

PRINCÍP TRANSPARENTNOSTI AKO LEGÁLNA A LEGITÍMNA POŽIADAVKA OBECNEJ SAMOSPRÁVY

PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AS A LEGAL AND LEGITIMAL REQUIREMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Tomáš Alman¹
Jana Volochová¹

Abstrakt

Článok je meritórne zameraný na princíp transparentnosti v kontexte výkonu obecnej samosprávy. Danú problematiku je nutné vnímať aj v súčinnosti s informačnou povinnosťou pri výkone verejnej moci. Princíp transparentnosti a informačnú povinnosť považujeme za legálne i legitímne požiadavky verejnej kontroly. Výkon verejnej moci musí zniť túto obligatornosť. Cieľom článku bude prostredníctvom skúmania informačných zdrojov (literatúry a viacerých vnútroštátnych a medzinárodných všeobecne záväzných právnych predpisov a iných aktov) vymedziť daný inštitút a dať ho aj do praktického kontextu. Časť článku bude obsahovať aj konkrétne informácie z vybraných obcí/miest v Slovenskej republike. Na skúmanie problematiky je nutné využiť potrebné vedecké metódy, okrem už spomínanej analýzy využijeme metódy ako syntéza, indukcia dedukcia, logická abstrakcia, sumarizácia a iné. Článok sa taktiež špeciálne zameriava na zvýraznenie atribútu racionalizácie činnosti obce v danej sfére či demokratického princípu v rámci skúmanej formy priamej demokracie. Výsledkom analýzy témy bude aj identifikácia problematických oblastí z hľadiska teórie a praxe a ponúknutie možných riešení na nápravu negatívneho stavu.

Kľúčové slová

obec, obecná samospráva, informácia

Abstract

The article is focused on the principle of transparency in the context of the practise of local self-government. The given issue must also be perceived in cooperation with

1 Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

the information obligation in the exercise of public power. We consider the principle of transparency and the obligation to provide information to be legal and legitimate requirements of public control. The practice of official public authority must withstand this obligation. The aim of the article will be to define the institute and put it into a practical context by information sources (literature and several national and international generally legal regulations and other acts). Part of the article will also contain specific information from selected municipalities in the Slovak Republic. It is necessary to use the necessary scientific methods to investigate the issue, in addition to the already mentioned analysis, we will use methods such as synthesis, induction, deduction, logical abstraction, summarization and others. The article also specifically focuses on highlighting the attribute of rationalization of the municipality's activities in a given sphere or the democratic principle within the examined form of direct democracy. The result of the analysis of the topic will also be the identification of problem areas in terms of theory and practice and the offer of possible solutions to remedy the negative situation.

Keywords

municipality, local self-government, information

Úvod

Článok je obsahovo orientovaný na problematiku sprístupňovania informácií pri výkone verejnej moci v kontexte aplikácie princípu transparentnosti. Princíp transparentnosti má dve roviny, sprístupňovanie (zverejňovanie) informácií obecnou samosprávou na jednej strane a prístup verejnosti k rokovaniu a rozhodovacím procesom príslušných orgánov na druhej strane. Obe roviny vnímame ako trend, ktorý aktuálna doba prináša a celkovo ide o primeranú požiadavku. Činnosť všetkých orgánov verejnej moci by mala byť spojená s legitímnou verejnou kontrolou. Zverejňovanie informácií, sprístupňovanie informácií, požadovanie určitej informácie, účasť verejnosti na rozhodovaní a rokovaní vybraných orgánov, toto všetko predstavuje rozsiahlu oblasť skúmania, aj vzhľadom na tento fakt, nepôjdeme v analýze do viacerých tém a tak priniesť komplexnú analýzu tejto problematiky, z tohto dôvodu si dávame za cieľ sledovať len vybrané aspekty v interakcii na obecnú samosprávu, obyvateľov obce a inú verejnosť. Informačné embargo, deficit informácií, účelovo zatajované informácie, zverejňovanie len parciálnych dát sú v rámci výkonu verejnej moci neželaným stavom a výrazným nedostatkom. Niektoré pochybenia (napr. nezverejnenie povinnej informácie) však „pramena“ aj v úplne inom probléme. Volení a iní predstavitelia na lokálnej úrovni podľa nášho názoru nedisponujú takými personálnymi a finančnými možnosťami, kvalifikáciou a metodickou podporou, a to v praxi prináša negatívne dôsledky a diametrálne odlišnú kvalitu ako je to v štátnej správe. Prekladaný článok bude vychádzať z doterajšieho výskumu autorov (Alman, Volochová, 2021), pričom text vhodným spôsobom doplníme aj o nové prvky.

Právne východiská zverejňovania informácií

Skúmaná problematika je nevyhnutne spojená aj s analýzou slovenskej ústavnoprávnej úpravy, čiastočne aj medzinárodných prameňov práva. V nasledujúcej materii spomenieme vybrané normy, ktoré sú pre danú oblasť meritorne, avšak vzhľadom na obmedzený rozsah článku bude mať ich výpočet stručnejší charakter. V zmysle ústavného poriadku Slovenskej republiky a predovšetkým príslušných ustanovení Listiny základných práv a slobôd a čl. 26 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR) sloboda prejavu a právo na informácie *ex lege* sú zaručené. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno zákonnou formou obmedziť, a to v prípadoch, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv, ochranu bezpečnosti štátu, ďalej verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Príslušné orgány majú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti. Špeciálny zákon k danej ústavnej úprave, *lex specialis*, je najmä zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o slobode informácií) a v kontexte obecnej samosprávy aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) a iné (Drgonec, 2015). Nemôžeme zabudnúť opomenúť ani na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd SR). Nemožno vynechať ani medzinárodný rozmer problematiky, táto sféra je upravená aj viacerými aktmi, dohodami či dohovormi, zároveň existuje aj príslušná judikatúra.

V otázke ochrany základného práva na informácie má význam predovšetkým čl. 26 ods. 5 Ústavy SR, ktorý zabezpečuje dostupnosť práva na informácie zakotvením informačnej povinnosti zatažujúcej orgány verejnej moci. Nakoniec nemenej dôležitý názor Ústavného súdu SR nachádzame v náleze Ústavného súdu SR II. ÚS 10/1999, podľa ktorého: „... Predpokladom demokratického uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu. Informovanosť jednotlivcov sa zabezpečuje dvoma spôsobmi. Osoby majú právo na sprostredkované informácie, ktoré im poskytujú masmédiá. Zároveň majú právo na informácie od orgánov verejnej moci. Všetky orgány majú povinnosť správať sa tak, aby nemarili právo občanov zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Článkom 26 ods. 5 Ústavy SR sa zaručuje vyššia kvalita práva na informácie, pretože Ústava SR štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy (v tomto prípade po novele Ústavy SR už orgány verejnej moci – pozn. autora) v rozsahu zákona ukladá povinnosť vlastnou činnosťou rozširovať a poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Ústava SR prostredníctvom práva na informácie vytvára tri skupiny informácií. Prvú predstavujú informácie, ktoré orgány verejnej moci musia predložiť oprávneným osobám. Druhú skupinu tvoria informácie, ktoré orgány verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, ale musia strpieť prístup k nim, ak oprávnené osoby uplatnia svoje právo na informácie. Tretiu skupinu informácií tvoria informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože ide o informácie podliehajúce úprave čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.“

Orgány verejnej moci ako už bolo zmienené, majú zásadnú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti, táto povinnosť vyplýva predovšetkým z jedného zákona (okrem iných). V podmienkach Slovenskej republiky je to už spomínaný zákon o slobode informácií, ktorý napríklad upravuje v §2 povinné osoby. V zmysle daného ustanovenia povinnými

osobami sprístupňovať informácie sú „...štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti...“. Povinné osoby parciálne určujú aj viaceré osobitné predpisy, napríklad zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 584/2005 Z. z.) (ďalej len zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy), zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a pod. (Alman, Volochová, 2021; Alman, 2019).

Skúmaná téma má aj ďalšie aspekty, ktoré majú okrem právneho rozmeru aj ekonomický, etický, sociologický, politologický, technický a iný charakter. Toto všetko spolu vytvára jeden celok, ktorý by mal byť spojený s kvalitou výkonu verejnej moci. Dané sféry vo svojich prácach a štúdiách obsiahli viacerí autori (Rožová, 2021; Tomaš, 2021; Žofčinová, Král, 2014; Horváth, Cívik, Švikruha, 2018), náš článok však bude sledovať plánovanú líniu.

Informovanie na miestnej úrovni

Vzhľadom na obsahovú orientáciu článku, je tu badateľný logický prienik analyzovaných práv na slobodu prejavu a na informácie s uskutočňovaním obecnej samosprávy. Okrem rozmeru individuálnych žiadostí o poskytnutie informácie je tu ďalšia významná sféra, ktorú je možno jednoznačne subsumovať pod danú problematiku. Túto oblasť by sme mohli súhrnne nazvať povinné zverejňovanie informácií obecnou samosprávou. Aj keď je tu badateľný rozdiel medzi inštitútom sprístupnenia informácie na základe individuálnej žiadosti a povinného zverejňovania informácie obecnou samosprávou, kontinuálne možno identifikovať vzájomnú podmienenosť. Ak chýbajú povinne zverejnené informácie nahrádzajú ich individuálne žiadosti o informácie. Rovina obligatórne zverejnených informácií je eventuálne otvorená o dobrovoľné zverejňovanie informácií, ktoré pre obyvateľov obce či inú verejnosť vytvárajú popri ostatných formách (miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce, petície a pod.) ďalší nástroj priamej demokracie na miestnej úrovni. Keďže aj tu platí, že v praxi dochádza už z rôznych dôvodov k množstvu nedostatkov, pozornosť jednotlivca či iných subjektov sleduje jednoznačný racionalizačný zásah pre zlepšenie situácie. Ďalšou dôležitou skutočnosťou je, že podľa § 6 ods. 1 zákona o slobode informácií mestá niektoré informácie musia zverejňovať spôsobom umožňujúcim hromadný prístup. Hromadným prístupom je podľa tohto ustanovenia prístup neobmedzeného okruhu žiadateľov za pomoci telekomunikačného zariadenia, najmä prostredníctvom „webstránky“ (Alman, Volochová, 2021; Wilfling, 2012; Alman, 2019; Kráľová 2021).

Zverejňovanie informácií na webstránke ako povinnosť je opätovne upravené v množstve právnych predpisov, môžeme teda konštatovať o komplikovanú a fragmentárnu právnu úpravu. Týmto právnymi predpismi (niektoré sme už zmienili) sú napríklad Ústava SR, zákon o obecnom zriadení, zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ďalej napríklad zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnkov, zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej len zákon o správnom konaní), zákon č. 329/2018 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov a o zmene a doplnení

zákona č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o poplatkoch), zákon č. 137/2020 o ovzduší v znení neskorších zmien a doplnkov, zákon č. 7/2010 o ochrane pred povodňami v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej len zákon o ochrane pred povodňami), zákon č. 400/2015 o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení jeho neskorších zmien a doplnkov (ďalej len zákon o Zbierke zákonov), zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov (v ďalšom texte len zákon o e-Governmente) a iné.

Nemožno opomenúť ani príslušné miestne právne akty, ktoré môžu byť právnym základom pre povinnosť zverejniť isté informácie (napr. rokovací poriadok obecného (mestského) zastupiteľstva, štatút, všeobecne záväzné nariadenia, rôzne vnútorné smernice o obstarávaní zákaziek s nízkou hodnotou a iné.). Súčasná vedecká a odborná spisba najčastejšie poukazuje na povinne zverejňované informácie dotýkajúce sa činnosti obecného zastupiteľstva, návrhy všeobecne záväzných nariadení, zmlúv, objednávok a faktúr okrem zákonom stanovených výnimiek, návrhov rozpočtu obce a záverečného účtu obce, návrhu plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, zámeru obce predať svoj majetok respektíve zámeru obce predať svoj majetok priamym predajom a pod. My poukážeme aj na menej často analyzované zákony a na povinne zverejňované informácie, ktoré z nich priamo vyplývajú (Alman, Volochová, 2021; Král 2020).

Povinnosti ustanovené zákonom o slobode informácií

Zákon o slobode informácií ukladá mestu okrem individuálneho sprístupňovania informácie na základe žiadosti fyzických alebo právnických osôb povinnosť zverejňovať nižšie uvedené informácie súvisiace s činnosťou samosprávy, pričom zverejňovaním podľa § 4 ods. 3 tohto zákona sa rozumie taký spôsob, ktorý umožní „každému zverejnenú informáciu opakovane vyhľadávať a získať“. Takéto parametre jednoznačne spĺňa jej zverejnenie na webovej stránke.

1. § 5 zákona v ods. 1 písm. ukladá zverejniť: „...spôsob zriadenia povinnej osoby, jej právomoci a kompetencie a popis organizačnej štruktúry, miesto, čas a spôsob, akým možno získať informácie, informácie o tom, kde možno podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie,....postup, ktorý musí povinná osoba dodržiavať pri vybavovaní všetkých žiadostí, návrhov a iných podaní...prehľad predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje...sadzobník správnych poplatkov, ktoré povinná osoba vyberá za správne úkony...“.

2. Paragraf 5 ods. 6 zákona ukladá povinnosť: „zverejniť označenie nehnuteľnej veci vrátane bytov a nebytových priestorov a hnuteľnej veci, ktorej nadobúdacia cena bola vyššia ako 20-násobok minimálnej mzdy vo vlastníctve mesta, ktorý táto povinná osoba previedla do vlastníctva alebo ktorý prešiel do vlastníctva inej osoby než orgánu verejnej moci, dátum prevodu alebo prechodu vlastníctva a právny titul, ako aj informácie o osobných údajoch a iných identifikačných údajoch osôb, ktoré nadobudli tento majetok...“.

Povinnosti ustanovené zákonom o informáciách o životnom prostredí (ŽP)

Zákon o informáciách o ŽP ukladá mestu, ktoré je v § 3 ods. 1 písm. a) ustanovené ako „...osoba povinná zhromažďovať, uchovávať a šíriť informácie o životnom prostredí, povinnosť zhromažďovať, uchovávať a šíriť tieto informácie...” podľa § 4 a 7 tohto zákona aj prostredníctvom siete internetu, kde sa možno dostať k príslušnej informácii o životnom prostredí, (cit. „Povinné osoby utvoria podmienky na to, aby sa čo najväčšia časť informácií o životnom prostredí šírila zverejnením prostredníctvom verejných elektronických komunikačných sietí, najmä prostredníctvom siete internetu“). Definícia informácie o životnom prostredí je pomerne rozsiahla a je ustanovená v § 2 ods.1 písm. a) tohto zákona ako „...akákoľvek informácia v písomnej, obrazovej, zvukovej, elektronickej alebo inej materiálnej forme o stave všetkých zložiek životného prostredia, ako sú ovzdušie, voda, pôda, horninové prostredie, významné biotopy prírodného prostredia...ako aj informácie o stave štruktúry krajiny, biologickej diverzity a o geneticky modifikovaných organizmoch, o faktoroch, ako sú látky, energia, hluk, vibrácie, žiarenie, odpady vrátane rádioaktívnych odpadov, emisie...o činnostiach a opatreniach vrátane administratívnych opatrení, predpisov, politikách, plánoch, programoch a dohodách vo veciach životného prostredia...o činnostiach a opatreniach na ochranu týchto zložiek, o správach o aplikácii a plnení podmienok všeobecne záväzných právnych predpisov...o ďalších analýzach a podkladoch ekonomického charakteru používaných v rámci opatrení a činností alebo o stave zdravia a bezpečnosti osôb vrátane prípadnej kontaminácie potravinového reťazca, o fyzikálnych, chemických a biologických faktoroch životného prostredia vo vzťahu k zdraviu ľudí, o kultúrnych lokalitách a sídelných štruktúrach, ak sú alebo môžu byť dotknuté v dôsledku stavu zložiek životného prostredia...”.

Povinnosti ustanovené zákonom o ochrane pred povodňami

Zákon o ochrane pre povodňami v § 26 v ods. 3 písm. b) bode 2 ukladá obci povinnosť upozorňovať na: „nebezpečenstvo povodne obce smerom po prúde vodného toku...“. Nakoľko oznámenie na webovej stránke je jedným z komunikačných kanálov obce, v prípade vzniku tejto situácie by mestu vznikla povinnosť informovať obyvateľstvo aj touto cestou.

Povinnosti ustanovené zákonom o správnom konaní

Zákon o správnom konaní v § 3 ods. 6 ukladá správnomu orgánu, ktorým je aj mesto, „...povinnosť na úradnej tabuli, na webovom sídle alebo aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon. Mesto je pritom povinné ochraňovať práva a právom chránené záujmy účastníkov konania a iných osôb...“. Táto povinnosť je určená všeobecne a mesto ju plní pri konaniach, ktoré súvisia s jeho rozhodovacou činnosťou ad hoc a v prípadoch doručovania verejnou vyhláškou tak, ako to určujú osobitné predpisy. Najčastejšie sa aplikuje pri územnom a stavebnom konaní v prípade veľkého počtu účastníkov konania alebo pri líniových

stavbách, pri konaní v prípade neznámej adresy účastníka konania, pri oznámení o začatí konaní súvisiacich s ochranou prírody ako možnosť uplatnenia práva prihlásiť sa ako účastník konania a pod. (Alman, Volochová, 2021).

Povinnosti ustanovené zákonom o sociálnych službách a zákonom o poplatkoch

Zákon o sociálnych službách v § 72 ods. 20 ukladá mestu povinnosť zverejňovať na jeho internetovej stránke priemerné ekonomicky oprávnené náklady za predchádzajúci rok do konca februára a do apríla v ich ekonomickej štruktúre určenej v § 72 ods. 5 zákona. Táto povinnosť bola zavedená od 01. 01. 2018 a mesto túto povinnosť plní zverejnením priemerných ekonomických oprávnených nákladov v ekonomickej štruktúre už v prvej lehote na webovej stránke. Zákon o poplatkoch v § 4 ods. 6, ktorý nadobudol účinnosť od 1.1.2019 ukladá mestu na jeho webovom sídle a na úradnej tabuli zverejniť „informáciu o úrovni vytriedenia komunálnych odpadov za predchádzajúci kalendárny rok do 28. februára príslušného kalendárneho roka...“. (Alman, Volochová, 2021).

Povinnosti ustanovené zákonom o Zbierke zákonov

Tento zákon v § 23 ods. 3 určuje mestu povinnosť zabezpečiť, aby „zbierka zákonov bola v sídle obecného úradu alebo na mieste, ktoré určí obec, prístupná na nazretie každému, kto o to prejaví záujem“. Mesto túto povinnosť by malo splniť tak, že na svoju internetovú stránku zverejní informáciu, že do nej je možné nahliadať v stanovených úradných hodinách na úrade ako aj informáciu, že od 1. januára 2016 majú všetci občania zadarmo k dispozícii elektronickú podobu Zbierky na adrese www.slov-lex.sk.

Povinnosti ustanovené zákonom o e-Governmente

Mesto ako orgán verejnej moci je povinné v súlade s 34 ods. 2 zákona o e-Governmente zverejňovať informácie aj na Centrálnnej úradnej elektronickej tabuli (ďalej len CUET), pričom touto tabuľou nie je úradná tabuľa na webovom sídle mesta, ale elektronické úložisko zriadené na ústrednom portáli verejnej správy, ku ktorému Úrad vlády SR zabezpečuje každému orgánu verejnej správy prístup a súčasne sprístupňuje dokumenty na nej zverejnené každému. Na tejto tabuli mesto podľa zákona zverejňuje „...dokumenty, ktoré sú z hľadiska právnych účinkov totožné s takým dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručuje vyvesením na úradnej tabuli orgánu verejnej moci, verejnou vyhláškou alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb ako aj iné elektronické dokumenty, o ktorých osobitný predpis ustanovuje, že sa zverejňuje alebo vyvesuje na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb“. Stručne povedané, ide o všetky dokumenty, ktoré mesto zverejňuje na svojej úradnej tabuli. Zákon o e-Governmente zaviedol pre obce a mestá túto povinnosť od 01. 11. 2015.

Rokovanie obecného zastupiteľstva v kontexte pandémie COVID-19

Nasledujúca časť článku je zameraná na špecifický aspekt, ktorý taktiež priamo súvisí s danou témou. Vieme, že celosvetová pandémia sa dotýka širokého spektra spoločenských vzťahov, výkon verejnej moci nie je v tomto smere výnimkou. Máme za to, že je relevantné poukázať na určité trendy a skutočnosti, ktoré s týmto fenoménom posledných dvoch rokov bezprostredne súvisia. Ako už bolo zmienené, z čl. 26 ods. 5 Ústavy SR vyplýva informačná povinnosť orgánov verejnej moci.

Obecné zastupiteľstvo je konštituované ako jeden z orgánov obce so základnou a východiskovou pôsobnosťou. Od tejto pôsobnosti je následne odvodená pôsobnosť ostatných orgánov, ktoré obecné zastupiteľstvo zriaďuje. Tento orgán obce by mal a v zásade musí svoju činnosť vykonávať v spojení s občanmi a pod ich permanentnou kontrolou – zásada verejnosti (Sotolář, 2011). Zmyslom inštitútu verejnosti je možnosť kohokoľvek získať informácie o predmetnom rokovaní, o jeho priebehu a obsahu (Tekeli, Hoffmann, Tomáš, 2021).

Otázky spojené s rokovaním obecného zastupiteľstva sú veľmi dôležité, nakoľko zastupiteľstvo rozhoduje nielen o základných otázkach obce, ale aj o koncepciách rozvoja jednotlivých oblastí rozvoja. Aby bola zabezpečená informovanosť obyvateľov obce o rozhodovacej činnosti obecného zastupiteľstva, ako aj účasť obyvateľov na jeho rokovaníach, sú v zákone o obecnom zriadení zakotvené aspoň základné princípy.

Podľa § 12 ods. 8 zákona o obecnom zriadení sú rokovania obecného zastupiteľstva zásadne verejné, nakoľko zastupiteľstvo je predstaviteľom reprezentatívnej demokracie v obci. V §3 ods. 2 písm. c) zákona o obecnom zriadení priznal zákonodarca obyvateľom obce kontrolovať svojich zástupcov, a to zúčastňovaním sa na rokovaníach obecného zastupiteľstva.

Toto právo podľa citovaného zákona patrí nielen obyvateľom obce s trvalým pobytom na jej území, ale tiež „...tomu, kto vlastní v obci nehnuteľný majetok alebo platí miestnu daň alebo poplatok, kto je prihlásený na prechodný pobyt alebo má čestné občianstvo obce... Tieto osoby majú právo sa obracať na orgány obce so svojimi podnetmi a sťažnosťami a samozrejme sa aktívne zúčastňovať sa na rokovaníach obecného zastupiteľstva a tiež na nich vystúpiť...” (Volochová, 2018).

Ako ďalej vyplýva z príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení, zastupiteľstvo vyhlási rokovanie obecného zastupiteľstva za neverejné a to vtedy, ak jeho predmetom sú informácie chránené osobitnými predpismi (obchodné tajomstvo, daňové tajomstvo alebo osobné údaje). Zákonná úprava na druhej strane vymedzuje situácie, kedy rokovanie obecného zastupiteľstva nesmie byť neverejné, t. j. ak predmetom rokovania je „...použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré za odplatu vykonávajú činnosť pre obec, nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku obcou alebo prenechanie majetku obce do užívania iných osôb”.

V tomto smere je dôležitý aj § 30f toho istého zákona. V zmysle daného ustanovenia § 30f počas „mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 (ďalej len krízová situácia) lehoty ustanovené v § 11a ods.

3, § 14 ods. 4, § 18a ods. 2 prvej vety a ods. 4 neplynú“. Ďalej zo zákona vyplýva, že „... rokovanie obecného zastupiteľstva podľa § 12 možno počas krízovej situácie uskutočniť prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. Z rokovania obecného zastupiteľstva podľa prvej vety obec vyhotoví obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam, ktorý do 48 hodín po ukončení rokovania zverejní na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, a do piatich dní po ukončení rokovania v podobe zápisnice na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené... Vo výnimočných prípadoch, keď existujú vážne dôvody, pre ktoré nie je možné uskutočniť rokovanie obecného zastupiteľstva podľa odseku 2 alebo podľa § 12, môže obecné zastupiteľstvo počas krízovej situácie prijať uznesenie korešpondenčným hlasovaním v listinnej podobe alebo hlasovaním prostredníctvom elektronických prostriedkov s použitím e-mailových adries poslancov, ktoré boli na tento účel preukázateľne oznámené... Hlasovaním podľa prvej vety možno prijať uznesenie iba

- a) vo veciach bezprostredne súvisiacich so zabezpečením opatrení na riešenie krízovej situácie,
- b) vo veciach, ktoré z dôvodu hrozacej škody neznosia odklad.

Obecné zastupiteľstvo nemôže hlasovaním podľa odseku 3 prijať uznesenie vo veciach.

- a) koncesnej zmluvy na uskutočnenie stavebných prác alebo koncesných zmlúv na poskytnutie služby uzatvorenej podľa osobitného predpisu: 21)
- b) priameho predaja podľa osobitného predpisu... kúpy majetku do vlastníctva obce, ak je ku kúpe potrebný súhlas obecného zastupiteľstva s výnimkou obstarania majetku vyplývajúceho z implementácie projektu financovaného z európskych štrukturálnych a investičných fondov.. Návrh uznesenia so všetkými súvisiacimi dokumentmi obec zverejní na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, a doručí poslancom najmenej päť pracovných dní pred uskutočnením hlasovania podľa odseku 3... V lehote podľa predchádzajúcej vety obec na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, zverejní a doručí poslancom aj všetky pripomienky verejnosti k návrhu uznesenia, ktoré jej boli doručené... Prijaté uznesenie spolu s informáciou o menovitom hlasovaní poslancov o pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhoch a o návrhu uznesenia zverejní obec na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, najneskôr v najbližší pracovný deň nasledujúci po uskutočnení hlasovania podľa odseku 3“.

V závere roka 2020 zrealizovalo Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) v súvislosti s pandémiou veľmi zaujímavý prieskum, ktorý bol zameraný na možnosti obcí a miest zabezpečiť online vysielanie rokovania obecných/mestských zastupiteľstiev. Daného prieskumu sa zúčastnilo 523 obecných samospráv. Na otázku, či majú možnosť zrealizovať online prenos odpovedalo 7,1% samospráv, že takú možnosť majú a už túto možnosť aj využili. Až 62,3% samospráv odpovedalo, že takúto možnosť nemajú. Technické možnosti zrealizovať online prenos má 17,4% samospráv, avšak túto možnosť ešte nevyužilo. Dostatok informácií o tom, akým spôsobom by bolo možné online prednosť rokovania obecného zastupiteľstva nemá 9,4% samospráv a nakoniec 3,8% samospráv sa k danej otázke nevedelo vyjadriť.

Predmetom druhej otázky bola možnosť obecných samospráv zrealizovať rokovanie obecného zastupiteľstva formou videokonferencie:

- 59,7 % samospráv nemá takúto možnosť,
- 2,5 % samospráv má takú možnosť a už ju aj využili,
- 20,3 % samospráv má takú možnosť, ale zatiaľ ju ešte nevyužili,
- 10,6 % nemá dostatok informácií o tom, ako je to možné zorganizovať,
- 6,9 % sa k danej otázke nevedeli vyjadriť (ZMOS, 2020).

Pri rokovaní obecného zastupiteľstva v „online“ priestore sa zachováva zásada verejnosti. Väčšina technických aplikácií umožňuje vystúpiť, resp. požiadať o udelenie slova prostriedkami elektronickej komunikácie.

V prípade, že sa rokovanie obecného zastupiteľstva uskutoční s využitím komunikačných technológií musí spĺňať nasledujúce a už spomínané požiadavky (povinnosti):

- vyhotovenie obrazovo-zvukového záznamu, alebo zvukového záznamu,
- tento záznam je obec povinná zverejniť na svojom webovom sídle, v prípade ak ho má zriadené, do 48 hodín (ide o povinné zverejňovanie údajov),
- zverejniť zápisnicu z rokovania obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli a webovom sídle obce, ak ho má zriadené (povinné zverejňovanie údajov),
- sprístupňovanie obrazovo-zvukového alebo zvukového záznamu z rokovania obecného zastupiteľstva, ktoré prebiehalo formou videokonferencie (prípadne prostredníctvom iných prostriedkov komunikačných technológií) po skončení rokovania bezodkladne a komukoľvek (sprístupňovanie informácií na žiadosť).

Záver

Téma zverejňovania informácií obcou (povinné informácie vrátane) neustále naliehavá a dôležitá. Výkon verejnej moci musí byť pod spoločenskou verejnou kontrolou. Platí taktiež, že nezverejnenie povinnej informácie podľa zákona je jednoznačným porušením práva, ktoré je samozrejme neželaným javom. Na tomto mieste môžu vziť viaceré otázky. Niektoré pochybenia týkajúce sa nezverejnenia povinnej informácie (ne)vyplývajú vždy len v jednom konkrétnom probléme? Disponujú volení a iní predstavitelia na lokálnej úrovni takými personálnymi a finančnými možnosťami, kvalifikáciou a štátnou metodickou podporou alebo podporou na samosprávnej úrovni, aby to zvládali? Korešponduje naozaj aplikačná prax so stavom rokmi predpokladaným v právnom poriadku? Existuje identická kvalita poskytovaných informačných služieb v štátnej správe a v územnej samospráve? Sme toho názoru, že na väčšinu otázok je s určitosťou odpoveď problematická, resp. aplikačná prax je spojená s viacerými nedostatkami. Máme za to, že situácia nie je vôbec ideálna. Tento názor síce nie je množstvom konkrétnych dát (nejaké sme však ponúkli), skôr ide o všeobecný prehľad, vlastnú skúsenosť z iného výskumu a vedomosť o aktuálnej situácii v slovenských obciach, mestách a mestských častiach v Bratislave a v Košiciach. Najmarkantnejšie je to podľa nás predovšetkým v malých obciach. Toto konštatovanie má svoj logický základ. Tie za žiadnych okolností nemôžu konkurovať metropolám, veľkým mestám, resp. väčším mestám a obciam.

Malé obce nemôžu zabezpečiť takú kvalitu informačných služieb z finančných, personálnych a odborných dôvodov. Nedostatky či nuansy sprístupňovania informácií na webových sídlach

obcí sa týkajú takých sfér ako nezriadené webové sídlo, neprijatie pravidiel zverejňovania informácií na webstránke obce (organizačná a zodpovednostná stránka sprístupňovania informácií), slabá aktualizácia dát, nezriadené virtuálne archívy, kde by sa mohli uložiť už staršie dáta, informácie na webovom sídle zverejňované vo formáte neumožňujúcom vyhľadávanie a kopírovanie a v súlade s aktuálne platnými štandardami pre informačné systémy verejnej správy, slabá technická a odborná vybavenosť obecných, mestských a miestnych úradov, neprehľadnosť, nezrozumiteľnosť a nefunkčnosť vyhľadávačov, odkazovanie na zákon o slobode informácií a pod. Tento výpočet nedostatkových oblastí vo sfére zverejňovania a sprístupňovania informácií obecnými samosprávami v Slovenskej republike v konečnom dôsledku ovplyvňuje aj druhú zložku – individuálne žiadosti o poskytnutie informácie.

Napriek identifikovaným vážnych a menej závažných chýb v oblasti sprístupňovania informácií, prax prináša aj množstvo pozitívnych prípadov, obcí, miest a mestských častí, ktoré postupujú zákonne, odborne, efektívne, mnohokrát i dobrovoľne a nad rámec zákonných povinností. Aktuálna situácia je určite lepšia ako to bolo pred dvadsiatimi rokmi, no napriek tomu nemožno neupozorniť na problémy.

Ak zreteľne identifikujeme niektoré problémy, mali by sme hľadať aj riešenia na odstránenie negatívneho stavu. Okrem odstránenia medzier v zákonoch či noriem zneužívaných zo strany povinných osôb respektíve noriem mŕňajúcich sa účinku, eskalujú nároky na zákonný, transparentný, promptný prístup zo strany obecných samospráv.

Otázka odbornosti je pertraktovaná dlhé obdobie, pričom oblasť sprístupňovania informácií je s ňou taktiež elementárne spojená. V tomto ohľade musia byť obce, mestá a mestské časti jednoznačne posilnené personálne, finančne a metodicky. Vzhľadom aj na nezákonné postupy zo strany obecných samospráv, kontrola zákonnosti musí byť dôslednejšia a opätovne posilnená. (napríklad problém personálnej poddimenzovanosti netrestného mimosúdneho úseku Prokuratúry Slovenskej republiky). Poukázaním na možné riešenia článok podčiarkuje neodmysliteľný atribút odbornej, modernej a informatizovanej verejnej správy a racionalizačný prvok pri jej výkone v 21. storočí. Z globálneho aspektu však toto všetko musí sledovať jeden základný aspekt, a to spokojnosť adresáta a miestny rozvoj (Alman, 2019; Alman, Volochová, 2021).

Pandémia v posledných dvoch rokoch ukázala mnoho ďalších skutočností. Kým sme doteraz o niektorých z nich len tušili respektíve sa o nich hovorilo len okrajovo, pandémia ich preukázateľne zviditeľnila. V dobe, kedy je veľmi ťažká orientácia v informáciách (dezinformačná scéna, konšpirácie a pod.) je každá relevantná a faktami podložená informácia nesmierne dôležitá. Jasnú rolu v tomto majú aj obce (územná samospráva všeobecne). Tie sú k občanom štátu najbližšie a teda zohrávajú tiež kľúčovú úlohu v informovaní verejnosti. Obce a mestá sa dostávajú aj do iných mimoriadnych situácií. Jednou z nich je s určitosťou aj vojna na Ukrajine. Táto skutočnosť priniesla do praxe nepredvídateľné okolnosti, problémy, náklady, interkulturálne, národnostné a politické nezhody. Obcí, miest a mestských častí v Slovenskej republike, no nepochybne i v iných dotknutých štátoch sa táto situácia veľmi výrazne týka. Ďalšie faktory sú v tomto smere aj rekordná inflácia a snahy štátu o jej reguláciu a kompenzáciu pre rodiny. Obciam na Slovensku hrozia po úspešnom legislatívnom procese (predovšetkým v súvislosti so zvýšením daňového bonusu a menším výnosom z dane príjmu fyzických osôb, ktorý tvorí veľký zdroj financií pre obce) ďalšie

finančné straty. Musíme konštatovať, že toto všetko vytvára tzv. „spojené nádoby“, nakoľko obciam priamo alebo nepriamo vzniknú náklady, výpadky financií pre iné oblasti, pribúdajú kompetencie a povinnosti, ktoré nie sú vždy úplne kryté. Tento súbeh viacerých prvkov preukázateľne zvýšil nároky na legálny a legitímny výkon obecnej samosprávy v Slovenskej republike i v iných štátoch.

Literatúra

ALMAN, T. Sprístupňovanie informácií obecnou samosprávou v Slovenskej republike. In: *Racionalizácia verejnej správy*. Hodonín: Evropský ústav práva a súdního inžinýrství, 2019, s. 259–269. ISBN 9788090660182.

ALMAN, T. a VOLOCHOVÁ, J. Územná samospráva a zverejňovanie informácií – právna úprava contra aplikačná prax. In: *Obecné zriadenie : interpretácia kompetencií*. Košice: Šafárik Press, 2021, s.174–184.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: 2015, 1603.

HORVÁTH, P., CÍBIK, L. a ŠVIKRUHA, M. Finančná závislosť územnej samosprávy na Slovensku – Financial dependency of territorial self-government in Slovakia. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D*, XXV, 2018, 42, 67–79.

KRÁL, R. On line rokovanie obecných zastupiteľstiev a hlasovanie obecných zastupiteľstiev per rollam. Dočasný nástroj v čase koronakrízy alebo inšpirácia pre budúcnosť? In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě 2020. Právo a krize*. 2020. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2020, s. 324–340.

KRÁĽOVÁ, V. Vybrané problémy preneseného výkonu štátnej správy v Slovenskej republike. In: *Teória a prax verejnej správy : Recenzovaný zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov*, 19. marec 2021. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, s. 55–60.

ROŽOVÁ, L. Analýza využívania obecného majetku na Slovensku. *Acta academica karviniensia*. 2021, r. 21, č. 1, s. 67–80.

SOTOLÁŘ, J. *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: Vydavateľstvo komunálnej literatúry, 2011, 317 s. ISBN 9788089446230.

TOMAŠ, L. Postavenie obcí: prvá časť: §1–9. In: *Zákon o obecním zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: 2021, 920.

TEKELI, J., HOFFMANN, M. a TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*, 2. Vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, 920 s. ISBN 978-80-571-0359-2.

VOLOCHOVÁ, J. Iné formy účasti obyvateľov na samospráve obce. In: *Ius et Administratio: Facultas Iuridica Universitatis Ressoviensis: prawo konkurencji w procesie zmian: publikacja pokonferencyjna*. 2018, 3, 1–13.

WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe a rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012, 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA. *Ako samosprávy využívajú online prenos, prípadne rokovanie formou videokonferencie?* [online]. 2020. Dostupné z :<https://www.zmos.sk/ako-samospravy-vyuzivaju-online-prenos-pripadne-rokovanie-formou-videokonferencie--oznam/mid/405616/.html>.

ŽOFČINOVÁ, V. a KRÁL, R. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. *Grant Journal*. 2014, r. 3, č. 2, s. 42–47.

Kontakt

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Faculty of Public Administration, Pavol Jozef Šafárik University in Košice,
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovakia
tomas.alman@upjs.sk

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Faculty of Public Administration, Pavol Jozef Šafárik University in Košice,
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovakia
jana.volochova@upjs.sk