

JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

Právnická fakulta

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Zlučovanie a rozdelenie slovenských obcí

Merging and Splitting Municipalities in the Slovak Republic

Abstract

In the conditions of the Slovak Republic, an enactor rates merging and dividing of municipalities as one of the most fundamental possible changes of the municipality area, while their realization is conditioned by strict mechanisms. Merging or dividing of municipalities can be realized only on the basis of a governmental regulation issued on the consent of a concrete municipality and after the district office in the seat of the county, to which the area of the municipality belongs, uttered its attitude. When the municipality agrees, it communicates the opinion of its inhabitants presented in a positive result of a realized municipality referendum. Juridical mode of merging and dividing of Slovak municipalities is determined by the character of Slovak municipality self-government, for which a considerable fragmentation of the municipality self-government is typical. According to the valid legal status both juridical institutions are built on the principle of volunteering, but it has to be stated that in the last years justified requirements for the necessity of involuntary administrative merging of the Slovak municipalities are very often raised while searching for a solution of the problem of the fragmentation of the local self-government. In my opinion the most suitable solution is creating more categories of separate individual municipalities with different levels of administrative competence.

Key words: *territory of the municipality, territory changes, municipalities' merging, municipalities' splitting, local referendum, strict conditions.*

Łączenie i podział gmin w Republice Słowackiej

Streszczenie

W warunkach Republiki Słowackiej łączenie i podział gmin ustawodawca traktuje jako jedną z najbardziej podstawowych z możliwych zmian w obszarach gmin, podczas gdy ich

realizacja jest uwarunkowana przez restrykcyjne mechanizmy. Łączenie lub podział gminy może być zrealizowany jedynie w oparciu o rozporządzenie rządu wydane po uzyskaniu zgody danej gminy oraz uprzedniego zasięgnięcia opinii urzędu okręgu, do którego gmina należy. Gdy gmina wyrazi zgodę, wówczas przekazuje opinię swoich mieszkańców, wyrażoną w formie pozytywnego wyniku gminnego referendum. Tryb prawny łączenia i dzielenia słowackich gmin uzależniony jest od rodzaju gminy w systemie samorządu gminnego, dla którego charakterystyczna jest znaczna fragmentaryzacja. Zgodnie z obowiązującym stanem normatywnym, obie instytucje prawne są zbudowane na zasadzie dobrowolności, ale należy stwierdzić, że w ubiegłych latach pojawiała się uzasadniona potrzeba przymusowego administracyjnego łączenia słowackich gmin, którą często artykułowano podczas poszukiwania rozwiązań problemu nadmiernej fragmentaryzacji samorządu lokalnego. W moim przekonaniu najbardziej odpowiednim rozwiązaniem jest tworzenie większej liczby kategorii odrębnych gmin o różnym zakresie uprawnień administracyjnych.

Słowa kluczowe: obszar gminy, zmiana obszaru, łączenie gmin, podział gmin, referendum lokalne, określone warunki.

Úvod

Príspevok má predstavovať ucelenú právnu a vedeckú analýzu inštitútu zmien územného základu obce ako jednotky slovenskej územnej samosprávy. Územie obce je v zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území. Možno zovšeobecniť, že územie obce je jedným z troch základných stavebných prvkov, resp. definičných znakov obce, ktorými sú: územie obce, obyvatelia obce a výkon územnej samosprávy orgánmi obce. Územie obce predstavuje základné kritérium pre určenie teritoriálneho rozsahu kompetencie orgánov obce.

Každá zmena územia obce so sebou prináša mnohé dôsledky, ktoré je potrebné vopred predpokladať. Dochádza najmä k zmene pôsobnosti obce a kompetencie jej orgánov a zmene pôsobnosti nimi vydaných všeobecne záväzných právnych predpisov. Viaceré následky zmeny sa odrazia aj v postavení obyvateľov obce, predovšetkým z hľadiska ich trvalého pobytu¹.

¹ J. Sotoláč, *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*, Košice: Sotac 2003, s. 385.

Vedeckovýskumnú činnosť v práve obligatórne charakterizuje cieľ a predmet výskumu². Cieľom vedeckovýskumnej práce na tomto príspevku je preto vedecké poznanie reálne existujúcej právnej a spoločenskej skutočnosti vo vzťahu k inštitútom zlučovania a rozdeľovania slovenských obcí ako základným zmenám územia obce. Za dôležitú považujem predovšetkým analýzu platnej právnej úpravy zlučovania obcí v rovine de lege lata so zohľadnením materiálnych podmienok fungovania slovenskej obecnej samosprávy a naznačenie možného budúceho legislatívneho vývoja tohto právneho inštitútu ako riešenia rozdrobenosti slovenskej obecnej samosprávy. Cieľom je rovnako dôsledný rozbor všetkých relevantných aspektov rozdeľovania slovenských obcí v rovine de lege lata so zohľadnením historických aspektov tohto právneho inštitútu a vlastné autorské zhodnotenie existujúcej právnej úpravy. Cieľom je aj vo vzťahu k inštitútu rozdelenia obcí predstaviť v rovine de lege ferenda návrhy na vhodné legislatívne zmeny.

Keďže teoretické východisko vedecko-právneho výskumu musí v najvšeobecnejšej rovine vychádzať z obsiahnutia komplexu skúmanej problematiky, predmetom nášho výskumu má byť uskutočnenie cieľavedomého organizovaného vedeckého procesu poznávania so zámerom preniknutia do hĺbky a samotnej podstaty právnych javov, vzájomných vzťahov a procesov v systéme právnej úpravy zmien územia obce z hľadiska platnej, i budúcej možnej, právnej úpravy, ako aj odbornej literatúry venovanej predmetnej právnej oblasti³. Týmto spôsobom má teda náš právny výskum prispieť nielen k vyššiemu stupňu poznania právnych aspektov zmien územného základu obce v podmienkach Slovenskej republiky, ale aj na ich základe umožniť tieto právne aspekty meniť a usmerňovať, resp. aspoň prispieť k návrhom ich zmien.

1. Zlučovanie a rozdelenie obce ako základné zmeny územia obce

V podmienkach Slovenskej republiky sú inštitúty zlučovania a rozdelenia obcí súčasťou režimu zmien územia obce, a ako také sú predmetom úpravy zákona o obecnom zriadení.

Zákon o obecnom zriadení ako zmeny územia obce rozlišuje:

- zriadenie obce,
- zánik obce,

² M. Čepľíková, *Základy sociológie pre právnikov*, Košice: Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika 2003, s. 56.

³ E. Bakošová, *Základy sociológie pre právnikov*, Bratislava: Vydavateľské oddelenie Univerzity Komenského 1999, s. 142.

- zlučovanie obcí – t. j. vytvorenie územia novej obce z území zlučovaných obcí,
- rozdelenie obce – t. j. vyčlenenie územia novej obce z územia rozdeľovanej obce,
- iné zmeny územia obce.

Zlučovanie obcí a rozdelenie obce zákonodarca zaraďuje medzi najzásadnejšie územné zmeny v § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pričom ich uskutočnenie podmieňuje prísny mechanizmom. Konkretizáciu režimu, t. j. stanovenie podmienok a postupu pre najdôležitejšie možné zmeny územného základu obce - zlučovanie obcí a rozdelenie obce - zákonodarca bližšie zakotvuje v § 2a zákona o obecnom zriadení.

Zlúčenie alebo rozdelenie obce sa môže uskutočniť len nariadením vlády po tom čo je daný súhlas dotknutej obce a stanovisko obvodného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza. Nariadenie vlády je prameňom práva, t. j. je normatívnym právnym aktom, ktorého vydávanie je v podmienkach Slovenskej republiky zverené výlučne do kompetencie vlády.

Pod súhlasom obce sa podľa metodického pokynu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky číslo SVS-233004-2009/06739 z 5. mája 2009 na prípravu a vykonávanie územných zmien rozumie písomné vyjadrenie starostu s priloženým uznesením obecného zastupiteľstva. Súhlas obce vyjadruje názor jej obyvateľov vyjadrený v kladnom výsledku uskutočneného miestneho referenda. Aj Európska charta miestnej samosprávy pamätá na ochranu územných hraníc a preto v čl. 5 stanovuje povinnosť prerokovať so zainteresovanými miestnymi samosprávami všetky miestne zmeny územných hraníc a tam kde je to možné uskutočniť referendum. Uvedenú požiadavku Európskej charty miestnej samosprávy premietol slovenský zákonodarca do ustanovenia § 11a ods. 1 písm. a) kde je zakotvený inštitút obligatórneho (povinného) miestneho referenda: „Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce.“

Právny režim rozdelenia a zlučovania slovenských obcí je determinovaný charakterom slovenskej obecnej samosprávy, pre ktorú je typická značná roztrieštenosť obecnej samosprávy. Podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky je celkový počet obcí na Slovensku je 2 890, z toho je 138 miest. Atomizácia sídelnej štruktúry a územnosprávne členenie štátu spôsobili, že až približne 68 percent obcí v Slovenskej republike tvoria obce do 1000 obyvateľov, pričom následkom je skutočnosť, že ide spravidla o obce s nedostatočným ekonomickým potenciálom. Samospráva malých obcí má nadpriemerné bežné výdavky na správu obce, spravidla v rozmedzí 42% až 49%, čím je limitovaný objem kapitálových výdavkov do rozvojových investícií. Medzi ďalšie slabé stránky malých samospráv môžeme zaradiť obmedzenú administratívnu schopnosť, keď malé obce majú pri málopočetnom úrade

problémy zabezpečovať celý rozsah samosprávnych a prenesených kompetencií kvalitným a odborne erudovaným potenciálom. Existencia malých obcí v Slovenskej republike má však aj svoje silné stránky, ktoré však možno vnímať skôr v širšom sociologickom než právnom zmysle. Medzi takéto silné stránky môžeme zaradiť predovšetkým pocit spolupatričnosti k svojej obci, či pocit „obecnej hrdosti“, ale i preferovanie kvality životného prostredia v porovnaní s mestským prostredím, vyššiu mieru zapojenia občianskej verejnosti do rozhodovacích a kontrolných procesov alebo vyššiu kvalitu rodinného bývania⁴.

Na prekonanie problémov v praktickom fungovaní malých obecných samospráv zákonodarca konštituoval viaceré právne inštitúty.

- Takto zákonodarca v § 1 ods. 3 zákona o obecnom zriadení ustanovil právny základ pre inštitút združovania obcí, ktorý je vybudovaný na zásadách dobrovoľnosti a vzájomnej výhodnosti. Tento inštitút následne zákonodarca konkretizoval v ustanoveniach o formách medziobecnej spolupráce v tretej časti zákona o obecnom zriadení. Zákonná konkretizácia združovania obcí vychádza navyše priamo z ústavného základu v čl. 66 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Obec má právo združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu“⁵.

- V ustanovení § 2a zákona o obecnom zriadení zákonodarca ustanovil mechanizmus odlišného inštitútu zlučovania obcí a inštitútu rozdelenia obce. Ústavným základom zlučovania a rozdelenia obcí je čl. 66 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého „Zlúčenie a rozdelenie obce upraví zákon“. Podľa platného právneho stavu sú aj tieto dva právne inštitúty budované na princípe dobrovoľnosti, no musíme opakovane konštatovať, že v posledných rokoch sa pri hľadaní riešení na problém rozdrobenosti územnej samosprávy často-krát vznášajú požiadavky o potrebe nedobrovoľného administratívneho zlučovania obcí. Zlučovanie obcí zákonom býva pravidelne skloňované ako jedno z možných smerovaní prípadnej komunálnej reformy. Jej cieľom by malo byť vytvorenie podmienok pre trvalo udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj a zlepšenie schopností obcí plniť svoje funkcie.

O dôležitosti komunálnej reformy svedčí aj skutočnosť, že bola zahrnutá do Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky pre obdobie rokov 2010 – 2014. Rovnako v programovom období vlády na roky 2012 až 2016 sa počíta s uskutočnením zmien v oblasti fungovania obecnej samosprávy, avšak jej konkrétna podoba v tomto okamihu ešte nie je známa a má byť výsledkom komplexného auditu verejnej správy. V zmysle

⁴ E. Žárska, *Bariéry a šance rozvoja malých obcí*, [in:] *Acta regionalia et environmentalica 1*, Nitra: Slovaca Universitas Agriculturae Nitrae 2006, s. 8-12.

⁵ J. Sotoláč, *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*, Košice: SOTAC 2011, s. 317.

Programového vyhlásenia vlády na roky 2012 – 2016: „Vláda navrhne posilnenie rozsahu, obsahu a intenzity činnosti štátu, ktorého funkcie boli v nedávnej minulosti neprimerane oslabované.... Vláda bude viesť permanentný dialóg so samosprávnymi orgánmi s cieľom nájsť cesty ku skvalitneniu výkonu verejnej správy, k čomu budú využité aj výsledky komplexného auditu verejnej správy. Niekoľkoročné skúsenosti s prenosom výkonu štátnej správy na samosprávu ukazujú na viaceré nedostatky existujúceho systému“.

Ako alternatívne možnosti prichádzajú vo všeobecnosti do úvahy: forma nedobrovoľného zlučovania obcí, forma dobrovoľného združovania obcí pod vplyvom ekonomického tlaku (najmä tzv. spoločné obecné úrady) alebo forma vytvorenia viacerých kategórií obcí s rôznou úrovňou administratívnej kompetencie. Predpokladané smerovanie v nasledujúcom období naznačuje Programové vyhlásenie vlády na roky 2012 – 2016 v zmysle ktorého „V kontexte rozpracovanej Koncepcie modernizácie územnej samosprávy vláda podporí vybudovanie siete Spoločných obecných úradovní a ich vybavenie informačnými a komunikačnými technológiami. Tieto by mali vytvoriť základnú sieť na komunikáciu „občan – úrad“ na miestnej úrovni. Zároveň by prispeli k racionalizácii a k skvalitneniu činnosti miestnej samosprávy“.

Podľa nášho názoru je najvhodnejším riešením vytvorenie viacerých kategórií samostatných obcí s rôznou úrovňou administratívnej kompetencie s využitím vzorového modelu Českej republiky. Súčasná právna situácia, keď majú obce zo zákona rovnaké postavenie, rovnaký rozsah právomocí a povinností bez ohľadu na veľkosť obce je totiž z dlhodobého hľadiska, ak má byť dosahovaná určitá kvalita výkonu miestnej správy, neudržateľná.

Pri riešení otázky zachovania/nezachovania existencie malých obcí v prípadnom uskutočnení komunálnej reformy je teda potrebné zohľadniť aj skúsenosti iných štátov. Vo vzťahu k uvedenému je potrebné rozlišovať tzv. amalgamáciu a tzv. municipalizáciu. Príkladom môže byť Švédsko v ktorom došlo k využitiu tzv. amalgamácie, ktorá predstavuje administratívne zlučovanie obcí, teda vytváranie nových obcí a zároveň zánik výkonu verejnej správy na úrovni pôvodných sídel. Pri amalgamácii majú zlučované obce rovnaké postavenie a zlúčením zaniká ich pôvodná identita. Naopak v Dánsku bola uplatnená tzv. municipalizácia, ktorá sa od amalgamácie odlišuje tým, že v popredí vystupuje mesto, prípadne väčšia obec, ktorá predstavuje centrum vznikajúcej municipality. Napriek

municipalizácii si často pôvodné obce ponechávajú určité prvky vlastnej identity, napríklad názov⁶.

Rovnako je potrebné vychádzať z historickej skúsenosti a skutočnosti, v podmienkach Slovenska je fragmentovaná štruktúra historicky determinovaný fakt, ktorý je potrebné rešpektovať. Slovensko už má skúsenosť s procesom tzv. riadenej urbanizácie uskutočňovanej v 60. a 70. rokoch 20 storočia, kedy boli viaceré obce nedobrovoľne pričleňované k mestám alebo väčším dedinám. Mnohé z týchto obcí sa následne po účinnosti zákona o obecnom zriadení po roku 1990 uchádzali o vlastnú samostatnosť⁷.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že v podmienkach Slovenskej republiky už bol v nedávnej minulosti určený na verejnú diskusiu návrh komunálnej reformy, a to v júni 2004, ktorý predpokladal postupný prechod od združovania k zlučovaniu obcí, resp. k vytváraniu väčších správnych jednotiek. Prebehol proces hľadania optimálnej veľkosti správnej jednotky, pričom sa diskusia ustálila na veľkosti 3 000 až 5 000 obyvateľov. Pozitívom bolo, že materiál neodporúčal diskutovať o zlučovaní obcí spojeným so zánikom obce, ale predpokladal nové usporiadanie výkonu samosprávnych funkcií a politickej reprezentácie obcí. Tento návrh komunálnej reformy však nebol aplikovaný.

Podľa v súčasnosti účinného znenia § 2a ods. 1 zákona o obecnom zriadení sa dve obce alebo viac obcí môžu zlúčiť do jednej obce. Terajšia právna úprava teda umožňuje dobrovoľné zlučovanie obcí ako jedno z riešení problému prílišnej rozdrobenosti sídelnej štruktúry. Zároveň podľa § 2a ods. 1 zákona o obecnom zriadení sa obec môže rozdeliť na dve obce alebo viac obcí.

Ústava Slovenskej republiky predpokladá v čl. 66 ods. 2 možnosť obcí zlúčiť sa alebo rozdeliť, pričom podrobnosti ponecháva na zákonnú úpravu. Zákonný rámec pre zlučovanie obcí, ale aj rozdelenie obce bol pôvodne obsiahnutý v zákone č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky, ktorý bol s účinnosťou od 24. júla 1996 nahradený zákonom č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky. V súčasnosti s účinnosťou od 1. januára 2002 tieto inštitúty upravuje zákon o obecnom zriadení v § 2a ako možné územné zmeny, ktorý nahradil dovtedajšiu právnu úpravu obsiahnutú v osobitnom predpise. Zaradenie právneho režimu územných zmien priamo do zákona o obecnom zriadení a jeho vypustenie z osobitného zákona je prirodzené, keďže zo systematického hľadiska má tento právny režim bližšie k ostatným inštitútom upraveným

⁶ S. Konečný, *Komunálna politika*, Bratislava: Mayor 2006, s. 142.

⁷ E. Žárska, *Bariéry a šance ...*, s. 8-12.

v zákone o obecnom zriadení, než k inštitútom upraveným v zákone o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec. V prípade zlúčenia ide teda o zlúčenie dvoch, alebo viacerých obcí s následným vznikom novej obce, ktorá nahradí pôvodné obce. Zákon neupravuje ako alternatívu tzv. pripojenie jednej obce k druhej, na rozdiel od českej právnej úpravy, ktorá umožňuje realizovať tento postup. V tomto prípade v podmienkach Českej republiky jedna z obcí nezaniká, len sa jej územie zväčší o územie pripojenej obce, resp. obcí. V podmienkach Slovenskej republiky takýto postup nie je možný a aj takáto situácia sa musí spravovať ustanoveniami zákona o zlučovaní obcí.

Rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Nové obce sú právnymi nástupcami pôvodnej zanikajúcej obce. Bližšie podmienky pre rozdelenie obce stanovuje zákonodarca v § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

Zákonodarca zároveň stanovuje výhradný termín, ku ktorému je možné uskutočniť najdôležitejšie zmeny územia – zlúčiť obce alebo rozdeliť obec. Týmto termínom účinnosti uskutočnenia územných zmien môže byť len deň konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Konanie všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí sa spravuje režimom zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov. Akákoľvek iná právna úprava by odporovala princípom kontinuity činnosti a rozhodovania orgánov územnej samosprávy dotknutých obcí.

Voľby do obecných (mestských) zastupiteľstiev a voľby starostov (primátorov) sa konajú v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia. Vyhlasuje ich predseda Národnej rady Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávy obcí sa konajú v ten istý deň na celom území Slovenskej republiky. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky môže určiť, že sa voľby konajú vo dvoch dňoch. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási voľby do orgánov samosprávy obcí a určí deň volieb najneskôr 90 dní pred ich konaním. Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky sa uverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

2. Podmienky zlučovania obcí

K účinnému zlúčeniu obcí musia byť splnené všetky podmienky zlučovania obcí stanovené zákonom o obecnom zriadení, ku ktorým je potrebné zaradiť:

1. Kladné výsledky miestnych referend v dotknutých obciach – v zmysle § 11a ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení „*Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak*

ide o zlúčenie obcí.“ Keďže v zmysle platnej právnej úpravy je zlučovanie obcí založené na princípe dobrovoľnosti, musia obyvatelia zlučovaných obcí s navrhovanou zmenou súhlasiť. Uskutočnenie zlúčenia obcí je teda podmienené kladným výsledkom miestneho referenda v každej zo zlučovaných obcí, ktoré sa uvedie v návrhu na zlúčenie obcí.

2. Dohoda o zlúčení obcí – okrem údajov o výsledkoch miestnych referend v zlučovaných obciach je súčasťou návrhu na zlúčenie obcí aj dohoda o zlúčení obcí. Dohoda o zlúčení obcí predstavuje koordinačnú správnu dohodu, t. j. druh verejnoprávnej zmluvy. Zákon o obecnom zriadení upravuje demonštratívny výpočet iba obligatórne náležitosti dohody o zlúčení obcí a ponecháva v tomto smere obciam voľnosť pri formulovaní ďalších súčastí jej obsahu. Dohodu o zlúčení obcí uzatvárajú a podpisujú starostovia zlučovaných obcí ako štatutárni zástupcovia dotknutých obcí.

Dohoda o zlúčení obcí obsahuje najmä (obligatórne náležitosti):

- názvy obcí, ktoré dohodu uzatvárajú,
- dátum, ku ktorému sa obce majú zlúčiť,
- názov novej obce a sídlo jej orgánov,
- označenie katastrálnych území novej obce,
- určenie majetku novej obce vrátane finančných prostriedkov, pohľadávok a záväzkov, ako aj označenie právnických osôb novej obce,
- zoznam všeobecne záväzných nariadení vydaných zlučovanými obcami,
- podpisy starostov zlučovaných obcí s uvedením ich mena, priezviska a funkcie.

Obce majú teda povinnosť usporiadať svoje majetkové, prípadne iné finančné vzťahy a dohodou vyriešiť otázku názvu novovzniknutej obce, ako aj sídla jej orgánov. Najčastejšie sa ponecháva názov jednej zo zlučovaných obcí, ak sa však na tom nedohodnú a túto otázku nerieši dohoda o zlúčení, vtedy názov navrhne Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

3. Samotný návrh na zlúčenie obcí – Metodický pokyn Ministerstva vnútra číslo SVS-233004-2009/06739 z 5. mája 2009 na prípravu a vykonanie územných zmien uvádza aj ďalšie náležitosti, ktoré musí obsahovať návrh na zlúčenie obcí. Okrem spomenutých podstatných obsahových atribútov, t. j. okrem dohody o zlúčení obcí a údajov o výsledkoch miestneho referenda zlučovaných obcí musia obce v súlade s čl. 3 ods.4 metodického pokynu uviesť dôvody, ktoré ich vedú k navrhovaným územným zmenám. Taktiež je potrebné uviesť výmeru územia novej obce, počet jej obyvateľov a stanovisko správy katastra, že územie bude tvoriť jeden súvislý celok.

Návrh na zlúčenie adresuje obec príslušnému obvodnému úradu v sídle kraja. Obvodný úrad v sídle kraja má povinnosť návrh preskúmať, v prípade chýbajúcich údajov požiada obec o jeho doplnenie. Po preskúmaní pripraví stanovisko. Obvodný úrad v sídle kraja predloží svoje stanovisko spolu s návrhom na zlúčenie obcí Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Ministerstvo následne vypracuje návrh na vznik novej obce a zánik zlučovaných obcí a predloží ho vláde na schválenie.

Novovzniknutá obec, ktorá vznikla zlúčením obcí vystupuje ako právny nástupca všetkých pôvodných obcí. Z právneho nástupníctva vyplýva, že nová obec na seba preberá všetky práva a povinnosti, ale aj záväzky pôvodných obcí. Právne nástupníctvo podľa § 2a ods. 3 zákona o obecnom zriadení má teda povahu tzv. univerzálnej sukcesie, ktorá má nielen hmotnoprávne dôsledky, ale v oblasti procesného práva má za následok aj procesné nástupníctvo. Z uvedenej povahy novej obce ako tzv. univerzálneho sukcesora vyplýva, že vstupuje do všetkých práv a záväzkov zaniknutých obcí.

Keďže uvedená zmena je mimoriadne závažným zásahom do fungovania verejnej správy na miestnej úrovni, zákonodarca stanovil notifikačnú povinnosť novej obci oznámiť túto zmenu iným vykonávateľom verejnej správy, s ktorými sa obec pri výkone verejnej správy dostáva najčastejšie do vzájomných vzťahov. Z uvedeného vyplýva, že nová obec má povinnosť zaslať kópiu dohody o zlúčení:

- samosprávnemu kraju, na ktorého území sa táto obec nachádza – samosprávny kraj je vyšší územný celok, teda samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, ktorého postavenie je upravené v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov;
- Štatistickému úradu Slovenskej republiky – Štatistický úrad Slovenskej republiky je v zmysle kompetenčného zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť štátnej štatistiky;
- obvodnému úradu – ako orgánu miestnej štátnej správy, ktorý má po termíne 1.10.2013 s označením „okresný úrad“ predstavovať integráciu všetkých pôsobností doterajších orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu. V zmysle reformy ESO (Efektívna, Spolahlivá a Otvorená štátna správa) bude predstavovať po 1.10.2013 okresný úrad na miestnej úrovni orgán so všeobecnou vecnou kompetenciou, t. j. stane sa tzv. orgánom všeobecnej miestnej štátnej správy;

- daňovému úradu – daňový úrad je orgánom štátnej správy v oblasti daní a poplatkov s pôsobnosťou v územnom obvode kraja. Daňový úrad je preddavkovou organizáciou zapojenou na rozpočet finančného riaditeľstva a jeho kompetencia je vymedzená v zákone č. 479/2009 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní a poplatkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

3. Podmienky rozdelenia obce

Okrem spájania obcí zákon o obecnom zriadení upravuje ako ďalšiu formu územnej zmeny aj možnosť rozdelenia obce. **Proces rozdelenia obce** sa viaže jednak na splnenie obdobných štandardných zákonných podmienok ako v prípade zlučovania obcí a jednak na splnenie špecifických prísnych podmienok zakotvených špeciálne pre túto formu zmeny územia obce.

1. Všeobecné podmienky – keďže v zmysle platnej legislatívy je aj právny inštitút rozdelenia obce vybudovaný na princípe dobrovoľnosti, tak sa pre úspešné uskutočnenie rozdelenia obce vyžaduje aby s rozdelením obce súhlasili obyvatelia dotknutej obce, v dôsledku čoho má obecné zastupiteľstvo povinnosť vyhlásiť *miestne referendum o rozdelení obce*. Jeho *kladný výsledok* spolu s *dohodou o rozdelení obce* sa uvedie do *návrhu na rozdelenie obce*. Dohoda o rozdelení ako aj iné súvisiace dokumenty musia byť podpísané starostom obce a splnomocnencom petičného výboru alebo inou osobou určenou v petícii za rozdelenie obce. Ďalšie náležitosti sa zhodujú s tými, ktoré musia byť uvedené v návrhu na zlúčenie obcí a ich výpočet sa nachádza v § 2a ods. 2 zákona o obecnom zriadení a taktiež v čl. 3 ods. 4 a 6 metodického pokynu. Na analogickú aplikáciu procesného režimu zlučovania obcí aj na režim rozdelenia obce výslovne odkazuje zákonodarca v § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení, kde zakotvil procesné pravidlo: „Na rozdelenie obce sa primerane vzťahujú odseky 2 až 4.“

2. Špecifické podmienky – s rozdelením obce sa spájajú určité zákonné obmedzenia, ktorých nesplnenie má za následok nemožnosť účinného rozdelenia obce. Uvedené obmedzenia pre rozdelenie obce vypočítava zákonodarca **taxatívnym spôsobom** a zakotvuje formou **kogentného ustanovenia**, od ktorého sa nemožno v žiadnom prípade odchyliť.

Obec sa môže rozdeliť, len ak

- nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území, ktorý tvorí súvislý územný celok,
- každá nová obec musí mať minimálne 3000 obyvateľov,

- nové obce urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce,
- do rozvoja odčleňovanej časti neboli vložené investície od ktorých je závislá celá obec.

Ak sú všetky uvedené podmienky splnené obvodný úrad v sídle kraja preskúma predložený návrh a vypracuje k nemu stanovisko, ktoré spolu s návrhom predloží ministerstvu vnútra. To pripraví návrh na zánik rozdeľovanej obce a vznik nových a predloží ho vláde na schválenie. Vláda vyjadruje svoj súhlas formou nariadenia, ktoré sa uverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Nová obec spravidla nesie názov, ktorý používala ako časť pôvodnej obce alebo ešte pred rozdelením sa jej určí nový názov.

Vo vzťahu k citovaným špecifickým podmienkam rozdelenia obce je potrebné uviesť, že sa jedná o novú právnu úpravu rozdeľovania obcí účinnú po 1. januári 2002, ktorej prijatie bolo podmienené najmä snahou o zabránenie prehlbovaniu fragmentácie obecnej sídelnej štruktúry v Slovenskej republike. V období do 31.12.2001 bol režim rozdeľovania slovenských obcí upravený mimo zákona o obecnom zriadení v súčasnosti zrušenom právnom predpise zákone č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky a v neskoršom zákone č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

Dňom 1. januára 2002 sa stal účinným zákon č. 453/2001 Z. z., ktorý mení a dopĺňa zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony. Táto novela výrazne pozmenila podmienky uskutočnenia územných zmien v obci, predovšetkým jej rozdelenie. Od jej účinnosti možno uskutočniť rozdelenie len v tom prípade, ak nové obce budú mať minimálne 3000 obyvateľov, pri splnení ostatných zákonných podmienok. Cieľom bolo predovšetkým zabrániť vzniku obcí s malým počtom obyvateľov, ktoré by mohli mať ťažkosti s riadnym plnením samosprávnych povinností a s financovaním svojej činnosti.

V zmysle dôvodovej správy prijatá novela reagovala na situáciu pred rokom 1989. V tom čase dochádzalo k zásahom do územného usporiadania v dôsledku ktorých zaniklo mnoho obcí, najmä tým, že boli umelo pričlenené k iným obciam. Dialo sa to často bez súhlasu obyvateľov zainteresovaných obcí, resp. ich orgánov. Spôsob akým boli uskutočnené územnosprávne zmeny nerešpektoval právo obcí na výkon územnej samosprávy a zároveň aj odporoval viacerým medzinárodným dokumentom z tejto oblasti, napríklad Európskej charte miestnej samosprávy.

Následne po roku 1990 viaceré z týchto obcí začali usilovať o samostatnú existenciu. V rokoch 1990-2000 takto podľa v tom čase účinnej právnej úpravy, t. j. podľa zákona

č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky vzniklo v Slovenskej republike 250 obcí, pričom 132 obcí vzniklo odčlenením od inej vidieckej obce, 95 sa odčlenilo od mesta, 1 mesto sa odčlenilo od iného mesta a 22 obcí vzniklo rozčlenením obce. Zároveň 33 obcí ubudlo buď pričlenením k inej obci, zlúčením alebo zánikom. Celkovo sa zvýšil počet obcí o 217, pričom z novovzniknutých obcí bolo celkovo 178 obcí do 1 000 obyvateľov a z toho 166 obcí do 500 obyvateľov, čo ešte zvýšilo fragmentáciu osídlenia. Navyše viaceré z takto uskutočnených územných zmien možno označiť za unáhlené. Svedčí o tom aj ich trvanie. Napríklad obec Bzince nachádzajúca sa v okrese Topoľčany bola samostatnou obcou len 2 mesiace (v období od 1.7. do 30.8.1990) a po ich uplynutí sa opätovne pričlenila k Radošinej. Alebo k obci Motešice boli v roku 1990 pričlenené obce Paťovka a Petrova lehota a už v roku 1995 boli odčlenené⁸.

Podľa súčasnej právnej úpravy rozdeľovania obcí zavedenej novelou č. 453/2001 Z. z. sa zastavil proces ďalšieho rozdrobovania štruktúry osídlenia. V § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení formulované požiadavky, najmä požiadavku minimálneho počtu obyvateľov každej novej obce 3 000 je možné hodnotiť ako prísne a veľmi ťažko splniteľné. De facto i de iure sa v zmysle platnej právnej úpravy môže rozdeliť obec, ktorá má pôvodne minimálne 6 000 tisíc obyvateľov. Pomerne prísnu je aj podmienka väčšinového súhlasu obyvateľov celej rozdeľovanej obce vyjadreného hlasovaním v miestnom referende. Aj tento zákonný limit bol zavedený novelou z roku 2001. Do 31. decembra 2001 postačovalo aby s rozdelím súhlasila väčšina obyvateľov „odčleňovanej časti“. Keďže v súčasnosti účinné znenie zákona o obecnom zriadení „odčlenenie“ obce nepozná, tak takýto hlasovací mechanizmus je právne neaplikovateľný.

Pokiaľ sa teda jedná o miestne referendum o rozdelení obce vynára sa vo vzťahu k dosiahnutiu platnosti výsledkov miestneho referenda vynára zásadný aplikačný problém. Vzhľadom na skutočnosť, že platná právna úprava od 1. januára 2002 nepozná inštitút „odčlenenia“ časti obce, ale iba režim rozdelenia obce je rovnako ako vo všetkých ostatných druhoch miestneho referenda potrebné pre platnosť výsledkov miestneho referenda dosiahnutie rovnakého kvóra účasti na hlasovaní a počtu odovzdaných platných hlasov, t. j. na miestnom referende sa musí zúčastniť najmenej 50 % oprávnených voličov *celej obce* a rozhodnutie musí byť prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho

⁸ V. Slávik, *Územné zmeny obcí v Slovenskej republike v etape transformácie (1990-1998)*, [in:] *Acta facultatis rerum naturalium universitatis comenianae (Geographica Nr. 41)*, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave 1998.

referenda. Podľa platnej právnej úpravy teda neexistujú žiadne osobitosti pre miestne referendum o rozdelení obce.

Na jednej strane plne rešpektujeme snahu zákonodarcu právnou úpravou rozdeľovania obcí účinnou po 1. januári 2002 zabrániť prehlbovaniu fragmentácie obecnej sídelnej štruktúry v Slovenskej republike, na druhej strane však takouto konštrukciou zákonodarca de facto zabránil praktickej presaditeľnosti rozdelenia obce cestou miestneho referenda. Ak by totiž aj boli splnené všetky v § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení zakotvené podmienky rozdelenia obce, vrátane prísnej požiadavky minimálneho počtu 3 000 obyvateľov oboch novovznikajúcich obcí, možno predpokladať, že obyvatelia celej obce nebudú mať záujem zúčastniť sa na referende o rozdelení obce, ktorou sa bez ohľadu na skutočnosť, že de iure ide o rozdelenie celej obce a nie odčlenenie časti obce, ale de facto sa má spravidla riešiť status niektorej z častí obce. Pre názornosť možno uviesť príklad, že v obci so 73 000 obyvateľmi z toho s 50 000 oprávnenými voličmi, ktorá by sa mala rozdeliť na dve samostatné obce s 70 000 obyvateľmi a 3 000 obyvateľmi, by sa muselo miestneho referenda o rozdelení obce zúčastniť minimálne 25 000 oprávnených voličov a za rozdelenie hlasovať platnými hlasmi 12 501 účastníkov referenda. Navyše len samotnú petíciu za vyhlásenie miestneho referenda by v tomto prípade muselo podporiť minimálne 15 000 oprávnených voličov. V takejto modelovej situácii, kde sa de facto má riešiť status časti obce s 3 000 obyvateľmi je dosiahnutie platnosti výsledkov miestneho referenda síce v teoretickej rovine možné, avšak v praktickej rovine nedosiahnuteľné. Skutočnosť, že sa nejedná o teoretické konštrukcie, ale interpretáciu s praktickými dôsledkami deklaruje skutočnosť, že s účinnosťou od 1. januára 2002 platná právna úprava zabránila vzniku nových obecných samospráv na Slovensku. Hoci sa teda v rovine de lege ferenda stotožňujeme s legislatívnymi podmienkami brániacimi ďalšiemu rozdrobovaniu obecnej štruktúry v podmienkach Slovenskej republiky, podľa nášho názoru by sa však zákonodarca mal opätovne vrátiť k inštitútu „odčlenenia časti obce“, kde by o odčlenení časti obce spĺňajúcej podmienky § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení (katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, urbanistické nesplynutie s ostatnými časťami obce, nevloženie investícií, od ktorých je závislá celá obec) hlasovali len obyvatelia dotknutej časti obce. Uvedeným riešením by sa zabezpečilo aby tak pôvodná obec, i novovznikajúca obec spĺňali požiadavky § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení, ako aj to, aby inštitút miestneho referenda o rozdelení

obce bol prakticky využiteľný. V opačnom prípade si právna úprava miestneho referenda o rozdelení obce aj v budúcnosti zachová charakter obsolentnej právnej úpravy⁹.

V nasledujúcom legislatívnom vývoji po roku 2001 sa zákonodarca v zákone o obecnom zriadení pokúsil prelomiť prísnosť všeobecne zakotvených podmienok individuálnou úpravou výnimiek vo vzťahu k viacerým menovite označeným obciam. Podľa dôvodovej správy a parlamentnej rozpravy, osobitná úprava týkajúca sa troch konkrétnych prípadov, mala byť prijatá z dôvodu, že obce, ktoré mali byť jej beneficiarymi, nedokázali splniť podmienky územných úprav stanovených zákonom o obecnom zriadení. Zákonodarca preto v ich prospech ustanovil napadnutými ustanoveniami derogáciu zo všeobecného právneho režimu. Takýto postup zákonodarcu sa stal predmetom konaní na Ústavnom súde Slovenskej republiky o súlade príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení s Ústavou Slovenskej republiky, ktorých výsledkom bolo konštatovanie nesúladu dotknutých ustanovení zákona o obecnom zriadení s Ústavou Slovenskej republiky: „Tvrdená faktická nesplniteľnosť zákonných podmienok však nie je dostatočným dôvodom na ich derogáciu v individuálne určenom prípade. Zákonodarca ako vykonávateľ všeobecnej a prvotnej mocenskej regulácie musí takýto nedostatok ním vytvoreného všeobecného právneho režimu v určitej oblasti riešiť jeho modifikáciou prevedenou opäť na všeobecnej úrovni. Iný záver by pripúšťal zasahovanie zákonodarného zboru do právomoci ostatných zložiek štátnej moci kedykoľvek by považoval za vhodné takto korigovať nedokonalosť ním nastavených všeobecných právnych noriem, čo je neprípustné z hľadiska princípu delby moci. Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenia sa neopierajú o ústavne konformné ospravedlnenie, konštatoval ústavný súd ich nesúlad s princípom materiálneho právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy“¹⁰.

Vzhľadom na skutočnosť, že aj v súčasnom období sa s určitou pravidelnosťou za účelom prekonania prísnosti zákonnej úpravy objavujú snahy o individuálne riešenie problémov konkrétnych obcí návrhmi operatívnej normotvorby, je potrebné takýto prístup zhodnotiť ako právne neprípustný. Samotná faktická nesplniteľnosť prísnych zákonných podmienok v nie je totiž dostatočným dôvodom na ich derogáciu v individuálne určenom prípade. Prísnosť zákonnej úpravy je možné prekonať iba normatívnou úpravou so všeobecnou platnosťou, ktorá by mohla na zmiernenie reštriktívneho charakteru platnej právnej úpravy stanoviť určité výnimky aplikovateľné na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu.

⁹ Obdobe: A. Krunková, *Verejná moc a priama demokracia*, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2010, s. 140.

¹⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/06 z 9. septembra 2009.

Za účelom komparácie je vhodné uviesť právnu úpravu v Českej republike, ktorá je v porovnaní so slovenskou úpravou zásadne miernejšia. Podľa § 21 ods.1 zákona č. 128/2000 Sb. o obciach postačuje aby mala obec vznikajúca rozdelením aspoň 1000 obyvateľov. Aj táto úprava však predstavuje sprísnenie, nakoľko podľa bezprostredne predchádzajúcej úpravy v Českej republike platilo, že nemôže vzniknúť obec, ktorá by mala menej ako 300 obyvateľov. Ďalší rozdiel predstavuje aj požiadavka vyslovenia súhlasu obyvateľov s rozdelením v miestnom referende, ktoré sa uskutoční len v tej časti, ktorá sa chce osamostatniť. Ostatné podmienky, ako napríklad požiadavka aby oddeľujúca sa časť mala samostatné katastrálne územie susediace s najmenej dvoma obcami alebo jednou obcou a cudzím štátom a taktiež musí tvoriť súvislý územný celok, sú zásadne zhodné s právnou úpravou v Slovenskej republike. Česká právna úprava rozdelenia obce je v porovnaní so slovenskou úpravou aj precíznejšia vo viacerých ohľadoch, a to najmä z procesného hľadiska. O rozdelení obce rozhoduje krajský úrad po tom čo obdrží návrh od pôvodnej obce po úspešnom uskutočnení miestneho referenda v oddeľujúcej sa časti. Vhodne je stanovená lehota 30 dní pre podanie návrhu zo strany obce. Ak obec návrh nepodá, resp. v návrhu nebude rešpektovať názor obyvateľov vyjadrený v miestnom referende, môže podať návrh na oddelenie časti obce ktorýkoľvek z jej obyvateľov. V slovenskej právnej úprave chýba stanovenie lehoty pre podanie návrhu na rozdelenie obce. Zákon o obciach vymedzuje aj pravidlá pre rozdelenie majetku obce, ktoré sa použijú v prípade ak sa obec a prípravný výbor nedohodnú o jeho rozdelení. Delenie majetku a záväzkov je totiž najčastejšie predmetom sporov v procese rozdelenia obce. Zákonné zakotvenie pravidiel pre rozdelenie majetku a záväzkov obce, t. j. pravidiel majetkovoprávneho vysporiadania aj v našej právnej úprave by nesporne prispelo k predchádzaniu vzniku sporov v procese delenia obcí¹¹.

Záver

Záverom môžem zovšeobecniť, že právny režim rozdelenia a zlučovania slovenských obcí je determinovaný charakterom slovenskej obecnej samosprávy, pre ktorú je typická značná roztrieštenosť obecnej samosprávy.

Na prekonanie negatív vyplývajúcich z tejto historicky podmienenej skutočnosti prichádzajú vo všeobecnosti do úvahy tieto alternatívne možnosti: forma nedobrovoľného zlučovania obcí, forma dobrovoľného združovania obcí pod vplyvom ekonomického tlaku

¹¹ Z. Koudelka, R. Ondruš, P. Průcha, *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentár*, Praha: Linde Praha 2009, s. 479.

(najmä tzv. spoločné obecné úrady) alebo forma vytvorenia viacerých kategórií obcí s rôznou úrovňou administratívnej kompetencie.

Podľa nášho názoru je najvhodnejším riešením vytvorenie viacerých kategórií samostatných obcí s rôznou úrovňou administratívnej kompetencie s využitím vzorového modelu Českej republiky. Súčasná právna situácia, keď majú obce zo zákona rovnaké postavenie, rovnaký rozsah právomocí a povinností bez ohľadu na veľkosť obce je totiž z dlhodobého hľadiska, ak má byť dosahovaná určitá kvalita výkonu miestnej správy, neudržateľná.

Vo vzťahu k inštitútu rozdeľovania obcí hodnotíme, že terajšia právna úpravu rozdeľovania obcí účinná po 1. januári 2002, ktorej prijatie bolo podmienené najmä snahou o zabránenie prehlbovaniu fragmentácie obecnej sídelnej štruktúry v Slovenskej republike je neprímerane prísna. Na jednej strane plne rešpektujeme snahu zákonodarcu právnu úpravu rozdeľovania obcí účinnou po 1. januári 2002 zabrániť prehlbovaniu fragmentácie obecnej sídelnej štruktúry v Slovenskej republike, na druhej strane však takouto konštrukciou zákonodarca de facto zabránil praktickej presaditeľnosti rozdelenia obce cestou miestneho referenda z dôvodov názorne a príkladmo uvedených v predložennom príspevku.

Hoci sa teda v rovine de lege ferenda stotožňujeme s legislatívnymi podmienkami brániacimi ďalšiemu rozdrobovaniu obecnej štruktúry v podmienkach Slovenskej republiky, podľa nášho názoru by sa však zákonodarca mal opätovne vrátiť k inštitútu „odčlenenia časti obce“, kde by o odčlenení časti obce spĺňajúcej podmienky § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení (katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, urbanistické nesplynutie s ostatnými časťami obce, nevloženie investícií, od ktorých je závislá celá obec) hlasovali len obyvatelia dotknutej časti obce. Uvedeným riešením by sa zabezpečilo aby tak pôvodná obec, i novovznikajúca obec spĺňali požiadavky § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení, ako aj to, aby inštitút miestneho referenda o rozdelení obce bol prakticky využiteľný. V opačnom prípade si právna úprava miestneho referenda o rozdelení obce aj v budúcnosti zachová charakter obsolentnej právnej úpravy.