

Postavenie hlavného kontrolóra obce v štruktúre obecnej samosprávy

Inštitút územnej samosprávy je v ústavnom poriadku Slovenskej republiky predmetom úpravy predovšetkým štvrtej hlavy Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „ústava“). V zmysle Čl. 64 ústavy, základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Ako obec, tak aj vyšší územný celok môžeme charakterizovať ako subjekty verejnej správy neštátneho typu, ktoré zodpovedajúcu časť verejnej správy (samosprávu) vykonávajú prostredníctvom vykonávateľov (nositeľov) verejnej správy, ktorými sú v podmienkach územnej samosprávy orgány obce a orgány vyššieho územného celku. (Machajová, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*, str. 82 – 85, Poradca podnikateľa, Žilina 2009.)

Podľa Čl. 69 ods. 1 ústavy sú orgánmi obce obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Uvedený výpočet orgánov obce je taxatívny.

Právna úprava obecného samosprávneho zriadenia dôsledne rozlišuje medzi:

1. orgánmi obce (obecné zastupiteľstvo a starosta obce),
2. orgánmi obecného zastupiteľstva (napr. obecná rada, komisie),
3. hlavným kontrolórom obce – za prvé dve samostatné skupiny je potrebné zaradiť hlavného kontrolóra obce, ktorý má tzv. hybridné

postavenie, t. j. je odborným voleným zamestnancom obce so špecifickým statusom zameraným na výkon kontroly v podmienkach tej-ktorej obce. Hlavný kontrolór obce (ďalej len „hlavný kontrolór“) teda nie je orgánom obce, ale je zamestnancom obce. Z toho potom vyplýva množstvo odlišností v jeho právnom postavení, ale aj pri realizácii jeho úloh a zákonom zverených kompetencií.

Zmyslom právnej úpravy obecného zriadenia je teda rozdelenie kompetencie v miestnej samospráve – období, ako je rozdelená v štáte – medzi:

- obecné zastupiteľstvo – v prenesenom slova zmysle „zákonodarný zbor“ (normotvorný a koncepčný orgán),
- starostu obce – v prenesenom slova zmysle „vláda a prezident“ (vrcholný výkonný orgán a výkonná moc),
- hlavného kontrolóra – zabezpečujúceho relatívne univerzálny rozsah kontroly podľa osobitných procesnoprávných predpisov.

Uvedené oblasti nie je možné zamieňať. (Sotolář, J.: *Průručka hlavního kontrolóra obce*, str. 24, 63, Rukoväť samosprávy SO-TAC, Košice 2004.)

Na margo konštituovania územnej samosprávy zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v relácii k orgánom obce je potrebné pripomenúť prístup slovenského zákonodarcu k ustanovovaniu, postaveniu a vzájomným vzťahom orgánov obecnej samosprávy, ktorý sa prejavil v postavení obyvateľmi priamo voleného starostu, ktoré je principiálne odlišné od právneho postavenia starostu v Českej republike voleného zastupiteľstvom, t. j. nepriamo. Je dnes už len akademickou otázkou, či prístup uplatnený slovenským zákonodarcom k postaveniu starostu obce a spôsobu jeho voľby neprekročil rámec federálneho ústavného splnomocnenia, keďže ústavný zákon č. 294/1990 Zb. predpokladal výkon miestnej samosprávy len prostredníctvom jedného orgánu obce – zastupiteľstva obce (Čl. 86 ods. 3), pričom o funkciu starostu obce sa vôbec nezmieňoval. [Orosz L.: *Ústavná úprava územnej samosprávy v Slovenskej republike (vznik, vývoj, súčasný stav, perspektívy)* In: Kadečka, S. – Havlan, P. – Valachová, K.: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Sborník z 4. Mezinárodní konference/workshopu, ACTA UNIVERSITAS BRUNENSIS, Brno 2009, str. 98 – 99.*]

(pokračovanie na s. 2)

ROČNÍK III.

3/2010

HOSPODÁRENIE

Postavenie hlavného kontrolóra obce v štruktúre obecnej samosprávy /1
JUDr. Jozef Tekeli

Zostavenie záverečného účtu obce za rok 2009 /2
Ing. Ingrid Veveřková

Plánovanie koncepcie regionálneho/mestského marketingu /7
doc. Mgr. Ing. Renáta Ježková, PhD.

PRACOVNÉ PRÁVO

Novela zákona o kolektívnom vyjednávaní /11
JUDr. Tatiana Mičudová

Z PRÁVNEJ PRAXE

Ochrana pred zneužívaním alkoholu a iných návykových látok – nové kompetencie obcí (II.) /15
JUDr. Helena Spišáková

Nájmy a obecné zastupiteľstvo /21
Mgr. Ladislav Briestenský

Záujmové združenia právnických osôb /25
doc. JUDr. Alena Pauličková, PhD.

Procesné inštitúty uplatňované pri správe daní /29
Ing. Katarína Skalová

NAŠA PORADŇA

Otázky a odpovede /32
doc. JUDr. Marta Thurzová, CSc.

INFORMUJEME

Výber z legislatívy /32

(pokračovanie zo s. 1)

Táto akademická úvaha však opäť nadobudla aktuálnosť v roku 2009 v súvislosti s **poslaneckým návrhom novely zákona o obecnom zriadení**, ktorý mal za cieľ zaviesť obsadzovanie funkcie hlavného kontrolóra obcí s počtom obyvateľov nad 5 000 cestou priamej voľby obyvateľmi obce, súčasne so všeobecnými voľbami do orgánov samosprávy obcí. Podľa dôvodovej správy k predmetnej novele zákona o obecnom zriadení: „*Návrh reaguje na systémovo zlé pravidlo, podľa ktorého si v obciach a mestách určujú funkcionári, ktorí rozhodujú o všetkých zásadných ekonomických otázkach svojich obcí, teda poslanci obecných, miestnych a mestských zastupiteľstiev, aj orgán, ktorý túto ich činnosť kontroluje – hlavného kontrolóra. Zámerom navrhovanej úpravy je vytvoriť systémovo nezávislé postavenie tejto kontrolnej funkcie. V prípadoch voľby hlavného kontrolóra v obciach, ktoré majú menej ako 5 000 obyvateľov sa z praktických dôvodov navrhuje ponechať doterajší spôsob voľby hlavného kontrolóra obecným zastupiteľstvom.*“

Uvedený návrh bol teda odôvodňovaný posilnením nezávislého postavenia hlavného kontrolóra od obecného zastupiteľstva, ktoré podľa platnej právnej úpravy volí hlavného kontrolóra, čím sa malo prispieť k dôslednejšej delbe moci v podmienkach obecnej samosprávy (obecné zastupiteľstvo – starosta obce – hlavný kontrolór obce). Už uvedený prístup slovenského zákonodarcu pri zakotvení dvoch priamo volených orgánov obce (obecné zastupiteľstvo a starosta obce) bol v podmienkach Slovenskej republiky skôr založený v spontánnom príklone k priamej voľbe orgánov obce, než starostlivo premysleným „ústavným krokom“, vnášajúcim do organizácie územnej samosprávy

celkom zreteľne delbu moci so všetkými súvisiacimi politickými a právnymi dôsledkami. V každom prípade však možno vo svetle praxe zhodnotiť, že fakticky dominantným činiteľom v štruktúre orgánov územnej samosprávy sa stal starosta obce, a to aj napriek tomu, že zákonná úprava vymedzuje zastupiteľstvám nemalý priestor na jeho kontrolu a garantuje zastupiteľstvám pomerne širokú sféru výhradných právomocí. [Orosz, L.: *Ústavná úprava územnej samosprávy v Slovenskej republike (vznik, vývoj, súčasný stav, perspektívy)*, In: Kadečka, S. – Havlan, P. – Valachová, K.: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*, Sborník z 4. Mezinárodní konference/workshopu, ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS, Brno 2009, str. 104 – 105.]

Úvahy o vhodnosti či nevhodnosti prípadného zavedenia inštitútu priamej voľby aj u hlavného kontrolóra ma vedú k jeho kritike. Domnievam sa, že nie je možné zaviesť priamu voľbu hlavného kontrolóra obyvateľmi obce bez toho, aby bol hlavný kontrolór zaradený medzi orgány obce, t. j. stal sa tretím orgánom obce zodpovedným za výkon funkcie obyvateľom obce a „nezodpovedným“ starostovi obce a obecnému zastupiteľstvu. Už samotná citovaná dôvodová správa nasvedčuje o nejasnostiach navrhovateľa ohľadne právneho postavenia hlavného kontrolóra, keď hlavného kontrolóra dôvodová správa označila ako „**orgán**“, ktorý kontroluje zásadné ekonomické otázky.

Uvedená novela by smerovala k zásadnej nesystémovej zmene v štruktúre orgánov obecnej samosprávy, keď v obciach s počtom obyvateľov nad 5 000 by status orgánu obce mali nadobudnúť tri orgány – obecné zastupiteľstvo, starosta obce a hlavný kontrolór (v rozpore s Čl. 69 ústavy) a v obciach do 5 000

obyvateľov by status orgánov obce ostal zachovaný u obecného zastupiteľstva a starostu obce. Navyše navrhovanou novelou by došlo k principiálnej zmene **charakteristiky funkcie hlavného kontrolóra**. V súvislosti s podstatou inštitútu priamej voľby totiž súvisí neexistencia vzdelanostných cenzov volených funkcionárov. V dôsledku zavedenia priamej voľby hlavného kontrolóra by odpadla požiadavka minimálnej kvalifikácie hlavného kontrolóra, čím by funkcia hlavného kontrolóra vlastne stratila zmysel. Praktické skúsenosti totiž potvrdzujú, že hlavný kontrolór je častokrát „odborným garantom výkonu a fungovania obecnej samosprávy“ vo vzťahu k priamo voleným orgánom obce s pravidelným využívaním poradného hlasu na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev.

Navrhovanou novelou by nastala logická situácia, kedy by v obciach do 5 000 obyvateľov hlavný kontrolór vystupoval naďalej ako odborný zamestnanec obce, a v obciach s počtom obyvateľov nad 5 000 by sa zaradil medzi orgány obce volené priamo v závislosti od personálnej skladby voľičskej zložky tej-ktorej obce bez garancie náležitej odbornosti výkonu funkcie.

Vzhľadom na uvedené je potrebné, podľa môjho názoru, prípadné budúce **snahy k zavedeniu inštitútu priamej voľby hlavného kontrolóra odmietnuť**. (Fúška, L.: *História inštitútu hlavného kontrolóra*, In: *Kontrola v samospráve*, ZHK SR, Svit 2009: „*Nezávislejšia forma postavenia hlavného kontrolóra a to jeho priama voľba občanmi by bola skôr na úkor kvality.*“)

JUDr. Jozef Tekeli

Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach
Hlavný kontrolór mesta Spišské Podhradie

Zostavenie záverečného účtu obce za rok 2009

Po zostavení účtovnej závierky k 31. 12. 2009 prístupujú obce k spracovaniu záverečného účtu za rok 2009 v súlade so zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v z. n. p. (ďalej len „zákon

o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“).

Legislatívne je zostavenie záverečného účtu upravené v § 16 ods. 1 až 12 zákona o rozpočtových pravidlách

územnej samosprávy. Prax potvrdzuje, že obce problematiku zostavenia záverečného účtu úspešne zvládajú, a preto upriamim pozornosť len na niekoľko jeho podstatných náležitostí.