

Analýza právnej povahy výsledkov miestneho referenda o mestských častiach na území mesta Košice

Predkladaná analýza je dominantne ovládaná snahou ponúknuť právne najjednoduchšie riešenie, ktoré so sebou súčasne prináša najmenšie riziko prípadných problémov po uskutočnenom referende na území mesta Košice. Inými eventualitami sa analýza zaoberá len v nevyhnutnom rozsahu pre podporu navrhovaných riešení. Takto sa snaží nadobudnúť v prvom rade rozmer praktický. Bolo by možné siahodlho teoretizovať aj o iných riešeniach, čo je však vzhľadom na účel spracovania analýzy a zabezpečenia jej zrozumiteľnosti nevhodné.

I.

Pri identifikácii podstaty výsledkov miestneho referenda k téme uvedenej v názve analýzy, je potrebné v prvom rade ustáliť, čo bude predmetom referenda. Konkrétne teda ide o formuláciu referendovej otázky.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ale aj zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“) totiž pri právnej regulácii miestneho referenda vychádzajú z jeho členenia na miestne referendum obligatórne (povinnosť ho vyhlásiť) a miestne referendum fakultatívne (je vecou úvahy zastupiteľstva, či referendum vyhlási). Kritériom členenia je často práve predmet referenda, čo je otázka, s ktorou sa zastupiteľstvo na obyvateľov obce obráti, resp. má obrátiť.

Obligatórne miestne referendum predpisuje zákon o obecnom zriadení v § 11a ods. 1 a zákon o meste Košice v § 8 ods. 1 a v § 8a ods. 1, kým fakultatívne referendum vychádza z § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ako aj z § 8 ods. 2 a z § 8a ods. 2 zákona o meste Košice. Pre účely rozlišovania referenda na úrovni a mesta a na úrovni mestskej časti budeme hovoriť o mestskom referende podľa § 8 zákona o meste Košice a o miestnom referende podľa § 8a zákona o meste Košice.

Analýza je vypracovaná v prostredí diskusie o spôsoboch riešenia často kritizovaného vysokého počtu mestských častí na území mesta Košice, preto sa ďalej zameriavame len na tie ustanovenia právnych predpisov, ktoré súvisia s možnými riešeniami.

I.A.

Ak by malo byť mestské referendum v Košiciach o riešení veľkého počtu mestských častí povinné, potom by tvorilo súčasť právom predpísaného postupu pri rozhodovaní o znížení počtu mestských častí. Aktuálna právna úprava však sa takouto konštrukciou neráta.

Zákon o meste Košice jednoznačne v § 3 ods. 3 určuje, že vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti, alebo vykonať iné zmeny ich hraníc môže mestské zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením. Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice (ďalej len „VZN mesta“) je teda jediným právom uznaným spôsobom pre zrušenie alebo zlúčenie mestských častí. Až následne po nadobudnutí platnosti takého VZN mesta umožňuje zákon o meste Košice jeho odmietnutie obyvateľmi dotknutých mestských častí v miestnom referende. Samotné konanie miestneho referenda podľa § 3 ods. 4 zákona o meste Košice však nepredstavuje právnu podmienku pre účinnosť všeobecne záväzného nariadenia mesta Košice podľa § 3 ods. 3 zákona o meste Košice.

Popísaný koncept rozhodovania o (ne)existencii mestských častí na území mesta Košice podľa nášho názoru vylučuje iné podzákonné možnosti riešenia tejto otázky. Prípadné implantovanie obligatórneho mestského referenda alebo miestneho referenda do procesu rozhodovania o zrušovaní, či zlučovaní mestských častí by aj z praktického hľadiska mohlo vyvolať

právne veľmi zložité situácie¹, ktoré by bezpochyby nenapomohli riešeniu podstaty problému, ale by ho mohli významne skomplikovať.

I. B.

Ak orgány mesta Košice majú záujem zorganizovať mestské referendum o probléme veľkého počtu mestských častí na území mesta Košice, javí sa ako vyhovujúcejšia možnosť poňať ho z pozície fakultatívneho mestského referenda podľa § 8 ods. 2 zákona o meste Košice. Fakultatívne mestské referendum môže mestské zastupiteľstvo vyhlásiť len ak jeho predmetom bude dôležitá vec samosprávy mesta Košice, odlišná od vecí explicitne uvedených v § 8 ods. 1 zákona o meste Košice. Zmena počtu mestských častí v situácii, keď zákonná právna úprava predpisuje pre jej uskutočnenie pomerne náročnú procedúru, pri súčasnej danosti nesporných ekonomických dopadov plynúcich z existencie relatívne vysokého počtu mestských častí, predstavuje dôležitú vec samosprávy mesta Košice.

Pri fakultatívnom referende je dôležité správne naformulovanie referendovej otázky. Tá má byť dostatočne zrozumiteľná pre laickú verejnosť, no súčasne aj primerane výstižná a presná, aby nebolo možné prejav vôle obyvateľov mesta prejavovaný v referende interpretovať viacerými spôsobmi, ktoré by si navzájom odporovali. Preto je vhodné referendovú otázku skoncipovať „výsledkovo“, to znamená zamerať sa ňou na zistenie výsledku, s ktorým sa účastníci referenda stotožnia alebo nestotožnia.

Ak možno v aktuálnom spoločenskom prostredí mesta Košice intuitívne nahmatať nespokojnosť s aktuálne vysokým počtom mestských častí², potom výsledkovo orientovaný predmet fakultatívneho mestského referenda má zistiť názor dopytovaných na eventualitu zníženia počtu mestských častí. Zníženie počtu mestských častí totiž predstavuje výsledok odstraňujúci vyjadrované otázky a pochybnosti a udržateľnosti súčasného stavu. Otázka „*Súhlasíte so znížením existujúceho počtu mestských častí na území mesta Košice?*“ tak je dostatočne zrozumiteľná a odpoveď na ňu označí orgánom mesta Košice, prípadne aj iným štátnym orgánom výsledok, ktorý sa má krokmi nadväzujúcimi na výsledok mestského referenda dosiahnuť.

Niet pochyb, že ešte presnejšou by bola otázka orientovaná na spôsob, akým má k zníženiu počtu mestských častí dôjsť. Išlo by o to, či sa obyvateľov mesta Košice pýtať na zrušovanie mestských častí alebo na ich zlučovanie³. Takto koncipovaná otázka by však už pre laickú verejnosť nebola dostatočne zrozumiteľná. Je prirodzené, že nemožno od väčšiny obyvateľov mesta očakávať dôkladnú orientáciu pri formálno-právnom rozlišovaní medzi zrušením mestskej časti a jej zlúčením.

I. C

Otázka o postoji oprávnených voličov k znižovaniu počtu mestských častí predstavuje najvšeobecnejšiu podobu prístupu k aktuálnemu spoločenskému problému. Nepochybne však možno pristúpiť aj k analýze aj o ďalších, nadväzujúcich otázkach orientovaných výsledkovo, pričom odpovede na ne by ešte konkrétnejšie mohli určiť výsledok, ktorý si oprávnení voliči ako

1 Predstavme si napríklad extenzívny výklad § 11a ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení dovodzujúci, že mestská časť má v istých ohľadoch postavenie obce (§ 2 ods. 2 zákona o meste Košice), a preto o jej zlúčení s inou mestskou časťou je potrebné mestské referendum. Mestské referendum by bolo úspešné. Mohlo by potom mestské zastupiteľstvo VZN mesta podľa § 3 ods. 3 zákona o meste Košice neschváliť? A ak by ho schválilo, čo ak by následne postupom podľa § 3 ods. 4 zákona o meste Košice obyvatelia mestskej časti v miestnom referende také všeobecne záväzné nariadenie odmietli? Dali by sa v takom prípade opačné výsledky mestského referenda a miestneho referenda vyvažovať?

Rovnaké problémy by mohlo vyvolať aj eventuálne obligatórne referendum podľa § 11a ods. 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení, resp. podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona o meste Košice (petícia aspoň 30% oprávnených voličov mesta Košice), no aj osobitný prípad mestského referenda podľa § 8 ods. 1 písm. b) zákona o meste Košice (na základe návrhu aspoň tretiny miestnych zastupiteľstiev).

2 Často sa v tejto súvislosti odkazuje na príklady podstatne väčších miest (čo do počtu obyvateľov, územnej rozlohy i širšieho spoločenského významu) členiacich sa na poznateľne nižší počet mestských častí.

3 Takto by referendová otázka formálne zodpovedala zákonnému pojmosloviu

dosiahnutý výsledok želajú. Ako o predmete mestského referenda tak možno uvažovať aj o otázke, ktorá by predkladala hlasujúcemu jednu z dvoch alternatív, alebo jednu z viacerých variant „nového“ usporiadania organizácie územia mesta Košice⁴.

V tomto bode úvah však už do analýzy musí vstúpiť problém záväznosti výsledkov mestského referenda.

I.C.1

Nie je potrebné obsiahlo skúmať text zákona o obecnom zriadení, či zákona o meste Košice na to, aby sme mohli skonštatovať, že z hľadiska právnej relevancie výsledkov mestského referenda je tento inštitút legálne takpovediac nedotiahnutý do dôsledkov. Spomenuté právne predpisy nehovoria nič o právnej záväznosti výsledkov mestského referenda. Jedna vec je jeho platnosť – tá je ľahko a presne identifikovateľná⁵. Samotná platnosť ako právna kategória však ešte automaticky neznamená aj právnu záväznosť, teda reálnu vynútiteľnosť platného výsledku referenda prostriedkami právnej ochrany.

V súvislosti s právnou záväznosťou mestského referenda sa môžu núkať úvahy o analogickej aplikácii prístupu ústavodarcu k výsledkom celoštátneho referenda, touto cestou sa však nemožno uberať. Analogické vyplňanie medzier vo verejnoprávnej úprave tak dôležitého inštitútu priamej demokracie, akým je referendum, je veľmi rizikové a zrejme aj prakticky nerealizovateľné⁶.

Návrhu platne prijatému v mestskom referende teda v súčasnom právnom stave nemožno priznať priamu právnu záväznosť⁷. Akékoľvek interpretácie právnej záväznosti výsledkov mestského referenda bez náležitého zákonného základu by vzhľadom na ich do úvahy prichádzajúcu rozmanitosť mohli v praxi viesť k chaosu a zmätku, čím by sa prípadný platný výsledok mestského referenda ohrozil aj z hľadiska jeho legitimacy⁸.

A práve legitimita je momentálne jediný do úvahy prichádzajúci charakterový aspekt výsledku platného mestského referenda. Pri praktickom uvažovaní je teda potrebné ponechať právnu záväznosť výsledkov mestského referenda bokom, sústrediť sa skôr na ich legitimitačnú črtu a z nej vychádzať. Táto črta totiž orgány mesta spoločensky a politicky (nie právne) zaväzuje realizovať nadväzujúce praktické kroky vedúce k dosiahnutiu výsledku, za ktorý sa oprávnení voliči v referende postavili.

Hoci sa jedná o mimoprávnu rovinu, niet pochyb, že mestské referendum, ktoré by bolo platné, a v ktorom by sa nadpolovičná väčšina zúčastnených oprávnených voličov vyjadrila za zníženie existujúceho počtu mestských častí, by vložilo do rúk orgánov mesta osobitný mandát

4 Napríklad alternatíva existencie piatich mestských častí k alternatíve existencie desiatich mestských častí

5 Podľa § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

6 Ťažko si napríklad predstaviť analogické uplatnenie čl. 98 ods. 2 Ústavy SR (návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon) na podmienky miestneho/mestského referenda. Znamenalo by to, že vyhlásením výsledkov mestského referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli nadobúdajú tieto výsledky právnu silu všeobecne záväzného nariadenia? Nemožno poprieť istú formálne logickú racionalitu takých úvah, ale bez náležitej zákonnej opory bezpochyby predstavujú extrémne a neprípustné dotváranie medzerovitej právnej úpravy.

7 Slovenská právna úprava neobsahuje ustanovenie obdobné, ako je tomu v Českej republike - § 49 zákona č. 22/2004 Sb. o miestnom referende a o zmene niektorých zákonů podľa ktorého „Rozhodnutie v miestnom referende je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné“.

8 Úvahy o tom, či výsledok platného mestského referenda je mesto Košice povinné vyhlásiť formou VZN sú v tomto svetle z právneho hľadiska úplne irelevantné. Ak zo zákona, ba ani prostredníctvom prípustnej interpretácie aktuálnej právnej úpravy nemožno vyvodit' právnu záväznosť platných referendových výsledkov, je zbytočné uvažovať o jedinom možnom spôsobe ich pretvorenia do reálneho stavu. To je však rovina právna, vychádzajúca z predpokladu, že v mestskom referende vyslovujú oprávnení hlasujúci svoju vôľu v podobe právneho príkazu. Nebolo by preto v rozpore s právom, ak by sa mestské zastupiteľstvo cítilo vôľou hlasujúcich eticky, či inak spoločensky viazané do takej miery, že by nakoniec ku formalizovaniu vôle prejavenej v mestskom referende pristúpilo. V žiadnom prípade to však nie je jeho právna povinnosť. Okrem toho, akékoľvek kroky mestského zastupiteľstva po platnom mestskom referende musia rešpektovať zákon.

pri využívaní existujúcich právom dovolených prostriedkov zásahu do pozície mestských častí. Platné mestské referendum by v takom prípade svojou podstatou predstavovalo spoločensko-politický imperatív pre ďalší zodpovedajúci postup orgánov mesta. Dôvodom tohto záveru je kombinácia dvoch skutočností: na jednej strane fakt, že ide o referendum (nie o výskum verejnej mienky), a na strane druhej nemožnosť preklenúť nedostatok právnej úpravy záväznosti referenda akoukoľvek analógiou, či výkladom.

Konštatovaná osobitosť mandátu v rukách orgánov mesta sa však pokojne môže prejavíť aj v teste primeranosti ďalších prostriedkov, ktoré orgány mesta formálne v medziach zákona použijú v snahe dosiahnuť výsledok schválený v mestskom referende. Rovnaký záver platí aj o prípadných zásahoch zákonodarcu (napr. pri novelizácii zákona o meste Košice). Prostredníctvom výraznej legitimizačnej funkcie tak výsledok mestského referenda môže získať sprostredkovaný (nie však priamy) právny význam.

V predchádzajúcich odsekoch prednesené závery o legitimizačnej funkcii platného mestského referenda možno, vzhľadom na ich mimoprávny charakter, vzťahnuť aj na mestské referendum, ktoré by platné nebolo. Legitimizačná funkcia sa však v takom prípade nepochybne oslabuje. Neplatné mestské referendum sa totiž so zreteľom na popisovanú aktuálnu právnu úpravu materiálne dostáva skôr do pozície výskumu verejnej mienky.

I.C.2

Ak sa teda vrátime k analýze eventuálnej druhej otázky mestského referenda, možno konštatovať, že niet formálnej právnej prekážky pre zaradenie otázky, ktorá by sa oprávnených voličov pýtala na ich názor o konkrétnom modeli nového usporiadania mestských častí na území Košíc vo verzii alternatívnej či variantnej možnosti, do predmetu referenda. Na prvú otázku o znížení počtu mestských častí (otázka „či“) teda môže v obsahovej logike nadväzovať druhá otázka (otázka „ako“). No z dôvodov uvedených v prechádzajúcich odsekoch nemožno považovať toto riešenie za optimálne, ba dokonca je z hľadiska realizácie a vyhodnocovania eventuálnych ďalších „poreferendových“ krokov rizikové.

Pri existujúcich poznatkoch o počte platných referend (či už celoštátnych alebo aj miestnych) na území Slovenska je len veľmi málo pravdepodobné, že by niektorá z možností predstretých v druhej otázke mestského referenda získala takú podporu zúčastnených oprávnených voličov, že by orgány mesta legitimizovala k ďalším krokom v tomto smere. To však nie je právny argument a je vecou mestského zastupiteľstva, aby ho zvážilo a vyhodnotilo.

Po právnej stránke, a to nie je zanedbateľná námietka, by sa referendumové otázky nemali vzájomne podmieňovať. Hoci pri právnej úprave mestského referenda táto požiadavka nemá výslovný zákonný základ, jej danosť pri celoštátnom referende⁹ presahuje čo do podstaty a zmyslu špecifiká celoštátneho referenda. Akokoľvek počítame s racionálnym prístupom hlasujúcich, nemožno vylúčiť eventualitu, že by sa oprávnení voliči platne vyjadrili za niektorú z alternatív alebo variant v druhej otázke, ale v prvej otázke by platne vyjadrili nesúhlas so znižovaním existujúceho počtu mestských častí. Výsledok by bol potom vnútorne rozporný.

Okrem toho, druhá otázka by mohla vyvolať aj praktický problém s jej koncipovaním. Najvhodnejšia je otázka predpokladajúca odpoveď „áno“ alebo „nie“¹⁰. Len ťažko by tak bolo možné naformulovať jednu referendumovú otázku, v ktorej by boli zahrnuté napríklad dve, či dokonca viaceré možnosti nového usporiadania mestských častí. Vyhlasovateľ mestského referenda by tak či onak musel niektorú z do úvahy prichádzajúcich alternatív, či variant formuláciou referendumovej otázky preferovať. Dalo by sa potom odmietnutie v druhej otázke navrhovaného riešenia interpretovať ako súhlas s alternatívou, prípadne s iným variantom?

Súčasne je potrebné dôrazne odporučiť, aby eventuálna druhá otázka o konkrétnejšom

9 § 202 ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

10 Pozri napríklad § 8 ods. 3 zákona č. 22/2004 Sb. o miestnom referende a o zmene niektorých zákonov podľa ktorého «Otázka navrhovaná pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne"».

modeli nového usporiadania mestských častí na území mesta Košice, ak sa nakoniec mestské zastupiteľstvo rozhodne ju naformulovať a do mestského referenda zaradiť, v žiadnom prípade neoznačovala konkrétne v súčasnosti existujúce mestské časti určené redukciou celkového počtu mestských častí na zánik¹¹. Ak by k tomu došlo, automaticky nastúpi riziko aplikovateľnosti § 11a ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení spolu s črtajúcim sa rozporom takého postupu s § 3 ods. 3 a 4 zákona o meste Košice, na čo môžu nadviazať „nekonečné“ spory o spôsobe ďalšej realizácie vôle prejavenej v referende (pozri časť I.A. tejto analýzy).

I.D.

Z uvedených dôvodov je v prípade vyhlásenia mestského referenda o probléme veľkého počtu mestských častí najvhodnejšie položiť len jednu otázku: „*Súhlasíte so znížením existujúceho počtu mestských častí na území mesta Košice?*“.

Platné referendum o takomto predmete predstavuje v súčasnom právnom stave najideálnejší legitimačný základ pre ďalšie, už rýdzo právne a konkrétne orientované kroky smerujúce k znížovaniu počtu mestských častí v Košiciach. Týmto krokom sa venuje ďalšia časť analýzy.

Právne možnosti znížovania počtu mestských častí v meste Košice

II.

Prvou možnosťou, ktorá prichádza do úvahy pri realizáciu zámeru zníženia počtu mestských častí, je jednoduchá novelizácia zákona o meste Košice, ktorá by sa dotkla prílohy tohto zákona a vypustila by zaradenie tých mestských častí, ktoré by mali zaniknúť.

Uvedené riešenie, hoci sa javí z legislatívneho hľadiska ako technicky bezproblémové, prináša so sebou viacero úskalí.

Územná samospráva existuje v rámci štátu a jej existencia bez náležitého zakotvenia v právnom poriadku tvorenom práve štátom je v súčasnosti právne nemysliteľná. Aj v prípade, ak by sme právo na samosprávu vnímali ako právo prirodzenej povahy, vyžadovalo by sa od štátu jeho adekvátne uznanie v písanom právnom texte (prípadné nerešpektovanie tejto požiadavky nepovažujeme za potrebné analyzovať, lebo už prekračuje rámec zadanej úlohy).

V súčasnosti územná samospráva má svoj ústavný základ (štvrtá hlava Ústavy SR) a nadväzný priemet v zákonných právnych predpisoch. Podstatné je, že ústavná koncepcia vychádza z princípu, podľa ktorého štát môže zasahovať do činnosti územnej samosprávy len spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 67 ods. 3 Ústavy SR). Aj povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať len zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 (čl. 67 ods. 2 Ústavy SR). Z citovaných ústavných noriem vyplýva, že územná samospráva nie je pre orgány štátnej moci nedotknuteľná, tie však musia rešpektovať dovoľenú formu, ktorou možno do postavenia územnej samosprávy zasahovať (forma zákona, prípadne právnych predpisov vyššej právnej sily). Zákonná forma je vyhradená Národnej rade SR, ktorá teda môže po formálnej stránke postavenie územnej samosprávy ovplyvňovať, alebo môže zákonom poskytnúť inému štátnemu orgánu licenciu na konkrétny zásah do postavenia územnej samosprávy, pričom podmienky tohto zásahu je potrebné taktiež zákonom dostatočne zrozumiteľne vymedziť. Niet ale pochybností, že parlament pri tom musí rešpektovať podstatu územnej samosprávy. Inými slovami, nemožno pripustiť také zásahy zákonodarcu (prípadne iného zákonom splnomocneného štátneho orgánu) do postavenia územnej samosprávy, ktoré, hoci formálne v súlade s požiadavkou zákonnosti, by ohrozili jej samotnú podstatu.

Už v súčasnom právnom stave zákonodarca ustanovil v zákone o obecnom zriadení spôsob, akým môže štátny orgán zasahovať do postavenia obecnej samosprávy. Podľa § 2 ods. 3 zákona

11 Napríklad otázka: „*Ste za zlúčenie mestskej časti A. s mestskou časťou B.?*“. Problém by mohla vyvolať aj otázka: „*Ste za to, aby na území mesta Košice existovali len mestské časti A., B., C. a D.?*“

o obecnom zriadení obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vládou nariadením. Štát teda spôsobom ustanoveným zákonom môže prostredníctvom vlády zasiahnuť do postavenia konkrétnej obce tak, že ju zruší alebo zlúči s inou obcou. Je to prípustné za splnenia ďalších podmienok ustanovených zákonom (súhlas dotknutej obce vyjadrený predpísaným spôsobom – miestnym referendom, stanovisko príslušného okresného úradu v sídle kraja). Ak teda v aktuálnom právnom stave zákonodarca splnomocnil orgán výkonnej moci na rozhodnutie o existencii, či neexistencii, niet pochyb, že aj samotný zákonodarca je oprávnený zákonom (prípadne novelizáciou zákona) o takejto otázke rozhodnúť.

Ústavne citlivým by však bol fakt, že zákonodarca rozhodol o neexistencii konkrétnych mestských častí proti ich vôli (procedúra predpokladaná v spomenutom § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení vyžaduje súhlas obce). Netvrdíme, že by popísaný postup zákonodarcu bol a priori ústavne neobhájiteľný (zvlášť, ak by sa založil na náležitom zdôvodnení podloženom napríklad negatívnym dopadom veľkého počtu mestských častí na celkovú ekonomickú kondíciu mesta Košice), s istotou by však vyvolal vážne pochybnosti, a to hlavne ako precedens v prístupe zákonodarcu k územnej samospráve.

Navyše, tu analyzované riešenie by si vyžadovalo zo strany zákonodarcu aj reguláciu dôsledkov plynúcich zo zániku určitých mestských častí. Išlo by hlavne o to, do územia ktorých z ponechaných mestských častí by sa územia zaniknutých mestských častí začlenili. Nie je to jednoduchá otázka, pretože jej riešenie vyžaduje dôkladnú znalosť miestnych pomerov pri adekvátnom zohľadnení plánov mesta Košice vo sfére budúceho rozvoja jeho územia. Okrem toho, priradenie územia zaniknutých mestských častí k územiu ponechaných by sa zrejme opätovne uskutočnilo proti vôli existujúcich mestských častí (napríklad priradenie mestskej časti Luník IX. k mestskej časti Myslava, alebo Pereš).

Na podklade uvedených dôvodov sa ako výhodnejšie riešenie javí zákonné splnomocnenie pre mesto Košice rozhodovať za splnenia zákonom definovaných podmienok o existencii, či neexistencii mestských častí. Takto sa ťarcha nezanedbateľného zásahu do postavenia mestských častí presunie z úrovne štátneho orgánu (národnej rady) na samotnú jednotku územnej samosprávy (mesto Košice), ktorej integrálnou súčasťou sú mestské časti.

III.

Pri analýze možností zníženia počtu mestských častí v meste Košice je po právnej stránke potrebné vychádzať zo zákona o meste Košice, ako aj zo zákona o obecnom zriadení. Zákon o obecnom zriadení je aplikačne *lex generalis* a zákon o meste Košice predstavuje *lex specialis*. Pri akýchkoľvek úvahách o interpretácii oboch uvedených právnych predpisov však nemožno opomíňať ústavný základ územnej samosprávy. Podľa rozhodnutia Ústavného súdu SR (PL. ÚS 5/97) je totiž rešpektovanie územnej samosprávy, rovnako ako zachovávanie základných práv a slobôd, nevyhnutným komponentom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy).

Zníženie počtu mestských častí v meste Košice môže mať formálno-právnu podobu zlučovania existujúcich mestských častí, prípadne formálno-právnu podobu rozdelenia mesta Košice podľa § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

III.A.

Za nevhodný spôsob zníženia počtu mestských častí považujeme rozdelenie územia mesta Košice. V takom prípade by sa mohlo jednať o tie mestské časti, ktoré majú z územného hľadiska okrajový charakter, to znamená hranica územia mestskej časti je súčasne hranicou mesta Košice (napr. Kavečany, Šaca a pod.). Takéto mestské časti by sa mohli v dôsledku rozdelenia mesta Košice stať samostatnými obcami, čím by došlo k zníženiu počtu mestských častí, ale zmenšila by sa aj rozloha územia mesta Košice. Nezanedbateľným je tu, pravdaže, ekonomický dopad, napríklad vo sfére daňovej, keďže obyvatelia obce vzniknutej z mestskej časti by prestali byť daňovníkmi miestnych daní plynúcich do rozpočtu mesta Košice a stali by sa daňovníkmi

novovzniknutej obce.

Rozdelenie mesta ako do úvahy prichádzajúci spôsob zníženia počtu mestských častí nemožno zamieňať s rozdelením mestskej časti podľa § 3 ods. 3 zákona o meste Košice. Rozdelením mestských častí by sa totiž celkový počet mestských častí naopak zvýšil.

Rozdelenie mesta Košice musí rešpektovať zákonné podmienky. Podľa § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec. Pričom podľa § 2a ods. 6 zákona o obecnom zriadení dohodu o rozdelení obce a ďalšie dokumenty podpisuje starosta obce a splnomocnenec petičného výboru alebo osoba určená v petícii. Na rozdelenie obce sa primerane vzťahujú odseky 2 až 4 § 2a zákona o obecnom zriadení. Vzhľadom na uvedené (prísne stanovené podmienky pre rozdelenie obce nastavené zákonom o obecnom zriadení) väčšina mestských častí, pri rigidnom a striktnom výklade zákonných podmienok nespĺňa uvedené podmienky. Navyše, rozdelenie mesta Košice by si obligatórne vyžadovalo mestské referendum podľa § 11a ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení. Zákon o obecnom zriadení nepozná inštitút referenda, resp. hlasovania obyvateľov obce, ktoré sa uskutoční len v (oddeľujúcej sa) časti obce a ustanovenia zákona o meste Košice, ktoré upravujú konanie miestneho referenda v mestskej časti nemožno podľa nášho názoru v danom prípade uplatniť, keďže zákon o meste Košice neumožňuje rozdelenie mesta na mestské časti/ resp. odčlenenie jednotlivých mestských častí od mesta Košice.

III.B.

Za vhodnejšiu cestu je pri znižovaní počtu mestských častí potrebné považovať zlučovanie existujúcich mestských častí. Zlúčenie po právnej stránke znamená zánik všetkých zlučujúcich sa mestských častí a vznik novej mestskej časti (§ 2a ods. 1 druhá veta zákona o obecnom zriadení – text po bodkočiarku) s tým, že novovzniknutá mestská časť by sa stala právnym nástupcom každej zo zlúčených mestských častí (§ 2a ods. 3 zákona o obecnom zriadení). Právna úprava totiž nepozná splnutie obcí, ani splnutie mestských častí, čo by znamenalo zánik jednej/viaceroch mestských častí tým, že by sa jej/ich územie pričlenilo k územia inej mestskej časti¹². Zlúčenie mestských častí by, samozrejme, prichádzalo do úvahy len ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy zlučovaných mestských častí (§ 3 ods. 4 zákona o meste Košice).

Postup zlučovania mestských častí upravuje zákon o meste Košice špecifickým spôsobom. K zlúčeniu mestských častí dochádza podľa § 3 ods. 3 a 4 zákona o meste Košice účinnosťou VZN mesta, ktoré však môžu obyvatelia územne dotknutých mestských častí odmietnuť v miestnom referende. Miestne referendum o odmietnutí VZN mesta o zlúčení mestských častí je obligatórne za podmienky, že oň požiada petíciou skupina obyvateľov v dotknutej mestskej časti. Ak sa žiadna petícia nepredloží, príslušné miestne zastupiteľstvo môže fakultatívne miestne referendum vyhlásiť.

K zlúčeniu mestských častí teda nemôže dôjsť bez kvalifikovaného prejavu vôle mesta (VZN mesta o zlúčení). Ten je však podmienený postojom mestskej časti (tu sa má na mysli postoj tak obyvateľov mestskej časti, ako aj postoj jej orgánov). Pasívny postoj (nekonanie po nadobudnutí platnosti VZN mesta o zlúčení) bude mať za následok, že k zlúčeniu dôjde. Aktívny postoj bude viesť k vyhláseniu miestneho referenda.

Na druhej strane ani mestské časti sa bez vôle mesta nemôžu zlučovať. Podľa aktuálnej právnej úpravy je totiž podmienkou zlúčenia mestských častí prijatie VZN mesta podľa § 3 ods. 3 zákona o meste Košice.

Z uvedeného rozboru právnej úpravy vyplýva, že postavenie mesta Košice a mestských častí je v otázke zlučovania mestských častí v zásade rovnovážne.

Súčasná právna úprava teda neumožňuje mestu Košice presadiť proti vôli dotknutých

12 Otázky sa tu otvárajú pri postupe, ktorý zákon o meste Košice označuje ako „zrušenie“ mestskej časti. Ak dôjde k zrušeniu mestskej časti, vzniká problém, čo sa stane s jej územím. Toto územie naďalej tvorí územie mesta Košice, a ak vezmeme do úvahy § 3 ods. 2 zákona o meste Košice, podľa ktorého sa mesto člení na mestské časti, tak nemôže existovať taká časť územia mesta Košice, ktorá by netvorila územie žiadnej mestskej časti.

mestských častí ich zlúčenie. Pritom ide o otázku usporiadania územia samotného mesta Košice, ktoré v tejto veci koná ako subjekt územnej samosprávy, nie ako štátny orgán. Mesto Košice sa tak z hľadiska významu jeho postavenia v samosprávnej oblasti stáva iba množinou daných území existujúcich mestských častí. Nedisponuje teda potrebnou samostatnosťou pri správe svojho územia, a to napriek tomu, že zákon o obecnom zriadení stanovuje mestu Košice ako jednu zo základných úloh pri výkone samosprávy starostlivosť o všestranný rozvoj jeho územia (§ 1 ods. 2). Pritom kritika sa nezameriava na samotný fakt, že územie mesta Košice je rozčlenené na územia mestských častí. Namietat' je však potrebné tú skutočnosť, že mesto Košice nemôže samostatne o zlúčení mestských častí rozhodnúť.

Na tomto mieste je potrebné marginálne na chvíľu odbočiť od hlavnej tematickej línie.

III.B.1

Vzťah mesta a mestských častí nemožno chápať ako vzťah subjektov rovnocenných z hľadiska ich postavenia vo sfére výkonu samosprávy.

Iba mesto je zákonom o meste Košice charakterizované ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky (§ 1). Na druhej strane mestské časti boli od účinnosti zákona o meste Košice, teda v jeho pôvodnom znení, prioritne chápané ako právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom mesta hospodária so zvereným a vlastným majetkom a so zverenými a vlastnými finančnými zdrojmi (§ 2 ods. 1). Teda už v počiatkoch právnej existencie mestských častí bol dôraz kladený na ich súkromno-právnu povahu samostatného subjektu práva. Až do 1. decembra 2006 nebolo mestským častiam pri výkone vrchnostenských kompetencií explicitne zákonom priznané postavenie obce.

Len v neskoršom období došlo vďaka novelizáciám zákona o meste Košice k približovaniu postavenia mestských častí postaveniu obce. V oblasti výkonu samosprávy sa im postavenie obce explicitne priznalo s účinnosťou od 2. decembra 2006, a v oblasti preneseného výkonu štátnej správy výslovne až od 1. júla 2009¹³.

Ani z dôvodovej správy k pôvodnému návrhu poslancov Slovenskej národnej rady na vydanie zákona o meste Košice zo septembra 1990¹⁴ nevyplýva, že by dôvodom zakotvenia mestských častí ako nositeľov územnej samosprávy bol primárne tlak „zdola“, teda vnímanie vlastnej identity zo strany obyvateľov vtedy sa formujúcich mestských častí v takej miere, ktorá by si nevyhnutne vyžadovala postavenie, aké nakoniec na zákonnej úrovni bolo mestským častiam priznané.

Naznačený krátky historický exkurz má sekundárny význam, dokresľuje ale aj súčasnú právnu úpravu.

Podstatnejší je iný argument.

III.B.2

Zákon o meste Košice negarantuje mestským častiam postavenie samostatných územných samosprávnych celkov Slovenskej republiky.¹⁵ Rovnako ani Ústava SR nepriznáva mestským

13 Novelizácia zákona o meste Košice vykonaná čl. IV zákona č. 258/2009 Z. z. bola podnietená iniciatívou Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu. V odôvodnení doplňujúceho návrhu tohto výboru sa čl. IV odôvodňuje potrebou upresnenia znenia zákona o meste Košice tak, „*aby bolo jednoznačné, že mestské časti majú postavenie obce aj pri plnení úloh štátnej správy, ktoré boli na ne prenesené zákonom... Navrhovanou zmenou zákona sa umožní aplikácia práv a povinností obcí vyplývajúcich z osobitných právnych predpisov aj na mestské časti v Košiciach*“.

14 <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=287409>; skôr sa tu odkazuje na význam postavenia mesta Košice ako celku.

15 Príkladom nesamostatného postavenia mestských častí je aj § 4 zákona o meste Košice, podľa ktorého mestská časť môže v rozsahu svojej pôsobnosti uzatvárať zmluvy, zriaďovať združenia a zakladať medzinárodnú spoluprácu podľa osobitného zákona len s predchádzajúcim súhlasom mesta.

časťam samostatne právo na výkon územnej samosprávy, a to napriek skutočnosti, že mestské časti disponujú niektorými zákonnými charakteristikami, ktoré sú nevyhnutným predpokladom pre výkon územnej samosprávy (napr. majetkovoprávna subjektivita, vlastné samosprávne orgány, miestne referendum, normotvorná právomoc a pod.). Existencia mestských časti nepredstavuje samostatný stupeň územnej samosprávy v Slovenskej republike. Ústava SR pozná len územnú samosprávu na úrovni obcí (mesto Košice) a vyšších územných celkov (čl. 64). Mestské časti sa iba podieľajú na samospráve mesta (resp. vykonávajú samosprávu mesta), pričom úprava vzájomných vzťahov pri výkone samosprávy je upravená v zákone o meste Košice a predovšetkým v Štatúte mesta Košice, ktorý prijíma mestské zastupiteľstvo, a ktorý okrem iného upravuje zásady delby samosprávnych pôsobnosti medzi mesto a mestské časti. V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že samosprávne postavenie mestských častí nemá oporu v Ústave SR. Preto aj ústavné právo na územnú samosprávu, včítane jeho ochrany patrí primárne mestu a mestské časti sa podieľajú na samospráve mesta Košice, ktoré má v zmysle Ústavy SR postavenie samostatnej obce. Avšak na základe toho, že Ústava SR výslovne nestanovuje ako nižšie jednotky územnej samosprávy aj mestské časti, ešte nemožno konštatovať, že ich zakazuje, resp. že sú z hľadiska svojho pôsobenia v rozpore s Ústavou SR.¹⁶ Dôležitou požiadavkou pre ústavné akceptovanie mestských častí v podobe, v akej sú v súčasnosti koncipované v zákone o meste Košice, je, aby ich existencia a fungovanie nenarúšalo jedinečné postavenie mesta Košice ako originárneho (pôvodného) nositeľa územnej samosprávy v jej ústavnej perspektíve.

Zákon o meste Košice upravuje postavenie mestských častí po formálnej stránke v zásade spôsobom rovnocenným s akoukoľvek inou obcou na území SR. Formálnou stránkou rozumieme existenciu orgánov samosprávy mestských častí (starosta, miestne zastupiteľstvo), spôsob kreovania týchto orgánov (priame voľby obyvateľmi mestskej časti), vzťahy medzi týmito orgánmi (rovnocennosť v postavení), právny charakter týchto orgánov (zastupiteľstvo – kolektívny orgán budovaný na zastupiteľskom princípe a nadaný normotvornou právomocou, starosta - výkonný orgán, správny orgán v administratívno-právnych veciach). Všetky popísané okruhy však predstavujú len formu. Tá musí byť naplnená reálnym obsahom, ktorý tvoria individualizované vrchnostenské kompetencie. Inými slovami, ak povieme, že starosta je správny orgán v administratívno-právnych veciach, musíme si súčasne zodpovedať na otázku, v ktorých veciach. Ak povieme, že miestne zastupiteľstvo disponuje právomocou prijímať všeobecne záväzné nariadenia, musíme zároveň odpovedať, čo nimi môže regulovať.

Jednoduchou odpoveďou na položené otázky by bolo strohé konštatovanie, že mestská časť vykonáva kompetencie, ktoré patria do sféry územnej samosprávy podľa zákona o obecnom zriadení (§ 4 ods. 3) a podľa osobitných zákonov¹⁷.

16 Ústava SR garantuje osobitnú zákonnú úpravu len vo vzťahu k hlavnému mestu SR, ktorým je mesto Bratislava. Podľa čl. 10 Ústavy SR postavenie Bratislavy ako hlavného mesta Slovenskej republiky ustanoví zákon. Mesto Košice takouto ústavnou garanciou osobitnej zákonnej úpravy jeho postavenia nedisponuje. Osobitná právna úprava mesta Košice je tak len prejavom vôle zákonodarcu, ktorý rešpektuje osobitné postavenie a úlohy územnej samosprávy v mestách s počtom obyvateľov nad 200 000 (§ 22a zákona o obecnom zriadení), pričom v prípade mesta Košice aj historické súvislosti, keď v minulosti mesto Košice malo postavenie municipiálneho mesta (zákonný článok XLII:1870) a neskôr po zrušení kategórie municipiálnych miest (zákonom č. 243/1922 Sb. a nariadenia vlády č. 335/ 1922 Sb.) mestá Košice a Bratislava mali postavenie mesta so zriadeným magistrátom. Preto aj osobitnú zákonnú úpravu právneho postavenie, územného usporiadania a orgánov mesta Košice v súčasnosti (v podobe samostatného zákona o meste Košice) je potrebné v širších (aj historických) súvislostiach vnímať ako „privilegium“, resp. „výsadu“, ktorú nemožno interpretovať ako druh obmedzenia samosprávy mesta Košice vo veciach organizácie svojho územia.

17 Pokiaľ ide o sféru delegovanej štátnej správy, tu je potrebné uviesť, že zákony priznávajú mestským časťam kompetencie na úseku:

- matriky,
- uzatvárania manželstva,
- evidencia pobytu,
- vydávania rybárskeho lístka,
- utvárania volebných okrskov a určovania volebných miestností.

Ide tu však (ako už bolo uvedené) o delegovanú štátnu správu, ktorej výkon necharakterizuje mestské časti

Ak však zákon o obecnom zriadení v § 4 príkladmo uvádza kompetencie tvoriace obsah výkonu územnej samosprávy, v prípade Košíc je ich primárnym nositeľom mesto Košice, nie mestské časti. Zákon o obecnom zriadení nikde neuvádza, že by v prípade Košíc patrili určité samosprávne kompetencie exkluzívne mestským častiam. Ani v iných zákonných právnych predpisoch nie sú mestským častiam v Košiciach priznané tzv. pôvodné (originárne) samosprávne kompetencie¹⁸. Jedinou výnimkou je § 23 ods. 2 zákona o meste Košice, ktorý z hľadiska frekvencie využívania má skôr marginálny význam, navyše aktuálna judikatúra Najvyššieho súdu SR postupne naznačuje, že obec v konaní o správnom delikte (o to práve ide v § 23 ods. 2 zákona o meste Košice) realizuje delegovanú štátnu správu¹⁹, nie samosprávu.

Za týchto okolností je potrebné zamerať pozornosť na § 25 prvú vetu zákona o meste Košice, podľa ktorej podrobnejšiu deľbu pôsobnosti medzi orgánmi miestnej samosprávy a mestskej samosprávy upraví štatút. Následne podľa § 45 ods. 1 Štatútu mesta Košice mesto môže štatútom preniesť výkon niektorých samosprávnych funkcií na mestské časti určených mestu osobitnými predpismi.

Z uvedených argumentov i právnej úpravy je zreteľné, že hoci zákon ako jediný dovolený právny nástroj na zakotvenie spôsobu, akým môže štát zasahovať do činnosti územnej samosprávy (čl. 67 ods. 3 Ústavy SR), vytvára formálne rámce pre pôsobenie mestských častí v Košiciach ako subjektov územnej samosprávy, žiaden zákon tieto rámce nevyplňa reálnym obsahom. Jediné zákon o meste Košice dovoľuje mestu ako jednotke územnej samosprávy zveriť výkon samosprávnych kompetencií priznaných zákonmi mestu prostredníctvom štatútu mestským častiam.

Aj vo vzťahu k dikcii zákona o meste Košice v aktuálnom znení je potrebné zdôrazniť, že pokiaľ ide o výkon samosprávy, túto mestské časti vykonávajú len v rozsahu zverenom týmto zákonom a štatútom (§ 2 ods. 2 druhá veta zákona o meste Košice). Ak teda akýkoľvek osobitný právny predpis (zákon) prizná obci výkon určitej samosprávnej kompetencie, potom bez ďalšieho bude v prípade mesta Košice jej nositeľom a subjektom zodpovedným za jej výkon mesto. Mestská časť sa do tohto postavenia môže dostať len za podmienky novelizácie zákona o meste Košice, alebo ak mestské zastupiteľstvo zverí výkon predmetnej kompetencie mestskej časti prostredníctvom štatútu.

Možno teda konštatovať, že práve mesto Košice je tým subjektom, ktorý na základe zákonnej licencie vyplňa formálne zákonné rámce samosprávy mestských častí reálnym obsahom (kompetenciami). Formulovaný záver považujeme za veľmi podstatný, ba rozhodujúci pre úvahy o postavení a oprávneniach mesta voči samotnej existencii mestských častí.

III.B.3

Ak sa teda vrátíme k pôvodnej tematickej línii tejto analýzy, na podklade argumentov uvedených v bezprostredne predchádzajúcom texte prichádzame k záveru, že vyváženosť v postavení mesta Košice a jeho mestských častí pri rozhodovaní o zlúčení mestských častí je neodôvodnená v tom, že mesto Košice ako v súčasnom právnom stave jediný subjekt naplňajúci samosprávu mestských častí reálnym obsahom nie je oprávnený rozhodovať o zlúčení mestských častí proti ich vôli, resp. proti vôli dotknutých mestských častí. Pritom je zjavné, že ak by mesto Košice štatútom odňalo zverenie výkonu samosprávnych kompetencií mestským častiam, zostala by z nich len bezobsažná právna forma²⁰.

Analýza aktuálneho právneho stavu privádza k záveru, že postavenie mesta Košice v právnom poriadku odôvodňuje taký model vzťahov mesta a mestských častí, ktorého obsahom by bolo oprávnenie mesta Košice rozhodovať o vytváraní, zlučovaní a rozdeľovaní mestských častí aj proti vôli dotknutých mestských častí, ak takáto organizácia územia mesta je v prospech obyvateľov mesta. Netreba zabúdať, že základnou úlohou mesta Košice ako samostatného

ako nositeľov územnej samosprávy.

18 Zrejme to podľa súčasného právneho stavu ani nie je možné – pozri § 2 ods. 2 druhá veta zákona o meste Košice.

19 Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 10. októbra 2011 v konaní sp. zn. 5 Rks 2/2011

20 Plnili by úlohy podľa § 14 ods. 3 zákona o meste Košice; tie však bez reálnych vecných kompetencií nemajú význam.

územného samosprávneho celku Slovenskej republiky (§ 1 zákona o meste Košice) pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jeho územia a o potreby jeho obyvateľov (§ 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení) a mestské časti vykonávajú samosprávu len v rozsahu zverenom týmto zákonom a štatútom (§1 ods. 2 zákona o meste Košice). Štátu by sa však prostredníctvom zákona o meste Košice ponechalo rozhodnutie o tom, či mestské časti budú mať charakter samostatného právneho subjektu s vlastným orgánmi tak, ako je tomu v súčasnosti. Ak by mesto Košice rozhodlo o existencii určitej mestskej časti, nemohlo by nijako ovplyvniť, že táto mestská časť bude disponovať postavením právnickej osoby realizujúcej kompetencie územnej samosprávy, ktoré jej mesto Košice štatútom, alebo zákonodarca zákonom o meste Košice zverí. Mesto Košice by tak nemohlo žiadnu z mestských častí dostať do polohy predpokladanej v § 23 zákona o obecnom zriadení. Súčasne by mesto nemohlo pristúpiť k zrušeniu všetkých mestských častí, pretože podľa § 3 ods. 2 zákona o meste Košice sa mesto člení na mestské časti.

IV. Záver

S ohľadom na argumentáciu uvedenú v častiach tejto analýzy označených ako II. a III. predkladám v prílohe dve alternatívy zmeny zákona o meste Košice. Obe priznávajú mestu Košice oprávnenie rozhodovať o zlúčení mestských častí na jeho území. Prvá alternatíva dáva Rade starostov v otázke vytvárania, zrušovania, zlučovania alebo rozdeľovania mestských častí právo relatívneho veta uznesenia mestského zastupiteľstva, ktoré však bude môcť mestské zastupiteľstvo prelomiť. Druhá alternatíva Rade starostov také oprávnenie nepriznáva.

Prikláňam sa k prvej alternatíve (relatívne veto Rady starostov), a to s ohľadom na jej súčasné zákonom priznané oprávnenia, ku ktorým sa radí aj oprávnenie vyžadovať opätovné prerokovanie a schválenie najdôležitejších formálno-právnych dokumentov mesta Košice (štatút, zásady nakladania a hospodárenia s majetkom mesta, rozpočet, územný plán). Rada starostov podľa uvodzovacej vety k § 7a ods. 3 zákona o meste Košice zastupuje záujmy mestských častí pri rozhodovaní o otázkach, ktoré sú vyhradené mestskému zastupiteľstvu. Rozhodovanie o samotnej právnej existencii mestských častí, ktoré má podľa oboch navrhovaných alternatív patriť orgánu mesta, sa nepochybne priamo dotýka záujmu dotknutých mestských častí. Preto Rada starostov má disponovať navrhovaným právom relatívneho veta v tak dôležitej otázke.

Na druhej strane je však relatívny charakter veta Rady starostov, teda možnosť prelomiť ho, založený na už uvádzaných ťažiskových dôvodoch tejto analýzy. Tie vychádzajú z dôvodnej a oprávnenej požiadavky dominantného postavenia mesta Košice pri rozhodovaní o usporiadaní jeho územia. Preto by eventuálne absolútne veto Rady starostov znamenalo, že konečné rozhodnutie o organizácii vlastného územia by znovu v rukách nemalo mesto Košice, ale jeho mestské časti. To by bránilo zmene, ktorej presadenie prekladaná analýza navrhuje.

Košice, 11. novembra 2015

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

I. alternatíva

ZÁKON

z ...,

ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Čl. I

Zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 109/1993 Z. z., zákona č. 222/2006 Z. z., zákona č. 273/2008 Z. z., zákona č. 445/2008 Z. z., zákona č. 258/2009 Z. z., zákona č. 354/2012 Z. z., zákona č. 160/2014 Z. z. a zákona č. 386/2014 Z. z. sa mení a dopĺňa takto:

1. V § 3 odseky 2 až 7 znejú:

„(2) Územie mesta sa člení na mestské časti. Mestské časti vytvára, zrušuje, zlučuje alebo rozdeľuje mesto štatútom. Na prijatie uznesenia podľa predchádzajúcej vety je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov mestského zastupiteľstva (§ 18 ods. 2). Návrh na uznesenie podľa druhej vety nemožno predložiť na rokovanie mestského zastupiteľstva v poslednom roku riadneho volebného obdobia orgánov samosprávy mesta.

(3) Uznesenie podľa odseku 2 nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, ak sa Rada starostov do 60 dní odo dňa jeho schválenia neuznesie na jeho odmietnutí.

(4) Ak Rada starostov uznesenie podľa odseku 2 odmietne, môže ho mestské zastupiteľstvo opätovne prerokovať a trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov mestského zastupiteľstva prijať. V takom prípade uznesenie podľa odseku 2 nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí aj napriek jeho odmietnutiu Radou starostov. Opätovne prijaté uznesenie podľa odseku 2 Rada starostov nemôže odmietnuť.

(5) Ak mestské zastupiteľstvo uznesenie podľa odseku 2 do 60 dní od jeho odmietnutia Radou starostov opätovne neprijme, môže byť rovnaký návrh uznesenia predložený na rokovanie mestského zastupiteľstva najskôr v ďalšom volebnom období orgánov samosprávy obcí.

(6) Podrobné vymedzenie územia mestských častí ustanoví štatút. Zmeny hraníc mestských častí iné ako podľa odseku 2 schvaľuje mestské zastupiteľstvo uznesením, ktoré nadobudne účinnosť, ak ho schvália miestne zastupiteľstvá všetkých územne dotknutých mestských častí trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov.

(7) Ak uznesenie prijaté podľa odseku 2 vyžaduje zmenu v zákonoch, ktorými je na mestské časti prenesený výkon štátnej správy, oznámi to primátor mesta do desiatich dní odo dňa uplynutia lehoty podľa odseku 3 alebo odo dňa opätovného prijatia podľa odseku 4 vláde Slovenskej republiky; po doručení tohto oznámenia vláda bez zbytočného odkladu predloží Národnej rade Slovenskej republiky zodpovedajúci návrh zákona.“

2. V § 7a ods. 3 písmeno c) znie:

„c) môže odmietnuť uznesenie mestského zastupiteľstva prijaté podľa § 3 ods. 2,“

3. V § 7a ods. 3 písmeno d) znie:

„d) k rozhodnutiam podľa § 10 ods. 3 písm. a) okrem vytvorenia, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestských častí, písmen c) až e) môže predložiť v lehote do 15 dní odo dňa ich vyvesenia na úradnej tabuli svoje pripomienky a požiadať mestské zastupiteľstvo o ich opätovné prerokovanie a schválenie.“

4. V § 8a odsek 1 sa vypúšťa písmeno b). Doterajšie písmená c) a d) sa označujú ako písmená b) a c).

5. V § 8a odsek 2 znie:

„(2) Miestne zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum mestskej časti o ďalších dôležitých veciach týkajúcich sa mestskej časti.“

6. V § 10 ods. 3 písmeno a) znie:

„a) schvaľovať štatút a jeho zmeny,“

7. V § 10 ods. 3 písmeno m) znie:

„m) schvaľovať rokovací poriadok mestského zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov mestského zastupiteľstva,“

8. V § 10 ods. 3 sa doterajšie písmená m) a n) označujú ako písmená n) a o).

9. V § 10 ods. 4 znie:

„(4) Ak Rada starostov využije svoje právo podľa § 7a ods. 3 písm. d), rozhodnutia podľa odseku 3 písm. a) okrem vytvorenia, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestských častí, písmen c) až e) môžu nadobudnúť účinnosť, len ak ich mestské zastupiteľstvo opätovne prerokuje a opätovne schváli.“

10. V § 18 ods. 1 písmeno a) znie:

„a) určenie jednotlivých mestských častí a vymedzenie ich hraníc,“

11. Za § 27b sa vkladá § 27 c, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 27c

Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od ... 2016

Mestské zastupiteľstvo vykoná zmeny štatútu podľa tohto zákona do šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona.“

12. Vypúšťa sa príloha zákona.

Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť ... 2016.

II. alternatíva

ZÁKON

z ...,

ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Čl. I

Zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 109/1993 Z. z., zákona č. 222/2006 Z. z., zákona č. 273/2008 Z. z., zákona č. 445/2008 Z. z., zákona č. 258/2009 Z. z., zákona č. 354/2012 Z. z., zákona č. 160/2014 Z. z. a zákona č. 386/2014 Z. z. sa mení a dopĺňa takto:

1. V § 3 odseky 2 až 5 znejú:

„(2) Územie mesta sa člení na mestské časti. Mestské časti vytvára, zrušuje, zlučuje alebo rozdeľuje mesto štatútom. Na prijatie uznesenia podľa predchádzajúcej vety je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov mestského zastupiteľstva (§ 18 ods. 2). Návrh na uznesenie podľa druhej vety nemožno predložiť na rokovanie mestského zastupiteľstva v poslednom roku riadneho volebného obdobia orgánov samosprávy mesta.

(3) Uznesenie podľa odseku 2 nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí.

(4) Podrobné vymedzenie územia mestských častí ustanoví štatút. Zmeny hraníc mestských častí iné ako podľa odseku 2 schvaľuje mestské zastupiteľstvo uznesením, ktoré nadobudne účinnosť, ak ho schvália miestne zastupiteľstvá všetkých územne dotknutých mestských častí trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov.

(5) Ak uznesenie prijaté podľa odseku 2 vyžaduje zmenu v zákonoch, ktorými je na mestské časti prenesený výkon štátnej správy, oznámi to primátor mesta do desiatich dní od nadobudnutia jeho platnosti vláde Slovenskej republiky; po doručení tohto oznámenia vláda bez zbytočného odkladu predloží Národnej rade Slovenskej republiky zodpovedajúci návrh zákona.“

2. V § 7a ods. 3 písmeno c) sa slová „pokiaľ ide o schvaľovanie štatútu“ nahrádzajú slovami „okrem vytvorenia, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestských častí“.

3. V § 8a odsek 1 sa vypúšťa písmeno b). Doterajšie písmená c) a d) sa označujú ako písmená b) a c).

4. V § 8a odsek 2 znie:

„(2) Miestne zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum mestskej časti o ďalších dôležitých veciach týkajúcich sa mestskej časti.“

5. V § 10 ods. 3 písmeno a) znie:

„a) schvaľovať štatút a jeho zmeny,“

6. V § 10 ods. 3 písmeno m) znie:

„m) schvaľovať rokovací poriadok mestského zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov mestského zastupiteľstva,“

7. V § 10 ods. 3 sa doterajšie písmená m) a n) označujú ako písmená n) a o).

8. V § 10 ods. 4 sa slová „pokiaľ ide o schvaľovanie štatútu“ nahrádzajú slovami „okrem vytvorenia, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestských častí“.

9. V § 18 ods. 1 písmeno a) znie:

„a) určenie jednotlivých mestských častí a vymedzenie ich hraníc,“

10. Za § 27b sa vkladá § 27 c, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 27c

Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od ... 2016

Mestské zastupiteľstvo vykoná zmeny štatútu podľa tohto zákona do šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona.“

11. Vypúšťa sa príloha zákona.

Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť ... 2016.