

SAMOSPRÁVA A PRIAMA DEMOKRACIA - TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

SELFGOVERNMENT AND DIRECT DEMOCRACY – THEORETICAL BASES

Alena Krunková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Samospráva predstavuje jednu z podstatných zložiek verejnej správy, priama demokracia je jednou z možných foriem výkonu verejnej moci. Príspevok sa zaoberá analýzou jednotlivých foriem priamej demokracie v územnej samospráve. Jeho cieľom je skúmanie ich vzájomného prepojenia v teoretickej rovine, keďže vhodne zvolené formy priamej demokracie môžu pozitívne ovplyvniť realizáciu a vývoj samosprávy. Prostredníctvom vymedzenia funkcií a na príklade konkrétnych krajín Európskej únie príspevok poukazuje na efektívne využitie prvkov priamej demokracie v konkrétnom uplatňovaní samosprávy.

ABSTRACT

A selfgovernment is one of essential components of a public administration, a direct democracy is one of possible forms of an execution of a public power. The contribution deals with an analysis of various forms of the direct democracy in a local government. Its aim is to examine links between them on a theoretical level, since properly selected forms of the direct democracy can positively influence a development and an implementation of the selfgovernment. The contribution shows to an effective usage of elements of the direct democracy in a specific application of the self government through a definition of functions and through an example of specific countries of European Union.

I. ÚVOD

Priamu demokraciu môžeme s určitým vedeckým zovšeobecnením vnímať ako jednu z možností podieľania sa na výkone moci. Uvedená skutočnosť patrí k tým vzácnejším, ktoré v teoretických koncepciách vzbudzujú minimálne pochybnosti. V demokratických krajinách uplatňujúcich spomínaný aspekt sú prvky priamej demokracie stanovené zväčša pre priamy výkon moci verejnej. Najviac zaužívaným inštitútom je referendum, či plebiscit, pričom skutočná sila použitia a využívania priamej účasti na výkone moci závisí od adekvátnej právnej koncepcie zabezpečujúcej premietnutie výsledkov foriem priamej demokracie do právnej formy.

Prvky priamej demokracie majú svoje miesto aj pri výkone samosprávy. Podmienky samosprávy¹ sa totiž eo ipso približujú k náležitostiam podstatným pre reálne a možno aj úspešné uplatňovanie priamej demokracie. Na základe uvedeného sa pokúšame v príspevku skúmať a objasniť možnosti, ktoré priama demokracia pre samosprávu dáva, pričom uvádzame tematic-

¹ Máme na mysli popri iných aj napr. Pomerne malé teritórium, možnosť reálnej diskusie, či dostupnosť potrebných materiálov na rozhodovanie a zaujatie stanoviska a podobne.

ké východiská in abstracto, no použiteľné pre reálne využitie v praxi. Nosnou rovinou príspevku je teda teoretická časť, obohatená o niektoré komparatívne aspekty zvolených krajín.

II. SAMOSPRÁVA A PRIAMA DEMOKRACIA

Územná samospráva je v medzinárodnom rozsahu akceptovaná ako základná jednotka výkonu verejnej správy. Ako taká reflektuje potrebu vymedzeného teritória (obce, či vyššieho územného celku) a v zmysle samo rozhodovania vie aj pružne a pohotovo reagovať na vzniknuté požiadavky vymedzeného teritória.² Tak, ako pojem demokracie, ani pojem „samosprávy“ nepatrí k ľahko definovaným pojmom. Vyjadruje typ spoločenského záujmu na samoreguláciu a záujmu o samo rozhodovanie. Nepochybne ide o súčasť verejnej správy, ktorá je vykonávaná samostatne a relatívne nezávisle, nad výkonom ktorej ale štát uskutočňuje právnym rámcom stanovený dohľad. Vnímajúc samosprávu aj v politologickom zmysle zvyrazňujeme skutočnosť, že samospráva predstavuje formu realizácie verejnej správy občanmi v širokom spektre rozmanitých záležitostí nielen politického, ale aj sociálneho, či finančného charakteru.³ V právnom slova zmysle ide o vykonávanie úloh verejnej správy určeným (dohodnutým, stanoveným) spôsobom, na vlastnú zodpovednosť a samostatne vo vzťahu k štátu subjektmi, ktoré nie sú pri výkone svojich úloh podriadené priamemu štátnemu riadeniu a zasahovaniu.⁴

Základnou charakteristikou samosprávy v zmysle Európskej charty miestnej samosprávy je požiadavka výkonu samosprávy možnými alternatívnymi spôsobmi – zvolenými zástupcami miestneho (obecného) spoločenstva a priamo občanmi daného spoločenstva. Normatívny základ pre samosprávu musí vždy obsahovať ústava daného štátu.

Opodstatnenosť realizácie územnej samosprávy prostredníctvom foriem priamej demokracie odráža esenciu samosprávy ako takej a umožňuje tak nadobudnúť difúziu jej teoretickej i reálnej podoby. Pri samotnej realizácii samosprávy v akejkoľvek oblasti pôvodnej, či prenesenej kompetencie⁵ totiž subjekty samosprávy reflektujú celý rad princípov a zásad, ktoré majú svoje zakotvenie, či uznanie na medzinárodnej úrovni.⁶

Právny poriadok Slovenskej republiky stanovuje pre výkon samosprávy ústavný rámec v čl. 67 ods.1 ústavy: „Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku.“ S istým zovšeobecnením môžeme povedať, že využívanie prvkov priamej demokracie v územnej samospráve Slovenskej republiky je v praktickej realizácii v značne obmedzenej miere,⁷ preto aj ďalšie úvahy budú skôr prezento-

² Pozri napr. : VERNARSKÝ, M.: Finančná autonómia verejnej správy ako predpoklad samostatnosti v komunálnej normotvorbe, in: Teória a prax komunálnej normotvorby, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Košice 2014, s. 76 a nasl.

³ Pozri napr. : SEDLÁKOVÁ, S - VALOVSKÁ, Z. : Vzťah majetkovej pozície a finančnej nezávislosti regionálnych samospráv v Slovenskej republike, In: Societas et Iurisprudentia, Roč. 3, č. 1 (2015). s. 236-255.

⁴ Pozri napr. : SOTOLÁŘ, J. : Samospráva obce - obecné zriadenie na Slovensku, SOTAC, Košice, 2011. al. PALÚŠ, I.-JESENKO, M.- KRUNKOVÁ, A. : Obec ako základ územnej samosprávy, UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Košice, 2010, s. 12.

⁵ Pozri napr. ŽOFČINOVÁ, V. – SNINČÁK, T. : Otvorené otázky v súvislosti s povinnosťami obcí pri uplatňovaní zákona o pomoci v hmotnej núdzi, in: Teória a prax komunálnej normotvorby, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Košice 2014, s. 89 a nasl.

⁶ K tomu pozri viac :MOLITORIS, P. : Princípy dobrého spravovania a miestne verejne financie, in: Teória a prax komunálnej normotvorby, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Košice 2014, s. 83 a nasl. Tiež KNEŽOVÁ, J. - VERNARSKÝ, M. : Územný princíp a rezortný princíp výstavby organizácie štátnej správy v procese aktuálnej reformy miestnej štátnej správy na Slovensku, In: Právnik : teoretický časopis pro otázky štátu a práva, Roč. 153, č. 9 (2014), s. 758-771.

⁷ Pomerne strohé ustanovenie ústavy špecifikujú rovnako stručne zákony č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov, čiastočne aj zákony č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov, č. 401/1990 Zb.

vať teoretické súvislosti s poukázaním na legislatívne možnosti Slovenskej republiky i praktické skúsenosti niektorých krajín Európskej únie. Pre podporu možnosti priameho rozhodovania v samospráve sa prijateľným javí vnímať aj nasledovné skutočnosti.

Otázka využívania prvkov priamej demokracie rezonovala naprieč históriou v určitých opakujúcich sa intervaloch. Jej zástancovia sa k esenciálnym ideám pravidelne vracali a pokúšali sa ju modifikovať relevantne k aktuálnej sociálno politickej situácii. Tak napr. predstavitelia tzv. „Školy priamej demokracie“⁸ presadzovali ako jediný plnohodnotný spôsob prijímania rozhodnutí vo verejných záležitostiach formu účasti všetkých plnoprávných občanov v rozhodovacom procese. Jedine takto prijímané rozhodnutia považovali sa „rýdzo“ demokratické a odzrkadľujúce vôľu, či požiadavky reálnej väčšiny. Z tohto hľadiska je vnímateľná aj vyššia legitimita rozhodnutí prijímaných práve formami priamej demokracie. Na druhej strane, je, myslím, oprávneným tvrdenie, že výkon samosprávy len priamou formou účasti obyvateľov obce je v súčasných pomeroch takmer nerealizovateľný. V týchto súvislostiach ale za akceptovateľnú alternatívu môžeme považovať suplementárne pôsobenie vhodne určených foriem priamej demokracie popri permanentnom výkone samosprávy prostredníctvom zvolených orgánov.

Samotný termín „samospráva“ akoby vo svojom pojmovom i obsahovom vymedzení rátať s realizáciou správy prostredníctvom „seba“, to jest všetkých, ktorých sa správa týka, resp. aspoň čo najširšieho spektra spravovaných subjektov. Načrtnuté úvahy priam predurčujú dôležitosť, ba až potrebu existencie možnosti priamej účasti na samospráve. S istým zovšeobecnením povedané – ak vnímame prvky priamej demokracie v samospráve obce ako určitú nevyhnutnosť, zdá sa byť podstatným neopomenutie tej skutočnosti, ktorá sa javí byť kľúčovou pri stanovovaní koncepcie spomínaných prvkov. Touto nevyhnutnosťou je stanovenie limitov moci.⁹ Úroveň účasti obyvateľstva na verejnej moci je základnou normou, čo znamená, že ide o dobrovoľnú účasť obyvateľstva v podmienkach, ktoré poskytujú rôzne možnosti tejto účasti.¹⁰ Vnímajúc základnú jednotku samosprávy - obyvateľ obce (vyššieho územného celku) môže rozhodovať, ako sa pri používaní prostriedkov demokracie zachová (zúčastní sa hlasovania, alebo nie), resp. aký prostriedok (formu demokracie) použije (podpíše petíciu, zúčastní sa verejného zhromaždenia obyvateľov obce...). Právny predpis musí stanovovať možnosti realizácie zvolených foriem ako aj dôsledky vznikajúce z takejto realizácie. Prekročiť limity právnej regulácie by nemalo byť zo strany obyvateľa obce možné.

Optimálne využitie jednotlivých foriem priamej demokracie je založené na princípe subsidiarity a predpokladá dôslednú špecifikáciu podmienok pre ich realizáciu, no zároveň selekciu takých podmienok, ktoré zabezpečia použiteľnosť stanovených foriem.

Úloha právnych predpisov musí byť dôsledná aj v druhej rovine. Limitom zastupiteľských orgánov (obecného zastupiteľstva, zastupiteľstva vyššieho územného celku) v relácii foriem priamej demokracie musí byť obdobne hranica stanovená právnym predpisom vo vzťahu k obmedzeniam, no i povinnostiam týchto orgánov. Zastupiteľský orgán (vo väčšine prípadoch obecné zastupiteľstvo) má byť nápomocný v realizácii foriem priamej demokracie, je vhodné, aby mu bola zverená aj možnosť iniciátora týchto prvkov. Právny predpis by ale nemal dovoliť (ani v minimálnej miere) akúkoľvek brzdu, či znemožnenie vykonania foriem priamej demokracie. S uvedeným totiž súvisí ďalší podstatný znak – motivácia moci. Úlohou foriem priamej demokracie je zistiť vôľu väčšiny zo všetkých, alebo aspoň z väčšiny zúčast-

o meste Košice v znení neskorších predpisov, k tomu pozri napr.: KRUNKOVÁ, A.: Verejná moc a priama demokracia, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2010.

⁸ BUTLER, D. and RANNEY, A. 1994. Referendums around the world. Washington D.C. : the AEI Press, 1994.

⁹ TEKELI, J. : Možnosti obmedzenia práva na samosprávu, In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni, I. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2012.

¹⁰ KLÍMA, K.: O právu ústavném. Wolters Kluwer ČR, Praha, 2012.

nených. Právny stav umožňujúci nejednoznačné posúdenie limitov moci obecného zastupiteľstva vedúce k možnému zmareniu, či neumožneniu prvkov priamej demokracie môže spôsobiť nežiaduce následky. Apatiu, nechť, nezapájanie sa do riešenia obecných záležitostí vedúce časom k spôsobeniu faktickej nerealizovateľnosti prvkov priamej demokracie.

1. Priama demokracia na lokálnej úrovni – pojmové vymedzenie

Pri vytýčení teoretickej roviny prepojenia samosprávy a priamej demokracie považujeme za dôležité ešte špecifikovať niektoré vybrané charakteristické črty teoretickej koncepcie priamej demokracie na lokálnej úrovni. Sledujúc popri tom jediný cieľ – pokúsiť sa vystihnúť podstatu a nevyhnutný rámec, v ktorom sa priama demokracia na tejto úrovni musí nachádzať, ak má byť aj reálne použiteľná a využiteľná. Prítomnosť priamej realizácie moci v štáte je teda potrebné vnímať z pozície všetkých úrovní správy štátu paralelne s možnou realizáciou nepriamej demokracie, čo potvrdzujú napr. aj ustanovenia Európskej charty miestnej samosprávy (čl. 3 ods.2). Na jej základe sú postavené na rovnakú úroveň priamy a sprostredkovaný výkon správy stanoveného teritória.

Vzhľadom k medzinárodným dokumentom zaoberajúcich sa touto problematikou a v súvislosti s komparáciou európskych krajín môžeme za priamu demokraciu na lokálnej úrovni považovať:

- Právnym poriadkom stanovenú priamu (teda bez prípadného zastúpenia, resp. sprostredkovania) možnosť výkonu správy na území ohraničenom lokálnym teritóriom.
- Tento výkon správy sa uskutočňuje pomocou foriem priamej demokracie. V širšom slova zmysle je priama demokracia na lokálnej úrovni vnímaná aj v prípade podávania petícií, sťažností, či podnetov. V užšom slova zmysle ide len o tie formy priamej demokracie, na základe ktorých občan svojim príspevom verejnú moc reálne vykonáva (referendum, resp. opcia, zhromaždenie plnoprávných občanov – obyvateľov obce).
- Z hľadiska účasti na takomto výkone správy platí ohraničenie dané zväčša personálnym substrátom skúmaného teritória v spojitosti s dovŕšením určitého veku napr. k dosiahnutiu aktívneho volebného práva. V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že okruh subjektov oprávnených na jednej strane iniciovať a na druhej strane byť priamym aktérom výkonu správy musí byť jednoznačne bez akýchkoľvek náznakov pochybností určený.
- Pre samotnú realizáciu aktu priamej demokracie má byť stanovený taký mechanizmus, ktorý pri splnení všetkých zákonných podmienok zabezpečí rovnakú možnosť zapojenia sa všetkým oprávneným osobám, ktoré o to prejavia záujem. Navyše úlohou miestnych zastupiteľských orgánov je podporovať priamy výkon správy ako obohacujúcu a suplementárnu možnosť realizácie verejnej moci.
- Výsledky dosiahnuté na základe priameho výkonu správy sú rovnocenné a majú schopnosť vyvolať rovnaké právne účinky, ako rozhodnutia prijaté miestnymi zastupiteľskými orgánmi.
- Do výsledkov vzniknutých z realizácie priameho výkonu správy nesmie zasahovať (meniť, resp. zrušiť ich) žiadny orgán štátu vrátane miestnych zastupiteľských orgánov. Vyskytli sa úvahy, v rámci ktorých právny poriadok pripúšťa zastupiteľským orgánom možnosť zrušiť výsledky vzniknuté z realizácie priameho výkonu správy po uplynutí určitého časového obdobia (na takomto základe je koncipované aj celoštátne referendum v Slovenskej republike). Domnievame sa, že z hľadiska legitimacy moci je takáto možnosť neprípustná a len ten subjekt, ktorý rozhodnutie prijal, je oprávnený ho aj zrušiť.

Len na základe praktického naplnenie uvedených znakov teoretickej koncepcie možno konštatovať, že priama demokracia na lokálnej úrovni existuje po právnej i faktickej stránke.

III. FUNKCIE PRIAMEJ DEMOKRACIE VO VZŤAHU K SAMOSPRÁVE

Každá teoretická konštrukcia, ktorá je výsledkom vedeckého bádania a poznávania, by mala byť spôsobilá plniť určité funkcie, teda nájsť svoj priemet v praktickej rovine každodenného života jednotlivca i celej spoločnosti. Akékoľvek odlúčenie teórie od praxe s vysokou pravdepodobnosťou spôsobuje neželateľný faktický stav, ktorého dôsledky sa môžu prejaviť i pretrvávajúť v dlhodobejšom časovom horizonte. Hovoriť tak o funkciách je dôležité pri každom právnom inštitúte, pretože práve funkcie sú odpoveďou na otázku opodstatnenosti jeho existencie. Pričom je prirodzené a pochopiteľné, že tieto funkcie vyznejú inou rétorikou z úst prívržencov, ako odporcov skúmaného inštitútu. Nie je tomu ináč ani v prípade priamej demokracie. Tu je však potrebné neopomenúť diferenciáciu funkcií pri jej rozdielnych formách.

V prvom rade považujeme za dôležité podotknúť, že v rámci menšieho teritória je ešte stále priama demokracia miestami vnímaná ako jediná forma pre prijímanie rozhodnutí, funkcie späté s takýmto jej ponímaním sú teda špecifického charakteru. Podmienky pre túto, miestami označovanú aj ako „pravú demokraciu“ v Slovenskej republike spĺňa verejné zhromaždenie obyvateľov obce. Jej pôvodným úmyslom bolo zabezpečiť riešenie priamo – prostredníctvom všetkých k tomu oprávnených subjektov (občania, ľud). Je možné konštatovať, že takto vnímaná priama demokracia v prvom rade plnila kontrolnú funkciu, ktorú by sme v určitom slova zmysle mohli považovať aj za základnú. Kontrolná funkcia je totiž z hľadiska svojho obsahu v podstate vlastná všetkým formám priamej demokracie bez ohľadu na to, akým spôsobom sa uplatňujú. No aj táto funkcia dostáva iný rozmer v načrtnutom ponímaní tzv. „rýdzej“ priamej demokracie. Stotožňuje totiž kontrolujúci i kontrolovaný subjekt, úlohu obidvoch zohráva priamy aktér – vykonávateľ moci. Zároveň účastník priamej demokracie môže kontrolovať výkon rozhodnutí prijatých formou priamej demokracie. S vysokou pravdepodobnosťou teda môžeme tvrdiť, že pôjde o kontrolu blížiacu sa k maximálnej kontrolnej zapojenosti. V súvislosti s normotvorbou v samospráve by mohli túto kontrolnú funkciu využívať napr. verejné zhromaždenia obyvateľov obce pri prípadnom ratifikačnom procese v minimálnej miere aspoň pri tých výsledkoch normotvorby, ktoré závažným spôsobom ovplyvňujú fungovanie samosprávy.

Za špecifickú funkciu takto vnímanej priamej demokracie môžeme považovať aj napr. funkciu úplnej aktivácie občianskeho potenciálu. Tá má ambíciu prehlbovať zapojenosť širokého spektra subjektov, najmä všetkých tých, ktorí o to záujem majú a zároveň ho prejavia. Načrtnuté súvislosti dostávajú priamu demokraciu do výhodnej pozície, zvlášť posledne spomínaná funkcia sa javí byť sympatickou v zmysle kreácie verejných rozhodnutí. Netreba však opomenúť fakt, že úplná zapojenosť je fakticky nereálna, každá, aj dobre mienená aktivácia môže spôsobiť odradenie časti občianskeho potenciálu do budúca a podstatným pri tvorbe rozhodnutí je aj časový faktor, ktorý v prípade aktivácie nebýva zanedbateľný. Každopádne, nakoľko k využívaniu týchto foriem priamej demokracie dochádza len veľmi zriedkavo, je ťažké zhodnotiť reálne využitie uvedených funkcií *de facto*.

Iným spôsobom sú vnímané funkcie tých foriem priamej demokracie, ktoré pôsobia súbežne so zastupiteľskými orgánmi. Za základnú funkciu je v tomto zmysle potrebné považovať funkciu suplementárnu. Jej podstatou je špecifikácia foriem priamej demokracie *ad hoc* ako doplnkového mechanizmu k permanentne fungujúcim zastupiteľským orgánom. Určené podmienky takéhoto využívania foriem priamej demokracie sú koncipované v súlade s princípom subsidiarity. Ich podporné pôsobenie vyžaduje zrejme pôvodné konanie zastupiteľských orgánov, resp. ich nekonanie z dôvodu nemožnosti konania. V tejto súvislosti ale predpokladá právne stanovenú možnosť aj občanov, ako oprávnených subjektov, iniciovať realizáciu priamej demokracie. Hodnotiac význam tejto funkcie možno konštatovať, že ide o podstatnú funkciu, zabezpečujúcu esenciu princípu suverenity ľudu (...priamo alebo prostredníctvom

zvolených zástupcov...). Jej faktická využiteľnosť vyžaduje taxatívne stanovené podmienky pre realizáciu určených foriem priamej demokracie. Zo skúseností v Slovenskej republike dodávame, že ex lege stanovená koncepcia nestačí, aj pre prípady obligatórne predpokladané je nutná prítomnosť vôle subjektu oprávneného vyhlásiť formy priamej demokracie. S výnimkou tejto funkcie sú ostatné vlastné viac – menej formám priamej demokracie v obidvoch významoch, samozrejme s menšou, či väčšou úpravou adekvátne k nim.

Preto aj v tomto ponímaní priamej demokracie je ako jedna z hlavných často pertraktovaná kontrolná funkcia - jej naplnenie umožňuje prostredníctvom foriem priamej demokracie vykonávať kontrolu právnych aktov vydávaných zastupiteľským orgánom, resp. činnosti týchto orgánov. V prvom prípade by zrejme išlo o formy priamej demokracie ratifikačného charakteru, v tom druhom o formy, ktoré by umožňovali odvolanie kontrolovaného subjektu.

V neposlednom rade prejavom kontroly je aj možnosť ľudovej iniciatívy, keď sa občania – obyvatelia obce môžu stať iniciátormi procesu schvaľovania právnych aktov, resp. aj tvorcami právneho aktu na úrovni obce, či vyššieho územného celku. Občania požadujú priame rozhodovanie aj vtedy, keď o určitej veci zastupiteľský orgán nechce rozhodnúť, alebo keď rozhodol v neprospech (negatívne). V tomto zmysle plní priama demokracia funkciu akejsi „poistky“, ktorú si ponecháva nositeľ originálnej moci - občan voči nositeľovi odvodenej moci – zastupiteľskému orgánu.

Ak vnímame priamu demokraciu v podobe suplementárnej, nepochybne je potrebné hovoriť o legitimačnej funkcii. Koncová realizácia výsledkov foriem priamej demokracie potvrdzuje, resp. zvyšuje legitimitu rozhodnutí prijatých zastupiteľským orgánom. Najmä v prípadoch fakultatívnych foriem priamej demokracie dotýkajúcich sa háklivých spoločensko-právnych záležitostí, či záležitostí, ktoré sú vo verejnosti obľúbené sa za legitímnejšie považuje rozhodnutie prijaté formou miestneho referenda, resp. zhromaždenia obyvateľov obce. To, že je legitímnejšie však neznamená, že všetky, resp. väčšina takých rozhodnutí má byť prijatá priamymi formami, a že len také sú relevantné. Podstata tkvie v tom, že ak zastupiteľský orgán potrebuje partikulárne rozhodnutie, ktoré má byť prijaté s maximálnou legitimitou, malo by to byť rozhodnutie prijaté formami priamej demokracie.

Časť autorov¹¹ za jednu z podstatných funkcií uvádza možnosť maximalizovať potenciál pre občianske výhody všetkých obyvateľov. Argumentujú tým, že priama účasť na tvorbe verejných rozhodnutí je najlepšou cestou vo vývoji každého potenciálu. Tzv. občiansky potenciál, teda určitá sila ľudu, sa dokáže vyvíjať práve cez rozvoj ich priamej účasti, teda zapojením do rozhodovania, pričom dôležitým ukazovateľom „zdravej klímy v štáte“ je práve účasť na referende. Keď je účasť malá, referendum sa stáva len hrou v rukách politickej elity (čoho potvrdením je aj doterajšia prax v Slovenskej republike). Samotné hlasovanie v referende je nevyhnutne minimálnou formou účasti v tomto ponímaní. Taktiež zapájanie sa do verejných diskusií, predkladanie nových podnetov, objasňovanie diskutovanej problematiky, „politická osveta“, či prípadná finančná podpora v nemalej miere pomáhajú naplňovať požiadavku maximálneho využitia sily ľudu. Empirické výskumy dokazujú, že úspešné miestne referendá a možnosť hlasovať v nich povzbudzujú k ďalším formám účasti v podieľaní sa na moci. Práve plnenie tejto funkcie môže výraznou mierou ovplyvniť výkon samosprávy obzvlášť v procese normotvorby.

V súvislosti s predchádzajúcou funkciou priama demokracia zároveň vytvára priestor pre sebarealizáciu jednotlivca (občana). Priamy spôsob rozhodovania formou hlasovania o dôležitých otázkach miestnej komunity cez všetkých zainteresovaných občanom svojím spôsobom zmierňuje prirodzený odpor proti zastupiteľským orgánom. Občania sa stanú urči-

¹¹ Pozri napr.: BUTLER, D. and RANNEY, A. 1994. Referendums around the world. Washington D.C. : the AEI Press, 1994, CRONIN, T.E.: Direct Democracy, Cambridge, London 1985.

tým psychologicky pôsobiacim spôsobom zúčastnenými na realizácii samosprávy, a tak sa vlastne uspokojením ich túžby po moci kompenzuje ich túžba po slobode. Ľud popri možnosti zúčastňovať sa na spolurozhodovaní má zároveň aj možnosť artikulovať svoje požiadavky a predstavy.

Realizácia foriem priamej demokracie si na jednej strane vyžaduje prvotnú aktivitu oprávneného subjektu, na druhej strane o práve zúčastňovať sa na správe verejných vecí hovoríme ako o kolektívnom práve. To znamená, že oprávnený subjekt ho môže realizovať výlučne spolu s ostatnými občanmi, a teda nevyhnutne vyžaduje integráciu prevažne väčšej časti občanov, čo je vyjadrením ďalšej funkcie priamej demokracie. Ide však o vecne i časovo ohraničenú integráciu, ktorá na druhej strane, ak je pripravená náležitým spôsobom, dokáže dostatočne zaktivizovať verejnosť.

Skúmaním obsahu priamej demokracie časť autorov vyjadrila názor, že formy priamej demokracie sú dôležitým nástrojom na riešenie problémov spojených s konfliktnými situáciami a názorovými rozporami medzi zastupiteľskými orgánmi, ako aj rôznorodými skupinami spoločnosti. Dochádza nimi aj k netradičnému presadzovaniu nových myšlienok, prípadne k riešeniu otázok, ktoré sú zablokované nemožnosťou uzavrieť kompromis na pôde zastupiteľských orgánov. Aj keď napr. odporcovia referenda poukazujú v tejto súvislosti práve na jeho zápornú funkciu argumentujúc zložitnosťou a komplexnosťou problémov, ktoré má referendum riešiť. Konečná verzia otázky v referende popri tom mnohokrát nezodpovedá náročnosti danej problematiky a niekedy ani nevystihuje jej podstatu. Z hľadiska účelu, ktorý formy priamej demokracie v tejto súvislosti plnia, by sme túto funkciu mohli nazvať inovačnou.

Na základe názorov zástancov tohto inštitútu pôsobia formy priamej demokracie ako nástroj boja proti nadmernému vplyvu politických strán a proti neuspokojivému správaniu sa legislatívnych orgánov. Vo formách priamej demokracie je daná možnosť vyjadriť sa aj tým politickým a sociálnym skupinám obyvateľstva, ktoré nemajú svojich zástupcov v zastupiteľskom orgáne a zvyčajne sa iba čiastočne alebo vôbec nepodieľajú na politickom živote. Aj samotná činnosť zastupiteľských orgánov a pôsobenia politických strán môže spôsobiť skepsu, sklamanie a nedôveru v opodstatnenosť a racionálnosť prijímaných rozhodnutí práve zastupiteľskými orgánmi. Z toho vzniká potreba doplniť tieto zastupiteľské formy priamou účasťou ľudu prvkami priamej demokracie.

Na druhej strane odporcovia poukazujú na negatívne funkcie priamej demokracie, ktoré spoločnosti nevyhnutne prinášajú. Práve v nadväznosti na predchádzajúcu funkciu poukazujú na výskyt nežiaducich javov cez prílišné oslabovanie politických strán a legislatívnych orgánov. Tým, že je umožnené ľudu zrušiť, či zmeniť akt zastupiteľského zboru, resp. ľudovou iniciatívou bez účasti oficiálne zvolených „tvorcov práva“ podať návrh zákona, formy priamej demokracie majú vplyv na rozvracanie zastupiteľskej demokracie vo viacerých smeroch. Na jednej strane zavrhuje autoritu a znižujú prestíž zastupiteľských orgánov. Na strane druhej latentne pôsobia aj interne v samotnom obecnom zastupiteľstve. Tým, že je prípustná možnosť zveriť zložitejšie, ťažšie, či nepopulárne rozhodnutia občanom, dáva sa zvoleným zástupcom možnosť zbaviť sa zodpovednosti a uniknúť pred následkami toho, čo by mala byť vlastne ich prácou. Už len napr. samotná alternatíva, že referendum sa môže, resp. musí o určitej otázke konať, môže mať za následok nechť prijímať rozhodnutia v kontroverzných otázkach, čím by sa prípadne mohlo poukázať aj na ich vnútorné rozpory. Preto je zodpovednosť rozhodnutia prenesená na občanov. V tejto súvislosti zvyknú byť formy priamej demokracie označované ako „krízové inštrumenty“ vyzývajúce riešiť určitý problém alebo ospravedlniť určité rozhodnutie.

Ako ďalšia negatívna funkcia býva vnímané aj to, že formy priamej demokracie v prvom rade slúžia politickým stranám, či jednotlivým politikom, nie hlasujúcim. V predvolebnej kampani mnohokrát badať manipuláciu s vedomím voličov, dôležitú úlohu popri tom zohráva

sila materiálnych prostriedkov. Väčšina hlasujúcich sa vo svojom rozhodnutí pri priklonení sa na jednu či druhú stranu riadi práve emóciami. Výskumy dokazujú, že napr. v referende ako takom sa obyčajne rozhoduje tesnou väčšinou, teda samotný akt uskutočňovania referenda čiastočne polarizuje spoločnosť.

IV. MOŽNOSTI VYUŽITIA PRIAMEJ DEMOKRACIE V OBCI

Prvky priamej demokracie na lokálnej úrovni nachádzajú svoje uplatnenie v niektorých krajinách vcelku úspešne. Ba priam napomáhajú spoločnosti vo viacerých smeroch – jednak udržiavajú v aktivite zastupiteľské orgány (hrozba kontroly), jednak zvyšujú možnosti riešenia problematických situácií, navyše zapájajú do procesu rozhodovania širšie spektrum subjektov. Z tohto dôvodu sme sa v nasledujúcej časti venovali parciálnym otázkam priamej demokracie v iných krajinách Európskej únie, kde k využívaniu prvkov priamej demokracie dochádza.

1. Formy priamej demokracie

Pomerne často využívanou je tzv. „ľudová iniciatíva“, ktorej podstata spočíva v tom, že pôvodca a nositeľ moci (pre účely samosprávy „obyvateľ obce“) nemusí čakať až mu určitá vec bude zvonku predložená k rozhodnutiu, ale môže vlastným zakročením - žiadosťou či návrhom určitého minimálneho počtu oprávnených osôb - toto rozhodovanie vyvolať. Ľudovú iniciatívu môžeme vnímať v širšom slova zmysle ako akýkoľvek prejav ľudu (občanov) – „iniciatíva“, ktorou sa zapája do riešenia verejných záležitostí. V súvislosti s tým je pod tento pojem možné subsumovať petície, sťažnosti, podnety, dotazy a podobne. V užšom slova zmysle ľudovou iniciatívou označujeme len účasť ľudu v procese prijímania právnych predpisov podliehajúce určitému počtu obyvateľstva, ktoré je schopné iniciovať legislatívny proces na rôznej úrovni výkonu správy. Návrhu predloženému stanoveným počtom obyvateľstva sa tak priznáva právo tzv. legislatívnej iniciatívy, resp. medzi subjekty oprávnené podávať návrhy právnych aktov na určitých úrovniach správy štáty začleňujú aj ľud – väčšinou občanov formou petície. Ľudová iniciatíva sa uplatňuje tak na celoštátnej, ako aj na lokálnej úrovni.¹² Na lokálnej úrovni využíva ľudovú iniciatívu najviac Švajčiarsko. Z uvedených krajín Slovenská republika túto formu priamej demokracie v právnom poriadku nezakotvuje na žiadnej úrovni správy štátu, no domnievame sa, že napr. v súvislosti s normotvorbou obcí by aspoň čiastočne mohla byť nápomocnou.¹³

¹² Zväčša býva ľudová iniciatíva na celoštátnej úrovni zamieňaná, či stotožňovaná s referendom. Podľa predmetu rozlišujeme ľudovú iniciatívu ústavnú – keď sa návrh dotýka úplnej alebo čiastkovej zmeny ústavy a ľudovú iniciatívu zákonnú – tu môže ísť o predloženie návrhu celkom novej právnej úpravy alebo novelizácie už existujúceho zákona. Z hľadiska formy môže byť ľudová iniciatíva uskutočnená predložením už vypracovaného návrhu právneho aktu (ústavy) alebo prejavom ľudovej iniciatívy bude len návrh (náčrt) na prijatie určitého zákona (ústavy), ktorého znenie už vypracuje príslušný orgán štátu. Ak boli splnené právnym poriadkom stanovené podmienky (forma návrhu, počet podpisov a pod.), legislatívny orgán je povinný návrh podaný ľudovou iniciatívou podľa obvyklých majoritných zásad prerokovať a hlasovať o ňom. Ústavy štátov väčšinou vymedzujú základné zásady ľudovej iniciatívy, podrobnosti vykonávania prenechávajú zákonnej úprave, v prípade federálnych krajín – federálnemu zákonodarstvu. Najširšie koncipovanú ľudovú iniciatívu má Ústava Švajčiarska z roku 1999 (čl. 138, 139, 141 ods. 1), ktorá zakotvuje ľudovú iniciatívu tak pre prípad čiastkovej alebo úplnej zmeny ústavy, ako aj pre prijímanie zákonov. Navyše požaduje súbežne s hlasovaním v parlamente o zmene ústavy ľudové hlasovanie v referende (čl. 139 ods. 2-6). Ľudovú iniciatívu v oblasti prijímania zákonov zakotvujú napr. aj ústavy krajín Rakúska z roku 1920 (čl. 41 ods. 2), Talianska z roku 1947 (čl.71ods.2), ale aj krajín východnej Európy, ako napr. Poľska z roku 1997 (čl. 118), Rumunska z roku 1991 (čl.73ods.1), Slovinska z roku 1991 (čl.88) a Litvy z roku 1992 (čl. 68 ods. 2).

¹³ JAKAB, R. : Ústavné limity v normotvorbe obcí, In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni, I. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2012.

V niektorých európskych krajinách (Švajčiarsko, Nemecko) sa priama demokracia zvykne využívať aj vo forme tzv. poradnej, resp. *konzultatívnej demokracie* (tiež označovaná ako ľudová konzultácia) v prípadoch, keď určité návrhy právnych predpisov boli dané na verejnú diskusiu, na ich verejné pripomienkovanie, avšak zapracovanie pripomienok je už vecou odborných útvarov územnej samosprávy a názory obyvateľov nie sú pre konečný text opatrenia záväzné. Celkové schválenie právnych predpisov je takisto v kompetencii zastupiteľského orgánu. Ide vlastne o prípravné štádium tvorby práva, ktoré má len poradný charakter. V Slovenskej republike by túto funkciu vedeli plniť verejné zhromaždenia obyvateľov obce.

Iným spôsobom využitia konzultatívnej demokracie je tzv. *participatívny rozpočet*, v rámci ktorého je predložený na rozhodnutie v referende alebo na zhromaždenie obyvateľov buď návrh rozpočtu (obce, kantónu..) alebo sú predložené na priame hlasovanie viaceré investičné zámery, pričom z rozpočtu sa bude financovať len jeden a z rozhodnutia v referende vyplynie, ktorý zámer si obyvatelia obce, či regiónu želajú z rozpočtu uskutočniť. Ako určitou „lastovičku“ v tomto smere môžeme vnímať iniciatívu mestského zastupiteľstva v Martine, ktoré spojilo konanie miestneho referenda s komunálnymi voľbami dňa 15.11.2014. Na rozhodnutie predložili obyvateľom mesta Martin tri investičné projekty, z ktorých mesto plánuje zrealizovať jeden. Aj keď právny poriadok Slovenskej republiky právnu záväznosť nestanovuje a platnosť miestneho referenda je otázná, chvályhodnou je skutočnosť, že sa k takémuto kroku mestské zastupiteľstvo odhodlalo.

2. Možné účinky priamej demokracie

Účinky priamej demokracie, hlavne tie pozitívne, vieme pozorovať v krajinách, ktoré prvky priamej demokracie v územnej samospráve aj aktívne využívajú. Vhodnou krajinou na európskom kontinente je nepochybne Švajčiarsko. Zo štúdie, ktorú prezentoval webový portál www.priamademokracia.sk, týkajúcej sa práve Švajčiarska vyberáme nasledovné zistenia. Vo Švajčiarsku sa prvky priamej demokracie využívajú tak na federálnej, ako aj na kantónálnej a obecnej úrovni. Sú kantóny, ktoré priamu demokraciu využívajú vo zvýšenej miere (napr. Bazilej), iné len v nevyhnutnej miere, skôr občasne (najmenej kantón Ženeva).

Na základe výskumu vo viacerých kantónoch poukazujú výsledky jednoznačne v prospech tých, v ktorých sa priama demokracia v územnej samospráve realizovala. Tak napr. jedným z výskumov sa skúmali súvislosti medzi priamou demokraciou a efektivitou vlády na príklade nakladania s odpadom v 103 najväčších švajčiarskych mestách a mestečkách. V tých mestách, kde sa uplatňovala priama demokracia bolo nakladanie s odpadmi – za inak rovnakých podmienok – o 10 percent lacnejšie ako v mestečkách a mestách, kde o uvedených skutočnostiach rozhodovali zastupiteľské orgány. Dokonca mestá s priamou demokraciou a súkromným nakladaním s odpadom mali náklady za inak rovnakých podmienok o 30 percent nižšie než mestá so zastupiteľským systémom a verejným nakladaním s odpadom.

Iný výskum poukazoval na vzťah medzi verejnými výdavkami a priamou demokraciou. Niektoré švajčiarske kantóny používajú finančné referendum (Finanzreferendum), ktorým musia občania schváliť všetky rozhodnutia miestnej vlády o výdavkoch prevyšujúcich určitú sumu. V kantónoch, ktoré takéto referendum majú, boli verejné výdavky v rokoch 1980 až 1998 v priemere o 19 percent nižšie než v tých, ktoré o verejných výdavkoch rozhodovali prostredníctvom zastupiteľských orgánov.

Nemenej zaujímavým bol výskum porovnávajúci vzťah medzi priamou demokraciou a úrovňou politických vedomostí občanov vo Švajčiarsku a v Európskej únii. Vo Švajčiarsku zhromaždili informácie od 7 500 obyvateľov a dali ich do vzťahu s indexom úrovne priamej demokracie od 1 do 6 pre 26 kantónov. Najvyššiu úroveň priamej demokracie zistili v kantóne Bazilej s indexom 5,69; najnižšia úroveň bola v kantóne Ženeva, s indexom 1,75.

Doslova revolučne pôsobil výskum, ktorý hodnotil, či priama demokracia ovplyvňuje „subjektívny pocit spokojnosti“ občanov. Obyvatelia Bazileja (kantónu s najvyšším využívaním priamej demokracie) dosiahli na stupnici spokojnosti o 12,6 percentuálnych bodov viac ako občania Ženevy (kde sa najviac využíva rozhodovanie pomocou zastupiteľských orgánov).

IV. ZÁVER

Uzatvárať teoretické východiská, či koncepcie obzvlášť pri skúmaných inštitútoch veľmi nesedí. Hlavne ak vnímame ich dynamiku a možnosť jednotlivých štátov meniť podmienky, či koncepcie jednotlivých prvkov priamej demokracie v územnej samospráve. Skúsenosti s využívaním skúmaných inštitútov v Slovenskej republike nie sú lichotivé. Na druhej strane výsledky využívania foriem priamej demokracie v spomínaných krajinách vypovedajú o sile týchto foriem. Pamätajúc na skutočnosť, že *res publicae* si verejné riešenia vyžadujú, prikláňame sa k ich širšiemu využitiu práve v podmienkach územnej samosprávy, opierajúc sa o parciálne závery v príspevku prezentované. Zároveň ticho konštatujú, že v duchu rímskej zásady „*Ubi ius, ibi remedium*“ končia všetky teoretické zdôvodnenia pred bránami zákonodarcov, teda bez komplexnej úpravy foriem priamej demokracie v legislatíve k želaným zmenám nedôjde.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

samospráva, priama demokracia, formy priamej demokracie

KEY WORDS

selfgovernment, direct democracy, forms of direct democracy

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BARÁNY, E.: *Moc a právo*, Veda, Bratislava, 1997.
2. BUTLER, D. and RANNEY, A. 1994. *Referendums around the world*. Washington D.C.: the AEI Press, 1994.
3. CRONIN, T.E.: *Direct Democracy*, Cambridge, London 1985
4. JAKAB, R.: Ústavné limity v normotvorbe obcí, In.: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, I. zväzok: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2012.
5. KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
6. KNEŽOVÁ, J. - VERNARSKÝ, M.: Územný princíp a rezortný princíp výstavby organizácie štátnej správy v procese aktuálnej reformy miestnej štátnej správy na Slovensku, In: *Právnik: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, Roč. 153, č. 9 (2014), s. 758-771.
7. KRUNKOVÁ, A.: *Verejná moc a priama demokracia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010.
8. MOLITORIS, P.: Princípy dobrého spravovania a miestne verejne financie, in: *Teória a prax komunálnej normotvorby*, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Košice 2014.
9. PALÚŠ, I.- JESENKO, M.- KRUNKOVÁ, A.: *Obec ako základ územnej samosprávy*, UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Košice, 2010.
10. SEDLÁKOVÁ, S - VALOVSKÁ, Z. : Vzťah majetkovej pozície a finančnej nezávislosti regionálnych samospráv v Slovenskej republike, In: *Societas et Iurisprudentia*, Roč. 3, č. 1 (2015). s. 236-255.

11. SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce - obecné zriadenie na Slovensku, SOTAC, Košice, 2011.
12. TEKELI, J.: Možnosti obmedzenia práva na samosprávu, In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni, I. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2012.
13. VERNARSKÝ M.: Finančná autonómia verejnej správy ako predpoklad samostatnosti v komunálnej normotvorbe, in: Teória a prax komunálnej normotvorby, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Košice 2014.
14. ŽOFČINOVÁ, V. – SNINČÁK, T.: Otvorené otázky v súvislosti s povinnosťami obcí pri uplatňovaní zákona o pomoci v hmotnej núdzi, in: Teória a prax komunálnej normotvorby, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, Košice 2014.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

vedúca Katedry ústavného práva a správneho práva,
Právnická fakulta,
UPJŠ v Košiciach,
Kováčska 26, Košice
T: 055 243 4171
E: alena.krunkova@upjs.sk