

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

Autori analyzujú mandát poslanca obecného zastupiteľstva z hľadiska jeho právnej povahy, vzniku, vykonávania a zániku, s osobitným zameraním na obsah povinností a oprávnení patriacich poslancovi, pričom zdôrazňujú, že ich realizuje v pozícii verejného činiteľa. Poukazujú na slabé či diskutabilné miesta súčasnej právnej úpravy, ponúkajú možné legislatívne riešenia opierajúce sa o poznatky právnej teórie a zároveň zohľadňujúce predpoklady pre efektívne fungovanie obecnej samosprávy.

Autori: prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.

Dátum publikácie: 23. 12. 2014

Prameň: Justičná revue / Justičná revue 2014 / JR - 11/2014

Oblasti práva: Ústavné právo

prof. JUDr. Igor PALÚŠ, CSc.

doc. JUDr. Mária HENCOVSKÁ, CSc.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax; Justičná revue, 66, 2014, č. 11, s. 1303 – 1323.

Úvod

Poslanecký mandát a jeho povaha predstavujú tradičnú, a neraz aj problémovú materiu ústavného práva, pretože spolu s povahou zastupiteľského zboru určujú obsah právneho statusu člena parlamentu (Národnej rady Slovenskej republiky) alebo zastupiteľstva (obce, samosprávneho kraja). FILIP, J.: Ústavné právo I, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR; Brno: MU, 1994, s. 383. PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy; Košice: UPJŠ, 2010, s. 110. Z uvedeného vyplýva, že právny status poslanca obecného zastupiteľstva je daný charakterom jeho mandátu (ktorý však nemožno zužovať iba na súhrn poslaneckých oprávnení a povinností), PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státovéda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1.; Praha: Linde, 2001, s. 456. ale aj pozíciou a rozsahom pôsobnosti zastupiteľstva obce v systéme obecnej samosprávy.

Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj Ústava SR alebo ústava) v [Čl. 69 ods. 1](#) a zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) v [§ 10 ods. 1](#) zakotvujú, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Kým z ústavy vyplýva, že starosta je výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok ([Čl. 69 ods. 3](#)), postavenie zastupiteľstva obce ústava neupravuje, len konštatuje, že obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva, ktorých volia na 4-ročné obdobie obyvatelia obce, majúci na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním ([Čl. 69 ods. 2 ústavy](#)). Z uvedenej dikcie, ktorú následne rozvádza zákon o obecnom zriadení, vyplýva závažné konštatovanie – obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán pozostávajúci z poslancov, ktorý rozhoduje o základných otázkach života obce (ide o tzv. vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva, upravenú v [§ 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení](#)). Vymedzenú pôsobnosť zastupiteľstva možno vnímať v dvoch rovinách. Po prvé, veci patriace do tejto pôsobnosti môže upraviť iba obecné zastupiteľstvo, po druhé, obecné zastupiteľstvo nemôže úpravu týchto vecí „preniesť“ na iný orgán obce, resp. orgán obecného zastupiteľstva. Ak dodáme, že starosta obce ako výkonný orgán zodpovedá za výkon svojich samosprávnych rozhodnutí obecnému zastupiteľstvu, možno sumarizovať, že obecné zastupiteľstvo treba považovať za základný orgán verejnej moci v podmienkach obce. Práve táto jeho pozícia determinuje aj vážnosť a dôležitosť funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a zároveň formuje jeho

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

právny status. PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy; Košice: UPJŠ, 2010, s. 94 – 95.

Rozhodujúcim fenoménom, ktorý ovplyvňuje právny status poslanca obecného zastupiteľstva, je povaha a obsah jeho poslanskeho mandátu. Kým povahu reprezentatívneho mandátu poslancov Národnej rady SR (ktorých rovnako ako poslancov obecného zastupiteľstva volia voliči na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním) výslovne upravuje [Ústava SR v Čl. 73 ods. 2](#), kde uvádza, že „Poslanci sú zástupcami občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi voličov“, o povahe mandátu poslancov obecného zastupiteľstva ústava nehovorí a výslovne túto otázku nerieši ani zákon o obecnom zriadení.

Ak budeme vnímať obec ako nositeľa práva na samosprávu, tak dôjdeme k záveru, že vzťah medzi obyvateľmi obce a obecným zastupiteľstvom (jeho poslancami) je obdobný ako vzťah medzi občanmi Slovenskej republiky ako zdrojom moci a Národnou radou SR, jej poslancami, prostredníctvom ktorých občania vykonávajú štátnu moc. Táto teoretická úvaha má aj svoje ústavnoprávne vyjadrenie, z ktorého vyplýva, že reprezentatívny (voľný) charakter poslanskeho mandátu člena obecného zastupiteľstva možno vyvodiť z ustanovení [Ústava SR](#) (najmä [Čl. 2 ods. 1](#), [Čl. 30](#) a [Čl. 73 ods. 1](#)) a následne z ustanovení [zákonu o obecnom zriadení](#) (najmä [§ 26](#) – sľub poslanca a [§ 25 ods. 2](#) – zánik mandátu poslanca). Máme za to, že určiť povahu a obsah mandátu poslanca obecného zastupiteľstva znamená postupne objasniť jeho vznik, vykonávanie a zánik, analyzovať obsah oprávnení a povinností patriacich poslancovi, avšak so zvýraznením skutočnosti, že ich realizuje v pozícii verejného činiteľa.

V naznačovanom duchu mienime v ďalšej časti nášho príspevku analyzovať súčasné ústavnoprávne postavenie poslanca obecného zastupiteľstva, poukázať na jeho slabé či diskutabilné miesta, následne hľadať a ponúknuť možné legislatívne riešenia opierajúce sa o poznatky právnej vedy všeobecne a teóriu územnej samosprávy zvlášť, s prihliadnutím na skúsenosti vybraných krajín Európskej únie, ako aj potreby súčasnej slovenskej obecnej samosprávy.

Vznik, vykonávanie a zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva

Volebné právo pri voľbách do obecného zastupiteľstva [Ústava SR](#) priznáva fyzickým osobám s trvalým pobytom na území obce. Príslušné ústavné ustanovenie ([Čl. 69 ods. 2](#)) zahŕňa aj pasívne volebné právo, keďže ústava neurčuje osobitné podmienky pre vznik pasívneho volebného práva.

Zásadný význam pre aktívne a pasívne volebné právo pre voľby do obecných zastupiteľstiev (v širšom zmysle pre voľby do orgánov územnej samosprávy) má [Čl. 30 ods. 1 ústavy](#), výslovne priznávajúci obe súčasti volebného práva – nielen občanom SR, ale aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Volebné právo – na rozdiel od mnohých iných štátov Európskej únie (ďalej EÚ) – sa priznáva cudzincom bez krajiny pôvodu, t. j. cudzinci z členského štátu EÚ majú volebné právo v zhodnom rozsahu ako cudzinci pochádzajúci z krajiny, ktorá nie je členom EÚ. Podmienkou vzniku volebného práva cudzincov, podľa [Čl. 30 ods. 1](#), je trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Vo vzťahu k tejto podmienke má úprava podľa [Čl. 69 ods. 2 ústavy](#) povahu *lex specialis*. Inak povedané, volebné právo pre voľby do orgánov územnej samosprávy (v našom prípade do obecného zastupiteľstva) sa nepriznáva každému cudzincovi s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ale iba cudzincovi s trvalým pobytom na území danej obce. DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, Komentár; 3. vydanie, Samorín: Heuréka, 2012, s. 579 – 580.

Konkrétnejšie vymedzenie volebného práva, ako aj organizáciu volieb do obecného zastupiteľstva (orgánov obecnej samosprávy) upravuje zák. č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov. V zmysle naznačenej ústavnoprávnej úpravy môže kandidovať na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva občan Slovenskej republiky alebo cudzinec majúci na území obce trvalý pobyt, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku a nie sú u neho prekážky volebného práva, t. j. obmedzenie či pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, alebo výkon trestu odňatia slobody.

Voľby do obecných zastupiteľstiev sa konajú v jednom viacmandátovom alebo vo viacerých viacmandátových volebných obvodoch s tým, že v jednom volebnom obvode možno zvoliť najviac 12 poslancov obecného zastupiteľstva. Zákon o obecnom zriadení – na rozdiel od niektorých štátov EÚ ako príklad možno uviesť Českú republiku, kde sa v zák. č. 128/2000 Sb. o obcích (obecním zřízení) v znení neskorších predpisov, v § 69 ods. 1 doslova uvádza: „Mandát člena zastupiteľstva obce vzniká zvolením, k zvoleniu dôjde ukončením hlasovania“. – neupravuje, kedy vzniká mandát poslanca obecného zastupiteľstva. Výslovne túto otázku nerieši ani spomínaný zákon o voľbách do orgánov samosprávy

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

obcí, avšak z obsahu § 44 ods. 1 tohto zákona vyplýva, že za poslancov obecných (mestských) zastupiteľstiev sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode najväčší počet hlasov. Keďže sa pri týchto voľbách uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov, za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode najväčší počet hlasov zúčastnených voličov, zabezpečujúci mandát poslanca obecného zastupiteľstva. Kandidáti sa o svojom zvolení (a tým získaní mandátu) dozvedia zo zápisnice o výsledku volieb do obecného zastupiteľstva, ktorú miestna volebná komisia uverejní spôsobom v mieste obvyklým bezodkladne po podpísaní zápisnice.

Uplatňovanie takto vzniknutého mandátu poslanca sa viaže na funkčné obdobie obecného zastupiteľstva, ktoré sa v zmysle [§ 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení](#) končí zložením sľubu poslancami novozvoleného obecného zastupiteľstva na 4 roky. Prirodzene, pokiaľ by nedošlo k zániku mandátu poslanca z iných dôvodov, predvídaných zákonom o obecnom zriadení. Na tomto konštatovaní nič nemení ani ustanovenie Čl. 25 ods. 1 písm. a), v zmysle ktorého je poslanec povinný zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní. Zloženie sľubu nemá vplyv na vznik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, avšak odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou znamená zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva [§ 25 ods. 1 písm. a) v spojení s [§ 25 ods. 2 písm. a\) zákona o obecnom zriadení](#)]. Ide o povinnosť poslanca, ktorej nesplnenie má za následok konkrétnu sankciu – zánik mandátu.

Poslanci novozvoleného zastupiteľstva spravidla skladajú sľub na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktoré by sa malo konať do 30 dní od vykonania volieb. Zákon však nerieši situáciu, ktorá by sa mohla teoreticky i fakticky stať, t. j. ustanovujúce zasadanie zastupiteľstva by sa v zákonom určenej lehote neuskutočnilo, resp. nebolo by uznášaniaschopné, prípadne by sa takýto scenár opakoval dlhšie časové obdobie, napr. niekoľko mesiacov.

Sľub poslanca má trojrozmernú podobu, poslanec sa ním zaväzuje:

- riadne plniť svoje povinnosti
- ochraňovať záujmy obce
- dodržiavať Ústavu SR a iné právne predpisy a tieto pri výkone funkcie poslanca uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.

Obsah sľubu má nepochybne svoju etickú i právnu dimenziu, avšak bližší pohľad na jeho jednotlivé súčasti vyvoláva otázky, či aspoň pochybnosti, najmä pokiaľ ide o právny dopad poslaneckého sľubu. Má poslanec riadne plniť svoje povinnosti vyplývajúce zo zákona o obecnom zriadení a štatútu obce, resp. rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva, alebo má zákonodarca na mysli aj iné povinnosti vyplývajúce poslancovi z iných právnych predpisov (určite áno)? Čo treba považovať za záujmy obce, to určujú ich právne predpisy, orgány samosprávy obce, alebo väčšina obyvateľov obce? Ak má poslanec obecného zastupiteľstva dodržiavať ústavu a iné právne predpisy a uplatňovať ich pri výkone svojej funkcie podľa svojho vedomia a svedomia, musí (mal by) ich nepochybne poznať a primerane im rozumieť. Na mieste je otázka, či je súčasná slovenská realita taká, že uplatnenie uvedených troch zložiek sľubu, osobitne tej poslednej, výslovne sa viažucej k osobe poslanca, možno od radového poslanca obecného zastupiteľstva (pri našej úvahe nemáme na mysli poslancov konkrétneho obecného zastupiteľstva v určitej obci, ale poslancov zastupiteľstva *ad abstracto*, vzhľadom na tzv. abstraktnú jednotu obcí, KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí, Základy občianého práva; Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 156 – 160.) očakávať a vyžadovať? Skúsenosti z praxe slovenskej obecnej samosprávy potvrdzujú, že odpoveď na túto otázku treba formulovať veľmi opatrne a diferencovane, pretože negatív, ktoré prináša, je viacej, než povoľuje únosná miera. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve, a teda aj v personálnom zložení obecných zastupiteľstiev, je jedným z vážnych problémov zastupiteľskej demokracie v miestnych podmienkach, a snahy smerujúce k jeho odstráneniu skôr stagnujú, než by napredovali. PALÚŠ, I.: Ústavnoprávne aspekty vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve; in: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky: „Ústava Slovenskej republiky – 20 rokov v národnom a európskom pohľade“, Bratislava, 2012, s. 94 a nasl.

Poslanec obecného zastupiteľstva vykonáva svoj mandát osobne, čo znamená, že výkon tejto verejnej funkcie je neprenosný, celkom alebo čiastočne, na inú fyzickú osobu. Zákon o obecnom zriadení síce výslovne o osobnom výkone poslaneckého mandátu nehovorí, túto skutočnosť však možno vyvodit'

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

z podstaty a obsahu reprezentatívneho (voľného) mandátu, ktorý predstavuje jeden z východiskových princípov zastupiteľskej demokracie v demokratických štátoch, teda aj v Slovenskej republike.

Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Za jej výkon však môže obec poskytovať poslancovi odmenu. Ide o fakultatívnu formu peňažnej odmeny, ktorá by sa mala viazať na plnenie zákonných povinností vyplývajúcich poslancovi z [§ 25 ods. 1](#), ale rovnako aj na využívanie jeho oprávnení podľa [§ 25 ods. 3 zákona o obecnom zriadení](#). Keďže o poslaneckých odmenách rozhodujú sami poslanci obecného zastupiteľstva, mala by každá obec mať vypracovaný a schválený „Poriadok odmeňovania volených funkcionárov obecnej samosprávy“, kde by bolo jasne určené, za akých okolností a v akej výške možno poslancovi obecného zastupiteľstva priznať odmenu. SOTOLÁŘ, J.: Zákon o obecnom zriadení (komentár); Košice: Sotac, s. r. o., 2003, s. 307. Táto požiadavka je o to aktuálnejšia, že problematika odmeňovania volených funkcionárov obecnej samosprávy je veľmi citlivo vnímaná verejnosťou, osobitne obyvateľmi danej obce.

Poslancovi patrí náhrada skutočných výdavkov, ktoré mu v súvislosti s výkonom funkcie poslanca vznikli, a to podľa osobitných predpisov platných pre zamestnancov v pracovnom pomere (napr. náhrada preukázaných cestovných výdavkov, výdavkov na ubytovanie, stravné, či náhrada preukázaných vedľajších výdavkov). V naznačenej súvislosti máme na mysli zákon. č. [283/2000 Z. z. o cestovných náhradách](#) v znení neskorších predpisov, ktorého aplikácia prichádza do úvahy, ak poslanec na základe rozhodnutia zastupiteľstva plní úlohy mimo zasadania obecného zastupiteľstva, napr. výkon kontrolnej činnosti, účasť na zasadnutiach iných právnických osôb za obec a pod.

Aj keď zákonodarca zvyčajne požiadavku, aby sa funkcia poslanca zásadne vykonávala bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru, zároveň pripúšťa možnosť, aby bol poslanec na výkon funkcie dlhodobo plne uvoľnený zo zamestnania. Počas tejto doby mu patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní primeraný plat od obce. Takto uvoľnený poslanec však nie je zamestnancom obce, jeho pracovný vzťah k doterajšiemu zamestnávateľovi zostáva zachovaný za podmienok určených podľa osobitných predpisov.

Zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva upravuje [§ 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení](#). V zmysle uvedeného ustanovenia mandát poslanca zaniká:

- a) odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou,
- b) uplynutím funkčného obdobia,
- c) vzdaním sa mandátu,
- d) právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienene odložený,
- e) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony,
- f) zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu,
- g) ak sa počas jedného roka nezúčastní ani raz na zasadaniach obecného zastupiteľstva,
- h) ak ide o nezlučiteľnosť funkcie podľa [§ 11 ods. 2](#),
- i) zrušením obce alebo
- j) smrťou.

Z hľadiska praktického uplatnenia zániku poslaneckého mandátu zákon o obecnom zriadení konkrétnejšie upravuje len spôsob zániku podľa [§ 25 ods. 2 písm. c\) citovaného zákona](#), t. j. zánik mandátu vzdaním sa. V uvedenom ustanovení sa hovorí, že mandát poslanca zanikne vzdaním sa len vtedy, ak vzdanie sa bolo urobené ústne do zápisnice alebo písomne; pri písomnom vzdaní sa mandátu jeho účinky nastávajú doručením obecnému úradu, pričom vzdanie sa mandátu nemožno vziať späť.

Vo vzťahu k spôsobom zániku poslaneckého mandátu podľa [§ 25 ods. 2 písm. d\), f\), h\)](#) ukladá [zákon o obecnom zriadení](#) poslancovi oznamovaciu povinnosť, ktorú je písomne povinný splniť bezodkladne. Zákon však nesplnenie tejto povinnosti nespája so žiadnou sankciou, čo v praxi prináša problémy vo vzťahu k zániku mandátu poslanca podľa [§ 25 ods. 2 písm. d\)](#).

Podľa citovaného ustanovenia mandát poslanca obecného zastupiteľstva zaniká:

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

- právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo
- právoplatným odsúdením za trestný čin spáchaný z nedbanlivosti, ak bol poslanec odsúdený na nepodmienečný trest odňatia slobody.

V súvislosti s týmito dôvodmi zániku mandátu môžu v praxi vzniknúť (a aj vznikajú) dva druhý problémov.

Prvý problém môže vzniknúť vtedy, ak poslanec nesplní svoju povinnosť a neoznámí zastupiteľstvu obce, že odsudzujúci rozsudok podľa niektorej z alternatív nadobudol právoplatnosť a súd túto skutočnosť obci (starostovi obce alebo zastupiteľstvu) z vlastnej iniciatívy neoznámil. **Trestný poriadok** (zák. č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov; ďalej **Tr. por.**) totiž súdu neukladá výslovne povinnosť oznámiť právoplatné odsúdenie poslanca, aj keď by mu bolo známe, že odsúdený je poslancom obecného zastupiteľstva a odsúdenie je takého charakteru, ktoré má za následok zánik mandátu. Podľa našej mienky, súd však môže postupovať analogicky podľa ustanovenia **§ 346 Tr. por.**, ktoré upravuje výkon trestu zákazu činnosti a ktoré ukladá súdu povinnosť uloženie takéhoto trestu oznámiť príslušnému orgánu.

Právoplatné odsúdenie, uvedené v ustanovení **§ 25 ods. 2 písm. d) zákona o obecnom zriadení**, má za následok obligatórnu a trvalú stratu mandátu pre konkrétne funkčné obdobie a dochádza k nemu zo zákona dňom nasledujúcim po dni nadobudnutia právoplatnosti odsudzujúceho rozsudku. Nedoručenie právoplatného odsudzujúceho rozsudku obci súdom, resp. nesplnenie oznamovacej povinnosti poslancom môže mať v danej situácii za následok, že poslanec využíva omyl obecného zastupiteľstva a môže (teoreticky aj prakticky) vykonávať svoju funkciu, o. i. aj hlasovať. V dôsledku toho možno rozhodnutia obecného zastupiteľstva spochybníť, osobitne v tých prípadoch, keď by o výsledku rozhodoval jediný hlas. Nesplnenie povinnosti oznámiť právoplatný odsudzujúci rozsudok podľa **§ 25 ods. 2 písm. d) zákona o obecnom zriadení** považujeme za také vážne porušenie povinnosti poslanca obecného zastupiteľstva, že by bolo možné uvažovať aj o trestnoprávnej zodpovednosti.

Druhým problémom môže byť povinnosť poslanca obecného zastupiteľstva oznámiť, resp. neoznámiť právoplatný rozsudok, ktorým bol síce uznaný vinným zo spáchania úmyselného trestného činu, ale súd upustil od potrestania podľa **§ 40 ods. 2 Trestného zákona** (zák. č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov). V tomto prípade totiž zákon spája upustenie od potrestania s fikciou neodsúdenia, ktorá nastáva dňom nasledujúcim po nadobudnutí právoplatnosti rozsudku, a na páchatel'a sa hľadá ako keby nebol odsúdený. Zastávame prísnejšiu alternatívu – vzhľadom na charakter funkcie poslanca obecného zastupiteľstva sa domnievame, že aj v tomto prípade je poslanec povinný oznámiť odsudzujúci rozsudok za úmyselný trestný čin a jeho mandát zo zákona o obecnom zriadení zaniká. Otázka zahľadania odsúdenia by mala byť presnejšie upravená v ustanovení **§ 25 ods. 2 písm. d) zák. o obecnom zriadení** aj preto, že zák. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov predpokladá, že prekážkou práva byť volený bude (po nadobudnutí účinnosti tohto zákona): výkon trestu odňatia slobody alebo právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené.

Je zrejmé, že právne garantovať realnosť zániku poslaneckého mandátu analyzovaným spôsobom možno dosiahnuť len legislatívnymi zmenami, a to buď Trestného poriadku, ktorý by súdu ukladal povinnosť oznámiť odsudzujúci právoplatný rozsudok príslušnej obci, alebo doteraz právne zakotvenú oznamovaciu povinnosť poslanca, obsiahnutú v zákone o obecnom zriadení, doplniť sankciou, ktorá by postihovala trestnoprávne, resp. administratívno-právne poslanca, ktorý by si ju nesplnil v lehote určenej zákonom.

Právne zaujímavý a z hľadiska obsahových atribútov reprezentatívneho mandátu do určitej miery diskutabilný je zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa **§ 25 ods. 2 písm. g)**. Ide v poradí o druhú povinnosť poslanca (okrem už spomínanej povinnosti zložiť sľub), ktorej nesplnenie zákon spája so zánikom mandátu. V duchu citovaného ustanovenia mandát poslanca zanikne, ak sa počas jedného roka nezúčastní ani raz na zasadaniach obecného zastupiteľstva. Jednoročná lehota sa počíta odo dňa, keď sa poslanec prvýkrát nezúčastnil na zasadaní zastupiteľstva. Nie je dôležité, či sa poslanec nezúčastňoval zasadani z dôvodu choroby, dlhodobého pobytu v zahraničí, či z vlastnej nezodpovednosti. Podstatná a rozhodujúca je len časová lehota jeden rok, počas ktorej sa ani raz nezúčastnil na zasadaniach obecného zastupiteľstva, a teda neplnil si v tomto zmysle riadne svoje povinnosti vyplývajúce mu zo zákona o obecnom zriadení. Zákon nerozlišuje medzi druhom zasadania obecného zastupiteľstva, na ktorom sa poslanec nezúčastnil. V tomto zmysle je irelevantné, či išlo o zasadanie ustanovujúce, riadne alebo mimoriadne.

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

Je otázne, či analyzovaný spôsob zániku poslaneckého mandátu zlepši „dochádzkovú“ disciplínu nezodpovedných poslancov, voči ktorým má hlavne pôsobiť. Bolo by iste zaujímavé štatisticky si túto skutočnosť overiť. Faktom zostáva, že zákonná jednoročná lehota, na ktorú sa viaže strata poslaneckého mandátu, je príliš dlhá; v podstate znamená neúčast' na štyroch riadnych zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Inak povedané, poslancovi stačí v priebehu roka zúčastniť sa aspoň na jednom zasadnutí obecného zastupiteľstva a následkom možného zániku mandátu touto formou sa vyhne, pričom vo svojom nezodpovednom prístupe (vo väčšine prípadov ide o takýto prístup) k plneniu jednej zo svojich základných povinností môže pokračovať. Treba dodať, že uvedená forma zániku poslaneckého mandátu nenarušuje vo svojej podstate jeho reprezentatívnosť, keďže k zániku nedochádza z vôle voličov, ale priamo zo zákona, resp. na základe konania poslanca.

Náš polemický prístup k zániku poslaneckého mandátu v zmysle [§ 25 ods. 2 písm. g\)](#) sa viaže k povahe mandátu poslanca a nie k dôvodom, ktoré zákonodarcu viedli k zakotveniu takejto formy zániku mandátu. Uvedený spôsob zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva považujeme právne za pragmatickejší a hlavne čistejší oproti dovtedajšiemu stavu, ktorý v dôsledku svojej nejasnosti a nejednoznačnosti pripúšťal celý rad možností na jeho obchádzanie, a ak ho starosta obce voči poslancovi obecného zastupiteľstva využil, celá vec mnohokrát končila na súde. Na mysli máme pôvodné znenie [§ 25 ods. 2 písm. g\) zákona o obecnom zriadení](#), podľa ktorého mandát poslanca zanikol, ak sa bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia nezúčastnil trikrát riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva.

Povinnosti a oprávnenia poslanca obecného zastupiteľstva

Najdôležitejšou súčasťou právneho statusu poslanca obecného zastupiteľstva je nesporne katalóg jeho oprávnení a povinností, ktorých legislatívne zakotvenie a od neho sa odvíjajúca realizácia najzreteľnejšie vypovedajú o postavení poslanca v systéme obecnej samosprávy, v širšom slova zmysle o jeho postavení v systéme miestnej demokracie. Vymedzenie jednotlivých oprávnení na strane jednej a povinností poslanca na strane druhej nemôžeme chápať ako niečo protikladné, ale skôr ho treba vnímať ako nezastupiteľný a vzájomne pôsobiaci predpoklad pre riadny a efektívny výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Činnosť poslanca síce nemožno vtiesnať do univerzálnej šablóny a nedá sa v plnom rozsahu upraviť ani právnymi normami, to však neznamená, že legislatívnu úpravu poslaneckých povinností a oprávnení má charakterizovať všeobecnosť a nejednoznačnosť. Zároveň si treba uvedomiť, že zákon o obecnom zriadení vymedzuje povinnosti a oprávnenia poslancov, avšak ich realizácia je do značnej miery determinovaná osobou poslanca, jeho ľudskými vlastnosťami a odbornými schopnosťami, ale tiež ekonomickou, sociálnou a kultúrnou úrovňou obce, kde mandát vykonáva. Navyše, skúsenosti potvrdzujú, že je rozdiel medzi vykonávaním poslaneckého mandátu v mestách a obciach (osobitne v obciach malých). Podľa údajov Štatistického úradu SR o štruktúre osídlenia k 31. 12. 2010 bolo z celkového počtu obcí na Slovensku (2891) viac ako 1 150 takých, ktoré mali menej ako 500 obyvateľov, pričom z uvedeného počtu bolo takmer 400 obcí majúcich menej ako 200 obyvateľov. Hodno pripomenúť, že počet obcí tohto druhu má skôr stúpajúcu tendenciu, najmä na strednom a východnom Slovensku. a to tak z hľadiska výberu kandidátov na funkciu poslancov, ako aj ich záujmu, schopnosti a ochoty vykonávať poslanecký mandát.

Povinnosti poslancov obecného zastupiteľstva sú uvedené v [§ 25 ods. 1 a 7 zákona o obecnom zriadení](#). O jednej z nich (povinnosť poslanca zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní) sme hovorili už vyššie, na tomto mieste sa postupne pokúsime analyzovať obsah ďalších poslaneckých povinností, pričom si tieto budeme všímať z hľadiska ich legislatívneho zakotvenia, ale aj z pohľadu ich reálneho uplatňovania v praxi obecných samospráv.

Základnou povinnosťou poslanca je zúčastňovať sa na zasadaniach a práci obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený (obecná rada, komisie). Osobitne dôležitá je účasť poslanca na práci obecného zastupiteľstva, cez činnosť ktorého sa realizuje rozhodujúcou mierou samostatná pôsobnosť obce, jej samospráva (viď [§ 4 ods. 3, 4 zákona o obecnom zriadení](#)). Keďže je obecné zastupiteľstvo kolektívny samosprávny orgán, úroveň jeho rokovaní a následná kvalita realizácie zverenej pôsobnosti závisí hlavne od dvoch faktorov. Tým prvým je kvalitná príprava zasadnutí, na ktorej má rozhodujúci podiel starosta a obecná rada ako iniciatívny, výkonný a kontrolný orgán obecného zastupiteľstva (v obciach, kde nie je zriadená obecná rada, kvalitatívnu úroveň zasadnutí zabezpečuje hlavne starosta obce). Druhým faktorom determinujúcim kvalitu zasadnutí obecného zastupiteľstva sú jeho samotní poslanci. Títo by mali prísť na zasadanie pripravení, primerane zorientovaní

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

v problematike, ktorá má byť predmetom rokovania, schopní vecne diskutovať a formulovať konkrétne návrhy. Prax ukazuje v oboch naznačených predpokladoch väčšie či menšie rezervy.

Je pravdou, že zákon nespája plnenie analyzovanej povinnosti s jej kvalitou, resp. kvalitou prípravy na zasadania obecného zastupiteľstva a jeho orgánov. A hoci to znie na prvý pohľad paradoxne, z hľadiska fungovania obecného zastupiteľstva a plnenia jeho úloh (realizovania jeho pôsobnosti) je neraz dôležitá samotná, čo aj pasívna účasť poslancov na zasadaniach zastupiteľstva, keďže toto je spôsobilé rokovať a uznávať sa len vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov (§ 12 ods. 7 zákona o obecnom zriadení). Skúsenosti z praxe obecných samospráv v Slovenskej republike prinášajú dostatok príkladov, čo môže pre chod obce a jej rozvoj znamenať dlhšie trvajúca uznášanianschopnosť jej zastupiteľstva. PALUŠ, I.: Uplatňovanie princípu del'by moci v obecnej samospráve; Justičná revue, roč. 65, č. 5, 2013, s. 252 a nasl.

V zmysle zákona o obecnom zriadení [§ 25 ods. 1 písm. d)] je poslanec povinný obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov. Toto deklaratórne a na prvý pohľad jednoznačné ustanovenie má komplikovanú, a z hľadiska svojho naplňovania niekedy i kontroverznú povahu. Vychádzajúc z teórie obecnej samosprávy možno súhlasiť s názormi, že v pojme „obec“ sú implicitne zahrnutí aj „obyvatelia obce“, VEDRAL, J. – VÁŇA, L. – BŘEŇ, J. – PSENIČKA, S.: Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář; C. H. BECK, 2008, s. 396 – 397. ktorých treba, spolu s „územím obce“, považovať za jeden z podstatných znakov pojmového vymedzenia obce. Inak povedané, vymedzenie pojmu „obec“ je z materiálneho hľadiska bez „obyvateľov obce“ len ťažko predstaviteľné. Z toho však vyplýva, že ak poslanec obhajuje záujmy obce, tak potom obhajuje aj záujmy jej obyvateľov. Aj takýto záver je však do určitej miery zjednodušený, pretože zákon o obecnom zriadení neupravuje obsah pojmu „obecný záujem“ ani „záujem obce“, teda ich príslušnú obsahovú a rozsahovú determináciu (napr. dikciou... „pre účely tohto zákona sa obsahom pojmu záujem obce rozumie“), ani vo všeobecnosti, bez bližšej obsahovej determinácie. PRŮCHA, P.: Místní správa; Brno: MU, 2011, s. 59.

Máme za to, že zákonodarca, použijúc termín „záujem obyvateľov obce“, nemal na mysli súhrn individuálnych záujmov jednotlivých obyvateľov, ale záujem „väčšiny obyvateľov obce“. Z tohto dedukujeme, že záujmy obce možno vnímať ako záujmy väčšiny jej obyvateľov a naopak; hoci ani táto úvaha nemusí mať absolútnu povahu. Jej akceptovateľnosť však prostredníctvom ustanovení zákona o obecnom zriadení potvrdzuje sám zákonodarca, keď dáva obecnému zastupiteľstvu (jeho poslancom) v prípade, že nemá celkom jasno v tom, či jeho konanie vyjadruje záujmy väčšiny obyvateľov obce, možnosť využiť inštitút miestneho referenda (§ 11a ods. 4), prípadne inštitút verejného zhromaždenia obyvateľov obce (§ 11b). Navyše, konanie miestneho referenda môžu iniciovať aj samotní obyvatelia obce [§ 11a ods. 1 písm. c)].

Naše úvahy rozvíjame v tom zmysle, že ak má poslanec obecného zastupiteľstva obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov, musí obhajovať tie záujmy, ktoré zákonodarca viaže na ustanovenia zákona o obecnom zriadení. Formálno-právnym základom záujmov obce a jej obyvateľov sú najmä ustanovenia § 4 ods. 1 a 3, ako aj § 11 ods. 4 citovaného zákona. To prvé sa týka samosprávy obce, to druhé vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva. Poslanec pri obhajovaní záujmov obce a jej obyvateľov musí prednostne vychádzať z obsahu uvedených ustanovení, ale zároveň musí mať na mysli obsah všetkých ustanovení zákona o obecnom zriadení, ktoré rámcujú jeho právne postavenie, osobitne okruh jeho povinností a oprávnení.

Toto je formálna stránka analyzovanej poslanskej povinnosti, väčším problémom z hľadiska realizácie je jej obsahové naplnenie (materiálna stránka). Kľúčová je v naznačenom zmysle osoba poslanca, presnejšie povedané povaha reprezentatívneho mandátu, na základe ktorého funkciu vykonáva. Z podstaty tohto mandátu – ako to vo svojej predvolebnej reči vyjadril E. Burke v roku 1774 – vyplýva, že poslanec má svojím rozumom slúžiť voličom, nie je povinný robiť to, čo jeho voliči požadujú, ale to, čo on sám pre nich považuje za najlepšie. HEYWOOD, A. (preložil Masopust, Z.): Politická teorie; Eurolex Bohemia, s. r. o., 2005, s. 201. Nechceme na tomto mieste polemizovať o reálnosti uvedeného tvrdenia (ani o jeho pôvode), máme však za to, že z hľadiska množstva voličov a reálnej možnosti poznania ich potrieb a záujmov sa nám javí Burkeho odkaz aktuálnejší v miestnych podmienkach, než na parlamentnej úrovni. Aj preto si myslíme, že poslanec obecného zastupiteľstva, ako reprezentant verejnej moci v obci, sám musí najlepšie vedieť (alebo by mal vedieť), čo je záujmom väčšiny jej obyvateľov a tým aj obce ako celku. Ak však poslanec chce mať takúto vedomosť, musí platiť aj opačné garde, t. j. musí poznať (mal by) názory obyvateľov obce, pretože tieto sú zdrojom poznania nielen spôsobov správy vyčlenených samosprávnych záležitostí, ale aj východiskom pre tvorbu koncepcií rozvoja obce, ako aj naplňovanie záujmov štátu v poslaní obce. GAŠPAR, M.: Správne právo, Teória a prax;

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

Bratislava, 1998, s. 272. K tomu, aby poslanec skĺbil dve naznačené požiadavky, sú nepochybne potrebné jeho odborné schopnosti (či aspoň primeraná znalosť miestnych podmienok a schopnosť ich riešiť) a ľudské predpoklady, najmä čestnosť a zodpovednosť.

Komplex poslaneckých povinností, obsiahnutých v [§ 25 ods. 1 zákona o obecnom zriadení](#), dopĺňa povinnosť poslanca dodržiavať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov. Ide o povinnosť elementárneho charakteru, ktorá by mala byť vecou profesionálnej cti a intelektuálnej „výbavy“ každého poslanca obecného zastupiteľstva. V širšom meradle by mal poslanec ovládať aj všetky všeobecne záväzné nariadenia obce a uznesenia obecného zastupiteľstva, ktoré rámcujú chod obce, jej orgánov a organizácií zriadených obcou, resp. sú záväzné pre obyvateľov obce. Znalosť aj týchto predpisov a aktov uľahčuje totiž poslancovi jeho činnosť, osobitne využívanie jeho oprávnení. V praxi sa však, žiaľ, stále stretávame so situáciami, ktoré signalizujú nezájum, či nevedomosť poslancov vo vzťahu k tejto povinnosti.

Najproblémovejšou z hľadiska svojho legislatívneho zakotvenia, ale i z pohľadu praktickej realizácie sa javí povinnosť obsiahnutá v [§ 25 ods. 7 zákona o obecnom zriadení](#), v zmysle ktorej je poslanec povinný na požiadanie voličov informovať ich o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva. Zo zákonného obsahu uvedenej povinnosti nie je jasné, koľko voličov musí (môže) požiadať poslanca o informáciu, akú má mať požiadanie voličov i odpoveď poslanca formu (ústnu, či písomnú), v akej lehote je poslanec povinný informáciu (odpoveď) poskytnúť, resp. čo ak ju neposkytne vôbec – predpokladá zákon v takomto prípade nejakú sankciu? Na jedno zákonné ustanovenie je tu až príliš veľa nejasností a z nich vyplývajúci pochybnosti.

Pokúsime sa vyjadriť k jednotlivým nejasnostiam (nepresnostiam), ktoré charakterizujú spomínané ustanovenie. Z dikcie zákona vyplýva, že poslanec je povinný podať informáciu na požiadanie voličov, t. j. ak urobíme doslovný výklad, nestačí, ak o informáciu požiada jeden volič. Prax je však iná, čo vedie niektorých autorov k záveru, že o informáciu môže právne relevantným spôsobom požiadať aj jeden volič. SOTOLÁŘ, J.: Zákon o obecnom zriadení (komentár); Košice: Sotac, s. r. o., 2003, s. 309. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení, Komentár; Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 744. V tejto súvislosti dávame do pozornosti [Čl. 27 ods. 1 ústavy](#), ktorý zakotvujúc petičné právo hovorí: „Každý má právo sám alebo spolu s inými obracať sa vo veciach verejného záujmu alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami“. Je pravdou, že pri realizácii petičného práva nejde o získanie informácie od orgánov verejnej moci, resp. ich predstaviteľov, to však nič nemení na skutočnosti, že ak mal ústavodarca na mysli fakt, že petičné právo môže uplatniť aj jednotlivec (fyzická osoba), tak túto okolnosť výslovne deklaroval. Máme za to, že takýto postup ústavodarcu by mal byť záväzný aj pre zákonodarcu pri zakotvení analyzovanej povinnosti poslanca obecného zastupiteľstva.

Sporný je aj obsah uvedenej povinnosti. Možno pripustiť, že poslanec bude informovať voličov o svojej činnosti, problematickým sa nám však javí, ak má informovať o činnosti obecného zastupiteľstva. Takáto informácia býva často subjektívna (záleží od konkrétnej situácie, napr. v akom vzťahu je informujúci poslanec k starostovi obce, resp. k väčšine poslancov zastupiteľstva, ktorá prijala určité rozhodnutie), ale tým môže byť (a prax dokazuje, že naše úvahy sú správne) aj nepravdivá. Je otázne, či takto koncipovaná povinnosť a jej možná realizácia vedie k dôvere obyvateľov obce vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu. Navyše, zápisnice zo zasadania obecného zastupiteľstva sú pre verejnosť (obyvateľov obce) prístupné.

Pokiaľ ide o formu, akou sa analyzovaná povinnosť realizuje, zákon ju neurčuje, z čoho vyplýva, že môže ísť o formu ústnu alebo písomnú, pričom prax potvrdzuje, že prevažuje prv uvedená forma. Keďže zákon nerieši ani miesto, kde môže dôjsť k naplneniu povinnosti, prax prináša prípady, že sa tak môže stať pri náhodnom stretnutí na ulici, na športovom podujatí, ale i v miestnom pohostinstve. Za najčistejší možno považovať stav, keď poslanec poskytne informáciu počas poslaneckého dňa. Pravdou však je, že poslanecké dni ako možné kontaktné miesto pre stretnutie voličov s poslancom nezabezpečujú všetky obce, skôr sa realizuje v mestách (mestských častiach) alebo väčších obciach.

Zákon nerieši ani situáciu, ak poslanec na požiadanie, aby podal informáciu o svojej činnosti alebo činnosti obecného zastupiteľstva, vôbec nereaguje, resp. poslanec si túto povinnosť zámerne neplní. Jedinou sankciou zrejme môže byť, aby volič takémuto poslancovi v najbližších voľbách do orgánov samosprávy obcí nedal svoj hlas. Ide vlastne o politickú zodpovednosť poslanca, ktorej dopad v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy je značne relatívny.

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

Zastávame názor, že ak má byť predmetná povinnosť poslanca obecného zastupiteľstva legislatívne upravená, žiadala by si svoje precizovanie, zohľadňujúce vyššie uvedené pripomienky či odporúčania. Naznačené precizovanie poslaneckej povinnosti by mohlo viesť k jej efektívnejšiemu využívaniu. Nemáme k dispozícii štatistické údaje (ak vôbec existujú) o tom, do akej miery sa nami analyzovaný inštitút v praxi využíva; sme však naklonení veriť informáciám z prostredia obecných samospráv, že využitie tejto povinnosti je skôr sporadické, než pravidelné a efektívne. PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí; in: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy, časť 1.“, konanej v dňoch 11. – 12. 9. 2013 na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Košice, 2013, s. 260 a nasl.

Na základe všetkého, čo sme doteraz uviedli, možno urobiť záver (ako jedno z možných riešení), že vynechanie tejto povinnosti z katalógu povinností poslanca obecného zastupiteľstva by nijako neohrozilo rozvíjanie demokratických prvkov v miestnych podmienkach. Viedlo by však k čistejšiemu poňatiu mandátu poslanca obecného zastupiteľstva ako mandátu reprezentatívneho (voľného).

Kým povinnosti poslancov, obsiahnuté v [§ 25 ods. 4 písm. a\) až f\) zákona o obecnom zriadení](#), smerujú dovnútra obce, k jej orgánom a obyvateľom, oprávnenia poslancov sú orientované z hľadiska subjektov, ku ktorým sa viaže ich využívanie, rôznorodejšie, v dôsledku čoho sa možno v odbornej a vedeckej literatúre stretnúť s ich členením na vnútorné (napr. predkladať obecnému zastupiteľstvu a iným orgánom obce návrhy) a vonkajšie (napr. požadovať vysvetlenia od štátnych orgánov vo veciach potrebných pre riadny výkon poslaneckej funkcie). SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce, Obecné zriadenie na Slovensku; Košice: SOTAC, s. r. o., 2011, s. 162. OLEXA, L.: Povinnosti a oprávnenia poslancov obecného zastupiteľstva; Verejná správa a spoločnosť, roč. XIV, č. 2, 2013, s. 52. Za aktuálnejšie považujeme členenie oprávnení podľa ich obsahu a prínosu pre výkon poslaneckej činnosti; v tomto zmysle možno hovoriť o oprávneniach iniciatívnych, prostredníctvom ktorých majú poslanci možnosť priamo ovplyvňovať chod samosprávnych orgánov obce, o oprávneniach kontrolných, ktoré sú významným prostriedkom uplatňovania princípu del'by moci v miestnych podmienkach a o oprávneniach smerujúcich k získaniu informácií, ktoré umožňujú poslancom disponovať komplexnejšími poznatkami pre výkon ich činnosti. Prirodzene, aj toto členenie má svoje pozitívne i negatívne stránky, ba možno voči nemu mať výhrady či pripomienky. Podstatné je, že takmer pre všetky oprávnenia poslancov je príznačná ich všeobecná zákonná úprava, ktorá do značnej miery relativizuje efektívnosť ich praktického využívania a tým aj možný prínos pre rozvíjanie demokratických prvkov v obecnej samospráve.

Východiskovým oprávnením poslanca, patriacim do prvej skupiny, je oprávnenie predkladať obecnému zastupiteľstvu a iným orgánom obce návrhy. Keďže zákon nevymedzuje obsah týchto návrhov, ani ich formu a miesto uplatňovania, možno predmetné ustanovenie vykladať extenzívne v prospech poslanca. Návrhy by sa mali týkať v širšom zmysle samosprávy obce a tým zároveň pôsobnosti obecného zastupiteľstva či pôsobnosti iného orgánu obce, ku ktorému smerujú. Poslanec ich môže uplatniť ústne i písomne, pričom by tak mal urobiť buď na zasadaní daného orgánu, alebo ich tlmočiť (adresovať) starostovi obce, ktorý vedie zasadanie zastupiteľstva i obecnej rady, prípadne predsedovi príslušnej komisie.

[Zákon o obecnom zriadení](#) nehovorí nič o tom, ako má obecné zastupiteľstvo alebo iný orgán obce s návrhom poslanca nakladať, t. j. či a v akej lehote sa má ním zaoberať, či o výsledku (negatívnom alebo pozitívnom) má informovať poslanca. Určité pravidlá pre vybavovanie takýchto návrhov poslancov by mohol obsahovať štatút obce alebo rokovací poriadok obecného zastupiteľstva, avšak s rizikom rôzneho prístupu v jednotlivých obciach. Za súčasného stavu sa dá pri využívaní tohto poslaneckého oprávnenia spoliehať len na politickú kultúru charakterizujúcu chod samosprávy v danej obci.

Do analyzovanej skupiny oprávnení možno s určitou dávkou vedeckej nepresnosti zaradiť aj právo poslanca zúčastňovať sa na previerkach, kontrolách a vybavovaní sťažností a oznámení, ktoré realizujú orgány obce. Previerky a kontroly obce vykonávajú buď z vlastnej iniciatívy alebo na základe oznámenia tretích osôb (vrátane obyvateľov obce). Vybavovanie sťažností a oznámení sa vykonáva najčastejšie z podnetu obyvateľov obce. Treba ešte dodať, že účasť poslancov na týchto aktivitách je dobrovoľná, realizuje sa na základe ich vlastnej úvahy, t. j. ako ich oprávnenie, nie plnenie povinnosti.

Klasickým kontrolným oprávnením poslanca je interpelovať starostu obce a členov obecnej rady vo veciach týkajúcich sa výkonu ich práce [[§ 25 ods. 4 písm. b\) zákona o obecnom zriadení](#)]. Ani z formulácie tohto oprávnenia nevyplýva forma interpelácie, ani miesto jej realizovania. Preto aj v tomto prípade možno pri výklade daného ustanovenia pripustiť rozšírenú verziu jeho obsahu v tom zmysle, že poslanci môžu toto oprávnenie realizovať ústne alebo písomne, a takú formu môže mať aj odpoveď

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

starostu obce alebo člena obecnej rady. Zákon, žiaľ, nezakotvuje povinnosť interpelovaného subjektu odpovedať na interpeláciu, ani nerieši lehotu, v rámci ktorej má poslanec dostať na svoju interpeláciu odpoveď. V praxi sa potom stáva, že poslanec odpoveď na svoju interpeláciu nedostane a celá vec časom upadne do zabudnutia, čím predmetné oprávnenie poslanca stráca reálny význam.

Ak budeme interpeláciu vnímať v jej tradičnom ústavnoprávnom poňatí, t. j. ako kvalifikovanú otázku, POSLUCH, M. – CIBULKA, L.: Štátne právo Slovenskej republiky; Šamorín: Heuréka, 2003, s. 229. KLÍMA, K. a kol.: Encyklopédie ústavného práva; Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2007, s. 264 – 265. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky; Košice: UPJS, 2008, s. 317. potom by ju mali poslanci uplatňovať písomne vo vzťahu ku kontrolovanému subjektu a jeho písomná odpoveď by mala byť predmetom diskusie na zasadaní obecného zastupiteľstva, resp. zasadaní obecnej rady. Absencia takéhoto ponímania interpelácie vyznieva z hľadiska jej využívania negatívne hlavne vo vzťahu k starostovi obce. Starosta obce i poslanci obecného zastupiteľstva sú priamo volení obyvateľmi obce a v tejto súvislosti predstavuje interpelácia významný kontrolný prostriedok členov zastupiteľského orgánu vo vzťahu k starostovi ako najvyššiemu výkonnému orgánu obce. Toto konštatovanie je aktuálne napriek tomu, že obyvatelia obce ako originálny nositeľ verejnej moci v miestnych podmienkach sú v zmysle zákona o obecnom zriadení oprávnení odvolať starostu obce z funkcie prostredníctvom miestneho referenda. Nemožno totiž opomenúť, že moc má vždy tendenciu ku koncentrácii (a následnej kumulácii moci), BÁRÁNY, E.: Moc a právo; Bratislava: Veda, 1997, s. 22. CUTHBERTSON, G.: Political Power. Monograph in Political; Houston, Texas, 1968, s. 46. a preto je neprijateľné akékoľvek oslabovanie kontrolných mechanizmov v záujme funkčného uplatňovania delby moci ako jedného z východiskových princípov demokratického štátu, nielen na úrovni ústrednej, ale aj miestnej.

Súčasná zákonná úprava interpelácie v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy pôsobí priam archaicky v porovnaní s jej legislatívnym fixovaním v susedných štátoch. V Českej republike síce nie je zákonom stanovená forma interpelácie (otázka, pripomienka, podnet) poslanca obecného zastupiteľstva, môže byť ústna alebo písomná, avšak odpoveď interpelovaného subjektu (v tomto prípade člena rady obce) musí byť písomná a príslušný poslanec ju musí dostať do 30 dní. VEDRAL, J. – VÁŇA, I. – BŘEŇ, J. – PŠENIČKA, S.: Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář; C. H. BECK, 2008, s. 457. S ešte precíznejšou úpravou interpelácie sa možno stretnúť v Poľskej republike. Interpelácia člena obecného zastupiteľstva (obecnej rady) musí byť písomná a ak sa doručí starostovi obce (priamo alebo na obecný úrad) 7 dní pred zasadaním obecného zastupiteľstva (obecnej rady), je starosta povinný na takúto interpeláciu dať písomnú odpoveď, ktorá bude predmetom diskusie na najbližšom zasadaní zastupiteľstva obce (obecnej rady). Ak je písomná interpelácia doručená starostovi obce v inom termíne, starosta je povinný na ňu písomne odpovedať do 14 dní. SZEWC, A. – JYŻ, G. – PLAWECKI, Z.: Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz; 4. wydanie, Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2012, s. 325 – 326.

Do tretej skupiny zaradíme oprávnenia poslancov, ktorých spoločným znakom je požadovanie vysvetlení a informácií od subjektov, a to z dôvodov uvedených v zákone o obecnom zriadení. V konkrétnej podobe ide o požadovanie:

- vysvetlení od riaditeľov právnických osôb, zriadených alebo založených obcou, vo veciach týkajúcich sa ich činnosti [§ 25 ods. 4 písm. c)]
- informácie a vysvetlenia od fyzických a právnických osôb, ktoré vykonávajú v obci podnikateľskú činnosť, vo veciach týkajúcich sa dôsledkov ich podnikania v obci [§ 25 ods. 4 písm. d)]
- vysvetlenia od štátnych orgánov vo veciach potrebných pre riadny výkon poslaneckej funkcie [§ 25 ods. 4 písm. f)].

Ako vidieť, subjekty zaradené do prvých dvoch skupín pôsobia na úrovni obce, aj keď z hľadiska jej pôsobnosti v rôznej pozícii. Tretie oprávnenie smeruje navonok, k štátnym orgánom (nie k orgánom verejnej moci). Spoločné pre všetky tri oprávnenia je to, že pri ich uplatňovaní môžu poslanci využívať ústnu alebo písomnú formu, a rovnako môžu reagovať oslovené subjekty. Ani pri jednom oprávnení zákon neurčuje lehotu, v rámci ktorej by oslovené subjekty boli povinné odpovedať na žiadosť poslancov. Tento fakt treba považovať aj v tomto prípade za legislatívny nedostatok, ktorý značne relativizuje efektívnosť využívania hlavne prvých dvoch oprávnení. Úmyselne hovoríme o prvých dvoch oprávneniach, pretože skúsenosti z praxe potvrdzujú, že pokiaľ sa poslanec zastupiteľstva písomne obráti so žiadosťou o vysvetlenie na štátny orgán, túto náležite vecne i argumentačne zdôvodní, spravidla dostane písomnú odpoveď v lehote 30 dní (toto konštatovanie však nemá absolútnu hodnotu).

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

V záujme rozvíjania demokratických prvkov v praxi obecných samospráv by si všetky tri oprávnenia vyžadovali precíznejšiu právnu úpravu, pričom aj v tomto prípade možno siahnuť po skúsenostiach iných štátov. Podľa zák. č. 128/2000 Sb. zákona o obciach (obecní zřízení), v znení neskorších predpisov, majú v Českej republike poslanci zastupiteľstva právo vznášať otázky, pripomienky a podnety na štatutárne orgány právnických osôb, ktorých zakladateľom je obec, ako aj na vedúcich príspevkových organizácií a organizačných zložiek, ktoré obec založila alebo zriadila. Uvedené subjekty sú povinné dať poslancovi zastupiteľstva písomnú odpoveď na ním vznesené otázky, pripomienky a podnety do 30 dní. Pri prvých dvoch oprávneniach sú však, v záujme odstránenia možných praktických problémov súvisiacich s ich uplatňovaním, na zváženie aj úpravy legislatívno-technického charakteru. Máme tu na mysli dve ustanovenia zákona o obecnom zriadení, napr. zosúladienie obsahu poslaneckého oprávnenia podľa § 25 ods. 4 písm. c) s obsahom ustanovenia § 11 ods. 4 písm. l), ktoré upravuje kreačnú pôsobnosť obecného zastupiteľstva navonok. Rovnako je na zváženie, či v zmysle § 25 ods. 4 písm. d) majú poslanci žiadať od uvedených subjektov „informácie“ i „vysvetlenia“, keďže tieto pojmy si vyžadujú nielen právnu, ale aj etymologickú analýzu, pričom v praxi bežne dochádza k obsahovej zámene uvedených pojmov, resp. k ich rôznej interpretácii, čo však, zrejme, nemá praktický dosah na využívanie daného oprávnenia poslancami. Konečne, z dôvodu legislatívno-technickej čistoty, v analyzovanom ustanovení by poslanci nemali žiadať o informáciu a vysvetlenia „od fyzických a právnických osôb“, ale od „fyzických osôb a právnických osôb.“

Poslanec obecného zastupiteľstva ako verejný činiteľ

Poslanca obecného zastupiteľstva definuje **Trestný zákon** ako verejného činiteľa len na účely trestného postihu útokov smerujúcich proti nemu a pre jeho trestnú zodpovednosť za špecifickú trestnú činnosť. Zahrňuje ho medzi ostatných verejných činiteľov uvedených v ustanovení § 128 Tr. zák. ods. 1. Podľa citovaného ustanovenia je verejným činiteľom:

- a) osoba vymenovaná v tomto ustanovení;
- b) ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu;
- c) používa pritom právomoc, ktorá jej bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená;
- d) trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jej právomocou a zodpovednosťou.

Ad a) Trestný zákon v citovanom ustanovení vymenováva ako verejného činiteľa okrem iných fyzických osôb aj „poslanca orgánu územnej samosprávy“, pretože podľa § 10 ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení je obecné zastupiteľstvo orgánom obce, čím je tento predpoklad splnený.

Ad b) Základný rozsah pôsobnosti obecnej samosprávy je obsiahnutý v ustanovení § 4 zák. o obecnom zriadení, kde sa uvádza, že „obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon“, obec sa teda podieľa na plnení úloh spoločnosti. Obec sa podieľa aj na plnení úloh štátu, pretože vykonáva aj prenesenú pôsobnosť štátnej správy (§ 5 zák. o obecnom zriadení). Z uvedeného vyplýva, že poslanec obecného zastupiteľstva ako orgánu obce sa podieľa na plnení úloh spoločnosti, štátu, a spĺňa teda podmienku pre definovanie verejného činiteľa pre účely Trestného zákona.

Ad c) Za plnenie úloh zodpovedá poslanec obecného zastupiteľstva ako jeden z členov kolektívneho orgánu, pretože zákon o obecnom zriadení mu zveril určité právomoci, z ktorých najdôležitejšou je hlasovanie ako podiel na rozhodovaní. Závažnosť právomoci poslanca „podieľať sa na rozhodovaní“ vyplýva zo závažnosti rozhodovania obecného zastupiteľstva, ktoré o. i. určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľuje najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku, hospodárenie s ním, schvaľuje rozpočet obce a jeho zmeny, schvaľuje územný plán obce, rozhoduje o zavedení a zrušení miestnej dane, uznáva sa na všeobecne záväzných nariadeniach obce, zakladá a zrušuje obchodné spoločnosti a pod. Z uvedených príkladov vyplýva, že obecnému zastupiteľstvu na plnenie stanovených úloh prislúchajú rozsiahle právomoci (rozhoduje, určuje, schvaľuje, uznáva sa, vymenúva, odvoláva, zakladá, zrušuje a iné.).

Tieto právomoci obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán realizuje na svojich zasadaniach prostredníctvom hlasovania svojich poslancov. Domnievame sa, že hlasovanie poslanca obecného zastupiteľstva, ako spôsob využívania zverenej právomoci na rozhodovaní, je tou činnosťou, kvôli ktorej sa zákonodarca rozhodol zaradiť poslanca obecného zastupiteľstva medzi verejných činiteľov pre účely **Trestného zákona**. Takýmto spôsobom ho môže ako fyzickú osobu Ako kolektívny orgán je obecné

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

zastupiteľstvo chránené pre útokmi ustanoveniami § 321 a § 322 Tr. zák. Obecné zastupiteľstvo je orgánom verejnej moci a útok proti nemu, spočívajúci v použití násillia alebo vyhrážanie sa násillím v úmysle pôsobiť na výkon jeho právomoci alebo pre jeho výkon, môže byť považovaný za trestný čin útoku na orgán verejnej moci. vo zvýšenej miere chrániť pred útokmi iných fyzických osôb za činnosť v obecnom zastupiteľstve, ale aj vo zvýšenej miere brať na zodpovednosť za výkon tejto činnosti.

Ad d) **Trestný zákon** v ustanovení § 128 ods. 1 tiež určuje, že pre posúdenie ochrany a zodpovednosti poslanca obecného zastupiteľstva, ako verejného činiteľa, musí byť preukázané, že trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou.

Podľa § 11 zákona o obecnom zriadení je obecné zastupiteľstvo zložené z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce. Nejestvuje však ustanovenie v citovanom zákone, ani v inom právnom predpise, ktoré by zaručovalo poslancom zastupiteľstva obce hmotnoprávnu exempciu z trestnej zodpovednosti za niektoré úkony, ktoré vykonávajú ako poslanci v rámci činnosti obecného zastupiteľstva (napríklad za hlasovanie); to znamená, že môžu byť aj trestnoprávne zodpovední, ak sa podieľajú na takom rozhodovaní zastupiteľstva, ktorým bol spáchaný trestný čin. Samozrejme, že zastupiteľstvo obce nie je trestne zodpovedné ako celok, pretože Trestný zákon nepozná kolektívnu zodpovednosť, ale každý poslanec ako fyzická osoba môže výkonom svojej právomoci, ktorým sa podieľa na rozhodovaní zastupiteľstva, dopustiť sa konania, ktoré vykazuje znaky trestného činu. Tým podieľaním sa na rozhodovaní zastupiteľstva môže byť aj hlasovanie.

Pre trestnú zodpovednosť poslanca je však nevyhnutné preukázať naplnenie všetkých znakov skutkovej podstaty trestného činu a skúmať predovšetkým, či poslanec ako fyzická osoba skutok zavinil predpísanou formou zavinenia. Prijímanie protiprávných rozhodnutí obecným zastupiteľstvom, ktoré naplňajú znaky úmyselného trestného činu alebo neplnenie dôležitých úloh z nedbanlivosti, nemožno vždy zakrývať kolektívnym rozhodovaním a odvolávaním sa na hlasovanie väčšiny zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo hlasuje spravidla verejne, výsledky hlasovania sú v zápisnici zo zasadania, zasadanie je verejné, navyše, trestná činnosť sa môže preukázať svedeckými výpoveďami prítomných občanov alebo aj svedeckými výpoveďami jednotlivých poslancov. Pokiaľ existujú skutočnosti, ktoré nasvedčujú tomu, že bol spáchaný trestný čin, mali by orgány činné v trestnom konaní postupovať obdobne ako pri trestnej zodpovednosti jednotlivcov v kolektívnych orgánoch súkromných právnických osôb a neodmietat' trestné oznámenia len preto, že ide o skúmanie trestnej zodpovednosti poslancov obecného zastupiteľstva. Hlasujúca väčšina poslancov môže byť tiež skupinou spolupáchateľov úmyselnej trestnej činnosti, ktorí sa dohodli na spoločnom postupe (pred hlasovaním) napríklad za účelom získania neoprávneného majetkového prospechu pre seba alebo pre iného. Na tento problém sme poukázali už aj na iných miestach, napr. PALUŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Starosta obce ako orgán verejnej moci; in: Viazanosť verejnej správy právom; Zborník vedeckých prác, Košice: UPJŠ, 2013, s. 59 – 60 a uvádzajú ho aj iní autori, napr. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár; Wolters Kluwer, 2014, s. 368.

Z pohľadu nami skúmanej problematiky, t. j. trestnej zodpovednosti poslanca obecného zastupiteľstva, ako verejného činiteľa, nás zaujímajú najmä tie trestné činy, ktorých páchatel'om alebo spolupáchateľom môže byť len špeciálny subjekt – verejný činiteľ. **Trestný zákon** obsahuje dva také trestné činy: trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa (§ 326 Tr. zák.) a trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom (§ 327 a § 327a Tr. zák.). Spáchanie trestného činu verejným činiteľom môže byť tiež obzvlášť priťažujúcou okolnosťou (napríklad trestný čin prijímania úplatku podľa § 329 ods. 2 Tr. zák., volebnej korupcie v aktívnej forme podľa § 336a ods. 3 písm. b) Tr. zák., marenia prípravy a priebehu volieb a referenda podľa § 351 ods. 3 písm. b) Tr. zák. a iné. Treba však uviesť, že pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí obecného zastupiteľstva a podozrenia zo spáchania trestného činu poslancami, ktorých sa dopustili hlasovaním na zasadaní obecného zastupiteľstva, boli aj iné trestné činy hospodárskeho alebo majetkového charakteru. Ako príklad možno uviesť porušovanie pri správe cudzieho majetku podľa § 237, § 238 Tr. zák., machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266 Tr. zák. a sprenevery podľa § 213 ods. 2 písm. c) Tr. zák.

Trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa má v subjektívnej stránke, okrem úmyselného zavinenia, obsiahnutý aj motív smerujúci k spôsobeniu škody inému, alebo v zadovážení pre seba alebo iného neoprávneného prospechu. Možno ho spáchať tromi spôsobmi, určenými v základnej skutkovej podstate alternatívne: ak verejný činiteľ vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, prekročením svojej právomoci alebo nesplnením povinnosti vyplývajúcej z jeho právomoci alebo rozhodnutia súdu.

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

Pri skúmaní trestnej zodpovednosti poslanca obecného zastupiteľstva za trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa by prichádzala zrejme do úvahy prvá alternatíva: poslanec konal (rozhodoval hlasovaním) spôsobom odporujúcim zákonu. Nie je jednoduché preukázať v kolektívnom orgáne úmyselné zavinenie a ešte aj motív, že tak poslanec urobil s úmyslom spôsobiť škodu alebo získať neoprávnený prospech. Ak hlasovaniu predchádza dohoda poslancov hlasovať za protizákonné uznesenie v úmysle spôsobiť inému škodu alebo získať pre seba či iného neoprávnený prospech, pôjde o spolupáchateľov trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa.

Rozhodovanie poslanca si vyžaduje, aby sa rozhodoval so znalosťou veci, o ktorej sa hlasuje, a jeho možnosť hlasovať slobodne. Rozhodovanie so znalosťou veci nezahŕňa len predpoklad, že pozná Trestný zákon a aj ustanovenia, na ktoré sa tento zákon odvoláva, ale aj podmienku, že sa oboznámil s materiálom, o ktorom má rozhodovať zastupiteľstvo, a že „vynaložil dostačujúce úsilie na odhalenie protiprávnosti uznesenia, a či prípadne o jeho protiprávnosti vedel“. RICHTER, M.: Kedy majú zastupiteľské trestnoprávne zodpovednosti za hlasovanie?; Právni rádce, 8/2013, Praha: Economia, a. s., s. 62, ISSN 1210-4817. Ak napríklad na zasadaní obecného zastupiteľstva niektorý z poslancov alebo iných osôb prítomných na zasadaní poukáže na to, že navrhované uznesenie je jednoznačne protizákonné, svoj názor zdokumentuje a uvedie, kto získa prospech z takého rozhodnutia alebo kto utrpí škodu, a poslanec napriek tomu hlasuje za takéto uznesenie, možno mu pričítať, že koná úmyselne (prinajmenšom vo forme uzrozenia, čo aj pri požiadavke pohnútky pre trestnú zodpovednosť spravidla postačí). Pri odhaľovaní trestnej činnosti poslancov obecného zastupiteľstva sa vyžaduje od orgánov činných v trestnom konaní a súdov veľa trpezlivosti; je však veľmi dôležitá vzhľadom na množstvo zastupiteľstiev a dôležitosť úloh, ktoré orgány územnej samosprávy plnia, aj pokiaľ ide o prevenciu trestnej činnosti. Záujem občanov o účasť na správe verejných vecí závisí aj od ich poznatkov o čestnosti výkonu právomoci orgánov územnej samosprávy.

Smelšie sa k riešeniu trestnej zodpovednosti poslancov zastupiteľstiev územnej samosprávy postavili v Českej republike. Ústavný súd Českej republiky a Najvyšší súd Českej republiky (sp. zn. US ČR 653/07, uzn. NS ČR sp. zn. 4Tdo 1205/2001) „v podstate pripustili, že možno za rozhodovanie o majetkovoprávných úkonoch mesta nie je trestnoprávna zodpovednosť, a to aj keď má formu hlasovania. Prípadnej trestnej zodpovednosti každého z obvinených (poslancov; pozn. autorov) potom nebráni ani skutočnosť, ak v danej veci rozhodovali ako členovia kolektívneho orgánu obce, t. j. zastupiteľstva. V žiadnom prípade tu nejde o nejakú kolektívnu zodpovednosť, pretože je zjavné, ako každý z obvinených hlasoval“. RICHTER, M.: Kedy majú zastupiteľské trestnoprávne zodpovednosti za hlasovanie?; Právni rádce, 8/2013, Praha: Economia, a. s., s. 63 – 65, ISSN 1210-4817. ŠÁMAL, P. a kol.: Trestní zákoník I, Komentář; 1. vydání, Praha: C. H. BECK, 2009, s. 184, ISBN 978-80-7400-109-3. Súhlasíme s prezentovaným názorom, že za hlasovanie v otázkach všeobecných a politických nesú poslanci obecného zastupiteľstva len zodpovednosť politickú. Dohoda väčšiny, resp. všetkých poslancov obecného zastupiteľstva, ktorí úmyselne hlasujú o návrhu uznesenia, ktorým dôjde k evidentne nevýhodnému predaju pozemkov obce, v úmysle získať pre seba alebo iného prospech, konajú protizákonne, čím naplňajú znaky trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa.

Druhý trestný čin – marenie úlohy verejným činiteľom, so špeciálnym subjektom „verejný činiteľ“, je nedbanlivostný v oboch skutkových podstatách. V prípade ustanovenia § 327 ods. 1 Tr. zák. by prichádzala do úvahy trestná zodpovednosť poslanca obecného zastupiteľstva vtedy, ak by svojou činnosťou/nečinnosťou zmaril alebo podstatne sťažil splnenie dôležitej úlohy. V tomto prípade stačí pre spáchanie trestného činu nevedomá nedbanlivosť ako forma zavinenia. Čo treba považovať za dôležitú úlohu, to Trestný zákon neupresňuje; v odbornej literatúre sa väčšinou uvádza, že dôležitosť úlohy pre účely aplikácie tohto ustanovenia „treba posudzovať podľa konkrétneho významu z hľadiska štátu, podniku alebo organizácie, ktorých sa týka splnenie danej úlohy“, BURDA, E. – ČENTĚŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. a kol.: Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel; C. H. BECK, 2011, s. 1078. z čoho možno usudzovať, že aj obec a jej orgány môžu takéto dôležité úlohy plniť, resp. zmariť, alebo podstatne sťažiť ich splnenie. Nedbanlivostné zavinenie sa v teórii aj v praxi spája so zachovávaním potrebnej miery opatrnosti. „Miera opatrnosti je daná spojením objektívneho a subjektívneho hľadiska pri predvídaní spôsobenia poruchy alebo ohrozenia záujmu chráneného trestným zákonom, lebo len spojenie oboch týchto hľadísk pri posudzovaní trestnej zodpovednosti za trestný čin z nedbanlivosti zodpovedá zásade zodpovednosti za zavinenie v trestnom práve.“ ŠÁMAL, P. a kol.: Trestní zákoník I, Komentář; 1. vydání, C. H. BECK, 2009, s. 184. Potrebná miera opatrnosti sa v prípade poslancov ako verejných činiteľov vyžaduje vo vyššej miere ako bežných obyvateľov obce, t. j. pred samotným hlasovaním na zasadaní obecného zastupiteľstva by sa mali dôkladne oboznámiť s materiálom rokovania, podozrivé skutočnosti si overiť u predkladateľa návrhu, žiadať vysvetlenia od starostu obce

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

a pod. Ak túto mieru povinnej opatrnosti nesplní, možno uvažovať o tom, že skutok zaviniť z nedbanlivosti, pretože aj keď o protiprávnosti konania nevedel, vzhľadom na svoje možnosti to vedieť mal a mohol.

Tento trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom sa zriedkavo vyskytuje v štatistikách; za ostatných desať rokov je to v priemere jeden trestný čin ročne. Vyskytli sa názory, že buď je nesprávne a nedostatočne aplikovaná uvedená skutková podstata alebo je obsolétna, ČAPUTOVÁ, Z. – GYARFÁŠ, J.: Zodpovednosť verejných činiteľov; Pezinok: VIA IURIS, 2011, s. 35. alebo že to súvisí s predpokladanou latentnou kriminalitou, páchanou verejnými činiteľmi.

Už v staršej odbornej literatúre NOVOTNÝ, O. – DOLENSKÝ, A. – VAĽO, M. – VOKOUN, R.: Trestní právo hmotné, Zvláštní část; 2. přepracované vydání, Codex Praha, 1995, s. 157. sa vyskytli názory, že „v súvislosti s dekriminalizačnými tendenciami v trestnej politike treba zvážiť, či nedbanlivostné konanie, ktorým verejný činiteľ zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy, by malo byť len disciplinárnym deliktom zakladajúcim kárnu zodpovednosť, lebo tu zrejme nejde o konanie typovo kriminálne. Uvedení autori považujú tiež skutkovú podstatu uvedeného trestného činu za „vágnu, čo v sebe skrýva potenciálne nebezpečenstvo účelovej aplikácie“.

Ochrane majetku obce má prispieť trestná zodpovednosť za marenie úlohy verejným činiteľom podľa novej základnej skutkovej podstaty, uvedenej pod [§ 327a Tr. zák.](#), ktorá hovorí, že verejný činiteľ, ktorý z vedomej nedbanlivosti nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci pri správe majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie, a súčasne spôsobí tým škodu veľkého rozsahu (t. j. najmenej 133 000 eur) na uvedenom majetku, alebo spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb (viacerými osobami sa pre účely [Trestného zákona](#) rozumejú najmenej tri osoby). Pozoruhodná v tejto skutkovej podstate je požiadavka vedomej nedbanlivosti, čo sa v [Trestnom zákone](#) nevyskytuje (postačí nevedomá nedbanlivosť), výška škody a veľmi mierna sankcia v porovnaní napr. s trestným činom všeobecného ohrozenia z nedbanlivosti podľa [§ 285 ods. 4](#), kde je sankcia 4 až 10 rokov.

Záver

Na základe toho, čo sme v štúdiu uviedli, si dovoľíme konštatovať, že najväčším nedostatkom a problémom súčasnej právnej úpravy postavenia poslanca obecného zastupiteľstva je všeobecnosť a nejednoznačnosť. Veľa prvkov týkajúcich sa mandátu poslanca treba obhájiť systematicko-logickým výkladom existujúcej legislatívy, osobitne zákona o obecnom zriadení. Absentuje zákonné deklarovanie povahy mandátu poslanca, jasné určenie jeho vzniku, zvýraznenie osobného výkonu mandátu, precíznejšie formulovanie niektorých spôsobov zániku mandátu a pod.

Osobitný problém predstavuje právna úprava povinností a oprávnení poslanca obecného zastupiteľstva. Táto musí byť legislatívne podrobnejšia, pojmovo a vecne jednoznačnejšia, neumožňujúca široký a hlavne rôznorodý výklad z hľadiska jej uplatnenia. Zákonodarca nemôže ignorovať adresátov právnej úpravy, ktorým je určená, a nebrať do úvahy ich možnosti a schopnosti ju reálne využívať. Túto úlohu nemôžu plniť interné predpisy obcí a miest – a ak áno, tak len v prípadoch a v rozsahu, ktorý určí zákon.

Význam obecného zastupiteľstva ako orgánu verejnej moci v podmienkach obce zároveň zvýrazňuje dôležitosť práce jeho poslancov. V tejto súvislosti sa nám javí ako potrebné, aby zákon o obecnom zriadení výslovne deklaroval, že funkcia poslanca – podobne ako funkcia starostu obce – je funkcia verejná. Pre každodenný chod obecných samospráv je totiž dôležité, aby si poslanci obecných zastupiteľstiev uvedomili, že s ich takto ponímanou funkciou je spojená aj právna, osobitne trestnoprávna zodpovednosť.

Systém fungovania zastupiteľskej demokracie na lokálnej úrovni si vyžaduje prinajmenšom takú precíznosť jej právnej úpravy, akú zákonodarca venuje úprave tohto inštitútu na úrovni ústrednej. Právne postavenie poslanca obecného zastupiteľstva je len jednou z problémových oblastí zákona o obecnom zriadení, ktoré by si vyžadovali podrobnejšiu a jednoznačnejšiu právnu úpravu. Je otáznou, či požadované precízovanie možno dosiahnuť ďalšími novelami, už viac ako 40-krát novelizovaného zákona o obecnom zriadení, alebo treba uvažovať o vypracovaní nového zákona. Prihovárame sa za druhú alternatívu, t. j. za vypracovanie nového zákona o obecnom zriadení, ktorý by vychádzal z najnovších teoretických poznatkov týkajúcich sa obecnej samosprávy, pričom by sa inšpiroval legislatívnymi úpravami danej problematiky vo vybraných štátoch EÚ, osobitne v krajinách V 4,

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax

a zároveň by zohľadňoval aktuálne potreby slovenskej obecnej samosprávy a tým vytváral predpoklady pre jej efektívne fungovanie ako formy verejnej moci v miestnych podmienkach.

Použitá literatúra:

1. BÁRÁNY, E.: *Moc a právo*. Veda, Bratislava, 1977, 246 s., ISBN 80-224-0482-9
2. BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. a kol.: *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*. C. H. BECK, 2011, 1532 s.
3. ČAPUTOVÁ, A. – GYARFÁŠ, J.: *Zodpovednosť verejných činiteľov*. VIA IURIS, Pezinok, 2011, 76 s., ISBN 976-80-970686-2-2
4. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie, Heuréka, Šamorín, 2012, 1630 s., ISBN 80-89122-73-8
5. FILIP, J.: *Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. MU, Brno, 1994, 533 s., ISBN 80-7239-036-8
6. GAŠPAR, M.: *Správne právo. Teória a prax*. Bratislava, 1998, 472 s., ISBN 80-967911-0-9
7. HEYWOOD, A. (preložil Masopust, Z.): *Politická teorie*. Eurolex Bohemia, s. r. o., 2005, 334 s., ISBN 80-86861-41-4
8. KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. ASPI Wolters Kluwer, Praha, 2007, 751 s., ISBN 978-80-7357-295-2
9. KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Wolters Kluwer, Praha, 2010, 375 s., ISBN 978-80-7357-561-8
10. NOVOTNÝ, O. – DOLENSKÝ, A. – VALO, M. – VOKOUN, R.: *Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. 2. prepracované vydanie, Codex Praha, 1995, 251 s., ISBN 80-901683-2-9
11. OLEXA, L.: *Povinnosti a oprávnenia poslancov obecného zastupiteľstva*. Verejná správa a spoločnosť, roč. XIV., č. 2, 2013, s. 52 – 64.
12. PALÚŠ, I.: *Ústavnoprávne aspekty vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve*. In: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky: „Ústava Slovenskej republiky – 20 rokov v národnom a európskom pohľade“, Bratislava, 2012, s. 94 – 108, ISBN 978-80-971046-1-0
13. PALÚŠ, I.: *Uplatňovanie princípu del'by moci v obecnej samospráve*. Justičná revue, roč. 65, č. 5, 2013, s. 652 – 662
14. PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: *Obec ako základ územnej samosprávy*. UPJŠ, Košice, 2010, 220 s., ISBN 978-80-8129-003-9
15. PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: *Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí*. In: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy, časť 1.“, konanej v dňoch 11. – 12. 9. 2013 na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Košice, 2013, s. 260 – 268, ISBN 978-80-8152-057-0
16. PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: *Starosta obce ako orgán verejnej moci*. In: zborník vedeckých prác „Viazanosť verejnej správy právom“, UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2013, 286 s., ISBN 978-80-89496-10-5
17. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státopěda. II. díl. Ústavní právo České republiky, část 1*. Linde, Praha, 2001, 551 s., ISBN 80-7201-273-8
18. POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Heuréka, Šamorín, 2003, 334 s., ISBN 80-89122-07-8
19. PRUCHA, P.: *Místní správa*. MU, Brno, 2011, 276 s., ISBN 978-80-210-5590-2
20. RICHTER, M.: *Kdy mají zastupitelé trestněprávní odpovědnost za hlasování?* Právní rádce, 8/2013, *Economia*, s. s., Praha, 2013, 4 s., ISSN 1210-4817

21. SOTOLÁŘ, J.: *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. SOTAC, s. r. o., Košice, 2011, 315 s., ISBN 978-80-89446-23-0
22. SZEWC, A. – JYŻ, G. – PLawecki, Z.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 4. wydanie, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa, 2012, 1167 s., ISBN 978-83-264-3850-9
23. ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I, Komentář*. 1. vydání, C. H. BECK, Praha, 2009, 1269 s., ISBN 978-80-7400-109-3
24. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2014, 774 s., ISBN 978-80-8168-034-2
25. VEDRAL, J. – VÁŇA, I. – BŘEN, J. – PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. C. H. BECK, 2008, 853 s., ISBN 978-80-7179-597-1

Právne predpisy:

1. Zák. č. [369/1990 Zb.](#) o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
2. Zák. č. [346/1990 Zb.](#) o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov
3. Zák. č. [300/2005 Z. z.](#) [Trestný zákon](#) v znení neskorších predpisov
4. Zák. č. [301/2005 Z. z.](#) [Trestný poriadok](#) v znení neskorších predpisov
5. Zák. č. [180/2014 Z. z.](#) o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Pozn. redakcie: Čl. 69 Ústavy SR, § 10 ods. 1, § 25 zák. č. [369/1990 Zb.](#)

Autor: prof. JUDr. Igor PALÚŠ, CSc.

Súvisiace príklady z praxe

› [Zodpovedná osoba](#)

Súvisiace právne predpisy ZZ SR

- › [369/1990 Zb.](#) Zákon o obecnom zriadení
 - › [460/1992 Zb.](#) Ústava Slovenskej republiky
-

S-EPI, s.r.o. © 2010-2020, všetky práva vyhradené