Slovensko	2926	8	-	Nárast počtu obcí po roku 1989
Fínsko	336	-	-	M   1 autonómny región Alandy a 1 pilotný región Kainuu
Švédsko	290	21	-	M   Z 21 regiónov majú 4 osobitný štatút
Spojené kráľovstvo	406	28	4	M
EÚ 28 spolu	89680	1146	106	M znamená, že v krajine prebehla municipalizácia

Zdroj: CEMR (2012, 2013) a Dušan Sloboda



To, že na miestnej úrovni u nás spôsobuje problémy a neefektívnosť správy vecí verejných rozdrobená štruktúra miestnej samosprávy, výsledkom ktorej je približne 2900 samosprávnych celkov (obcí a miest), je už neprehliadnuteľné. Občania v menších obciach nedostávajú za svoje dane adekvátne služby. Malé obce nemajú zdroje na vlastný rozvoj a postupne sa vyľudňujú, vymierajú a zanikajú (Sloboda 2004, Ďurian 2011).

### Previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie

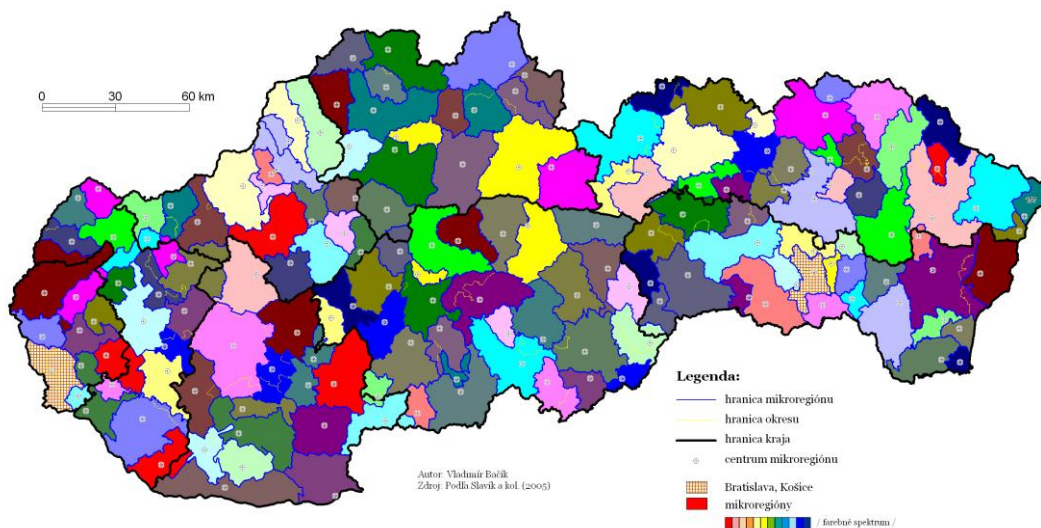
Akokoľvek zmena územného členenia na úrovni regiónov by sa nemala realizovať oddelene od komunálnej reformy, teda zlučovania obcí a združovania výkonu ich kompetencií. V roku 2005 na objednávku úradu vlády vznikla *Analýza mikroregiónov SR*, ktorá priniesla návrh rozdelenia Slovenska na 160 municipalít. V spomínanej analýze (Slavík a kol. 2005) boli identifikované mikroregióny<sup>22</sup> na základe identifikácie centier osídlenia a ich spádovosti podľa dochádzky za prácou a do škôl. Pre potreby určenia centier mikroregiónov autori použili viacero ukazovateľov<sup>23</sup>, pričom „pre každý vybraný ukazovateľ boli zvolené kvantitatívne hodnoty, ktoré umožnili diferenciaciu centier osídlenia. Diferenciácia sa vždy vykonala použitím ballovej škály,“ a výsledná „sumárna hodnota ballových hodnôt umožnila identifikáciu komplexných centier SR ako potenciálnych centier mikroregiónov“.

Autormi bolo identifikovaných 160 komplexných mikroregiónov SR, ktoré možno považovať za návrh optimálneho územno-správneho usporiadania pre potreby realizácie komunálnej reformy, na Slovensku tak potrebnej.<sup>24</sup>

### Municipalizácia v prostredí ôsmich krajov

Ako sme poukázali v inej štúdii (Sloboda 2013), revízia chybného výberu členenia na osem krajov iným chybným výberom v podobe troch krajov nie je riešením. Sme presvedčení, že akokoľvek zmena členenia na jednej z úrovní samosprávy na Slovensku by sa nemala diať oddelene od zmien na ďalšej úrovni. Preto považujeme za vhodné, aby do rozhodovania o tom, aký model regionálnej samosprávy zvoliť, prehovorila i previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie, ktorá našu miestnu samosprávu ešte len čaká.

Mapa č. 6: Aktuálne platné územné členenie SR na osem krajov a municipalizácia



Zdroj: Slavík a kol. (2005)

<sup>22</sup> Mikroregióny možno definovať ako „územné celky, v ktorých sú najviac uzatvorené regionálne procesy, najmä dochádzka za prácou a službami. Dosahujú najvyšší stupeň integrity“ (Bašovský – Lauko 1990).

<sup>23</sup> Použité boli nasledovné ukazovatele: centrá osídlenia podľa počtu obyvateľov, centrá osídlenia – historická kontinuita, administratívne centrá – historická kontinuita, školské centrá, zdravotnícke centrá, centrá dochádzky za prácou, centrá dochádzky do škôl, dopravné centrá, matričné centrá, finančné centrá.

<sup>24</sup> Treba uviesť, že nejde o jediný komplexný návrh municipalizácie SR, do pozornosti dávame tiež prácu R. Gráca (2011).

Previazať navrhovanú municipálnu štruktúru na miestnej úrovni samosprávy a osem krajov na regionálnej úrovni samosprávy je možné, hoci ako demonštruje i mapa č. 6, bolo by nevyhnutné upraviť hranice krajov alebo hranice mikroregiónov tak, aby došlo k ich úplnému prekryvu. V jednotlivých krajoch by sa nachádzalo 8 až 31 municipalít (tab. č. 13). Problém nedostatočnej vnútornej súdržnosti a chýbajúcej regionálnej identity ôsmich krajov by však pretrvával i naďalej. Nové pnutia by mohol spôsobovať i fakt, že municipality by boli podstatne silnejšími samosprávnymi entitami, než dnešné obce a mestá, pričom by odôvodnene mohli požadovať prevzatie ďalších kompetencií od samosprávnych krajov. Vystala by otázka nevyhnutnosti ďalšej existencie krajov.

Tabuľka č. 13: Počty municipálnych starostov v krajských zastupiteľstvách v prípade členenia na osem krajov

kraj	počet municipalít v kraji	počet dnešných obcí v kraji
Bratislavský	9	73
Trnavský	17	251
Trenčiansky	17	276
Nitriansky	15	354
Žilinský	17	315
Banskobystrický	31	516
Prešovský	28	666
Košický	26	440
Spolu	160	2891

Zdroj: autori podľa Slavík a kol. (2005)

### Municipalizácia v prostredí šestnástich žúp

Ak by sa 160 samosprávnych celkov, ktoré by na Slovensku vznikli po realizácii komunálnej reformy<sup>25</sup>, rozdelilo na základe odborných kritérií do 16 žúp (mapa č. 7) v rámci prirodzených regiónov (ako sú Šariš, Spiš, Zemplín a ďalšie), vytvorili by sa tak predpoklady pre synergické pôsobenie municipálnej a župnej samosprávy.

Pri aplikácii župného usporiadania by sa v žiadnej župe nebolo viac než 19 municipalít. Menší počet municipalít vo väčšom počte žúp dáva dobré predpoklady na spoluprácu municipalít v jednotlivých regiónoch, a to tak na horizontálnej úrovni ako i vo väzbe na župnú samosprávu. Predpoklad synergického pôsobenia municipálnej a župnej samosprávy posilňuje i fakt, že obe tieto systémy rešpektujú regionalizačné kritériá a sú tak vnútorne viac koherentné. Previazanosť regionálneho a municipálneho členenia nie je samoučelná. Vhodné členenie oboch úrovní samospráv ide ruka v ruku s rozhodovaním o tom, aké kompetencie majú jednotlivé úrovne samosprávy plniť, ako majú byť financované ako majú byť formované a volené ich orgány.

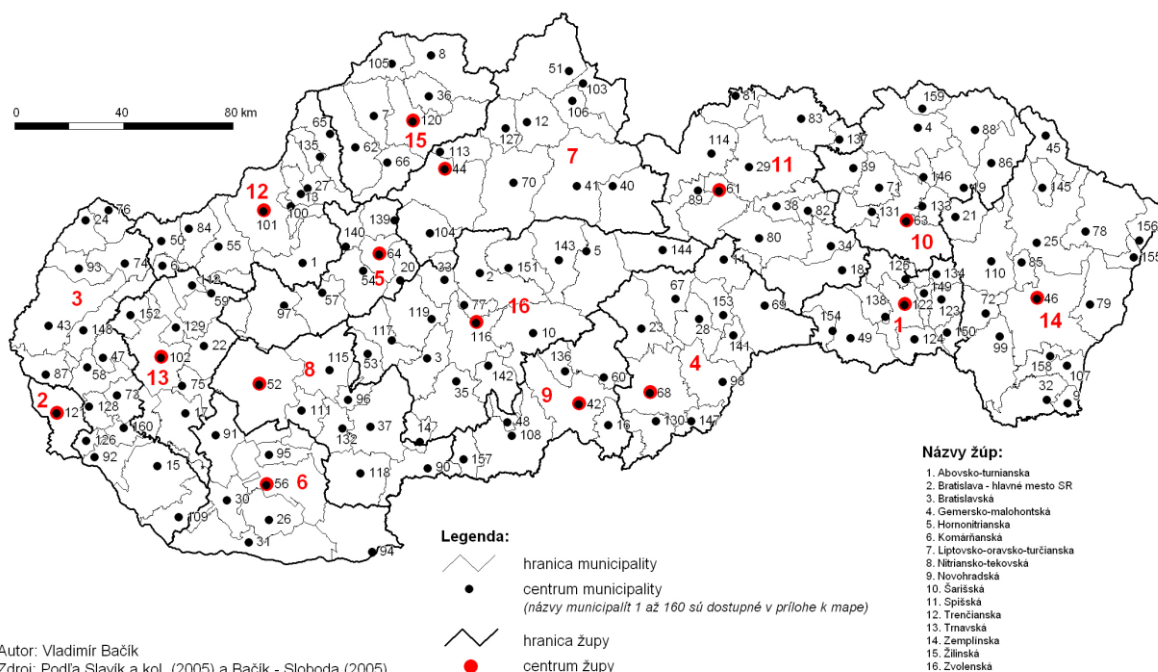
Bolo by logické viac previazať obe úrovne samosprávy i zmenou spôsobu delegovania našich volených zástupcov na župnej úrovni. Regionálne voľby s nízkou účasťou občanov v nich by sme mohli pokojne opustiť<sup>26</sup> a našimi zástupcami v župných zastupiteľstvách by sa mohli stať starostovia a primátori budúcich municipalít (združených obcí) a miest (tab. č. 14). Tí by zároveň spomedzi seba volili i župana.

Hlavné mesto Bratislava by malo mať i kompetencie župy. Bolo by taktiež potrebné prehodnotiť rozdelenie kompetencií medzi (silnejšie) municipality a župy, ktoré by mohli plniť len tie kompetencie, ktoré môžu plniť efektívnejšie, než municipality samotné (či už ide o starostlivosť o regionálnu cestnú sieť, odpadové hospodárstvo, protipovodňovú ochranu alebo iné). Je pochopiteľné, že kompetenčné zmeny musia byť realizované v spojitosti so zmenami financovania samospráv.

<sup>25</sup> Počet municipalít závisí od toho, aký model by sa na Slovensku aplikoval. Okrem uvádzaného príkladu 160 mikroregiónov SR (Slavík a kol. 2005) dávame do pozornosti i model R. Gráca (2011), ktorý (na báze inej metodiky) ráta s vyčlenením takmer 300 municipalít.

<sup>26</sup> Nie je dôvod predpokladať, že by škoda na volebnom správaní občanov, ktorú osem krajov spôsobilo, bola reverzibilná.

Mapa č. 7: Návrh územného členenia SR na 16 žúp a 160 municipalít



Zdroj: Sloboda (2013)

Tabuľka č. 14: Počty municipálnych starostov v župných zastupiteľstvách v prípade členenia na šesťnásť žúp

župa	počet municipalít v župe	počet dnešných obcí v župe
Bratislava	1	1
Bratislavská župa	16	191
Hornonitrianska župa	7	129
Komárňanská župa	7	116
Nitriansko-tekovská župa	8	184
Trenčianska župa	11	173
Trnavská župa	8	132
Gemersko-malohontská župa	11	211
Liptovsko-oravsko-turčianska župa	11	213
Novohradská	7	150
Zvolenská	16	217
Žilinská župa	7	130
Abovsko-turnianska župa	10	115
Spišská župa	12	204
Šarišská župa	9	331
Zemplínska župa	19	394
	16	160
		2891

Zdroj: Sloboda – Dostál (2005) | Slavík a kol. (2005)

Debata a rozhodovanie o zmenách v konfigurácii našich samosprávnych regiónov nemôže byť len o počte. Výsledkom zmien – reforiem – by malo byť také rozhodnutie, ktoré bude znamenať posilnenie samospráv a bude vhodným realizačným priestorom pre municipalizáciu, pokračovanie decentralizácie, rozvoj regiónov a zvyšovanie kvality služieb poskytovaných občanom za ich dane.

## 2.6 Zmeny volebného systému na celoštátnej úrovni

Poslednú analyzovanú arénu predstavujú voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR). Tie možno označiť za kľúčový element slovenského politického systému, ktorému pripisujú vysokú váhu i samotní občania, čo dokladá ich účasť, pohybujúca sa dlhodobo nad hodnotami ostatných volebných súťaží. Od roku 1989 prebehlo na slovenskom území (vrátane federálneho obdobia) celkom osem parlamentných volieb, pričom podoba volebného systému v tomto období vykazovala skôr kontinuálny než premenlivý charakter.

### Súčasný volebný systém a jeho vývoj

Základný rámec volebného systému do NR SR (do roku 1993 do Slovenskej národnej rady – SNR) bol utvorený už v roku 1990 zákonom č. 80/1990 Zb. Ten zakotvil listinný pomerný systém a jeho základné parametre, akými boli štyri volebné obvody kopírujúce vtedajšie krajské usporiadanie či umelá klauzula troch percent ako nevyhnutná podmienka pre zúčastnené subjekty uchádzať sa vôbec o mandáty. Pre prevod voličských hlasov na mandáty bol zakotvený kvótny mechanizmus s pomerne neutrálnymi účinkami. Voličom bolo taktiež umožnené udeľovať v rámci listiny nimi preferovanej strany štyri prednostné hlasy, avšak podmienky pre posun kandidátov z nevoliteľných miest boli značne vysoké, čo tento mechanizmus významne limitovalo.<sup>27</sup>

V ďalšom období prešiel systém určitými úpravami, avšak ani v jednom prípade nedošlo k odklonu od jeho základnej pomernej logiky. K väčšine zásahov došlo ešte v priebehu 90. rokov, kedy sa mierne modifikoval kvótny prepočet hlasov a zaviedla sa klauzula piatich percent pre samostatné strany a jej vyššie hodnoty pre koalície. Popri tom sa realizovali i menej významné úpravy skôr technického charakteru, ktoré na „politickú“ stránku volebného systému nemali dopad (Spáč 2010).

K najvýznamnejšej reforme vôbec došlo na jar 1998 v rámci tzv. Mečiarovej novely. Tá primárne zavádzala prvky s cieľom oslabiť vtedajšiu opozíciu, a to pomocou úpravy podmienok pre prekonanie klauzule v prípade koalícií, posilnením roly štátnej správy nad samosprávou v rámci volebného procesu či zmenami v možnostiach vedenia kampane. Za kľúčový bod reformy sa však dá označiť opustenie rozdelenia územia do štyroch obvodov a namiesto toho zavedenie jedného celoštátneho 150 mandátového obvodu (Mesežnikov 1999; Lebovič 1999). Po voľbách v roku 1998 sa podoba volebného systému vrátila do svojej predošlej podoby, avšak práve s výnimkou štruktúry obvodov. Štyri celky, využitie pre trojicu volieb v rokoch 1990 až 1994, už obnovené neboli a celoštátny obvod pretrval ako jediný relikv Mečiarovej novely až dodnes.

Volebné reformy prvej Dzurindovej vlády, usilujúce sa o vrátenie podoby systému do stavu „pred Mečiarom“ predstavovali posledné zásahy tohto typu. Od volieb v roku 2002 sa systém v zásade nezmenil, pričom jedinou úpravou bolo posilnenie inštitútu prednostného hlasovania prostredníctvom zníženia podmienok, za akých sa kandidáti môžu posunúť hore v rámci svojej listiny. Vo všeobecnosti tak možno povedať, že volebný systém do slovenského parlamentu prešiel po roku 1990, resp. 1993 sériou zmien, avšak jeho listinná pomerná podoba zostala nepretržite zachovaná až do súčasnosti.

### Silná stránka systému - férovosť

Východiskom pre akékoľvek zmeny v súčasnom systéme, musí byť posúdenie jeho účinkov. Základnou devízou podoby volieb do NR SR je jeho vysoká miera **proporcionality**. Jednoducho povedané, svojím nastavením slovenský model zaisťuje, že v rámci procesu rozdeľovania mandátov nie je žiadna politická strana oproti svojim konkurentom zvýhodnená či naopak penalizovaná. Tento efekt je spôsobený prítomnosťou celoštátneho obvodu,

<sup>27</sup> V prvých voľbách potrebovali kandidáti na posun po listine získať taký počet preferenčných hlasov, ktorý zodpovedal aspoň polovici všetkých voličov strany, ktorí sa rozhodli na prednostnom hlasovaní participovať. Až od volieb 1992 sa hranica započítania preferencií stanovila ako pevný podiel z hlasov získaných stranou, čo pretrvalo až do súčasnosti.

ktorého enormná veľkosť znemožňuje, aby matematické prepočty hlasov na kreslá pomohli napríklad veľkým subjektom na úkor malých či naopak.

Vysokú mieru proporcionality potvrdzujú uvedené údaje z volieb do NR SR v roku 2012 (tab. č. 15). Ako vidieť, všetky strany získali približne o pätinu až štvrtinu viac mandátov, než by im náležalo na základe ich voličskej podpory. Platilo to ako o dominantnom Smer-SD, tak i o SaS, ktorá skončila pomerne blízko nad úrovňou klauzuly. Pomer ich získaných hlasov bol približne 7,55 k jednej a pomer ich mandátov bol úplne totožný. Ak by systém pôsobil v prospech veľkých či naopak malých strán, daný pomer by sa zmenil, čo však nenastalo.<sup>28</sup> Analogické závery pritom vyplývajú i z ostatných parlamentných volieb po roku 1998.

Tabuľka č. 15: Index deformácie vo voľbách do NR SR 2012

strana	hlasy	hlasy (v %)	mandáty	mandáty (v %)	index deformácie
Smer-SD	1 134 280	44,41	83	55,33	1,25
KDH	225 361	8,82	16	10,67	1,21
OLaNO	218 537	8,55	16	10,67	1,25
Most-Híd	176 088	6,89	13	8,67	1,26
SDKÚ-DS	155 744	6,09	11	7,33	1,2
SaS	150 266	5,88	11	7,33	1,25
ostatné	493 450	19,36	0	0	0

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Poznámka: Index deformácie predstavuje podiel medzi percentom mandátov a hlasov, ktoré politická strana získala. Ak strana získa vyšší podiel mandátov ako má hlasov (hodnota indexu je vyššia ako jedna), znamená to, že strana je volebným systémom nadreprezentovaná, pretože v parlamente ju zastupuje vyšší podiel poslancov, ako je jej reálna podpora v spoločnosti. Ak je naopak jej podiel mandátov nižší než percento hlasov (index nižší ako 1), systém ju poškodzuje a vo výsledku je strana podreprezentovaná (Šedo 2007)

Tým, že slovenský systém operuje v podmienkach vysoko početného obvodu, je nemožné, aby určitá veľkostná kategória strán získala výhodu a súčasne je vylúčené, aby bol akýkoľvek subjekt podreprezentovaný pod úroveň svojej voličskej podpory. Znamená to, že ak politická strana v parlamentných voľbách na Slovensku získa napríklad 25 percent hlasov, za žiadnych okolností nedostane menej ako štvrtinu, teda 35, kresiel. Nadreprezentácie subjektov (hodnoty indexu nad 1) sú spôsobené iba prepadnutými hlasmi strán, ktoré nepresiahli klauzulu, pričom čím viac týchto hlasov je, tým viac kresiel získajú parlamentné strany nad rámec svojej skutočnej podpory (Spáč 2010: 57-59).

### Slabiny dnešného volebného systému

Férová distribúcia mandátov s ohľadom na získané hlasy predstavuje silné pozitívum slovenského systému. Na druhej strane však možno identifikovať i jeho konkrétne zápory, pričom zvýrazniť možno predovšetkým dva. Po prvé je to neschopnosť systému adekvátne zaistiť **zastúpenie regiónov** v parlamente a po druhé ide o **slabý dopad prednostného hlasovania** na personálne zloženie NR SR. V oboch prípadoch je hlavnou príčinou celoštátny obvod, čo z neho robí značne kontroverzný prvok vedúci ako ku kladným, tak i negatívnym dôsledkom.

### Nedostatočné zastúpenie regiónov

Prvým bodom je otázka reprezentácie regiónov. Zakotvenie jediného 150 mandátového obvodu má ten následok, že politické strany zostavujú iba jednu kandidátnu listinu so všetkými svojimi nominantmi. Skladba listín je plne v ich rukách, čo znamená, že im nič

<sup>28</sup> V tabuľke by v takom prípade navyše bolo možné pozorovať zostupný alebo naopak vzostupný trend hodnôt indexu, k čomu taktiež nedošlo. Napríklad ak by slovenský systém pomáhal veľkým stranám, index Smeru-SD by musel byť citeľne vyšší než u ostatných strán. V praxi však k ničomu takému nedochádza, keďže najnižší i najvyšší výsledok indexu vo voľbách 2012 dosiahli dve malé strany.

nebráni, aby ich zostavili iba z osôb rovnakého pohlavia, povolania, či pochádzajúcich z totožného mesta. I keď takto extrémny postup strany v praxi nevolia, volebný systém neobsahuje žiadnu inštitucionálnu záruku vedúcu k primeranému zastúpeniu regiónov v NR SR.

To, že politické subjekty tvoria jednotné listiny, posilňuje centralizáciu procesu nominácií a rolu straníckych vedení. Vo výsledku tak naprieč spektrom dochádza k tomu, že nadmerné zastúpenie na listinách, no predovšetkým v samotnom parlamente, získavajú zástupcovia hlavného mesta, kým zvyšné regióny výrazne zaostávajú. Pre ilustráciu, v poslednej dekáde tvorili bratislavskí poslanci vždy približne jednu tretinu NR SR. I keď je zrejmé, že viacerí politici, pochádzajúci z iných častí krajiny, si z praktických dôvodov zmenili bydlisko na Bratislavu, daná hodnota je výrazne vyššia, než podiel hlavného mesta na populácii štátu.

### Neefektívne prednostné hlasovanie

Druhým významným negatívom slovenského volebného systému, je oslabenie až minimalizácia účinkov prednostného hlasovania. Daný mechanizmus by mal zaisťovať, aby voliči v prípade potreby mohli zasiahnuť do poradia kandidátov na listinách, stanovenom politickými stranami. V praxi je však tento priestor pre občanov skôr formálny, na čom má najväčší podiel práve celoštátny obvod.

Pod vplyvom tohto prvku v sebe kandidátne listiny kombinujú dve charakteristiky. Po prvé, tým, že strany vytvárajú iba jednu listinu, do ich čela sú nominované ich kompletne vedenia. Po druhé listiny zahŕňajú spravidla 150 kandidátov, čo výrazne narúša možnosti voličov ľahko sa v nich orientovať a ich objemu možno pripísať skôr odstrašujúci účinok. Súhrne to vedie k tomu, že voliči svoje prednostné hlasy adresujú predovšetkým popredným nominantom. V jednotlivých voľbách kandidáti zoradení na prvých desiatich miestach získavajú viac než polovicu všetkých odovzdaných preferencií, pričom spravidla je tento ich podiel ešte výrazne vyšší (tab. č. 16). Znamená to tak, že v slovenských stranách si prví desiatich kandidáti medzi sebou podelia viac prednostných hlasov ako ich zvyšní 140 spolustraníci. Vysoká početnosť listín tento nepomer iba posilňuje, keďže veľký počet kandidátov vedie k vysokému rozptylu hlasov voličov a nominanti s horším poradím získavajú skôr zanedbateľné objemy „krúžkov“ hlboko pod hranicou potrebnou pre posun smerom nahor.

Tabuľka č. 16: Podiel prednostných hlasov udelený prvým desiatim kandidátom

voľby 2006		voľby 2010		voľby 2012	
strana	hlasy (v %)	strana	hlasy (v %)	strana	hlasy (v %)
SMER-SD	73,28	SMER-SD	85,3	SMER-SD	79,4
SDKÚ-DS	75,81	SDKÚ-DS	72,33	KDH	67,16
SNS	68,07	SaS	54,33	OLaNO	14,79
SMK	64,29	KDH	63,39	Most	59,89
ĽS-HZDS	67,51	Most	59,68	SDKÚ-DS	61,83
KDH	69,58	SNS	75,75	SaS	68,92

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Poznámka: Jedinou výnimkou z načrtnutého trendu bola strana OĽaNO, kde podiel hlasov pripadajúcich na popredných kandidátov bol výrazne nižší, čo bolo spôsobené kandidatúrou jej lídrov na konci listiny

Výsledne tak najviac prednostných hlasov na Slovensku získava úzka skupina straníckych lídrov, z ktorých spravidla vyčnievajú predsedovia. Po nich nasleduje strmý pokles obdržaných preferencií, ktorý končí až v marginálnych hodnotách a na tejto hladine sa udržiava až do konca listiny. Na základe toho systém výrazne limituje možnosti voličov výraznejšie zasiahnuť do personálnej skladby NR SR, keďže v zásade je pripustený iba malý počet posunov kandidátov z pôvodných nevoliteľných miest. Najvýraznejšie sa to prejavilo vo voľbách 1998, keď sa neposunul žiadny kandidát a v roku 2002, keď sa to poradilo jedinému,

a to Á. Duka-Zólyomimu z SMK. V danom nastavení bolo prednostné hlasovanie fakticky zablokované.

Reakciou na to bola pred voľbami 2006 znížená hranica započítania z desiatich na tri percentá hlasov politickej strany, čo umožnilo istému počtu kandidátov dostať sa k mandátom pomocou preferencií voličov. I keď s každými ďalšími voľbami tento počet postupne rástol (siedmi v roku 2006, jedenásti v 2010 a pätnásti v 2012), daný trend nemožno preceňovať, keďže k nemu prispeli konkrétne špecifické rysy, ktoré sa v budúcnosti nemusia opakovať. Za všetky možno spomenúť skupinovú kandidatúru osôb z OKS na listine Mostu-Híd v roku 2010 či úmyselné stavenie skupiny okolo I. Matoviča na posledné štyri priečky vo voľbách 2010 a 2012. Dá sa tak konštatovať, že napriek vysokému záujmu verejnosti o prednostné hlasovanie, je jeho nastavenie naďalej veľmi limitujúce, a teda posilňujúce vôľu politických strán, pričom hlavným faktorom je tu opäť jeden celoštátny obvod (Spáč 2013).

Súčasný systém používaný pre voľby do NR SR tak možno zhrnúť nasledovne. Na jednej strane sa tento model vyznačuje vysokou férovosťou, garantujúcou neutrálny prístup ku každej strane, ktorej sa podarí presiahnuť klauzulu. Pri rozdeľovaní mandátov je irelevantné, či získal subjekt osem alebo tridsať percent hlasov voličov, pretože systém ho oproti jeho konkurentom žiadnym spôsobom nezvýhodní, ani ho nepoškodí. Oproti tomu súčasné pravidlá volieb nedokážu garantovať adekvátne zastúpenie regiónov v parlamente a ich ďalšou slabinou je značne úzky priestor pre voličov, ako ovplyvniť personálnu skladbu NR SR. Spomenuté účinky majú spoločného determinanta, ktorým je jeden celoštátny obvod, čo znamená, že reformy usilujúce sa o nápravu daného stavu, musia nutne počítat s modifikáciou tohto prvku. S ohľadom na kontinuitu systému pritom platí, že pre realizáciu požadovaných úprav je možné naďalej zostať pri listinnom pomernom systéme, čoho kladnou stránkou je i jednoduchšie akceptovanie a pochopenie zmien zo strany verejnosti.

### **Viac obvodov – možné riešenie?**

Ako najjednoduchšie riešenie sa v tomto ohľade ponúka prechod k väčšiemu počtu volebných obvodov. Takýto model už v parlamentných voľbách bol využitý, a to v prvej trojici volieb po roku 1989. V prípade odstránenia celoštátneho obvodu by politické strany po novom už do volieb nezostavovali jednu spoločnú listinu, ale paralelne by museli vytvoriť toľko menných zoznamov, koľko obvodov by sa utvorilo. Modelovo, ak by nové obvody kopírovali hranice súčasného krajského usporiadania, politické strany by, za predpokladu ich účasti v plnom rozsahu súťaže, vytvárali celkom osem samostatných listín.<sup>29</sup> Tie by v porovnaní s aktuálnym stavom mohli byť zreteľne kratšie, keďže v každom obvode by sa súperilo iba o časť poslaneckých kresiel.

Aké účinky by sa od prechodu k viacerým obvodom dali očakávať? Dá sa povedať, že obe zmienené negatíva súčasného stavu by boli značne potlačené. Po prvé, priradenie mandátov k jednotlivým obvodom by predstavovalo konkrétnu inštitucionálnu garanciu vyváženého zastúpenia regiónov v parlamente. V tomto ohľade je nepodstatné, či by systém všetky mandáty rozdeľoval iba v rámci obvodov alebo by zahŕňal i druhé skrutínium na celoštátnej úrovni pre alokáciu zvyškových kresiel, ako to bolo v prvej polovici 90. rokov. Po druhé, dá sa predpokladať, že s viacerými obvodmi by sa významne posilnila váha prednostného hlasovania. Tým, že by strany museli opustiť model jednej spoločnej listiny, boli by nútené rozdeliť svoje vedenia do viacerých menných zoznamov, ktoré by oproti súčasnosti obsahovali výrazne menej kandidátov. Odpadli by tak základné rysy aktuálnych

<sup>29</sup> V prípade existencie viacerých obvodov je teoreticky prípustné, aby politické strany nasadzovali svoje listiny iba do niekoľkých z nich, čím však znižujú svoje šance na úspech. Na druhej strane tento kalkul môže byť racionálny, ak strana nemá v konkrétnom obvode takmer žiadnu podporu, čo by na Slovensku splňala napríklad SMK s jej pozíciami v severných častiach krajiny.

kandidátnych listín (koncentrácia vedení a veľký počet mien vedúci k rozptylu hlasov), ktoré slovenským voličom limitujú ich možnosti, ako zasiahnúť do personálneho zloženia NR SR.<sup>30</sup>

Ako problematický bod jednoduchého prechodu k viacerým obvodom by sa však v politickej realite mohla ukázať otázka proporcionality. Za predpokladu zachovania 150 členného parlamentu by každý nárast počtu obvodov logicky viedol k znižovaniu počtu mandátov v nich rozdeľovaných. Pritom platí, že čím menšia je veľkosť obvodov, tým menej proporčné výsledky daný systém produkuje, pretože výhodu získavajú veľké strany na úkor malých. Súčasný celoštátny obvod svojím objemom podobný vývoj vylučuje, no to isté sa už nedá povedať o nastavení operujúcom s viacerými obvodom.

**Tabuľka č. 17: Simulácia rozdelenia mandátov vo voľbách do NR SR 2012**

strana	obvody				
	1	4	8	12	16
Smer-SD	83	84	85	87	88
KDH	16	16	15	16	15
OLaNO	16	16	15	15	15
Most-Híd	13	13	13	13	13
SDKÚ-DS	11	11	11	10	10
SaS	11	10	11	9	9

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Dané tvrdenia potvrdzujú i simulované výsledky volieb v roku 2012 pri odlišných počtoch obvodov (tab. č. 17). Ako vidieť, s nárastom počtu obvodov by stúpala zisk kresiel pre víťazný Smer-SD, a to na úkor ostatných menších subjektov. Nie je pritom náhoda, že jediná strana, ktorej by ani pri viacerých obvodom neklesla porcia mandátov, bol Most-Híd. Dôvodom je silne koncentrovaná podpora tejto formácie v južných častiach Slovenska, a teda ani rozdelenie územia krajiny do viacerých celkov by ju zásadnejšie nedokázalo penalizovať. To však už neplatí o ostatných menších stranách s viac rozptýlenou podporou naprieč celým štátom.

Vo všeobecnosti sa však dá povedať, že ani presun k maximálnemu počtu, teda k šiestnástim obvodom, by nespôsobil príliš radikálne posuny v ziskoch mandátov. K tomu dopomáha používaná Hagenbach-Bischoffova kvóta a tiež celoštátne druhé skrutínium, ktoré by bolo nevyhnutné pre alokáciu nerozdeľovaných kresiel. Ak by však bol upravený i matematický vzorec pre prepočet hlasov na mandáty a systém by začal využívať niektorý z volebných deliteľov pôsobiach viac v prospech väčších subjektov, súhrnné účinky by boli omnoho drastickejšie a pre menšie formácie i potenciálne eliminujúce (Spáč 2010). Pre významnejšie narušenie proporcionality by tak samotný nárast počtu obvodov bez ďalších úprav nepostačoval. Otázne však je, ako by bol prijatý i tento návrh, keďže v straníckom systéme, kde dlhodobo pôsobí viacero menších strán a vytvárané koalíčné vlády spravidla nemávajú v NR SR výraznejšiu väčšinu, by i posun o niekoľko mandátov mohol rozhodovať o tom, kto vstúpi do vlády a kto zostane v opozícii.

V porovnaní so súčasným systémom by zavedenie viacerých obvodov síce oslabovalo aktuálne slabiny spojené s reprezentáciou regiónov a prednostným hlasovaním, no súčasne by tým objektívne vznikol tlak na mieru proporcionality. Tento záver nie je prekvapujúci, keďže nastavenie prvkov volebných systémov je spravidla o kompromisoch a maximalizácia všetkých kladných črt je vylúčená. Napriek tomu je možné predostrieť návrh listinného pomerného modelu, ktorý podobne ako viaceré obvody utlmuje negatíva aktuálneho

<sup>30</sup> V tomto bode však platí, že nastavenie prednostného hlasovania by nesmeli byť výraznejšie korigované inými zásahmi v neprospech voličov napríklad v podobe zníženia hlasov, ktoré môžu udeliť či zvýšením hranice započítania preferencií.



volebného systému za súčasného plného udržania miery proporcionality vo voľbách do NR SR (Spáč 2013).

### Navrhované východisko – obvody na dvoch úrovniach

Podstata myšlienky spočíva v zachovaní celoštátneho obvodu, avšak iba pre účely spočítania hlasov a rozdelenia mandátov medzi politické strany. Vo všetkých ďalších ohľadoch už systém pracuje s viacerými obvodmi, čo znamená, že politické strany by tu na rozdiel od dneška zostavovali niekoľko a nie iba jedinú kandidátnu listinu. Súčasný volebný systém pracuje v dvoch krokoch. V prvom spočíta hlasy a prideli mandáty stranám a v druhom vyhodnotí výsledky prednostného hlasovania a stanoví, ktorí kandidáti sa stanú poslancami. Návrh zmeny do tejto štruktúry vkladá potrebný medzikrok v podobe rozdelenia mandátov do jednotlivých regiónov. Obsah návrhu reformy sa dá optimálne vysvetliť na názornej ukážke, ktorou budú voľby do NR SR v roku 2012.

### Prvý krok – rozdelenie mandátov

V prvom kroku dôjde k spočítaniu hlasov a alokácii kresiel medzi strany, a to **identicky**, ako je tomu v súčasnosti. Znamená to, že hlasy pre politické subjekty sa spočítajú za celé Slovensko, teda naďalej v podmienkach celoštátneho obvodu. Následne sa pri zachovaní existujúcich matematických prepočtov určí, koľko mandátov získa každá formácia. Výsledky tohto kroku sú tak z logiky veci totožné s dnešným volebným systémom a zhodné so skutočnými výsledkami volieb 2012 (tab. č. 18). Platí tak, že oproti dnešnému systému navrhovaný model žiadnej strane nepridá či neuberie ani jediný mandát.

Tabuľka č. 18: Prvý krok návrhu - spočítanie hlasov a rozdelenie kresiel stranám

strana	hlasy	RVČ	mandáty po delení RVČ	zvyšné hlasy	pridané mandáty	mandáty celkom
SMER-SD	1 134 280	13 644	83	1 828		83
KDH	225 361		16	7 057		16
OL'aNO	218 537		16	233		16
Most-Híd	176 088		12	12 360	1	13
SDKÚ-DS	155 744		11	5 660		11
SaS	150 266		11	182		11
spolu	2 060 276			149		

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Poznámka: Rozdeľovanie mandátov prebieha nasledovne. Súčet hlasov strán nad klauzulou sa vydeli číslom 151 (počet poslancov NR SR zvýšený o jedna) a výsledkom je tzv. Republikové volebné číslo (RVČ). Týmto číslom sa postupne vydedia hlasy strán a celočíselné podiely predstavujú získané mandáty. V prípade, že sa nerozdelí všetkých 150 kresiel, dostanú ich strany s najväčšími zvyškami hlasov

### Druhý krok – pridelenie mandátov do regiónov

Na základe prvého kroku je známe, koľko kresiel získala každá strana. Súčasný systém by v danom stave pristúpil k vyhodnoteniu preferencií a určení, kto presne sa stane poslancom. Navrhovaný model však v tomto bode zavádza stredný krok, ktorým je určenie, ako sa mandáty politických strán rozdelia do jednotlivých obvodov. Výpočtový proces sa prevádza pre každý subjekt samostatne a jeho podoba je zhodná s mechanizmom prvého kroku. Na ilustráciu bude predvedený prepočet pre Most-Híd, a to v podmienkach ôsmich obvodov zodpovedajúcich súčasnému krajom (tab. č. 19).

Tabuľka č. 19: Druhý krok návrhu - rozdelenie kresiel Mostu-Híd do obvodov

obvod	hlasy	SVČ	mandáty po delení SVČ	zvyšné hlasy	pridané mandáty	mandáty celkom
BA	25680	12578	2	524		2
TT	40548		3	2 814		3
TN	3910		0	3 910		0
NR	49365		3	11 631	1	4
ZA	5034		0	5 034		0
BB	19677		1	7 099	1	2
PO	4842		0	4 842		0
KE	27032		2	1 876		2
Spolu	176 088			11		

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Poznámka: Výpočtový postup je totožný ako v predošlej tabuľke. Skratka SVČ označuje Stranícke volebné číslo, ktorej názov vyplýva z toho, že pre každú stranu sa výpočet robí samostatne. Hodnota SVČ pre každú stranu by tak bola individuálna

Postup načrtnutý v tab. č. 19 sa realizuje pre všetky politické strany a výsledne tak druhý krok prezrádza, ako sa mandáty strán rozmiestnia do jednotlivých obvodov. V plnej miere to závisí od koncentrácie ich voličstva, teda tam, kde majú vyššiu podporu, budú mať i početnejšie zastúpenie. To dokladajú uvedené výsledky Mostu-Híd, ktorý by kreslá získaval najmä na juhu územia. Čo sa týka ostatných strán, pre účely ďalšej interpretácie (nižšie) uvádzame ich výsledné hodnoty v dvoch variantoch, a to pri ôsmich i šestnástich obvodoch (tab. č. 20 a 21).

Tabuľka č. 20: Druhý krok - rozdelenie mandátov strán podľa ôsmich obvodov

obvod	SMER-SD	KDH	OLaNO	Most-Híd	SDKÚ-DS	SaS	spolu
BA	8	2	3	2	3	4	22
TT	7	1	2	3	1	1	15
TN	12	2	2	0	1	1	18
NR	10	1	1	4	1	1	18
ZA	13	3	2	0	1	1	20
BB	10	1	2	2	1	1	17
PO	13	4	2	0	1	1	21
KE	10	2	2	2	2	1	19
Spolu	83	16	16	13	11	11	150

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Použitie skratky: Bratislavský kraj (BA), Trnavský (TT), Trenčiansky (TN), Nitriansky (NR), Žilinský (ZA), Banskobystrický (BB), Prešovský (PO) a Košický (KE)

Tabuľka č. 21: Druhý krok - rozdelenie mandátov strán podľa šestnástich obvodov

obvod	SMER-SD	KDH	OLaNO	Most-Híd	SDKÚ-DS	SaS	spolu
BA - HM	5	2	2	1	2	3	15
BA	4	1	1	3	1	1	11
TT	5	1	2	1	1	1	11
TN	7	1	1	0	1	1	11
ZA	8	1	1	0	0	1	11
LOT	7	2	2	0	1	1	13
HN	6	1	1	0	0	0	8
NRT	5	1	1	1	1	1	10
KM	3	0	0	3	0	0	6
ZV	7	1	1	0	1	1	11
NH	2	0	0	1	0	0	3
GM	2	0	0	1	0	0	3
SP	5	1	1	0	1	0	8
SA	6	2	1	0	1	0	10
AT	4	1	1	1	1	1	9
ZE	7	1	1	1	0	0	10
Spolu	83	16	16	13	11	11	150

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty Peter Spáč

Použitá skratky: Bratislava - hlavné mesto (BA – HM), Bratislavská (župa) (BA), Trnavská (TT), Trenčianska (TN), Žilinská (ZA), Lipt.-Orav.-Turčianska (LOT), Hornonitrianska (HN), Nitriansko-Tekovská (NRT), Komárňanská (KM), Zvolenská (ZV), Novohradská (NH), Gemer.-Malohontská (GM), Spišská (SP), Šarišská (SA), Abov.-Tur. (Košická) (AT), Zemplínska (ZE)

### Tretí krok – vyhodnotenie prednostného hlasovania

Posledný tretí krok návrhu sa opäť približuje súčasnému volebnému systému, keďže predstavuje vyhodnotenie prednostného hlasovania a určenie, ktorí kandidáti sa stanú poslancami. Zásadný rozdiel však spočíva v tom, že tento proces by sa podľa návrhu odohrával v každom obvode samostatne a nie už za celé Slovensko, ako je tomu dnes. Znamená to, že (pri zachovaní ostatných podmienok) by kandidát na posun po listine vo vlastnom obvode potreboval získať tri percentá hlasov svojej strany taktiež v danom obvode. Daný posun by významne uľahčil situáciu regionálne známym kandidátom, ktorí síce sú schopní vo svojom domácom prostredí a okolí naakumulovať značný počet krúžkov, avšak tým, že musia dosiahnuť konkrétny podiel z celoštátneho výsledku svojej strany, sú ich nádeje na posun veľmi nízke (Spáč 2013). Presun prednostného hlasovania na regionálnu úroveň tento jav odstraňuje, čím pripúšťa omnoho silnejšie zásahy voličov do skladby NR SR.<sup>31</sup>

### Účinky navrhovaného systému

Čo by teda navrhovaný systém spôsobil? Obdobne ako prosté zvýšenie počtu obvodov, i táto volebná reforma by utlmila oba zápory súčasných volebných pravidiel. Druhý krok rozdeľujúci mandáty strán do obvodov predstavuje inštitucionálnu záruku adekvátnejšieho zastúpenia jednotlivých regiónov v parlamente. I keď oproti modelu používanému v trojici volieb 1990-1994, ktorý rozdeľoval kreslá do obvodov na základe súhrnnej voličskej účasti,

<sup>31</sup> Iba pre ilustráciu, pri 8 obvodoch by OĽaNO v trnavskom obvode získalo dve kreslá (tab. č. 20), pričom strana tu dostala celkom 26 974 hlasov. Aby sa niektorí z kandidátov na tejto listine dokázali posunúť v poradí, museli by získať iba o niečo viac než 800 preferenčných hlasov. Voliči by tak v prípade snahy o zásahy do poradia určenom stranou mali v porovnaní so súčasným nastavením výrazne väčšie možnosti, ako ich zrealizovať.

využíva predkladaný návrh iný postup, výsledky oboch procedúr sa odlišujú iba minimálne (Spáč 2013). Taktiež by vznikli predpoklady pre významnejší dopad prednostného hlasovania, k čomu by prispelo odstránenie celoštátnej listiny a tým faktické uľahčenie podmienok pre postup kandidátov z nevoliteľných miest. Dané efekty by pritom nevytvárali žiadny tlak na zníženie proporcionality volebných výsledkov, keďže prvý výpočtový krok, teda numerické rozdelenie mandátov medzi strany, zostáva v identickej podobe, ako je tomu dnes.

Predkladaný volebný systém tak v súhrne zachováva silnú férovosť systému a súčasne tlmí jeho dva hlavné nedostatky. Za pozitívny posun možno považovať práve adresnejšie rozdelenie mandátov do regiónov, čím by došlo k odstráneniu dnešného nadmerne silného zastúpenia hlavného mesta. Tým, že by strany získavali svoje kreslá v závislosti od svojej podpory, vznikla by garancia, že ich významnejšie voličské koncentrácie by nezostali bez poslanskej reprezentácie. Modelovo tu možno poukázať na simulované výsledky v tab. č. 20 a 21, kde by SDKÚ-DS a SaS na základe sústredenia ich elektorátu na západe krajiny pripadlo viac mandátov na tieto oblasti, kým KDH či Smer-SD by v súlade s rozmiestnením ich voličov zastupovalo viac poslancov zo stredného a východného Slovenska. Pre všetky strany bez výnimky by pritom naďalej platilo, že svojimi listinami by bolo výhodnejšie pokryť celé územie štátu, pretože i keď by v niektorých obvodoch nemuseli získať žiadne kreslo, hlasy z týchto regiónov by mohli v rámci prvého výpočtového kroku navýšiť celkový počet mandátov.

Poslednou riešenou otázkou je, aký počet obvodov sa dá považovať v rámci predkladaného návrhu za optimálny. Iba pre pripomenutie, riešenie tohto problému žiadnym spôsobom nezasahuje do miery proporcionality, pretože proces numerického rozdelenia kresiel medzi strany (prvý krok) je na tejto veci plne nezávislý. Výber vhodného počtu obvodov sa tak odvíja iba od požadovaných nárokov na daný volebný systém. Vo všeobecnosti možno povedať, že čím väčší počet obvodov by bol zakotvený, tým adresnejšia by bolo geografická distribúcia mandátov v rámci politických strán a tým väčší vplyv by mohlo získať prednostné hlasovanie, pretože by sa úmerne zmenšilo množstvo kandidátov na jednotlivých listinách.<sup>32</sup> V tomto bode by sa tak dalo vysloviť za niektorý z variantov presahujúcich niekdajšie členenie na štyri obvody z úvodu 90. rokov.

Na druhej strane i maximalistická alternatíva so šiestimi obvodmi môže zahŕňať isté nedostatky. V porovnaní s existujúcimi ôsmimi krajinami je tu zrejmá veľkostná nerovnosť medzi obvodmi (tab. č. 20 a 21) a v tejto súvislosti je nutné vziať do úvahy reálny profil slovenského stranického systému. Tým, že v systéme dlhodobo pôsobí viacero skôr menších strán, príliš vysoký počet obvodov by nevyhnutne spôsobil, že tieto formácie by v časti z nich nezískali žiadne či nanajvýš jedno kreslo. Relevantnou otázkou je, či by v takom prípade nevznikla pre prednostné hlasovanie ďalšia prekážka, keďže sa dá očakávať, že lídri listín budú spravidla príjemcami najvyššieho počtu hlasov a väčšina zmien v poradí sa bude realizovať až na ďalších priečkach. Je nutné podotknúť, že cieľom navrhovanej podoby systému nemá byť dosiahnutie čo možno najväčšieho počtu prekrúžkovaných kandidátov z nevoliteľných miest do parlamentu, ale iba utvorenie podmienok, aby slovenskí voliči zásahy tohto typu v prípade vlastnej vôle mohli nielen formálne, ale i prakticky zrealizovať. Charakter slovenského stranického systému, by tu však mohol pôsobiť kontraproduktívne, na základe čoho možno vyvodiť, že ak by sa jeho podoba nezmenila, pre dosiahnutie požadovaných účinkov systému by sa ako vhodnejší variant mohol javiť menší počet obvodov, zodpovedajúci napríklad dnešným krajinám, resp. zjednotenie viacerých (najmä menších) regiónov do spoločných volebných obvodov.

<sup>32</sup> V prípade ôsmich obvodov možno uvažovať o listinách s 20 až 25 kandidátmi. Pri šiestimi obvodoch by tieto hodnoty ešte poklesli, no jednotlivé listiny by sa s ohľadom na odlišne veľké obvody od seba viac líšili. Vychádzajúc z nameraných údajov (tab. č. 21) by sa dalo počítať s listinami v rozsahu 10 až 20 kandidátov.

### | 3 | Možnosti participácie verejnosti v miestnej samospráve

Participácia v zmysle účasti verejnosti na činnosti samospráv je zakotvená priamo v Ústave Slovenskej republiky, vyplýva z práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných, ako aj zo samotnej podstaty územnej samosprávy. Bližšia úprava účasti verejnosti na činnosti samospráv je obsiahnutá v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Právo zúčastňovať sa na samospráve obce nie je viazané na štátne občianstvo Slovenskej republiky, ale na trvalý pobyt. Zákon priznáva práva nie občanom SR, ale obyvateľom obce.

Verejnou vo vzťahu k miestnej samospráve sú predovšetkým obyvatelia obce. Vyplýva to z ústavy, zo zákona o obecnom zriadení aj zo zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Obyvateľmi obce sa však pojem relevantnej verejnosti nevyčerpáva. Účasť verejnosti na činnosti samosprávy môže mať formu rozhodovania či spolurozhodovania, alebo formu ovplyvňovania orgánov samosprávy (Dostál – Sloboda – Kuhn 2013).

#### 3.1 Doterajší vývoj a aktuálny legislatívny stav

Účasť verejnosti na činnosti samospráv je zakotvená priamo v Ústave SR. Vyplýva z práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných, ako aj zo samotnej podstaty územnej samosprávy (box č. 7).

##### **Box č. 7: Ústavný základ pre účasť verejnosti na činnosti samospráv v právnom systéme SR**

Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy platí, že:

*Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.*

Podľa čl. 67 ods. 1 ústavy, platí, že:

*Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku.*

Zdroj: Ústava SR

Bližšia úprava účasti verejnosti na činnosti samospráv je obsiahnutá v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (box č. 8). Obec podľa zákona združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (§ 1 ods. 1). Osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt, je obyvateľom obce (§ 3 ods. 1). Právo zúčastňovať sa na samospráve obce teda nie je viazané na štátne občianstvo Slovenskej republiky, ale na trvalý pobyt. Zákon priznáva práva nie občanom SR, ale obyvateľom obce. Obyvateľmi obce môžu byť nielen občania SR, ale aj občania iných štátov, ak majú na území obce trvalý pobyt.

##### **Box č. 8: Úprava účasti verejnosti na činnosti samospráv v zákone o obecnom zriadení**

Podľa § 4 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vykonávajú samosprávu obce jej obyvatelia, a to nasledovnými formami:

- a) orgánmi obce,
- b) miestnym referendom,
- c) zhromaždením obyvateľov obce.

Podľa § 3 ods. 2 zákona sa obyvateľ obce zúčastňuje na samospráve obce a má právo najmä:

- a) voliť orgány samosprávy obce a byť zvolený do orgánu samosprávy obce,
- b) hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum),
- c) zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor a zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva,
- d) obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce.

Zdroj: Dostál – Sloboda – Kuhn (2013)

Všetky tieto práva vyplývajú z ústavného práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných, pričom právo voliť orgány samosprávy zodpovedá právu zúčastňovať sa na

správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov. Ostatné práva sú formou realizácie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo.

### **Petičné právo**

Právo obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce okrem toho vyplýva aj z petičného práva, ktoré je tiež zakotvené v ústave. Podľa čl. 27 ods. 1 ústavy „*Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.*“ Petičné právo je bližšie upravené v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.

Okrem obyvateľov obce priznáva zákon o obecnom zriadení právo podieľať sa na samospráve obce aj ďalším osobám. Toto právo má podľa § 3 ods. 5 zákona ten, kto „*a) má na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platí miestnu daň alebo miestny poplatok, b) je v obci prihlásený na prechodný pobyt, c) má čestné občianstvo obce.*“ Týmto osobám však zákon nepriznáva právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obce a právo hlasovať v miestnom referende (§ 3 ods. 6). Takéto osoby teda majú právo zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor, zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce.

Z univerzálneho charakteru petičného práva však vyplýva, že právo obracať sa na orgány obce so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami nepatrí len obyvateľovi obce, alebo osobe, ktorá má vzťah k obci podľa § 3 ods. 5 zákona, ale každému, teda všetkým fyzickým osobám a právnickým osobám (Dostál – Sloboda – Kuhn 2013).

### **Právo voliť a byť volený**

Voľby do orgánov samosprávy obcí, čiže voľby obecného zastupiteľstva a starostu obce sú upravené v zákone č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Právo voliť do orgánov samosprávy obcí majú obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí majú v obci trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku (§ 2 ods. 1 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí).

Kým za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky môže byť zvolený občan SR, ktorý dovŕšil vek 21 rokov, za poslanca obecného zastupiteľstva môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý dovŕšil vek 18 rokov. Na rozdiel od volieb do NR SR sa teda pri voľbe do obecného zastupiteľstva nerozlišuje medzi aktívnym a pasívnym volebným právom. Vekové obmedzenie je stanovené iba vo vzťahu ku starostom a primátorom. Za starostu alebo primátora môže byť zvolený iba obyvateľ obce, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 25 rokov veku (§ 4 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí) (Dostál – Sloboda – Kuhn 2013).

### **Miestne referendum a zhromaždenia obyvateľov obce**

Miestne referendum je upravené v zákone o obecnom zriadení. Vyhlasovanie miestneho referenda aj zvolávanie zhromaždení obyvateľov obce sú vyhradenou kompetenciou obecného zastupiteľstva (§ 11 ods. 4 písm. f) zákona).

Vo vzťahu k miestnemu referendu zákon v § 11a ďalej upravuje dôvody a spôsob jeho vyhlásenia, vytvorenie komisie pre miestne referendum, informovanie oprávnených voličov, určenie platnosti a spôsob vyhlásenia jeho výsledkov. Okrem toho upravuje aj špecifické typy miestnych referend – v prípade zlučovania a rozdeľovania obcí (§ 2a zákona) a v prípade miestneho referenda o odvolaní starostu (§ 13a zákona) (box č. 9). Podrobnosti o organizácii miestneho referenda má ustanoviť obec všeobecne záväzným nariadením (§ 11a ods. 9 zákona).

Vo vzťahu k zhromaždeniu obyvateľov obce zákon konštatuje v § 11b iba to, že „*na prerokovanie obecných vecí môže obecné zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie obyvateľov*

obce alebo jej časti“. Bližšia úprava zhromaždenia obyvateľov obce je tak ponechaná na samotné obce (Dostál – Sloboda – Kuhn 2013).

#### Box č. 9: Využitie miestneho referenda o odvolaní starostu v praxi

##### Prípado obce Šoporňa

V Šoporni boli použité obe zákonom určené formy vyhlásenia miestneho referenda o odvolaní starostu. Referendum ale ani v jednom prípade nebolo uskutočnené následkom nečinnosti obecného úradu a kvôli totálnemu deštruktívnemu konaniu starostu obce. Prvý pokus sa konal dňa 10. marca 2013, teda v termíne predčasných parlamentných volieb. Vo volebnej miestnosti v miestnej škole bolo síce možné voliť, nie však zúčastniť sa miestneho referenda. Obyvatelia obce boli síce rozhorčení, patrične to dali starostovi na vedomie, ale referendum sa i tak nekonalo.

Referendová komisia sa najskôr nedostala do objektu školy, kde očakávali pripravenú volebnú miestnosť pre referendum a po otvorení školy zistili, že chýbajú aj všetky potrebné náležitosti potrebné k realizácii referenda. Neboli zabezpečené zoznamy oprávnených voličov a ani hlasovacie lístky. Po búrlivej diskusii so starostom odchádzali obyvatelia Šoporne hŕfné podávať trestné oznámenia na neznámeho páchatela pre marenie miestneho referenda.

Druhý pokus sa v Šoporni konal dňa 23. januára 2013. Starosta opäť zakázal pracovníkom obecného úradu pracovať na príprave referenda a odmietol dať referendum komisii k dispozícii zoznam voličov obce a pečiatku obce na označenie referendových lístkov. Neoznámil konanie referenda oprávneným voličom a nedal vytlačiť hlasovacie lístky. Pred budovu školy prišlo v deň, na ktorý bolo zastupiteľstvom vyhlásené konanie referenda, asi štyridsať ľudí. Hlasovať o odvolaní starostu im však opätovne nebolo umožnené. Znechutení občania Šoporne, ktorí prišli vyjadriť svoj názor na konanie starostu, zapálili niekoľko sviečok a konštatovali, že v obci „skapala demokracia.“

##### Prípado obce Ruská

Obec Ruská je naopak príkladom, kde napriek stresom, ktoré spôsobil odvolávaný starosta, poslanci a aktivisti zvládli nielen psychicky ale aj vecne všetky úskalía, ktoré na nich starosta nastražil. V Ruskej bolo vyhlásené miestne referendum o odvolaní starostu na 24. november 2012. Starosta odmietol vydať referendum komisii zoznam oprávnených voličov a nevydal ani pečiatku, aby mohli byť opečiatkované referendové lístky.

Problém absencie zoznamu oprávnených voličov vyriešila referendová komisia v spolupráci s obyvateľmi obce osobnými návštevami v domácnostiach, získaním údajov z rôznych zmlúv dostupných na úrade ale aj z katastra nehnuteľností. Obecnú pečiatku si pre potreby miestneho referenda jednoducho nechali vyrobiť. Bolo na nej napísané, že je vyhotovená len pre potreby referenda, čím sa vyhlí podozreniam z neoprávneného používania obecných symbolov.

Starosta odmietol sprístupniť obecné priestory, preto ako miesto konania miestneho referenda určili objekt škôlky, ktorá patrí cirkvi. V obecnom rozhlase nechal starosta vyhlásiť oznam, že referendum sa konať nebude. Poslanci, aktivisti a všetci, ktorí sa referenda zúčastniť chceli, aktívne informovali obyvateľov obce, že referendum sa realizovať bude tak, ako im v zákonnej lehote 15 dní pred jeho konaním oznámila referendová komisia oznamom doručeným do domácností. Referendum sa konalo dňa 24. novembra 2012, a zo 478 oprávnených voličov prišlo k urnám 273 voličov, čo predstavovalo účasť 57,11 percenta. Referendum teda bolo platné a starosta bol odvolaný.

Zdroj: Špánik – Rončák (2013)

#### Právo zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva a rady

Podľa § 3 ods. 2 písm. c) zákona majú obyvatelia obce a ďalšie osoby uvedené v § 3 ods. 5 zákona právo zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Okrem nich sa však na zasadnutí obecného zastupiteľstva môže zúčastniť aj ktokoľvek iný, pretože podľa § 12 ods. 9 zákona sú zasadnutia obecného zastupiteľstva verejné.

Avšak kým vo vzťahu ku zhromaždeniam obyvateľov obce zákon obyvateľom obce a ďalším osobám podľa § 3 ods. 5 zákona priznáva právo vyjadriť na nich svoj názor, vo vzťahu k zasadnutiam obecného zastupiteľstva im takéto právo nepriznáva. Zákon pripúšťa možnosť, že sa na zasadnutí zastupiteľstva obyvateľovi obce udelí slovo, právo vystúpiť na zasadnutí obecného zastupiteľstva však nie je nárokovateľné.

V tomto prípade existuje v zákone asymetria medzi postavením obyvateľov obce, ktorým sa slovo udeliť môže, ale nemusí, a postavením poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, poslancov Európskeho parlamentu, zástupcov vlády alebo iného štátneho orgánu, ktorým sa slovo udeliť musí, keď o to požiadajú (§ 12 ods. 10 zákona). Na druhej strane zákon nevylučuje, že na zasadnutí zastupiteľstva môže byť udelené slovo aj inej osobe ako

obyvateľovi obce alebo osobe, ktorá sa podieľa na samospráve obce podľa § 3 ods. 5 zákona. Stanovenie podrobných pravidiel o rokovaní obecného zastupiteľstva zveruje zákon rokovacím poriadkom obecných zastupiteľstiev (§ 12 ods. 12).

Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť obecnú radu ako svoj iniciatívny, výkonný a kontrolný orgán (§ 14 zákona) a komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány (§ 15 zákona). Kým obecná rada je tvorená výlučne poslancami, členmi komisií môžu byť aj ďalšie osoby. Zákon voči nim nestanovuje ani podmienku, že musí ísť o obyvateľov obce alebo osoby, ktoré sa podieľajú na samospráve obce podľa § 3 ods. 5 zákona. Členstvo v komisiách obecného zastupiteľstva tak predstavuje ďalšiu možnú formu účasti verejnosti na činnosti samosprávy.

Podobne ako možnosť vystúpenia na zasadnutí obecného zastupiteľstva, ani členstvo v komisii nie je nárokovateľné a závisí len na rozhodnutí obecného zastupiteľstva, či do komisií zvolí aj neposlancov, alebo budú komisie zložené výlučne z poslancov. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva zákon vo vzťahu ku komisiám a k obecnej rade nestanovuje, žeby ich rokovanie muselo byť verejné. Verejnosť, či neverejnosť rokovania komisií a obecnej rady je tak ponechaná výlučne na rozhodnutie obce, predovšetkým obecného zastupiteľstva. Rovnako aj to, či v prípade verejného rokovania obecnej rady a komisií majú osoby, ktoré sa na nich zúčastnia, právo vyjadriť svoj názor (Dostál – Sloboda – Kuhn 2013).

### **Možnosť verejnosti vyjadriť sa k prerokovávaným materiálom**

Ďalšou možnou formou účasti verejnosti na činnosti samosprávy, ktorá vyplýva zo zákona je možnosť vyjadriť sa k materiálom, o ktorých rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Zákon nevylučuje, aby sa obyvatelia obce alebo aj iné fyzické osoby alebo právnické osoby vyjadrili k návrhu ktoréhokoľvek materiálu, ktorým sa má zaoberať obecné zastupiteľstvo. Zo zákona však povinnosť zverejniť materiály najmenej 15 dní pred termínom obecného zastupiteľstva a umožniť verejnosti vyjadriť sa vyplýva iba vo vzťahu k návrhu všeobecne záväzného nariadenia, návrhu rozpočtu obce a návrhu záverečného účtu obce.

Vo vzťahu k návrhom všeobecne záväzných nariadení zákon ustanovuje, že dňom ich vyvesenia na úradnej tabuli „začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade“ (§ 6 ods. 4). Zákon ďalej stanovuje, že pripomienky majú byť vyhodnotené príslušnou komisiou, ak je zriadená, a vyhodnotenie má byť predložené poslancom v písomnej forme najmenej tri dni pred rokovaním zastupiteľstva (§ 6 ods. 6 a 7).

Účelom zverejnenia návrhu rozpočtu obce a návrhu záverečného účtu obce je tiež to, aby sa k nim mohli vyjadriť obyvatelia (§ 9 ods. 2 zákona). Pripomienkovanie návrhu rozpočtu a záverečného účtu a spôsob vyhodnotenia pripomienok k nim však už zákon na rozdiel od pripomienkovania návrhu všeobecne záväzného nariadenia bližšie neupravuje. Rozdiel medzi oboma formami pripomienkovania je aj v tom, že právo pripomienkovať návrh všeobecne záväzného nariadenia priznáva zákon každému, právo vyjadriť sa k návrhu rozpočtu a záverečného účtu iba obyvateľom obce.

### **Informovanosť a sloboda informácií**

Nevyhnutnou podmienkou účasti verejnosti na činnosti samosprávy a možnosti obyvateľov obce a ďalších osôb ovplyvňovať činnosť orgánov samosprávy obcí je zabezpečenie dostatočnej informovanosti verejnosti, predovšetkým zverejňovanie informácií o činnosti obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, o termínoch ich zasadnutí, o ich programe a o materiáloch, o ktorých majú rozhodovať.

Povinnosť miestnej samosprávy poskytovať primeraným spôsobom informácie o svojej činnosti vyplýva priamo z ústavy. Podľa čl. 26 ods. 5 Ústavy SR „Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“ Týmto zákonom je predovšetkým zákon č.



211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov a vo vzťahu k miestnej samospráve aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a niektoré ďalšie zákony upravujúce pôsobnosť a úlohy miestnej samosprávy.

### 3.2 Zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendá, petície a ich využívanie

Priama demokracia a zastupiteľská demokracia predstavujú formy realizácie princípu suverenity ľudu. Niekedy bývajú dávajú do protikladu, ale obvykle existujú popri sebe a navzájom sa dopĺňajú.

#### Zhromaždenia obyvateľov obce

Vzhľadom na úplne stručnú a všeobecnú charakteristiku zhromaždení obyvateľov obce v zákone je ich bližšia úprava ponechaná prakticky úplne na samotné obce, vrátane rozhodnutia o tom, či sa tak udeje formou všeobecne záväzného nariadenia alebo iného predpisu (napr. pravidiel alebo zásady organizovania), resp. či zhromaždenia obyvateľov obce budú samosprávou nejako bližšie upravené.

O tom, za akých podmienok sú platné výsledky zhromaždenia obyvateľov obce, dokonca ani o tom, či vo vzťahu k výsledkom zhromaždenia obyvateľov obce možno vôbec hovoriť o ich platnosti alebo záväznosti, sa zákon nijako nezmieňuje. Existujú názory, že výsledky zhromaždenia obyvateľov obce by mali byť záväzné: *„Verejné zhromaždenie obyvateľov obce je jeden z troch rovnocenných spôsobov, akým obyvatelia obce vykonávajú samosprávu obce. Podľa názoru autora je rozhodnutie verejného zhromaždenia obyvateľov obce záväzné pre priamo volené orgány obce, t. j. pre zastupiteľstvo a starostu, ktoré by ho pri svojej rozhodovacej činnosti mali rešpektovať.“* (Druharovský 2006).

Na druhej strane, iné názory akúkoľvek záväznosť výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce striktnie odmietajú: *„Ústava SR neurčuje právny účinok rokovania na zhromaždení obyvateľov obce. Jednoznačný právny účinok neurčuje ani § 11b zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov ... Právna úprava neurčuje podiel obyvateľov obce, ktorí sa zhromaždenia obyvateľov obce musia zúčastniť, aby na ňom mohli prijať všeobecne záväzné závery. Právna úprava neustanovuje, že zhromaždenie obyvateľov obce má pôsobnosť rozhodnúť o obecnej veci. Závery prijaté na zhromaždení obyvateľov obce sú neformálne, nespája sa s nimi právny účinok. Zhromaždenie obyvateľov obce možno hodnotiť ako miestny plebiscit. Názory prezentované na zhromaždení obyvateľov obce môžu mať odporúčací charakter pre orgány obce.“* (Drgonec 2004).

Z ústavy, ani zo zákona o obecnom zriadení záväznosť výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce nevyplýva. Na druhej strane však neexistuje žiadna prekážka, ktorá by bránila obecnému zastupiteľstvu upraviť podmienky organizovania zhromaždení obyvateľov obce takým spôsobom, aby jeho výsledky vyvolávali nejaké právne účinky, vrátane ich záväznosti. Prípadne možno takto ustanoviť podmienky, pri splnení ktorých budú výsledky zhromaždenia obyvateľov obce záväzné. Možná je však aj taká úprava, ktorá ustanoví iba odporúčací charakter výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce.

#### Úprava zhromaždení obyvateľov obce v dokumentoch samospráv

Z prieskumu, ktorý uskutočnil v roku 2013 Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika na vzorke 247 samospráv,<sup>33</sup> vyplýva, že len 34 z celkového počtu 212 samospráv, ktoré v rámci prieskumu odpovedali, uviedlo, že majú dokument týkajúci sa zhromaždení obyvateľov obce (tab. č. 22). Z ďalších zistení prieskumu vyplynulo, že spomedzi tých samospráv, ktoré venujú zhromaždeniam obyvateľov obce pozornosť do tej miery, že ich upravujú v rámci

<sup>33</sup> Vo vzorke 247 samospráv nimi bolo všetkých 138 miest, všetkých 17 mestských častí Bratislavy, všetkých 22 mestských častí Košíc a 70 vybraných vidieckych obcí z rôznych veľkostných kategórií.

svojich dokumentov, prevláda úprava prostredníctvom štatútu obce či mesta, výnimočne i prostredníctvom samostatného VZN.

**Tabuľka č. 22: Úprava zhromaždení obyvateľov obce v dokumentoch samospráv**

	počet oslovených samospráv	počet odpovedí	podiel odpovedí z oslovených samospráv (v %)	samosprávy, ktoré majú dokument týkajúci sa zhromaždení obyvateľov obce	podiel samospráv, ktoré majú dokument, z tých, ktoré odpovedali (v %)
mestá	138	128	92,75	26	20,31
obce	70	49	70	7	14,29
mestské časti Bratislavy	17	16	94,12	1	6,25
mestské časti Košíc	22	19	86,36	0	0
spolu (vzorka)	247	212	85,83	34	16,04

Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

### Realizácia zhromaždení obyvateľov obce

Identická vzorka 247 samospráv bola oslovená i s požiadavkou na zodpovedanie otázok, týkajúcich sa okrem iného aj toho, koľko zhromaždení obyvateľov obce a na aké témy sa v jednotlivých samosprávach konali v období rokov 2003-2012. Z 247 oslovených samospráv odpovedalo 193 z nich, pričom najmenšia návratnosť odpovedí bola i v tomto prípade zaznamenaná na úrovni obcí (60 percent).

Ako uvádza tab. č. 23, v necelých šiestich desiatkach z oslovených samospráv sa v období 2003-2012 konalo spolu 194 zhromaždení. Viac než 70 percent zo 193 samospráv, ktoré zodpovedali na otázky ohľadom konania zhromaždení obyvateľov obce, uviedlo, že nemajú vedomosť o tom, že by sa v období rokov 2003 - 2012 konalo čo i len jedno zhromaždenie. Ak sa konalo, tak zväčša len jedno (25 z 56 odpovedí) alebo dve až päť (24 z 56 odpovedí). Len výnimočne sa konalo viac ako päť zhromaždení v jednej zo samospráv.

Výnimkou je mesto Vráble, kde sa v rokoch 2003-2012 konalo až 28 zhromaždení obyvateľov obce. Takpovediac „štandardné“ zhromaždenia obyvateľov obce sa vo Vrábľoch týkajú návrhu rozpočtu mesta a konajú sa z iniciatívy primátora (Tibor Tóth kontinuálne od roku 2002) a mestského zastupiteľstva každoročne v častiach mesta a následne i v meste od roku 2003 (s výnimkou roku 2006). Z 28 zhromaždení sa len jedno netýkalo návrhu rozpočtu na nasledujúci rok (týkalo sa zámeru výstavby bioplynovej stanice).

**Tabuľka č. 23: Odpovede samospráv na otázky ohľadom zhromaždení obyvateľov obce**

	počet oslovených samospráv	počet odpovedí	podiel odpovedí z oslovených samospráv (v %)	samosprávy, v ktorých sa konali zhromaždenia a obyvateľov obce	podiel samospráv, v ktorých sa konali zhromaždenia obyvateľov obce z tých, ktoré odpovedali (v %)	spolu počet zhromaždení obyvateľov
mestá	138	118	85,51	30	25,42	139
obce	70	42	60	17	40,48	35
mestské časti Bratislavy	17	14	82,35	5	35,71	11
mestské časti Košíc	22	19	86,36	4	21,05	9
spolu (vzorka)	247	193	78,14	56	29,02	194

Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Drvivá väčšina zhromaždení obyvateľov obce nebola zvolávaná na podnet občanov, ale na základe iniciatívy orgánov samosprávy. Iniciátorom zhromaždení je najmä (85 percent) je zastupiteľstvo, poslanci alebo starosta či primátor (Sloboda – Dostál – Kuhn 2013b).

### Miestne referendá

V slovenskom právnom poriadku je referendum zakotvené na celoštátnej, regionálnej aj miestnej úrovni. Vo vzťahu k miestnemu referendu na rozdiel napríklad od Českej republiky<sup>34</sup> neexistuje na Slovensku samostatný zákon o miestnom referende. Zákonná úprava spôsobu vykonania referenda je obsiahnutá v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (§ 11a a niektoré ďalšie ustanovenia zákona).

Platnosť výsledkov miestneho referenda je upravená priamo v zákone o obecnom zriadení: „Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.“ (§ 11a ods. 9).

### Úprava miestnych referend v dokumentoch samospráv

Z už zmieňovaného prieskumu, ktorý uskutočnil v roku 2013 Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika na vzorke 247 samospráv,<sup>35</sup> vyplynulo (tab. č. 24), že tretina z oslovených samospráv má nejaký dokument, prostredníctvom ktorého bližšie upravuje podmienky konania miestneho referenda. Najčastejšie sú miestne referendá upravované formou VZN, prípadne v rámci štatútov miest a obcí.

Tabuľka č. 24: Úprava miestnych referend v dokumentoch samospráv

	počet oslovených samospráv	počet odpovedí	podiel odpovedí z oslovených samospráv (v %)	samosprávy, ktoré majú dokument týkajúci sa miestneho referenda	podiel samospráv, ktoré majú dokument, z tých, ktoré odpovedali (v %)
mestá	138	128	92,75	58	45,31
obce	70	49	70	10	20,41
mestské časti Bratislavy	17	16	94,12	0	0
mestské časti Košíc	22	19	86,36	2	10,53
spolu (vzorka)	247	212	85,83	70	33,02

Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Pri porovnaní počtov samospráv, ktoré majú dokumenty týkajúce sa miestnych referend a zhromaždení obyvateľov obce, možno vyšší počet tých prvých vysvetliť aj tým, že zákon o obecnom zriadení explicitne uvádza, žeby si samosprávy mali upraviť podrobnosti o organizácii miestneho referenda všeobecne záväzným nariadením, kým vo vzťahu k zhromaždeniam obyvateľov obce sa nič také v zákone nenachádza. Samosprávy, ktoré nemajú upravené podrobnosti o organizácii miestneho referenda všeobecne záväzným nariadením tak vlastne postupujú v rozpore s § 11a ods. 9 zákona o obecnom zriadení, ktorý im takúto povinnosť ukladá.

### Realizácia miestnych referend

Kým zhromaždení obyvateľov obce sa v sledovanom období 2003-2012 v zmienenej vzorke 247 samospráv uskutočnilo 194, a to v 54 obciach, tak miestnych referend sa v rovnakom čase v tej iste vzorke samospráv konalo iba 9.

<sup>34</sup> Zákon č. 22/2004 Sb. o miestnom referendu a o zmene niektorých zákonů

<sup>35</sup> Vo vzorke 247 samospráv nimi bolo všetkých 138 miest, všetkých 17 mestských častí Bratislavy, všetkých 22 mestských častí Košíc a 70 vybraných vidieckych obcí z rôznych veľkostných kategórií.

V žiadnej obci z danej vzorky sa neuskutočnilo v tomto období viac ako jedno referendum. Referendum sa konalo v štyroch mestách (Kolárovo, Trenčín, Žilina a Veľký Šariš), v štyroch obciach (Brusno, Šajdíkove Humence, Zlatá Baňa, Dvory nad Žitavou) a v jednej košickej mestskej časti (Košice - Krásna). Miestne referendum sa v tomto období neuskutočnilo v žiadnej z bratislavských mestských častí, ktoré v prieskume odpovedali.

Dve z deviatich miestnych referend sa uskutočnili na základe petície obyvateľov (Šajdíkove Humence, Zlatá Baňa), len v jednom prípade bola účasť oprávnených voličov nad 50 percent (Brusno – 62,16 percenta), a teda výsledky referenda boli platné (Sloboda – Dostál – Kuhn 2013b).

## Petície

Petičné právo patrí medzi prirodzené práva a z historického hľadiska ide o jedno z najstarších práv, ktoré sa uplatňovalo dávno pred vznikom moderných demokratických štátov. „*Prirodzenosť petičného práva bola uznávaná takmer vo všetkých režimoch bez ohľadu na ich demokratickú, či právnu povahu.*“ (Kráľ 2004). Podľa slovenského ústavného súdu predstavuje petičné právo jednu z foriem priamej demokracie a umožňuje občanom zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Z hľadiska správneho práva je kontrola vykonávaná na základe sťažností a petícií jednou z foriem kontroly vo verejnej správe.

Zákon o petíciách uvádza, že petícia musí byť písomná (§ 5 ods. 1) a každá osoba ju môže podporiť tak, že k svojim identifikačným údajom pripojí svoj podpis (§ 4 ods. 1). Podľa § 5 ods. 2 zákona o petíciách „*Pri podaní petície elektronickými prostriedkami sa písomná forma považuje za zachovanú, ak sú v nej uvedené údaje podľa § 4 ods. 1 o tom, kto ju podáva a zároveň je k dispozícii prostredníctvom elektronických prostriedkov elektronický formulár, ktorý možno podpísať zaručeným elektronickým podpisom.*“ V praxi sa však vyskytujú aj prípady elektronických petícií, ktoré ich signatári môžu podpísať bez zaručeného elektronického podpisu,<sup>36</sup> pričom možnosť podania petícií takýmto spôsobom nebýva ich adresámi spochybnovaná. Keďže podľa čl. 13 ods. 2 ústavy „*medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom*“ a ústava neobsahuje ustanovenie umožňujúce obmedziť petičné právo na základe spôsobu, akým sa fyzické osoby a právnické osoby obracajú na orgány verejnej správy, je potrebné považovať akceptovanie elektronických petícií za správne a rešpektujúce ústavou zaručené petičné právo. Z predloženia petície navyše orgánu, ktorému je adresovaná, nevyplýva povinnosť petícii vyhovieť, len ju prijať a vybaviť v súlade so zákonom. A s výnimkou špecifických typov petícií vyvolávajúcich právne účinky,<sup>37</sup> z hľadiska podania a vybavenia petície nie je rozhodujúci ani počet podpisov.

Bližšiu špecifickú úpravu výkonu petičného práva vo vzťahu k územnej samospráve neobsahuje ani zákon o petičnom práve a ani zákon o obecnom zriadení. Petícia sa v ňom spomína iba v súvislosti s petíciou za zlúčenie alebo rozdelenie obce (§ 2a ods. 6), s petíciou za vyhlásenie miestneho referenda (§ 11a ods. 1 písm. c, § 11a ods. 3) a s petíciou za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu (§ 13a ods. 3). Zákon o obecnom zriadení ustanovuje, že kontrola vybavovania petícií je súčasťou kontrolnej činnosti, ktorú vykonáva hlavný kontrolór obce (§ 18d ods. 1).

<sup>36</sup> Vid' napr. changenet.sk, sekcia Kampane: <http://www.changenet.sk/?section=kampane>.

<sup>37</sup> Napr. petícia aspoň 350 000 občanov za vyhlásenie celoštátneho referenda určená prezidentovi SR (čl. 95 ústavy), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov v obci za vyhlásenie miestneho referenda určená obecnému zastupiteľstvu (§ 11a ods. 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov v obci za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu určená obecnému zastupiteľstvu (§ 13a ods. 3 písm. a) bod 1 zákona o obecnom zriadení), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov vo vyššom územnom celku za vyhlásenie referenda na území vyššieho územného celku určená zastupiteľstvu vyššieho územného celku (§ 15 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov vo vyššom územnom celku za vyhlásenie referenda o odvolaní predsedu vyššieho územného celku určená zastupiteľstvu vyššieho územného celku (§ 15 ods. 2 písm. c) zákona o samosprávnych krajoch).

## Úprava vybavovania petícií na úrovni miestnej samosprávy

Ako ukazuje tab. č. 25, len 77 z celkového počtu 212 samospráv, ktoré v rámci už zmieňovaného prieskumu vykonaného na vzorke 247 samospráv odpovedalo, uviedlo, že majú dokument týkajúci sa petícií a ich vybavovania. Dve tretiny samospráv sa pri vybavovaní petícií neriaďa žiadnym vnútorným predpisom. Menej než desatina oslovených obcí a menej než polovica slovenských miest má nejaký dokument, ktorým sa riadi pri prijímaní a vybavovaní petícií občanov. Na opačnom póle sú bratislavské mestské časti, z ktorých desať má nejaký dokument daného typu.

Tabuľka č. 25: Úprava vybavovania petícií v dokumentoch miestnych samospráv

	počet oslovených samospráv	počet odpovedí	podiel odpovedí z oslovených samospráv (v %)	samosprávy, ktoré majú dokument týkajúci sa petícií a ich vybavovania	podiel samospráv, ktoré majú dokument z tých, ktoré odpovedali (v %)
mestá	138	128	92,75	57	44,53
obce	70	49	70	4	8,16
mestské časti Bratislavy	17	16	94,12	10	62,5
mestské časti Košíc	22	19	86,36	6	31,58
spolu (vzorka)	247	212	85,83	77	36,32

Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Keď sa pozrieme bližšie na to, ako je prijímanie a vybavovanie petícií riešené v tých samosprávach, ktoré uviedli, že sa riadia v tomto procese nejakým dokumentom, zistíme, že najčastejšie je proces prijímania a vybavovania petícií riešený v rámci predpisu označeného ako zásady či pravidlá (29 prípadov zo 77) alebo smernica (25 zo 77). Až 14 samospráv má vybavovanie petícií upravených formou všeobecne záväzného nariadenia, hoci nariadenie nie je vnútorným predpisom. Väčšina samospráv, ktoré majú upravené vybavovanie petícií nejakým dokumentom, upravuje týmto dokumentom zároveň aj vybavovanie sťažností.

## Uplatňovanie petičného práva vo vzťahu k miestnej samospráve

Identická vzorka 247 samospráv, ktoré sme spomenuli v predchádzajúcej časti, bola oslovená s požiadavkou na zodpovedanie otázok, týkajúcich sa okrem iného aj toho, koľko a aké petície boli prerokovávané v zastupiteľstve daných samospráv v období rokov 2003 až 2012 (tab. č. 26). Z 247 oslovených samospráv odpovedalo 193 z nich, pričom najmenšia návratnosť odpovedí bola zaznamenaná i v tomto prípade na úrovni obcí (60 percent).

Tabuľka č. 26: Odpovede samospráv na otázky ohľadom prerokovania petícií v zastupiteľstve

	počet oslovených samospráv	počet odpovedí	podiel odpovedí z oslovených samospráv (v %)	samosprávy, v ktorých boli prerokovávané petície v zastupiteľstve	podiel samospráv, v ktorých boli petície prerokované v zastupiteľstve z tých, ktoré odpovedali (v %)	spolu počet petícií prerokovaných v zastupiteľstvách
mestá	138	118	85,51	59	50	303
obce	70	42	60	17	40,48	30
mestské časti Bratislavy	17	14	82,35	7	50	46
mestské časti Košíc	22	19	86,36	7	36,84	19
spolu (vzorka)	247	193	78,14	90	46,63	398

Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Ako uvádza tab. č. 26, podiel samospráv, v ktorých boli petície prerokované v zastupiteľstve z tých, ktoré na otázky odpovedali, je menej než polovica. V deviatich desiatkach našich samospráv bolo v období 2003-2012 spolu prerokovaných 398 petícií.<sup>38</sup>

Bližší pohľad na počet petícií, ktoré boli v jednotlivých samosprávach v uvedenom období 2003-2012 prerokované v zastupiteľstve, hovorí, že vo väčšine miest, oslovených obcí a mestských častiach Košíc a Bratislavy neboli prejednané viac než dve petície. Viac než polovica samospráv však uviedla, že v období 2003-2012 nebol ani jeden prípad, že by bola petícia prerokovaná na rokovaní zastupiteľstva.

Pokiaľ ide o témy, ktorých sa petície týkajú, prevládajú petície so zameraním na výstavbu, a to či už petície za výstavbu, rekonštrukciu, infraštruktúrne siete, alebo petície proti výstavbe budov či priemyselných prevádzok. Časté sú i petície týkajúce sa dopravnej infraštruktúry, opravy a rekonštrukcie ciest a chodníkov, parkovísk ale i zmien v doprave. Opakovane sa samosprávy ako zriaďovatelia základných škôl stretávajú i s petíciami proti rušeniu či zlučovaniu základných škôl v súvislosti s racionalizáciou siete. Osobitným problémom sú petície týkajúce sa občianskeho spolunažívania (Sloboda – Dostál – Kuhn 2013a).

### Formy občianskej participácie

Základným nástrojom foriem občianskej participácie z hľadiska politického cyklu (tab. č. 27) sa bližšie venuje napr. Klimovský (2007).

**Tabuľka č. 27: Príklady občianskej participácie pre jednotlivé fázy procesu tvorby politiky**

<i>fáza procesu politiky</i>	<i>nástroje občianskej participácie</i>
iniciácia problému	sťažnosti; petície; podnety; návrhy; demonštratívne aktivity
estimácia politiky	návrhy; komentáre; pripomienky; protinávrhy
selekcia politiky	iniciovanie volieb/účasť na voľbách; iniciovanie referenda/účasť na referende; účasť/vystúpenia na zasadnutiach rozhodovacích orgánov; petície; demonštratívne aktivity
implementácia politiky	účasť na implementovaní zvolených nástrojov
evaluácia politiky	sťažnosti; podnety; pripomienky; účasť na prieskumoch
ukončenie politiky	aktívne odmietanie realizovanej politiky (štrajky/demonštrácie/petície); pasívne odmietanie realizovanej politiky (nezájem o politiku)

Zdroj: Klimovský (2007)

Participácia občanov v rámci tvorby nielen miestnej politiky nie je samoučelná a má väčší dopad vtedy, ak nie je jednorazová. V prípade aktívnej odozvy na strane zvolených zástupcov môže viesť k zlepšovaniu a zefektívňovaniu poskytovaných verejných služieb, k zvyšovaniu dôvery v správu vecí verejných a k posilňovaniu demokracie.

### 3.3 Možnosti rozšírenia účasti verejnosti na činnosti samosprávy

Pri úvahách o možnostiach rozširovania účasti verejnosti na činnosti samosprávy je nutné zodpovedať si na dve otázky: 1. *Kto je verejnosť?* a 2. *Aké má možnosti zúčastňovať sa na činnosti samosprávy?*

Verejnosťou vo vzťahu k miestnej samospráve sú predovšetkým obyvatelia obce. Vyplýva to z ústavy, zo zákona o obecnom zriadení aj zo zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Obyvateľmi obce sa však pojem relevantnej verejnosti nevyčerpáva. Účasť verejnosti

<sup>38</sup> V tomto počte sú zahrnuté len tie petície, ktorým bola venovaná osobitná pozornosť, nejde o petície, ktoré boli na rokovaní zastupiteľstiev len v rámci pravidelných informatívnych správ hlavného kontrolóra.

na činnosti samosprávy môže mať formu rozhodovania či spolurozhodovania, alebo formu ovplyvňovania orgánov samosprávy.

Nevyhnutnou podmienkou účasti verejnosti na činnosti samosprávy a možnosti obyvateľov obce a ďalších osôb ovplyvňovať činnosť orgánov samosprávy obcí je zabezpečenie dostatočnej informovanosti verejnosti, predovšetkým zverejňovanie informácií o činnosti obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, o termínoch ich zasadnutí, o ich programe a o materiáloch, o ktorých majú rozhodovať.

Samospráva má v zásade dve možnosti, ako sa postaví k účasti verejnosti na samospráve. A platí to – s istými rozdielmi síce, ale v základnej podstate zhodne – aj vo vzťahu k obyvateľom obce, aj vo vzťahu k ďalším skupinám osôb, či už menovaným alebo nemenovaným v zákone o obecnom zriadení. Buď môže zaujať pasívny prístup a len reagovať na občanov, ktorí sa snažia uplatňovať svoje práva vo vzťahu k samospráve. Alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy.

V nasledujúcom texte opíšeme niektoré možné nástroje rozšírenia účasti verejnosti na činnosti samosprávy (podľa Dostál – Sloboda – Kuhn 2013).

### **Účasť verejnosti na rokovaní zastupiteľstva**

Obyvatelia obce majú právo zúčastniť sa na zasadnutí zastupiteľstva, nemajú však automatický nárok na ňom vystúpiť a prehovoriť. Slovo sa im udeliť môže, ale nemusí. Zastupiteľstvá, ktoré sa chcú postaviť ústretovo k účasti verejnosti na činnosti samosprávy, to môžu zmeniť a vo svojich rokovacích poriadkoch určiť, že obyvateľ obce môže vystúpiť ku každému bodu programu aj bez toho, aby o tom hlasovalo zastupiteľstvo alebo rozhodoval niekto iný. Môže sa napríklad stanoviť, že obyvatelia, ktorí sa prihlásia, dostanú slovo, keď skončia vystúpenia poslancov.

Podobne by bolo vhodné priznať obyvateľom obce právo reagovať, ak na nich v diskusii zareaguje niektorý z poslancov.

Okrem práva vystúpiť ku každému bodu programu môže zastupiteľstvo určiť, že povinnou súčasťou každého zasadnutia (podobne ako kontrola uznesení alebo interpelácie) bude aj bod vystúpenia verejnosti. V rámci neho by mali mať obyvatelia právo vystúpiť k akejkoľvek téme týkajúcej sa obce a samosprávy, nielen k bodom programu prebiehajúceho zastupiteľstva. Vhodné by bolo stanoviť pevnú hodinu, kedy bude tento bod vždy zaradený do programu.

Zastupiteľstvá sú verejné a neexistuje žiadny relevantný dôvod, prečo by sa vyššie uvedené formy účasti obyvateľov na činnosti zastupiteľstva nemohli priznať aj ďalším osobám, ktoré o to majú záujem.

### **Účasť verejnosti na rokovaní komisií a rady**

Kým zasadnutia zastupiteľstva sú zo zákona verejné, verejnosť zasadnutí komisií a rady nie je zákonom nijako upravená. Preto v mnohých prípadoch zasadať neverejne.

Ústretovým krokom samosprávy voči verejnosti môže byť, že zasadnutia komisií a rady budú verejné a že sa na nich obyvatelia a ďalšie osoby budú môcť nielen zúčastniť, ale aj vystúpiť a vyjadriť svoj názor podobne ako na zasadnutí zastupiteľstva podľa predchádzajúceho bodu. Vhodné je to najmä vo vzťahu ku komisiám ktoré môžu vytvárať primeraný priestor pre vyjadrovanie názorov obyvateľov obce a ďalších osôb.

Kedže členmi komisií môžu byť aj neposlanci, ďalšou možnou formou zapojenia verejnosti do činnosti samosprávy môže byť zvolenie neposlancov za členov komisií zastupiteľstva.

### **Verejné pripomienkové konanie**

Zo zákona vyplýva samospráve povinnosť zverejniť najmenej 15 dní pred termínom zastupiteľstva a umožniť verejnosti vyjadriť sa iba vo vzťahu k návrhu všeobecne záväzného

nariadenia, návrhu rozpočtu obce a návrhu záverečného účtu obce. Postup pripomienkovania je v zákone rámcovo upravený iba vo vzťahu k návrhu všeobecne záväzného nariadenia, vo vzťahu k návrhu rozpočtu a záverečného účtu nie je upravený vôbec. Ústretovým krokom samosprávy voči verejnosti by bolo, keby všetky materiály na rokovanie zastupiteľstva boli zverejňované najmenej 15 dní pred jeho zasadnutím a keby sa obyvatelia a ďalšie osoby mali možnosť ku všetkým vyjadriť.

Vláda Slovenskej republiky v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády SR zverejňuje návrhy zákonov a ďalšie materiály v rámci medzirezortného pripomienkového konania na Portáli právnych predpisov a umožňuje vyjadriť sa k nim aj verejnosti. Všetky pripomienky, ktoré sú podané elektronicky prostredníctvom Portálu právnych predpisov, sú vyhodnocované. Ak sa s pripomienkou verejnosti stotožní aspoň 500 fyzických osôb alebo právnických osôb a predkladateľ pripomienku neakceptuje, uskutoční sa rozporové konanie medzi predkladateľom a zástupcami signatárov hromadnej pripomienky. Ak je takáto forma vyjadrenia názoru verejnosti možná na celoslovenskej úrovni, niet najmenšieho dôvodu, prečo by podobnú možnosť nemali aj samosprávy poskytnúť obyvateľom obcí a ďalším osobám.

Samosprávy ústretové k verejnosti môžu vytvoriť mechanizmus pripomienkovania materiálov určených na rokovanie zastupiteľstva analogický medzirezortnému pripomienkovému konaniu, ktoré je upravené v Legislatívnych pravidlách vlády, a to vrátane práva verejnosti pripomienkovať návrhy a povinnosti predkladateľa návrhu prerokovať neakceptovanú pripomienku, s ktorou sa stotožnil väčší počet osôb, v rozporovom konaní. Konkrétny počet by mal byť primeraný počtu obyvateľov príslušnej obce a brať do úvahy, že v celoštátnom meradle vyvoláva podobný účinok 500 podpisov.

Podobne je možné vytvoriť inštitút verejného prerokovania dôležitého návrhu materiálu, prípadne verejného prerokovania pripomienok.

Ústretovým krokom by bolo zakotviť právo predkladateľov neakceptovanej hromadnej pripomienky vystúpiť na zasadnutí zastupiteľstva a vysvetliť svoj postoj, prípadne zaviesť pravidlo, že o neakceptovanej hromadnej pripomienke má zastupiteľstvo hlasovať rovnako ako o pozmeňujúcom návrhu poslanca zastupiteľstva.

### **Občianska iniciatíva voči zastupiteľstvu**

Nad rámec zakotvenia práva obyvateľov obce a ďalších osôb vystúpiť na rokovaní zastupiteľstva k prerokovávanému bodu programu je možné poskytnúť im aj možnosť navrhnúť na rokovanie zastupiteľstva vlastný bod. Napríklad formou petície, pod ktorú sa podpíše určitý počet osôb, primeraný celkovému počtu obyvateľov príslušnej obce.

V takom prípade by sa zastupiteľstvo malo návrhom zaoberať, zástupca alebo zástupcovia petičného výboru by mali mať právo predniesť a obhajovať svoj návrh na zasadnutí zastupiteľstva a zastupiteľstvo by malo o návrhu hlasovať.

Je na úvahu, či takéto právo priznať všetkým osobám, alebo povedzme len obyvateľom obce. Avšak s tým, že uplatnenie petičného práva ostatných osôb voči orgánom obce, vrátane zastupiteľstva, by tým nebolo nijako dotknuté. Špecifická úprava by sa však týkala petície, ktorú zastupiteľstvu adresovali obyvatelia obce.

### **Občianska interpelácia**

Každý má právo na informácie a môže toto právo uplatniť v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám formou žiadosti o informácie. Samospráva ústretová k verejnosti by obyvateľom mohla rozšíriť uplatňovanie práva na informácie zavedením inštitútu občianskej interpelácie, ktorý by umožnil obyvateľom obce obracať so svojimi podnetmi a otázkami na starostu obce a obecný úrad. Išlo by zároveň o analógiu práva poslanca zastupiteľstva interpelovať starostu a člena obecnej rady podľa § 25 ods. 4 písm. b) zákona o obecnom zriadení.



Obyvateľom obce by sa mohlo umožniť uplatniť toto právo napr. v rámci bodu programu zastupiteľstva vystúpenia verejnosti. A občianske interpelácie by mali byť zodpovedané rovnakým spôsobom ako interpelácie poslancov.

Podobne ako pri občianskej iniciatíve je aj pri občianskej interpelácii na zváženie, či takéto právo priznať všetkým alebo iba obyvateľom obce. Uplatnenie práva ostatných osôb obracať sa na orgány obce s podnetmi, návrhmi a otázkami, či žiadať o informácie na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám by tým však nebolo nijako dotknuté. Špecifická úprava by sa ale týkala uplatnenia tohto práva obyvateľmi obce, ktorí vystúpia na zasadnutí zastupiteľstva.

### **Petície**

Samosprávy by si mali vnútorným predpisom upraviť vybavovanie petícií. Vo vzťahu k petíciám adresovaným zastupiteľstvu by takáto úprava mala obsahovať aj pravidlá a spôsob prerokovania petície v zastupiteľstve. Zastupiteľstvo by malo pri prerokovaní petícií umožniť vystúpiť zástupcom petičného výboru a prijať uznesenie, ktorým vyjadrí svoj postoj k petícii, nielen petíciu zobrať na vedomie.

Ústretovým krokom by bolo umožniť zasielanie petícií samospráve elektronickou formou prostredníctvom e-mailu alebo elektronického formulára na webstránke samosprávy.

### **Zhromaždenia obyvateľov obce**

Samosprávy by si mali všeobecne záväzným nariadením upraviť konanie zhromaždení obyvateľov obce. Prejavom ústretového postoja samosprávy k verejnosti by bolo nielen pravidelné využívanie tohto inštitútu na prerokovanie dôležitých otázok týkajúcich sa obce, ale aj umožnenie, aby konanie zhromaždenia iniciovali obyvatelia obce alebo menšinová skupina poslancov. Vyjadriť názor na zhromaždení obyvateľov obce by malo byť umožnené každému, nielen obyvateľom obce. Ak zhromaždenie dospeje k nejakému výsledku, malo by sa ním zaoberať zastupiteľstvo.

Zastupiteľstvo by zároveň mohlo určiť, za akých podmienok by preň boli výsledky zhromaždenia obyvateľov obce záväzné. Zhromaždenia obyvateľov obce so záväzným výsledkom by mohli byť vhodným riešením napríklad pre malé obce s nízkym počtom obyvateľov, u ktorých existuje predpoklad, že sa na zhromaždení stretne väčšina obyvateľov.

### **Miestne referendá**

Vyššie sme konštatovali, že miestne referendá patria k tým formám účasti obyvateľov obce na činnosti samosprávy, v ktorých nielen samosprávu ovplyvňujú, ale aj o nej priamo rozhodujú. Vzhľadom na úpravu inštitútu miestneho referenda v zákone je možnosť samosprávy vstupovať doň menšia ako v prípade iných foriem účasti verejnosti na činnosti samosprávy, ktoré boli popísané vyššie. V porovnaní s voľbami do orgánov samosprávy obcí je však možnosť vlastnej úpravy miestneho referenda samosprávou predsa len o čosi väčšia. Zákon splnomocňuje samosprávu upraviť podrobnosti o organizácii miestneho referenda samostatným všeobecne záväzným nariadením.

Samospráva ústretová k verejnosti môže v takomto nariadení zakotviť, že zastupiteľstvo sa bude zaoberať aj návrhom na vyhlásenie referenda predloženým petíciou s menším počtom podpisov ako 30 percent oprávnených voličov. Ak takúto petíciu podpíše viac ako 30 percent oprávnených voličov, má zastupiteľstvo zo zákona povinnosť miestne referendum vyhlásiť. Pri menšom počte podpisov by síce takú povinnosť nemalo, mohlo by ho však v takom prípade vyhlásiť na základe vlastného rozhodnutia.

Nariadením môže byť zabezpečený pluralitný charakter zloženia referendových komisií, korektné a vyvážené pôsobenie médií, na ktoré má vplyv samospráva, v predreferendovom období, či možnosť prítomnosti pozorovateľov pri hlasovaní a sčítaní hlasov.

Nariadenie by mohlo zastupiteľstvu poskytnúť možnosť, aby sa pri vyhlasovaní referenda rozhodlo, že bude jeho výsledky rešpektovať bez ohľadu na účasť. Referendum je platné iba

vtedy, ak sa ho zúčastnilo viac ako 50 percent oprávnených voličov. V tomto prípade by sa zastupiteľstvo vopred dobrovoľne a slobodne zaviazalo, že bude vôľu obyvateľov obce vyjadrenú v referende rešpektovať bez ohľadu na to, koľko z nich sa tú vôľu rozhodne prejavíť.

### **Aktívne informovanie verejnosti**

V postkomunistických krajinách pretrváva značný odstup medzi osobným a verejným, osobná sféra býva vnímaná v opozícii voči verejnej. Interakcia medzi nimi je menej intenzívna, než je to v prípade západných demokracií (Howard 2003).

*„Základom tejto interakcie nesporne sú informačné kanály, prostredníctvom ktorých sú občania informovaní o politickom dianí na najrôznejších úrovniach, od centrálnej po lokálnu. Informovanosť občanov je preto jedným zo základných predpokladov občianskej participácie na verejnom dianí. Bez informácií týkajúcich sa obce sa občania môžu len ťažko aktívne zapojiť do diania vo svojej obci. Či už preto, lebo sa o projektoch či možnostiach zapojenia sa do verejného diania vôbec nedozvedia alebo sa nedozvedia dosť na to, aby mali záujem sa“ (Čermák – Stachová 2007).*

Predpokladom účasti verejnosti na činnosti samosprávy je dostatok informácií. Ich zdrojom môže byť webstránka samosprávy. Samospráva otvorená voči verejnosti by na svojej webstránke<sup>39</sup> mala zverejňovať čo najviac informácií týkajúcich sa jej činnosti, nielen tie, ku ktorých zverejneniu ju zaväzujú zákony.

Vhodným riešením je upraviť minimálny rozsah povinne zverejňovaných informácií o činnosti samosprávy formou pravidiel zverejňovania informácií alebo iného predpisu schváleného zastupiteľstvom.

### **Participatívny rozpočet ako nástroj aktívneho zapojenia verejnosti**

Princíp participatívneho rozpočtu umožňuje obyvateľom samosprávy podieľať sa na tvorbe a podobe časti rozpočtu a spolurozhodovať tak o použití časti výdavkov obce, mesta či mestskej časti. Aby bolo možné proces zaradiť do kategórie participatívneho rozpočtovania, musí spĺňať niekoľko základných kritérií, spomedzi nich sa spomínajú najmä nasledovné: 1. diskutuje sa o obmedzenej časti celkového rozpočtu; 2. vždy sa jedná o proces týkajúci sa konkrétnej samosprávy s volenými zástupcami a zverenými kompetenciami; 3. musí ísť o opakujúci sa proces, 4. súčasťou musí byť nejaká forma verejného prerokovania v rámci na tento účel špeciálne realizovaných stretnutí s verejnosťou; 5. existuje záväznosť a akontabilita za výstupy procesu (Sintomer 2010).

Obvykle sa uvádza, že začiatky participatívneho rozpočtu treba hľadať v brazílskom meste Porto Alegre na začiatku 80. let 20. storočia. Možno identifikovať tri hlavné fázy rozvíjania a šírenia tohto nástroja. Prvou je obdobie rokov 1987 až 1997, ktoré sa vyznačovalo experimentmi a novými formami nakladania s prostriedkami verejných rozpočtov. Participatívny rozpočet sa v tomto období rozšíril z Brazílie i do ďalších krajín Latinskej Ameriky (napr. Uruguay, Peru, Ekvádor). V období rokov 1997 až 2000 sa tento model zapájania verejnosti významnejšie rozšíril v Brazílii, kde ho s istými obmenami začalo praktizovať viac než 130 samosprávnych celkov. Po roku 2000 došlo k rozšíreniu využívania tohto nástroja i mimo latinskoamerických krajín, vrátane Európy, pričom sa uplatňuje vo viac než 1200 samosprávach. Tradičné modely sú upravované podľa potrieb vyplývajúcich z miestnych podmienok a pomerov (Cabannes 2004, Satterthwaite 2005).

Idea participatívneho rozpočtovania dorazila v ostatných rokoch aj na Slovensko a tento proces začali realizovať viaceré samosprávy, počnúc Bratislavou a Ružomberkom (box č. 10).

<sup>39</sup> Webstránky mnohých našich samospráv nie sú prehľadné, majú nefunkčné vyhľadávanie a často nespĺňajú stanovené štandardy pre informačné systémy verejnej správy.

**Box č. 10: Participatívne rozpočtovanie v Bratislave****Participatívny rozpočet z pohľadu samosprávy**

*Posilniť otvorenosť, transparentnosť a efektívnosť samosprávy, viac informovať občanov, diskutovať s nimi a zvýšiť ich spoluúčasť na rozhodovaní je súčasťou Priorít Bratislavy na roky 2011-2014, ktoré schválilo Mestské zastupiteľstvo v máji 2011. V rámci nich má Bratislava záujem pripravovať rozpočet mesta za spoluúčasti občanov a od roku 2012 vyčleniť 1% z celkových výdavkov, ktoré budú predložené na schválenie poslancom na základe návrhu zástupcov občanov, t.j. zaviesť participatívny rozpočet.*

**Participatívny rozpočet z pohľadu občanov**

*V júli roku 2011 bol na tlačovej konferencii primátora hlavného mesta Bratislava Milana Ftáčnika a zástupcov občianskeho združenia Utopia spustený pilotný projekt participatívneho rozpočtu (PR) v Bratislave. Utopia o.z. sa stalo odborným garantom zavádzania mechanizmu PR a prevzalo na seba aj časť financovania nákladov na jeho vytvorenie a zavedenie. Na základe výsledkov pilotného projektu poslanci a poslankyne mestského zastupiteľstva v Bratislave vo svojom uznesení z novembra 2011 poverili primátora, aby na participatívny rozpočet vyčlenil prostriedky z rozpočtu mesta. V prospech uznesenia hlasovalo všetkých 37 prítomných a prvý ročník participatívneho rozpočtu sa tak mohol začať. Odvtedy proces participatívneho rozpočtovania prebehol trikrát.*

*Participatívny rozpočet je zavedený v mnohých mestách po celom svete a obvykle v ňom občania rozhodujú o prostriedkoch vo výške 1 až 10 percent mestského rozpočtu. Suma vyčlenená na PR v Bratislave je neporovnateľne nižšia a blíži sa skôr objemu prostriedkov, ktoré sú v iných mestách použité len na propagáciu procesu PR a komunikáciu s občanmi. Primátor Milan Ftáčnik pri jeho zavádzaní hovoril o úmysle dostať sa počas tohto volebného obdobia, ktoré sa končí na budúci rok, k sume rovnajúcej sa jednému percentu mestského rozpočtu, čo by boli približne 2 milióny eur. V roku 2013 bolo v Bratislave na PR vyčlenených 46-tisíc eur.*

Zdroj: <http://www.bratislava.sk> a <http://pr.bratislava.sk>

Napriek istým problémom so zavádzaním foriem participatívneho rozpočtovania má zmysel ďalej sa zamýšľať nad tým, ako viac vytiahnuť ľudí z apatie a vziať ich do spolurozhodovania o správe miestnych vecí verejných. Zároveň by bolo vhodné zamyslieť sa nad mechanizmom, ako by v budúcich municipalitách mohli občania mať svoje slovo pri plánovaní investícií (napr. cesty, verejné osvetlenie, kanalizácia, a pod.) do jednotlivých pôvodne samostatných obcí.

Jednou z možností je uvedenie istého vzorca pre prerozdelenie časti rozpočtu municipality do jej častí (pôvodných obcí). Zastupiteľstvo municipality by každý rok bolo povinné navrhnúť investičné akcie pre každú z pôvodných obcí (resp. skupinu obcí) a obyvatelia pôvodných obcí by sa na zhromaždení alebo prostredníctvom referenda alebo e-referenda rozhodovali a hlasovali za ten návrh, ktorý považujú za prioritný. Vzniklo by tak poradie investičných akcií pre danú časť municipality na daný rok (alebo dlhšie obdobie). Tento proces by podnietil väčší záujem o kontinuálnu správu vecí verejných, keďže určenie investičných priorít si vyžaduje aktívny prístup občanov počas celého procesu, nie až v záverečnej fáze výberu a hlasovania.

**E-demokracia a e-participácia**

I keď viaceré z už popisovaných „tradičných metód“ účasti verejnosti (zhromaždenia, referendá, petície) sa naďalej (tu vo väčšej a tam v menšej miere) používajú resp. sú k dispozícii, čoraz viac ich dopĺňajú či nahrádzajú inovatívne spôsoby a prvky participácie založené na nových technológiách (interaktívne internetové portály, aplikácie v mobilných telefónoch, sociálne siete a pod.), ktoré sa zaraďujú do skupiny elektronickej participácie (e-participácie) alebo tiež do širšie chápaného zavádzaného e-governmentu.

Chappelet a Kilchenmann (2005) k prechodu od demokracie k elektronickej demokracii (e-demokracii) uvádzajú, že „Demokracia je založená na slobode voľby, ale aj na zmysluplných diskusiách o záležitostiach, ktorí sú predmetom voľby alebo o ľuďoch, ktorí chcú byť zvolení. E-demokracia preto nemôže byť redukovaná len na e-hlasovanie. Mala by taktiež zahŕňať internetové služby uľahčujúce on-line interakcie medzi voličmi, kandidátmi a podporovateľmi rôznych názorov.“

E-demokracia zahŕňa v sebe viacero spôsobov realizácie. Jedným z nich je elektronicke hlasovanie (e-hlasovanie), teda iný spôsob účasti na volebnom akte alebo účasti na referende. Ďalším je elektronicke angažovanosť (e-angažovanosť), pričom prehľad

použitelných nástrojov vo vzťahu k typu e-angažovanosti podľa stupňa v procese tvorby politických rozhodnutí sumarizuje tab. č. 28. A v neposlednom rade sa e-demokracia realizuje prostredníctvom elektronickej účasti verejnosti, teda e-participáciou.

**Tabuľka č. 28: Nástroje e-angažovanosti v piatich štádiách tvorby politiky**

stupeň v procese tvorby politiky	typ e-angažovanosti		
	e-umožnenie (e-Enabling)	e-konzultácie (e-Consultation)	e-participácia (e-Participation)
zostavenie programu	webové vysielanie, často kladené otázky, blogy, upozorňujúce služby (alerts), simulácia tvorby rozhodnutia (decision-making games)	rýchle ankety (Quick polling), prieskum, chatové miestnosti, simulácia tvorby rozhodnutia (decision-making games), diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronické poradné hlasovanie (e-Deliberative polling)	diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronická petícia, virtuálna komunita
analýza	webové vysielanie, často kladené otázky, blogy, upozorňujúce služby (alerts), simulácia tvorby rozhodnutia (decision-making games)	prieskum, chatové miestnosti, simulácia tvorby rozhodnutia (decision-making games), diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronické poradné hlasovanie (e-Deliberative polling)	diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronická petícia, virtuálna komunita
tvorba	často kladené otázky, upozorňujúce služby (alerts)	diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronické poradné hlasovanie (e-Deliberative polling)	diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronická petícia, virtuálna komunita
implementácia	upozorňujúce služby (alerts)	elektronické poradné hlasovanie (e-Deliberative polling)	elektronická petícia, virtuálna komunita
monitorovanie	často kladené otázky, blogy	rýchle ankety (Quick Polling), prieskum, elektronické poradné hlasovanie (e-Deliberative polling)	diskusné fórum, elektronický panel (e-Panel), elektronická petícia, virtuálna komunita

Zdroj: Jakubcová (2010) podľa Macintosh – Coleman – Lalljee

Ako uvádza OECD (In Jakubcová 2010), „pri posilňovaní občiansko-vládnych vzťahov je možné vyberať si z rady rôznych prístupov pri využívaní nástrojov. Predstavitelia vlády majú možnosť kontaktovať občanov aktívne formou dialógu a diskusie alebo pasívne očakávaním na prípadné občianske ohlasy k vydaným dokumentom. Ďalšie možnosti reprezentujú nástroje v reálnom čase (on-line) alebo mimo neho (tzv. off-line), metódy založené na ad hoc, kde komunikácia môže prebiehať masívne pre všetkých občanov, alebo s obmedzením na niektoré skupiny. Voľbu prináša aj miera interakcie, kde vláda vytvára buď voľný priestor pre občanov alebo ho istým spôsobom limituje. V praxi sú využívané nástroje prevažne mixom rôznych prístupov a charakteristík, čím sa otvárajú možnosti pre ich širšie uplatnenie a funkčnosť“ (Jakubcová 2010, OECD 2001).

## | 4 | Závěry a odporúčania

Reforma verejnej správy predstavuje kontinuálny proces, ktorý na Slovensku začal v roku 1990 tým, že skutočná samospráva musela byť najprv po období totality znovuoobnovená.

### Čakanie na municipalizáciu

Väčšina európskych krajín, na rozdiel od Slovenska, už má za sebou uskutočnenú municipalizáciu. Časť krajín k defragmentačným procesom pristúpila už pred desiatkami rokov, iné spájanie obcí realizovali len nedávno. Dôvodom, prečo sa na Slovensku dosiaľ nepristúpilo k municipalizácii, je viacero. Jedným z nich je i opačný proces dezintegrácie obcí po roku 1989, ktorý treba chápať v historických súvislostiach ako prejav lokálnej demokracie bezprostredne nadväzujúci na predchádzajúce obdobie neslobody.

Ďalším z dôvodov je, že po znovuoobnovení miestnej samosprávy v roku 1990 sa v nasledujúcich rokoch zmeny vo verejnej správe najprv odďaľovali, a následne nakoniec v roku 2001 zrealizovali najmä v súvislosti s realizáciou regionálnej úrovne samosprávy, pričom lokálna úroveň ostala tak trochu v úzadí. Reforma verejnej správy priniesla nielen vznik regionálnej samosprávy, ale i masívnu decentralizačnú vlnu, kompetenčnú i fiškálnu.

Hoci na komunálnu reformu dosiaľ vôľa na Slovensku nebola, tomuto procesu sa nevyhneme. Bez uskutočnenia komunálnej reformy, nadväzujúcej na proces decentralizácie a bez zmeny súčasného neprirodzeného rozdelenia krajiny na úrovni krajov, nemožno považovať proces decentralizácie a reformy verejnej správy za ukončený.

### Volebná účasť

V prípade všetkých volieb na Slovensku možno identifikovať trend poklesu záujmu, berúc do úvahy porovnanie medzi účasťou voličov v prvých voľbách a v ostatných voľbách daného typu. Pomerne stabilnú, avšak zároveň nízku účasť voličov okolo 20 percent, si držia regionálne voľby. Podobne stabilnú, avšak ešte nižšiu účasť, opakovane dosahujú eurovoľby.

Ak sa však pozrieme na voľby, ktorých sa u nás voliči zúčastňujú v priemere nadpolovičnou väčšinou, deje sa tak v prípade volieb parlamentných, komunálnych a prezidentských. Kým v parlamentných voľbách, a rovnako tak v rámci priamej voľby prezidenta, sme boli svedkami badateľného poklesu záujmu o ne, porovnávajúc prvé a ostatne konané voľby, komunálne voľby kontinuálne budia pomerne stabilný záujem voličov.

### Dnešné volebné pravidlá pre voľby starostov a možnosti ich úprav

Otázkou je, akými úpravami volebných pravidiel by sa dala legitimita starostov posilniť v spojitosti s lepším zohľadnením preferencií voličov. Do úvahy ako prvé pripadá zavedenie dvojkolového systému, aký sa uplatňuje pri voľbe prezidenta či predsedov VÚC. Tento postup by však so sebou niesol nevyhnutné zvýšené náklady na konanie volieb, pričom je otázne, ako by sa k druhému kolu, konanému iba na časti územia krajiny, postavili voliči.

Optimálnym riešením by tak malo byť nájdenie modelu, ktorý by nevyžadoval viac než jednokolovú voľbu, no súčasne by na rozdiel od aktuálnych pravidiel viac zohľadňoval preferencie voličov a neumožňoval, aby víťazili kandidáti s relatívne malým podielom hlasov, len z toho titulu, že nikto z ostatných súperov samostatne nezískal vyššiu podporu.

Vhodné východisko z tejto situácie ponúka tzv. alternatívne hlasovanie (*instant runoff voting*). Jeho podstata spočíva v tom, že v rámci jednomandátového obvodu voliči nedávajú hlas jednému konkrétnemu kandidátovi, ale jednotlivým nominantom udelia poradové čísla v závislosti od svojich preferencií. Volič tak kandidátovi, ktorého najviac preferuje udelí číslo jedna, ďalšiemu, ktorý mu vyhovuje o niečo menej číslo dva a týmto spôsobom postupuje až k nominantovi, ktorý pre neho predstavuje najmenej prijateľný variant. Voliči tak prostredníctvom čísiel v podstate určia, v akom poradí by daných kandidátov volili.

Alternatívne hlasovanie oproti aktuálne používanému modelu umožňuje omnoho citlivejšie zohľadnenie preferencií voličov, keďže efektívne zabraňuje ich prepadom a započítava ich do konečného výsledku. Víťaz, ktorý vzíde z takto konaných volieb, disponuje silnejšou legitimitou, pretože pre väčšinu voličov predstavuje prijateľnejšiu alternatívu než sú jeho protikandidáti.

### **Dnešné volebné pravidlá pre voľby komunálnych poslancov a možnosti ich úprav**

Po preskúmaní volebného systému starostov (primátorov) je možné sa presunúť k výberu zastupiteľstiev. Pravidlá volieb do týchto orgánov sa vyznačujú prednosťami, a to najmä svojou zrozumiteľnosťou a transparentnosťou. Proces spočítavania hlasov je prehľadný a pre voličov sú výsledky ľahko uchopiteľné a interpretovateľné, keďže mandáty poslancov získavajú tí kandidáti, ktorí získali v absolútnych číslach najväčšie objemy hlasov.

Ako zásadný problém uvedeného systému, čo súčasne platí i pre voľby do VÚC využívajúce totožné pravidlá, možno označiť priestor pre silnú penalizáciu menej úspešných subjektov. Tým, že používaný volebný systém nie je pomerný, jeho postupy pri rozdeľovaní kresiel neberú ohľad na reálne rozloženie verejnej mienky, ako je to pri voľbách do NR SR. Mandáty sú tak alokované prostredníctvom inej logiky, ktorá vytvára reálne predpoklady pre tvorbu silných umelých väčšín.

Je otázne, či možno považovať v praktickej rovine za pozitívne, ak pravidlá umožňujú, aby mandáty v rámci viacmandátového obvodu mohla úplne ovládnuť i minoritná kompaktná voličská skupina len z toho titulu, že je (hoci i o pár hlasov) početnejšia, než akákoľvek iná v rámci súhrnného voličstva. Viaceré voličské segmenty sú tak reálne vystavené dlhodobej strate akéhokoľvek zastúpenia na obecnej úrovni a výraznému prepadu ich hlasov.

Naznačenú slabú stránku aktuálneho volebného systému je možné považovať za prvok, ktorý by mal byť predmetom relevantného posúdenia s cieľom jeho oslabenia či úplnej eliminácie. Z hľadiska možných úprav volebných pravidiel sa ponúkajú viaceré alternatívy, pričom ich východiskom by mala byť nielen náprava pomenovaných nedostatkov, ale i nadviazanie na existujúce výhody súčasného nastavenia.

Súčasný počet komunálnych poslancov na úrovni 21-tisíc by podľa aktuálne platných zákonov bolo možné znížiť na 15-tisíc, keďže platí, že vo viac než 90 percent samospráv je volený maximálne možný počet poslancov. Približne polovicu z daného počtu by však i naďalej tvorili zastupitelia volení v obciach s počtom obyvateľom menším než 1000. Významnou bariérou pre ďalší pokles počtu poslancov je teda počet obcí, pričom sídelná štruktúra SR je výrazne rozdrobená s veľkým podielom malých obcí. Z takmer 2900 obcí a miest tvoria obce s menej než 1000 obyvateľmi až 67 percent, pričom ich obýva len 16 percent celkovej populácie krajiny. Chýbajúca municipalizácia sa i tu hlási o slovo.

### **Volebný systém pre Slovensko po municipalizácii**

Model municipalizácie Slovenska, bez ohľadu na počet týchto jednotiek, predpokladá existenciu dvoch samostatných orgánov, a to starostu a zastupiteľstva. Ide tak fakticky o organizačný ekvivalent, aký v súčasnosti pôsobí na obecnej či krajskej úrovni. Svojím profilom sa municipality približujú viac regiónom, keďže v sebe zahŕňajú viac obcí, i keď z logiky veci v menšom rozsahu.

Základným východiskom pre samotný volebný systémy pre voľby orgánov municipalít je ohľad na existujúce modely. Pravidlá pre municipality by tak optimálne mali zachovávať kladné rysy známe z aktuálnych obecných, resp. krajských volieb a súčasne by mali smerovať k utlmeniu ich najvýraznejších slabín.

Pre výber starostov municipalít sa ako optimálne javí alternatívne hlasovanie, ktoré oproti súčasnému výberu starostov a primátorov, resp. predsedov VÚC, omnoho výraznejšie berie ohľad na skutočné preferencie voličov. Navyše jeho pravidlá nevyžadujú žiadne organizačné potreby na konanie iného ako jediného kola volieb.

V prípade municipálnych zastupiteľstiev boli predstavené dva modely, a to systém jedného prenosného hlasu a listinný pomerný systém inšpirovaný českými obecnými voľbami. Z týchto dvoch alternatív sa ako vhodnejšia javí druhá z nich, keďže popri svojich prednostiach by pre voličov neznamenal nutnosť zásadnejšieho sa učenia novým volebným pravidlám, čím by sa mohla stať akceptovaným rysom nového samosprávneho usporiadania krajiny.

### **Na polceste k municipalizácii**

Návrh, ktorý niektorí odporcovia municipalizácie ponúkajú, hovorí o možnosti, že by samospráva na miestnej úrovni (2891 obcí) bola ponechaná, pričom by zároveň vznikol nový stupeň samosprávy na mikroregionálnej úrovni. Nemalo by však ísť o ďalšiu volenú úroveň samosprávy, ale o úroveň, na ktorej by spolurozhodovali starostovia obcí a primátori miest, zvolení v obciach a mestách príslušného mikroregiónu, pričom by vznikli mikroregionálne zastupiteľstvá, do ktorých by boli zvolení starostovia a primátori delegovaní.

Tento návrh by znamenal, že by na Slovensku vznikla dvojúrovňová miestna samospráva (dosiaľ u nás aplikovaná, avšak v inom modeli, len v dvoch veľkomestách krajiny, v Bratislave a v Košiciach), pričom zároveň by (zrejme) existovala i samospráva na regionálnej úrovni (samosprávne kraje).

Nie sme presvedčení o tom, že model, v ktorom by k existujúcim úrovňam samosprávy vznikol ešte ďalší medzistupeň, je vhodné riešenie. Bolo by skôr logické a potrebné zreformovať a previazať aktuálne existujúce samosprávne úrovne.

### **Možnosti previazania municipálnej a župnej úrovne samosprávy**

Akákoľvek zmena územného členenia na úrovni regiónov by sa nemala realizovať oddelene od komunálnej reformy, teda zlučovania obcí a združovania výkonu ich kompetencií. Považujeme preto za vhodné, aby do rozhodovania o tom, aký model regionálnej samosprávy zvoliť, prehovorila i previazanosť regionálneho členenia a municipalizácie, ktorá našu miestnu samosprávu ešte len čaká.

Bolo by logické viac previazať obe úrovne samosprávy i zmenou spôsobu delegovania našich volených zástupcov na župnej úrovni. Regionálne voľby s nízkou účasťou občanov v nich by sme mohli pokojne opustiť a našimi zástupcami v župných zastupiteľstvách by sa mohli stať starostovia a primátori budúcich municipalít (združených obcí) a miest. Tí by zároveň spomedzi seba volili i župana.

Previazať navrhovanú municipálnu štruktúru na miestnej úrovni samosprávy a osem krajov na regionálnej úrovni samosprávy je možné, hoci problém nedostatočnej vnútornej súdržnosti a chýbajúcej regionálnej identity ôsmich krajov by však pretrvával i naďalej. Nové pnutia by mohol spôsobovať i fakt, že municipality by boli podstatne silnejšími samosprávnymi entitami, než dnešné obce a mestá, pričom by odôvodnene mohli požadovať prevzatie ďalších kompetencií od samosprávnych krajov.

Ak by sa 160 samosprávnych celkov, ktoré by na Slovensku vznikli po realizácii komunálnej reformy, rozdelilo na základe odborných kritérií do 16 žúp v rámci prirodzených regiónov (ako sú Šariš, Spiš, Zemplín a ďalšie), vytvorili by sa tak predpoklady pre synergické pôsobenie municipálnej a župnej samosprávy. Pri aplikácii župného usporiadania by sa v žiadnej župe nebolo viac než 19 municipalít. Menší počet municipalít vo väčšom počte žúp dáva dobré predpoklady na spoluprácu municipalít v jednotlivých regiónoch, a to tak na horizontálnej úrovni ako i vo väzbe na župnú samosprávu. Predpoklad synergického pôsobenia municipálnej a župnej samosprávy posilňuje i fakt, že obe tieto systémy rešpektujú regionalizačné kritériá a boli by tak vnútorne viac koherentné.

## Zmeny volebného systému na celoštátnej úrovni

Východiskom pre akékoľvek zmeny v súčasnom systéme, musí byť posúdenie jeho účinkov. Základnou devízou podoby volieb do NR SR je jeho vysoká miera proporcionality. Jednoducho povedané, svojím nastavením slovenský model zaisťuje, že v rámci procesu rozdeľovania mandátov nie je žiadna politická strana oproti svojim konkurentom zvýhodnená či naopak penalizovaná.

Férová distribúcia mandátov s ohľadom na získané hlasy predstavuje silné pozitívum slovenského systému. Na druhej strane však možno identifikovať i jeho konkrétne zápory, pričom zvýrazniť možno predovšetkým dva. Po prvé je to neschopnosť systému adekvátne zaisťovať zastúpenie regiónov v parlamente a po druhé ide o slabý dopad prednostného hlasovania na personálne zloženie NR SR. V oboch prípadoch je hlavnou príčinou celoštátny obvod, čo z neho robí značne kontroverzný prvok vedúci ako ku kladným, tak i negatívnym dôsledkom.

Ako najjednoduchšie riešenie sa ponúka prechod k väčšiemu počtu volebných obvodov. Takýto model už v parlamentných voľbách bol využitý, a to v prvej trojici volieb po roku 1989. V prípade odstránenia celoštátneho obvodu by politické strany po novom už do volieb nezostavovali jednu spoločnú listinu, ale paralelne by museli vytvoriť toľko menných zoznamov, koľko obvodov by sa utvorilo.

Ako problematický bod jednoduchého prechodu k viacerým obvodom by sa však v politickej realite mohla ukázať otázka proporcionality. Za predpokladu zachovania 150 členného parlamentu by každý nárast počtu obvodov logicky viedol k znižovaniu počtu mandátov v nich rozdeľovaných. Pritom platí, že čím menšia je veľkosť obvodov, tým menej proporčné výsledky daný systém produkuje, pretože výhodu získavajú veľké strany na úkor malých. Súčasný celoštátny obvod svojím objemom podobný vývoj vylučuje, no to isté sa už nedá povedať o nastavení operujúcom s viacerými obvodmi.

Vo všeobecnosti sa však dá povedať, že ani presun k maximálnemu počtu, teda napríklad k šesťnástim obvodom (podľa župného členenia), by nespôsobil príliš radikálne posuny v ziskoch mandátov. K tomu dopomáha používaná Hagenbach-Bischoffova kvóta a tiež celoštátne druhé skrutínium, ktoré by bolo nevyhnutné pre alokáciu nerozdelených kresiel. Ak by však bol upravený i matematický vzorec pre prepočet hlasov na mandáty a systém by začal využívať niektorý z volebných deliteľov pôsobiacich viac v prospech väčších subjektov, súhrnné účinky by boli omnoho drastickejšie a pre menšie formácie i potenciálne eliminujúce.

Navrhovaným východiskom je utvoriť obvody na dvoch úrovniach. Podstata myšlienky spočíva v zachovaní celoštátneho obvodu, avšak iba pre účely spočítania hlasov a rozdelenia mandátov medzi politické strany. Vo všetkých ďalších ohľadoch už systém pracuje s viacerými obvodmi, čo znamená, že politické strany by tu na rozdiel od dneška zostavovali niekoľko a nie iba jedinú kandidátnu listinu. Súčasný volebný systém pracuje v dvoch krokoch. V prvom spočíta hlasy a pridelí mandáty stranám a v druhom vyhodnotí výsledky prednostného hlasovania a stanoví, ktorí kandidáti sa stanú poslancami. Návrh zmeny do tejto štruktúry vkladá potrebný medzikrok v podobe rozdelenia mandátov do jednotlivých regiónov.

## Účasť verejnosti v miestnej samospráve

Ako sme poukázali, hoci súčasná legislatívna úprava umožňuje viacero foriem účasti verejnosti na činnosti samospráv, mnohé z nich nie sú aktérmi – samosprávou a občanmi – využívané v dostatočnej miere či frekvencii.

Z prieskumu na vzorke 247 samospráv<sup>40</sup> vyplýva, že v necelých šiestich desiatkach z nich sa v období 2003-2012 konalo spolu 194 zhromaždení. Viac než 70 percent zo 193 samospráv,

<sup>40</sup> Vo vzorke 247 samospráv nimi bolo všetkých 138 miest, všetkých 17 mestských častí Bratislavy, všetkých 22 mestských častí Košíc a 70 vybraných vidieckych obcí z rôznych veľkostných kategórií.



ktoré zodpovedali na otázky ohľadom konania zhromaždení obyvateľov obce, uviedlo, že nemajú vedomosť o tom, že by sa v období rokov 2003 - 2012 konalo čo i len jedno zhromaždenie a miestne referendá sa v rovnakom čase v tej iste vzorke samospráv konali iba v deviatich prípadoch.

Pokiaľ ide o petície, ktorú sú ďalšou formou participácie občanov, z prieskumu na už zmienenej vzorke 247 samospráv vyplýva, že v deviatich desiatkach našich samospráv bolo v období 2003-2012 spolu prerokovávaných 398 petícií. Bližší pohľad na počet petícií, ktoré boli prerokovávané v zastupiteľstve, hovorí, že vo väčšine miest, oslovených obcí a mestských častiach Košíc a Bratislavy neboli prejednávané viac než dve petície. Viac než polovica samospráv však uviedla, že v období 2003-2012 nebol ani jeden prípad, že by bola petícia prerokovávaná na rokovaní zastupiteľstva.

Samospráva má v zásade dve možnosti, ako sa postaví k účasti verejnosti na samospráve. Buď môže zaujať pasívny prístup a len reagovať na občanov, ktorí sa snažia uplatňovať svoje práva vo vzťahu k samospráve. Alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy.

Opísali sme niektoré možné nástroje rozšírenia účasti verejnosti na činnosti samosprávy, medzi ktoré sme zaradili: 1. účasť verejnosti na rokovaní zastupiteľstva; 2. účasť verejnosti na rokovaní komisií a rady; 3. verejné pripomienkové konanie; 4. občiansku iniciatívu voči zastupiteľstvu; 5. občiansku interpeláciu; 6. petície; 7. zhromaždenia obyvateľov obce; 8. miestne referendá; 9. aktívne informovanie verejnosti; 10. participatívny rozpočet a 11. e-participáciu.

Participácia občanov v rámci tvorby nielen miestnej politiky nie je samoúčelná a má väčší dopad vtedy, ak nie je jednorazová. V prípade aktívnej odozvy na strane zvolených zástupcov môže viesť k zlepšovaniu a zefektívňovaniu poskytovaných verejných služieb, k zvyšovaniu dôvery v správu vecí verejných a k posilňovaniu demokracie.

## Použité zdroje

- Bašovský, O. – Lauko, V. (1990): Úvod do regionálnej geografie. SPN Bratislava, 86 s.
- Belko, M. (2004): Vývoj volebního systému v českých zemích od roku 1848. In: Chytilík, R. – Šedo, J. (eds.): Volební systémy. Mezinárodní politologický ústav, Brno, s. 158-209.
- Cabannes, Y. (2004): Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, Vol. 16, No 1, April, s. 27–46.
- CEMR (2012): Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brusel, 58 s., <http://www.ccre.org/>
- CEMR (2013): Factsheets. A figure-based portrait of local and regional Europe. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brusel, 15 s., <http://www.ccre.org/>
- Chappellet, J. L. – Kilchenmann, P. (2005): Interactive Tools for e-Democracy: Examples from Switzerland. In Böhlen, M.: Government towards electronic democracy: International conference. Berlin, 36 s., <http://www.inf.unibz.it/dis/tcgov2005/slides/s02-chappelet.pdf>
- Čermák, D. – Stachová, J. (2007): Občanská participace na lokální úrovni. In Nejd, P. – Čermák, D. (eds.): Participace a partnerství v místní veřejné správě. Sociologický ústav AV ČR, Praha, s. 94 – 112.
- Dančišin, V. (2013): Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme. Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, Prešov.
- Dostál, O. – Sloboda, D. – Kuhn, I. (2013): Účasť verejnosti na činnosti samosprávy a možnosť verejnosti ovplyvňovať prijímanie rozhodnutí v samospráve. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 23 s., <http://samosprava.institute.sk>
- Drgonec, J. (2004): Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Heuréka, Bratislava, s. 446 – 447.
- Druharovský, R. (2006): Verejné zhromaždenie obyvateľov obce - kríza samosprávnej demokracie na Slovensku a úvaha o závažnosti verejného zhromaždenia obyvateľov obce v zmysle zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/verejne-zhromazdenie-obyvateľov-obce-kriza-samospravnej-demokracie-na-slovensku-a-uvaha-o-z/>
- Ďurian, M. (2011): Geografické aspekty vymierajúcich obcí na Slovensku. Bakalárska práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, <http://fns.uniba.sk>
- Farrell, D. M. – McAllister, I. (2005): Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture. In: Gallagher, M. – Mitchell, P. (eds.): The Politics of Electoral Systems. Oxford University Press, New York, s. 79-98.
- Gallagher, M. (2005): Ireland: The Discreet Charm of PR-STV. In: Gallagher, M. – Mitchell, P. (eds.): The Politics of Electoral Systems. Oxford University Press, New York, s. 511-534.
- Grác, R. (2011): Geografické aspekty komunálnej reformy: návrh optimalizácie priestorovej organizácie verejnej správy v Slovenskej republike. Dizertačná práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, 215 s., <http://fns.uniba.sk>
- Havlík, V. – Šedo, J. – Čaloud, D. (2004): Systémy poměrného zastoupení. In: Chytilík, R. – Šedo, J. (eds.): Volební systémy. Mezinárodní politologický ústav, Brno, s. 104-142.
- Howard, M. (2003): The Weakness of Civil Society in Post-communist Europe. Cambridge University Press, New York.

Chytilík, R. – Hynek, N. (2004): Semiproportční systémy. In: Chytilík, R. – Šedo, J. (eds.): Volební systémy. Mezinárodní politologický ústav, Brno, s. 94-103.

Chytilík, R. - Šedo, J. - Lebeda, T. - Čaloud, D. (2009): Volební systémy. Portál, Praha.

Jakubcová, V. (2010): E-participácia a jej prax v zahraničí. Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Brno, 43 s., <http://www.muni.cz/>

Klimovský, D. (2007): Občianska participácia v procese tvorby verejnej politiky a jej formy a nástroje v slovenských podmienkach s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu úroveň. In Kráľová, L. (ed.): Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku. KM-Systém, Prešov, s. 131-186.

Klobučník, M. (2013): Metodologické prístupy k štúdiu teritoriálnych štruktúr územnej samosprávy v štátoch Európskej únie a ich typizácia. Dizertačná práca. Katedra humánnej geografie a demogeografie. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, 204 s., <http://fns.uniba.sk>

Kráľ, J. a kol. (2004): Ústavné garancie ľudských práv, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, Bratislava, s. 82

Lebovič, P. (1999): Zápas o udržanie demokracie: politické súvislosti novelizácie volebného zákona. In: Bútorá, M. – Mesežnikov, G. – Bútorová, Z. (eds.): Slovenské voľby '98: Kto? Ako? Prečo?, Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, s. 21- 36.

Mesežnikov, G. (1999): Voľby 1998 a vývoj systému politických strán. In: Bútorá, M. – Mesežnikov, G. – Bútorová, Z. (eds.): Slovenské voľby '98: Kto? Ako? Prečo?, Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, s. 37- 50.

Nižňanský, V. (2005): Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005. Úrad vlády SR, Bratislava, 431 s., <http://www.komunal.eu>

OECD (2001): Citizens as Partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. OECD, Paris, s. 49-51, <http://www.oecd.org/>

Satterthwaite, D. et al. (2005): Tools & Methods for Participatory Governance in Cities. UNDP, London, 58 s.

Sintomer, Y. et al. (2010): Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World, Bonn, 86 s., <http://www.buergerhaushalt.org>

Slavík, V. (1994): Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.-8. decembra 1994. Nitra, VŠP, s. 67 – 70.

Slavík, V. a kol. (2005): Analýza mikroregiónov SR. Katedra humánnej geografie a demogeografie pre Úrad vlády SR. Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava, 38 s., <http://www.komunal.eu>

Sloboda, D. (2004): Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 11 s., <http://www.konzervativizmus.sk>

Sloboda, D. – Čavojec, J. (2005): Fiškálna decentralizácia a obce. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 57 s., <http://www.konzervativizmus.sk>

Sloboda, D. – Dostál, O. (2005): Župný variant 2005. Návrh na zmenu územného členenia SR. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 19 s., <http://www.konzervativizmus.sk>

Sloboda, D. (2006): Slovensko – krajina poslancov. Počty poslancov v komunálnej politike v SR. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 30 s., <http://www.konzervativizmus.sk>

Sloboda, D. (2013): Slovensko. Kraje alebo župy? Komunálne výskumné a poradenské centrum, Piešťany, 40 s., <http://www.komunal.eu>

Sloboda, D. – Dostál, O. (2005): Župný variant 2005. Návrh na zmenu územného členenia SR. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 19 s., <http://www.konzervativizmus.sk>

Sloboda, D. – Dostál, O. – Kuhn, I. (2013a): Prístup samospráv k petíciám. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 33 s., <http://samosprava.institute.sk>

Sloboda, D. – Dostál, O. – Kuhn, I. (2013b): Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 29 s., <http://samosprava.institute.sk>

Spáč, P. (2010): Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.

Spáč, P. (2013): Tichý hlas voličov. Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.

Špánik, V. – Rončák, I. (2013): Miestne referendum o odvolaní starostu. ZOMOS, Vinodol, 24 s., <http://samosprava.institute.sk>

Štatistický úrad SR (2010): Veľkostné skupiny obcí Slovenska v číslach. ŠÚ SR, Bratislava, 65 s. <http://portal.statistics.sk/>

## O autoroch

Mgr. Peter Spáč, Ph.D.

**politológ, odborný asistent, Katedra politológie  
Fakulta sociálnych štúdií, Masarykova univerzita, Brno**

Vyštudoval politológiu a právo na Masarykovej univerzite v Brne. V súčasnosti pôsobí ako odborný asistent na Katedre politológie na Fakulte sociálnych štúdií tejto univerzity a súčasne ako výskumný pracovník IIPS (International Institute of Political Science of Masaryk University). V rámci svojej výskumnej činnosti sa venuje predovšetkým téme volieb, volebných systémov a ich reforiem, priamej demokracii a výberu kandidátov. Z geografického hľadiska sa zameriava predovšetkým na slovenskú politiku. Je autorom a spoluautorom niekoľkých monografií, knižných kapitol a vedeckých článkov.



Z jeho tvorby možno uviesť knihy *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989* (2010) či *České strany a jejich kandidáti. Případ voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010* (2013). Ďalej sem náležia napríklad kapitoly *Slovakia: In Search for Limits* v knihe *Presidents Above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power* (2013, editor Vít Hloušek) či *New Political Parties in Czech Republic: Anti-politics or Mainstream?* v publikácii *Alternative Politics? The Rise of New Political Parties in Central Europe* (2013, editori Grigorij Mesežnikov, Oľga Gyárfášová a Zora Bútorová). Jeho najnovšou monografiou je *Tichý hlas voličov. Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách* (2013).

RNDr. Dušan Sloboda

**analytik pre oblasť verejnej správy a regionálnej politiky  
Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava**

Vyštudoval regionálnu geografiu na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 2001-2004 pracoval na odbore európskej integrácie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR. V roku 2004 pôsobil ako stážista na DG Regional Policy v rámci Európskej komisie v Bruseli. V rokoch 2010-2012 pracoval na čiastkový úväzok aj ako asistent poslanca Národnej rady SR.



V Konzervatívnom inštitúte M. R. Štefánika (KI) pracuje od roku 2004 ako analytik, pričom sa špecializuje na regionálnu politiku SR a EÚ a na oblasť verejnej správy. Okrem iných je spoluautorom štúdií *Fiškálna decentralizácia a obce* (2005) a *Župný variant 2005* (2005), autorom analýzy štúdie *Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie, regióny, indikátory, metódy* (2006), štúdie *Slovensko - krajina poslancov* (2006) a analýz *Smerovanie investičných stimulov do regiónov SR* (2007), *Eurofondy a regionálne rozdiely na Slovensku. Prípady priority Lokálna infraštruktúra* (2004-2006) (2007) a *Kam smerujú eurofondy na Slovensku?* (2007). Je spoluautorom štúdie *Využívanie eurofondov na Slovensku – príležitosť pre rast alebo korupciu a klientelizmus?* (2012), ako i autorom štúdie *Eurofondy a regionálne rozdiely* (2012), ktorá je dostupná i vo forme samostatnej webstránky na [regio.institute.sk](http://regio.institute.sk). Je tiež spoluautorom viacerých analýz realizovaných v rámci projektu *Právo na dobrú samosprávu* (2013), dostupných na webstránke [samosprava.institute.sk](http://samosprava.institute.sk), a autorom štúdie *Slovensko. Kraje alebo župy?* (2014).