

POSTAVENIE OBECNÉHO ZASTUPITE STVA V OBCIACH SLOVENSKA**THE POSITION OF MUNICIPAL COUNCIL IN MUNICIPALITIES IN SLOVAKIA****ING. IVANA GECÍKOVÁ, PHD.**

Katedra verejnej správy | Department of Public Administration
Ústav verejnej správy | Public Administration Institute
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy | School of Economics and Management of Pub.Admin.
✉ Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovak Republic
E-mail: ivana.gecikova@vsemvs.sk

Anotácia

Obecné zastupiteľstvo je orgánom obce s viacerými významnými kompetenciami v oblasti urovania zásad nakladania s majetkom obce, schvaovania rozpočtu obce a jeho úprav, ako aj záverečného účtu. Medzi významné kompetencie, ktorými môže obecné zastupiteľstvo rozhodovať a sú asne riadi rozvoj obce, je schvaovanie rozvojových dokumentov, akými sú územný plán obce i program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce a iné. Z hľadiska rozhodovania je preto dôležitá štruktúra poslancov, ktorí obecné zastupiteľstvo tvoria. Príspevok poukazuje na štruktúru poslancov zastupiteľstva vo vybraných obciach Slovenska, najmä z hľadiska ich profesijného zamerania, vzdelania i dĺžky pôsobenia vo funkcii poslanca. Príspevok prezentuje, ako si obecné zastupiteľstvá v respondovaných obciach kreujú svoje odvodené orgány, ktoré im pomáhajú pri tvorbe rozvojových rozhodnutí.

Kľúčové slová

obecné zastupiteľstvo, poslanec, verejná funkcia, rozvoj, komisie

Annotation

The municipal council is the body of municipality with several important competencies in area of determining the principles of municipal property management, of approval of the municipal budget and its changes, as well as the final account. Significant competencies with which the municipal council may manage and decide about municipality development, is the approval of development documents, such as landscape plan or program of economic and social development of the municipality and others. In terms of decision-making is therefore important structure of councilors who constitute the local council. The contribution highlights the structure of council members in selected municipalities in Slovakia, particularly in terms of their professional careers, education or length of tenure as a Member. The paper presents as a municipal councils in responded municipalities establish their derived, which assists them in making development decisions.

Key words

municipal council, Member, public function, development, commissions

JEL classification: H70, H11

Úvod

Rozhodnutia, ktoré ovplyvujú rozvoj obce, prijímajú orgány obecnej samosprávy. Jedným z týchto orgánov je aj obecné zastupiteľstvo, ktoré má zo zákona zverenú zodpovednosť za nakladanie s majetkom obce, za rozhodovanie o alokácii a použití finančných zdrojov i schvaovanie

v ýznamných rozvojových dokumentov obce. Okrem toho je obecné zastupiteľstvo aj jedným z aktérov, ktorí majú oprávnenie kontrolovať, či sa realizujú navrhované aktivity a schválené uznesenia. Na základe výsledkov realizovanej kontroly má zastupiteľstvo povinnosť schváliť opatrenia na stabilizáciu existujúceho stavu a prijať nápravné opatrenia na zabránenie nepriaznivého stavu. O tom, ako sa zastupiteľstvo rozhoduje a či je skutočne orgánom, ktorý zodpovedne koordinuje rozvoj v obci, rozhoduje štruktúra poslancov, ktorí boli do zastupiteľstva zvolení a ktorí tieto rozhodnutia prijímajú.

Ciele a metódy

Obecné zastupiteľstvo v podmienkach Slovenska predstavuje kolektívny orgán obce, ktorý plní funkciu vrcholového manažmentu s rozhodujúcou právomocou. Briestenský (2011) píše, že obecné zastupiteľstvo z hľadiska jeho pôsobnosti má strategické pôsobenie, nakoľko rozhoduje o základných otázkach života obce. Medzi jeho najvýznamnejšie kompetencie sa považujú najmä tie, ktoré súvisia s hospodárením a nakladaním s majetkom obce, schvaľovaním rozpočtu obce a jeho úprav; kontrolou vykonávania rozpočtu a schvaľovaním záverečného účtu obce rozhodovaním o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladaním miestneho poplatku, uznaním sa na nariadeniach s rozhodovaním o prijatí úveru alebo pôžičky, vyhlasovaním miestneho referenda, so schvaľovaním rozvojových dokumentov obce (územný plán, program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce, komunitný plán rozvoja atď.) (Papcunová, Baláňová, 2006; Rosenbloom, Kravčuk, Clerkin, 2009; Hamalová, Belajová, Těbová, 2011).

Obecné zastupiteľstvo je zložené z poslancov. Poslancov obecného zastupiteľstva 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 (primátora mesta) volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie (zákon č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p.).

Za poslanca obecného zastupiteľstva môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva a ktorý najneskôr v deň volieb dovŕil 18 rokov veku. Výkon ich funkcie sa považuje za výkon verejnej funkcie. Odborné a vedomostné požiadavky sa na tieto verejné funkcie nevyžadujú (Belajová, 2011; Tej, Kokín, 2013).

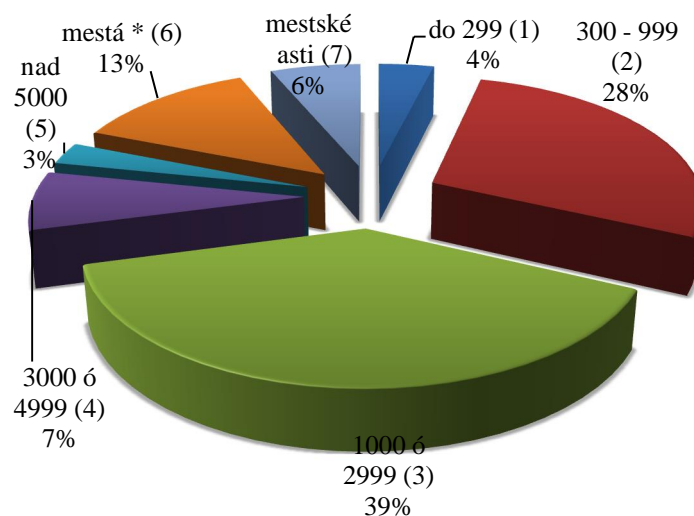
Poslanec obecného zastupiteľstva sa ujíma svojho mandátu zložením sľubu na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní. Medzi jeho hlavné povinnosti patrí zúčastňovať sa na zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov (rada, komisia), do ktorých bol zvolený, dodržiavať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva, zásady odmeňovania poslancov a obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov (§ 25 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

Množstvo originálnych a prenesených kompetencií, ktoré obce vykonávajú, ako aj vysoká miera zodpovednosti pri prijímaní rozhodnutí obce je ovplyvnená štruktúrou poslancov, ktorý tvoria zastupiteľský zbor obce. Cieľom príspevku je identifikovať, aká sa je súčasná štruktúra poslancov v zastupiteľstvách vybranej vzorky obcí Slovenska a či si tvoria obce pomocné orgány, ktoré im pomáhajú pripravovať odborné stanoviská k riešeným úlohám a tým prispievať k ich objektívnemu rozhodovaniu.

V mesiacoch október až december 2011 bol realizovaný dotazníkový výskum, ktorého cieľom bolo zistiť štruktúru poslancov obecných zastupiteľstiev (alebo OZ) zvolených v komunálnych voľbách 27.11.2010. Okrem skúmania základných znakov poslancov, akými sú pohlavná štruktúra, vek a vzdelanie poslancov, bola skúmaná aj štruktúra ich pôsobenia v samospráve, t.j. koľké funkčné obdobie pôsobia v pozícii poslanca zastupiteľstva a či obecné zastupiteľstvo kreuje pomocné orgány, najmä komisiu OZ.

Dotazník bol rozposlaný 400 obciam rôznej ve kosti, pri om výber vzorky bol náhodný. Z celkového po tu zaslaných dotazníkov sa vrátilo spä 342, o predstavuje 85,5 % návratnos . Po kontrole vyplnenia dotazníkov, boli niektoré dotazníky vylú ené pre neúplnos . Kone ný po et správne vyplnených hárkov bol 285. Třuktúra obcí zapojených do prieskumu je prezentovaná v obrázku 1. Obce boli následne boli rozdelené do siedmych ve kostných kategórií, a to pod a po tu obyvate ov, pri om zvlá– sme sledovali aj mestské asti miest Bratislava a Ko–ice. V skupine malých obcí do 299 obyvate ov bolo zastúpených 11 obcí, o predstavuje 3,88 % podiel; 80 obcí bolo v skupine od 300 do 999 obyvate ov s 28,1 % podielom; v skupine obcí od 1000 do 2999 obyvate ov bolo 111 obcí (38,95 % podiel); v skupine obcí od 3000 do 4999 obyvate ov bolo 21 obcí s podielom 7,72 %; v skupine obcí nad 5000 obyvate ov bolo 8 obcí s podielom 3,13 %. Do výskumu bolo zahrnutých aj 36 miest (12,63 % podiel na celkovom po et skúmaných obcí) a 18 mestské asti s 6,23 % podielom.

Obr. 1: Třuktúra obcí zapojených do prieskumu pod a ve kostnej kategórie obce (v %)



Zdroj: vlastný výskum, vlastné spracovanie

V skúmaných obciach v ase výskumu fílo 2 155 840 obyvate ov, o predstavuje 39,84 % obyvate ov Slovenska. Ich najvy–í podiel zo skúmanej vzorky obcí bol v mestách (59,8 %). V obecných zastupite stvách skúmaných obcí pôsobilo 2863 poslancov, o v priemere predstavuje 6 poslancov na 1000 obyvate ov.

Tab. 1: Základná charakteristika obcí zapojených do výskumu

Ve kos obce	Po et obcí	Po et obyvate ov v skúmaných obciach	Po et poslancov zastupite stiev
do 299	11	2 295	54
300 - 999	80	50 971	511
1000 - 2999	111	190 505	955
3000 - 4999	21	80 138	224
nad 5000	8	47 240	101
mestá	36	1 288 546	679
mestské asti	18	496 145	339
Výskumná vzorka spolu	285	2 155 840	2 863

Zdroj: vlastný výskum

V skúmanej vzorke obcí bolo hodnotených celkom 2863 poslancov zastupite stiev. Po et poslancov sa pohyboval v rozpätí od 4 - 45 poslancov. Rozsah po tu poslancov je daný zákonom. Zastupite stvo vľdy v predchádzajúcom volebnom období stanoví presný po et poslancov OZ formou uznesenia OZ na nasledujúce funk né obdobie.

Výsledky

Z výsledkov uvádzaných v tabu ke 2 vyplýva, že na jednu obec výskumnej vzorky obcí v priemere pripadá 12 poslancov, pri om v malých obciach do 299 obyvateľov je to len 5 poslancov a v mestách a mestských astiach je to až 19 poslancov. S rastúcim početom obyvateľov v obciach počet klesá poslancov na 1000 obyvateľov vplynulo. Kým v malých obciach na 1000 obyvateľov pripadá 24 poslancov, tak v mestách je to len 1 poslanec. Väšiu obsluhu poslancov je vidieť aj pri počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslancu. V malých obciach pripadá na jedného poslancu 43 obyvateľov, v mestských astiach Bratislavy a Košíc to bolo 1464 obyvateľov a v mestách je to až 1898 obyvateľov.

Tab. 2: Počet poslancov a ich priemerný vek v skúmaných obciach

Ukazovateľ	počet poslancov spolu (abs.)	priem. počet poslancov na obec	počet poslancov na 1000 obyvateľov	počet obyvateľov na 1 poslancu	priem. vek poslancov
Kategória obce					
do 299	54	5	24	43	37
300 - 999	511	6	10	100	43
1000 - 2999	955	9	5	199	36,84
3000 - 4999	224	11	3	358	34,21
nad 5000	101	13	2	468	46,19
mestá	679	19	1	1898	37,61
mestské asti	339	19	1	1464	31,52
Spolu	2863	12	6	647	38,05

Zdroj: vlastný výskum, vlastné spracovanie

Priemerný vek poslancov v nami skúmanej vzorke obcí bol 38 rokov. Vekové rozpätie celej skupiny poslancov sa pohybuje od 22 do 76 rokov. Zistili sme, že najnižší priemerný vek poslancov je v mestských astiach - 31,5 roka, v mestách - 37,6 v obciach do 299 obyvateľov je priemerný vek poslancov 37. Najvyšší priemerný vek mali poslanci (46 rokov) mali poslanci v skupine obcí nad 5000 obyvateľov.

Tab. 3: Pohlavná štruktúra poslancov v OZ sledovaných obcí

Ukazovateľ	% podiel mužov	% podiel žien	priem. počet poslancov mužov na obec	priem. počet poslancov - žien na obec	počet poslancov - mužov na 1000 obyvateľov	počet poslancov - žien na 1000 obyvateľov
Kategória obce						
do 299	74,07	25,93	3,64	1,27	17,43	6,10
300 - 999	74,56	25,44	4,76	1,63	7,47	2,55
1000 - 2999	74,35	25,13	6,40	2,16	3,73	1,26
3000 - 4999	76,79	23,21	8,19	2,48	2,15	0,65
nad 5000	66,34	30,69	8,38	3,88	1,42	0,66
mestá	76,88	23,12	14,50	4,36	0,41	0,12
mestské asti	68,44	34,51	12,89	6,50	0,47	0,24
Spolu	74,19	25,88				

Zdroj: vlastný výskum, vlastné spracovanie

Z hodnotenia pohlavnej štruktúry poslancov vyplýva výrazný nepomer medzi zastúpením mužskej a ženskej asti poslancov, a to v pomere 3 : 1. Celkový podiel mužov v zastupiteľstvách predstavoval viac ako 74 % a žien necelých 26 %. Tento nepomer žien v zastupiteľstvách je do určitej miery ovplyvnený nižším záujmom žien o výkon funkcie poslankyne.

Výkon funkcie poslancu ovplyvňujú výraznou mierou aj skúsenosti, ktoré poslanec nadobudol pri výkone tejto funkcie v predchádzajúcom období. Najvyšší počet poslancov skúmaných obcí pôsobí o

v prvom funk nom období (22,53 %) a v druhom funk nom období (15,30 %). Ve kostná –truktúra obcí nemala vplyv na po et funk ných období poslancov.

Tab. 4: Funk né obdobie poslancov

Funk né obdobie Ve kos obce	1. FO	2. FO	3. FO	4. FO	viac ako 4 FO	neudané
do 299	22	17	3	6	1	5
300 - 999	82	238	87	52	33	19
1000 ó 2999	341	96	63	45	35	375
3000 ó 4999	53	10	4	5	3	149
nad 5000	15	6	6	5	6	63
mestá	104	53	34	22	20	446
mestské asti	28	18	4	1	0	288
Spolu	645	438	201	136	98	1345

Zdroj: vlastný výskum, vlastné spracovanie

Obecné zastupiteľstvo má zo zákona právo zriaďovať rôzne stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány, medzi ktoré patria najmä komisie zastupiteľstva. Tieto komisie sú zložené z poslancov a z ďalších osôb zvolených obecným zastupiteľstvom, ktoré nemusia byť poslancami obecného zastupiteľstva, avšak svojimi odbornými vedomosťami a praktickými skúsenosťami sú pre obecné zastupiteľstvo nápomocné. Zloženie a úlohy komisií vymedzuje obecné zastupiteľstvo. Hoci v praktickej rovine síce primárne podklady k rokovaniu zastupiteľstva pripravujú odborní zamestnanci obecného/mestského úradu, ale skúsenosti poukazujú, že ak sa poslanci aktívne zapájajú už v prípravnej fáze tvorby podkladov k rokovaniu prostredníctvom práce v komisiách, vznikajúce pripomienky sa môžu zapracovať priebefne, čím sa zvyšuje celková efektívnosť činnosti zastupiteľstva. Miestna samospráva ako predstaviteľ miestnej vlády tak môže lepšie reagovať na želania občanov a byť efektívnejšia pri poskytovaní služieb (Blair, 2000).

Z výsledkov prezentovaných v tabuľke 5 vyplývalo, že 27 respondovaných obcí nemá zriadené žiadne komisie. Jedná sa najmä o obce s malým počtom obyvateľov (do 299 obyvateľov). V ostatných obciach sa pohyboval počet komisií od 1 až po 11, v závislosti od veľkosti obce a počtu poslancov zastupiteľstva. Najčastejšie si obce zriadili komisie: finančnú, majetkovú, na ochranu verejného záujmu, poriadkovú, životného prostredia, výstavby a územného plánovania, sociálnu a ďalšie. Zriadenie komisií je vo výhradnej kompetencii zastupiteľstva a preto každá samospráva sa rozhoduje pri tvorbe komisií na základe vlastných potrieb a špecifických podmienok v obci. Z výskumu vyplývalo, že členmi komisií sú okrem poslancov aj iní občania obce, ktorí nie sú poslancami, ale majú odborné vedomosti a zručnosti v príslušnej oblasti. OZ tak môže zastupiteľstvo podporiť odbornosť rozhodovania v komisiách schválením iných osôb a odborníkov, aj z radov občanov.

Tab. 5: Počet komisií zriadených pri OZ v skúmanej vzorke obcí

Komisie Ve kos obce	Počet komisií zriadených pri OZ												Počet obcí s nezriadenými komisiami
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Spolu	
do 299	2	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	6	5
300 - 999	7	13	15	14	10	4	3	0	0	0	0	67	14
1000 ó 2999	5	1	21	23	22	16	6	4	4	1	0	103	7
3000 ó 4999	1	0	0	3	4	7	2	3	0	0	0	20	1
nad 5000	0	0	0	3	1	3	0	1	0	0	0	8	0
mestá	0	0	0	1	4	7	5	10	2	3	1	33	0
mestské asti	0	0	0	4	3	3	0	5	1	2	0	18	0
Spolu	15	15	38	48	45	40	16	23	7	6	1	254	27

* jedna obec neposkytla požadované údaje

Zdroj: vlastný výskum, vlastné spracovanie

Záver

Výsledky realizovaného výskumu poukázali, že obecné zastupiteľstvo v obciach Slovenska majú rôznu štruktúru, ktorá však nie je ovplyvnená ani veľkosťou skupiny obce a ani tým, či sa jedná o mesto alebo o dedinu. Štruktúra poslancov predstavuje výsledok rozhodovania sa voličov pri komunálnych voľbách. Výsledkom voľby je potom existujúca štruktúra poslancov zastupiteľstva.

Z hľadiska pohľadnej štruktúry v obecných zastupiteľstvách neustále prevláda zastúpenie poslancov - mužov oproti poslankyniam - ženám. Veľkosť obce v tomto prípade nebola rozhodujúcim faktorom.

Pri rozhodnutiach poslancov je dôležitá aj ich profesijná orientácia a odborné vzdelanie. Tieto informácie nám však poslanci v dotazovaných obciach odmietli poskytnúť a tak kvalita poslancov bola posudzovaná cez dĺžku ich funkčného pôsobenia ako poslancov zastupiteľstva. Výsledky výskumu poukázali, že výrazná časť poslancov zastávala tento mandát prvýkrát a druhýkrát. Máme za to, že pokiaľ je poslanec vo výkone mandátu prvýkrát, potrebuje omnoho väčší priestor naštudovať problematiku fungovania miestnej samosprávy ako funkčne starší poslanci. Poslanci v druhom funkčnom období majú už väčšie vedomosti, ktoré môžu pri prijímaní rozhodnutí.

V prípade, že sú poslanci vo výkone mandátu prvýkrát alebo sú menej skúsení, môžu sa pri prijímaní svojich rozhodnutí opierať o odborné stanoviská, ktoré im predkladajú odborné komisie zastupiteľstva. Po et komisiách, ktoré si obce zriadujú sa pohybovali spravidla v intervale od jednej komisie až po 11. Výsledky výskumu ale poukázali, že zriadenie komisie ako odborné, poradné a iniciatívne orgány zastupiteľstva nie je pravidlom v každej obci a obci vyuffivávajú fakultatívne zriadenie takýchto orgánov. Z respondovaných obcí 27 nemá zriadené žiadne komisie, pričom najviac takýchto obcí sa nachádza v kategóriách obcí s veľkým počtom obyvateľov.

Záverom, ku ktorým sme dospeli po realizácii a vyhodnocovaní dotazníkového výskumu, sa dotýkajú najmä budúcich kandidátov na post poslancov, ako aj samotných voličov. Je potrebné si uvedomiť, že obecné zastupiteľstvo má rozhodujúce kompetencie v oblasti nakladania s majetkom a financiami obce, a preto je mimoriadne dôležitá voľba, ktorý kandidát bude túto významnú funkciu zastávať, aby v konečnom dôsledku bola obec schopná plniť všetky jej úlohy a kompetencie.

Literatúra

- [1] BELAJOVÁ, A., (2012). Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. In: *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni. Zborník príspevkov z vedeckého workshopu*. Trenčín: IAV, pp. 3-12. ISBN 978-80-89600-09-0
- [2] BLAIR, H., (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, vol. 28, iss. 1, pp. 216-39. ISSN 0305-750X. DOI 10.1016/S0305-750X(99)00109-6.
- [3] BRIESTENSKÝ, L., (2011). Obecná samospráva a vybrané otázky pre novozvolených poslancov. *Právo pre ROPO a obce*, vol. 2011, iss. 3, pp. 27. ISSN 1337-7523.
- [4] HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., TĚBOVÁ, M., (2011). *Komunálna ekonomika a politika*. Prvé vydanie. Bratislava: Sprint dva. ISBN 978-80-89393-38-1.
- [5] PĀPCUNOVÁ, V., BALÁFI OVÁ, E., (2006). *Majetok obcí*. Nitra: Municipalia. SAPV. ISBN 80-89162-19-3
- [6] ROSENBLOOM, D.H., KRAVCIK, R.S., CLERKIN, R.M., (2009). *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. USA, New York: McGraw-Hill Companies, Inc. ISBN 978-007-126381-8.
- [7] TEJ, J., KOKORIN, P., (2013). Možnosti manažmentu výkonnosti v miestnej samospráve. In: *Teória a prax vo verejnej správe*. Košice: UPJŠ, pp. 364-373. ISBN 978-80-8152-058-7.
- [8] Zákon č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p.

Poznámka: Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu IGA VTEMVS 2/2010 šKvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni 2010 a 2012.