UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA v Košiciach

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

# FORMY USKUTOČŇOVANIA OBECNEJ SAMOSPRÁVY

ZBORNÍK PRÍSPEVKOV Z MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE

KOŠICE 2017

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH**
**Fakulta verejnej správy**
**Katedra verejnoprávnych disciplín**

# FORMY USKUTOČŇOVANIA OBECNEJ SAMOSPRÁVY

*Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. septembra 2017 v Košiciach*

Košice 2017

Zborník príspevkov bol vydaný v rámci riešenia výskumného projektu VEGA č. č. 1/0340/17 „*Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.*“

**Medzinárodný vedecký výbor konferencie:**
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. – predseda, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc. – dekanka Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach
prof. JUDr. Karel Klíma, CSc. Dr. hab. – Metropolitní univerzita Praha
Prof. zw. dr hab. Bronisław Sitek - Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów
Dr hab. Magdalena Sitek, prof. WSGE - Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów
prof. PhDr. Dušan Janák, CSc.– Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě
prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc. – Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave,
doc. PhDr. Peter Horváth, PhD. – dekan Fakulty sociálnych vied UCM Trnava
JUDr. Miloš Matula, CSc. - Národohospodářská fakulta VŠE v Praze
JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD. – Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

**Organizačný výbor konferencie:**
JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD. – predsedníčka
PhDr. Tomáš Alman, PhD.
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

**Recenzenti:** Dr.h.c.prof. JUDr. Jaroslav Chovanec, CSc.
JUDr. Peter Molitoris, PhD.

**Zostavovateľ:** JUDr.Vladimíra Žofčinová, PhD.

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto diela zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: http://unibook.upjs.sk

Dostupné od: november 2017

ISBN 978-80-8152-543-8 (tlačená publikácia)
ISBN 978-80-8152-542-1 (e-publikácia)

**OBSAH**

*Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci*.....6
***Karel Klíma***

*Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky)*.....14
***Igor Palúš***

*Občan a samospráva – soulad nebo konflikt*.....28
***Miloš Matula***

*Planowana reforma wyborów samorządowych w Polsce*.....39
***Magdalena Sitek***

*Pracovnoprávne postavenie volených funkcionárov obecnej samosprávy*.....49
***Vladimíra Žofčinová***

*Politologické aspekty platových pomerov predstaviteľov obecnej samosprávy na Slovensku*.....61
***Ján Machyniak – Martin Halmo***

*Miestne referendum ako nástroj demokracie – skutočná demokracia ?*.....71
***Peter Horváth***

*Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie*.....81
***Tomáš Alman***

*Normotvorba obcí vo veciach prevádzkovania hazardných hier*.....91
***Martin Vernarský***

*Možnosti medziobecnej spolupráce na Slovensku*.....106
***Richard Brix-Katarína Kukoľová***

*Zodpovednosť obecnej samosprávy za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy*.....114
***Martina Kantorová***

*Poslanec obecného zastupiteľstva ako súčasť systému kontroly v územnej samospráve*.....123
***Rastislav Král***

*Odpowiedzialność cywilna organu wykonawczego gminy. Studium prawno-porównawcze*……130
***Bronislaw Sitek***

*Dozor prokuratúry nad vykonávaním obecnej samosprávy*.....141
***Bystrík Šramel***

*Súdny prieskum všeobecne záväzných nariadení obcí*.....153
***Michal Jesenko – Róbert Gyuri***

*Obecná rada a jej pozícia pri uskutočňovaní samosprávy obce*.....161
***Jozef Andrejčák***

*Daň za užívanie verejného priestranstva ako prostriedok uskutočňovania obecnej samosprávy*.....168
***Veronika Nováková***

*Zadania samorządu gminy w zakresie turystyki*.....178
***Iwona Florek***

*Rola i miejsce samorządów w systemie bezpieczeństwa państwa*.....189
***Pawel Chodak***

## Slovo na úvod

Dňa 21.9.2017 sa v priestoroch Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach konala medzinárodná vedecká konferencia na tému: „Formy uskutočňovania obecnej samosprávy“. Konferenciu usporiadala Katedra verejnoprávnych disciplín, ktorej členovia (prof. JUDr. Igor Palúš, CSc., doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc., JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD., PhDr. Tomáš Alman, PhD.) sú riešiteľmi rovnomenného grantového projektu v rámci VEGA č. 1/0340/17, pričom uvedené vedecké podujatie bolo jedna z foriem čiastkových vystúpení, ktoré autori projektu počas doterajšej doby riešenia dosiahli.

Vedeckú úroveň podujatia pozitívnym spôsobom ovplyvnili zahraniční a domáci hostia, predstavitelia vysokých škôl a fakúlt, z ktorými Fakulta verejnej správy realizuje vzájomnú vedecko-vzdelávaciu spoluprácu. V konkrétnom vyjadrení išlo o zástupcov Metropolitnej univerzity Praha, Fakulty verejných politík Slezskej univerzity Opava, Vyššej školy euroregionálneho hospodárstva Waršava – Józefów, ako aj pedagógov Fakulty sociálnych vied UCM Trnava.

Účastníci konferencie vo svojich vystúpeniach analyzovali jednotlivé oblasti dotýkajúce sa samosprávy obce z pohľadu ich politologického a právneho ponímania. Autori referátov nezostávali pri popise, či konštatovaní súčasného právneho a faktického stavu, ale snažili sa zamerať svoju pozornosť na existujúce problémy, hľadali možné formy a spôsoby riešenia, vrátane formulovania návrhov de lege ferenda, pričom spájali teoretické právne poznatky s ich reálnym uplatňovaním v spoločenskej praxi všeobecne a v právnej a politologickej praxi zvlášť. V takomto duchu sa niesla aj diskusia, ktorá nasledovala po bloku vystúpení rovnakého, či podobného obsahového zamerania.

Poďakovanie patrí všetkým aktívnym účastníkom vedeckej konferencie, ako aj tým, ktorí sa na jej priebehu podieľali po organizačnej stránke.

Košice, 10.10.2017

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
vedúci Katedry verejnoprávnych disciplín
a vedúci grantového projektu

# Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci

# The territorial self-government in the dilemma of vertical separation of the powers

**Karel Klíma**

**Abstract**
Local self-government is generaly recognised as a part of a democratic system. The grounds of the importance of the self-government we can see in the following reasons: the local community is a constituent basis of the representative demokracy, the right of citizens to participate in public affairs is one of the essencial democratic principles, such right can be directly administered on a local level, the existence of truly responsible local communities can lead to an administration both effective and close to citizens. Local or territorial self-government reflects as a part of public law a certain unity of interest and concern in self regulation , and concern of decidin matters cencerning the community. The scope and the limits of self-government shall be constituted by law in a continental legal system. This means that the state power should provide the self-government with the necessary protection by the courts and the Constitutional Court against the encroachment by the State by the other subjects. Concidering the democratic powers, economy, legal order, and other aspects governed by the constitutional regulation, the teritorial self-government must be considered an independent constitutional power. This statement is based particularly on the legally supported autonoumous competencies of municipalities and superior self-governing units, the courts protection, electoral independence, etc. And, as a dilema-question is it, if in the real practical life of the self-government units we can confirm that the local and regional units can be effective in the realisation of the local self-governmental power.

**Key words**: local self-government, local community, municipalities, local administration, autonoumous competencies

## Úvod

Koncept územní samosprávy je v každé demokratické zemi evropsko- kontinentálního typu předmětem neukončitelné diskuze, což zvláště platí pro země, které před časem změnily koncentrovaný režim politické moci varianty vedoucí úlohy jedné politické strany a koncentrované moci státní do systému ústavní demokracie. Restaurace, rekonstrukce nebo dokonce zcela nová instalace decentralizované moci v modelu územní samosprávy se také staly jedním z cílů ústavně demokratické přeměny.[1] Pro posuzování úlohy územní samosprávy jako v zásadě decentralizované instituce veřejné moci je přitom nutné zkoumat národní kultury, především pak tradice monarchického panování v určitých regionech Evropy, a následně procesy

[1] K tomu blíže autor: Klíma, K. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 107.

emancipace národů až k získání národní státnosti. Různorodost přechodu k národní státnosti a posléze k demokracii ovlivnily i charakter územní samosprávy. Takže, zatímco angloamerický model samosprávy míst (obce, *commons*) je postaven ne demokratizaci „zdola“, je v moderním vývoji evropského kontinentu v zásadě postup opačný, tedy regionalizace, autonomizace, či decentralizace na úrovni obcí založena na vydělování určitých centrálních veřejnoprávních funkcí odvětvové administrativní správy k jejich samosprávnému provádění v místech nebo regionech, coby jednotkách vyššího teritoriálního typu.

**Územní samospráva v systému vertikální dělby moci.** Systém územní samosprávy je předně chápán jako součást veřejné správy. Stěžejní součástí veřejné správy je stát jako systém vertikálně organizovaných článků (státních orgánů). Stát také koncentruje jednotlivé druhy rozhodovacích pravomocí, jako jsou pravomoci normativně regulativní, exekutivní (nařizovací a prováděcí), kontrolní a výkonu spravedlnosti. Stát tak vyděluje část veřejné moci v podobě územní samosprávy jako administrativní věcnou působnost v místech a regionech, což činí jednotlivými zákony. Jedná se tak o oddělenou, relativně samostatnou a relativně nezávislou veřejnou správu právě v místech a regionech. Tato samospráva je takto tzv. podzákonnou, což má několikerý význam. Jde o samosprávu korporativního typu , je založena na společenstvích občanů komunitního typu, a to jak přirozeně (demografickou, historicko-sídlištní či historicko-urbanizační cestou se složivších), tak i vznikající politicko-mocenským ústavním rozhodnutím.[2] Ústřední moc (parlament a vláda) tak má možnost moderovat interesy i jiné účelové (lobistické) zájmy a podle toho i modelovat teritoriální strukturu státu, jakož i rozsah samosprávných kompetencí.[3]

Vydělování územní samosprávy z celkového mocenského systému má stránku územní, obyvatelskou a institucionálně mocenskou. Volíme takto záměrně trojprvkovou strukturu typickou pro definování suverénní státnosti. Z pohledu klasické, tedy „horizontálně“ pojímané dělby moci pro potřeby ústavnosti pak je třeba posoudit, jestli vedle „tří mocí“ (zákonodárné, výkonné a soudní), případně dalších jako pojmenovaně nezávislých mocí (kontrolního

[2] Například v České republice se tak stalo ústavním zákonem o krajích (krajském zřízení) z roku 1997, který je postaven na pojmenování krajů a vyjmenování v nich se nacházejících okresů jako územně správních článků České republiky (tedy nikoliv samosprávných).

[3] Podle Ústavního soudu České republiky je: „ …..rozhodování o kompetencích územní samosprávy vždy politické...“, k tomu in: sp. zn. Pl. ÚS 34/ 02, sv. č. 29, č. 18.

charakteru, včetně ombudsmana, bankovně správního charakteru, atd.), lze připustit, že jiná než státně správní exekutivní činnost regionálního a komunálního charakteru, svojí výjimečností umožňuje tvrdit, že jde typ veřejné moci. Je takto zásadní otázkou, zda-li lze územní samosprávu považovat za zvláštní a tudíž skutečně samostatnou moc. K určitému výroku pozitivnímu můžeme dospět i s přihlédnutím ke skutečnosti, že dělba moci má vždy v sobě zakomponovány vzájemné vztahy mocenské komunikace, tedy vztahy iniciativního, regulativního, kontrolního i sankčního typu.[4]

Vztah veřejnoprávní samosprávy a státní veřejné moci je předurčen především tím, že stát ústavou a zákony vymezuje rámec této samosprávy. Samosprávě je obvykle veřejnou mocí umožněno, aby svůj konkrétní vnitřní systém a pravidla vnitřního života upravila normami schvalovanými svými orgány, a dále eventuelně aprobovanými orgány veřejné moci.[5] Stát se současně zavazuje v souladu s pravidly „právního státu“, že do tohoto rámce nebude zasahovat. A od samosprávných institucí se naopak očekává, že nebudou tento rámec překračovat a to jak z hlediska svých rozhodovací pravomocí, tak především expanzí věcné působnosti. A navíc, samosprávné jednotky mohou od systému veřejné moci očekávat ochranu před zasahováním do prostoru, jenž je samosprávě poskytnut.[6] Nicméně, evropsko- kontinentální charakter územní samosprávy ji vertikálně spojuje s výkonem centrální státní správy v místech (v České republice konceptem tzv, přenesené působnosti), takže se může správa v místech *vizuálně* splývat se skutečnou samosprávou. Územní samospráva je tedy systémem relativně podřazeným moci zákonodárné a výkonné, což smysl určité ústavní samostatnosti územní samosprávy modifikuje a relativizuje. Přikláníme se takto k tvrzení, podle něhož žádná z ústavních „mocí“ není a nemůže být samostatnou absolutně a že tedy úplná samostatnost nemůže být měřítkem pro posouzení stupně vyčlenění určitého mechanismu. Potom i systém územní samosprávy lze chápat jako relativně nezávislý, a tudíž i svým autonomním mocenským fenomenem (sice jako součást veřejné správy) vyčleňující ústavní mechanismus do relativně autonomní pozice. A přitom je také nutné hledat smysl teto diskuze (výroku, k němuž se přikláníme), tedy čemu může toto

[4]I zákon Parlamentu ČR může být zrušen podle čl.87 odst. 1a) Ústavy ČR pokud je v nesouladu s ústavními normami, což je typem jedné z odpovědnostních sankcí v ústavněprávních vztazích.
[5]K ústavní „delegaci“ samosprávné normotvorné činnosti zastupitelstev viz komentář ke čl.104 Ústavy České republiky, in: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 814 a násl.
[6] Srov. k tomu čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož může orgán územní samosprávy ústavní stížnoatí napadnou nezákonný zásah státu do rozsahu samosprávných práv (písm. c)

konstatování sloužit. Vracíme se tak k podstatě věci – čemu slouží územní samospráva ve své podstatě? Demokratickému vládnutí, účelové a účelné správě míst a jejich rozvoji, k účasti občanů na správě věcí veřejných. Tato správa, tento podíl má konkrétní zákonnou podobu, a tu je třeba nejen využívat ale i chránit. A pro vědeckou frontu pak zásadní úkol – auditovat případné pohyby, které tuto autonomii narušují.

**Ústavně-politická dilemata v systému vertikální dělby moci.** Jestliže přijmeme tvrzení v tom smyslu, že územní samospráva je určitou mocí v systému ústavní dělby moci, pak je otázkou, zda v politicko-mocenské skutečnosti tomu tak skutečně je anebo to je spíše ústavněprávní vize, dokonce i „klam“, rozpornost, dilema. Jaká testovací kritéria tedy lze nastavit ke zjištění úrovně územní samosprávy:

1. kritérium rozsahu samostatné působnosti: zde jde o vztah mezi samostatnou a přenesenou působností (jako zvláštní dilema české právní úpravy), čili jde o otázku skutečného obsahu možné věcné působnosti v oblastech vymezených zákony (o obcích a krajích) jako sféry vlastního mocenského rozhodování,

2. kritérium míry vázanosti orgánů územní samosprávy (jejich úřadů) s mocí vládní a výkonnou, a jejich faktické podřízenosti centrálním orgánům státní správy: zde jde o to, jaký je rozsah legislativní ingerence státní centrální správy a zejména skutečná úloha úřední komunikace po linii ministerské, což určuje skutečnou úroveň mocenské podřazenosti územní samosprávy a tudíž i úroveň skutečné (*de facto*) ústavněprávní samosprávy,

3. kritérium ekonomicko-finanční schopnosti zabezpečovat potřeby místa (regionů), včetně investiční aktivity, což značně závisí na vztahu příjmové a výdajové úrovně místního rozpočtu,

4. kritérium rozsahu a intenzity kontroly, dozoru a dohledu, a jiného vlivu vůči orgánům územní samosprávy, a to jak ze strany vlády, ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy, orgánů decentralizované či dekoncentrované státní správy, tak i orgánů v samotné veřejné správě nadřazených (například vztah krajského úřadu k orgánům komunální samosprávy),5. kritérium úrovně občanské angažovanosti, motivovanosti k účasti na místní věcech veřejných, jakož i reálné možnosti k uplatňování „místní demokracie“,

6. kritérium úrovně schopností volených funkcionářů, resp. úředního profesionálního aparátu: existuje proměnnost politické, vzdělanostní a kulturní úrovně a hlavně možný organizační

diletantismus periodicky opakované obměny personální skladby orgánů územní samosprávy, přičemž demokracie to podvědomě připouští, a to zejména v komunálních podmínkách, což má vliv na rozvoj potenciálního koruptivního jednání, neefektivních i riskantních rozhodnutí, pasivity, nápadu trestní odpovědnosti (nyní územní samosprávy tam, kde nejde o výkon moci), atd.,

7. kritérium optimální teritoriální formy s ohledem ke specifičnostem regionu: přirozený přírodní, demografický, dopravně infrastrukturní charakter regionu musí umožňovat dostupnost úřadů i dostupnost volených orgánů samosprávy,

8. kritérium řešení odpovědnosti územní samosprávy: územní samospráva je mocenským systémem, což znamená, že její rozhodování vyvolává očekávané i jiné právní a faktické důsledky,

9. kritérium soudní ochrany územní samosprávy: jestliže je systém územní samosprávy v zásadě podřazen centrální moci, je nutné, aby v systému veřejnoprávní spravedlnosti byla nastavena procesní kritéria, která umožní soudní přezkoumatelnost rozhodnutí orgánů státní správy vůči orgánům územní samosprávy,

10. kritérium občanské potřebnosti územní samosprávy ( jako přítomnost či absence vztahu obyvatel k územní samosprávě).

Nejméně tato výše uvedená kritéria jsou nejen souhrnným testem zjišťování efektivity systému územní samosprávy, ale měla být vždy konfrontována s otázkou, zda-li jakákoli reformní legislativní změna, která se týká jak samotné územní samosprávy tak i případně rezortů státní správy je schopna samostatnost a samosprávnost když ne chránit, tak respektovat, a rozhodně nikoliv nepoškozovat.

**K problematice odpovědnosti orgánů územní samosprávy.** Jako výchozí hypotézu předkládáme naši ustálenou konstataci v tom smyslu, že veřejná moc musí být mocí kontrolovatelnou a její rozhodnutí opravitelnými.[7] To se přirozeně týká i samosprávy územní, která je typem veřejné moci (veřejné správy), čili i s její činností musejí být spojeny odpovědnostní důsledky. Máme zde na mysli právní důsledky charakteru veřejnoprávního. Ze

[7]Viz k tomu in: Klíma, K. a kol. Odpovědnost veřejné moci. Metropolitan University Prague Press, Praha 2014, s. 7 a násl.

zvláštního pohledu ústavního práva to pak znamená odpovědnost za plnění funkcí veřejné moci, které ukládají normy ústavy přímo nebo na jejich základě normy *podústavního* charakteru. V tom smyslu vylučujeme trestně právní pojetí, tak jak obce a kraje z tohoto druhu odpovědnosti při výkonu jejich moci to vylučuje zákon o trestní odpovědnosti právnických osob.

Orgány územní samosprávy disponují rozhodovacími pravomocemi, které mají charakter normativně regulativní (jako akty prvotního charakteru) a dále pak akty druhotného charakteru (nařizovací, prováděcí). Jednou z vážných otázek je přitom zásada komplementarity, tedy jednota právního systému, jeho vzájemná provázanost věcná a procesní. V tom smyslu je nejdůležitější vymezení věcného zákonného rámce činnosti zastupitelstev v oblasti tzv. samostatné působnosti, neboť v tom rámci mohou působit relativně volně. Obce a kraje jako územní samosprávné jednotky nesou veřejnoprávní odpovědnost za dodržení tohoto rámce. Dilema právní úpravy tzv. samostatné působnosti je postaveno na tom faktu, že zákony (o obcích a krajích) tuto působnost upravují jako výčet oblastí, v nichž může rozhodovat zastupitelstvo, a přitom respektovat, že tzv. přenesená působnost je svojí povahou vymezena jako rozhodování o právních „věcech“ tak jak to stanoví jednotlivé zákony. Je takto základní otázkou veřejnoprávní odpovědnosti orgánů územní samosprávy nevykračovat z mezí tzv. samostatné působnosti.

V řešení otázky odpovědnosti orgánů územní samosprávy je důležité posoudit i úlohu subjektivního faktoru jako dilema možného organizačně řídícího diletantismu. Totiž, personální stránka a hlavně způsob obsazování volených orgánů územní samosprávy je značně závislý na občanské moderaci celého systému, nebo-li na úrovni subjektivního faktoru. Nejde totiž ani tak o to, jaká verze volebního systému (zpravidla některé verze proporcionálního zastoupení) je zákonem zvolena. Zastupitelská demokracie především v základním stupni samosprávy (v obcích a městech) je závislá na výběru stranických kandidátů místními složkami registrovaných politických stran a nebo stran tzv. volebních. Zvláště druhé zde jmenované typy seskupení umožňují vytvářet skupinová zájmová *lobby*, jejichž motivace směřuje k realizaci cílů skupinových namnoze sledujících výhodný ekonomický efekt ( tzv. „lokální oligarchie“). Když pomineme možnost nepopularity zakonzervovaných lokálních stranických struktur, kopírujících centrální politický systém, pak případná „očividná“ expanzivnost a ziskuchtivost lokálních magnátů případně ovlivňujících sponzorskými způsoby místní infrastrukturu (sportovní, kulturní, restaurační, apod.) je schopna smysl samosprávnosti značně deformovat. Jde potom o podstatně

horší defekt lokální demokracie než povolební určitou neschopnost nově zvolených funkcionářů zajistit správné fungování správy obce nebo města. Periodicita obměňování voleného sestavu zastupitelů a radních má tak dvě protipolné stránky: a sice, na jedné straně faktor zabraňující konzervaci personální moci a na druhé straně možnou opakovanou regeneraci personálního managementu místní moci.

**A několik poznámek závěrem.** Vertikální dělba moci v kontinentální Evropě je zatížena administrativní regionalizací, jako určitým anachronismem bývalé monarchické moci, která potřebovala zajišťovat svojí dominanci v teritoriálním rámci plochy celé země. Logika plošných rozměrů země podmiňuje zpravidla počet stupňů nezbytného dělení země čímž může vést k jisté zkušenosti trojstupňového členění (rozsahem velké země) a dvoustupňového členění (rozsahem „malé“země)./8 Připusťme též „zátěž“ historického vývoje v podobě přirozených středisek „okresů“ a také „krajských měst“.[8]

Vážnost problematiky spočívající ve vztahu systému územní samosprávy s celým systémem zastupitelské demokracie závěrem umožňuje položit otázku, zda-li existuje právo občanů na samosprávu. Pokládáme za nepochybné že územní samosprávu nelze oddělit od tzv. podstatných náležitostí demokratického právního státu (podle čl. 9 Ústavy ČR). Navíc, systém územní samosprávy má „díky“ hlavě VII. Ústavy ČR garantovány ústavní základy principiálního typu,[9] což zaručuje případnou rigiditu změn spočívajících v užití ústavního zákona.[10]

Územní samospráva má charakter politicko mocenské instituce. Jako přímo volená součást zastupitelské demokracie je založena na obyvatelstvu vázanému zpravidla trvalým bydlištěm na obce, a tudíž i na vyšší regionální strukturu. Odpověď na otázku povahy „práva na samosprávu“ tak musíme hledat v logice zakotvení politických svobod (ve článcích 17 až 23 Listiny základních práv a svobod). Totiž, při jejich zásadní individuální užitelnosti ( svoboda projevu, právo sdružovat se v politických stranách a spolčovat se v soukromoprávních

[8]A můžeme tak dojít k jinému srovnávacímu dilematu: je trojstupňová struktura územní samosprávy České republiky „nadbytečná“ (v situaci něco přes 10 mil obyvatel, když trojstupňové je taktéž Slovenská republika v situaci něco přes 5 mil. obyvatel?).

[9]Což znamená pouze utvrzení zásadních otázek nikoliv konkretizace systému a už vůbec ne konceptu volebního systému do adekvátních územně samosprávných orgánů.

[10]Česká ústavněprávní jurisdikční praxe již řešila protiústavnost tzv. ústavního zákona ( v roce 2009 ústavně nemožné „samorozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentem České republiky), ale neřešila kolizi novely ústavního zákona, který by zasahoval do „materiálního jádra“ ústavy, tedy zejména do tzv. podstatných náležitostí demokratického právního státu.

sdruženích, právu volit) je podstatným výsledkem vznik právnické osoby *ex lege* (politické strany, spolku, v hospodářském sdružování pak odborové organizace). Obce, města a kraje jsou tedy vždy i občanským volebním korpusem. Právo na územní samosprávu tak lze považovat za zvláštní volební a občanský institut konstitutivně decizního typu, a to *ex constitutione*, potažmo *ex lege*. Občané obce, města a kraje tak mají právo účasti na správě věcí veřejných tohoto typu a tudíž i právo na samosprávu veřejnoprávního typu.

**Zoznam použitej literatúry:**

KLÍMA, Karel a kol. 2009. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk.2009. 1441 s., ISBN 978-80-7380-140-3

KLÍMA, Karel et al. 2011. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 2011. 431 s., ISBN978-80-7380-296-7

KLÍMA, Karel. 2012. *O právu ústavním.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 316 s., ISBN 978-80-7357-557-5

KLÍMA, Karel. 2016. *Teorie veřejné moci (vládnutí).* 3. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016,428 s., ISBN 978-80-7552- 331-0

KLÍMA, Karel a kol. 2013. *Odpovědnost veřejné moci.* Metropolitan University Prague Press, 2013, 503 s., ISBN 978-80-86-855-94-3

KLÍMA, Karel.2014. *Odpovědnost územní samosprávy*. Metropolitan University Prague Press, 2014, 314 s., 978-80-87956-09-0

KOSAŘ, David a kol.2014. *Ústavní právo*. *Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.2014, 636 s., ISBN978-80-74-78.

RYCHETSKÝ, Pavel et al.2015. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky.* Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, 1224 s., ISBN 978-80-7478-809-3.

SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky.* Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, 949 s., ISBN 978-80-7179-869-9

**Kontaktní adresa autora:**

prof. et doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
Metropolitní universita Praha, o.p.s., Učňovská 100/1, 190 00, Praha 9, Jarov
e.mail: karel.klima@mup.cz

# Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky)*

# Theoretical and Legal Resources of the Municipal Self-Governance with the Focus on the Slovak Republic Conditions

**Igor Palúš**

**Abstract**
The author concentrates his attention on the selected theoretical and legal issues and problems of the municipal self-governing with reference to the Slovak Republic conditions. Accordingly, he analyses the constitutionally secured municipal rights to self-governance, its forms of implementing by the municipality self-governance and the local territorial self-governance being the integral part of the Constitution substantial core. In all the mentioned areas the author points to the problematic legislative areas and institutes and at the same time he suggests their possible legal solutions based on the law sciences knowledge, V4 countries experience and the needs of municipal self-governing units as well.

**Key words**: municipal self-governance, municipal right to self-governance, forms of implementation municipal self-governance, substantial core of Constitution

## Úvod

Územná samospráva je formou výkonu verejnej moci, ktorú obce a vyššie územné celky uskutočňujú prostredníctvom svojich volených orgánov, ako aj priamymi formami demokracie – zhromaždeniami obyvateľov obce a miestnym referendom, resp. referendom na území samosprávneho kraja. Územná samospráva však nie je rovnocenným partnerom štátu, pretože vzniká na základe jeho sebaobmedzenia a jej mocenské rozhodnutia sú vykonateľné len za pomoci štátneho donútenia, keďže nedisponuje vlastnými mocenskými zložkami, resp. disponuje s nimi len v obmedzenej miere [Koudelka 2007, s.23, Palúš, Hencovská 2013, s. 30-31]. Na druhej strane územná samospráva má dôležitú úlohu v oblasti posilňovania deľby moci, pretože zabraňuje jej sústredeniu v jednom mocenskom centre, a tým aj jej možnému zneužitiu. Inak povedané, v rámci teórie deľby moci obmedzuje centrálnu moc a to vo vertikálnom zmysle, popri horizontálnej deľbe moci realizovanej na ústrednej úrovni systémom vzájomných brzd a protiváh v rámci vzťahov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej.

Na základe územnej samosprávy určuje Ústava Slovenskej republiky (podobne ako ústavy ďalších demokratických štátov) obec. Takéto ústavné zakotvenie má niekoľko dôvodov

* Príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0340/17.

a súvislostí. Predovšetkým sa týmto vyjadrením zvýrazňuje priamy a tesný vzťah (blízkosť) obce k jej obyvateľom, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, a od vôle ktorých odvádzajú svoje postavenie orgány obce – obecné zastupiteľstvo a starosta. Existujú názory, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť ako fungovanie a organizácia verejnej moci na vyšších stupňoch [Mikule 2003, s. 412, Konečný 2012, s. 18 s nasl.]. Dobré fungovanie obecnej samosprávy, vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo je hlavným predpokladom jej efektívnosti. Takéto poňatie obecného zriadenia nadväzuje na historický pôvod obcí a ich trvalejší charakter v porovnaní s inými územno-samosprávnymi jednotkami. Obec je jediné združenie, ktoré je také prirodzené, že všade, kde sa ľudia spájajú, vzniká obec sama od seba [De Tocqueville 2006, s. 160]. Nie náhodou už Aristoteles tvrdil, že obec je „právne spoločenstvo, ktoré tvoria viaceré rodiny a ktoré neexistuje len na okamžitú potrebu“ a preto „dokonalým spoločenstvom je štát utvorený z viacerých obcí“ [Aristoteles 1996, s. 21 a 1252 b].

Historický pôvod obcí a s ním súvisiaca ich trvalejšia existencia, má dopad aj na špecifické postavenie obcí v systéme spoločensko-právnych vzťahov. Obec nemožno, napr. rozpustiť na základe rozhodnutia jej obyvateľov a jej odlišnosť od iných právnických osôb sa prejavuje, povedané slovami A. Merkla, aj v tom, že obec má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať [1932, s. 202 - 203]. Konečne, aj história československej, resp. slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako samosprávnych jednotiek preukázalo veľkú stabilitu v spravovaní záležitostí, ktoré im boli zverené. Obce majú aj v súčasnej dobe, pri vynaložení vlastného úsilia a pri vytvorení potrebných legislatívnych a finančných podmienok zo strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady k dosahovaniu stability výsledkov. V naznačenom zmysle obce predstavujú prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom táto ich pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti.

Osobitným dôvodom, pre ktorý treba v našich podmienkach venovať pozornosť (teoretickú i legislatívnu) obecnému zriadeniu, je sídelná štruktúra slovenských obcí. Z celkového počtu 2890 obcí je viac ako 1150 takých, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov, a z toho počtu vyše 400 obcí má menej ako 250 obyvateľov. Práve veľké množstvo malých obcí spôsobuje –

ako vyplýva z analýzy Inštitútu finančnej politiky – že Slovensko má viac ako 3,5 násobný vyšší podiel starostov a vyše 2 násobný počet poslancov obecných zastupiteľstiev na 100 000 obyvateľov, než je priemer Európskej únie. Alarmujúci je fakt, že obce do 250 obyvateľov minú viac ako polovicu všetkých výdavkov na výkon správy (hlavne platy a odmeny starostov a poslancov), pričom počet takýchto obcí stúpa.

**Ústavné zakotvenie práva na samosprávu**

Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR, ústava) výslovne nezakotvuje vo svojom obsahu právo na samosprávu, avšak možno ho vyvodiť logickým výkladom ústavných noriem upravujúcich územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s princípmi, na ktorých je ústava založená, resp. z ktorých jej obsah vychádza. Právo obce na samosprávu patrí k implikovaným ústavným normám, ktoré napĺňa pojmové zložky každého subjektívneho práva, t. j. oprávnenie obce na výkon územnej samosprávy, oprávnenie obce požadovať od iných subjektov (vrátene štátu) určité správanie, ako aj oprávnenie obce domáhať sa právnej ochrany zo strany štátu v prípade, ak došlo k neoprávnenému zásahu do práva na výkon územnej samosprávy [Palúš, Jesenko a Krunková 2010, s. 30 -31].

Z formálneho hľadiska naša ústavná úprava nedosahuje úroveň ponímania práva na samosprávu obsiahnutého v ústavách iných krajín V4, osobitne Česka a Poľska. Ústava Českej republiky v čl. 100 ods. 1 zakotvuje právo na samosprávu územným samosprávnym celkom ako územným spoločenstvám občanov. Ústava Poľska fixuje, že územné členenie Poľskej republiky je založené na decentralizácii verejnej moci, pričom všetci obyvatelia základného územného členenia štátu tvoria zo zákona samosprávne spoločenstvo (čl. 15 ods. 2 a čl. 16 ods. 1 ústavy). Význam a úloha, ktorú územná samospráva v systéme verejnej moci v Poľsku zohráva výslovne vyplýva z čl. 16 ods. 2 ústavy, kde sa hovorí: „v medziach zákonov prináleží samosprávam podstatná časť verejných úloh, ktoré vykonávajú vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť“.

Samotné ústavné vyjadrenie práva na samosprávu nie je rozhodujúce (hoci nie zanedbateľné), keďže jeho obsah je v zásade rovnaký a vyjadrenie nachádza vo väčšine demokratických štátov v zákonoch dotýkajúcich sa obecnej samosprávy. Výnimku z toho pravidla predstavuje v stredoeurópskom priestore ústavná úprava obecnej samosprávy v Rakúsku [Grospič 1995, s. 449 - 452] a do určitej miery aj v Maďarsku [Olexa 2014, s. 20 -21]. Vo všeobecnosti možno obsah práva na samosprávu vymedziť ako oprávnenie územného

samosprávneho celku (v našom prípade obce) spravovať si svoje záležitosti samostatne, v rozsahu určenom ústavou a zákonmi bez priameho zasahovania štátu a jeho orgánov. V konkrétnej podobe ide hlavne o právo obce samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a svojimi finančnými prostriedkami, stanovovať miestne dane a poplatky, prijímať všeobecne záväzné nariadenia v rámci samostatnej pôsobnosti i v rámci preneseného výkonu štátnej správy a združovať sa s inými obcami na zabezpečovanie vecí spoločného záujmu (porovnaj čl. 65,66, 68 ods. 1 a 72 ods. 2 Ústavy SR).

Súhrne možno povedať, že do samostatnej pôsobnosti obce sú zaradené tie záležitosti, ktoré sa bezprostredne dotýkajú života obyvateľov obce a svojim významom neprekračujú rámec jej územia. Štát si však vo vzťahu k obecnej samospráve ponecháva dozorné a kontrolné funkcie a to najmä v záujme zabezpečovania ústavnosti a zákonnosti. Výrazom sebaobmedzenia štátu a zachovaním autonómie obce (územného samosprávneho celku) je však ústavná garancia, v zmysle ktorej povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať iba zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy.

V právnej teórií (skôr zahraničnej, než slovenskej) sa vedú sporadicky diskusie o tom, kto je subjektom práva na samosprávu – obec, obyvatelia obce tvoriaci jej personálny základ, resp. nimi zvolení zástupcovia, alebo toto právo prináleží jednotlivým obyvateľom obce, ktoré im ústava síce výslovne nepriznáva, ale teoretickou konštrukciou sa možno k nemu dopracovať [Dušek 2012, s. 37 -38, Matula 2016, s. 17, Palúš, Jesenko a Krunková 2010, 30 - 36]?

Za najproblematickejšiu považujeme posledne uvedenú alternatívu, t. j. konštrukciu obecnej samosprávy založenú na práve občanov na samosprávu. Uvedieme niekoľko argumentov, prečo sa nám takáto koncepcia nepozdáva. Len ťažko by bolo možné takto koncipovanému právu občanov priznať subjektívno-právny charakter , t. j. možnosť domáhať sa ho z hľadiska jeho realizácie voči verejnej moci, resp. štátu, keď nie je výslovne zakotvené v ústave, či v medzinárodných zmluvách o ľudských právach. Nie je obsiahnuté ani v Európskej charte miestnej samosprávy, a doposiaľ ho výkladom nevymedzil ani ústavný súd. Už vôbec ho nemožno vnímať ako subjektívne právo majúce prirodzenoprávny charakter, okrem iného preto, že územná samospráva historicky vznikla ako výsledok sebaobmedzenia štátu a jeho ochoty decentralizovať výkon verejnej moci na neštátne korporácie, v tomto prípade obce, resp. iné územno-samosprávne celky, nie na občanov, obyvateľov týchto územno-samosprávnych celkov.

Problematicky pôsobí aj realizácia analyzovaného práva v praxi tých obcí, kde nefungujú orgány obce, t. j. v obciach, kde nikto nemá záujem o výkon funkcie starostu obce, resp. poslancov obecného zastupiteľstva (na Slovensku takéto obce reálne existujú, keď sa ani v nových voľbách nepodarí konštituovať orgány obecnej samosprávy). Je viac ako diskutabilné, či by mohli obyvatelia takejto obce realizovať svoje právo na samosprávu v inej obci, ak súčasná ústavnoprávna úprava viaže možnosť participácie na výkone územnej samosprávy na trvalý pobyt v obci.

Za problémové považujeme aj názory, podľa ktorých sú nositeľmi práva na samosprávu obyvatelia obce ako celok, resp. nimi zvolení zástupcovia. Máme za to, že takéto tvrdenie neobstojí nielen z hľadiska právneho, ale aj z hľadiska politicko-inštitucionálneho. Nazdávame sa, že existencia právneho subjektu, ktorý je odlišný od svojho personálneho substrátu, je nutným predpokladom výkonu práva na samosprávu. Ak sa totiž určité spoločenstvo (v našom prípade obyvatelia obce) chce spoločne podieľať na správe vecí verejných, musí vytvoriť dostatočne efektívny subjekt, ktorý je schopný vlastným menom vstupovať do právnych vzťahov, a ktorý má vytvorené vnútorné mechanizmy umožňujúce regulovať jeho správanie. Z uvedeného vyplýva, že právo na samosprávu je možné považovať za právo kolektívne, avšak jeho nositeľmi nie sú jednotliví obyvatelia obce, ani obyvatelia obce ako celok, ale obec.

Súhrne povedané, za subjekt práva na samosprávu považujeme obec (v širšom zmysle ponímania územnej samosprávy vyšší územný celok), pričom jedným dychom dodávame, že obyvatelia obce na tomto práve participujú prostredníctvom práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Inak povedané, elementárny význam práva obce na samosprávu treba vidieť v uznaní práva jednotlivých obyvateľov obce participovať na správe verejných záležitostí. Formy tejto participácie upravuje priamo Ústava SR v čl. 67 ods. 1 a čl. 69 ods. 1 až 3. Je otázkou (o ktorej ešte budeme hovoriť), či má byť participácia obyvateľov obce obmedzená len na akt volieb a účasť na miestnom referende, prípadne účasť na zhromaždeniach obyvateľov obce.

V diskusiách s predstaviteľmi obecných samospráv, výnimočne aj s predstaviteľmi právnej teórie sa možno stretnúť s otázkou, či a do akej miery sa môže vo vzťahu k právu obce na samosprávu uplatniť Ústavným súdom SR sformulovaný pozitívny záväzok štátu v záujme prijímania efektívnejšej legislatívy. Úvahy tohto druhu nemajú reálny základ, keďže ústavný súd vyvodil pozitívny záväzok štátu vychádzajúc z úvahy, že ak ústava priznáva právo (ľudské,

základné), no ponecháva ho bez právneho účinku, je povinnosťou Slovenskej republiky , a v jej mene Národnej rady SR, prijať zákon, ktorým sa právny účinok ustanoví. Pozitívny záväzok štátu sa týka ľudských práv a my sme vyššie uviedli, že právo na samosprávu patrí obci a nie jednotlivým jej obyvateľom. Naviac ústavne garantované právo obce na samosprávu je upravené vo vykonávacích zákonoch, osobitne v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení), zaručujúcich právne účinky ústavou garantovaného práva obce. Aj v tomto prípade je inou otázkou (a veľmi dôležitou – pozri ďalej), aká je precíznosť a z nej vyplývajúca efektívnosť zákonnej úpravy.

**Formy uskutočňovania samosprávy obce**

Z hľadiska foriem účasti obyvateľov na obecnej samospráve ide o kombináciu inštitútov zastupiteľskej demokracie (orgány obce) a priamej demokracie (miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce). Ústava SR v čl. 69 ods. 1 a zákon o obecnom zriadení v § 10 ods. 1 zakotvujú, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Kým z ústavy vyplýva, že starosta je výkonný orgán obce, vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok (čl. 69 ods. 3), postavenie zastupiteľstva obce ústava neupravuje, len konštatuje, že obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci. Z uvedenej dikcie možno dedukovať, že obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský orgán, čo výslovne deklaruje zákon o obecnom zriadení v § 10 ods. 2. Ústava zakotvuje priamu voľbu orgánov obce, pričom volebné právo priznáva obyvateľom obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Volebné obdobie obidvoch orgánov obce je v zmysle ústavy rovnaké, t. j. 4 roky. Z uvedeného vyplývajú dva závery, prvý, starosta obce a poslanci obecného zastupiteľstva sú jediní predstavitelia obecnej samosprávy, ktorých volia obyvatelia obce, druhý, starosta obce aj obecné zastupiteľstvo odvádzajú svoj mandát priamo od svojich voličov, ktorí sú zdrojom konštitutívnej moci v miestnych podmienkach. Inak povedané, starosta obce i obecné zastupiteľstvo sú z hľadiska svojho vzniku (kreovania) na sebe nezávislí.

Kým prvý pilier zastupiteľskej demokracie – ktorej je územná samospráva súčasťou – t. j. voľby orgánov obce ako jediný legitímny spôsob ich kreovania sa viaže na obecné zastupiteľstvo i starostu, charakter ich mandátu ako druhý pilier zastupiteľskej demokracie, vykazuje vo vzťahu k orgánom obce zásadný rozdiel. Ústava o povahe mandátu poslancov obecného zastupiteľstva –

na rozdiel od poslancov Národnej rady SR – nehovorí a výslovne túto otázku nerieši ani zákon o obecnom zriadení.

Povahu mandátu poslancov obecného zastupiteľstva možno nepriamo vyvodiť z obsahu zákona o obecnom zriadení, konkrétne § 26 (sľub poslanca) a § 25 ods. 2 (zánik mandátu poslanca). Poslanec obecného zastupiteľstva sa vo svojom sľube zaväzuje riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce, dodržiavať ústavu, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne prepisy a tieto uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia. Z obsahu sľubu je zreteľná reprezentatívnosť poslaneckého mandátu (riadne plniť povinnosti, ochraňovať záujmy obce a jej obyvateľov) a tiež voľnosť mandátu (uplatňovanie mandátu podľa vedomia a svedomia poslanca), ktorú však limitujú záujmy obce a dodržiavanie ústavy a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov. Reprezentatívnosť mandátu dotvárajú spôsoby jeho zániku, medzi ktorými nie je možnosť odvolania poslanca obecného zastupiteľstva jeho voličmi.

Kým o povahe mandátu poslanca obecného zastupiteľstva sa ústava nezmieňuje, k povahe mandátu starostu obce sa naopak vyjadruje zreteľne v čl. 69 ods. 3, kde sa uvádza: „Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon“. Toto ustanovenie jasne deklaruje imperatívny obsah mandátu starostu obce, ktoré konkretizuje v § 13a ods. 3 a 4 zákona o obecnom zriadení. Nie je priestor, aby sme na tomto mieste podrobnejšie rozoberali inštitút odvolania starostu obce, považujeme však za potrebné pripomenúť, že jeho zákonná úprava obsahuje niekoľko problémových, priam kontroverzných, miest, ktoré sa následne negatívne premietajú do praxe obecných samospráv pri jeho – pomerne zriedkavom – využívaní.

Slovenská právna úprava nepozná možnosť ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred uplynutím jeho volebného obdobia, bez ohľadu na to ako koná, resp. pôsobí, prípadne je dlhšiu dobu nečinné. V našich podmienkach ide o jediný orgán verejnej moci s takouto „výsadou“. Treba zdôrazniť, že ústava v čl. 102 ods. 1, písm. e) upravuje situácie, kedy môže prezident Slovenskej republiky rozpustiť Národnú radu SR ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán nášho štátu a rad ústav štátov Európskej únie upravuje možnosť ukončenia činnosti zastupiteľského orgánu územnej samosprávy buď priamo, alebo k takejto úprave zmocňuje zákonodarcu. Dôvodom býva spravidla nečinnosť (uznášaniaschopnosť) orgánu

územnej samosprávy viažuca sa na určitú dobu alebo protiústavné konanie (rozhodovanie), nerešpektovanie výsledkov miestneho referenda, či iný zreteľahodný dôvod stanovený ústavou alebo zákonom.

Pre nás by mohla byť inšpirujúcou úprava týchto otázok v ústavách susedných štátov V4. Ústava Českej republiky uvádza, že zákon ustanoví za akých podmienok sa vyhlásia nové voľby zastupiteľstva pred uplynutím jeho funkčného obdobia(čl. 102 ods. 2 ústavy), v Poľskej ústave sa hovorí: „Sejm môže na návrh predsedu Rady ministrov rozpustiť uznášajúci (sa) orgán územnej samosprávy, ak tento orgán zvlášť závažným spôsobom porušuje ústavu alebo zákon“ (čl. 171 ods. 3 ústavy), maďarská ústava stanovuje, že „podľa rámcového zákona môže zastupiteľský zbor vyhlásiť svoje rozpustenie“. Národné zhromaždenie na podnet vlády, po vyžiadaní stanoviska ústavného súdu rozpustí protiústavne pôsobiaci zastupiteľský zbor (čl. 35 ods. 4 až 6). Sebarozpustením zastupiteľského zboru, alebo ak ho rozpustí parlament sa končí aj mandát starostu obce (čl. 44 ods. 4 ústavy).

Máme zato, že právna úprava ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred uplynutím jeho volebného obdobia, popri existujúcej možnosti odvolania starostu obce, by obidva orgány obce viedla k prirodzenej snahe o vzájomnú súčinnosť a spoluprácu pri výkone obecnej samosprávy, čo by nepochybne naplnilo zmyslel ich činnosti smerujúci k rozvoju obcí a zabezpečeniu potrieb ich obyvateľov. Prax obecných samospráv prináša veľa prípadov, ktoré naše úvahy potvrdzujú.

Ústava nerozčleňuje pôsobnosť obce medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo, túto otázku a jej riešenie ponecháva na bežné zákonodarstvo. Z jeho obsahu vyplýva, že obidva orgány obce disponujú pôvodnou pôsobnosťou, pričom vo všeobecnosti platí, že starosta zásadne pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo, najmä v tzv. prípravnej fáze. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, využijúc pluralitu názorov podmienenú jeho personálnym zložením, starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami majúcimi individuálny charakter. Orgány obce pritom nie sú v pozícií vzájomnej nadriadenosti, či podriadenosti [Gašpar 1998, s. 292]. Zároveň však treba dodať, že zákon pri uskutočňovaní obecnej samosprávy v mnohých prípadoch predpokladá a vyžaduje vzájomnú súčinnosť a spoluprácu obidvoch orgánov obce tak, aby ani

jeden z nich nemohol kumulovať moc, resp. paralyzoval činnosť druhého orgánu. Je pravdou, že túto požiadavku zákon o obecnom zriadení neplní dostatočne precízne.

Pri uskutočňovaní samosprávy obce je nutné spájať pozíciu obecného zastupiteľstva a starostu s ústavným vymedzením pojmu obec, v zmysle ktorého je obec „samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky združujúcim osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt“ (čl. 64a ústavy). Uvedené ústavné vymedzenie možno chápať v dvojakom zmysle. Po prvé, obec organicky začleňuje do rámca štátu, z čoho vyplýva, že obec je súčasťou celku z hľadiska svojho územia, obyvateľstva i teritoriálnej štruktúry. Následne možno vydedukovať, že orgány obce sa svojou činnosťou nesmú dostať do rozporu s cieľmi štátu vo vzťahu k územiu Slovenskej republiky, vo vzťahu k obyvateľom tejto krajiny, ani vo vzťahu k teritoriálnej štruktúre štátu. Na druhej strane musí činnosť orgánov obce smerovať k obsahovému naplneniu samosprávy obce, ako aj k naplneniu samostatnosti obce ako správnemu celku – to všetko pri zohľadnení záujmov a potrieb obyvateľov žijúcich v obci [Palúš, Jesenko a Krunková 2010, s. 94 a 124].

Aj keď zastupiteľskú demokraciu možno považovať za dominantnú formu participácie obyvateľov na výkone samosprávy obce, nie je správne ju jednostranne forsírovať, pretože voľbami síce dochádza k preneseniu mandátu obyvateľov na ich zástupcov (prvok ústavno-kreatívny), to však má objektívne za následok (najmä v mestách a veľkých obciach) vzdiaľovanie rozhodovania a kontroly rozhodnutí od originálneho subjektu moci – obyvateľov obce. Prekonávanie tohto nedostatku, ktorý nesie so sebou nebezpečenstvo odtrhnutia (odcudzenie) vykonávateľov moci od ich primárnych nositeľov, je možné prekonávať využívaním priamych participačných foriem, ktorými sú v zmysle ústavy a zákona o obecnom zriadení – miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce. Efektívne využívanie týchto foriem nepochybne obohacuje a kultivuje samotnú delegačnú demokraciu, pretože posúva obyvateľov obce bližšie do decíznej sféry a aj keď nie vždy bez ťažkostí, a nie vždy optimálne, predsa len učí obyvateľa rozhodovať o širšom okruhu záujmov, než sú jeho vlastné [Palúš a kol. 2016, s. 194].

V praxi obecných samospráv sa však uvedené formy priamej demokracie využívajú skôr výnimočne, než pravidelne, resp. často. Prekvapuje to hlavne z hľadiska využívania druhej formy – zhromaždenia obyvateľov obce, ktorá je optimálna pre malé obce a tých je na Slovensku veľa. Nemôžeme sa odvolať na výsledky seriózneho prieskumu, skôr na diskusie s volenými

predstaviteľmi obcí, resp. názory obyvateľov obcí zisťované v rámci kreovania záverečných prác študentov, ale hlavne na vlastnú dlhoročnú vedecko-výskumnú prácu. Na základe týchto zdrojov si dovolíme vymedziť tri okruhy dôvodov (príčin) nedostatočného využívania zmienených foriem priamej demokracie v praxi obecných samospráv.

Prvým, je príliš všeobecná právna úprava obidvoch foriem občianskej participácie, ktorá hlavne z miestneho referenda robí neefektívny inštitút, ktorého praktické uplatnenie prináša skôr problémy, než efektívny a prínosný výsledok. Druhým dôvodom je neochota, či neschopnosť (alebo obava?) volených funkcionárov obecnej samosprávy vzťahujúca sa hlavne k možnému organizovaniu zhromaždení obyvateľov obce. Tretí dôvod predstavuje pasivita obyvateľov obcí a miest, ktorá neraz jednu, či druhú formu participácie v miestnych podmienkach znefunkčňuje.

Tým sa dostávame aj k odpovedi na otázku, ktorú sme si v predchádzajúcej časti príspevku kládli, t. j. či postačuje, ak sa participácia obyvateľov obcí vyčerpáva volebným aktom a prípadnou účasťou na miestnom referende alebo zhromaždení obyvateľov obce. Je nutné zdôrazniť, že právna úprava pozná aj iné formy možnej participácie na výkone obecnej samosprávy. Spomenieme ústavné inštitúty – právo na informácie, či slobodu slova, ale aj zákonné možnosti, akými sú práca obyvateľov obcí v komisiách obecného zastupiteľstva, účasť na zasadaniach obecného zastupiteľstva, ktoré sú verejné, využívanie tzv. poslaneckých dní a pod. Ak sme pri hodnotení zastupiteľskej a priamej demokracie v miestnych podmienkach vyššie kritizovali ich nedôslednú právnu úpravu, na tomto mieste musíme zdôrazniť, že využívanie uvedených inštitútov a možností determinuje hlavne ľudský prvok, ten na strane obyvateľov obcí, a tiež, ten na strane nimi volených funkcionárov obecnej samosprávy.

**Územná (obecná) samospráva a materiálne jadro ústavy**

V právnej vede, osobitne vede ústavného práva, sa v posledných rokoch zvýrazňuje materiálne jadro ústavy ako fenomén potvrdzujúci demokratickú podstatu ústavy, predstavujúcu základný zákon demokratického a právneho štátu. Obsahové určenie materiálneho jadra ústavy nie je v podaní jednotlivých autorov vždy rovnaké, resp. nemožno ho vnímať ako definične presne a jednoznačne vymedzený pojem. Pokúsime sa jeho obsah vymedziť vo všeobecnej podobe a následne určiť, či a do akej miery, je jeho súčasťou územná (obecná) samospráva.

Materiálne jadro ústavy predstavuje ústavné princípy vyjadrujúce hodnoty, o ktoré sa opiera, resp. z ktorých vychádza obsahové zameranie ústavy, úprava ústavných inštitútov. Hodnoty majú objektívny charakter, t. j. štát ich môže len uznať, resp. z nich vychádzať, prípadne zvýrazniť význam určitých hodnôt na úkor iných hodnôt, nemôže však hodnoty – na rozdiel od právnych noriem – tvoriť [Balog 2014, s.23]. Niektoré ústavné princípy nemajú implicitné normatívne vyjadrenie v pozitívnom texte ústavy, sú v ústavách prítomné len explicitne, dotvára ich ústavný súd, resp. vedecký výklad autorov (ten však nemusí byť vždy rovnaký).

Východiskovým ustanovením vyjadrujúcim materiálne jadro našej ústavy je jej čl. 1, podľa ktorého je Slovenská republika demokratický a právny štát, v ktorom sa výkon verejnej moci opiera o demokratickú legitimitu a musí k nemu dochádzať na základe ústavy (zákonov) a v jej medziach. Netreba nijako zvlášť zdôrazňovať, že v naznačenom zmysle územná (obecná) samospráva patrí medzi tie hodnoty, ktoré tvoria materiálne jadro ústavy. Toto konštatovanie podčiarkuje naviac skutočnosť, podľa ktorej uplatňovanie ústavného princípu územnej samosprávy zahŕňa ďalšie demokratické princípy, akými sú slobodná súťaž politických síl, demokratické voľby, účasť občanov na správe verejných vecí, reprezentatívny mandát, vláda na čas a iné.

Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku chceme zdôrazniť, že materiálne jadro ústavy predstavuje mantinely pre ústavodarcu v tom zmysle, že mu zabraňuje, resp. znemožňuje, odstrániť existujúci ústavný poriadok a jeho demokratickú podstatu formálno-legislatívnou cestou, a takouto cestou nastoliť nedemokratický režim a tento legalizovať [Balog 2014, s. 29]. Nazdávame sa , že v súlade s podstatou materiálneho právneho štátu musí platiť aj opak, t. j. ústavodarca v rozsahu, ktorý určí, aj zákonodarca (v širšom zmysle všetky orgány verejnej moci), sú povinní chrániť a rozvíjať materiálne jadro ústavy, resp. princípy a hodnoty, ktoré sú jeho súčasťou.

Toto konštatovanie sa nutne vzťahuje aj na ústavný princíp územnej (obecnej) samosprávy. Nestačí, aby ho ústavodarca chránil, ale rovnako je dôležité, aby ho zákonodarca prostredníctvom vykonávacích zákonov rozvíjal a precizoval. Inak povedané, ochranná funkcia materiálneho jadra ústavy musí byť vnímaná v spojitosti s rozvíjaním jej obsahu, t. j. s napĺňaním dynamickej funkcie ústavy v hraniciach, ktoré sama určuje, resp. je možné ich z jej obsahu

vyvodiť. Tvrdíme, že v tomto ohľade existujú, a už dosť dlho, na strane zákonodarcu zjavné rezervy. Zvlášť sa to vzťahuje na najdôležitejší zákon dotýkajúci sa obcí, t. j. zákon o obecnom zriadení. Dlhé roky sa pri jeho novelách uplatňuje nesystémový prakticizmus a len v malej miere, ak vôbec, teoreticko-právne, vedecky zdôvodnené argumenty. Výsledkom je skutočnosť, že existuje celý rad tzv. legislatívnych medzier, z ktorých spomenieme aspoň najvýraznejšie [Palúš 2015, s. 212 a nasl.].

Právne nie je upravená situácia (teda nie dôsledne), kto bude vykonávať správu obce, ak o funkciu starostu a poslancov obecného zastupiteľstva, nikto nemá záujem (prípady tohto druhu sa vyskytujú za posledné roky pri každých voľbách do orgánov samosprávy obcí). Samostatným problémom je inštitút sistačného práva starostu obce. Zákon nevymedzuje jednoznačne, či toto oprávnenie môže uplatniť starosta obce len voči uzneseniam obecného zastupiteľstva (čo je náš názor), alebo aj voči všeobecne záväzným nariadeniam obce. Jednotná nie je ani právne teória, a prax - povedané s trochou zveličenia - sa odlišuje od obce k obci, mesta k mestu. So sistačným právom starostu však súvisí aj ďalší problém, zákon nerieši stav, ak obecné zastupiteľstvo sistačné právo starostu prelomí, avšak tento daný fakt odmietne rešpektovať a uznesenie nepodpíše. Zákon nerieši ani situáciu, keď obecné zastupiteľstvo dlhodobo (niekoľko mesiacov) paralyzuje fungovanie samosprávy obce – spravidla v dôsledku sporov so starostom – tým, že sa nezíde, resp. zíde, ale nie je uznášania schopné. Okrem legislatívnych medzier existujú aj inštitúty, ktoré ústava zakotvuje, avšak zákon ich neprecizuje do požiadavky ich efektívneho využívania (klasickým príkladom je spomínané miestne referendum, kde zákon neupravuje jeho právnu záväznosť, čím jeho účinnosť značne relativizuje, priamo znefunkčňuje).

**Záver**

Pokúsili sme sa o stručnú analýzu vybraných teoretických a ústavno-právnych východísk (problémov) obecnej samosprávy aplikujúc ich na podmienky Slovenskej republiky. Z nášho exkurzu vyplýva, že ústavnoprávne aspekty danej problematiky zaostávajú za ich teoretickým rozpracovaním, resp. v nedostatočnej miere ho legislatívne akceptujú.

Za problémové nepovažujeme ústavné vymedzenie obecnej samosprávy, ktoré v zásade zodpovedá zakotveniu tohto inštitútu v ústavách iných demokratických štátov. Znepokojúcejší je pohľad na obecnú samosprávu v širšom kontexte, keď sa na jej úpravu pozrieme ako súčasť

ústavy v materiálnom zmysle, t. j. ak si okrem ústavných ustanovení dotýkajúcich sa samosprávy obce, všímame aj zákony, ktoré tieto ustanovenia uvádzajú do života, osobitne zákon o obecnom zriadení. Ide o pohľad komplexnejší a z hľadiska modernej konštitucionalistiky objektívnejší, pretože skutočný rozmer každej ústavnej schémy potvrdí až prax, v rámci ktorej sa ústavné ustanovenia prostredníctvom vykonávacích zákonov realizujú.

V naznačenom zmysle disproporciu medzi teoretickými poznatkami a ich adekvátnym legislatívnym zakotvením negatívne pociťuje prax obecných samospráv. Deje sa tak preto, že pomyselný reťazec: výborná (dobrá) teória – primeraná legislatíva – funkčná prax, nefunguje tak ako má. Podľa nášho názoru je jeho najproblémovejším prvkom – v oblasti obecnej samosprávy – súčasná legislatíva.

**Zoznam použitej literatúry:**

ARISTOTELES, 1996. *Politika.* Bratislava: Pravda.

BALOG, B., 2014. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Prvé vydanie.* Žilina: Eurokodex.

DE TOCQUEVILLE, A., 2006. *O demokracii v Amerike (slovenský preklad). Bratislava: Kaligram.*

DUŠEK, L. *Co je obsahem práva na samosprávu a komu takové právo náleží?* In: ANTOŠ, M. a J. WINTR (eds), 2012. *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě.* Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o.

GAŠPAR, M., 1998. *Teória a prax*. Bratislava.

GROSPIČ, J., 1995. *K otázkám ústavních základu územní samosprávy.* Právník, roč. 134, č. 5.

KONEČNÝ, S., 2012. *Spôsoby riešenia postavenia najmenších sídelných jednotiek v systémoch verejnej správy Európskej únie.* In: *Verejná správa a spoločnosť, roč. XIII, č. 1.*

KOUDELKA, Z., 2007. *Samospráva.* Praha: Linde Praha.

MATULA, M. *Současné reformní procesy v české veřejné správě.* In: *Verejná správa a spoločnosť, roč. XVII, č. 2, 2016.*

MERKL, A., 1932. *Obecní správní právo. Díl druhý.* Praha – Brno: Orbis.

MIKULE, V. *K ústavním základům územní samosprávy.* In: KYSELA, J. (ed), 2003. *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy.* Praha: Eurolex Bohemia.

OLEXA, L., 2014. *Ústavné zakotvenie práva na samosprávu v Maďarsku.* Verejná správa a spoločnosť, roč. XV, č. 2.

PALÚŠ, I. a kol., 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky.* Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy.

PALÚŠ, I. a M. HENCOVSKÁ, 2013. *Starosta obce ako orgán verejnej moci.* In: *Viazanosť verejnej správy právom. Zborník vedeckých prác.* Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy.

PALÚŠ, I. *Precizovanie zákona o obecnom zriadení (orgány obce) – problém politický alebo právny?* In: *Vplyv politiky na právo. Zborník z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou.* Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta práva Janka Jesenského, 2015.

PALÚŠ, I., M. JESENKO a A. KRUNKOVÁ., 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy.* Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy.

**Kontaktná adresa autora :**

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
igor.palus@upjs.sk

# Občan a samospráva – soulad nebo konflikt

# Citizens and Self-government – Harmony and Conflict

**Miloš Matula**

**Abstract**
The paper deals with the relationship between citizens and self-government from the viewpoint of harmony and possible conflicts. Within this frame the issue is analyzed of the citizens´ right for self-government and the relation to the right for self-government of territorially autonomous units by using possibilities to lower the conflict between self-government and the citizens by applying direct democracy, by the influence of the character of self-governing authorities on the relationship between the self-government and the citizen and by the influence of relationship between the state and the self-government on citizens. In the end the author mentions the issue of differentiation between autonomous community and application of parallel administration in relation with the migration processes and socially excluded localities.

**Key words:** citizen, self-government, state, direct democracy, participation, parallel administration

## 1. Občan a samospráva z pohledu vymezení možnosti konfliktu a práva na samosprávu

Samospráva je bezprostředním způsobem odvozena od občana. Platí to také pro územní samosprávu, o které pojednává tento příspěvek. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že vztah mezi občanem a samosprávou bude v zásadě pozitivní a konflikt bude mít jen velmi omezenou příležitost pro uplatnění. Zkušenost nás přesvědčuje, že konflikt mezi občanem a samosprávou je poměrně běžnou záležitostí, i když při řádném fungování samosprávy není převažující stránkou vztahu mezi ní a občanem.

Základní příčinou uvedeného konfliktu je odlišnost entit. Samospráva je představována určitými orgány a jejich členy a je vykonávána také prostřednictvím zaměstnanců a zařízení samosprávy. Z těchto předpokladů vyplývá specifičnost zájmů, které jsou spojeny s fungováním samosprávy a s pozicí orgánů a členů samosprávy ve společnosti. Kromě toho, že orgány samosprávy v optimálním případě hájí, vyjadřují a reprezentují zájmy samosprávného společenství jako celku, sledují přirozeně také specifické zájmy vlastní a zájmy svých členů. Tyto zájmy se v některých případech nutně musí odlišovat od zájmu samosprávného společenství jako takového. Vzniká zde tedy zákonitě rozpor, který nemůže být samosprávě jako takový vytýkán, neboť vyplývá z podstaty její existence. Je však třeba hledat takové formy činnosti samosprávy a

její kontroly, aby byla v co největším rozsahu zajištěna přednost uplatňování zájmů samosprávného společenství jako takového.

Dalším důvodem pro rozpor činnosti samosprávy v konkrétním případě se zájmy reprezentovaných občanů může být osobní zájem členů nebo zaměstnanců samosprávných orgánů. V zásadě tady platí totéž, co u odlišnosti entit mezi samosprávným společenstvím a samosprávnými orgány s tím, že osobní zájmy mohou způsobit ještě výraznější rozpor činnosti samosprávy se zájmy a potřebami občanů, neboť zde nemusí být ani taková vazba na zájem samosprávného společenství, jaká se dá očekávat u samosprávných orgánů. V této souvislosti je důležitá především motivace vstupu do samosprávného orgánu a konfliktnost poměrů v samosprávném společenství samotném. Motivace pro vstup do samosprávy může spočívat v zájmu o řešení veřejných záležitostí obecně, v zájmu o prospěch konkrétní obce nebo jiného samosprávného společenství a nebo i jen v zájmu o způsob řešení určitého konkrétního problému, který je vnímán jako podstatný nebo naléhavý. Ve všech uvedených případech jde o věcný vztah k plnění úkolů samosprávného společenství, který vytváří dobrý předpoklad k souladu činnosti mezi samosprávou a zájmy občanů, i když také zde může být konflikt, vyplývající z rozpornosti názorů samosprávného společenství na řešení určitých věcí.

Vedle uvedených motivů však může být důvodem vstupu do samosprávy rovněž obhajoba osobních nebo skupinových zájmů, často ekonomického charakteru, jejichž realizace je v zásadě v rozporu se zájmem samosprávného společenství nebo je vůči zájmu samosprávného společenství indiferentní. V takových případech se dá očekávat konflikt mezi občanem a samosprávou, resp. jejími příslušnými členy, případně alespoň soustředění členů samosprávných orgánů na jiné záležitosti než je zájem samosprávného společenství.

Především na místní úrovni se mohou uplatnit rovněž negativní osobní vazby mezi občany a jejich rodinami, které mohou být jednak zdrojem deformací v objektivitě rozhodování samosprávy, jednak také motivací ke vstupu do samosprávného orgánu.

V naposled uvedeném případě už lze vidět možnou deformaci vztahu mezi občanem a samosprávou daný mocenským aspektem samosprávy. Tento aspekt je pochopitelně výrazný u územní samosprávy, která vykonává veřejnou moc jako svou podstatnou a pravidelnou činnost. Z podstaty fenoménu moci vyplývá, že její nositelé mají určité specifické zájmy spojené s výkonem moci a činnost nositelů moci jim dává možnost uplatnit účinné prostředky k vyjádření a prosazení těchto zájmů. Nutně zde proto musí být odlišný vztah k některým problémům kompetence

samosprávných orgánů, možnosti jejich zásahu do poměrů samosprávného společenství a jeho členů a v poměru ke kontrole moci.

Základem činnosti samosprávných orgánů je právo na samosprávu. Toto právo můžeme vnímat ve dvou dimenzích, jako právo občana na samosprávu a jako právo územních samosprávných celků na samosprávu. Tyto dimenze nejsou zcela vzájemně zastupitelné, tak jako v základním teoretickém konstruktu demokracie a samosprávy není vzájemně zastupitelný koncept suverenity lidu a koncept občanského statusu, byť i spolu vzájemně úzce souvisejí.

Právo občana na samosprávu se projevuje především v právu na participaci a jeho smyslem je podíl občana na rozhodování veřejných záležitostí. Rozhodování občanů o veřejných záležitostech je ovšem také konečným smyslem práva na samosprávu územních samosprávných celků, které už nelze realizovat bez zřetele na jeho dopad na občany žijící v těchto celcích.
Právo na samosprávu územních samosprávných celků je v ústavní rovině vyjádřeno obvykle odlišným způsobem než právo občanů na samosprávu, neboť zatímco právo občanů na samosprávu se vztahuje také k jeho ostatním základním právům, právo na samosprávu územních samosprávných celků je zpravidla traktováno jako součást širšího mechanismu demokratického uspořádání ve státě. Tím se však do jisté míry stírá spojitost mezi uvedenými právy a smysl práva na samosprávu územních samosprávných celků z hlediska vyjádření práva samotných občanů na samosprávu. [1]

Mezi právem občana na samosprávu a právem územního samosprávného celku na samosprávu může vzniknout rozpor. Tento rozpor je dán jednak již uvedenou odlišností zájmů občanů a zájmů projevujících se v činnosti samosprávných orgánů a jejich členů, jednak může souviset přímo s podstatou práva na samosprávu.

Uvedená situace má negativní důsledky zejména tehdy, pokud se přistupuje k právu na samosprávu územních samosprávných celků příliš striktně a formalisticky bez zřetele na souvislost s právem občanů na samosprávu. Může proto dojít k tomu, že nefunkční obec nemůže v důsledku práva na samosprávu územních samosprávných celků zaniknout, protože nejsou splněny žádné podmínky pro rozhodování občanů, není např. ani možné zvolit zastupitelstvo obce nebo uspořádat místní referendum, práva na samosprávu jsou však pak

1 Otázku práva občanů na samosprávu autor analyzoval již v příspěvku Vybrané problémy ústavní regulace a samosprávy v publikaci 20 let Ústavy České republiky – ohlédnutí zpět a pohled vpřed (Gerloch, A., Kysela, J. a kol.). Plzeň, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013 a doplnil zde o vztah k právu k územím samosprávním celků na samosprávu inspirován zejména příspěvkem I. Palúše v nynější publikaci.

zbaveni všichni občané dané obce, dokonce i ti, kteří by zájem o takovou samosprávu měli. Právo na samosprávu územního samosprávného celku je v takových případech v rozporu se svým smyslem nadřazeno právu občanů na samosprávu.

Uvedené skutečnosti nemění nic na tom, že právo na samosprávu územního samosprávného celku přesahuje svou dimenzí právo na samosprávu jednotlivého občana a je kolektivním právem nezbytným k realizaci samosprávy na místní a regionální úrovni. Musí však být chápáno ve vzájemné souvislosti s právem občanů na samosprávu a v souladu s tímto právem také vykládáno.

## 2. Konflikt mezi samosprávou a občanem z hlediska uplatnění přímé a zastupitelské demokracie

Občan může samosprávu kontrolovat různými způsoby, např. využitím práva na informace, účastí na jednání zastupitelstva, uplatněním kontrolních signálů respondenčních projevů využitím právně formalizovaných metod ve správním řízení, činností občanských sdružení a sdělovacích prostředků a zcela neformálními způsoby. Všechny tyto formy kontroly však nemají konstitutivní význam ve vztahu k samosprávě, nemohou tedy vyvolat změny ve složení nebo rozhodování samosprávných orgánů s výjimkou správního řízení.

Velmi často souvisejí uvedené formy kontroly s uplatněním tzv. kvazipretenzí. V rámci těchto kvazipretenzí mohou občané požadovat plnění určitých povinností samosprávy, ke kterým nemají vztah konkretizovatelného a vymahatelného nároku. Rozpor mezi zájmy občanů a působením orgánů samosprávného společenství však může být nejúčinněji řešen v konstitutivních formách rozhodovací povahy, které představují volby a uplatnění přímé demokracie v referendu.

Volba samosprávných orgánů občany zdaleka nemůže odstranit konflikt mezi občanem a samosprávou v tom rozsahu, v jakém by to zdánlivě dovolovala konstitutivní povaha rozhodování občanů v tomto případě. Zmíněná situace má několik příčin. První a nejčastěji reflektovanou příčinou je deformace vyjádření vůle voličů ve volebním procesu. Tato deformace může souviset s uplatněným volebním systémem, ale může být také důsledkem způsobů vedení volební kampaně, selektivností informací ve sdělovacích prostředcích a dalšími jevy, které ovlivňují průběh a výsledek volebního procesu.

Konflikt mezi občanem a samosprávou může být vyvolán i vazbou zvolených zástupců na různé společenské skupiny a vlivné kruhy, které fakticky rozhodují v některých případech např.

o umístnění kandidáta na kandidátní listině, a tím jeho faktické možnosti zvolení. V krajním případě tak může být člen zastupitelstva zvolen do své funkce proto, aby pomohl podpořit zájem (často zatím skrytý) takových skupin a kruhů na způsob řešení určitých záležitostí, ve skutečnosti rozporný se zájmem samosprávného společenství.

Je třeba vzít rovněž v úvahu, že voliči mají jen omezenou možnost volby a pokud větší počet kandidátů nebo kandidátních listin je sporných z pohledu prosazení reálných zájmů samosprávného společenství, zbývá pouze možnost volby „menšího zla". Občan pak při své volbě již přímo předpokládá poměrně vysokou míru konfliktnosti svých zájmů s působením samosprávy, což prohlubuje odcizení mezi ním a samosprávou, které ve své podstatě vyplývá již z odlišnosti entit a z mocenského charakteru části činnosti samosprávy.

Významným důvodem, pro který může v konkrétním případě dojít k rozporu mezi většinou občanů a působením samosprávných orgánů, je rozsah činnosti samosprávy. Volba samosprávných orgánů je komplexním aktem a i v optimálním případě volič nemůže přihlížet ke všem možným konfliktům mezi ním a samosprávou. V případě, kdy některý kandidát nebo strana kandiduje poprvé, stěží může občan spolehlivě předvídat její rozhodování v některých záležitostech, ale i tam, kde již má s daným kandidátem nebo stranou své zkušenosti, může přihlížet jen k nejdůležitějším z nich a obvykle zde zůstane více rozdílných názorů na dílčí konkrétní otázky.

Z uvedeného přehledu vyplývá, že volby sice mohou omezit konflikt mezi občanem a samosprávou z hlediska rozhodování veřejných záležitostí, nemohou však tento konflikt vyloučit, a to ani v případech vnímaných samosprávným společenstvím jako poměrně závažné.

Konflikt mezi občanem a samosprávou lze snížit využitím forem přímé demokracie, ovšem také tato forma má své limity v uvedeném směru. V zásadě jde o obecné limity přímé demokracie dané charakterem rozhodovacích záležitostí, možnou informovaností a schopností voličů posoudit danou věc a konečně nastavením podmínek pro reálnost využití rozhodovací formy přímé demokracie, tedy referenda. [2] Přímá demokracie tedy nemůže odstranit konflikt mezi občanem a samosprávou, neboť touto formou nelze řešit všechny záležitosti a dokonce ani všechny podstatné záležitosti, může však tento konflikt podstatně omezit tím, že umožní občanům rozhodnout záležitosti, ve kterých by se takový konflikt mohl nejvýrazněji projevit. K

2 Otázkou referenda zmiňuje autor jen okrajově, neboť podrobněji se jí věnují jiné příspěvky v této publikaci.

tomu ovšem musí být splněny určité podmínky z hlediska podmínek pro vyhlášení referenda a závaznosti jeho výsledku.

Při určování podmínek pro vyhlášení referenda je klíčovou otázkou možnost tohoto vyhlášení nezávisle na zastupitelském orgánu, který by jinak rozhodoval. Samozřejmě je možné, že zastupitelstvo vezme v úvahu kardinální význam určité záležitosti nebo bude chtít přenést rozhodování na občany v případě značných rozporů a poměrně vyrovnaného počtu občanů, kteří jsou stoupenci různých řešení. Není však vyloučeno, že zastupitelstvo nevyhlásí referendum právě proto, že předpokládá výsledek referenda rozporný s vlastními zájmy nebo představami. V takovém případě pochopitelně zůstane možnost přímé demokracie snížit konflikt mezi občanem a samosprávou nevyužita. Pokud má mít referendum reálný smysl právě ve vztahu k omezení uvedeného konfliktu, je nutné, aby bylo referendum možné vyvolat při splnění určitých podmínek také stanoveným počtem voličů.

Podmínky pro závaznost referenda musí být nastaveny tak, aby referendum bylo reálně uskutečnitelné. Je třeba vzít v úvahu, že každá otázka zajímá vždy jen omezený počet voličů a ochota voličů účastnit se referenda klesá především ve větších městech, kde je také větší diferencovanost v zájmu voličů a tudíž menší možnost, že některý problém bude vnímat jaké závažný většina z nich. Zkušenosti, kdy ani ve veřejně dosti sledovaných otázkách nebylo možné dosáhnout závazného výsledku referenda [3] ukazují, že přinejmenším v podmínkách ČR nemůže být hranice účasti občanů v referendu pro určení závaznosti jeho výsledků stanovena výše než na 20 % voličů, pokud má mít referendum šanci na závazný výsledek.

Vyvstává rovněž otázka efektivnosti participace občanů na rozhodování záležitostí náležejících do samosprávné kompetence. Tato otázka není závislá pouze na činnosti zastupitelských orgánů, ale také na postojích občanů, na míře jejich aktivity při řešení samosprávných záležitostí. Občan ve většině případů sleduje spíše rozhodování z hlediska uplatnění jeho zájmů než vlastní angažovanost ve věcech samosprávy. Optimální by pro řadu občanů bylo, kdyby samospráva rozhodla v souladu s jejich zájmy, aniž by byl občan sám obtěžován nutností se při jejich řešení angažovat. V takovém případě by ovšem nebylo zajištěno, že samospráva skutečně rozhodne v zájmu občanů a odcizení ve vztahu mezi občanem a samosprávou by se mohlo dále prohlubovat. Je jistě potřebné, aby samospráva rozhodovala ve

3Podrobněji rozebral autor problematiku závaznosti výsledků referenda v příspěvku Právna na úprava a prax miestneho referenda v ČR, In: Občan a verejáa správa (red. I. Balúš). Košice, ÚPJŠ, 2008.

prospěch občanů i tehdy, pokud se občan přímo neúčastní decizního procesu, záruky rozhodování v jeho prospěch pak však spočívají spíše v celkové konstrukci politického a právního systému a v politické kultuře, která existuje v daném státě.

**3. Samospráva a byrokracie ve vztahu k občanům**

Stupeň byrokracie patří mezi základní limity podílu občanů na rozhodování veřejných záležitostí. Tento problém je potřebné chápat jednak ve vztahu k činnosti orgánů samosprávy, jednak ve vztahu k úředníkům samosprávy. Byrokracie při rozhodování orgánů samosprávy vyplývá již ze zmíněného odcizení mezi občany a samosprávou. Určitých byrokratických rysů tím může nabýt i rozhodování orgánů, které jsou určeny primárně k reprezentaci občanů, měly by tedy teoreticky být naopak pojistkou proti byrokracii. Spojení rozhodovacích orgánů s vlastním aparátem i s různými vlivovými skupinami a současně neveřejnost jednání některých volených orgánů riziko byrokracie zvyšuje.

Riziko byrokracie se projevuje zvláště citlivě v některých otázkách. První takovou otázkou je informování občanů o činnosti samosprávy. Toto informování je v ČR poměrně uspokojivě právně upraveno[4]. Ani uspokojivá právní úprava však nemůže pochopitelně zajistit vyřešení všech potenciálních problémů. Nejzásadnější otázku zde patrně představuje požadavek, aby na jedné straně měli občané možnost informace získat a využít jich k uplatnění svých práv a zájmů a na druhé straně, aby činnost orgánů samosprávy nebyla zbytečně zatěžována opakovanými požadavky, případně i šikanózního charakteru, nebo požadováním informací za účelem komerčního využití. V této věci je ovšem nutné vycházet z celkového charakteru vztahu mezi občanem a orgánem veřejné moci, kde občan je obvykle slabší stranou. V případě pochybností představuje tedy menší riziko zbytečné zatížení orgánů samosprávy než omezení uplatnění práv občanů. Komerčnímu zneužití informací může čelit zejména zpoplatnění informací. Je však pravda, že tato obrana je jen omezeně účinná v případě, kdy žadatel požaduje velký okruh informací, ale od více orgánů, takže od jednoho orgánu se mu dostává jen omezeného rozsahu informací.

Dalším podstatným problémem je možnost zásahu samosprávy do života občanů. Obecně vzato jsou možnosti zásahu samosprávy rozsáhlé a mají spíše vzrůstající tendenci, zejména v souvislosti s ochranou životního prostředí, požární ochranou atd. Je však třeba vzít rovněž v úvahu, že stoupá sociální diferenciace ve společnosti, a že existuje často značný rozdíl

[4] Viz zejména zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

v možnostech jednotlivých fyzických a právnických osob vyrovnat se s případně uloženými sankcemi. Tato situace může vést k obtížnosti efektivního vymáhání povinností ze strany orgánů samosprávy.

Významným zdrojem byrokratizace je zvyšování rozsahu právní regulace. Toto zvyšování bývá často podmíněno úsilím objektivizovat proces společenského rozhodování. Ve skutečnosti tím však vzrůstá rovněž riziko formalizace rozhodovacího procesu a nárůst formalizace nemusí být vždy úměrný dosažení vyšší objektivity rozhodování. V konečném důsledku nemusí větší rozsah ani větší přesnost právní regulace znamenat více spravedlnosti.

Vztah mezi občanem a samosprávou je ovlivněn také dělbou působnosti mezi orgány samosprávy. Pro vztah občanů k samosprávě je pochopitelně výhodné, pokud co nejvíce otázek rozhoduje přímo zastupitelstvo. Efektivnost rozhodování samosprávy ovšem vyžaduje svěření určitých záležitostí do rozhodování jiným orgánům.

Při rozhodování o dělbě působnosti by měla být zásadním požadavkem transparentnost decizního procesu. Tato transparentnost je nejlépe zajištěna při veřejném rozhodování nebo při rozhodování na základě individuální odpovědnosti, pokud je možná obrana proti takovému rozhodnutí. Poněkud méně výhodná je situace neveřejného rozhodování kolegiálních orgánů, neboť zde lze jen omezeně uplatnit individuální odpovědnost a veřejnost bývá v plném rozsahu dána jen ve vztahu k usnesení, případně jiným aktům těchto orgánů, nikoliv však ve vztahu k procesu projednávání. Neveřejné rozhodování kolegiálního orgánu je proto spojeno se zvýšeným rizikem pro transparentnost.

V uvedeném smyslu je proto lépe svěřovat kolegiálním orgánům s neveřejným rozhodováním v samosprávě pouze vedení běžných záležitostí. V každém případě je vhodná možnost jejich kontroly nejen prostřednictvím odpovědnosti orgánu jednajícím veřejně, ale rovněž možnost jejich omezení uplatněním atrakčního práva. V rámci atrakčního práva by měl mít orgán, který rozhoduje veřejně, možnost převzít rozhodnutí jakékoliv otázky, která jinak patří do kompetence jemu odpovědného neveřejně rozhodujícího orgánu. Takový vztah by nepochybně přispěl k omezení vlivu různých místních a regionálních zájmových skupin.

Se zmíněnými požadavky není příliš v souladu vyhrazená pravomoc rady obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích[5], která konstruuje vyhrazenou pravomoc rady obce bez možnosti

[5] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

využití atrakčního práva ze strany zastupitelstva. Tato úprava vzbuzuje současně pochybnosti o souladnosti s Ústavou ČR, jak už autor psal dříve.[6]

**4. Vztah mezi samosprávou a státem z hlediska postavení občanů**

Z pozice občana má vztah mezi státem a samosprávou dvě klíčové dimenze. První dimenzí je míra autonomie samosprávy a rozsah jejího rozhodování. Samospráva by měla být blíže k občanovi než rozhodování státu, obecně proto růst kompetencí samosprávy i míry její nezávislosti je příznivý k podílu občanů na rozhodování veřejných záležitostí.

Vedle této základní dimenze zde ovšem existuje ještě dimenze druhá spočívající v potřebnosti kontroly moci vykonávané samosprávou. Kontrola a dozor ze strany státu vůči samosprávě neslouží pouze k uplatnění celospolečenských zájmů a respektování práva, nýbrž také k ochraně občanů před vlastní samosprávou. Důsledné vykonávání kontroly a dozoru ze strany státu vůči samosprávě je tedy také povinností státu ve vztahu k občanům, neboť snižuje riziko zneužití moci samosprávy vůči nim.

Do vztahu mezi občanem a samosprávou vstupuje rovněž rozhodování soudů. Rozhodování soudů je někdy přeceňováno z hlediska možnosti jejich efektivního působení v oblasti práva. Se zřetelem na funkci veřejné správy ve společnosti a na omezenou kapacitu soudní moci by soudní rozhodování mělo být daleko více záležitostí ultima ratio než je tomu dosud a tudíž by nemělo nahrazovat vyšší instance správního rozhodování. K tomu je ovšem potřebná jak kultivace rozhodování orgánů veřejné správy a schopnost vyšších orgánů napravovat ve správním řízení nedostatky rozhodování na nižších stupních, tak kultivovanost účastníků řízení samých, kteří někdy předkládají k soudnímu rozhodování návrhy se zjevně minimální šancí na úspěch.

V každém případě není vhodné snižovat záruky objektivního rozhodování ve správním řízení a doufat, že případné neobjektivní rozhodování veřejné správy napraví soudní přezkoumání. To je v rozporu s funkcí soudů a s efektivností decizního procesu. Ve svém důsledku vede nadměrné spoléhání se na soudy ke značnému prodloužení rozhodování, snižování právní jistoty po dobu rozhodování soudu o věci a nakonec i k tomu, že soudy jsou nuceny se často zabývat i věcnou stránkou problému v rozsahu převyšujícím souvislost s právními problémy.

[6] Viz příspěvek autora Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy, loc. cit.

Odcizení mezi občanem a samosprávou vyplývá, jak již bylo uvedeno, z části z podílu samosprávy na výkonu veřejné moci a tedy i z jejího vztahu ke státu. Otázka je, jaká je vhodná míra souladnosti, popřípadě naopak distance mezi samosprávou a státem. Obecně vzato je optimální vztah, ve kterém na jedné straně existuje taková míra souladnosti mezi státem a samosprávou, která dovoluje efektivní a konzistentní rozhodování veřejných záležitostí a na druhé straně taková míra distance, která dovoluje vzájemnou kontrolu obou systémů. V opačném případě dochází buď k tomu , že klesá možnost občana pružně dosáhnout výsledku rozhodovacího procesu nebo naopak se občan setkává s neprostupnou hrází představovanou jednotou mezi státem a samosprávou, ve které může docházet i ke vzájemnému krytí nesprávností v rozhodovacím procesu.

**5. Charakter společenství občanů a vztah mezi občanem a samosprávou**

Míra souladnosti mezi občany a samosprávou je ovlivněna rovněž strukturou občanské společnosti. Za nejzávažnější problémy zde můžeme pokládat strukturovanost občanské společnosti a míru její diferenciace.

Jednou z možností, jak zvýšit vazbu společenského rozhodování na občana, je využití občanských sdružení a jiných forem působení občanské společnosti. Struktury občanské společnosti mohou nepochybně sehrát a také sehrávají podstatnou roli v uplatňování zájmů občanů, např. v ekologických záležitostech nebo v regionálním rozvoji. Někdy jde v tomto smyslu i o vytváření organizačních struktur, ve kterých působí jak zástupci státu a samosprávy, tak i zástupci neziskových organizací a podnikatelské sféry (např. místní akční skupiny). Výhodou všech těchto subjektů, které nepatří ke státu ani k samosprávě, je nižší míra byrokratizace a formalizace a nezatížení zájmy spojenými s uplatňováním moci. Tyto struktury jsou proto nezastupitelné zejména tam, kde mohou existovat pochybnosti o efektivní ochraně veřejného zájmu ze strany státních nebo samosprávných orgánů.

Na druhé straně je však třeba vzít v úvahu, že tyto struktury občanské společnosti nebo smíšené struktury nemohou vykonávat kompetence orgánů veřejné moci, a proto na ně nemůže být vložena odpovědnost např. za komplexní rozvoj určitého území nebo za rozhodnutí ve správním řízení. Kromě toho uvedené struktury neprocházejí žádnou volbou občanů, nemusí proto odrážet vyvážené názory občanů se zřetelem k jejich skutečnému zastoupení a reálným preferencím. Struktury občanské společnosti jsou tedy podstatným doplňkem decizního procesu, nemohou

však nahradit funkci orgánů veřejné moci ani autoritativně určovat nebo monopolně hodnotit jejich rozhodování.

Možnost efektivního výkonu samosprávy předpokládá přiměřený stupeň diferenciace občanské společnosti a současně soulad hodnot převládajících v daném uzemním společenství. Vztah mezi občanem a samosprávou se stává obtížně řešitelným v případě, že diferenciace postojů a hodnot ve společnosti je natolik vysoká, že nelze zajistit uplatňování alespoň základních hodnot a minimální koncensus o způsobech řešení veřejných záležitostí.

Naposled uvedená otázka nabývá zvláštního významu v souvislosti s migračními procesy, kde dochází k současné existenci různých sociokulturních vzorců a diametrálně odlišných představ o organizaci společnosti na jednom území. Tato situace vede na jedné straně k velmi komplikovaným požadavkům na výkon veřejné správy a na druhé straně způsobuje riziko vzniku paralelní správy, kterou můžeme vidět v některých čtvrtích západoevropských a amerických velkoměst a v menším rozsahu i v ČR v tzv. sociálně vyloučených lokalitách.

Paralelní správa se vyznačuje existencí struktur různého stupně formálnosti, které fakticky nahrazují fungování běžných orgánů veřejné správy v řadě otázek, přičemž naopak řádné fungování orgánů veřejné správy je velmi ztíženo nebo v některých věcech dokonce fakticky znemožněno. V uvedených náhradních strukturách veřejné správy se ovšem při rozhodování uplatňují jiné normy a někdy i jiné hodnoty než jsou normy a hodnoty prosazované zákony a veřejnou správou příslušného státu.

# Planowana reforma wyborów samorządowych w Polsce

# Planned reform of local government elections in Poland

**Magdalena Sitek**

**Abstract**
Parliamentary elections in Poland in 2015 brought a number of institutional reforms that included, inter alia, the justice system as well as changes in the system of local government, especially communal, are planned. In this context it is necessary to separate political demands from real needs. It is impossible to deny the need for far-reaching reforms in this area. The purpose of the study is to show the necessary changes and justify the needs with rational arguments. Only in this way it will be possible to, at least reduce the local oligarchy, which has grown in the Polish local government since the early 1990s. The conclusions include specific proposals *de lege ferenda*.

**Key words**: local government, local government law, local government law reform in Poland, terms of office of executive bodies of the municipality.

## 1. Wprowadzenie

Po wyborach parlamentarnych w Polsce jakie miały miejsce w październiku 2015 roku przeprowadzone zostały liczne zmiany legislacyjne i reformy instytucjonalne, nawet o charakterze konstytucyjnym. Do najważniejszych reform, które zostaną poniżej przedstawione, należy zaliczyć niewątpliwie zmiany dokonane w obszarze wyboru składu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a następnie reforma wymiaru sprawiedliwości[1]. Inne obszary objęte reformą to oświata podstawowa i średnią oraz reorganizacja a właściwie całkowita zmiana systemu pomocy społecznej w Polsce. Warto te najważniejsze reformy wspomnieć i pokrótce je przedstawić, co pozwoli na lepsze ich zrozumienie, kolejność ich przeprowadzenia oraz planów władzy politycznej w Polsce co do zmian ustawodawczych w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Ta bowiem zmiana była dość stanowczo zapowiadana przez obóz obecnie rządzący w Polsce jeszcze kilka miesięcy temu. Obecnie zeszła ona na ubocze w związku z dość nieudaną próbą reformy systemu sądownictwa.

[1] Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest kwestią na tyle świeżą, że nie doczekała się jeszcze opracowań naukowych. Liczne są natomiast opracowania medialne, znajdujące się w mediach tradycyjnych czy internetowych. Te niestety są nasycone dużą ilością emocji politycznych, co uniemożliwia dokonanie obiektywnej oceny i analizy proponowanych rozwiązań prawnych.

Przedstawienie założeń reformy samorządów terytorialnych w Polsce, jest rzeczą niezwykle ważną. Niewątpliwie zręby obecnego systemu samorządu terytorialnego zbudowane na początku lat 90-tych wymagają przejrzenia, i nie tylko naprawy, ale być może dużej determinacji opcji rządzącej do naprawienia wielu nieprawidłowości, z którymi borykają się lokalne społeczności[2]. W opracowaniu przedstawione owe nieprawidłowości, propozycje zmian postulowane przez obecny obóz rządzący, rzeczywiste potrzeby zmian i ich powody oraz wnioski *de lege ferenda*[3].

## 2. Przeprowadzone reformy przez Prawo i Sprawiedliwość w Polsce w latach (2015-2017)

### 2.1. Reforma systemu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Tuż po wygranych wyborach parlamentarnych przez Prawo i Sprawiedliwość (dalej: PiS) przystąpiono do realizacji obietnic wyborczych zapisanych w programie partii przygotowanym w 2014 roku[4]. Wpierw jednak po wygranych wyborach pojawiła się kwestia wyboru nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). W dniu 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji głosami posłów Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej dokonano wyboru 5 nowych sędziów na miejsca sędziów, którym kadencja miała się skończyć już po wyborach parlamentarnych, jakie miały miejsce w dniu 25 października 2015 roku. Nie wchodząc zbyt głęboko w detale tamtych zdarzeń prawno-politycznych, zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm RP. Zatem sam wybór dokonany przez Sejm sprawia, że dana osoba staje się sędzią TK. Ustrojodawca polski nie określił zatem innych kryteriów formalnych od których uzależnione byłoby uznanie ważności takiego wyboru. Jednak nowo wybrany

[2] Z okazji 25-lecia odrodzenia się samorządności w Polsce w roku 2015 i 2016 odbyło się wiele konferencji oraz ukazały się liczne podsumowania tego okresu. Niestety, zasadniczo koncentrowano się na niewątpliwych osiągnieciach, pomijane zaś były dysfunkcje. Jedna z konferencji podczas których wskazywano na mankamenty samorządności w Polsce była zorganizowana w dniu 4 września 2015 r. pt. *III Konferencja Samorządu Terytorialnego 25 lat Samorządu Terytorialnego w Polsce Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń* pomijano zaś kwestie marginalnie zaś wskazywano na dysfunkcje tego obszaru działalności administracji publicznej. Jedna z takich konferencji została zorganizowana przez WSGE

[3] O kwestiach potrzeby reform samorządności wspomina się również na Słowacji. Zob. I. Palus, *Regulation-Making Competence of Municipalities in the Slovak Republic (Selected Problems)*, Journal of Modern Science, 4/31/2016, s. 207-206.

[4] Program Prawa i Sprawiedliwości 2014. Tekst tego programu znajduje się w Internecie w formie pdf.

Prezydent RP nie przyjął ślubowania od wybranych sędziów przez Sejm VII kadencji, twierdząc że zostali oni niewłaściwie wybrani.

W konsekwencji nowy Sejm VIII kadencji w dniu 25 listopada 2015 roku podjął pięć uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej" uchwał o wyborze pięciu sędziów TK przez Sejm poprzedniej kadencji". Następnie wprowadzając zmiany do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym[5], w dniu 2 grudnia 2015 roku dokonano wyboru pięciu nowych sędziów TK. To dość krótkie przedstawienie zdarzeń politycznych i legislacyjnych świadczy o dużej determinacji opcji rządzącej co do wprowadzenia nowego ładu politycznego i instytucjonalnego w Polsce, i to pomimo sprzeciwu opozycji, co jest oczywiste, a także licznych negatywnych ocen i wypowiedzi na arenie międzynarodowej.

### 2.2. Reforma systemy sądownictwa

Drugim obszarem zdecydowanych zmian wprowadzanych przez PiS jest wymiar sprawiedliwości. Od wielu lat pojawiały się w mediach negatywne oceny organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Do największych wad tego zaliczano przewlekłość postępowań, nierównomierne rozłożenie spraw pomiędzy sądami, a także nienależyte sędziów za wykroczenia czy przestępstwa. Pewnym wyjściem naprzeciwko tym problemom była tzw. reforma J. Gowina, w który w latach 2011-2013 w rządzie PO-PSL pełnił funkcję Ministra Sprawiedliwości. Reforma ta zakładała likwidację małych sądów, w których pracowało do 14 sędziów i połączenie ich z sądami większymi, tworząc z nich wydziały zamiejscowe. W ten sposób zamierzano zniwelować rażące dysproporcje pomiędzy ilością spraw w referatach sędziów pracujących w sądach dużych i małych. Reforma ta miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013[6]. Pod wpływem nacisków środowisk sędziowskich, zwłaszcza Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia", reforma ta została uchylona przez następnego Ministra Sprawiedliwości C. Grabarczyka w 2014 r. na podstawie prezydenckiej noweli Prawa o ustroju sądów powszechnych.

W programie wyborczym PiS jednym z postulatów była gruntowna reforma sądownictwa w Polsce. Na czele tych zmian stanął Minister Sprawiedliwości Z. Ziobro. W początkowej fazie

[5] Dz.U. 2015 poz. 1064. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1157).
[6] M. Adamiski, *Gowin: reforma sądów od 1 stycznia 2013, zamiast od 1 lipca 2012*, rp.pl z 23.04.2012: http://www.rp.pl/artykul/864817-Gowin--reforma-sadow-od-1-stycznia-2013--zamiast-od-1-lipca-2012.html#ap-1 [dostęp: 27.08.2017].

tej reformy, czyli na początku już 2016 w mediach zaczęły nieprzypadkowo pojawiać się dość często opisy negatywnych przypadków zachowań sędziów, zwłaszcza przypadki drobnych kradzieży w sklepie, czy też czy poważny kazus jakim było zatrzymanie przez CBA prezesa Sądu Apelacyjnego i dyrektora tego sądu w Krakowie za przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości[7]. W ten sposób zostało przygotowane poparcie społeczne do planowanej reformy, którą zaczęto przygotowywać i wdrażać w pierwszej połowie 2017 roku. W trybie dość pilnym przygotowane zostały projekty trzech ustaw, tj. ustawa o Krajowym Radzie Sądownictwa, Ustawa o Sądzie Najwyższym i ustawa o sądach powszechnych. W projekcie ustawy o sadach powszechnych Minister Sprawiedliwości zastrzegł sobie prawo do powoływania i odwoływania prezesów sądów. Nie jest to rozwiązanie rewolucyjne, bowiem takie występuje chociażby w Niemczech. Największe zmiany zamierzono wprowadzić do sposobu powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, która to decyduje o doborze sędziów. Propozycja polegała na dość mocnym upolitycznieniu tego organu i tym samym sposobu powoływania sędziów. W projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym, najważniejsza zmiana polegała na tym, że miano wygasić urząd obecnie urzędującego prezesa i powołać nowego. Tym samym ustawą dokonałoby się zmiany art. 183 ust. 3 Konstytucji RP o sposobie odwoływania i powoływania I Prezesa Sądu Najwyższego.

W wyniku zmasowanych protestów społecznych jakie przelały się w lipcu przez Polskę, Prezydent RP podpisał jedynie ustawę o sądach powszechnych, zawetował zaś ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i o Sądzie Najwyższym. Zapowiedział jednocześnie, że na jesień wystąpi z projektami własnych ustaw w tym zakresie.

### 3. Powody planowanej reformy samorządów w Polsce

Przedstawione powyżej wprowadzone tylko najważniejsze reformy przez PiS w Polsce miały na celu ukazanie determinacji obecnej władzy w realizacji programu politycznego z wyborów parlamentarnych w 2015 roku. W programie tym, dokumencie przede wszystkim o charakterze politycznym, wskazano na liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu samorządności spowodowane czy wręcz celowo wprowadzone przez układ polityczny PO-PSL. Zwrócono uwagę na to, że na poziomie samorządu wojewódzkiego w latach do 2015 roku prawie całkowitą władzę przejął układ polityczny PO i PSL. W ten sposób, zdaniem twórców programu

[7] *Były prezes sądu w Krakowie zatrzymany przez CBA. W tle poważne podejrzenia*, gazeta.pl z 8.06.2017: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,21934200,byly-prezes-sadu-w-krakowie-zatrzymany-przez-cba-w-tle-powazne.html [dostęp: 27.08.2017].

PiS doszło do zawłaszczenia władzy lokalnej i utworzenia nomenklatury politycznej, która poprzez system rozdawnictwa środków publicznych zapewnił sobie władzę samorządową (s. 31 programu wyborczego). Kolejną negatywną cechą samorządów pod rządami PO i PSL była prywatyzacja funkcji samorządów i oddawanie ich w ręce spółek gminnych, w których udziały mieli ludzie zależni od układu politycznego (s. 39 programu). Samorząd w okresie poprzednich rządów był lekceważony, a jego dorobek wypracowany przed 2007 roku został zmarnowany. Protesty samorządowców, zdaniem programu PiS, były lekceważone (s. 39). Zwrócono uwagę również na stosowanie przez rząd PO i PSL wyznaczania nowych zadań własnych samorządowcom jednak bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację[8]. Miało to powodować coraz większe zadłużenie jednostek samorządu gminnego (s. 39). Planowano również przywrócić w KPRM funkcję Rzecznika do Spraw Samorządu Terytorialnego w celu zinstytucjonalizowania relacji między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego (s. 49 programu). Zamierzano również kontynuować tzw. reformę poprzez umożliwienie łączenia się mniejszych i słabszych jednostek z większymi i silniejszymi, a także wyodrębnienie województwa Warszawskiego w celu umożliwienia lepszego rozwoju województwu mazowieckiemu (s. 52-53 programu).

Założenia czy postulaty z programu politycznego dotyczące samorządów nie znalazły odzwierciedlenia w proponowanych zmianach w prawie samorządowym przedstawionych przez PiS na wiosnę 2017 roku. Założenia tej reformy przedstawił lider partii rządzącej w wypowiedzi zamieszczonej przez telewizję publiczną, oddział w Szczecinie w dniu 15 stycznia 2017 roku. Zapowiedział, że należy skończyć z nomenklaturą i układami w samorządach. Jest to możliwe poprzez wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do maksymalnie dwóch. Urny wyborcze winny być przeźroczyste, a udział w liczeniu głosów winni mieć wszyscy członkowie komisji. J. Kaczyński zaproponował, aby wydłużyć okres przechowywania głosów. W lokalach wyborczy winny być kamery transmitujące przez cały dzień wydarzenia z pomieszczeniu, w którym odbywa się głosowanie i liczenie głosów. W ten sposób każdy obywatel mający w tym interes mógłby sprawować kontrolę obywatelską. Zapowiedział również pewien zmiany w okręgach wyborczych, które zdaniem Prezesa PiS zostały tak określone, aby mogły wygrywać w nich określone osoby, jako przykład posłużył się

[8] Więcej o problemach finansowania zadań gminy zob. M.M. Dworakowska, *Bezpieczeństwo ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Journal of Modern Science 1/24/2015, s. 189-207.

W. Cimoszewiczem z Podlasia. Wskazana też została potrzeba na nowo podzielenia okręgów wyborczych w Warszawie oraz likwidację drugiej tury wyborów samorządowych w odniesieniu do wyborów wójta, burmistrza czy prezydenta[9].

Za zapowiadaną przez Prezesa PiS reformą samorządu terytorialnego, już w początku lutego 2017 roku dość dużą inicjatywę wykazał J. Sasin, poseł PiS, a jednocześnie działacz lokalny z Warszawy. Zaproponował on, aby prezydent Warszawy wybierany był w ramach poszerzenia Warszawy o okoliczne 33 gminy z tzw. "obarzanka warszawskiego". Celem tego zabiegu było zwiększenie szans wyborczych w 2018 roku na prezydenta Warszawy ze strony kandydata PiS. Włączone miały być tylko te gminy, w których wyborcy sprzyjają opcji rządzącej. Podczas konferencji prasowej J. Sasina w Sejmie, zadeklarował on, że gminy zachowają samodzielność[10]. Jest to jednak tylko deklaracja polityczna, która polityka w żadnej mierze nie wiąże. Zaproponowane zmiany przez polityków PiS stanęły w miejscy z dwóch powodów. Pierwszym z nich był dość wyraźny sprzeciw samorządowców co do tej reformy, zwłaszcza poszerzenia Warszawy. W niektórych gminach podwarszawskich zorganizowano referenda lokalne w sprawie wypowiedzenia się miejscowej ludności co do zmiany granicy Stolicy. W większości wypadków, lokalna społeczność nie zgodziła się na tego typu działania. W konsekwencji protestów społecznych, a być może też i coraz bliższych wyborów samorządowych w 2018 roku, politycy PiS zamilkli w sprawie reformy samorządowej.

## 4. Czy istnieje potrzeba reformy samorządów w Polsce?

Wobec zarysowanej powyżej determinacji politycznej we wprowadzeniu reform, nie zawsze jednak z pozytywnym skutkiem, należ zadać sobie pytanie o szansę realizacji kolejnej reformy dotyczącej samorządów, a jeśli tak, to w jakim zakresie czy w jakich obszarach? W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie należy przede wszytkom odrzucić wszelkie polityczne aspekty programu politycznego PiS oraz wypowiedzi polityków tego ugrupowania. W opracowaniu czysto naukowym nie do przyjęcia jest bowiem dyskurs polityczny opisujący "winny" poprzedniej ekipy rządzącej. Polityczne ataki, nierzadko personalne animozje, nie

[9] Zob. W. Tomaszewski, Koniec lokalnej nomenklatury. Kaczyński zapowiada kadencyjność w wyborach samorządowych. Będzie trzęsienie ziemi, wiadomości24.pl z 16 stycznia 2017 r. http://wolnosc24.pl/2017/01/16/koniec-lokalnej-nomenklatury-kaczynski-zapowiada-kadencyjnosc-w-wyborach-samorzadowych-bedzie-trzesienie-ziemi/ [dostęp: 27.08.2017].

[10] *Sasin ujawnia plany ws. aglomeracji warszawskiej. Gminy nie będą mogły się odłączać*, wprost.pl z 2.02.2017, https://www.wprost.pl/reforma-sadownictwa-2017/10041299/Sasin-ujawnia-plany-ws-aglomeracji-warszawskiej-Gminy-nie-beda-mogly-sie-odlaczac.htm dostęp [27.08.2017].

pozwalają na rzetelną ocenę rzeczywistości i zdefiniowanie potrzeb i kierunków pożądanych zmian.

Już na początku drugiego akapitu niniejszego punktu należy pozytywnie odpowiedzieć co do potrzeby zmian czy reform w systemie samorządu terytorialnego w Polsce. Potrzeba ta wynika nie z przesłanek politycznych, ale z upływu czasu oraz powstałych patologii, mające swoje źródło w często odmiennych niż polityczne przyczynach. Najważniejszą słabością obecnego systemu samorządu w Polsce jest niewątpliwie utworzenie się lokalnych oligarchii przeplecionych nepotyzmem. Jest to wynikiem przyjętych założeń przywrócenia samorządności w Polsce w 1990 ustawą z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95). Tym samym nawiązano do tradycji samorządności jaka miała miejsce w pierwszej i drugiej Rzeczypospolitej oraz do tradycji europejskich zapisanych, zagwarantowanych m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z 27 czerwca 1985 roku (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607). W ten sposób chciano przeprowadzono decentralizację struktur i zadań państwa oraz odtworzono autonomię lokalnej społeczności opartą o zasadę praworządności, subsydiarności i decentralizacji[11].

Twórcy tamtej reformy opowiedzieli się za nieograniczaniem liczby kadencji organów samorządowych, w tym organów wykonawczych, a więc wójtów, burmistrzów i prezydentów. Jak pisze B. Sitek, *rozwiązanie to miało zagwarantować samorządom autonomię i ograniczyć wpływu władz państwowych na lokalną społeczność poprzez ingerencję w obsadzanie stanowisk samorządowych. Zakładano, że lokalna społeczność jest w stanie sama się rządzić, w tym odpowiednio dopierać lokalnych przywódców. Osoby zaś nienadające się do pełnienia tych funkcji powinny być odrzucane przez lokalną społeczność w kolejnych wyborach*[12]. Te szlachetne założenia w polskiej rzeczywistości się nie sprawdziły. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być zapewne wiele, ale jedną z nich jest zbyt długi okres komunizmu, a wcześniej zaborów, a co zatem idzie brak przywiązania społeczeństwa do demokracji i jej mechanizmów. W konsekwencji właściwie od samego początku istnienia samorządów nie zadziałał jeden z podstawowych mechanizmów demokracji, a mianowicie kontrola społeczna. Dowodem na to jest

[11] G. Herc: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 14-15.
[12] B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki*, [w:] S. Sagan, M. Sitek, *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, Józefów 2016, s. 97.

nikłe zainteresowanie społeczeństwa lokalnego poczynaniami lokalnej władzy uchwałodawczej czy wykonawczej.

Jaka jest zatem konsekwencja tego stanu rzeczy? W licznych gminach i miastach Polskich te same osoby pełnią funkcję wójta, burmistrza czy prezydenta nierzadko jeszcze od początku lat 90-tych[13]. Tworząc tym samym lokalną oligarchię, czyli grupę trzymającą władzę. W konsekwencji to nie lokalne społeczeństwo, lecz w ramach tej samej grupy podejmowane są decyzje o przydziale czy obsadzaniu stanowisk, umów na realizację zamówień publicznych, czy wyznaczaniu sukcesorów na urzędach. Nierzadko zjawisku temu towarzyszy nepotyzm, czyli wręcz przekazywania zawłaszcza stanowisk potokom. Wieloletnie sprawianie funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta pozwala na dokładną analizę preferencji wyborczych mieszkańców gminy. To z kolei pozwala na dostosowanie okręgów wyborczych pod z góry zaplanowaną wygraną. Wybory tym samym nierzadko stają się fikcją. Innymi reperkusjami związanymi z ugruntowaniem się miejscowej oligarchii jest omijanie okręgów nieprzychylnych lokalnej władzy w planowaniu inwestycji publicznych, np. przy układaniu wodociągów czy kanalizacji. Negatywnym przejawem tworzenia się lokalnej oligarchii jest zmonopolizowanie przez wąską grupę osób organizacji imprez publicznych czy też niejasne zasady przyznawania dotacji czy subsydiów na rzecz lokalnych stowarzyszeń czy fundacji.

Rozwiązaniem tej sytuacji jest wprowadzenie kadencyjności organów samorządowych, zwłaszcza gdy chodzi o pełnienie funkcji organów wykonawczych. Zatem postulat PiS dotyczący kadencyjności organów samorządu terytorialnego należy uznać za właściwy, ale ze względu nie na polityczne sugestie czy programy partii politycznych lecz ze względu na zaplanowane stopniowe wcielanie i ugruntowywanie zasad demokratycznego społeczeństwa na poziomie lokalnym. W szczególności należałoby pracować nad zaszczepieniem w lokalnych społecznościach poczucie obowiązku kontroli społecznej nad decyzjami lokalnych władz. Jest to możliwe poprzez m.in. zwiększenie uczestnictwa mieszkańców w posiedzeniach zwłaszcza lokalnych rad gminnych oraz zwiększenie zainteresowania się decyzjami lokalnych władz wykonawczych w trybie dostępu do informacji publicznej. Lokalna społeczność winna zainteresować się kto wygrywa przetargi, kim są osoby, które obejmują stanowiska w lokalnych

[13] Wyliczenie najdłużej urzędujących w Polsce wójtów, burmistrzów czy prezydentów zob. B. Sitek, *op. cit.* s. 100-101.

urzędach czy spółkach gminnych, jakie są ich powiązania, zasady przyznawania wszelkich ulg czy dotacji na rzecz lokalnych stowarzyszeń czy fundacji.

Wprowadzenie kadencyjności do prawa samorządowego obarczone jest jednak pewnymi problemami prawnymi. Pierwszym z nich jest rozstrzygnięcie liczby dopuszczalnych kadencji oraz czasokres ich trwania. Wydaje się, że wystarczą dwie kadencje po 5 lat. Wybory należałoby skoordynować z wyborami prezydenckimi, tak aby zaoszczędzić środki publiczne na zbyt liczne wybory w Polsce. Nie powinno się łączyć wyborów samorządowych z parlamentarnymi, bowiem groziłoby to upolitycznieniu wyborów samorządowych, które to raczej winy mieć charakter możliwie apolityczny. Ważne jest też określenie początkowego momentu liczenia liczby kadencji. Ten problem wzbudza już dość silną dyskusję. Zasadne byłoby wprowadzenie opcji zero, czyli wygaszenie wszystkich mandatów i wybór od nowa nowych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W ten sposób większość układów oligarchicznych przestałoby istnieć. Otworzyłaby sie również szansa na dostęp do lokalnych organów młodszego pokolenia, wolnego od centralnych sporów politycznych.

Ważną zmianą, o której obecnie się nie dyskutuje, a jest ona ważna z punktu widzenia przywrócenia poprawnego funkcjonowania samorządów, jest wprowadzenie obowiązkowych budżetów partycypacyjnych. I tylko w ten sposób powinny być dystrybuowane środki finansowe dla stowarzyszeń, fundacji czy innych organizacji pozarządowych. W ten sposób wprowadziłoby się do samorządów większą przejrzystość finansową.

Nie bez znaczenia jest wprowadzenie do prawa wyborczego większych preferencji dla lokalnych komitetów wyborczych. Samorządność wymaga co do zasady większego zaangażowania lokalnego, nie zaś realizacji założeń dużych partii, które realizują swoje programy politycznie co do zasady centralnie. Centralne wytyczne polityczne raczej prowadzą do paraliżu realizację lokalnych spraw, które w ten sposób podporządkowuje się wyłącznie realizacji celów partyjnych.

## 5. Wnioski *de lege ferenda*

Co do zasady konieczna jest kolejna reforma w Polsce, tym razem samorządowa. Jej celem nie powinno być jednak podporządkowanie ich nowej ekipie rządzącej, lecz skuteczniejsze wprowadzenie mechanizmów lokalnej demokracji obywatelskiej. W efekcie winy powstawać nie

tylko w teorii czy w publikacjach czy deklaracjach politycznych, ale w praktyce lokalne ojczyzny. W tym celu konieczne jest:

- wprowadzenie kadencyjności organów wykonawczych, przynajmniej na poziomie gminnym. Winno ograniczyć się liczbę kadencji do dwóch po 5 lat w powiązaniu z wyborami prezydenckimi. Respektuje się w ten sposób zasadę państwa oszczędnego.
- Większe preferencje dla lokalnych komitetów wyborczych. Winy one mieć pierwszeństwo przed komitetami partyjnymi,
- wprowadzenie budżetów partycypacyjnych. Tylko w ten sposób winny być rozdawane środki publiczne na rzecz fundacji, stowarzyszeń czy innych organizacji pozarządowych, działających na terenie gminy,
- większa dbałość o przejrzystość procedur stanowienia prawa miejscowego oraz jego jakość[14].

[14] O potrzebie jakości prawa miejscowego zob. M. Sitek, *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, Journal of Modern Science 1/32/2017, s. 145-159.

# Pracovnoprávne postavenie volených funkcionárov obecnej samosprávy[1]

# The employment status of elected municipal self-government officials

**Vladimíra Žofčinová**

**Abstract**
The employment status of elected representatives of municipal self-government is legislatively regulated only marginally, with insufficient terminological and functional link between special legislation and Labor code. In application practice this legal regime brings many problems and ambiguous solutions. The author pays attention to the partial questions of the employment status of public officials of municipalities, eg. "Release" for the performance of a public function in the context of an obstacle to work in the public interest, the application of their employment rights as well as problems in the competence relationship between the mayor of the municipality and the local-self government in the labor law sphere.

**Key words**: employment status of elected representatives of municipal self-government, holiday, Compensation for Termination

## Úvod

Súčasná právna úprava pracovnoprávneho postavenia volených verejných funkcionárov samosprávy obcí nie je riešená ani systematicky, ani komplexne. Pracovnoprávne otázky vo vzťahu k voleným funkcionárom obecnej samosprávy vyvolávajú v praxi veľa otázok a je potrebné podotknúť, že celkom oprávnene. Zložité vzájomné vzťahy Zákonníka práce a osobitných právnych predpisov regulujúcich ich pracovnoprávne postavenie spôsobujú, že sa situácia javí ako málo prehľadná. Súčasne je faktom, že pracovnoprávna úprava niektorých záležitostí je veľmi skromná, ani zďaleka nie je sústredená koncepčne a niekedy vo všeobecne záväzných právnych predpisoch priam absentuje. (Briestenský, 2011). Táto skutočnosť zvádza aplikačnú prax a poskytuje priestor pre vlastný, niekedy aj účelový právny výklad pre jednotlivé obce v pracovnoprávnej oblasti.

Vychádzajúc z článku 64 Ústavy Slovenskej republiky je zrejmé, že základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Podľa Palúša, samospráva na obidvoch stupňoch je konštituovaná ústavou nezávislé a samostatne, čo nevylučuje, skôr predpokladá ich vzájomnú spoluprácu pri zabezpečovaní samosprávnych funkcií

[1] Príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0340/17 Formy uskutočňovania obecnej samosprávy

(Palúš,2016). Už samotné ústavné zakotvenie dáva priestor na ich rozlíšenie a diferencovanosť v jednotlivých oblastiach. Volenými predstaviteľmi územnej samosprávy[2] ako celku z hľadiska ich pracovnoprávneho postavenia sú:

- predsedovia samosprávnych krajov
- starostovia obcí – primátori miest
- poslanci obecných /mestských zastupiteľstiev a poslanci samosprávnych krajov.

V nadväznosti na dvojstupňovú úroveň samosprávy v Slovenskej republike je možné implictne vyvodiť, že esenciálnou súčasťou územnej samosprávy je obecná samospráva (Krunková, 2010).

## 1. Osobitosť pracovnoprávnych vzťahoch v obecnej samospráve

Pracovnoprávne vzťahy v obecnej samospráve majú osobitný charakter, v ktorom sa prejavuje medzerovitosť v právnej úprave a obmedzená korelačná väzba medzi osobitnými právnymi predpismi (lex specialis) a Zákonníkom práce. Kľúčovým indikátorom je práve charakter pracovnoprávnych vzťahov.

Vymedziť môžeme dve rozdielne skupiny právnych vzťahov:

- Prvou skupinou sú právne vzťahy medzi obcou a zamestnancami obce, pričom obec má právne postavenie zamestnávateľa vo vzťahu k zamestnancom obce. V tomto prípade sa uplatňuje subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce (Toman,2014), teda prioritne budú aplikované osobitné právne predpisy[3], a ak neponúkajú riešenie pracovnoprávnej otázky, potom sa aplikuje právna úprava Zákonníka práce.
- Druhou skupinou je právna regulácia právnych vzťahov v prípade volených predstaviteľov – verejných funkcionárov obecnej samosprávy.

Prvá skupina právnych vzťahov (pracovnoprávne vzťahy medzi obcou ako zamestnávateľom a zamestnancami obce) predstavuje jednu z pozícií obcí, ktorú obce smerom do vnútra, v rámci svojho riadenia a pôsobnosti zastávajú a naplno vykonávajú. Ide o pozíciu zamestnávateľa. Táto kompetencia obce vyplýva zo Zákonníka práce, nakoľko zamestnávateľom podľa § 7 ZP môže byť právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných

[2] Spôsob ich voľby určuje zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení zmien a doplnkov
[3] napr. zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších právnych predpisov

pracovných vzťahoch. V nadväznosti, zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov v § 18 ods. 2 vymedzuje, kto má postavenie právnickej osoby a medzi tieto zaraďuje aj jednotky územnej samosprávy. Táto pozícia obce je nezastupiteľnou v tom význame, že ľudský kapitál tvorí podstatný zdroj prevažnej väčšiny činností, ktoré obce realizujú (Žofčinová, Král, 2014). Kľúčovým zákonom regulujúcim postavenie a kompetencie obcí je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov, z ktorého vyplýva, že zamestnancov obce zamestnáva obec. Obecnému úradu nebola priznaná právna subjektivita, preto len obec ako právnická osoba má právo vystupovať ako zamestnávateľ (Thurzová, 2007). Vychádzajúc z § 9 Zákonníka práce právne úkony zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, robí štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu. V nadväznosti na § 9 ZP aj zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5. konštatuje, že štatutárnym orgánom je starosta obce, a teda v pracovnoprávnych vzťahoch je v pozícii zamestnávateľa. Táto právomoc je však limitovaná právomocou obecného zastupiteľstva (v kreačnej aj normotvornej oblasti). Podľa Thurzovej, všetky zákonné obmedzenia treba chápať tak, že ak by právny úkon (v našom prípade pracovnoprávny úkon, napr. ak by starosta sám určoval, prípadne menil výšku svojho platu), ktorý prislúcha obecnému zastupiteľstvu, urobil starosta obce, pokladal by sa za neplatný pre nedostatok príslušnosti. Problematike obcí v pozícií zamestnávateľa je žiadúce venovať širšiu pozornosť, čo je však predmetom samostatného skúmania.

Starosta obce je podľa §13 zákona o obecnom zriadení predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce. Terminus technicus „predstaviteľ“ je v oblasti práva ťažko definovateľný pojem. Máme za to, že ak synonymum výrazu predstaviteľ je výraz reprezentant, tak ide o subjekt, ktorý reprezentuje určitý spoločenský celok, t.j. obec. Ani však v tomto vyjadrení nie je z pohľadu pracovného práva presná terminologická určitosť vo väzbe na kompetencie zamestnávateľa (ktoré starosta obce má) vo vzťahu k zamestnancom obce. Podľa Tekeliho (2016) starosta reprezentuje obec navonok, a to tak v externých administratívno-právnych vzťahoch, v súkromnoprávnych vzťahoch aj vo vzťahoch protokolárnych. Ak je zároveň najvyšší výkonný orgán obce, tak vyvstáva otázka, ktorý iný orgán obce (z dvoch možných – starosta a zastupiteľstvo) je ešte výkonný orgán obce. Zákon o obecnom zriadení síce pripúšťa pôsobenie výkonného orgánu, napr. obecná rada je výkonným orgánom obecného zastupiteľstva, ale nie výkonným orgánom obce. Na základe uvedeného považujeme označenie

starostu obce za najvyšší výkonný orgán za terminologickú „zbytočnosť“ a postačujúce by bolo vymedziť postavenie starostu obce ako výkonný orgán obce.

Starosta obce ako štatutárny orgán obce v mene obce signalizuje, že právnickú osobu, t.j. obec zaväzuje svojím konaním. Ak starosta obce podpisuje pracovnú zmluvu so zamestnancom obce, prejavuje vôľu obce navonok. Vychádzajúc zo základných inštitútov občianskeho práva, vôľa ako signifikantný znak právneho úkonu je chcenie, záujem subjektu vstúpiť do právneho vzťahu a tým vyvolať konkrétne právne účinky. Prejavom vôle ide o vonkajšiu prezentáciu vo vzťahu k adresátovi. V prípade pracovnoprávnych vzťahov tak starosta obce prejavuje vôľu, pričom týmto prejavom vôle, t.j. uzavretím pracovnoprávneho vzťahu s konkrétnou fyzickou osobou, je zaviazaná obec ako celok, ako právnická osoba. Starosta týmto bez spoluúčasti obecného zastupiteľstva prejavuje vôľu obce, nakoľko je v pozícii zamestnávateľa a táto kompetencia mu vyplýva ex lege. Sporné situácie nastávajú v aplikačnej praxi, keď starosta prijme do pracovného pomeru „svojich známych, priateľov a pod.“, teda fyzické osoby, ktoré môžu byť pre obec ako celok morálne, odborne, ako aj eticky neprijateľné. Nie je obmedzený pri takomto právnom úkone iným orgánom obce. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že k základným pracovnoprávnym vzťahom nepatrí len pracovný pomer, ale aj dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Rozdielna situácia môže nastať, ak vôľu prejavuje iný orgán obce, teda obecné zastupiteľstvo. V pracovnoprávnych vzťahoch ide napr. o prípad zvolenia hlavného kontrolóra obce obecným zastupiteľstvom, ktoré tvorí vôľu obce navonok a starosta má prejaviť vôľu a uzavrieť pracovnú zmluvu so zvoleným hlavným kontrolórom. Hlavnému kontrolórovi vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. V danej situácii, keď starosta odmietne pracovnú zmluvu so zvoleným hlavným kontrolórom obce uzatvoriť (hoci zákon mu ukladá takúto povinnosť) sa opäť presviedčame o tom, že rovnako ako v mnohých ďalších právnych predpisoch právneho poriadku Slovenskej republiky, zákonnú povinnosť nedopĺňa sankcia za nedodržanie tejto povinnosti. V kontexte spomenutých myšlienok zastáva dôležitú úlohu aj postup pri uplatňovaní zodpovednosti voči starostovi. Cieľom by v tomto prípade nemalo byť len potrestanie zodpovedného starostu, ale najmä zákonne zakotvený mechanizmus, alebo spôsob, ktorý by vyriešil danú situáciu. Navrhnutým riešením de lege ferenda by mohlo byť aj zákonné zakotvenie vzniku pracovného pomeru hlavného kontrolóra priamo ex lege**.** Uplatnilo by sa v prípade, ak by starosta v zákonom stanovenej lehote, po právoplatnom zvolení kontrolóra obecným zastupiteľstvom so zvoleným kandidátom neuzavrel

pracovnú zmluvu a za podmienky, že postup alebo výsledok voľby kontrolóra nebol prokurátorom napadnutý niektorým z nástrojov prokurátorského dozoru (Palúš, Jesenko, Krunková, 2010), alebo žalobou na súde.

V prípade druhej skupiny právnych vzťahov týkajúcich sa volených predstaviteľov - funkcionárov obecnej samosprávy je spôsob právnej regulácie odlišný. V prípade volených predstaviteľov - funkcionárov obecnej samosprávy sa uplatňuje iný legislatívny rozsah.[4] Vychádzajúc z §2 ods. 2. Zákonníka práce sa na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie Zákonník práce vzťahuje, ak to sám výslovne ustanovuje, alebo ak to ustanovuje osobitný predpis. V tejto súvislosti práve volení predstavitelia obecnej samosprávy a ich právne vzťahy, ktoré vznikajú v súvislosti s výkonom verejnej funkcie sú špecifikom pracovného práva. Právne vzťahy volených funkcionárov obce sa končia vo vzťahu k obci skončením ich výkonu funkcie obecnej samosprávy, a teda aj všetky pracovnoprávne nároky súvisiace s výkonom ich funkcie.

Voľbou do verejnej funkcie starostu obce sa nezakladá pracovný pomer. Nemožno to pokladať za predzmluvnú právnu skutočnosť, na základe ktorej by vznikol pracovnoprávny vzťah medzi obcou na jednej strane a starostom, či poslancom na strane druhej. Zákon o obecnom zriadení výslovne zakotvuje nezlučiteľnosť funkcie starostu obce, alebo poslanca obecného zastupiteľstva okrem iných obmedzení s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Za zamestnanca obce v zmysle §11 Zákonníka práce môžeme považovať fyzickú osobu, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu. Vzhľadom na skutočnosť, že Zákonník práce v §11 uvádza .....v pracovnoprávnom vzťahu, teda nielen v pracovnom pomere, ale aj v zmysle dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Funkcia starostu obce je z pohľadu pracovného práva nezlučiteľná aj so služobným pomerom vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy, t.j. vedúceho štátneho zamestnanca. Avšak napriek tomu, že starosta obce nie je s obcou v pracovnoprávnom vzťahu, v mnohých pracovnoprávnych otázkach je tento vzťah obdobný pracovnoprávnemu vzťahu. Týmto môžeme konštatovať, že v prípade voleného funkcionára obecnej samosprávy, má jeho činnosť nepochybne charakter účasti na spoločenskej

[4] Napr. osobitný právny predpis, ktorý deleguje aplikáciu Zákonníka práce je zákon č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest – napr. právny nárok na dovolenku. Zákon č. 438/2001 Z.z.o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja v znení neskorších právnych predpisov v otázke náhrady škody.

práci, ale len táto skutočnosť sama o sebe nepotvrdzuje, že by sa vykonávala v rámci pracovnoprávneho vzťahu. Aby sa tak stalo, musel by to zákon o obecnom zriadení, alebo iný právny predpis výslovne ustanovovať (Thurzová, 2016). Z pohľadu priznaných kompetencií, starosta v pracovnoprávnej oblasti vydáva[5] pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce. Zároveň informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce expressis verbis vydáva interné právne normy. Ide o normy interného charakteru smerujúce do vnútra organizácie obce.

**2. Výkon verejnej funkcie ako prekážka v práci vo všeobecnom záujme**

Z hľadiska posúdenia správnej právnej regulácie na právny vzťah vyplývajúci zvolených funkcionárov je potrebné preukázať či náš predpoklad, že uvedené funkcie majú charakter verejných funkcií, bol správny a následne analyzovať aj právny rámec, v akom sa tieto verejné funkcie vykonávajú. V § 137 ods.1 ZP je definované, že verejnou funkciou je činnosť o ktorej to ustanovuje ZP alebo osobitný predpis. Podľa odseku 2 citovaného ustanovenia sa za výkon verejnej funkcie považuje plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným alebo časovým obdobím a ktorá je obsadzovaná na základe priamej alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov.

S výkonom verejnej funkcie v priamej súvislosti vzniká aj zodpovednosť volených verejných funkcionárov za výkon svojej funkcie. Túto zodpovednosť však nemôžeme vnímať pri uplatnení subordinačného princípu (charakteristický pre pracovnoprávny vzťah), t.j. vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti, ale zodpovednosť verejného funkcionára je skôr politická, smerujúca voči voličom. Preto aj z tohto hľadiska voľbu do uvedených verejných funkcií nemožno predpokladať za právny predpoklad založenia pracovného pomeru.

V zmysle čl. 5 ods.1 zákona o ochrane verejného záujmu sa vo vzťahu k voleným funkcionárom deklaruje zákaz vykonávať funkcie, zamestnanie a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára**.** Napriek tomu sa v praxi obecnej samosprávy javí problematické posúdenie dôsledkov, ktoré nastanú pri porušení zásady nezlučiteľnosti funkcii. Starosta má k dispozícii 30 dňovú lehotu od vzniku nezlučiteľnosti funkcie na relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu. U poslanca je zánik mandátu automaticky**.** Účelom takto ustanovenej nezlučiteľnosti výkonu funkcií je zabrániť starostovi alebo poslancovi v zneužití postavenia

[5] §13 ods.4, písm.d) a e) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov

vyplývajúceho z ich funkcie. V praktickej rovine pri realizácii tejto právnej úpravy by mohlo byť polemické, či treba trvať na ukončení pracovného pomeru alebo by na dosiahnutie účelu bolo postačujúce urobiť iba právny úkon smerujúci k prerušeniu pracovného pomeru počas výkonu verejnej funkcie. Trvať na ukončení sa javí v konečnom dôsledku v rozpore so zásadou, v zmysle ktorej nemôže byť zvolený verejný funkcionár obce pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach a nárokoch vyplývajúcich z jeho pracovného pomeru, ale aj v rozpore so zásadou zachovania pracovného vzťahu v medziach ustanovených Zákonníkom práce, ak je napr. zástupca starostu pre výkon svojej funkcie dlhodobo uvoľnený (Thurzová, Dudor, Mezei, 2016, s.44).

Vychádzajúc zo znenia § 2 ods. 2 ZP vyplýva, že Zákonník práce sa na výkon verejnej funkcie vzťahuje len vtedy, ak to sám ustanovuje, alebo to ustanovuje osobitný predpis. V o vzťahu k verejným funkcionárom priamo ZP vyplýva aj aplikácia jeho ustanovení o zodpovednosti za škodu. Tým osobitným predpisom, ktorý rozširuje použitie ZP vo vzťahu k starostom je zákon č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Z § 2 tohto zákona vyplýva, že funkcia starostu je verejnou funkciou, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere.

V súvislosti s výkonom verejnej funkcie Zákonník práce disponuje možnosťou poskytnúť pracovné voľno v dvoch podobách (Toman, 2015):

1. výkon verejnej funkcie sa uskutočňuje popri plnení pracovnoprávnych povinností a zamestnanec sa krátkodobo uvoľňuje na výkon verejnej funkcie na nevyhnutne potrebný čas, alebo

2. výkon verejnej funkcie sa neuskutočňuje popri plnení pracovnoprávnych povinností a pracovný pomer „spočíva“ a zamestnanec je dlhodobo uvoľnený na výkon verejnej funkcie.

Ak ide o výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru je rozsah pracovného voľna vymedzený maximálnym rozsahom v kalendárnom roku v počte 30 kalendárnych dní alebo pracovných zmien. S poskytnutím pracovného voľna v uvedenom rozsahu nie je v Zákonníku práce zároveň spojený zákonný nárok na náhradu mzdy (taxatívny výpočet prípadov v § 138 ZP). To však nebráni dohode so zamestnávateľom.

Vo vzťahu k poslancom obecných zastupiteľstiev požiadavku rozsahu pracovného voľna vyjadruje § 25 ods.5 zákona o obecnom zriadení. Tento právny predpis však terminologicky úplne nekorešponduje so Zákonníkom práce a namiesto pojmu výkon verejnej funkcie popri

plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru používa pojem výkon verejnej funkcie bez prerušenia zamestnania. Nestotožňujem sa s touto formuláciou, pretože prerušiť zamestnanie by logickým výkladom znamenalo prerušiť výkon pracovných povinností, teda pracovné povinnosti nevykonávať. Ak zákon o obecnom zriadení používa termín „bez prerušenia zamestnania", malo by to znamenať, že zamestnanec má naďalej plniť pracovné povinnosti určené zamestnávateľom, v pracovnom čase bez ohľadu na skutočnosť, že má povinnosti vyplývajúce z výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, t.j. nemá prerušiť ich výkon ani napr. z dôvodu zasadnutia obecného zastupiteľstva[6]. Z uvedeného vyplýva nutnosť zjednotiť právnu úpravu, pričom sa prikláňam k právnej úprave uvedenej v Zákonníku práce, t.j. výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru.

Ďalšia terminologická nejednotnosť vyvstáva aj v zákone o obecnom zriadení, v §25 ods. 8. t.j. „dlhodobé plné uvoľnenie na výkon funkcie zástupcu starostu", pričom Zákonník práce slovo plne vynecháva. Opäť je otázne, čo evokuje slovo „plne". V záujme právnej istoty zvolených funkcionárov by sa tieto pojmy mali legislatívne spresniť a zjednotiť.

V súvislosti s pracovnoprávnym postavením starostu obce je dôležité vnímať aj pracovnoprávny inštitút ochrannej doby, t.j. zákaz výpovede. Je to pracovnoprávny inštitút, ktorý má výrazný odraz ochrannej funkcie pracovného práva, nakoľko počas plynutia ochrannej doby, nemôže zamestnávateľ doručiť zamestnancovi výpoveď. V prípade výkonu verejnej funkcie starostu či poslanca obecného zastupiteľstva na základe dlhodobého uvoľnenia zo zamestnania, ostáva týmto verejným funkcionárom zachovaný pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom, pretože vykonávaním verejnej funkcie sa pracovnoprávny vzťah neskončil, len spočíva. V zmysle § 64 ods. 1 písm. d) ZP sa na dlhodobo uvoľneného verejného funkcionára vzťahuje zákaz výpovede.[7] Ochranná doba sa viaže výlučne v tomto prípade na dlhodobé uvoľnenie na výkon verejnej funkcie (aj podľa §25 ods. 8. zákona o obecnom zriadení na poslanca ktorý je na výkon funkcie zástupcu starostu dlhodobo plne uvoľnený zo zamestnania). Z uvedeného vyplýva, že na „úväzkového starostu" a poslanca obecného zastupiteľstva, ktorí vykonávajú verejnú funkciu popri plnení pracovných povinností sa zákaz výpovede neuplatní.

[6] Dočasné prerušenie výkonu práce spája Zákonník práce v zmysle § 141a, ak je zamestnanec dôvodne podozrivý zo závažného porušenia pracovnej disciplíny a jeho ďalší výkon práce by ohrozoval dôležitý záujem zamestnávateľa, môže zamestnávateľ po prerokovaní so zástupcami zamestnancov zamestnancovi dočasne, najdlhšie na jeden mesiac, prerušiť jeho výkon práce.

[7] Uvedený zákaz sa nevzťahuje na všetky výpovedné dôvody. Bližšie pozri § 64 ods. 3 ZP

3. **Pracovnoprávne nároky verejných funkcionárov**

Ak vychádzame zo skutočnosti, že výkon verejnej funkcie sa neuskutočňuje v pracovnoprávnom vzťahu, pracovnoprávne nároky volených funkcionárov sú viazané na spôsob ich uvoľnenia do funkcie. Je dôležité, či ide o uvoľnenie na výkon verejnej funkcie popri plnení pracovných povinností (t.j. na nevyhnutný čas), alebo uvoľnenie na výkon verejnej funkcie má charakter dlhodobosti.

Právne nároky starostu vyplývajúce zo ZP

V úvode príspevku bolo deklarované, že výkon verejnej funkcie starostu obce sa neuskutočňuje v pracovnom pomere. Napriek tomu, sa počas výkonu svojej funkcie starosta obce považuje na taxatívne určené účely ako zamestnanec. Obec vo vzťahu k starostovi obce vystupuje ako zamestnávateľ na účely zdravotného a sociálneho poistenia. V zmysle zákona č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomerov starostov obcí a primátorov miest sa podľa § 2 ods. 3 považuje starosta počas výkonu funkcie na účely tvorby a použitia sociálneho fondu a na účely zabezpečovania stravovania a prispievania na stravovanie ako zamestnanec v pracovnom pomere. Taktiež podľa ods. 2 predmetného zákona starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka podľa Zákonníka práce alebo podľa kolektívnej zmluvy, ktorá je záväzná pre obec ako zamestnávateľa. V zmysle § 215 ods.1 ZP sa vzťahujú rovnaké nároky na náhradu škody. Obec teda vo vzťahu k starostovi vystupuje ako zamestnávateľ na tieto vyššie uvedené účely.

V súvislosti s výkonom funkcie starostu obce vzniká aj právny nárok na plat. Právne postavenie a platové pomery predstaviteľov samosprávy obcí upravuje predmetný zákon o právnom postavení a platových pomerov starostov obcí a primátorov. Analýze platových pomerov starostu obce sme z hľadiska kvantitatívneho rozsahu nevenovali detailnú pozornosť v tomto príspevku, aj keď z hľadiska kvalitatívneho je vhodné sa touto problematikou zaoberať v samostatnom príspevku-

V § 2 ods. 2 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest je upravený nárok na dovolenku pre všetkých starostov bez ohľadu na rozsah ich vykonávaného úväzku v rozsahu podľa osobitného predpisu, t.j. § 103 ZP, alebo kolektívna zmluva, ktorou je obec viazaná. Súčasná právna úprava je tak zosúladená s právnou úpravou nároku na dovolenku zamestnanca obce. Podotýkam len nároku na dovolenku. Problematické je samotné čerpanie dovolenky. Podľa § 111 ZP čerpanie dovolenky určuje zamestnávateľ po prerokovaní so zamestnancom podľa plánu dovoleniek určeného s predchádzajúcim súhlasom

zástupcov zamestnancov tak, aby si zamestnanec mohol dovolenku vyčerpať spravidla vcelku a do konca kalendárneho roka. Starostovi nemá kto určiť čerpanie dovolenky! Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest tak umožňuje (§2 ods.2) nahradiť plat za nevyčerpanú dovolenku, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku, a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo. Otázne je, kto je kompetentný určiť, že starosta obce nemohol vyčerpať dovolenku...aké boli dôvody nemožnosti čerpania, či vzniká právny nárok na uplatnenie náhrady a pod. Ak o náhrade platu za nevyčerpanú dovolenku rozhodne obecné zastupiteľstvo je to výrazné ekonomické „prilepšenie" pre starostu obce.

Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest zakotvuje podmienky, za ktorých sa starostovi poskytuje po zániku mandátu jednorazové finančné ohodnotenie za výkon funkcie – odstupné a jeho výška je diferencovaná v závislosti od doby trvania výkonu funkcie starostu. V tejto súvislosti treba poznamenať, že súčasná právna úprava nepôsobí na starostov motivačne, aby vo svojej funkcii zotrvali až do uplynutia funkčného obdobia, keďže nárok na odstupné sa priznáva starostovi aj v prípade, že sa funkcie vzdá. Starosta obce tak môže predísť nepriaznivým dôsledkom zákonného vylúčenia nároku na odstupné[8] svojou včasnou rezignáciou, napr. pri „podozrení z odvolania z funkcie", alebo z dôvodu právoplatného odsúdenia pre úmyselný trestný čin). Nárok na odstupné nevznikne, ak bol starosta opäť zvolený do funkcie. Nárok na odstupné je zachovaný aj v prípade smrti starostu. Právny nárok prechádza na blízke osoby, ktoré s ním žili v domácnosti (postupne prechádzajú na manžela, deti a rodičov, ak s ním žili v čase smrti v domácnost). Predmetom dedičstva sa stávajú, ak týchto osôb niet. Výška odstupného je trojnásobok priemerného mesačného platu, ak starosta vykonával funkciu dlhšie ako šesť mesiacov. To neplatí, ak ide o dôvody uvedené v osobitnom predpise. Odstupné starostovi nepatrí, ak vykonával funkciu menej ako šesť mesiacov. Z ďalších nárokov prináleží starostovi právo na náhradu výdavkov v súvislosti s výkonom funkcie – cestovné náhrady.

Pracovnoprávne nároky poslancov obecných zastupiteľstiev

Právna úprava už nie je taká štedrá ako v prípade starostov. Poslanec dlhodobo plne uvoľnený na výkon funkcie zástupu starostu má nárok na primeraný plat od obce. Otázka

[8] Bližšie v § 13a zákona o obecnom zriadení

posúdenia primeranosti už v legislatívnej úprave absentuje! V tejto súvislosti je dôvodné zákonodarcovi vytknúť, že osobitná právna úprava sa vôbec nezaoberá možnosťou aplikácie nároku na dovolenku či zabezpečenie stravovania v prípade dlhodobo uvoľneného poslanca pre výkon funkcie zástupcu starostu, a to napriek tomu, že podľa § 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení nemá byť poslanec pre výkon funkcie ukrátený na svojich právach.

U poslancov zastupiteľstiev sa predpokladá že budú vykonávať svoju funkciu popri výkone svojich pracovných povinností vyplývajúcich z pracovnoprávneho vzťahu s kmeňovým zamestnávateľom, iba s možnosťou poskytnutia odmeny – od toho závisí aj ich posúdenie ako účastníkov právneho vzťahu na účely odvodov do poistných fondov. Uvedená skutočnosť by mala byť deklarovaná aj v zásadách odmeňovania poslancov príslušného zastupiteľstva. Problematickým je spôsob vyplácania odmien pre poslancov obecných zastupiteľstiev. Z aplikačnej praxe vyplýva, že samosprávy pristupujú k vyplácaniu odmien častokrát aj na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. To svedčí o neakceptovaní skutočnosti, že výkon verejnej funkcie sa nerealizuje v pracovnoprávnom vzťahu. Dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru patria k základným pracovnoprávnym vzťahom, a teda uzavretím takejto dohody o vykonaní práce, prípade dohody o pracovnej činnosti s poslancom obecného zastupiteľstva za účelom vyplatenia odmeny dochádza k porušovaniu právnych predpisov.

**Záver**

Súčasná právna úprava pracovnoprávneho postavenia volených verejných funkcionárov nie je riešená ani systematicky, nie je jednotná a vyvoláva mnohé aplikačné problémy. Je vo viacerých smeroch problematická nielen z teoretického hľadiska, ale aj z hľadiska jej praktickej aplikácie. Nie je možné ju ani považovať za objektívny odraz súčasnej ekonomickej situácie v našej spoločnosti, čo sa prejavuje v tom, že niektoré zákonom deklarované nároky sú v praxi bez existujúcich záruk ich realizácie prakticky už nereálne. Pre návrat do zamestnania po skončení výkonu funkcie chýbajú u súčasných zamestnávateľov reálne ekonomické garancie. Najmä vo vzťahu k starostom obcí, ktorí vykonávali svoju funkciu niekoľko volebných období, by bolo optimálnym riešením, keby sa dlhoročný výkon ich verejnej funkcie prejavil v primeraných dôchodkových nárokoch (Thurzová, Dudor, Mezei, 2016). Priblížili sme niektoré z problémov a otvorených otázok, ktoré v danej téme zaznamenávame. Pozornosť bola venovaná

nielen kritike problematických miest v legislatíve, či ťažkostiam v ich praktickej aplikácii, ale v snahe prispieť k zlepšeniu legislatívneho prostredia v tejto oblasti.

**Zoznam použitej literatúry:**

BRIESTENSKÝ, L.et al. 2011. *Pracovné právo pre verejnú správu. 88 otázok a odpovedí*. Iura Edition,spol. s.r.o. 25 s. ISBN 978-80-8078-442-3
KRUNKOVÁ, A. 2010. *Verejná moc a priama demokracia*. Košice.s.22. ISBN 978-80-7097-859-7
PALÚŠ,I. a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice, 248 s. ISBN 978-80-8152-442-4
PALÚŠ,I.-JESENKO,M.-KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy.* Košice.s. 82 a nasl.
TEKELI, J. 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve*. Wolters Kluwer s.r.o., s. 10. ISBN 978-80-8168-336-7
TOMAN, J. 2014. *Individuálne pracovné právo*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung. s.72. ISBN 978-80-89149-42-1
TOMAN, J. 2015. *Individuálne pracovné právo II*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung,218 s. ISBN 978-80-89149-46-9
THURZOVÁ, M. 2007. *Pracovnoprávne vzťahy v miestnej samospráve*. Bratislava: Dr. Raabe Slovensko, s.r.o., s.68. ISBN 978-80-89182-21-3
THURZOVÁ,M.-DUDOR,L.2015: *Územná samospráva a pracovnoprávne postavenie jej volených funkcionárov*. In Justičná revue. ročník 67, číslo 11. s. 1253. ISSN 1335-6461
THURZOVÁ, M.-DUDOR, L.-MEZEI, J. 2016. *Pracovnoprávne vzťahy v územnej samospráve.* Wolters Kluwer s.r.o..s.26. ISBN 978-80-8168-368-8
Zákon č. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov
Zákon č. 369/1990 Zb. zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov
Zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších právnych predpisov
ŽOFČINOVÁ,V.- KRÁL,R.: Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: Grant Journal. 2014, roč. 3, č. 2, s. 42-47. ISSN 1805-062X.

**Kontaktná adresa autora:**

JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.
Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
Popradská č. 66, 041 32 Košice, Slovenská republika
E-mail: vladimira.zofcinova@upjs.sk

# Politologické aspekty platových pomerov predstaviteľov obecnej samosprávy na Slovensku[1]

# Political aspects of salaries of representatives of self-government in Slovakia

**Ján Machyniak – Martin Halmo**

**Abstract**
Directly elected authorities in the exercise of self-government play a key role in designing and implementing community-level policy. Many times they decide on issues of public interest, which place high demands on their professional judgment and, ultimately, on their implementation in a legislative, diverse and complex environment. In this context, we are addressing not only the institutional position of the mayor of the municipality, but also the salary of mayors of municipalities as a prerequisite for a responsible approach to solving the problems of local self-government.

**Key words**: mayor, local assembly, municipality, town, salary

## Inštitucionálne postavenie starostu obce v systéme územnej samosprávy

Obecná samospráva predstavuje kľúčový aspekt rozvoja demokratickej spoločnosti. Vytvára tiež podmienky pre jednotlivcov, aby mohli participovať na rozhodovacích procesov, ktoré sa dotýkajú priamo ich života či ich blízkeho okolia. (viac k participácii: Bardovič, 2015, Imrovič, 2016) V tomto kontexte za všetky aktivity smerujúce k zabezpečovaniu verejného záujmu na vymedzenom území zodpovedá samotná obec. V rámci tejto zodpovednosti obec pri výkone samosprávy (1) vykonáva úkony, ktoré súvisia s riadnym hospodárením v rámci hnuteľného a nehnuteľného majetku, (2) zostavuje a schvaľuje rozpočet obce vrátane záverečného účtu obce, (3) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a súčasne vykonáva ich správu, (4) určuje smer a tempo ekonomickej činnosti v obci - v tejto súvislosti vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie v podnikateľskej a inej činnosti právnických a fyzických osôb, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, (5) vytvára účinný systém kontroly, vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na nezávislý výkon

[1] Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu *KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systemu SR*

samosprávy obce, (6) zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejného priestranstva, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce, (7) obec ďalej zabezpečuje verejnoprospešné služby – nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiava čistotu v obci, spravuje a robí údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami a miestnu verejnú dopravu, (8) obec utvára a chráni zdravé podmienky, zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie a súčasne vytvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, ďalej vytvára podmienky na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, ale aj záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport, (9) obec ako hlavný vykonávateľ samosprávnej činnosti plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa, utvára podmienky na zásobovanie obce, svojím nariadením určuje pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská, (10) obec je zodpovedná za obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie sídelných útvarov a zón, ďalej koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania, rovnako obec spolupôsobí pri vytváraní vhodných podmienok na bývanie v obci, (11) obec má oprávnenie vykonávať vlastnú investičnú a podnikateľskú činnosť, tie však musia byť realizované v rámci spoločného verejného záujmu, (12) obec zriaďuje, zrušuje, zakladá a v konečnom dôsledku i kontroluje rôzne príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia, (13) obec o dôležitých otázkach života a rozvoja obce organizuje a uskutočňuje miestne referendum, (14) zabezpečuje verejný poriadok v obci – v tejto súvislosti je obec oprávnená prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia ustanoviť činnosti (Šramel, 2017), ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas a na určitom mieste, (15) zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok a je povinná zachovávať prírodné hodnoty, (16) podľa osobitného predpisu plní obec úlohy na úseku sociálnej pomoci , (17) obec vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách, (18) obec v štátnom jazyku, prípadne v jazyku národnostnej menšiny podľa osobitného predpisu vedie obecnú kroniku. (zákon č. 369/1990 Zb.) Na základe vyššie uvedených skutočností možno konštatovať, že obec plní relatívne náročné úlohy, ktoré si vyžadujú nielen zodpovedný prístup, ale aj zodpovedných a schopných ľudí na výkonných pozíciách. V tomto kontexte sa v predkladanom príspevku venujeme nielen úlohe starostu obce pri napĺňaní základných úloh obecnej samosprávy, ale najmä kritickej analýze jeho platového ohodnotenia. (Horváth a kol. 2014)

Starosta v rámci obecnej samosprávy predstavuje najvyšší výkonný orgán obce. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že starosta obce je verejná funkcia. Význam funkcie starostu je znásobený tým, že jeho mandát vzniká na základe všeobecných, rovných, priamych a tajných volieb hlasovaním obyvateľov obce. Aktívnym volebným právom disponujú fyzické osoby, ktoré v deň volieb dosiahli vekovú hranicu 18 rokov a majú v obci alebo v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt. Zákon umožňuje uchádzať sa o funkciu starostu obce tým voličom, ktorí v deň volieb dosiahli vekovú hranicu 25 rokov. Ďalšou nevyhnutnou podmienkou je, aby u týchto osôb nenastali prekážky vo výkone volebného práva podľa osobitných predpisov. (zákon č. 346/1990 Zb.) Rovnako i v prípade voľby starostu obce platí, že kandidovať môžu aj príslušníci iných štátov, ktorí majú povolenie k trvalému pobytu na území Slovenskej republiky a danej obce alebo mesta.

Rovnako ako funkcia poslanca obecného zastupiteľstva, tak aj funkcia starostu obce vylučuje zlučiteľnosť s funkciami: poslanca, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol starosta právoplatne zvolený, predsedu samosprávneho kraja, vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy a napokon podľa osobitného zákona. (zákon č. 369/1990 Zb.) V tejto súvislosti je žiaduce zdôrazniť, že zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov stanovuje, že verejný funkcionár za žiadnych okolností nemôže podnikať, okrem výkonu povolania, ktoré môže vykonávať fyzická osoba za zákonom stanovených podmienok. Zákon však z tohto okruhu vyníma funkciu starostu obce. (Zákon č. 357/2004 Z. z.) Možno teda konštatovať, že „*že ustanovenie ústavného zákona nezahŕňa do rámca nezlučiteľnosti s v súvislosti s výkonom funkcie starostu obce výkon podnikania v rámci živnosti a aj podnikanie inými formami*.“ (Sotolář, 2011, s.135)

Významným momentom v právnom postavení starostu v rámci organizačnej štruktúry obecnej samosprávy sú podmienky zániku jeho mandátu. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že mandát starostu obce alebo primátora mesta zaniká niekoľkými možnými spôsobmi. Medzi ne konkrétne patrí: odmietnutie sľubu alebo zloženie sľubu s výhradou, uplynutie funkčného obdobia, vzdanie sa mandátu, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin alebo právoplatné odsúdenie za trestný čin, pokiaľ výkon trestu odňatia slobody nebol podmienečne odložený, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony, vyhlásenie výsledkov miestneho referenda o odvolaním starostu, ktorým sa reálne rozhodlo

o jeho odvolaní, zmena trvalého pobytu mimo územia obce, rovnako to platí v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej bol legitímne zvolený, neodstránenie prekážok vo výkone funkcie viažuce sa na nezlučiteľnosť starostu obce so zákonom definovanými verejnými funkciami, smrť starostu a napokon zrušenie obce. Vzdanie sa mandátu starostu musí mať náležitú písomnú formu, účinky takéhoto rozhodnutia nastávajú najskôr dňom doručenia obecnému úradu. Podstatnou informáciou však je, že vzdanie sa mandátu nie je možné vziať späť. (Palúš – Somorová, 2010))

Funkcia starostu obce si vyžaduje plnenie úloh, ktoré vo všeobecnosti majú charakter spravovania vecí verejných. Medzi najzákladnejšie úlohy starostu obce pri výkone samosprávy patrí: zvolávanie a obyčajne vedenie zasadnutí obecného zastupiteľstva a obecnej rady, podpisovanie ich uznesenia, zodpovednosť za vykonávanie obecnej samosprávy, zastupovanie obce vo vzťahu k štátnym orgánom, k rozličným právnickým a fyzickým osobám, vydávanie pracovného a organizačného poriadku obecného úradu a poriadku odmeňovania zamestnancov obce, rozhodovanie vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. (zákon č. 369/1990 Zb.)

Starosta obce je štatutárnym orgánom, čo vo všeobecnosti znamená, že koná v mene obce. V tejto súvislosti je starosta oprávnený písomne poveriť zamestnanca obce v oblasti verejnej správy rozhodovaním o právach, ďalej právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. (zákon č. 102/2010 Z. z.) Veľmi významnou právomocou starostu obce, ktorú využíva do vnútra i navonok - v systéme rozhodovania v oblasti spravovania vecí verejných v rámci tejto formy samosprávy, je tzv. sistačné právo. V tomto kontexte môže starosta obce pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva v prípade, že sa domnieva, že odporuje zákonu alebo jeho existencia je pre obec nevýhodná. Súčasne však platí, ak je v obci zriadená obecná rada, starosta prerokuje uznesenie obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu zo strany starostu v obecnej rade. Samozrejme, uznesenie obecnej rady má len konzultatívny charakter, takže starosta obce nie je týmto uznesením za žiadnych okolností viazaný. Na margo uvedeného je potrebné však zdôrazniť, že sistačné právo starostu neplatí absolútne. Z jeho okruhu sú totiž vyňaté uznesenia obecného zastupiteľstva o voľbe a odvolaní obecného kontrolóra a uznesenie o vyhlásení referenda o odvolaní starostu. Ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva starostom obce pozastavený, je v kompetencií obecného zastupiteľstva trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov pozastavené uznesenie potvrdiť.

V prípade, že obecné zastupiteľstvo v lehote dvoch mesiacov od pozastavenia jeho uznesenia, toto uznesenie nepotvrdí požadovanou väčšinou, pôvodné uznesenie stráca svoju platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia obecného zastupiteľstva starosta obce nemôže pozastaviť. (Svák – Kuliš, 2007)

V čase neprítomnosti a to konkrétne v odôvodnených prípadoch, starostu obce zastupuje jeho zástupca. Zástupcu starostu určuje do 60 dní odo dňa zloženia sľubu starosta. V prípade, že z nejakého dôvodu tak neučiní, zástupcu starostu určí prostredníctvom voľby zastupiteľstvo obce. Platí však, že zástupcom starostu obce môže byť len právoplatný člen obecného zastupiteľstva – teda poslanec. Ak má obec viac ako 20 000 obyvateľov, starosta môže poveriť zastupovaním starostu dvoch zástupcov, pričom určí ich poradie. Ich funkčné obdobie je stanovené na celé obdobie mandátu starostu obce a starosta je oprávnený svojho zástupcu/ov kedykoľvek odvolať. (zákon č. 102/2010 Z. z.)

**Právne postavenie a platové pomery starostov obcí a primátorov miest Slovenska**

Právne postavenie a platové pomery kľúčových predstaviteľov miestnych samospráv na Slovensku upravuje zákon č. 253/1994 Z. Z. (Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o právnom postavení a platových pomerov starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov. Samotná podstata právnej úpravy spočíva predovšetkým v stanovení minimálnej výšky mesačného platu starostov, ktorý je odvodený od počtu obyvateľov obce alebo mesta, ktorí majú na ich území trvalý pobyt a rovnako aj ustanovuje aj ďalšie náležitosti súvisiace s výkonom funkcie. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že funkcia starostu je verejnou funkciou, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Starostovi patrí plat, ktorý je súčinom priemernej mesačnej mzdy v zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov štatistického úradu Slovenskej republiky a konkrétneho násobku stanoveného vyššie spomínaným zákonom. Vo všeobecnosti platí, že plat starostu nemôže byť nižší ako stanovuje zákon. Obecné zastupiteľstvo však môže plat starostu zvýšiť rozhodnutím až o 70%. Zákon však počíta aj s prípadmi, kedy starosta nevykonáva funkciu v celom rozsahu. V takom prípade patrí starostovi plat v pomernej časti zodpovedajúcej rozsahu vykonávanej funkcie. Zaujímavou skutočnosťou je, že zákon umožňuje poslancom obecného zastupiteľstva v obciach do 500 obyvateľov kedykoľvek, so súhlasom starostu, znížiť 1,49 násobok platu až na 0 násobok počas

jeho funkčného obdobia. Zákon o právnom postavení a platových pomeroch rieši aj otázku platového vyrovnania starostu obce pri zániku jeho mandátu a to v podobe, kedy po zániku jeho mandátu z dôvodu skončenia funkčného obdobia patrí starostovi odstupné z rozpočtu obce vo výške trojnásobku jeho priemerného mesačného platu. Musí byť však splnená podmienka, že svoju funkciu vykonával dlhšie ako šesť mesiacov. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že nárok na

odstupné nevzniká v prípade, ak je starosta opätovne zvolený do funkcie. V nasledujúcich riadkoch niektoré vyššie uvedené skutočnosti ilustrujeme na reálnych príkladoch:

Tabuľka č. 1: Výpočet platu starostov obcí a primátorov miest

| | **Počet obyvateľov** | **Násobok** | **Súčin priemernej mesačnej mzdy (912 eur) a násobku** | **Zákonné navýšenie platu starostu max. o 70%** | **Počet obcí vo veľkostnej kategórií** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | do 500 | 1,49 násobok | 1358,88 | + 951,22 | 1145 |
| 2. | od 501 do 1000 | 1,65 násobok | 1504,80 | + 1053,36 | 774 |
| 3. | od 1001 do 3000 | 1,98 násobok | 1805,76 | + 1264,03 | 708 |
| 4. | od 3001 do 5000 | 2,17 násobok | 1979,04 | + 1385,33 | 106 |
| 5. | od 5001 do 10 000 | 2,34 násobok | 2134,08 | + 1493,86 | 65 |
| 6. | od 10 001 do 20 000 | 2,53 násobok | 2307,36 | + 1615,15 | 36 |
| 7. | od 20 001 do 50 000 | 2,89 násobok | 2635,68 | + 1844,98 | 42 |
| 8. | od 50 001 do 100 000 | 3,19 násobok | 2909,28 | + 2036, 50 | 9 |
| 9. | nad 100 001 | 3,58 násobok | 3264,96 | + 1655,47 | 2 |

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe zákona č. 253/1994 Z. Z.

Z vyššie uvedenej tabuľky vyplýva, že minimálny plat starostu obce a primátora mesta je vypočítavaný na základe stanovenej skupiny, resp. zákonom stanoveného násobku vynásobeného priemernou mesačnou mzdou zamestnanca v národnom hospodárstve za uplynulý kalendárny rok. V tomto kontexte sa základný plat starostu obce a primátora mesta pohybuje v horizonte od 1358, 88 eur (v najmenších obciach) až po 3264,96 (v hlavnom meste). Výšku tohto platu má

možnosť obecné zastupiteľstvo navýšiť svojím rozhodnutím až o 70 %, čo v reálnej praxi znamená, že výška navýšenia základného platu starostov a primátorov sa v maximálnom vyjadrení môže pohybovať od 951, 22 eur (v najmenších obciach) až po 1655, 47 eur (v hlavnom meste). Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že plat starostu je vynikajúci, no vyššie uvedená tabuľka a stanovenie minimálnej výšky platu starostu nezodpovedná reáliám a stavu územnej samosprávy na Slovensku. Ak pozornosť upriamime na veľkostnú kategóriu obcí do 500 obyvateľov, zistíme, že sa v nej nachádza viac ako 1100 obcí. Vo všeobecnosti je známe, že práve obce spadajúce do tejto veľkostnej kategórie sú najzraniteľnejšie vo vzťahu k zabezpečovaniu základných úloh obecnej samosprávy. Plat starostu nie je výnimkou. Značná časť týchto obcí má nemalé finančné

problémy, ktoré sa premietajú aj do platu starostu. Bežnou praxou je, že ak obec spadajúca do tejto veľkostnej kategórie má riadne obsadené priamo volené orgány obecnej samosprávy, plat starostu je odvodený od ekonomickej kondície územnej jednotky. V tomto kontexte ide o starostov, ktorí majú znížený pracovný úväzok. Na tomto mieste je však potrebné upozorniť, že plnenie zákonom stanovených úloh pre tieto samosprávy zostáva rovnaký, rovnaká je aj zodpovednosť starostu obce. Nehovoriac o tom, že v týchto obciach veľakrát chýba administratívne a personálne zabezpečenie plnenia úloh obecnej samosprávy. (Brix, 2014) Isté nedostatky súvisiace s platovým ohodnotením starostov a primátorov možno identifikovať aj vo vyšších veľkostných kategóriách obcí. Totiž, chýba priama úmernosť medzi počtom obyvateľov obce a mesta a výškou minimálneho platu starostu alebo primátora. Nepochybne zaujímavý je aj pohľad na výšku platu starostu alebo primátora v súvislosti s výškou priemernej mesačnej mzdy zamestnanca národného hospodárstva v kraji, prípadne v okrese, v ktorých sa obce alebo mestá nachádzajú:

Tabuľka č. 2: Porovnanie platu primátorov vybraných krajských a okresných miest a priemernej mesačnej mzdy v krajoch a okresoch.

| Priemerná mesačná mzda v kraji / **aktuálny plat primátora krajského mesta** | | **Okres s najnižšou mierou priemernej mesačnej mzdy** | Priemerná mesačná mzda v okrese / **maximálna výška platu primátora okresného mesta** |
|---|---|---|---|
| **Bratislavský kraj** | 1356 /3300 | Senec | 977 / **3922** |
| **Trnavský kraj** | 965 / **4363 (navýšenie o 50 percent)** | Dunajská Streda | 823 / **4480** |
| **Trenčiansky kraj** | 945 / **4365 (navýšenie o 50 percent)** | Partizánske | 858 / **4480** |
| **Nitriansky kraj** | 908 / **4717 (navýšenie o 62percent)** | Zlaté Moravce | 809 / **3922** |
| **Žilinský kraj** | 950 / **3981 (plat poslanca NR SR + minimálna mzda)** | Námestovo | 735 / **3628** |
| **Banskobystrický kraj** | 897 /**4949 (navýšenie o 70 percent)** | Rimavská Sobota | 717 / **4480** |
| **Prešovský kraj** | 830 / **3421 (navýšenie o 22 percent)** | Bardejov | 658 / **4480** |
| **Košický kraj** | 972 / **3981 (plat poslanca NR SR + minimálna mzda)** | Gelnica | 760 / **3628** |

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov získaných zo Štatistického úradu SR

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zvyšovanie základného platu starostu obce alebo primátora mesta využívajú takmer všetky územné jednotky, ktoré majú na zvýšenie dostatočné množstvo finančných zdrojov. Priemerne dochádza k navýšeniu od 25 percent do 50 percent. Relatívne zaujímavá je v súčasnosti situácia primátora hlavného mesta Slovenskej republiky, nakoľko v jeho prípade došlo k zníženiu jeho platu na úroveň 3300 eur, čo v konečnom dôsledku znamená, že jeho plat je nižší ako plat niektorých starostov mestských častí mesta Bratislava, prípadne nižší ako plat niektorých primátorov krajských miest. Na druhej strane, plat niektorých primátorov krajských miest a starostov mestských častí hlavného mesta Slovenskej republiky sa približuje platu predstaviteľov vlády, vrátane samotného premiéra.

## ZÁVER

Platové pomery starostov obcí a primátorov miest v podmienkach Slovenskej republiky možno pokladať z hľadiska priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve za nadštandardné. Na druhej strane je potrebné zobrať do úvahy zodpovednosť, ktorú nesú priamo volení funkcionári za chod samosprávnej jednotky - obce. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že malé a veľké obce či mestá majú svoje špecifiká. Tie sa týkajú predovšetkým faktorov ekonomického, personálneho a administratívneho charakteru. Zákon upravujúci právne postavenie a platové pomery predstaviteľov obecnej samosprávy tieto reálie zohľadňuje nedostatočne. Jedným z dôvodov je aj skutočnosť, že legislatíva umožňuje obecnému zastupiteľstvu navýšiť základný plat starostu obce alebo primátora mesta rozhodnutím až o 70%. V tomto kontexte polemiku vyvoláva samotný zmysel tohto oprávnenia. Vidíme v ňom najmä riziko politického zneužitia. V prípade, že starosta obce a obecné zastupiteľstvo sú v mimoriadne priateľskom vzťahu, býva zvykom, že poslanci obecného zastupiteľstva automaticky pristupujú k navýšeniu základného platu poslanca na samom začiatku jeho funkčného obdobia. Robia tak v čase, keď nemajú možnosť reálne zhodnotiť úspechy, prípadne neúspechy starostu. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že riziko spočíva aj v opačnej situácií, kedy v rámci fungovania orgánov územnej samosprávy dochádza k javu kohabitácie – politickému napätiu medzi starostom a väčšinou poslancov obecného zastupiteľstva. V tomto prípade aj nadpriemerne schopný starosta nemusí počas celého volebného obdobia dosiahnuť navýšenie základného platu. Stanovenie minimálnej výšky platu starostu obce a primátora mesta na základe veľkostnej kategórie obce spolu s možnosťou navýšenia jeho platu až o 70 percent sa stáva tak politickou otázkou.

**Zoznam použitej literatúry**

BARDOVIČ, J. 2015. *Politická participácia – príčiny a dôsledky nezapájania sa občanov do riešenia problémov v spoločnosti.* In Ľudské práva: Kam kráčaš demokracia (odborná knižná publikácia mladých vedeckých pracovníkov a doktorandov). Košice: UPJŠ, 2015, s. 69-81.

BRIX, R. 2014. Fragmented Settlement Structure as a barrier in providing Good local Governance services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond / Edited: Polonca Kovač ; Reviewed: Polonca Kovač. - 1. vyd. - Bratislava : NISPAcee Press, s. 83-89. ISBN 9789-80-89013-71-5.

HORVÁTH, P. a i. 2014. *Kapitoly z politického systému SR pre študentov FSV UCM*. Trnava: Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémií vied. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.

IMROVIČ, M. 2016. *Participation at the Municipal Level and Social Networks*. In Slovak Journal of Public Policy and Public Administration., vol. 3. s. 111 – 121. ISSN 1339 – 5637.

PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky. Tretie vydanie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Právnická fakulta. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.

SOTOLÁŘ, J. 2011. *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku.* Košice: SOTAC. ISBN 978-80-89446-23-0.

SVÁK, J. – KULIŠ, P. 2007. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Poradca podnikateľa. 256 s. ISBN 8088931584.

ŠRAMEL, B. 2017. *Changes in the Prosecutorial Supervision over Public Administration in the Slovak Republic*. In Právní rozpravy 2017 : International Scientific Conference on Law and Law Studies - Právní rozpravy 2017 "Law and Safeness" : Reviewed Proceedings of the International Scientific Conference. Magnanimitas, pp. 271 – 278.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 253/1994 Z. Z. (Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o právnom postavení a platových pomerov starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

Zákon č. 102/2010 Z. z. , ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

**Kontakt na autora**:
PhDr. Ján Machyniak, PhD.
Katedra verejnej správy
Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave
Bučianska 4 /A
917 01 Trnava
jan.machyniak@ucm.sk

# Miestne referendum ako nástroj demokracie – skutočná demokracia?[1]

# Local referendum as a tool of democracy - a real democracy?

**Peter Horváth**

**Abstract**
The referendum is called an instrument of direct democracy. In the conditions of the Slovak Republic it is used at national and municipal level. At national level, it is most often used as a tool to promote partial party goals - the most common topic of national referendums so far has been the issue of shortening the opposition 's existing government term. The topic of the paper is a more detailed view of the topic of local referendums - whether they are used to solve the immediate problems of citizens at the level of municipalities and towns or as the pattern of national referenda confirmed - playing political games.Unfortunately, it appears that even municipal level is not immune to classical political games.

**Key words**: democracy, referendum, city, region

## Vymedzenie inštitútu referenda na celoštátnej a lokálnej úrovni

Ústavný a politický systém Slovenskej republiky je založený na princípoch právneho štátu a zastupiteľskej demokracie. Jeho základným bodom je skutočnosť, že si občania ako nositelia moci v štáte zvolia v riadnych demokratických voľbách pri splnení podmienok všeobecnosti, rovnosti, tajnosti a priamosti, na vopred stanovené funkčné obdobie (najčastejšie štyri alebo päť rokov) svojich reprezentantov, ktorí následne spravujú svoju agendu v zmysle poslaneckého sľubu v duchu nezávislosti a vlastného presvedčenia. (Šramel, 2016) Takto funguje spravovanie veci verejných na najvyššej úrovni štátu (Národná rada Slovenskej republiky), na úrovni regiónov (zastupiteľstvo vyššieho územného celku) i na úrovni najnižšej – obcí a miest (obecné, resp. mestské zastupiteľstvo). Tento základný demokratický princíp vládnutia – systém zastupiteľskej demokracie, založený na slobode, ľudskej dôstojnosti, rovnosti v právach – je bez akejkoľvek pochybnosti najčastejším spôsobom vládnutia na ktorejkoľvek úrovni moci. (Guťan, 2012) Aj pri

[1] Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu *KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systemu SR*

pohľade na samotný princíp demokracie sa nám vynárajú dve hraničné vymedzenia, ktoré vlastne súčasne sú aj dvoma základnými princípmi využívania prvkov priamej demokracie v rámci ústavného systému – minimalistický a maximalistický. (Horváth, 2014)

Minimalistický model demokracie, tak ako ho predstavil Joseph Schumpeter, je založený na princípe, že občania sa majú v čom najväčšom počte zúčastniť na voľbách. V rámci nich si majú vo voľbe a férovej súťaži vybrať podľa nich tých najlepších kandidátov, ktorí budú čo najlepšie presadzovať ich postoje počas presne stanoveného volebného obdobia. Tu je zároveň zhoda aj s opačným, maximalistickým poňatím. Zásadný rozdiel je ale v tom, že počas volebného obdobia majú občania prenechať zverenú moc svojim reprezentantom, nemajú zasahovať do ich výkonu a plne sa podriadiť spravovaniu vecí verejných zvolenými zástupcami. Nie sú totiž dostatočne vybavení schopnosťami, informáciami a možnosťami na to, aby sa mohli aktívne zapájať do riešenia problémov, úloh a výziev. Zostáva ale nedotknuteľné ich právo a priam povinnosť opäť pri ďalších slobodných voľbách sa rozhodnúť, či ponechajú moc v rukách doterajšej elite, alebo ju vymenia. (Svensson, 1995)

Maximalistický model, napríklad v podaní Roberta Dahla, naopak zveruje moc rozhodovať občanom nielen počas samotných volieb, ale oprávňuje ich sa podieľať rôznymi mechanizmami na rozhodovaní aj v rámci volebného obdobia. Majú mať tak možnosť aktívne vstupovať, ovplyvňovať, ale aj rozhodovať o zásadných otázkach. Jedným z najčastejších nástrojov na dosiahnutie tohto stavu je práve inštitút priamej demokracie – referendum. (Svensson, 1995)

Tvorcovia politického a ústavného systému Slovenskej republiky, tak ako aj v iných demokratických krajinách, sa evidentne viac inšpirovali myšlienkami maximalistickej teórie demokracie. Preto sa aj súčasťou právneho poriadku stal inštitút referenda a neskôr aj inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. Kým otázka o možnosti odvolania hlavy štátu je právne podchytená a zrealizovaná takmer do posledného detailu (napríklad zákon č. 180/2014 Z. z. z 29. mája 2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), pri inštitúte referenda tomu už tak nie je, hoci vo svetle početnosti ich uplatňovania by to malo byť asi naopak.

Inštitút referenda je ukotvený v Ústave Slovenskej republiky, v jej piatej hlave s názvom Zákonodarná moc. V tejto časti ústavy a ale spomína iba referendum na celoštátnej úrovni. Okrem výpočtu dôvodov pre konanie obligatórneho referenda – potvrdenie ústavného zákona o vstupe / vystúpení zo štátneho zväzku, vymenúva aj ďalšie možnosti pre jeho konanie so

striktným zákazom v oblastiach základných práv a slobôd, daní, odvodov a štátneho rozpočtu. Určuje, že oprávneným voličom je ten občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky. Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky na základe uznesenia parlamentu alebo na základe petície minimálne 350 tisíc občanov, teda zhruba 8 percent všetkých voličov. Hlava štátu má možnosť vopred požiadať Ústavný súd Slovenskej republiky o posúdenie ústavnosti navrhovanej otázky referenda. Referendum sa môže konať aj v deň parlamentných volieb, ale nie v lehote 90 dní pred týmto dátumom. Referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní minimálne nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených účastníkov (50% plus jeden hlas), pozitívny výsledok platí v prípade, že zaň hlasovala nadpolovičná väčšina zúčastnených v danom platnom referende (teda celkovo za istých okolností stačí na pozitívne referendum 25% voličov a 1 hlas). Priebeh referenda riadi Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán. (bližšie o referende v čl. 93- čl. 100 Ústavy Slovenskej republiky).

V doterajšom období od vzniku samostatnej Slovenskej republiky sme tak boli svedkami celoštátnych referend s týmito otázkami:

**Rok 1994 –** účasť 19,96%

*Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii?*

**Rok 1997** – zmarené v zmysle rozhodnutia ústavného súdu

*1. Ste za vstup SR do NATO?*

*2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*

*3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*

*4. Súhlasíte, aby prezidenta SR volili občania SR podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?*

**Rok 1998** – účasť 44,25 %

*Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov:*

*1. Západoslovenské energetické závody, š.p., Bratislava,*

*2. Stredoslovenské energetické závody, š.p., Žilina,*

*3. Východoslovenské energetické závody, š.p., Košice,*

*4. Slovenský plynárenský priemysel, š.p., Bratislava,*

*5. Slovenské elektrárne, a.s., Bratislava,*

*6. Transpetrol, a.s., Bratislava?*

**Rok 2000 –** účasť 20,03 %

*Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie NR SR, zvolenej v roku 1998, sa končí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?*

**Rok 2003** – účasť 52,15 %

*Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?*

**Rok 2004** – účasť 35,86%

*Ste za to, aby poslanci NR SR prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia NR SR tak, aby sa voľby do NR SR konali v roku 2004?*

**Rok 2010** – účasť 22,84%

*1. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom zrušila povinnosť fyzických osôb a právnických osôb platiť úhradu za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom?*

*2. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prejednať konanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky ako priestupok na všetky priestupky podľa zákona o priestupkoch?*

*3. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?*

*4. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom ustanovila, že orgány verejnej moci môžu obstarávať osobné motorové vozidlá s obstarávacou cenou maximálne 40 tisíc eur?*

*5. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ustanovila možnosť voliť poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu prostredníctvom internetu?*

*6. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom vyňala osoby poverené výkonom verejnej moci z možnosti uplatniť právo na odpoveď podľa tlačového zákona?*

**Rok 2015** – účasť 21,41%

*1.„Súhlasíte s tým, aby sa manželstvom nemohlo nazývať žiadne iné spolužitie osôb okrem zväzku medzi jedným mužom a jednou ženou?"*
*2. „Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?"*
*3. "Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti samy nesúhlasia s obsahom vyučovania?"*(Horváth, 2014)

Oveľa menej podrobne je upravený inštitút referenda na miestnej a regionálnej úrovni (obce/mestá, resp. VÚC). V samotnej Ústave Slovenskej republiky je zmienka o ňom len minimálna, aj to len v jednom článku, spolu s inštitútom zhromaždenia obyvateľov: *„Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon."* (čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky). Ďalšie úpravy nájdeme v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa neho sa referendum musí uskutočniť, ak a) ide o zlúčenie rozdelenie alebo zrušenie obce; zmena názvu obce, b) odvolanie starostu z dôvodov daných zákonom ( hrubé porušenie, nefunkčnosť 6 mesiacov alebo petícia 30% obyvateľov), alebo c) ak o to požiada petícia skupiny obyvateľov v počte aspoň 30%. Zároveň miestne referendum sa môže uskutočniť, ak ho vyhlási obecné zastupiteľstvo vo veci dôležitej pre obec. Platné a prijaté miestne referendum je v prípade účasti minimálne nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a pozitívne musela hlasovať nadpolovičná väčšina zo zúčastnených voličov. ( bližšie Zákon č. 369/ 1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

Na regionálnej úrovni inštitút referenda upravuje zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov, ktorý sa ale zásadne neodlišuje od zákonnej úpravy miestneho referenda. Hlavným problémom sú dve okolnosti. Prvou je neriešenie otázky záväznosti výsledku platného referenda pre orgány obce a vyšších samosprávnych celkov (okrem odvolania starostu / primátora alebo predsedu VÚC). Druhou je samotná volebná účasť. Ak vo voľbách do orgánov vyšších územných celkov je samotné zabezpečenie volebnej účasti nad jednu tretinu všetkých oprávnených voličov doteraz

nemožné, predpokladať, že by bola v prípade referenda účasť vyššia, je maximálne nepravdepodobné. S tým súvisí aj prípadná samotná otázka v referende. Veľmi ťažko si je predstaviť naformulovanie referendovej otázky, ktorá by napríklad v trnavskom samosprávnom kraji zaujala voliča od Holíča po Šamorín, prípadne v prešovskom samosprávnom kraji, v tomto prípade voličov v Prešove a trebárs v Medzilaborciach. To však nie je problémom samotných podmienok uskutočnenia referenda, ale najmä priestoru v ktorom sa (ne)uskutočňuje. (Brix, 2013).

**Referendum v podmienkach Slovenskej republiky na miestnej úrovni**

Základným metodologickým problémom pri spracovaní témy miestneho referenda sa ukázala samotná databáza takto uskutočnených referend. V podmienkach Slovenskej republiky neexistuje žiadna inštitúcia, ktorá by mala v databáze zaznamenané všetky vyhlásené referendá na miestnej úrovni od roku 1990. Takáto úprava je len v prípade celoštátneho referenda a jednotlivé výsledky nájdeme tak na webových stránkach Štatistického úradu Slovenskej republiky, resp. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V prípade miestneho referenda však ani v jednej zo spomínaných inštitúcií takého výsledky neevidujú, presnú databázu nemá ani Združenie miest a obcí Slovenskej republiky. Pre potreby nášho článku sme preto vychádzali z údajov publikovaných na stránke Združenia miest a obcí Slovenska vo forme tlačovej správy zo dňa 26. februára 2016 pod názvom *Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv.* Podľa týchto informácií najprestížnejšieho orgánu miestnej samosprávy na Slovensku sa v rokoch 2005 až 2015 zorganizovalo miestne referendum len v 7 % samospráv. Úspešné bolo v 60% z nich. To znamená, že v 93 % obcí a miest sa tento inštitút nepoužil, vo viacerých prípadoch sa ale uskutočnili iné formy zapojenia občanov do rozhodovacích mechanizmom na úrovni obci – napríklad zhromaždenie obyvateľov obce, verejné schôdze alebo prerokovanie problému na úrovni výboru miestnej časti. Z realizovaných referend približne 42% z nich bolo o odvolaní starostu alebo primátora, 30% sa vzťahovalo na investorský zámer plánovaný v obci a približne 28% riešilo inú dôležitú otázku. (*Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv, 2015*)

Za úvahu stojí aj samotná možnosť odvolať starostu obce alebo primátora mesta v rámci miestneho referenda. V období medzi komunálnymi voľbami, čo je časové obdobie 4 rokov, možno stratiť mandát na najvyššieho predstaviteľa obce len v prípade vzdania sa mandátu alebo

právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, zdravotné dôvody ponechajme teraz bokom. Je vhodné pre stabilitu výkonu miestnej moci, aby mohli občania aj v medzivolebnom období siahnuť na mandát starostu? Táto diskusia je o to závažnejšia, že v podmienkach Slovenskej republiky si občania volia zvlášť poslancov miestneho zastupiteľstva a zvlášť starostu. Môže sa teda stať situácia, že bude prichádzať k rozporom medzi ich stanoviskami. Má byť ľahšie zbaviť postu starostu ako poslanca zastupiteľstva? Nie je často miestne referendum o odvolaní starostu viac dôsledkom nevraživosti kandidátov a snahy o skoršie uchopenie moci ako samotná nespokojnosť občanov s výsledkami starostu na svojom poste. V každom prípade sa aj tu ukazuje, že naše demokratické pravidlá nie sú dokonalé, ale lepšie nenájdeme. Preto by bolo zaujímavé, ak by sa u nás presadil napríklad český model obsadzovania postov v miestnej samospráve a o svojom vrcholnom predstaviteľovi by rozhodovali nie občania, ale nimi zvolení poslanci. Tu by však mali sťaženú pozíciu najmä nezávislí kandidáti a opäť český model ukazuje, že ani tento systém nie je ideálny.

Pozrime sa na niektoré referendá bližšie. Prvým príkladom je miestne referendum v Gabčíkove zorganizované 2. augusta 2015. Išlo v ňom o reakciu na snahu štátu umiestniť utečencov z migračnej krízy z Rakúska dočasne v priestoroch Slovenskej technickej univerzity v tejto obci. Otázka v referende znela : „Ste proti zriadeniu utečeneckého tábora v budove STU v obci Gabčíkovo ?“ Pri účasti 2063 občanov (volebná účasť viac ako 58%) bolo proti zriadeniu 2051 občanov, teda takmer 97% zúčastnených. Napriek tomu bol utečenecký tábor zriadený, postupne prevádzkovaný a v súčasnosti je opäť bez klientov. Tento prípad je ukážkou toho, že výsledok miestneho referenda nemá žiadnu právnu silu či záväznosť voči rozhodnutiam orgánov štátnej správy na čele s vládou, nemusia ho vôbec rešpektovať a tak sa jednoznačne preukázalo, že jeho organizácia bola zbytočná. (*Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú, 2015*)

Druhým príkladom bolo miestne referendum v meste Modra zo dňa 12. septembra 2015. V ňom išlo o riešenie pomerne závažnej otázky smerujúcej do vnútra miestnej samosprávy. Mestský úrad bol v spore s podnikateľom o záväzok vo výške takmer 300 tis. Eur. Samotná otázka znela: „Súhlasíte, aby mesto Modra ukončilo súdny spor s Ing. Andrejom Vachom mimosúdnou dohodou alebo súdnym zmierom a zaplatilo mu sumu v maximálnej výške 293.575,78 EUR ?“ V prípade, že by mesto uvedenú sumu nevyplatilo, každodenne by sa v prípade súdnej prehry zvyšovala o úroky a trovy súdneho konania, maximálnu výšku si nikto

netrúfol odhadnúť, ale mohlo ísť aj o násobky tejto sumy. Na druhej strane bola aj možnosť, že by mesto tento spor vyhrá a nebude musieť platiť nič. Išlo teda o výsostne odbornú otázku, ktorá najmä v negatívnom prípade mohla značne ochromiť finančnú schopnosť mesta Modra plniť viaceré svoje úlohy zo zákona. Toto referendum nakoniec nebolo úspešné, k volebným schránkam sa dostavilo iba 141 obyvateľov z celkové počtu 7675 oprávnených voličov (účasť len 1,8%). Pre zaujímavosť, pozitívne sa vyslovilo 19, negatívne 118 občanov (z počtu platných hlasov). Toto referendum je príkladom toho, že pri vysoko odborných témach občania preferujú, aby rozhodli kompetentné orgány a neprenášali zodpovednosť na plecia bežných občanov. (*Miestne referendum 2015 – podklady, 2015*)

Tretím zaujímavým príkladom miestneho referenda je mesto Kremnica. V roku 2011 sa objavili snahy o znovuobnovenie ťažby zlata a striebra. Túto možnosť na území mesta Kremnica jednomyseľne odmietli poslanci mestského zastupiteľstva. Zároveň tí istí poslanci formou uznesenia sa dohodli, že vypíšu na túto tému aj miestne referendum s otázkou: „Súhlasíte s povrchovou ťažbou zlato- strieborných rúd v katastrálnom území Kremnice?“ toto uznesenie poslancov mestského zastupiteľstva však primátorka nepodpísala. Oprela sa o právnu analýzu Radoslava Procházku, podľa *ktorého „fakultatívne referendum je možné vyhlásiť len pred hlasovaním zastupiteľstva o nejakej dôležitej otázke verejného záujmu. V prípade, ak už o otázke, o ktorej sa má konať miestne referendum, zastupiteľstvo rozhodlo, nie je splnená základná zákonná podmienka na jeho vyhlásenie. Ak by vyhlásené bolo, znamenalo by to zásah do zákonnej deľby kompetencií medzi zastupiteľstvo a obyvateľov obce. … . Zatiaľ čo platný výsledok hlasovania obyvateľov obce je jediným spôsobom, akým môže obec rozhodnúť v prípade vykonania miestneho referenda podľa § 11a ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., v prípade v akejkoľvek inej dôležitej samosprávnej otázky je platný výsledok hlasovania obyvateľov obce „len“ jedným z možných spôsobov jej rozhodnutia, takže absencia takéhoto výsledku umožňuje výkon rozhodovacej pôsobnosti tomu orgánu obce, ktorý je na rozhodnutie o danej veci v zmysle zákona a/alebo štatútu obce vecne príslušný.“* (*Podľa primátorky by bolo referendum protiústavné, 2011*)

Nezodpovedanou otázkou v tomto prípade zostáva, čo má väčšiu záväznosť pre obec či mesto. Je ním jednomyseľné rozhodnutie zastupiteľstva alebo výsledok referenda ? Opäť sa to môže javiť ako spor medzi minimalistickým a maximalistickým poňatím samotnej rozhodovacej demokracie. Ale ak platí základná definícia o nositeľovi moci v štáte, teda o občanovi, malo by

mať najvyššiu váhu aj jeho rozhodnutie v akejkoľvek veci. Snahy o obchádzanie rešpektovania vôle občanov sú často začiatkom niečoho, čo sa negatívne zapísalo už neraz do našich dejín. A to aj v prípade, ako tomu bolo v Kremnici, že obyvateľom i poslancom išlo o tú istú vec a bol predpoklad zhodného hlasovania. Ale čo spravíme, ak budú mať odlišné názory?

## ZÁVER

Ak sme si položili otázku o zmysle miestneho referenda v podmienkach Slovenskej republiky, musíme na záver tohto príspevku byť rovnako skeptický ako to je aj pri referende na celoštátnej úrovni. Hlavnými problémami pri jeho realizácii sú najmä účasť a s tým spojená samotná zmysluplná otázka v referende. Ukazuje sa, že ak sme doteraz mali na Slovensku na celoštátnej úrovni osem referend ( v rokoch 1994, 1997, 1998, 2000, 2003, 2004, 2010 a 2015), tak jediné platné bolo v roku 2003 o vstupe do Európskej únie. Ak aj si pripomenieme zmarené referendum v roku 1997 (bližšie: Machyniak – Šebík, 2014) o možnej priamej voľbe hlavy štátu (tu bola pravdepodobnosť volebnej účasti tiež vysoká), ostatné referendá slúžili viac na prezentáciu jej autorov (najmä politických strán) ako ich zmysluplnosť.

Samostatným problémom je aj samotná záväznosť týchto referend od miestnej cez regionálnu až po celoštátnu úroveň. Ukazuje sa, že okrem presne vyšpecifikovaných tém (napr. odvolanie starostu, prípadne odvolanie prezidenta republiky), ostatných prípadoch by bolo možné len ťažko donútiť samotných poslancov od obecnej samosprávy až po Národnú radu Slovenskej republiky zrealizovať výsledky referenda prostredníctvom ďalších právnych noriem, až po samotný zákon.

A tak hoci sme konštatovali, že ústavný a politický systém Slovenskej republiky jej autori formulovali v zmysle uplatňovania maximalistickej teórie demokracie, praktická realizácia od roku 1993 až po súčasnosť sa pri samotnom výkone moci viac blíži k tej minimalistickej podobe. Je len malou náplasťou to, že sa tak nedeje len u nás a v okolitých krajinách s podobným osudom ako my, ale aj v rozvinutých demokratických systémov. Vládnuť podľa svojich predstáv je vždy ľahšie a atraktívnejšie pre akýchkoľvek vládnucu skupinu.

**Zoznam použitej literatúry:**

BRIX, R. 2013. *Vybrané aspekty regionálnej samosprávy na Slovensku*. In *Acta Oeconomica Universitatis Selye*. roč. 2, č. 2. s. 39-46, ISSN 1338-6581.

GUŤAN, D. 2012. *Ochrana ľudských práv v európskom priestore*. In *Spolu v kraji*. Trnava: Trnavský samosprávny kraj. s. 155-164. ISBN 978-80-971243-9-7.

HORVÁTH, P. a i. 2014. *Kapitoly z politického systému SR pre študentov FSV UCM*. Trnava: Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémií vied. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.

MACHYNIAK, J. – ŠEBÍK, K. 2014. *Rozhodnutia ústavného súdu o referende- referendum v roku 1997.* In Dotyky politológie a ústavného práva: *zborník vedeckých prác.* Trnava: Spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémií vied, s. 36-52. ISBN 978-80-971627-0-2.

SVENSSON, P. 1995. *Teorie demokracie.* Brno: CDK. 287s. ISBN 80-85959-02-X.

ŠRAMEL, B. *Orgány ochrany práva a ich miesto vo verejnej správe*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. 292 s. ISBN 978-80-8105-581-2.

Ústava Slovenskej republiky – zákon č. 460/ 1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

Internetové zdroje:

Miestne referendum 2015 – podklady. 2015. Dostupné na internete: <https://www.modra.sk/miestne-referendum-2015-podklady/ds-1080>.

Podľa primátorky by referendum bolo protiústavné. 2011. Dostupné na internete: <http://www.kremnica.sk/2011/11/22/podla-primatorky-by-referendum-bolo-protiustavne/>.

Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú. 2015. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/regiony/clanok/363392-referendum-je-platne-obyvatelia-gabcikova-odmietli-utecencov-vo-svojej-obci/>.

Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv. 2015. Dostupné na internete:<http://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalo-miestne-referendum-7-samosprav-.phtml?id3=80977&module_action__295820__id_art=23683>.

**Kontaktná adresa autora:**

Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
Katedra verejnej správy
Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave
Bučianska 4 /A
917 01 Trnava
peter.horvath@ucm.sk

# Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie[1]

# Local Referendum and Assembly of the Inhabitants as a Form of Direct Democracy

**Tomáš Alman**

**Abstract**
The contribution deals with local referendum and assembly of the inhabitants as forms of direct democracy. The contribution specifically focuses on highlighting the public administration functions, especially local self-government functions, the democratic principle and by analogy on their fundamentals and meaning. The aim of the contribution will be through the analysis of relevant scientific literature, legislation and other sources to identify the position of the local referendum and the assembly of the inhabitants as an equivalent form of local self-government past bodies of the municipality, alternatively try to point out the specific problems of these institutes, provide the evaluation opinion and offer solutions.

**Key words:** local referendum, assembly of the inhabitants, direct democracy

## Úvod

Predmetný článok pojednáva o miestnom referende a zhromaždení obyvateľov obce ako formách priamej demokracie. Článok sa špeciálne zameriava na zvýraznenie funkcií samosprávy, taktiež demokratického princípu v rámci daných foriem a analogicky aj na vyjadrenie ich podstaty a významu.

Cieľom článku bude prostredníctvom analýzy príslušnej vedeckej spisby, právnych predpisov a iných zdrojov identifikovať pozíciu miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce ako rovnocennej formy uskutočňovania obecnej samosprávy popri orgánoch obce, subsidiárne sa budem snažiť poukázať na konkrétne nedostatkové oblasti skúmaných inštitútov, zaujať hodnotiace stanovisko a poskytnúť prípadné návrhy a riešenia.

Podstatou územnej samosprávy ako celku a nevynímajúc obecnej samosprávy je samorozhodovanie. Toto samorozhodovanie však nie je založené na úplnej svojvôli, vždy sa musí pohybovať v rámci legálne vymedzenej pôsobnosti. Rozhodovanie má síce rôzne podoby, avšak sledovaný cieľ má byť rovnaký. Hlavným zmyslom rozhodovania má byť možnosť čo

[1] Príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0340/17 „Formy uskutočňovania obecnej samosprávy“

najväčšieho počtu subjektov (obyvateľov obce) ovplyvniť uskutočňovanie samosprávy a tým si náležite zabezpečiť verejné blaho a rozvoj obce.

Dominantnú pozíciu v celom procese majú práve obyvatelia obce, ktorí disponujú formami a prostriedkami priamej a zastupiteľskej demokracie. Konštatujem, že práve táto skutočnosť podčiarkuje fundamentálny význam aplikácie princípu demokracie, samosprávne funkcie či požiadavku odbornej stránky výkonu samosprávy.

Význam a podstata skúmaných foriem priamej demokracie sú podľa môjho názoru zdôraznené aj „vyššou“ legitimitou, keďže historický kontext a spoločenský vývoj potvrdili kardinálnu pozíciu priamych foriem demokracie pri legitimite prijímania zásadných rozhodnutí dotýkajúcich sa záujmov miestneho spoločenstva. Daný trend je potvrdený predovšetkým na úrovni obce, formy miestnej priamej demokracie sú logicky ľahšie uskutočniteľné na menšom teritóriu, čím sa preukazujú bezprostrednosť a prepojenosť uskutočňovania samosprávy a práv a záujmov obyvateľov týchto územných jednotiek.

Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce sú nepochybne všeobecne významnými inštitútmi, v ktorých sú skĺbené spomínané funkcie a najmä demokratický princíp. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky by mali preto mať náležitý význam, váhu, právnu ochranu a najmä precíznu ústavnoprávnu úpravu. Predovšetkým posledná výčitka je potvrdená aplikačnou praxou, pretože v tejto oblasti pramenia a na jej báze zákonite vznikajú mnohé problémy.

## 1. Ústavnoprávna úprava miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce

Ústavnoprávna úprava miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce v podmienkach Slovenskej republiky či iných členských krajín Európskej únie má heterogénny charakter. Vzhľadom na fakt, že únia necháva členským štátom voľnosť v úprave miestnych správ, formy priamej demokracie sledujú rôzne trendy a špecifiká. Prevažná časť štátov Európskej únie má prvky miestnej priamej demokracie v rôznom rozsahu priamo v ústavách (napr. stručná úprava v Belgicku či Portugalsku, obsahovo širšie zakotvenie priamej demokracie v Taliansku či Španielsku). Väčšina štátov má následný odkaz na úpravu organickým osobitným predpisom, za zmienku stoja taktiež ustanovenia vymedzujúce predmet a priebeh daných foriem. Formy miestnej priamej demokracie nenachádzajú svoje miesto v ústavách krajín ako Dánsko, Fínsko či Holandsko, dominantnú rolu tu zohráva organický zákon.

Ústavnoprávna úprava miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce v Slovenskej republike má osobitý režim. Východiská nachádzame okrem všeobecných ustanovení o právnom, demokratickom štáte a ustanovení o politických práv najmä v čl. 67 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR). Podľa citovaného čl. 67 Ústavy SR územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon[2].

Z legálneho výpočtu vyplýva, že ústavodarca úmyselne vynecháva zhromaždenie obyvateľov vyššieho územného celku z dôvodov väčšej rozlohy a vysokého počtu obyvateľstva samosprávneho kraja.

Organickým zákonom úpravy miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce nie je osobitný zákon, ktorý by výlučným spôsobom upravoval skúmané oblasti, ale je ním zákon o obecnom zriadení. Zhromaždenie obyvateľov obce priamy odkaz na úpravu osobitným predpisom nemá.

Oba spôsoby uskutočňovania územnej samosprávy svojím pomenovaním a do istej miery aj formou pripomínajú iné dva inštitúty, ktoré sú tiež zakotvené v Ústave SR – celoštátne referendum a verejné zhromaždenie. Analógia je výraznejšia a jednoznačnejšia v prípade miestneho a celoštátneho referenda. Celoštátne a miestne referendum sa líšia rozsahom úpravy v Ústave SR a zákonoch. V Ústave SR je referendu venovaný celý druhý oddiel (články 93 až 100) piatej hlavy, zmienka o miestnom referende je obsiahnutá iba už vo vyššie spomínanom čl. 67 ods. 1. Ústava SR vo vzťahu k celoštátnemu referendu aj k miestnemu referendu konštatuje, že spôsob ich vykonania ustanoví zákon. Vo vzťahu k celoštátnemu referendu je týmto predpisom zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vo vzťahu k miestnemu referendu je zákonná úprava v zmienenom zákone o obecnom zriadení.

Právo pokojne sa zhromažďovať zaručuje ústava v čl. 28 ako jedno z politických práv. Samostatná právna úprava výkonu tohto práva je obsiahnutá v zákone č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o zhromažďovacom

[2] Zákony č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) a č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

práve). Napriek terminologickej podobnosti medzi (verejným) zhromaždením a zhromaždením obyvateľov obce, ide o dva diametrálne odlišné právne inštitúty. Kým v prípade zhromaždenia podľa čl. 28 Ústavy SR a podľa zákona o zhromažďovacom práve ide o výkon jedného zo základných práv a možno ho zvolať za akýmkoľvek účelom[3], zhromaždenie obyvateľov obce je spôsob uskutočňovania samosprávy obyvateľmi obce. Kým vo vzťahu k verejným zhromaždeniam Ústava SR vyslovene ustanovuje, že zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy (čl. 28 ods. 2), zhromaždenie obyvateľov obce sa môže konať iba na základe rozhodnutia obecného zastupiteľstva (§ 11 ods. 4 písm. f) zákona o obecnom zriadení). Kým verejné zhromaždenie môže zvolať ktorýkoľvek občan Slovenskej republiky starší ako 18 rokov, zvolať zhromaždenie obyvateľov obce môže len obecné zastupiteľstvo. Ide o jeho vyhradenú kompetenciu. Zhromaždenie obyvateľov obce nemôže zvolať ani starosta, ani iný orgán samosprávy (obecná rada, komisia, obecný úrad), ani nikto iný. Ak by také zhromaždenie zvolal niekto iný ako zastupiteľstvo, nešlo by o zhromaždenie obyvateľov obce v zmysle Ústavy SR a zákona o obecnom zriadení (Stodola, Dostál, Kuhn 2013, s. 3-6).

Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendum upravujú aj ďalšie ustanovenia zákona o obecnom zriadení. Zákon o obecnom zriadení priznáva obyvateľom obce okrem práva voliť orgány samosprávy obce a byť do nich volený (§ 3 ods. 2 písm. a)) aj právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum) (§ 3 ods. 2 písm. b)) a právo zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor (§ 3 ods. 2 písm. c)). V § 4 ods. 2 zákon o obecnom zriadení vymedzuje, že samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce a) orgánmi obce, b) miestnym referendom, c) zhromaždením obyvateľov obce. Vyhlasovanie miestneho referenda aj zvolávanie zhromaždení obyvateľov obce sú výhradnou kompetenciou obecného zastupiteľstva (§ 11 ods. 4 písm. f)). Vo vzťahu k miestnemu referendu zákon o obecnom zriadení v § 11a ďalej upravuje dôvody (jednotlivé typy fakultatívneho a obligatórneho referenda) a spôsob jeho vyhlásenia, vytvorenie komisie pre miestne referendum, informovanie oprávnených voličov, určenie platnosti a spôsob vyhlásenia jeho výsledkov. Za zmienku stojí úprava špecifických typov miestnych referend – v prípade zlučovania a rozdeľovania obcí (§ 2a) a v prípade miestneho referenda o odvolaní starostu (§ 13a). Platnosť výsledkov miestneho referenda je upravená priamo v zákone o obecnom zriadení. Podľa § 11a

[3] S výnimkou účelov, ktoré zákon o zhromažďovacom práve v § 10 ods. 1 vylučuje.

ods. 9 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. Vo vzťahu k zhromaždeniu obyvateľov obce zákon o obecnom zriadení konštatuje v § 11b iba to, že na prerokovanie obecných vecí môže obecné zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti.

## *2. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce – identifikácia problémových oblastí*

Vzhľadom na preukázateľnú laxnú, strohú, nejednoznačnú a polemiku a dvojitý výklad vyvolávajúcu ústavnoprávnu úpravu problémové oblasti možno klasifikovať do dvoch väčších skupín, pričom sú dotknuté oba skúmané inštitúty. Prvú skupinu vystihujú problémy, ktoré majú ústavnoprávnu rovinu, druha skupina sa týka aplikačnej praxe. Obe skupiny sa však logicky vyznačujú obsahovým prienikom.

Za najzávažnejší problém možno považovať už niekoľkokrát spomínanú málo precíznu, vágnu a nejednoznačnú ústavnoprávnu úpravu. Tento fakt v praxi spôsobuje vytváranie prekážok práva účasti na správe vecí verejných obyvateľmi obce, komplementárne tak ich sebarealizácii a samorozhodovaniu o najdôležitejších otázkach[4]. Mám za to, že neuskutočňovaním sa miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce dochádza k popieraniu fundamentálnych základov demokracie a samosprávy. Vzniká reálna požiadavka a povinnosť pre zodpovedné osoby reagovať na takýto stav a precizovať pozíciu oboch foriem priamej demokracie v právnom poriadku Slovenskej republiky. Inšpirácia je možná aj v štátoch V4, kde je úprava kvalitnejšia a obsahovo širšia, problémy v podmienkach Slovenskej republiky sú v týchto štátoch v mnohých prípadoch vyriešené. Česká republika prijala napríklad osobitný zákon, zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů, ktorým v porovnaní s miestnymi podmienkami sfunkčnila inštitút miestneho referenda, odstránila mnohé obmedzenia a tým prispela k možnosti sebauplatnenia sa obyvateľom obce. Poľsko či Maďarsko taktiež precizovali jednotlivé ustanovenia týkajúce sa týchto inštitútov či už v kardinálnych zákonoch o obecnej samospráve respektíve v osobitných predpisoch.

Dôsledkom tohto negatívneho režimu v podmienkach Slovenskej republiky je ďalší problém, diskutabilná výška kvóra iniciovania a následne aj platnosti a účinnosti výsledkov miestneho referenda. Iniciovanie miestneho referenda minimálne 30 % oprávnených voličov,

[4] Podobné závery konštatoval vo svojej judikatúre aj Ústavný súd Slovenskej republiky.

účasť aspoň polovice oprávnených voličov a nutnosť prijať rozhodnutie minimálne nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda je v dnešnej dobe a súčasne pri strate záujmu o využívanie práva na účasť na správe vecí verejných problémom ťažko prekonateľným. Obdobne ako pri predchádzajúcej oblasti aj tu je relevantná inšpirácia okolitými krajinami, kde je výška kvóra nižšia alebo odstupňovaná podľa veľkosti obce. Je nutné konštatovať, že ani tieto krajiny sa nevyznačujú vysokým záujmom o veci verejné, ale takto stanovené kvóra by mohli byť chápané ako prostriedok na znovuobnovenie záujmu o samosprávu obyvateľmi obce aj v podmienkach Slovenskej republiky.

Ďalším kľúčovým a zároveň stále nedoriešeným problémom je (ne)záväznosť výsledku miestneho referenda a aj zhromaždenia obyvateľov obce pre orgány obce alebo iné subjekty[5]. Ústava SR a zákon o obecnom zriadení tento inštitút opomínajú.

Myslím si, že výsledok miestneho referenda by mal byť záväzný pre orgány obce. S rešpektom na existujúcu polemiku v danej oblasti však musí zaznieť a zároveň sa zvýrazniť podstata priamej demokracie. Zastávam názor, že výsledky foriem priamej demokracie majú nielen rovnocennú skôr až „silnejšiu“ pozíciu oproti prvkom zastupiteľskej demokracie. Východisko môjho tvrdenia spočíva v princípe demokracie a tiež v skutočnosti, že aj orgány obce sú výsledkom rozhodnutia obyvateľov obce, čo je v zásade rovnaký mechanizmus rozhodovania príslušných subjektov. Podstata zastupiteľskej demokracie neznamená, že obyvatelia obce odovzdajú na volebné obdobie absolútnu moc poslancom a im neostane žiadna. Poslanci a starosta sú len zástupcami obyvateľov obce, žiadnym spôsobom sa tým nedegradujú ostatné formy uskutočňovania obecnej samosprávy.

Ako som už zmienil obdobne ako miestne referendum aj zhromaždenie obyvateľov obce predstavuje významnú formu priamej demokracie, a teda si zaslúži riešenie problému (ne)záväznosti výsledku zhromaždenia. Trend je zvýraznený aj tým, že ústavodarca zaradil zhromaždenie obyvateľov obce pri výpočte spôsobov výkonu územnej samosprávy na prvé miesto. Použijúc analógiu pri miestnom referende je zhromaždenie obyvateľov obce formou priamej demokracie, ktorá sleduje rovnaké atribúty a teda si zaslúži minimálne rovnocennú vážnosť a logicky aj záväznosť rozhodnutí z neho plynúcich. Legitimita rozhodnutí prijatých na zhromaždení obyvateľov obce je zvýraznená aj tým, že sa ho môže zúčastniť každý obyvateľ obce.

[5] Výnimku tvorí situácia pri odvolaní starostu miestnym referendom.

Na druhej strane, existujú aj protikladné názory, ktoré akúkoľvek záväznosť výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce striktne odmietajú: „*Ústava SR neurčuje právny účinok rokovania na zhromaždení obyvateľov obce. Jednoznačný právny účinok neurčuje ani § 11b zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov ... Právna úprava neurčuje podiel obyvateľov obce, ktorí sa zhromaždenia obyvateľov obce musia zúčastniť, aby na ňom mohli prijať všeobecne záväzné závery. Právna úprava neustanovuje, že zhromaždenie obyvateľov obce má pôsobnosť rozhodnúť o obecnej veci. Závery prijaté na zhromaždení obyvateľov obce sú neformálne, nespája sa s nimi právny účinok. Zhromaždenie obyvateľov obce možno hodnotiť ako miestny plebiscit. Názory prezentované na zhromaždení obyvateľov obce môžu mať odporúčací charakter pre orgány obce*“ (Drgonec 2004, s. 446-447).

Bez ohľadu na polemiku o záväznosti respektíve nezáväznosti zhromaždenie obyvateľov obce a miestne referendum sú s určitosťou vo vybraných krajinách funkčnými, ľahšie organizovanými, finančne nenáročnými spôsobmi uskutočňovania obecnej samosprávy. Napriek ťažko realizovateľnému porovnaniu podmienok vo Švajčiarsku a v Slovenskej republike je tu možná inšpirácia aj pri zhromaždení obyvateľov obce. Išlo by predovšetkým o tie oblasti, ktoré sa v tejto krajine ukázali ako vhodné, účelové a zvyšujúce záujem zo strany obyvateľov.

Podľa Palúša (2010, s. 150) za zmienku stojí aj problematický § 11a zákona o obecnom zriadení, ktorý ustanovuje, že obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o rozdelenie obce, ak sú splnené podmienky rozdelenia uvedené v zákone o obecnom zriadení. Jedna z podmienok je spojená s nutnosťou mať v odčlenenej novovzniknutej obci minimálne 3000 obyvateľov. Vzhľadom na fakt, že právny poriadok obci žiadnym spôsobom neupravuje povinný počet obyvateľov, nerozlišuje právomoci obcí podľa počtu obyvateľov, nerieši finančné možnosti výkonu samosprávy v obciach s rôznym počtom obyvateľstva, požiadavka minimálneho počtu obyvateľov 3000 sa teda javí ako nelogická, súčasne však možno identifikovať nesúlad s ďalšími ustanoveniami zákona o obecnom zriadení či so samotnou Ústavou SR. Sporné je taktiež ustanovenie zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého je dôvodom na odvolanie starostu fakt, že starosta porušuje Ústavu SR alebo iné všeobecne záväzné právne predpisy. Je viac ako otázne ako môže dôjsť k relevantnému právnemu posúdeniu veci poslancami zastupiteľstva (Palúš 2013, s. 659-660).

Nedoriešenými z pohľadu znenia zákona o obecnom zriadení sú aj ďalšie oblasti týkajúce sa miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce. V rámci problematiky miestneho

referenda sú to napríklad záležitosti ako oprávnenie poslancov obecného zastupiteľstva prijať po vykonaní referenda v tej istej veci vlastné rozhodnutie, inštitút opakovania referenda v tej istej veci, absencia negatívneho výpočtu spoločenských vzťahov, ktoré nemôžu tvoriť predmet miestneho referenda, častokrát nerealizovateľné naplnenie lehoty 90 dní[6] pri vyhlásení miestneho referenda, ktoré sa koná na základe doručenia petície obyvateľov obce. V rámci posledne naznačeného problému vystáva možnosť riešenia výkonu miestneho referenda orgánom miestnej štátnej správy.

V ústavnoprávnej úprave zhromaždenia obyvateľov obce absentujú také oblasti, pri ktorých možno identifikovať analogické črty ako pri miestnom referende. Ide napríklad o opomenuté inštitúty opakovania v tej iste veci, oprávnenie poslancov obecného zastupiteľstva prijať po vykonaní zhromaždenia obyvateľov obce v tej istej veci vlastné rozhodnutie (aj úplne protichodné), neexistencia explicitnej povinnosti orgánov obce zaoberať sa výsledkami zhromaždenia obyvateľov obce, absentuje taktiež detailnejšia úprava priebehu zhromaždenia a pod.

V určitom slova zmysle sa možno stotožniť s názorom Krunkovej (2010, s.184), ktorá považuje za chybný krok zo strany zákonodarcu, že obecné zastupiteľstvo disponuje výlučnou právomocou zvolávať zhromaždenie obyvateľov obce, a teda že dochádza k vynechaniu a opomenutiu iných subjektov pri jeho iniciovaní (obyvatelia obce, obecná rada a pod.).

Praktická rovina problémov miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce spočíva najmä v málo precíznej ústavnoprávnej úprave a vo vyššie naznačených nedostatkoch. Takto formulovaná úprava v synergii s apatiou obyvateľov obce o správu vecí verejných v praxi spôsobuje zriedkavé využitie oboch foriem priamej demokracie[7]. K zlepšeniu situácie neprispieva ani protizákonné konanie zo strany obcí pri neupravení podmienok organizácie miestneho referenda všeobecne záväzným nariadením, *ergo* nesplnení zákonnej povinnosti, ktorá obciam vyplýva zo zákona o obecnom zriadení. Drvivá väčšina obcí a miest nemá prijaté toto všeobecne záväzné nariadenie. Zhromaždenie obyvateľov obce v obecnej praxi rovnako v minimálnej miere nachádza svoju úpravu, vo výnimočných prípadoch je prítomná zmienka v štatútoch miest a obcí respektíve čiastkovo aj vo všeobecne záväzných nariadeniach.

[6] Nenaplnenie lehoty z opodstatnených dôvodov (obecné zastupiteľstvo nie je uznášaniaschopné po dlhšiu dobu) ale taktiež aj na základe účelového konania zo strany poslancov obecného zastupiteľstva.
[7] Existujú aj výnimky v naznačenom trende, napríklad mesto Vráble.

**Záver**

V Slovenskej republike rovnako tak aj v iných štátoch badať stopy krízy zastupiteľskej demokracie. Ľud, od ktorého v demokratickom štáte pochádza moc, evidentne stráca dôveru v reprezentatívnosť orgánov verejnej moci a v zástupcoch, ktorí tieto orgány tvoria. Nedôvera sa netýka nielen najvyšších orgánov moci v štáte, ale aj obecných orgánov.

Zmena v postojoch by mohla prameniť predovšetkým v posilnení inštitútov priamej demokracie na všetkých úrovniach. Napriek existencii iných spôsobov účasti na správe vecí verejných obyvateľmi obce (petičné právo, sťažnosti a pod.) skúmané formy priamej demokracie sú podľa môjho názoru najužšie prepojené s materiálnym jadrom demokracie, na úrovni miest a obcí aj s funkciami samosprávy.

Zákon o obecnom zriadení však aj po množstve novelizácií stále značným spôsobom ignoruje miestne referendum no predovšetkým zhromaždenie obyvateľov obce, čo v praktickej rovine znefunkčňuje oba inštitúty. Riešením problémov je precizovanie právnej úpravy, je nutné rozšíriť ústavnoprávnu úpravu o príslušné ustanovenia, aby sme sa vyhli diskusiám, dvojitému výkladu, divergentnosti v aplikačnej praxi pri realizácii miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce, účelovému konaniu zodpovedných osôb, no hlavný zreteľ má mať pôvodná a východisková myšlienka demokracie ako vlády a primátu ľudu v samospráve, ktorý má mať také relevantné a funkčné prostriedky a nástroje, ktorými reálne zasiahne do správy svojich záležitostí.

**Zoznam použitej literatúy:**

DRGONEC, Ján. 2004. *Ústava Slovenskej republiky s komentárom*. 1. vyd. Bratislava: Heuréka. 2004, 881 s. ISBN 978-80-8912-205-9

PALÚŠ, I. 2013. *Uplatňovanie princípu deľby moci v obecnej samospráve*. In Justičná revue. Roč. 95, č. 5, s. 652-661. ISSN 1335-6461

PALÚŠ, Igor, Michal JESENKO a Alena KRUNKOVÁ. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy. 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.

STODOLA, Dušan, Ondrej DOSTÁL a Ivan KUHN. 2013. *Zhromaždenie obyvateľov obce a miestne referendá*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. 2013, 28 s. Dostupné z:http://samosprava.institute.sk/zhromazdenia-obyvatelov-obce-a-miestne-referenda-2013#.WdPHu9FpHIU

**Kontaktná adresa autora:**

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
Popradská 66
041 32 Košice 1
E-mail: tomas.alman@upjs.sk

# Normotvorba obcí vo veciach prevádzkovania hazardných hier
# Law-making of municipalities in branch of gamblings

**Martin Vernarský**

**Abstract**
The paper focuses on analysing individual decision of Constitutional Court of the Slovak Republic concerning original competence of the municipalities in branch of regulation the gamblings. In Slovak Republic municipality is entitled to limit keeping gamblings in form of the generally binding regulation (Art. 68 of the Constitution of the Slovak Republic). Parliament imposed special legal condition on the mentioned competence – previous petition, which has to be supported by minimally 30 % of inhabitants with permanent address on the territory of municipality concerned. Compatibility of the discussed legal condition with constitutional regulation of the local self-government was being tested by constitutional court and its result is critically analysed by author. Alternative approach is also offered.

**Key words**: municipality, gamblings, generally binding regulation

## Úvod

Postavenie obcí ako základných jednotiek územnej samosprávy v slovenskom právnom poriadku naráža v poslednom období na mnohé úskalia. Na jednej strane je formálna podoba všeobecne záväzných právnych predpisov nastavená štandardne. Obciam explicitne garantuje ich status Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov a mnohé ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy zákonnej úrovne, ktoré na prvý pohľad nemusia nevyhnutne vzbudzovať pochybnosti o „európskej“ úrovni právnej úpravy obecnej samosprávy v našich podmienkach. Štát teda v istej etape svojho „ponovembrového“ vývoja pristúpil k formálnemu a záväznému zrieknutiu sa časti svojej verejnej moci v prospech obcí. Bližšie skúmanie podoby a hlavne fungovania slovenského právneho systému v poslednom období však poukazuje na to, že orgány aplikácie práva (z nich predovšetkým súdy) často len s ťažkosťami (ak vôbec) dokážu pretaviť zákonne prejavenú vôľu zákonodarcu do každodennej reality (Vernarský, 2016, s. 244 - 260, Vernarský – Ručinská, 2010, s. 410 - 425). Naznačené problémové trendy sa dokonca začínajú prejavovať už aj na úrovni

zákonnej regulácie[1], čo celkom prirodzene orientuje pozornosť na postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), ktorý disponuje kompetenciou zabezpečovať vnútorný súlad právneho poriadku, a tým aj súlad zákonnej regulácie foriem uskutočňovania obecnej samosprávy s jej ústavným zakotvením. Príležitosť na naplnenie tejto svojej úlohy ústavný súd pred nedávnom dostal, a to vo sfére mimoriadne citlivej. Ide o oblasť regulácie prevádzkovania hazardných hier, ktorú má v rukách obec a realizuje ju normotvornou formou, ktorú je bezpochyby potrebné považovať za najvýraznejší znak samosprávy ako formy verejnej moci (Filip, 1999, s. 457).

**Zmeny právnej úpravy postavenia obcí na úseku hazardu**

Tradícia kompetencií obcí vo sfére prevádzkovania hazardných hier sa v podmienkach dnešného územia Slovenskej republiky začala budovať po roku 1989, keď zákon Slovenskej národnej rady č. 194/1990 Zb. o lotériách a iných podobných hrách (účinný od 18. mája 1990) oprávňoval vo svojom § 18 ods. 1 písm. a) vtedajšie miestne národné výbory vydávať v ich územnom obvode individuálne povolenia na prevádzkovanie hracích prístrojov. Už v novembri 1990 nadobudol účinnosť zákon o obecnom zriadení a kompetencie miestnych národných výborov prešli na obce. Až do účinnosti zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o hazarde“) sa tak stabilne budovala rozhodovacia prax obcí vo veciach licencovania hazardu. Predmetná individuálna rozhodovacia právomoc bola obciam ponechaná aj po 1. máji 2005, kedy nadobudol účinnosť aj v súčasnosti sa uplatňujúci zákon o hazarde. Obce, resp. ich orgány zákon o hazarde nepovažoval (a ani v súčasnosti nepovažuje) za orgány štátnej správy v oblasti hazardných hier (pozri § 10 ods. 1 zákona o hazarde), ale priznal im kompetenciu vykonávať dozor nad dodržiavaním tohto zákona, iných všeobecne záväzných právnych predpisov a podmienok určených v individuálnej licencii udelenej podľa tohto zákona obcou, vykonávať správu odvodov do rozpočtu obce, ako aj rozhodovať o udelení individuálnej licencie, ak tak ustanovuje zákon (§ 10 ods. 5 zákona o hazarde účinný do 31. augusta 2011).

Kompetenčné vybavenie obcí prechádzalo následne čiastkovými korekciami, no zásadnú zmenu priniesla novela zákona o hazarde vykonaná zákonom č. 228/2011 Z. z., ktorým sa mení a

[1] napríklad zákon č. 180/2013 Z. z. po novele vykonanej čl. CLXI zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

dopĺňa zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a ktorá rozšírila portfólio právomocí obce v oblasti prevádzkovania hazardných hier o právomoc normotvornú.

Osožným sa javí uviesť, že uvedená zmena nepredstavuje akúsi kozmetickú korekciu dovtedy nastaveného a právom regulovaného konceptu administrovania vo sfére prevádzkovania hazardu. Postavenie obce v rovine individuálnej rozhodovacej právomoci (udeľovanie niektorých druhov individuálnych licencií) sa riadi úplne odlišnými princípmi v porovnaní s právomocou regulovať spoločenské vzťahy všeobecne záväzným spôsobom. Obec sa získaním normotvornej právomoci na úseku hazardných hier dostala do polohy subjektu oprávneného obmedzovať základné právo podnikať, z čoho plynú ďalšie samostatné nároky na kvalitu tejto mocenskej aktivity.

Z dôvodovej správy k poslaneckému návrhu na zmenu a doplnenie dotknutej novely predloženej do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) nevyplývajú žiadne solídnejšie analýzy, či iné zdôvodnenia preukazujúce pripravenosť systému územnej samosprávy na Slovensku realizovať predmetnú kompetenciu. Zo stenografického záznamu rozpravy v pléne národnej rady však možno identifikovať, že zámerom navrhovateľov predmetnej právnej úpravy bolo *„zvýšenie rozhodovacej účasti pre samosprávy a tým pádom pre ľudí, ktorí v tom životnom priestore žijú. Čiže nie pre samosprávy samoúčelne, ale pre samosprávy ako zástupcov ľudí, ktorých sa to bezprostredne týka, ktorí chcú mať možnosť rozhodovať o tom, ako bude vyzerať životný priestor, v ktorom žijú, v ktorom chodia do školy ich deti, v ktorom oni chodia do práce, v ktorom jednoducho realizujú vlastné predstavy o šťastí.“*[2] (www.nrsr.sk, 2011).

Analyzovaná novela zákona o hazarde nadobudla účinnosť 1. septembra 2011. No už 28. septembra 2012 vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) schválila návrh ďalšej novelizácie zákona o hazarde. Podľa nej sa prijatie všeobecne záväzného nariadenia obce o regulácii hazardu na jej území malo podmieniť zistením, že sa prevádzkovaním hazardných hier narúša verejný poriadok, pričom však takéto zistenie muselo byť autorizované rozhodnutím obyvateľov obce v miestnom referende. Vláda argumentovala hlavne stanoviskom Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) predloženým v medzirezortnom

[2] išlo o zdôvodnenie jedného z predkladateľov poslaneckej novely, ktorá bola následne zmenená a doplnená pozmeňovacím návrhom iného poslanca, ktorý obsahoval nové znenie § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde v podobe, ktorá bola potom aj predmetom preskúmavania zo strany ústavného súdu

pripomienkovom konaní (https://lt.justice.gov.sk, 2012), podľa ktorého všeobecne záväzné nariadenie ako právny predpis nemajúci zákonnú právnu silu nemôže obmedzovať základné práva a slobody, teda ani právo podnikať[3]. Vládny návrh novely zákona o hazarde svoju podstatu podľa nášho názoru dosť nešťastne oprel o realizačne nedotiahnutý inštitút miestneho referenda (problém jeho záväznosti), ktorý navyše podľa zákona o obecnom zriadení na svoju platnosť vyžaduje účasť aspoň polovice oprávnených voličov, pričom rozhodnutie je prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda (§ 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení). Okrem toho, vo väzbe na stanovisko generálnej prokuratúry hodno dodať, že rozhodnutie ústavného súdu zo 16. júna 1998, na ktoré v pripomienke bolo poukázané, bolo vydané v konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia s ústavou (ústavný súd tu dokonca explicitne vyhodnotil, že jeho úlohou v tomto konaní bolo, zistiť, či obecné (miestne) zastupiteľstvo *„prijatím všeobecne záväzného nariadenia obmedzilo základné práva zaručené ústavou“*), nie v konaní o súlade zákona s ústavou. Týmto rozhodnutím vyslovil ústavný súd nesúlad preskúmavaného všeobecne záväzného nariadenia s ústavou preto, lebo *„právny režim obmedzujúci právo podnikať zaručené čl. 35 ods. 1 ústavy sa neustanovil zákonom, ale všeobecne záväzným nariadením“*. Ústavný súd teda zisťoval, či pre prijatie preskúmavaného všeobecne záväzného nariadenia mala obec (mestská časť) potrebný zákonný základ, pričom splnenie tejto podmienky nezistil[4]. Popísané črty však právna regulácia všeobecne záväzných nariadení vo sfére regulácie hazardných hier nevykazuje, pretože samotný zákonodarca explicitne právny základ obciam na takúto reguláciu poskytol. Argumenty, ktoré ústavný súd viedli k rozhodnutiu sp. zn. II. ÚS 70/97 preto podľa nášho názoru neboli v prípade legálnej konštrukcie obsiahnutej v zákone o hazarde použiteľné.

V priebehu rokovania o predmetnom vládnom návrhu novely zákona o hazarde však (aj v nadväznosti na búrlivý priebeh rozpravy v pléne parlamentu) bol schválený poslanecký pozmeňujúci návrh, ktorý vládnu podmienku pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia zmiernil tak, že namiesto miestneho referenda postačuje petícia aspoň 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili 18 rokov, a ktorí sa práve petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v

[3] generálna prokuratúra poukázala na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 70/97 zo 16. júna 1998 (zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, pod číslom 201/1998 Z. z.), podľa ktorého *„súčasťou normotvornej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikať. Právo podnikať sa podľa Ústavy Slovenskej republiky zaručuje so sprísnenou ochranou, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva.“*

[4] uviedol však, že do 1. júla 1994 takýto právny základ v živnostenskom zákone existoval

súvislosti s hraním hazardných hier. Tento pozmeňovací návrh bol odôvodnený pomerne lakonicky a bez bližších analýz; jediný dôvod možno identifikovať vo vzťahu k požadovanému kvóru petentov[5].

Popísaný regulačný koncept sa skupina poslancov národnej rady pokúsila v roku 2015 zmeniť návrhom na zmenu zákona o hazarde (www.nrsr.sk, 2015), o ktorom však národná rada v prvom čítaní rozhodla tak, že nebude pokračovať v rokovaní o ňom[6].

**Prieskum ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2016 a jeho analýza**

Po nadobudnutí účinnosti (1. januára 2013) novely zákona o hazarde vykonanej zákonom č. 439/2012 Z. z. a po neúspechu s pokusom o novelizáciu právnej úpravy bol ústavnému súdu 18. januára 2016 doručený návrh skupiny poslancov národnej rady na vyslovenie nesúladu § 10 ods. 5 písm. d) v časti slov „za podmienok podľa odseku 6“ a § 10 ods. 6 prvej vety zákona o hazarde s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 veta prvá a ods. 3, čl. 68 ústavy, ako aj s čl. 3 ods. 1 a 2 veta práv, čl. 4 ods. 2 a 4 Európskej charty miestnej samosprávy[7]. Podstatou návrhu bola práve kritika konceptu regulácie normotvornej právomoci obcí na úseku prevádzkovania hazardu, keďže podmienenie jej realizácie vnímali navrhovatelia ako neústavný zásah do ústavného práva obcí na samosprávu.

Koncept nastolený právnou úpravou tvoriacou predmet prieskumu realizovaného ústavným súdom sa v podstate zakladá na kombinácii prvku priamej demokracie (petícia podporená určeným počtom obyvateľov obce) a prvku demokracie nepriamej (prijatie všeobecne záväzného nariadenia obecným zastupiteľstvom). Pri schvaľovaní uvedenej konštrukcie

---

[5] konkrétne sa v ňom uvádza, že *„doterajšia aplikácia zákona ukázala, že je potrebné ustanoviť aj podmienky, za ktorých môže obec túto zákonnú kompetenciu využiť. Navrhuje sa, aby takouto podmienkou bola sťažnosť obyvateľov obce podaná formou petície. Vzhľadom na to, že ide o veci spoločného záujmu obyvateľov obce, javí sa ako najvhodnejšie, aby sa k narušaniu verejného poriadku vyjadrovali samotní obyvatelia obce, ak by hranie hazardných hier začali pociťovať ako neúnosné zhoršenie kvality života v obci. V občianskej spoločnosti je obvyklé využívať na vyjadrenie sa k závažným otázkam života obce inštitút petície. Pokiaľ ide o navrhované kvórum, je možné považovať 30%-nú hranicu za optimálnu. Rovnaké kvórum je použité už v zákone o obecnom zriadení pri odvolávaní starostu alebo vyhlasovaní miestneho referenda. Petícia oproti referendu sa javí ako pružnejšia, prístupnejšia pre občanov a z tohto dôvodu aj vhodnejšia.“*.

[6] Za zmienku stojí, že generálny prokurátor právnu úpravu zákona o hazarde účinnú od 1. januára 2013 nenapadol návrhom na preskúmanie jej súladu s ústavou, hoci z hľadiska výhrad generálnej prokuratúry formulovaných v už spomenutom stanovisku nedošlo k žiadnej zmene, keďže aj od 1. januára 2013 v konečnom dôsledku záväzným spôsobom podmienky prevádzkovania hazardných hier uskutočňovala obec stále formou všeobecne záväzného nariadenia, čo predsa podľa stanoviska generálnej prokuratúry je protiústavné.

[7] navrhovatelia namietali aj nesúlad ďalšej časti § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde, avšak táto časť je z pohľadu predmetu záujmu nášho príspevku marginálna; navyše v tejto časti ústavný súd konanie po novelizácii predmetnej časti § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde zastavil

v národnej rade sa v priebehu diskusie k relevantnej novele zákona o hazarde pochybnosti o ústavnej akceptovateľnosti vyskytli, mali však marginálny charakter a v podstate ostali nepovšimnuté. Ich podstata skôr mierila k (ne)súladu s reprezentatívnym mandátom poslanca obecného zastupiteľstva, než k nedovolenému narušeniu práva na samosprávu.

Návrhu skupiny poslancov národnej rady ústavný súd nálezom PL. ÚS 4/2016-125 z 10. mája 2017 nevyhovel[8].

Ústavný súd v odôvodnení nálezu jednoznačne ustálil vyvoditeľnosť práva na samosprávu z ústavných noriem. Podľa jeho názoru *„právo na samosprávu ústava... výslovne neformuluje,... je však z čl. 64 a čl. 64a („samostatný... samosprávny“) ústavy v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky plynúcim z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľné. Právo na samosprávu prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a ústavy –„združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 ústavy). Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci ako subjektu právne inštitucionalizovanému do podoby právnickej osoby verejného práva je výkon jej vlastných (pôvodných) kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach obecného (miestneho) významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu. Vlastné kompetencie vykonávajú volené orgány obce v mene a na zodpovednosť obce. Tento výkon je v regulačnej matérii podľa čl. 64a ústavy dotvorený personálnym základom („združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“) a základom územným („sú... územné... celky“), ktoré právo obce na samosprávu realizačne rámcujú.“* (bod 76. odôvodnenia nálezu).

Zásadné právne závery potom ústavný súd sformuloval tak, že *„napadnutá zákonná právna úprava reguluje obecné záležitosti (obmedzovanie prevádzkovania hazardných hier na území obce) len nepriamo, resp. sprostredkovane. Obecné zastupiteľstvo na prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu v danej obci nepotrebuje súhlasný prejav vôle iného nositeľa verejnej moci, resp. orgánu, ktorý vykonáva verejnú moc v mene a na zodpovednosť subjektu verejnej moci od obce odlišného. Len za splnenia takejto podmienky by bolo možné uvažovať o ústavne relevantnom zásahu do práva obce na samosprávu, pretože výkon obecnej samosprávy by bol podmienený prejavom vôle subjektu, ktorý za výsledok uplatnenia*

[8] konanie bolo čiastočne aj zastavené; tejto časti však z hľadiska zamerania príspevku nie je potrebné venovať pozornosť

*obecnej samosprávnej moci v konečnom dôsledku nebude niesť zodpovednosť.“* (bod 82. odôvodnenia nálezu). Nadväzne na to ústavný súd uzavrel že „*oprávnenie konkrétneho obecného zastupiteľstva normatívne regulovať prevádzkovanie hazardu na území obce nie je podmienené povolením, súhlasom alebo iným právne významným aktom iného nositeľa verejnej moci (štátu, samosprávneho kraja, resp. ich orgánov). Naopak, conditio sine qua non pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu predstavuje prejav vôle (petícia) 30 % obyvateľov obce, teda tých subjektov, ktoré sú v obci ako samosprávnom celku združené (čl. 64a ústavy v spojení s § 3 ods. 1 zákona o obecnom zriadení) a v prospech ktorých sa v konečnom dôsledku obecná samospráva má vykonávať.“* (bod 83. odôvodnenia nálezu).

Podľa nášho názoru argumentačná línia, ktorú ústavný súd použil, je nesprávne nastavená. Zakladá sa totiž na východisku, podľa ktorého prijatie všeobecne záväzného nariadenia podľa zákona o hazarde obmedzuje kvalifikovaný prejav vôle 30 % obyvateľov obce. Ústavný súd svoju argumentáciu akoby presunul do úrovne realizácie práva v podmienkach konkrétnej obce. Opomenul však, že popísanú podmienku pre využitie normotvornej právomoci obce vo sfére hazardu zavádza zákonodarca, teda orgán štátu, pričom ak obec chce prevádzkovanie hazardu na svojom území limitovať, musí zákonodarcom predpísanú podmienku splniť.

Nemožno prijať záver, podľa ktorého podmienenie normotvornej právomoci obecného zastupiteľstva petíciou obyvateľov obce nepredstavuje zásah do práva obce na samosprávu. O zásahu (obmedzení) základného práva možno hovoriť vždy vtedy, ak postup štátu odopiera alebo bráni nositeľovi základného práva v jeho uplatňovaní v najširšom možnom rozsahu (Barak, 2012, 102). Ústavný súd v analyzovanej kauze uznal existenciu ústavného práva obcí na samosprávu, rovnako ako uznal, že normotvorba je z hľadiska reglementácie obsiahnutej v čl. 68 ústavy integrálnou súčasťou ústavného práva obcí na samosprávu[9]. Preto podľa nášho názoru niet pochýb, že v porovnaní s normotvorbou v iných prípadoch, má obec pri všeobecne záväznom regulovaní prevádzkovania hazardu sťaženú pozíciu, pretože na prijatie predmetného všeobecne záväzného nariadenia musí splniť podmienku (povinnosť), ktorá v prípadoch iných všeobecne záväzných nariadení odpadá. A túto podmienku predpísal obci štát[10], nie obyvatelia obce, ako sa

[9] v bode 77. odôvodnenia nálezu ústavný súd doslova uvádza, že *„významným a ústavne predvídaným komponentom výkonu vlastných kompetencií obce je normotvorba (čl. 68 ústavy), teda právomoc všeobecne záväzným spôsobom regulovať spoločenského vzťahy spadajúce do sféry vlastných záležitostí obce.“*

[10] ústavným súdom v bode 81. odôvodnenia nálezu veľmi trefne citovaná odborná literatúra [*„Obecnú samosprávu obmedzuje každá regulácia obecných záležitostí,ktorej pôvodcom je nositeľ verejnej moci od obce odlišný (Jarass, H., Pieroth,B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 2. Auflage. München: C. H. Beck,*

to usiluje v pozadí svojej argumentácie naznačiť ústavný súd[11]. Právne záväzný dopad na podobu prevádzkovania hazardu na území obce má práve všeobecne záväzné nariadenie obce. Celkom prirodzene to nie je petícia 30 % obyvateľov obce. Pritom práve na to, aby obec mohla normotvorné oprávnenie tvoriace súčasť práva na samosprávu využiť a podľa svojich predstáv usmerniť prevádzkovanie hazardu na vlastnom území, musí zorganizovať petíciu, v ktorej sa aspoň 30 % jej obyvateľov bude musieť sťažovať, že v súvislosti s prevádzkovaním hazardných hier dochádza v obci k narušaniu verejného poriadku. V prospech formulovaného záveru napovedá aj vážny dôsledok meritórneho právneho záveru ústavného súdu. Ak by národná rada o niekoľko mesiacov schválila novelu zákona o hazarde, podľa ktorej by na prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu bola potrebná predchádzajúca petícia nie 30 %, ale 95 % obyvateľov obce, potom by ústavný súd (ak by rešpektoval požiadavku konzistencie vlastných názorov) v prípade prieskumu ústavnosti takejto právnej úpravy opätovne musel rezignovať s poukazom na to, že spochybňovaný konštrukt *„predstavuje... posilnenie autenticity „samospravovania“ miestneho spoločenstva, ktorého je skupina fyzických osôb podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde integrálnou súčasťou. Z hľadiska ústavno-právnej kategorizácie ide potom skôr o posilnenie priamej demokracie zaradením petičnej formy výkonu územnej samosprávy do právnej úpravy“* (bod 85. odôvodnenia nálezu). Pripustenie takéhoto záveru, resp. výsledku však znamená pripustenie úplnej amputácie normotvornej akcieschopnosti obce ako relatívneho mocenského suveréna na vlastnom území. Akceptácia uvažovania týmto smerom by do budúcnosti mohla viesť k veľmi neželaným zásahom zákonodarcu do práva obcí na samosprávu. Možno povedať, že právne závery ústavného súdu vo veci PL. ÚS 4/2016 zákonodarcu priam nabádajú k ďalším obmedzeniam normotvorby obcí aj v iných regulačných sférach, a to pod rúškom posilňovania autenticity výkonu samosprávy a posilňovania vzájomných väzieb medzi obyvateľmi obce a jej volenými orgánmi.

---

*1992, s. 432).“*] však je z hľadiska formulovanej podmienky pre záver o tom, že k zásahu do práva na samosprávu v posudzovanom prípade došlo, naplnená

[11] v bode 83. odôvodnenia zrozumiteľne naznačuje, že *„conditio sine qua non pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu predstavuje prejav vôle (petícia) 30 % obyvateľov obce, teda tých subjektov, ktoré sú v obci ako samosprávnom celku združené (čl. 64a ústavy v spojení s § 3 ods. 1 zákona o obecnom zriadení) a v prospech ktorých sa v konečnom dôsledku obecná samospráva má vykonávať.“*

**Alternatíva k právnym názorom a záverom ústavného súdu**

Aby sme však nezotrvali len na kritike právnych názorov ústavného súdu, je vhodné predniesť aj alternatívny prístup k prieskumu sporných ustanovení zákona o hazarde z hľadiska ich súladu s ústavou.

V prvom rade sme si vedomí, že predchádzajúce pasáže príspevku môžu navodiť dojem nekritickej obhajoby samostatnosti obcí v slovenských podmienkach spojenej so snahou maximálne zužovať priestor zákonodarcu pri regulácií vecí územnej (obecnej) samosprávy. Takýto postoj nám nie je vlastný. Niet pochýb, že hoci je právo obcí na samosprávu ústavným právom, porovnávať ho vo všetkých atribútoch so základnými právami obsiahnutými v druhej hlave ústavy predsa len nemožno. Je to dané už len zvláštnou povahou tohto práva, keďže sa pri svojej realizácii „preklápa“ do podoby výkonu verejnej moci adresovanej fyzickým osobám a právnickým osobám na území obce. Obec teda na jednej strane využíva svoje ústavou garantované právo, pri tejto aktivite však môže atakovať základné práva a slobody adresátov tohto výkonu. Len ťažko hľadať v tomto ohľade paralelu s inými základnými právami, ktoré sa pri ich realizácii nespájajú s výkonom verejnej moci zo strany ich nositeľa. Nie je úlohou tohto príspevku analyzovať právo na samosprávu z pohľadu ústavno-právnej dogmatiky, stručný prednesený exkurz sme si dovolili predniesť preto, aby sme zdôraznili vlastný názor o veľkej šírke priestoru, ktorú zákonodarca pri regulácii postavenia a aktivít obecnej samosprávy požíva. Preto sa skutočne právna úprava podmieňujúca realizáciu normotvornej formy obecnej samosprávy prejavom vôle obyvateľov obce (ktorých sa právne následky normatívnej regulácie budú dotýkať) na prvý pohľad nejaví ako problematická v rovine možného konfliktu s kolektívnym právom obce na samosprávu.

Z pohľadu možného stupňovania prísnosti tejto podmienky zo strany zákonodarcu si však podľa nášho názoru ústavný súd mal ponechať „otvorené zadné vrátka“ na to, aby obce v ich ústavno-právnej perspektíve mohol v budúcnosti chrániť pred prípadnými ďalšími a intenzívnejšími atakmi zo strany štátnej moci.

Doterajší vývoj ústavno-právnych pohľadov na slovenskú územnú samosprávu ústi do dvoch základných a dostatočne hmatateľných požiadaviek, ktoré musia byť (zjavne kumulatívne) splnené na to, aby bolo možné konštatovať, že konkrétny zásah štátu rešpektuje právo obce na samosprávu v jeho ústavno-právnej rovine.

Prvá, formálna požiadavka plynie zo samotnej ústavy, podľa ktorej povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 (čl. 67 ods. 2 ústavy) a do činnosti obce môže štát zasahovať len spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 67 ods. 3 ústavy). Táto podmienka v posudzovanej veci zjavne splnená bola.

Druhá, materiálna požiadavka vychádza z premisy, podľa ktorej ústavný princíp územnej samosprávy, ktorý je jedným zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu (čl. 1 ústavy) musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy. Ústavná definícia obsahu pojmu „územná samospráva“ tak nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože by to v konečnom dôsledku mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt „demokratického a právneho štátu“ a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy (I. ÚS 55/00).

Skúmanie splnenia druhej vymedzenej podmienky, ku ktorému mal podľa nášho názoru ústavný súd pristúpiť, by svojou podstatou bolo vecou vyhodnotenia proporcionality zásahu do práva obce na samosprávu. Testom proporcionality sa štandardne skúma ústavnosť zásahov verejnej moci do základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb. Keďže ústavný súd už ustálil povahu práva obce na samosprávu porovnateľnú s katalógom základných práv a slobôd podľa druhej hlavy ústavy, predstavoval by test proporcionality použiteľný metodický prístup aj vo veci PL. ÚS 4/2016[12]. Z ústavno-právneho hľadiska je podstatné, aby obmedzenie zavedené zákonodarcom de facto neodnímalo obci možnosť praktickej realizácie ústavou garantovanej formy uskutočňovania územnej samosprávy, eventuálne, aby pri uskutočňovaní takejto formy nebola obec právne závislá od výkonnej zložky štátnej moci. Relatívna samostatnosť územnej samosprávy totiž tkvie práve v principiálnej oddelenosti od exekutívy štátu.

Obsah parlamentnej rozpravy k návrhu zákona, ktorý zaviedol koncept ústavným súdom preskúmavanej právnej úpravy naznačuje stret viacerých oprávnených záujmov. Ide o záujem

[12] V posudzovanej veci by podľa nášho názoru vhodné metodologické priblíženie k problému mohol predstavovať právny názor Spolkového ústavného súdu, podľa ktorého kľúčový obsah (Kernbereich) práva na samosprávu by bol s istotou dotknutý vtedy, ak sa komunálna samospráva plne odstráni alebo sa vyprázdni takým spôsobom, že obec nebude mať dostatočný priestor pre plnenie úloh samosprávy (napr. rozhodnutie zo 7. októbra 1980 v spojených veciach sp. zn. 2 BvR 584, 598, 599, a 604/76). Absolútnu ochranu garancie kľúčového obsahu však nepožíva každé jednotlivé stvárnenie tohto práva (rozhodnutie zo 7. mája 2001 vo veci sp. zn. 2 BvK 1/00).

chrániť jednotlivcov pred nebezpečenstvom hráčskej závislosti, ktorá má vážne širšie spoločenské dôsledky (rozpad rodín, narušanie funkčnosti sociálneho systému, ale aj nákladovosť sanovania dôsledkov hráčskej závislosti), ďalej ide o ochranu základného práva podnikať u prevádzkovateľov hazardných hier, keďže podnikanie v tejto sfére je v slovenskom právnom poriadku legálne. A v neposlednom rade ide aj o fiskálny záujem verejných rozpočtov, a to s ohľadom na právnu reguláciu odvodov povinne platených prevádzkovateľmi hazardných hier (napr. za roky 2005 – 2011 ide o príjem štátneho rozpočtu v sume 643 000 000 €).

V popísaných okolnostiach sa obec s jej právom na samosprávu ocitala skôr na okraji záujmu a bola postavená do pozície pomyselného hromozvodu, prostredníctvom ktorého sa štát usiluje silné napätie vzniknuté zo stretu popísaných oprávnených záujmov uzemniť. Zrejme je škodou, že za spôsob vyriešenia tohto záujmového konfliktu znáša právnu zodpovednosť obec, keďže normotvorba podľa § 10 ods. 5 písm. d) patrí do sféry pôvodných kompetencií obce vykonávaných na jej zodpovednosť, a súčasne jej príjmy z titulu odvodov podľa zákona o hazarde sú v porovnaní s príjmami štátu skôr marginálne.

Predmetná práva úprava sa priamo dotýka práva obce na samosprávu ako jednej kolidujúcej hodnoty a len sprostredkovane základného práva podnikať prevádzkovateľov hazardných hier ako druhého v kolízii stojaceho ústavou chráneného záujmu. Logicky to vyplýva práve z charakteru preskúmavanej regulácie, ktorá len zavádza podmienky pre budúce normatívne obmedzenie základného práva podnikať nositeľom verejnej moci odlišným od štátu.

Určovanie podmienok uplatňovania verejnej moci nositeľom vrchnostenského postavenia odlišným od štátu, ktorý je zároveň štátom uznaný, je potrebné podľa nášho názoru považovať za legitímny dôvod regulačnej aktivity zákonodarcu reprezentujúceho prvotného nositeľa verejnej moci, a to obzvlášť vtedy, ak budúce uplatňovanie verejnej moci týmto iným mocenským subjektom bude priamo atakovať základné práva a slobody. Právna úprava obmedzení základných práv a slobôd i ďalších ústavou chránených hodnôt patrí v prvom rade národnej rade ako priamo legitimovanému predstaviteľovi štátnej moci. V právnom štáte sa význam základných práv a slobody ako neodstrániteľných a od štátu neodvodených hodnôt prejavuje okrem iného aj v tom, že len zákonodarca ako štátny orgán disponujúci najširšou a priamou legitimitou je originálne oprávnený uvedené hodnoty obmedzovať. Preto táto úloha zákonodarcu je zosilnená v prípade, ak obmedzovanie druhovo určeného základného práva

a slobody zákonom prenecháva inému ním samým uznanému, právne samostatnému subjektu oprávnenému vykonávať zverenú časť verejnej moci.

V zákone o hazarde štát rozhodol, že normatívna regulácia prevádzkovania hazardných hier na území obce bude vlastnou kompetenciou obce. Obci sa tak umožnilo vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť zasahovať do základného práva podnikať prevádzkovateľov hazardných hier. Ak sa zákonodarca, ktorý túto kompetenciu obci prenechal, rozhodne (opäť formou zákona) ustanoviť podmienky zvereného obmedzovania základného práva podnikať, nie je možné voči tomu z hľadiska ústavno-právne významnej legitimity (tvoriace metodickú súčasť testu proporcionality) namietať.

Hazard predstavuje delikátny predmetom právnej regulácie spoločenských vzťahov. Na jednej strane legálne podnikanie, na strane druhej vysoká rizikovosť negatívnych sociálnych dopadov[13]. Na povrch sa tak dostáva mravná stránka analyzovaného druhu podnikania, ktorá v slovenskom právnom poriadku predstavuje kritérium dovolenosti podnikateľskej činnosti [§ 3 ods. 3 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov]. Hoci prevádzkovanie hazardných hier nie je živnosťou, nemožno pochybovať, že tak významná požiadavka na živnosť, akou je súlad jej výkonu s dobrými mravmi, musí vykázať aplikačný presah aj k iným druhom podnikania.

Slovenský zákonodarca vníma prevádzkovanie hazardných hier ako dovolený druh podnikania. Ide o tak dôležitý hodnotový postoj zákonodarcu, že musí slúžiť ako východisko pre posudzovanie primeranosti právnej úpravy v zákone o hazarde. Ak je prevádzkovanie hazardných hier legálnym podnikaním, legálnou zárobkovou činnosťou, nemôže mu štátny mechanizmus odoprieť záruky právnej ochrany. Skúmaná právna úprava by sa tak dala charakterizovať ako prejav legitímnej snahy zákonodarcu určiť rámce realizácie práva obce na samosprávu pri regulácii citlivých spoločenských vzťahov v prospech ochrany základného práva podnikať prevádzkovateľov hazardných hier. Vývoj právnej regulácie postavenia obce na úseku administrácie prevádzkovania hazardných hier od zavedenia § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde je zjavne príbehom hľadania primeranej rovnováhy oboch popísaných záujmov.

[13] Súdny dvor Európskej únie (vtedy ešte Európsky súdny dvor) už v rozsudku z 24. marca 1994 vo veci Her Majesty's Customs and Excise v. Gerhart Schindler and Jörg Schindler (C-275/92) konštatoval, že s ohľadom na všetky spoločenské aspekty prevádzkovania hazardných hier je odôvodnené, aby orgány členských štátov mali dostatočný stupeň voľnosti pri určovaní, čo je potrebné na ochranu hráčov, a aj všeobecne, vo svetle špecifických sociálnych a kultúrnych čŕt každého členského štátu, na zachovanie poriadku v spoločnosti, pokiaľ ide o spôsob prevádzkovania lotérií, výšky stávok a rozdelenia zisku, ktorý prinášajú. V týchto okolnostiach musia práve členské štáty vyhodnotiť nielen to, či je potrebné obmedziť aktivity lotérií, ale tiež to, či nemajú byť zakázané.

Miestny (takpovediac lokálny) charakter územnej samosprávy predznamenáva prístup k interpretácii ustanovení ústavy, ktoré postavenie obcí normujú. Rovnaký záver platí aj vo vzťahu k možným obmedzeniam, ktorými zákonodarca ako priamy reprezentant primárneho suveréna v štáte právo obce na samosprávu limituje. Ak totiž zákonodarca zavedie obmedzenie, ktorého podstata bude spočívať v povinnosti obce vyžadovať pri realizácii svojho práva na samosprávu súčinnosť orgánu štátnej (dokonca výkonnej) moci, je potrebné takéto obmedzenie posudzovať podstatne prísnejšie, než limit, ktorým zákonodarca podmieni využitie druhovej kompetencie obce aktivizovaním iného komponentu jej prináležiaceho práva na samosprávu (napríklad petície obyvateľov obce). V takom prípade totiž zákonodarca právo na samosprávu neobmedzuje požiadavkou súčinnosti subjektu právne odlišného od obce (štát, či iný verejnoprávny subjekt), ale skôr v prospech prehĺbenia autentickosti výkonu územnej samosprávy a v prospech posilnenia jej legitimačného základu, čo je pri obmedzovaní základných práv a slobôd aspekt nezanedbateľný. Pravdaže, ani v takejto situácii nemožno otupiť primeranú ostražitosť, lebo variabilita naznačovaných obmedzení môže skrývať výsledok vedúci až k paralyzovaniu územnej samosprávy. Došlo by k tomu napríklad v situácii, keď využitie jednej formy uskutočňovania územnej samosprávy, ktorá má právne záväzné následky, by bolo podmienené inou formou z empirického hľadiska takmer nerealizovateľnou (napríklad miestne referendum s požadovaným vysokým kvórom účasti na účel dosiahnutia jeho platnosti).

V zákone o hazarde je právomoc obecného zastupiteľstva ako orgánu obce podmienená petíciou 30 % obyvateľov obce tvoriacich jej personálny substrát. Obecné zastupiteľstvo je orgánom obce a obyvatelia obce predstavujú jej osobný základ. Právno-realizačný postup má teda dva kroky, oba sú však vyhradené subjektom, resp. organizačným celkom, ktoré z hľadiska práva na samosprávu tvoria integrálnu súčasť obce. Obecná samospráva svojou podstatou a zámerom smeruje k aktivácii zúčastnených (obyvateľov obce) na správe ich vlastných záležitostí, ktoré zjednocujú vôľu ľudu žijúceho v miestnom spoločenstve na účel plnenia verejných úloh na vlastnú zodpovednosť (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 12. júla 1960 spojených veciach sp. zn. 2 BvR 373/60, 442/60).

Podľa nášho názoru tak právna úprava normotvornej právomoci obce obsiahnutá v zákone o hazarde nevylučuje uplatňovanie práva obce na samosprávu v podobe normatívneho obmedzovania prevádzkovania hazardných hier, iba jeho výkon podmieňuje prejavom vôle 30 % obyvateľov obce, teda fyzických osôb tvoriacich súčasť miestneho spoločenstva, ktorému právo

na samosprávu ako právo kolektívne pôvodne prináleží, a v prospech ktorého majú orgány obce vlastné kompetencie vykonávať. Z pohľadu dotknutia ústavného jadra práva obce na samosprávu tento zásah zrejme nie je postačujúci na konštatovanie porušenia práva obce na samosprávu. Napadnutá práva úprava sa dotýka jednej konkretizovanej sféry správy územia obce, a v rámci nej iba otázky obmedzenia prevádzkovania hazardných hier buď vo všetkých kategóriách budov, v ktorých môžu byť podľa zákona o hazarde herne umiestnené, alebo len v niektorých kategóriách takých budov. Konkrétna obec sa pri rozhodovaní o obmedzení hazardu nestáva nijakým spôsobom závislou od vôle iného inštitucionalizovaného nositeľa verejnej moci. V týchto okolnostiach nemožno uvažovať o vyprázdnení podstaty princípu územnej samosprávy, alebo o odňatí dostatočného priestoru pre plnenie verejných úloh obce. Napadnutá právna úprava takisto nepopiera podstatu a zmysel územnej samosprávy, pretože nebráni aktívnemu prístupu obyvateľov obce na správe ich vlastných záležitostí.

**Záver**

Rešpektovanie podstaty územnej samosprávy je v súčasnosti téma, žiaľ, podceňovaná. I tento fakt otvára priestor pre riešenia konkrétnych otázok súvisiacich s postavením obcí, ktoré ich samosprávnu podstatu nerešpektujú, alebo rešpektujú nedostatočne. K takým sféram patrí aj zákonodarná činnosť, pričom jej vývoj popísaný v predkladanom príspevku je dôkazom nedostatočne analytického a dôkladného prístupu k príprave návrhov zákonov ovplyvňujúcich postavenie obecnej samosprávy. Poslednou záchranou, ktorá potom v ústavnom a právnom poriadku Slovenskej republiky zostáva je ústavný súd. Keďže sa jedná o orgán ochrany ústavnosti vyznačujúci sa špecializovanosťou a koncentrovanosťou, veľmi významnou hodnotou jeho rozhodovacej činnosti (a to obzvlášť v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti) je stabilita, konzistentnosť a prezieravosť. Ústavný súd sa pri meritórnom rozhodovaní musí takpovediac pozerať aj „za roh“, aby si aktuálnymi vlastnými právnymi závermi nehatil priestor pre účinnú ochranu ústavnosti v budúcnosti. Pri prieskume diskutovaných ustanovení zákona o hazarde ústavný súd zadosť formulovanej požiadavke neučinil. Jeho nevyhovujúci výrok v konečnom dôsledku nie je problematický, dôvody, ktorého k nemu viedli, však otvárajú do ďalšieho obdobia príliš široký priestor pre také zásahy zákonodarnej moci do sféry regulovanej štvrtou hlavou ústavy, ktoré môže reálnosť výkonu územnej samosprávy podstatne okliešťovať, a to aj spôsobom nezlučiteľným s ústavnou koncepciou postavenia obcí.

**Zoznam použitej literatúry:**

BARAK, Aharon. 2012. *Proportionality. Constitutional rights and their limitations.* Cambridge: Cambridge University Press, 611 s. ISBN 978-1-107-40119-8

FILIP, Jan. 1999. *Ústavní právo. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR.* 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita. 536 s. ISBN 80-210-20326

VERNARSKÝ, Martin – RUČINSKÁ, Silvia. 2010. *Nakladanie s majetkom ako samostatná pôsobnosť obcí v judikatúre slovenských súdov.* Správní právo. roč. XLIII, č. 7, s. 410 - 425. ISSN 0139-6005.

VERNARSKÝ, Martin. 2016. *Uplatňovanie práva na samosprávu v aplikačnej praxi slovenských súdov.* In Metamorfózy práva ve střední Evropě V. Překrásný nový svět nebo ostrov? Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 8. - 10. června 2016 ve Znojmě. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 244 - 260. ISBN 978-80-73806-36-1.

**Elektronické zdroje**

https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialDocuments.aspx?instEID=-1&matEID=5312&langEID=1&tStamp=20120731080048950

http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=5

http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=6&CPT=1421

**Kontaktná adresa autora:**

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Katedra verejnoprávnych disciplín
UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy
Popraská 66
041 32 Košice
Tel. č.: 055/7883622
e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk

# Možnosti medziobecnej spolupráce na Slovensku[1]

# Intermunicipal cooperation in Slovakia

**Richard Brix - Katarína Kukoľová**

**Abstract**
Countries with fragmented settlement structure have usually two options how to ensure good public services. Either they proceed to municipal amalgamation or empower the intermunicipal cooperation. In our arcitle we try to analyze the current forms of such coperation employed in Slovakia. In this regard we emphasize the need of common state policy towards empowering the intermunicipal cooperation as the municipalities cooperate mainly in situations when there is no other option.

**Key words**: municipality, intermunicipal cooperation, joint municipal office, microregion

## Medziobecná spolupráca a jej formy

Sídelná štruktúra Slovenska v podobe takmer 2900 obcí so sebou nesie je dlhodobo neudržateľná. Riešenia na túto problematiku sú prezentované už niekoľko desiatkov rokov, avšak dodnes nie je možné konštatovať, že by sa počet samospráv a kvalita ich poskytovaných služieb zásadnejšie menila. Slovenská sídelná štruktúra je charakterizovaná vysokým stupňom fragmentácie. Množstvo malých a nefunkčných obcí sa nachádza najmä v periférnych oblastiach Prešovského a Banskobystrického kraja. Medziobecná spolupráca na rozdiel od zlúčenia obcí, kde dochádza k odmietavému postoju občanov, ale aj predstaviteľov obcí , je politicky prijateľnejším riešením danej situácie práve pre jej dobrovoľný charakter. Dobrovoľný charakter spolupráce so sebou však nesie aj pomerne nedostatočne využitý potenciál tohto inštitútu (Šramel, 2017). Medziobecná spolupráca sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami všetkých občanov daných obcí. Predmetné obce majú pri vzájomnej spolupráci rovnaké postavenie. Jednou z najčastejších foriem kooperovania obcí na Slovensku je vytváranie spoločných obecných úradov

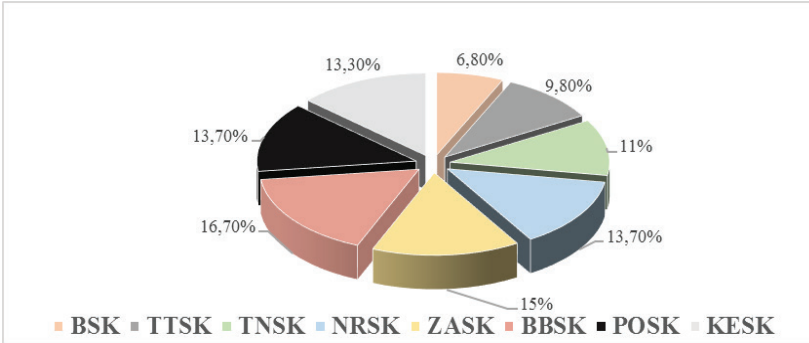
[1] Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu *KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systemu SR*

**Spoločné obecné úrady (SOÚ)**

Ide o jednu z foriem medziobecnej spolupráce, kedy obce navzájom môžu kooperovať na základe zmluvy uzavretej na zámer uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona. Spoločné obecné úrady, ale aj všeobecne spolupráca obcí je zakotvená v zákone č. 369/1990 o obecnom zriadení, z ktorého môžeme vyvodiť základné charakteristiky a princípy fungovania týchto úradov. Zriadenie spoločného úradu nepredstavuje obmedzenie alebo narušenie identity príslušných obcí, ktorých právne postavenie je nemenné. Úrad nefiguruje ako právnická osoba, jeho zriadenie má za cieľ zabezpečenie výkonu subjektívnej rozhodovacej činnosti jednotlivých starostov obcí a vedenie evidencie, ktoré nie je zmysluplné a z istých dôvodov nemožné vykonávať na úrovni samotných obcí (Zákon 369/1990).

Činnosti úradu spočívajú nielen z úloh patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce, ale aj z administratívnych úloh, ktoré obec riadi a plní v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Oba prípady však nedeklarujú rozhodnutia spoločného úradu, ale vždy sa jedná o rozhodnutia príslušnej obce. Hlavnou náplňou úradu spočíva v príprave podkladov pre rozhodovaciu činnosť starostov zmluvných obcí (Horváth, 2014). Môže plniť aj funkciu spoločnej podateľne i výpravne písomností pre jednotlivé obce. Na Slovensku bolo k 31.3.2016 evidovaných 234 spoločných obecných úradov**.** Najmenej spoločných obecných úradov sa podľa týchto údajov nachádza v Bratislavskom samosprávnom kraji –16, v Trnavskom -23 a v Trenčianskom kraji-26. Najviac spoločných úradov sa nachádzalo v Banskobystrickom (39) a v Žilinskom kraji (35). Na rovnakej úrovni bol Nitriansky a Prešovský kraj s počtom 32. 31 spoločných obecných úradov mal Košický samosprávny kraj (Slavík-Klobučník-Grác,2010)

Graf 1: Spoločné obecné úrady v rámci samosprávnych krajov

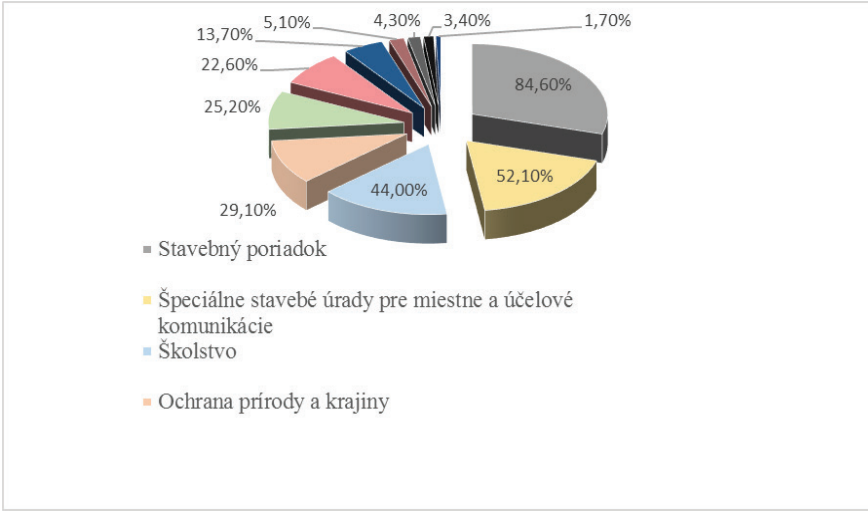



Zdroj: Ministerstvo vnútra SR

Počet spoločných obecných úradov nie je najvážnejším problémom slovenskej medziobecnej spolupráce. Oveľa dôležitejším faktom je, že rozmanitosť využívania tohto spôsobu spolupráce je veľmi nízka. Dominujú najmä oblasti, v ktorých si obce nedokážu pomôcť sami a tak je možné konštatovať že spolupracuje sa najmä keď už obce nie sú schopné zabezpečiť službu sami. Z údajov Ministerstva vnútra SR vyplýva, že najviac SOÚ sa venuje činnostiam spojených so stavebným poriadkom , ide o 198 SOÚ z celkového počtu 234. Druhou najpočetnejšou skupinou boli činnosti spojené s účelovými a miestnymi komunikáciami, ktoré vykonávalo 122 SOÚ. 105 úradov sa venovalo výkonu školstva v obciach.

V menšej miere sa SOÚ venovali pôsobnostiam spojených so štátnou vodnou správou (68 SOÚ), s ochranou prírody a krajiny (59 SOÚ) , sociálne veci spravovalo 53 SOÚ, spoločnú ochranu ovzdušia malo v kompetencii 32 úradov. Iba 12 SOÚ malo v kompetencií spoločnú ochranu pred povodňami, 10 úradov odpadové hospodárstvo, 8 SOÚ regionálny rozvoj, 4 SOÚ účtovníctvo. Zanedbateľný počet SOÚ spravoval pôsobnosti v oblastí priestupkového konania, telesnej kultúry, ochrany pred požiarmi, proces verejného obstarávania, prevádzkovania pohrebísk či civilnej obrany (Slávik-Klobučník-Grác,2010)

Graf 2: Oblasti spolupráce spoločných obecných úradov




Zdroj: Ministerstvo vnútra

**Mikroregióny**

Jedným z ďalších riešení a foriem medziobecnej spolupráce je vytváranie mikroregiónov. Ide o spolupráce obcí, ktoré spájajú historické, ekonomické a iné väzby. V tomto prípade ide o istú formu zväzku obcí, ktoré na dobrovoľnej báze realizujú a prepájajú svoje záujmy a aktivity s cieľom dosiahnuť prosperitu a ekonomickú stabilitu. Podstatou fungovania vzniknutého mikroregiónu je fakt, že zoskupené obce na daný novovzniknutý celok delegujú istú časť kompetencií prostredníctvom schvaľovacieho procesu obecných zastupiteľstiev. Na základe rovnocennej spolupráce a takto vzniknutého partnerstva , mikroregión na dosiahnutie zámeru využíva schopnosť vytvárania si vlastného rozvojového programu (Nižňanský, 2005).

Hlavnou úlohou mikroregionálnych zoskupení je prostredníctvom vlastných rozhodovacích kompetencií a pôsobností realizácia koncepčných a výkonných činností v oblasti miestneho rozvoja a v riešení plošných regionálnych problémov. Uskutočňujú to cez samosprávne orgány sídliace v združených obciach. Mikroregióny, predovšetkým vidieckeho charakteru sa formujú okolo istého väčšieho centra , ktoré plní niektoré funkcie , čím vytvára tzv.

prirodzený spád okolitých samospráv k tomuto centru. Dané centrum môže mať významné postavenie v regióne v rôznych oblastiach či už v priemysle, kultúre či v cestovnom ruchu. Mikroregióny sa vytvárajú na základe istých kritérií, ktoré sú vo všeobecnosti využívané. Ide o nasledujúce atribúty, ktoré kreujú centrá mikroregiónov(Tichý,2005):

1.Centrá osídlenia podľa počtu obyvateľov

2. Administratívne centrá.- historická kontinuita

3.Školské centrá

4.Zdravotnícke centrá

5.Centrá dochádzky za prácou

6.Centrá dochádzky do škôl

7.Matričné centrá

8.Finančné centrá

9.Poštové centrá

10.Obchodné centrá

Pri analýze z roku 2005 boli kľúčovými ukazovateľmi dochádzky do škôl a za prácou, v roku 2016 predovšetkým vzdialenosť do najbližšieho centra. Rozdielom v počte mikroregiónov sa ukázalo, že nejestvuje jednotnosť a možných alternatív usporiadania väzieb(Slávik,2005)

**Mestské regióny** sú jednou z ďalších foriem kooperácie medzi obcami. Ide o územné jednotky vytvorené pre potreby verejnej správy, ktoré nepredstavujú primeraný regionálny rámec na analýzu priestorovej diferenciácie spoločnosti, pretože spravidla nekorešpondujú s obrazom geografického regiónu. Preto by ideálnym regionálnym systémom boli špecifické regionálne jednotky, nazývané funkčné mestské regióny, ktoré sú definované prostredníctvom vnútroregionálnych väzieb vyplývajúcich z denného cyklu života obyvateľov regiónu. Ide o špecifickú kategóriu funkčného regiónu, definovanú na základe určitých ukazovateľov týkajúcich sa priestorovej interakcie medzi mestom a jeho blízkym okolím. Každý funkčný mestský región

pozostáva z jadra (pozostávajúceho z jedného alebo niekoľkých miest) a obvodu, ktorý je spojený s jadrom istými väzbami rôzneho druhu (Sotolář,2011).

Funkčný mestský región sa definuje ako priestorovo celistvé územie, ktoré je vnútorne súvislé a navonok (relatívne) uzavreté . Korešponduje a berie do úvahy každodenný pohyb obyvateľov za prácou, vzdelaním, službami, rekreáciou, cestovným ruchom, kultúrou a sociálnymi kontaktmi.(Jakabová-Jenčo, 2012).

Existuje 7 základných oblastí, v rámci ktorých môžu mestá a obce spolupracovať a tým zvýšiť rast svojho územia:

1.Podpora hospodárstva (napr. spolupráca v rovnakých priemyselných odvetviach, spoločné umiestňovanie podnikov,...)

2.Vedomostná spoločnosť ( rôzne opatrenia pre zvýšenie vedomostnej úrovne, rozvoj technológií atď.)

3. Spoločné verejné politiky v rozsahu kompetencií obcí (spoločné sociálne veci, školstvo, zdravotníctvo,..)

4.Udržateľnosť dopravy ( spoločné prepravné služby, cenová politika,..)

5.Ochrana a udržanie kvality života daného regiónu a ochrana ŽP (odpadové hospodárstvo, protipovodňové aktivity, údržba zelene,..)

6.Udržateľnosť osídlenia( využívanie územia, pôdy, krajiny,..)

7.spoločný marketing ( jednotné vystupovanie smerom navonok) (Nižňanský,2005)

## ZÁVER

V našom príspevku sme sa snažili predstaviť najčastejšie avšak nie úplne všetky možnosti kooperácie v našich podmienkach. Foriem spolupráce, ktoré sa dajú v na Slovensku aplikovať je dostatok a nenazdávame sa, že akékoľvek iné nové formy zvýšia intenzitu spolupráce medzi obcami. V zásade ide častokrát o veľmi formalizované druhy spoluprác, ktoré nemajú výrazný dosah na poskytované služby. Problémom spolupráce na Slovensku je veľmi nízka intenzita kooperovania, ktorá vychádza primárne z nízkej motivácie obcí. Z príkladov zo zahraničia sa dá vyčítať, že spolupráca sa väčšinou naštartovala po impulzoch (najmä) finančných zo strany centrálnej vlády. Vzhľadom k tomu, že riešenie fragmentácie sídelnej štruktúry na Slovensku prostredníctvom zlučovania je v súčasnosti nerealizovateľné, prikláňame sa k názoru, že je

nevyhnutné reagovať na nenapĺňanie služieb malými obcami práve výrazným zintenzívnením medziobecnej spolupráce. K tomuto cieľu by mala smerovať snaha centrálnej vlády ako aj samotných obcí. Je potrebné si uvedomiť, že akákoľvek snaha riešiť fragmentáciu sídelnej štruktúry zlučovaním, naráža na súčasnú úpravu právneho stavu, ktorá hovorí o potrebe uskutočňovania referend. Ak však túto možnosť vylúčime v zásade nám zostáva možnosť čo najviac kooperovať, pretože iným spôsobom je dosiahnutie kvalitných služieb v malých obciach de facto nerealizovateľné. Vyššia intenzita spolupráce tiež naráža na prostredie a reálie slovenských obcí, ktoré častokrát zo subjektívnych dôvodov ani len neuvažujú o nejakej forme spolupráce so susednou obcou. Záverom chceme poukázať že problém medziobecnej spolupráce nespočíva v jej formách, ale v nízkej motivácii spolupracovať, ktorá má za následok nízku kvalitu a kvantitu poskytovaných služieb v „mini“ obciach SR.

**Zoznam použitej literatúry:**

HORVÁTH, P. a i. 2014. *Kapitoly z politického systému SR pre študentov FSV UCM*. Trnava: Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémií vied. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.

JAKABOVÁ, Z.- JENČO, M. 2012. *Fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska s dôrazom na problematiku malých obcí.* In Region v rozvoji společnosti 2012.Brno: Mendelova univerzita v Brně, ISBN 978-80-7375-652-9 s.99-104.

NIŽŇANSKÝ, V**.** 2005 *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711.

SOTOLÁŘ, J. 2011. *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku.* Košice: SOTAC. ISBN 978-80-89446-23-0.

SLAVÍK, V. et.al. 2005. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky: Projekt riešený pre splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy*: projekt. Bratislava: Úrad vlády SR

SLAVÍK, V. – KLOBUČNÍK M. – GRÁC, R. 2010. Reflexia k problematike fungovania společných obecných úradov v Slovenskej Republike. In Geographia Cassoviensis. ISSN 1337-6748.

ŠRAMEL, B. 2017. *Changes in the Prosecutorial Supervision over Public Administration in the Slovak Republic*. In Právní rozpravy 2017 : International Scientific Conference on Law and Law

Studies - Právní rozpravy 2017 "Law and Safeness" : Reviewed Proceedings of the International Scientific Conference. Magnanimitas, pp. 271 – 278.

TICHÝ, D. 2005,: Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In: Ekonomický časopis, roč. 53, č. 4, s. 364-382. ISSN 0013- 3035.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

**Kontaktná adresa autora**:

PhDr. Richard Brix PhD.
Katedra verejnej správy
Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave
Bučianska 4 /A
917 01 Trnava
richard.brix@ucm.sk

# Zodpovednosť obecnej samosprávy za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy

# Responsibility of municipal self-government for damage caused in the performance of self-government

**Martina Kantorová**

**Abstract**
The contribution deals with the issue of the responsibility of municipal self-government for damage caused in the performance of self-government by unlawful decision or improper procedure of public authority. It deals with theoretical issues related to the above-mentioned problem, analyses and reveals problematic areas of the legislation, which have a significant impact on rights and legitimate interests of selected entities.

**Key words:** responsibility for damage, municipal self-government, unlawful decision, improper procedure of public authority

## Úvod

Právna úprava zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy je obsiahnutá v osobitnom právnom predpise, zákone č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý predstavuje vo vzťahu k Občianskemu zákonníku, zákonu č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov, špeciálnu právnu úpravu realizujúc základné právo garantované Ústavou Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, v čl. 46 ods. 3, na základe ktorého "každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom". Osobitná právna úprava zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci, resp. pri výkone samosprávy vyplýva aj zo skutočnosti, že v týchto prípadoch škoda vzniká z verejnoprávneho vzťahu, ktorý je založený na iných princípoch ako vzťah súkromnoprávny. (K princípu subordinácie vo verejnej správe bližšie pozri: Gyuri, 2014, s. 6 - 17).

Zákon č. 514/2003 Z.z. neposkytuje legálnu definíciu pojmu "výkon samosprávy". Samospráva predstavuje vo verejnej správe výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru, je formou činnosti právne aprobovaných

samosprávnych subjektov správy verejných záležitostí formou, ktorej poslaním je realizácia vlastnej samosprávnej moci (Průcha, 2012, s. 66 - 67). Samosprávu možno definovať ako správu verejných záležitostí realizovanú subjektom odlišným od štátu a vo verejnom záujme odlišnom od záujmu štátu, je vnímaná ako protipól správy štátnej, napriek tomu zostáva štátom vytváraná, mnohokrát štátom garantovaná, v niektorých prípadoch dokonca aj v rovine ústavnej úpravy, a v neposlednom rade zo strany štátu aj dozorovaná (Klíma a kol., 2013, s. 256).

Územná samospráva zodpovedá za podmienok ustanovených zákonom č. 514/2003 Z.z. za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy, ktorá bola spôsobená nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom (§10 ods. 1 a 2). Na účely §10 zákona č. 514/2003 Z.z. sa za územnú samosprávu považujú dve úrovne samosprávy, a to: obec / mesto a vyšší územný celok. (K postaveniu územnej samosprávy bližšie pozri: Koreňová, 2016, s. 13 - 38).

Obec je základom územnej samosprávy (čl. 64 Ústavy Slovenskej republiky). Právne postavenie obce upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Pri vymedzení samosprávnej a prenesenej pôsobnosti obce zákon č. 369/1990 Zb. uprednostňuje samosprávnu pôsobnosť obce - §4 ods. 4: "ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce". Do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územných samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť, pokiaľ nie sú zákonom zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I ÚS 56/2000). Pokiaľ subjekt nekonal v rámci samosprávnej pôsobnosti, ale preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, za takéto konanie bude zodpovedať štát, nie územná samospráva.

Zodpovednosť obce za škodu spôsobenú orgánmi obecnej samosprávy pri výkone samosprávy je absolútnou objektívnou zodpovednosťou, obec sa jej nemôže zbaviť (bez ohľadu na zavinenie a možnosť liberácie), pokiaľ poškodený preukáže vydanie nezákonného rozhodnutia alebo uskutočnenie nesprávneho úradného postupu orgánom obecnej samosprávy v rámci výkonu samosprávy, vznik škody a príčinnú súvislosť medzi vydaním nezákonného rozhodnutia alebo uskutočnením nesprávneho úradného postupu a vznikom škody (dôkazné bremeno znáša poškodený).

Uhrádza sa skutočná škoda a ušlý zisk. V prípade, ak iba samotné konštatovanie porušenia práva nie je dostatočným zadosťučinením vzhľadom na ujmu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, uhrádza sa aj nemajetková ujma v peniazoch, ak ju nie je možné uspokojiť inak. Zákon č.514/2003 Z.z. ustanovuje, že výšku nemajetkovej ujmy v peniazoch je potrebné určiť s prihliadnutím najmä na osobu poškodeného, jeho doterajší život a prostredie, v ktorom žije a pracuje, na závažnosť vzniknutej ujmy a okolnosti, za ktorých k nej došlo, na závažnosť následkov, ktoré vznikli poškodenému v súkromnom živote, na závažnosť následkov, ktoré vznikli poškodenému v spoločenskom uplatnení, avšak nemôže byť vyššia ako výška náhrady poskytovaná osobám poškodeným násilnými trestnými činmi podľa osobitného predpisu, zákona č. 215/2006 Z.z. o odškodňovaní osôb poškodených násilnými trestnými činmi v znení neskorších predpisov, zrejme aj vzhľadom na ľudský život ako najvyššiu hodnotu. Uhrádzajú sa aj účelne vynaložené trovy konania, ktoré poškodenému vznikli v súvislosti s vydaným nezákonným rozhodnutým alebo uskutočnením nesprávneho úradného postupu. Súčasťou trov konania sú aj trovy právneho zastúpenia, ktoré zahŕňajú účelne vynaložené hotové výdavky a odmenu za zastupovanie, ktorá sa určí ako tarifná odmena advokáta na základe vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov. Súd rozhodnutím o náhrade škody môže priznať poškodenému aj úrok z omeškania.

### 3. Nezákonné rozhodnutie

Obecná samospráva zodpovedá za podmienok ustanovených zákonom č. 514/2003 Z.z. za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu obecnej samosprávy pri výkone samosprávy. Slovenský právny poriadok nepozná legálnu definíciu pojmu "nezákonné rozhodnutie". Nezákonné rozhodnutie musí byť také, ktoré je samo v rozpore so zákonom resp. hmotným právom, alebo bolo vydané v konaní postihnutom závažnými procesnými vadami (Mates - Severa, 2014, s. 40). Nezákonným rozhodnutím treba rozumieť rozhodnutie, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky alebo záväzkami Slovenskej republiky vyplývajúcimi z platných medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, t.j. rozhodnutie ktoré nie je v súlade s objektívnym právom. Nesúlad s platným právom nespočíva len v rozpore s hmotnoprávnymi predpismi, aj nedodržanie formálnoprávnych ustanovení procesných predpisov

bude mať za následok nezákonnosť rozhodnutia. Otázka, či bolo vydané nezákonné rozhodnutie sa bude vždy posudzovať so zreteľom na okolnosti konkrétneho prípadu (Považanová, 2014).

Právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu obecnej samosprávy možno podľa zákona č. 514/2003 Z.z. uplatniť iba vtedy, ak právoplatné rozhodnutie, ktorým bola škoda spôsobená, bolo pre nezákonnosť príslušným orgánom zrušené alebo zmenené. Platí prezumpcia správnosti správneho aktu, kým nie je rozhodnutie príslušným orgánom zrušené alebo zmenené. Súd, ktorý rozhoduje o náhrade škody, je rozhodnutím príslušného orgánu viazaný. Súd v konaní o nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu obecnej samosprávy nie je oprávnený skúmať ako predbežnú otázku zákonnosť rozhodnutia, ktorým mala byť škoda spôsobená. Právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu obecnej samosprávy možno priznať iba vtedy, ak poškodený podal proti nezákonnému rozhodnutiu riadny opravný prostriedok. Podanie riadneho opravného prostriedku sa nevyžaduje, ak ide o prípady hodné osobitného zreteľa. Zákon č. 514/2003 Z.z. však výslovne neuvádza, kedy pôjde o prípad hodný osobitného zreteľa, bude teda závisieť od posúdenia konkrétnej situácie, či je možné uvedenú výnimku povoliť (napríklad z dôvodu zlého zdravotného stavu alebo zlej finančnej situácie). Ak bola škoda spôsobená rozhodnutím orgánu obecnej samosprávy, ktorým orgán obecnej samosprávy prekročil svoju právomoc, nie je zrušenie alebo zmena rozhodnutia pre nezákonnosť podmienkou uplatnenia nároku na náhradu škody, nakoľko ide o nulitné rozhodnutie, ktoré po právnej stránke neexistuje.

Právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu územnej samosprávy pri výkone samosprávy má, aktívne vecne legitimovaným je, účastník konania, na ktoré sa vzťahujú predpisy o správnom konaní, výsledkom ktorého bolo vydanie nezákonného rozhodnutia, ktorým bola tomuto účastníkovi spôsobená škoda, ako aj osoba, s ktorou nebolo konané ako s účastníkom konania, aj keď s ňou ako s účastníkom konania konané malo byť. Ak bolo nezákonné rozhodnutie vydané orgánom územnej samosprávy pri výkone samosprávy v konaní, na ktoré sa nevzťahujú predpisy o správnom konaní, má právo na náhradu škody ten, komu škoda vznikla v dôsledku rozhodnutia vydaného v tomto konaní.

**4. Nesprávny úradný postup**

Obecná samospráva zodpovedá za podmienok ustanovených zákonom č. 514/2003 Z.z. aj za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom orgánov obecnej samosprávy pri výkone samosprávy. Úradným postupom treba rozumieť postup orgánov obecnej samosprávy pri výkone

samosprávy, dotýkajúci sa individuálnych práv a povinností účastníkov určitého konania. Zákon č. 514/2003 Z.z. neposkytuje legálnu definíciu pojmu "nesprávny úradný postup", iba demonštratívne uvádza, čo možno považovať za nesprávny úradný postup: porušenie povinnosti urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu obecnej samosprávy pri výkone samosprávy, zbytočné prieťahy v konaní (to či došlo k prieťahom v konaní je potrebné posudzovať vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu) alebo iný nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb. V prípade nesprávneho úradného postupu ide o náhradu škody vzniknutej iným spôsobom ako rozhodovacou činnosťou. Za nesprávny úradný postup orgánov obecnej samosprávy možno považovať porušenie pravidiel predpísaných právnymi normami pre konanie orgánu obecnej samosprávy pri jeho činnosti (a to aj pri takých úkonoch, ktoré sú vykonávané v rámci rozhodovacej činnosti).

Právo na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom orgánu územnej samosprávy pri výkone samosprávy má, aktívne vecne legitimovanou osobou je, každý, komu bola nesprávnym úradným postupom spôsobená škoda. Poškodený nemusí byť účastníkom konania, dôležité je iba to, či poškodenému vznikla škoda, ktorá je v príčinnej súvislosti s uvedeným postupom (Fekete, 2012).

**5. Uplatňovanie nároku na náhradu škody**

Nárok na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom pri výkone samosprávy je potrebné, pred uplatnením práva na náhradu škody na súde, predbežne prerokovať na základe písomnej žiadosti o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody s orgánom, ktorý koná v mene nositeľa zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy. Zmyslom predbežného prerokovania nároku je využitie zákonných možností na to, aby k náprave narušených vzťahov došlo rokovaním medzi poškodenými a orgánmi oprávnenými konať za územnú samosprávu a aby sa v týchto prípadoch pokiaľ možno predišlo súdnemu konaniu (Fekete, 2012). Vo veciach náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom orgánov obecnej samosprávy pri výkone samosprávy v mene obecnej samosprávy koná starosta obce. Zákon č. 514/2003 Z.z. ustanovuje formu podania žiadosti o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody, neustanovuje však procesný postup orgánu, ktorý má uplatnený nárok prerokovať, ani lehotu, v ktorej by mal nárok prerokovať a o ňom rozhodnúť. Ak žiadosť o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody

neobsahuje predpísané náležitosti, starosta obce je povinný žiadateľa vyzvať, aby v určenej lehote nedostatky svojej žiadosti odstránil, inak na žiadosť prihliadať nebude. Ak bola žiadosť podaná na neprislušnom orgáne, je tento orgán povinný bezodkladne ju postúpiť príslušnému orgánu a upovedomiť o tom poškodeného (účinky podania písomnej žiadosti zostávajú zachované). Podľa §16 ods. 4 zákona č. 514/2003 Z.z. ak starosta obce konajúci v mene obecnej samosprávy neuspokojí nárok poškodeného na náhradu škody alebo uspokojí iba jeho časť do šiestich mesiacov odo dňa prijatia žiadosti alebo ak písomne oznámi poškodenému, že neuspokojí jeho nárok na náhradu škody, môže sa poškodený domáhať uspokojenia nároku alebo jeho neuspokojenej časti na súde. Môže však požadovať úhradu len maximálne v rozsahu nároku, ktorý bol predbežne prerokovaný (uplatnenie nároku v menšom rozsahu než bol prerokovaný nie je prekážkou), a len z titulu, ktorý bol predbežne prerokovaný. Nárok na náhradu škody sa uplatňuje na okresnom súde, v obvode ktorého má obec svoje územie. Škoda musí existovať už v čase rozhodovania súdu o uplatnenom nároku na jej náhradu. Právny vzťah medzi nositeľom zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy a poškodeným je vzťahom občianskoprávnym.

Právo na náhradu škody sa podľa zákona č. 514/2003 Z.z. premlčí za tri roky odo dňa, keď sa poškodený o škode dozvedel (ide o subjektívnu premlčaciu lehotu). Predpokladom začiatku plynutia premlčacej lehoty je vedomosť poškodeného o škode. Vedomosť o tom, kto za škodu zodpovedá nie je relevantná. Ak je podmienkou uplatnenia práva na náhradu škody zrušenie alebo zmena právoplatného rozhodnutia, plynie premlčacia lehota odo dňa doručenia (oznámenia) rozhodnutia, ktorým bolo pôvodné nezákonné právoplatné rozhodnutie zmenené alebo zrušené. Najneskôr sa právo na náhradu škody premlčí za desať rokov odo dňa, keď bolo poškodenému doručené (oznámené) rozhodnutie, ktorým mu bola spôsobená škoda (ide o objektívnu premlčaciu lehotu), to neplatí, ak ide o škodu na zdraví. Z uvedeného možno vyvodiť, že právo na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom sa premlčuje len v subjektívnej premlčacej lehote (bližšie pozri: Drgonec, 2012, s. 201). Počas predbežného prerokovania nároku na náhradu škody premlčacia lehota odo dňa podania žiadosti až do skončenia prerokovania, najdlhšie však počas šiestich mesiacov, neplynie.

**6. Regresná náhrada (postihové právo)**

Ak bola náhrada škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom orgánov obecnej samosprávy pri výkone samosprávy poškodenému uhradená, obec má

podľa zákona č. 514/2003 Z.z. právo na regresnú náhradu voči orgánom a osobám, ktoré škodu spôsobili. Právne vzťahy zamestnancov týkajúce sa zodpovednosti sa spravujú príslušnými pracovnoprávnymi predpismi. Skutočnosť, že náhrada škody bola vyplatená, musí preukázať ten, kto postihové právo uplatňuje. Ak bola škoda spôsobená viacerými subjektmi orgánmi alebo osobami, zodpovedajú za spôsobenú škodu spoločne a nerozdielne (zásada solidárnej zodpovednosti). Pre posúdenie toho, či bola škoda spôsobená viacerými osobami alebo orgánmi, v prípadoch, v ktorých k úhrade škody došlo na základe rozhodnutia súdu, je potrebné vychádzať z tohto rozhodnutia, v ostatných prípadoch bude musieť orgán konajúci v mene nositeľa zodpovednosti sám posúdiť, či bola škoda spôsobená konaním viacerých orgánov alebo osôb (Jakubáč, 2016, s. 141).

Za obec vo veciach regresnej náhrady koná a rozhoduje starosta obce. Pochybnosti o vhodnosti tejto právnej úpravy vyvoláva skutočnosť, že škoda môže byť v určitých prípadoch spôsobená práve starostom obce, teda subjektom, ktorý má konať v otázke regresnej náhrady v mene obce a uplatňovať postihové právo voči sebe samému.

Ak obec uhradí poškodenému náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom pri výkone samosprávy, môže požadovať regresnú náhradu od osôb, ktoré sa podieľali na vydaní nezákonného rozhodnutia alebo na nesprávnom úradnom postupe. Jedná sa iba o oprávnenie resp. možnosť, nie o povinnosť uplatniť regresnú náhradu voči subjektu, ktorý vydal nezákonné rozhodnutie alebo uskutočnil nesprávny úradný postup, ktorý zapríčinil vznik škody, na rozdiel od zákonom ustanovenej povinnosti štátu (až na určité výnimky) požadovať regresnú náhradu uhradenej škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom pri výkone verejnej moci a v oblasti prenesenej štátnej správy na územnú samosprávu. Uvedená skutočnosť môže vyvolávať ďalšie pochybnosti o vhodnosti danej právnej úpravy.

Právo obecnej samosprávy na regresnú náhradu sa premlčí za rok odo dňa, keď bola uhradená celá náhrada škody, avšak nie skôr, ako za rok odo dňa, keď nadobudol právoplatnosť trestný rozsudok alebo disciplinárne opatrenie voči osobe, ktorá sa dopustila trestného činu alebo disciplinárneho previnenia nesprávnym úradným postupom alebo v príčinnej súvislosti s ním alebo sa dopustila trestného činu alebo disciplinárneho previnenia, v dôsledku ktorého alebo v príčinnej súvislosti s ním vydala nezákonné rozhodnutie. Ak sa náhrada škody vypláca po

častiach, rozhodujúcim momentom pre začiatok plynutia jednoročnej premlčacej lehoty je vyplatenie poslednej časti náhrady škody.

**Záver**

Porušovanie zákonnosti pri výkone samosprávy je spoločensky nežiaducim javom. Orgány územnej samosprávy a osoby pri výkone samosprávy by mali niesť zodpovednosť za každé porušenie zákona, aj za vydanie nezákonného rozhodnutia alebo za uskutočnenie nesprávneho úradného postupu. Musia byť kontrolovateľné a musí byť zaručená možnosť uplatnenia zodpovednosti voči nim za každé nezákonné rozhodnutie alebo za každý nesprávny úradný postup, o to viac, ak v jeho dôsledku došlo aj k spôsobeniu škody. Je potrebné neustále vytvárať podmienky a predpoklady k tomu, aby k uvedeným situáciám dochádzalo v čo najmenšej miere a v prípade, ak už nastanú, došlo k čo najrýchlejšiemu a najúčinnejšiemu uplatneniu zodpovednosti voči príslušným subjektom a náhrade škody poškodeným subjektom. A to aj prostredníctvom skvalitňovania právnej úpravy a odstraňovaním jej nedostatkov v danej oblasti.

**Zoznam použitej literatúry:**

BARDELČÍK, T. 2011. Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom (druhá časť). In: Bulletin slovenskej advokácie. Roč. 17, č. 5/2011. Bratislava: SAK, s. 6 – 14. ISSN 1335-1079

DRGONEC, J. 2012. Základné právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. In: Justičná revue. Roč. 64, č. 2/2012. Bratislava: MSSR, s. 179 - 207. ISSN 1335-7182

FEKETE, I. 2012. Nový komentár k zákonu č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. In: vssr.sk [online] 5.4.2012. Dostupné na: https://www.vssr.sk

FRUMAROVÁ, K. 2012. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges. 2012, 328 s. ISBN 978-80-87576-22-9

GYURI, R. 2014. Subordinácia ako súčasť princípov organizačnej výstavby verejnej správy. In: Verejná správa a spoločnosť. Roč. 15, č. 2/2014. Košice: UPJŠ, s. 6 – 17. ISSN 1335-7182

JAKUBÁČ, R. 2016. Zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016, 176 s. ISBN 978-80-8168-462-3

KLÍMA, K. a kol. 2013. Odpovědnost verějné moci. Praha: Metropolitan University Prague Press. 2013, 536 s. ISBN 978-80-86855-94-3

KOREŇOVÁ, D. 2016. Postavenie územnej samosprávy v 21. storočí. In: Koncepcia, východiská a perspektívy rozvoja územnej samosprávy v SR. Košice: UPJŠ. 2016, s. 13 - 38. ISBN 9788081524554

MATES, P. - SEVERA, J. 2014. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges. 2014, 176 s. ISBN 978-80-7502-021-5

POVAŽANOVÁ, R. 2014. Zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom územnej samosprávy. In: vssr.sk [online] 16.12.2014. Dostupné na: https://www.vssr.sk

PRŮCHA, P. 2012. Správní právo. Obecná část. Brno: Doplněk. 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0

Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Civilný sporový poriadok, zákon č. 160/2015 Z.z. v znení neskorších predpisov

Dôvodová správa k zákonu č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I ÚS 56/2000

**Kontaktná adresa**

JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Katedra verejnoprávnych disciplín
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66, 041 32 Košice
martina.kantorova@upjs.sk

# Poslanec obecného zastupiteľstva ako súčasť systému kontroly v územnej samospráve

# Member of local parliament as a part of the control system in local self-government in Slovakia

**Rastislav Král**

**Abstract**
Control system plays important role in local self-government. Article focus on one part of that system. Focus on member of local parliament and his responsibilities, duties and rights in controlling process. Critical analysis shows some legal instruments he uses to use to do the control as individual person, as a part of local parliament and which act make possible for him to participate at control with main controller.

**Key words:** member of local parliament, control, village

Výkon obecnej samosprávy vyžaduje plnenie relatívne veľkého množstva parciálnych úloh. A to bez ohľadu na fakt, či sa jedná o obec s desiatkami, či stovkami obyvateľov, alebo ide o samosprávu mesta s desiatkami tisícov obyvateľov. Kontrola je čiastkou zložkou výkonu komunálnej samosprávy, ktorá sa uskutočňuje v záujme priebežného monitorovania dodržiavania právnych predpisov, plnenia stanovených úloh ale aj dosahovania určených cieľov, či hospodárenia s majetkom pri správe obce.

Elementárnym spôsobom výkonu kontroly je porovnávanie reálneho stavu so stavom požadovaným, resp. stavom legislatívou predpokladaným. Ako užitočné sa javí skúmať inštitút výkonu kontroly v samospráve aj cestou analýzy kompetencií subjektov, ktoré túto kontrolu vykonávajú. Práve to je objektom nášho záujmu v predkladanom príspevku.

Pri nasledujúcej analýze budeme vychádzať z teoretických koncepcií členenia kontroly v obecnej samospráve na vonkajšiu a vnútornú. Pozornosť zameriame na druhú z nich, t.j. na kontrolu vnútornú. Je povinnosťou obce vytvoriť a zabezpečovať vnútorný systém kontroly. A to tak, aby sa vykonávala priebežne a kontinuálne a súčasne napĺňala požiadavky výkonu efektívnej a účinnej kontroly (objektívnosť, včasnosť, nestrannosť, odbornosť jej výkonu... atď.).

Uvedeným len nadväzujeme na zákonné ustanovenie § 4 ods. 3 písm. e) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon

o obecnom zriadení“), podľa ktorého obec pri výkone samosprávy (okrem iného) utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon.

V rámci systému vnútornej kontroly v obecnej samospráve možno identifikovať viacero subjektov, ktoré sa spolupodieľajú na jej výkone. No každý z nich iným spôsobom. A to vzhľadom na kompetencie, ktoré sú týmto subjektom právnym poriadkom vymedzené.

Dozaista bude systém vnútornej kontroly kreovať a ovplyvňovať starosta, ktorý je štatutárom obce a riadi a koordinuje plnenie základných úloh obce a riadi zamestnancov obce. Kontrolu môže vykonávať osobne alebo prostredníctvom poverení udelených starostom budú v rámci výkonu svojich pracovných činností vykonávať kontrolu aj poverení zamestnanci obce.

Zavše možno poukázať na jeden z príkladov, kedy obce sú povinné vykonávať finančnú kontrolu v zmysle zákona č. 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „zákon o finančnej kontrole“). Podľa § 7 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o finančnej kontrole starosta obce osobne vykonáva tzv. základnú finančnú kontrolu a administratívnu finančnú kontrolu realizovanej finančnej operácie. Zákon pripúšťa možnosť, aby na výkon týchto dvoch druhov kontrol starosta poveril príslušných zamestnancov obce.

Ďalším subjektom vykonávajúcim vnútornú kontrolu v obci je hlavný kontrolór obce. Ide o obligatórnu funkciu v každej obci. Výkon kontroly je základom a zmyslom jeho činnosti. Postavenie, kompetencie, plat alebo rozsah kontrolnej činnosti ustanovuje zákon o obecnom zriadení v § 18 nasledujúcich.

Predmetom nášho záujmu je ale skúmanie toho, ako sa na systéme vnútornej kontroly podieľajú (môžu podieľať) poslanci obecného zastupiteľstva. Nastolené sú otázky, kedy participujú (môžu participovať) na výkone kontroly ako jednotlivci vykonávajúci mandát poslanca, alebo kedy prichádza do úvahy možnosť vplývať na kontrolný systém v obci cestou kolektívneho pôsobenia poslancov v obecnom zastupiteľstve, resp. ako členov komisií zastupiteľstva. Kedy možno hovoriť o kontrole v pravom slova zmysle a kedy je činnosť poslancov nepriamym krokom, resp. iniciáciou k riešeniu konkrétnej záležitosti v obci.

Pôsobenie poslancov na systém vnútornej kontroly sa najvýznamnejšie prejavuje v rozhodovaní o otázkach bezprostredne súvisiacich s výkonom kontroly v zbore, t.j. v rozhodnutiach obecného zastupiteľstva. Kľúčovými oblasťami, o ktorých rozhoduje

zastupiteľstvo sú napríklad všetky rozhodnutia týkajúce sa hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór sa zodpovedá bezprostredne obecnému zastupiteľstvu. Kompetenciou zastupiteľstva je jeho voľba, odvolávanie, schvaľovanie plánov kontrolnej činnosti, udeľovanie odmeny kontrolórovi a pod.

Ďalšími priamo ex lege vyjadrenými kontrolnými kompetenciami zastupiteľstva je kontrola nakladania s majetkom obce, kontrola čerpania rozpočtu či kontrola obcou zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií.

Bezprostredný a priamy vplyv na výkon kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra má obecné zastupiteľstvo jednak v tom, že podľa § 18f ods. 1 písm. d) hlavný kontrolór je povinný predložiť správu o výsledkoch konkrétnej kontroly priamo obecnému zastupiteľstvu na jeho najbližšom zasadnutí. Zároveň je povinný v zmysle ustanovenia písm. e) totožného odseku predložiť obecnému zastupiteľstvu najmenej raz ročne správu o kontrolnej činnosti, a to do 60 dní po uplynutí kalendárneho roku. Takto má zastupiteľstvo, ako zbor poslancov, bezprostredne prístup k výsledkom kontrol. Na predložené výsledky môže a má zastupiteľstvo bezprostredne reagovať a v prípade potreby navrhnúť alebo prijať zodpovedajúce opatrenia.

Ešte markantnejšie je vyjadrená možnosť zastupiteľstva vplývať na výkon kontrolnej činnosti v obci tak, že hlavný kontrolór je povinný v rámci svojich kompetencií uskutočniť kontrolu ak ho o to požiada obecné zastupiteľstvo[1] (§ 18f ods. 1 písm. h) zákona o obecnom zriadení). Žiada ho prostredníctvom schváleného uznesenia, v ktorom by mal byť cieľ kontroly a povinná osoba (kontrolovaný subjekt) jasne, presne a zrozumiteľne vyjadrený a určený. Hlavný kontrolór nemá inú možnosť, ako navrhnutú kontrolu vykonať. Ako nie najšťastnejšie vnímame skutočnosť (ktorá sa v praxi neraz vyskytuje), ak je v uznesení o žiadosti o vykonanie kontroly stanovený aj termín do kedy ju musí hlavný kontrolór vykonať. Svoje tvrdenie odôvodňujeme tým, že pred začatím kontroly je možné len veľmi obtiažne odhadnúť a predpokladať aká bude jej náročnosť, napr. rozsah kontrolovanej dokumentácie a pod.

Rovnako môže vstupovať do obsahovej náplne práce kontrolóra zastupiteľstvo spôsobom, že svojim uznesením modifikuje kontrolórom predložený návrh plánu kontrolnej činnosti a tým

[1] Na tomto mieste by sme chceli vyjadriť názor na navrhovanú novelizáciu tohto ustanovenia, kedy diskusia k tejto zmene sa uskutočňuje v závere roka 2017. Navrhovaná je úprava, kedy by hlavný kontrolór musel vykonať kontrolu aj v prípade, ak by ho o to požiadal starosta. Zastávame názor, že ide o návrh nesystematický, logicky popierajúci základné charakteristiky, podľa ktorých kontrolór vykonáva kontrolu nezávisle a nestranne. Príkazy od starostu (elegantne nazvané ako požiadavka/žiadosť) by vážnym spôsobom atakovali nezávislé postavenie hlavného kontrolóra pri výkone jeho činnosti.

priamo uloží úlohy pre výkon konkrétnej kontroly. V praktickej rovine sa natíska potreba vysloviť odporúčanie, aby pri ukladaní úloh hlavnému kontrolórovi obecné zastupiteľstvo racionálne zvažovalo kapacitné možnosti výkonu kontrol hlavným kontrolórom (prípadne útvarom hlavného kontrolóra). Aby nedochádzalo k situáciám, kedy by napríklad kontrolór na pracovný úväzok 0,2 pracovného času nemusel popri svojich zákonných povinnostiach vykonať za jeden polrok napríklad päť obsahovo náročných a rozsiahlych kontrol, pretože ide o technicky nesplniteľnú úlohu.

Ďalšími možnosťami, kedy poslanec ako súčasť kolektívneho orgánu, môže v kontrolnej oblasti aktívne pôsobiť, sa spája s činnosťami komisií. Komisie sú stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány obecného zastupiteľstva. Možnosť vykonávania kontrol vychádza priamo z ich legálnej charakteristiky. Zastávame názor, že ide o výkon kontroly v odlišnej forme, ako ju napríklad vykonáva hlavný kontrolór. Komisie (resp. jej členovia) nemajú podľa nášho n názoru kompetencie na to, aby nahliadali do dokumentácie kontrolovaných subjektov, kontrolovali napr. účtovníctvo, evidenciu majetku a pod. tak, ako to môže urobiť hlavný kontrolór, ktorému kompetenciu nahliadať do dokumentácie priznáva priamo zákon o obecnom zriadení (§ 18f ods. 3 ). Úlohou komisií je vytvárať podporné mechanizmy, a najmä odborné zázemie pre činnosť zastupiteľstva. Mali by vydávať odporúčania, resp. vyjadrovať sa k tematickým oblastiam života obce tak, aby poskytli zastupiteľstvu lepšiu možnosť prijať čo možno najsprávnejšie rozhodnutie.

Členovia komisií, a teda ja poslanci, majú podľa nášho názoru v systéme práce komisie možnosť žiadať o vysvetlenia kompetentné subjekty (škola, miestny podnikateľ atď.) k existujúcemu stavu alebo určitému procesu v obci, prípadne ísť na miestne zisťovanie na konkrétne miesto v obci a pod. A na základe takýchto zistení, môžu na odbornej báze pripraviť podklad pre rokovanie obecného zastupiteľstva, prípadne odporúčať riešenie existujúceho problému.

Poslanci ako jednotlivci majú zákonom vymedzený okruh práv a povinností viažucich sa na výkon svojho mandátu (§ 25 zákona o obecnom zriadení). Niektoré zo zákonných kompetencií sa spájajú aj s výkonom vnútornej kontroly. Opäť ale, podľa nášho názoru, ide o odlišné spôsoby kontroly výkonu správy v obci, než je to u hlavného kontrolóra. Spomenúť možno oprávnenie interpelovať starostu a členov obecnej rady vo veciach týkajúcich sa výkonu ich práce, alebo oprávnenie požadovať od riaditeľov právnických osôb založených alebo zriadených obcou

vysvetlenie vo veciach týkajúcich sa ich činnosti. Oprávnenie požadovať informácie a vysvetlenia môže poslanec aj od fyzických a právnických osôb, ktoré vykonávajú v obci podnikateľskú činnosť a to vo veciach týkajúcich sa dôsledkov ich podnikania v obci.

Ide o také práva poslanca, s ktorým je spojená možnosť, ba až oprávnenosť, získavať podstatné a dôležité informácie o hospodárení a výkone správy v obci a jej organizáciách, za účelom zhodnotenia aktuálneho stavu a jeho konfrontovania s jeho želateľnou úrovňou. Tým sa zabezpečuje ďalší spôsob revíznej činnosti v obci. Legislatíva nijakým spôsobom nevylučuje, aby sa kontrolné mechanizmy v obci dopĺňali, prípadne uskutočňovali aj opakovane alebo duplicitne. Nie je vylúčené, že kontrolu subjektu (napr. školy zriadenej obcou) vykoná aj hlavný kontrolór a súčasne bude poslancami riaditeľ školy dotazovaný na skutočnosti týkajúce sa hospodárenia školy a pod.

Špecifickou právomocou poslanca obecného zastupiteľstva je právo zúčastňovať sa na previerkach, na kontrolách, na vybavovaní sťažností a oznámení, ktoré uskutočňujú orgány obce. Orgánmi obce sú podľa § 10 ods. 1 zákona o obecnom zriadení starosta a obecné zastupiteľstvo. Tým, že zastupiteľstvo je zbor poslancov, je jasné, že pri kontrolách a prejednávaní podnetov určených zastupiteľstvu, poslanec prítomný bude a bude mať kompetenciu priamo tieto podnety riešiť.

Iná je otázka, ako bude a ako by mal postupovať starosta, ak ho poslanec zastupiteľstva požiada, aby mohol byť prítomný pri previerke, kontrole či vybavovaní sťažnosti, ktorej vybavenie spadá do kompetencie starostu. Domnievame sa, že starosta by mal vytvoriť poslancovi priestor na participáciu pri výkone týchto previerok či kontrol. Malo by sa tak diať po vzájomnej dohode a s prihliadnutím na racionálne využitie pracovného času starostu i poslanca.

Opačný extrémny prístup starostu, ktorý by neumožnil poslancovi účasť na kontrolách a previerkach, vybavovaní oznámení a sťažností, sa javí ako postup odporujúci zákonu. Aj keď, tak ako v mnohých iných prípadoch v obecnej samospráve, súčasná právna úprava neponúka riešenie ako je možné negatívny stav napraviť a ako sa môže poslanec domáhať svojho práva. Uvažovať možno nad nástrojmi prokurátorského dozoru, kedy by cestou upozornenia mohol prokurátor upriamiť pozornosť na porušovanie zákonov starostom pri výkone verejnej správy v obci.

Ak sme spomenuli, že poslanec môže participovať pri kontrolách a previerkach, ktoré vykonáva starosta obce je potrebné upozorniť aj na skutočnosť, že poslanec nemá možnosť

participovať na kontrolách ktoré vykonáva hlavný kontrolór. A to z jednoduchého dôvodu, pretože oprávnenie poslanca vymedzená v § 25 ods. 4 písm. e) zákona o obecnom zriadení sa vzťahuje iba na konanie orgánov obce a hlavný kontrolór takýmto orgánom nie je.

Aj keď poslanec nemá možnosť participovať na výkone kontroly hlavným kontrolórom, poslanec má v zmysle ustanovenia § 18f ods. 4 zákona o obecnom zriadení právo na to, aby mu hlavný kontrolór na požiadanie bezprostredne sprístupnil výsledky kontrol. Jedná sa o správy z kontrol, prostredníctvom doručenia ktorých kontrolór ukončil kontrolu u povinnej osoby. Súčasťou správ môže byť ako príloha aj dokumentácia preukazujúca zistené nedostatky.

Terminologické vyjadrenie "sprístupniť výsledky" je do istej miery nejasné. Nevedno, či zákonodarca myslel len možnosť nahliadnuť do správy bez možnosti vyhotovovať si kópie, alebo fotografie alebo sa uvažovalo s otvorenou možnosťou sprístupnenia kópií týchto materiálov poslancom. Bez ohľadu na odpoveď na predchádzajúcu otázku, je poslanec povinný zachovávať mlčanlivosť o tých skutočnostiach, o ktorých sa pri sprístupnení výsledkov kontroly dozvedel, a ktorých zverejnenie je v rozpore s platnou legislatívou (napr. osobné údaje, údaje o zdravotnom stave osôb, daňové tajomstvo a pod.).

Účasť poslanca pri výkone kontroly hlavným kontrolórom sme v zmysle zákona o obecnom zriadení vylúčili. Existuje ale priestor a možnosť na to, aby sa fyzická osoba, ktorá je súčasne poslancom v danej obci, zúčastnila na kontrole vykonávanej hlavným kontrolórom. Takúto možnosť prináša inštitút tzv. prizvanej osoby. Keďže činnosť hlavného kontrolóra sa riadi aj pravidlami v zmysle §§ 20-27 zákona o finančnej kontrole, existuje zákonná možnosť na to, aby si hlavný kontrolór, ak je to odôvodnené osobitnou povahou vykonávanej kontroly prizval k jej výkonu inú osobu. Táto osoba s tým ale musí súhlasiť. Zákon nevylučuje, aby takouto osobou bol aj poslanec obecného zastupiteľstva.

V tomto prípade sa jedná o zabezpečenie odbornej garancie pri výkone kontroly a nie o zabezpečenie skutočnosti aby bol o priebehu kontroly informovaný poslanec, alebo prostredníctvom neho celé obecné zastupiteľstvo. Prizvaná osoba musí v plnej miere dodržiavať základné pravidlá spojené s výkonom kontroly, najmä povinnosť mlčanlivosti či predpojatosti (§26, §27 zákona o finančnej kontrole).

**Záver**

V príspevku sme analyzovali právne inštitúty de lege lata, prostredníctvom ktorých môže poslanec obecného zastupiteľstva vplývať na výkon vnútornej kontroly v obci, alebo ju môže osobne bezprostredne vykonávať. Zastávame názor, že spektrum nástrojov, ktorými môže či už obecné zastupiteľstvo alebo aj sám poslanec ako jednotlivec realizovať činnosti spojené s výkonom kontroly výkonu správy v obci je relatívne široký. Poslanci majú vytvorený priestor na to, aby svoje oprávnenia v kontrolnej oblasti využívali. Bude iniciatívou jednotlivca, poslanca, ktoré oprávnenie bude využívať a uplatňovať pri výkone svojho mandátu a v akom rozsahu. Podstatné bude však to, aby bol výkon kontrolných oprávnení racionálny a užitočný a aby boli zistenia z kontrol kvalifikovaným podnetom pre odstránenie prípadných nedostatkov, podnetom k odstráneniu ich príčin a hybnou silou pre zlepšenie výkonu verejnej správy v obci.

**Zoznam použitej literatúry**

PALÚŠ, Igor, 2013. Uplatňovanie princípu deľby moci v obecnej samospráve. In: Justičná Revue. roč. 65, č. 2, s. 652-661. ISSN 1335-6461.

PALÚŠ Igor. a kol. 2009. Samospráva obce (vybrané problémy). Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, ISBN 978-80-89089-92-5.

ŠÚREK, Slavomír. 2008. Orgány územnej samosprávy a ich interakcie. In: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, ISBN 978-80-7097-736-1.

TEKELI, J. a M. HOFFMANN. 2014. Zákon o obecnom zriadení – Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-8168-034-2.

**Kontaktná adresa autora**

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
Popradská 66, 041 32 Košice 1
E-mail: rastislav.kral@upjs.sk

# Odpowiedzialność cywilna organu wykonawczego gminy. Studium prawno-porównawcze

# Civil liability of the executive body of the municipality Legal-comparative study

**Bronislaw Sitek**

**Abstract**
The activities of public officials can cause damage to third parties. Consequently, the civil liability arises. Its origins go back to the Roman law. The subject of the study is to present three models of civil liability regarding the head of local self-government unit - in Poland (mayor - wójt), in Italy (sindaco) and in ancient Rome (duumvir). The aim is to compare them and to draw conclusions about the properties and functionality of this solutions. In addition to the legal-comparative method, the legal-dogmatic and the legal-historical analysis will be used here. Thanks to the legal-historical method, it is possible to present a historical solution that is a model for solutions in some European countries. The final conclusion is to say that the solution worked out in ancient Rome and rebuilt in Italy was very practical. The Polish solution is too mild and unfavorable for the public finances.

**Key words**: local government law, civil liability, Roman law, property liability, sindaco, mayor - wójt, duumvir

## 1. Wprowadzenie

Funkcjonowanie samorządów gminnych, niezależnie od kraju czy epoki, zawsze niesie ze sobą ryzyko możliwości wyrządzenia szkody podmiotom trzecim. Dzieje się to poprzez działanie lub zaniechanie działania. Stąd już od najdawniejszych czasów, tj. od antycznego Rzymu, przewidywane były regulacje prawne dotyczące naprawienia szkody i odpowiedzialności pracowników lub funkcjonariuszy publicznych, w tym samorządowych.

Według T. Chauvin, T. Staweckiego i P. Winczorka, wobec funkcjonariuszy publicznych, w tym samorządowych, na gruncie prawa polskiego może być stosowana odpowiedzialność cywilna, karna, służbowa, parlamentarna oraz konstytucyjna[1]. W niniejszym opracowaniu przedstawiona zostaną jedynie odpowiedzialność cywilna wójtów z perspektywy regulacji prawa rzymskiego, polskiego i włoskiego. Dobór analizowanych systemów prawnych usprawiedliwiony jest podobieństwem struktury i organizacji gmin w Polsce i we Włoszech, ale tylko w pewnym stopniu. Odniesienie się zaś do prawa rzymskiego ma swoje uzasadnienie w fakcie, że właśnie w antycznym Rzymie powstawały zręby współczesnego samorządu i najważniejszych instytucji

[1] Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 273–281.

prawnych związanych z samorządem, w tym kształtowanie się zasad odpowiedzialności urzędników municypalnych (*magistratus*)[2]. Warto zaznaczyć też, że kwestia odpowiedzialności urzędników i funkcjonariuszy gminnych jest omawiana raczej marginalnie, przy okazji opracowań dotyczących systemów samorządu terytorialnego[3].

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie zasad odpowiedzialności głównego organu wykonawczego gminy. Celem badania jest ukazanie dwóch współczesnych rozwiązań oraz jednego historycznego. Dzięki metodzie prawno-porównawczej możliwe będzie przeprowadzenie oceny tych rozwiązań i zbudowanie optymalnego modelu odpowiedzialności organu wykonawczego gminy.

Koniczne jest jednak na samym początku dookreślenie podstawowego pojęcia w poszczególnych systemach, jaki jest organ wykonawczy. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. Ustawa o samorządzie gminnym organem wykonawczym jest wójt, a w miasta burmistrz lub prezydent (w miejscowościach powyżej 50 tys. mieszkańców)[4]. W celu uproszczenia nazewnictwa, w dalszej części tekstu będzie mowa o wójcie, a w domyśle również o burmistrzu czy prezydencie miasta. Z kolei w języku włoski, stosownie do art. 36 ust. 1 rozporządzenia z mocą ustawy (*decreto legislativo*) wydanego 18 sierpnia 2000 r. nr 267 z modyfikacjami w 2016 r. nr 175, 232, 244. dodanymi rozporządzeniami z mocą ustawy, stosuje się nazwę *sindaco,* niezależnie od wielkości gminy. W starożytnym Rzymie, gdzie nie znano Monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, zasadniczo organem wykonawczym byli duumwirowie. Fragmentarycznie elementy władzy wykonawczej wykonywali edylowie, kwestorzy czy cenzorowie[5].

## 2. Prawo rzymskie

Odpowiedzialność cywilna duumwirów w municypiach czy koloniach w antycznym Rzymie dotyczy przede wszystkim sytuacji związanej z powstaniem szkody na skutek

[2] Na określenie najmniejszej jednostki organizacyjnej samorządu terytorialne w języku polskim stosuje się termin gmina, w języku włoskim *comune*, za w terminologii łacińskiej zasadniczo występowało określenie *municipium* lub *colonia*. Zob. B. Sitek: A. Jurewicz, R. Sajkowski, B. Sitek, J. Szczerbowski, A. Świętoń, *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011, s. 255 n.

[3] Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* Warszawa 2009, s. 217.

[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

[5] Zasadniczo w municypiach czy koloniach stosowano termin „duumvir". Jednak w prowincjach wschodnich zachowano terminologię grecką czy jeszcze wcześniejszą jaką używano przed pobiciem tych terenów przez Rzym. Zob. B. Sitek, *Organy władzy w municypium Irni. Ze studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie,* Journal of Modern Science 1.1. (2005), 21-42; F.F. Abbott, A.Ch. Johnson*, Municipal administration in the Roman Empire,* Princeton 1926, s. 63.

popełnienia deliktu lub niedopełnienia obowiązków. Podstawowym tekstem, który zawiera normy prawem dotyczące odpowiedzialności duumwirów jest fragment autorstwa Ulpiana.

> D. 9.2.29.7 (Ulp. 18 ad ed.): *Magistratus municipales, si damnum iniuria dederint, posse Aquilia teneri. Nam et cum pecudes aliquis pignori cepisset et fame eas necavisset, dum non patitur te eis cibaria adferre, in factum actio danda est. Item si dum putat se ex lege capere pignus, non ex lege ceperit et res tritas corruptasque reddat, dicitur legem Aquiliam locum habere: quod dicendum est et si ex lege pignus cepit. Si quid tamen magistratus adversus resistentem violentius fecerit, non tenebitur Aquilia: nam et cum pignori servum cepisset et ille se suspenderit, nulla datur actio*.

Duumwirowie zaliczani byli do *magistratus municipale* i jako tacy ponosili odpowiedzialność z tytułu *iniuria*. Samo to pojęcie było wieloznaczne i mogło oznaczać nie tylko krzywdę wyrządzoną na ciele drugiego człowieka poprzez pobicie lub uderzenie pięścią czy kijem, ale także jego zniesławienie poprzez napisanie lub głoszenie paszkwilu lub pieśni ośmieszającej. Czyn ten zaliczany był do deliktów *ius civile*. Pojęcie *iniuria* podlegało ewolucji, stąd obejmowało ono coraz to nowsze czyny prawem zakazane, który nie rodziły odpowiedzialności na podstawie odrębnych regulacji prawnych[6].

W powyżej cytowanym tekście Ulpian wskazał, że *magistratus*, w tym duumwir, ponosił odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie akwiliańskiej. *Lex Aquilia,* był to plebiscyt uchwalony w 286 r. przed Chr.[7]. Zawierał on trzy rozdziały. Z całą pewnością w przypadku szkody wyrządzonej przez *magistratus* nie były brane pod uwagę przepisy drugiego rozdziału, który dotyczył odpowiedzialności poręczyciela (*adstipulator*). Istotne znaczenie miały zatem pozostałe dwa rozdziały. Pierwszy rozdział dotyczył bezprawnego zabicia niewolnika lub zwierzęcia czterokopytnego (*pecudes*), trzeci zaś rozdział dotyczył zranienia niewolnika, zwierzęcia czterokopytnego czy zabicia innego zwierzęcia, niż te o których była mowa w rozdziale pierwszym[8].

---

[6] *W źródła prawa rzymskiego znajdują się liczne teksty zawierające doprecyzowanie treści pojęcia iniuria. Najpełniejsze jednak jego znaczenie opisuje Gaius 3.220: Iniuria autem committitur non solum, cum quis pugno puta aut fuste percussus uel etiam uerberatus erit, sed etiam si cui conuicium factum ftterit, siue quis ftona alicuius quasi debitoris sciens eum nihil sibi debere pro- scripserit, siue quis ad infamiam alicuius libellum aut carmen scripserit, siue quis matrem familiaj aut praetexta- tum adsectatus fuerit, et denique aliis pluribus modis.* Więcej o rozwoju pojęciu pojęcia *iniuria* zob. M. Marrone, *Istituzioni di diritto romano*, Palermo 1989, s. 704-705.

[7] O problemach z datacją l*ex Aquilia* zob. P. Święcicka, *Lex Aquilia de damno - problemy z datacją ustawy.* Krakowskie Studia Prawnicze : Zeszyt poświęcony pamięci Prof. Stanisława Płazy, Kraków 2008, s. 17-32.

[8] Więcej o ustawie akwiliańskiej zob. S. Schipani, *Responsabilità 'ex lege Aquilia'. Criteri di imputazione e problema della culpa*, Torino 1969; J.A. Crook, *'Lex Aquilia',* Atheneaum 62(1984), s. 67-77.

Ulpian w powyżej przytoczonym tekście przytacza dwa przykłady możliwej odpowiedzialności duumwira z tytułu zastawu. Pierwszy przypadek dotyczy wzięcia cudzej rzeczy bez podstawy prawnej w zastaw, najprawdopodobniej dłużnika miasta. Następnie przedmiot zastawu został zniszczony. Ten stan faktyczny podpada przepisom prawnym znajdującym się w pierwszej części ustawy akwiliańskiej. Drugi przykład dotyczy również zastawu, tym razem jednak przedmiot zastawu został zajęty zgodnie z przepisami prawa. Następnie rzecz ta został oddana, ale w stanie pogorszonym. W tym przypadku w grę wchodziłby zasady odpowiedzialności określone w trzeciej części ustawy akwiliańskiej.

Dalsze kwestie dotyczące możliwości karania duumwira w trakcie pełnienia urzędu wyjaśnione są przez Ulpiana w kolejnym tekście jego autorstwa.

D. 47.10.32 (Ulp. libro 42 ad ed.): *Nec magistratibus licet aliquid iniuriose facere. Si quid igitur per iniuriam fecerit magistratus vel quasi privatus vel fiducia magistratus, iniuriarum potest conveniri. Sed utrum posito magistratu an vero et quamdiu est in magistratu? Sed verius est, si is magistratus est, qui sine fraude in ius vocari non potest, exspectandum esse, quoad magistratu abeat. Quod et si ex minoribus magistratibus erit, id est qui sine imperio aut potestate sunt magistratus, et in ipso magistratu posse eos conveniri.*

Według Ulpiana zasadą było, aby magistratus, czyli duumwirowie nie łamali prawa, czyli nie dopuszczali się bezprawności. Duuowir mógł dopuścić się czynu bezprawnego (*iniuria*) w dwojaki sposób. Najpierw jako osoba prywatna (*quasi privatus*) lub też pełniąc urząd. W tym ostatnim przypadku jest mowa o *fiducia magistratus*. Termin ten można rozumieć w dwojaki sposób, a mianowicie szkoda powstała przy okazji wykonywania czynności służbowych, lub *magistratus* pod płaszczem pełnionej funkcji lub przy okazji dokonywania jakieś czynności urzędowej osiągnął jakąś korzyść dla siebie lub osoby mu bliskiej.

Przeciwko magistratus, który przyczynił się do powstania szkody można było wytoczyć *actio iniuriarium*. Wniesione skargi-pozwu mogło zostać zrealizowane dopiero po ustaniu urzędu przez duumwira. W trakcie pełnienia tego urzędu duumwir był wyjęty spod odpowiedzialności cywilnej, a także karnej[9].

Ważna też kwestia była odpowiedzialność solidarna duumwirów, także tych którzy poręczyli za nich swoim majątkiem w czasie wyborów.

[9] D. 2.4.2: (Ulp. 5 ad ed.): *In ius vocari non oportet neque consulem neque praefectum neque praetorem neque proconsulem neque ceteros magistratus, qui imperium habent, qui et coercere aliquem possunt et iubere in carcerem duci … .*

D. 50.1.11 (Papin. l. secundo quaest.): pr. *Imperator Titus Antoninus Lentulo vero rescripsit magistratuum officium individuum ac periculum esse commune. Quod sic intellegi oportet, ut ita demum collegae periculum adscribatur, si neque ab ipso qui gessit neque ab his, qui pro eo intervenerunt, res servari possit et solvendo non fuit honore deposito. Alioquin si persona vel cautio sit idonea, vel solvendo fuit quo tempore conveniri potuit, unusquisque in id quod administravit tenebitur. 1. Quod si forte is, qui periculo suo nominavit magistratum, solvendo sit, utrum in eum prius actio reddi quasi fideiussorem debeat, an vero non alias, quam si res a collega servari non potuerit? Sed placuit fideiussoris exemplo priorem conveniendum qui nominavit, quoniam collega quidem neglegentiae ac poenae causa, qui vero nominavit, fidei ratione convenitur.*

W pierwszym zdaniu Papinian podał zasadę co do odpowiedzialności *magistratus* pełniących ten sam urząd, zgodnie z obowiązując wówczas zasadą kolegialności. W przypadku duumwirów zawsze było ich dwóch w urzędzie. Odpowiedzialność za czynności należące do sfery ich *imperium* ponosili oni odpowiedzialność solidarnie. Jeżeli jednak któryś z nich samodzielnie administrował jakimiś zadaniami, np. na podstawie podziału między nich kompetencji, a ponadto był wypłacalny w momencie opuszczenia urzędu, ponosił odpowiedzialność zindywidualizowaną. W § 1 powyższego urzędu z kolei jest mowa o czynnościach należących do *dominium* magistratur municypalnych, w tym możliwość udzielenia gwarancji czy też powołania jakiego urzędnika na niższy urząd w municypium. Powstała w ten sposób szkoda była pokrywana indywidualnie przez kierownika urzędu czyli duumwira, który dokonał tej czynności. W tym przypadku odpowiedzialność solidarna nie była stosowana.

## 3. Prawo polskie

Kwestia odpowiedzialność cywilnej władzy publicznej w Polsce została dość szeroko opracowana w literaturze prawniczej[10]. W prawie polskim odpowiedzialność cywilna urzędników opiera się na podstawie art. 417 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (dalej: kc)[11], w którym ustawodawca postanowił, że *Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność […] jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa*. Treść przepisu art. 417 ust. 1 kc jest realizacją art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca postanowił, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody[12], jaka została mu wyrządzona przez

[10] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Komentarz KC,* Warszawa 2016, s. 790–792. Legalis
[11] t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459.
[12] Szkoda ta może mieć charakter uszczerbku majątkowego lub krzywdy pozostającej w normalnym związku przyczynowym z takim zdarzeniem. Zob. J. Kremis, *Podstawy prawa cywilnego*, E. Gniewka (red.), Warszawa 2011,

niezgodne z prawem działanie funkcjonariuszy publicznych, a więc również i samorządowych, w tym wójta. W polskiej doktrynie określa się ten czyn jako delikt władzy publicznej. Samo pojęcie działania lub zaniechania działania, które byłoby niezgodne z prawem nie zostało w żadnym akcie normatywnym dookreślone. Przyjmuje się zatem że jest to jakiekolwiek działanie w związku z pełnioną funkcją, które jest niezgodne z przepisami prawa zarówno w sferze *imperium* jak i *dominium*[13].

W świetle przytoczonych przypisów prawa można stwierdzić, że wójt nie ponosi osobistej odpowiedzialności cywilnej wobec poszkodowanego za podejmowane czynności władcze w związku z pełnionym urzędem. Odpowiedzialność ponosi jednostka samorządu terytorialnego, którą kieruje. Oznacza to, że ewentualne odszkodowanie płacone jest ze środków publicznych.

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy samorządowej, w tym wójta, nie ma charakteru zindywidualizowanego. Nie jest zatem konieczne, aby do ustalenia odpowiedzialności określono winę konkretnego urzędnika. Istotne jest stwierdzenie przez sąd szkody na skutek działania lub zaniechania działania organu samorządowego. Ważne jest, aby urzędnik podejmujący działanie był funkcjonalnie związany z danym organem[14]. Sam zatem wójt jako taki za swoje działania lub też zaniechanie działań nie ponosi w świetle kodeksu cywilnego czy ustawy o samorządzie gminnym.

Przyjęcie w prawie polskim konstrukcji przeniesienia odpowiedzialności cywilnej na instytucję, którą kieruje funkcjonariusz publiczny, w naszym przypadku wójt, nie oznacza zwolnienia z odpowiedzialności majątkowej, która jest częścią odpowiedzialności cywilno-prawnej. Odpowiedzialność majątkowa jest uzupełnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej, która spoczywa na organie jako takim. Stąd ustawodawca polski w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (dalej: Uodpmaj)[15] określił zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego *za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności*[16].

---

s. 427–428.

[13] Zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze,* Warszawa 2011, s. 284.

[14] E. Gniewek, P. Machnikowski, op. cit. Legalis.

[15] t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

[16] Ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt. 1 Uodpmaj podał definicję funkcjonariusza publicznego, którym jest również wójt, burmistrz, czy prezydent miasta. Inna definicja funkcjonariusza publicznego znajduje się również w kodeksie

Przedmiot odpowiedzialności wójta zakreślony jest działaniami związanymi z prawidłową gospodarką finansową gmina określoną w art. 60 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 5 Uodpmaj wójt może zostać pociągnięty do odpowiedzialności majątkowej wówczas, gdy zajdą następujące przesłanki:

1.) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
2.) rażące, ale nie jakiekolwiek naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
3.) rażące naruszenie prawa, które zostało stwierdzone zgodnie z kryteriami określonymi w art. 6 Uodpmaj.

Na podstawie art. 7 ust. 1 Uodpmaj kierownik jednostki organizacyjnej, która zapłaciła odszkodowanie, w ciągu 14 dni od zapłaty zobowiązany jest zobowiązany do złożenia wniosku do prokuratora okręgowego o wszczęcie postępowania wyjaśniającego wraz z dowodem wypłaty odszkodowania oraz rozstrzygnięciem stwierdzającym rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie[17].

W przypadku wójta jawi się jednak poważna kwestia prawna, wymagająca wyjaśnienia. Wójt sam jest kierownikiem jednostki organizacyjnej. Kto zatem w przypadku zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 5 Uodpmaj jest zobowiązany do złożenia wniosku do prokuratora celem wszczęcia postępowania wyjaśniającego? Czy sam wójt? Problem ten jest o tyle ważny, że niewykonanie tego postanowienia ustawowego, zgodnie z art. 10 ust. 1 Uodpmaj, podlega karze grzywny lub pozbawienia wolności do lat trzech. Czy w takim razie sam wójt zobowiązany jest wystąpić do prokuratora ze stosownym wnioskiem? Wydaje się, że chociaż jest to dość dziwne rozwiązanie legislacyjne, to jednak ustawodawca tak właśnie ten problem rozwiązał. Nie jest to oczywiście idealne rozwiązanie, bowiem wójt może mimo istniejącego

karnym z 6 czerwca 1997 r. Obie te definicje znacząco między sobą się różnią. Zob. A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 111.

[17] Zob. P. Pawlak, M. Sidor, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego a ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej urzędnika*, s. 310. tekst Online: https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18175/1/Pages%20from%20poprawione_2017.01.02%20-%20Gierach%20-%20odpowiedzialnośc%20majątkowa.pdf [dostęp: 8.09.2017].

obowiązku nie złożyć wniosku na siebie do prokuratora. Ryzykuje jednak wówczas możliwość zakazania go w terminie późniejszym właśnie na podstawie wspomnianego art. 10 Uodpmaj, a w konsekwencji naraża się na utratę funkcji publicznej.

Jeśli prokurator okręgowy stwierdzi winę funkcjonariusza publicznego, np. wójta, wówczas wzywa go do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym przez niego terminie, nie krótszym jednak niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu wytacza powództwo cywilne. W doktrynie toczy się spór co do zasadności takiego rozwiązania, bowiem na prokuratora ustawą nałożono obowiązki z zakresu prawa cywilnego. Słusznie uważa E. Bagińska, że zadaniem prokuratora jest ściganie przestępstw. Poszerzenie jego uprawnień o elementy procedury cywilnej jest niepotrzebne[18].

Postępowanie to zgodnie z art 8 ustawy toczy się według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego[19].

Istotne jednak jest to, że polski ustawodawca nie przewidział możliwości pełnego pokrycia przez funkcjonariusza publicznego szkody lecz maksymalnie do kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu (art. 9 Uodpmaj). Wysokość odszkodowania zależy od stopnia winy, czyli przyczynienia się funkcjonariusza do powstania szkody oraz na ile naruszenie prawa było rażące. Ponadto, ustawodawca chciał dostosować wysokość odszkodowania do możliwości finansowych funkcjonariuszy publicznych w Polsce. Słusznie zauważa A. Kilińska-Pękacza, że oprócz odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusz publiczny może być jeszcze ponieść odpowiedzialność karną i służbową[20]. Nie ma potrzeby zatem ani kumulować różnych typów odpowiedzialności, ani też nadmiernie karać.

## 4. Prawo włoskie

Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych we Włoszech została ukształtowana analogicznie jak osób prywatnych w *codice civile* (dalej c.c.). Oznacza to, że każdy kto wyrządzi szkodę drugiej osobie zobowiązany jest do jej naprawienia. Ta zasada odpowiedzialności wiąże wszystkich funkcjonariuszy publicznych. Pojęcie "funkcjonariusz publiczny" we Włoszech jest

[18] Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w świetle projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Zeszyty Prawnicze 2009, nr 1, s. 179–180.
[19] t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822.
[20] *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych,* Ius Novum 3/2013, s. 133.

bardzo pojemne treściowo i obejmuje nie tylko osoby zatrudnione w urzędach publicznych i opłacanych ze środków publicznych czy też osoby wybrane do pełnienia urzędów publicznych, ale także policję, wojskowych czy nawet profesorów zatrudnionych w uczelniach publicznych. Sindaco jest funkcjonariuszem publicznym na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy 3 marca 1934 r. nr 383 o o gminach i prowincjach[21]. .

W systemie prawa włoskiego przyjęto odmienną koncepcję odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy publicznych niż w prawie polskim, a mianowicie odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza publicznego, w tym sindaco, spoczywa na nim samym. Rozwiązanie to wynika z założenia, że funkcjonariusz publiczny zobowiązywany jest do rzetelnego wykonywania powierzonych sobie zadań oraz winien posiadać odpowiednie kwalifikacje do pełnionego urzędu[22].

Podstawowym aktem prawnym, w który znajduje się stosowny do odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego przepis prawa jest Konstytucja Włoska. Według art. 28 tejże Konstytucji: *I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilita` civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*. Na podstawie niniejszego przepisu należy stwierdzić, że ustrojodawca włoski zakłada osobistą odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego, w tym *sindaco,* za powstałą szkodę w związku z działaniem lub zaniechaniem działania w związku z pełnioną funkcją. Urzędnik może ponieść odpowiedzialność cywilną, obok odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Dopiero subsydiarnie zaś odpowiedzialność ponosi jednostka organizacyjna czyli gmina. W pierwszej kolejności poszkodowany musi dochodzić odszkodowania od sprawcy czyli *sindaco*, jeśli jego działanie było zawinione a szkoda jest poważana[23]. Granice odpowiedzialności, dość nieostro przez ustrojodawcę określone w Konstytucji, są doprecyzowywane w ustawodawstwie, orzecznictwie, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie[24].

Odpowiedzialność cywilna *sindaco* ma miejsce wówczas, gdy w ramach swoich kompetencji podjął się działań lub ich zaniechał pomimo ciążącego na nim obowiązku, w skutek czego doszło do naruszenia prawa podmiotowego lub majątkowego osoby trzeciej. W

[21] Zob. S. Terranova, s.v. *Funzionario*, Enciclopedia del diritto, t. XVIII, s. 280.
[22] Zob. L. La Barbera, *Il principio integrativo del dovere di conoscenza e della responsabilità del funzionario pubblico*, Torino 2006.
[23] Zob. M. Sciascia, *La responsabilità patrimoniale del funzionario pubblico verso terzi,* Napoli 2015, s. 30.
[24] Zob. M. Sciascia, *op. cit*., s. 40.

konsekwencji jego działania lub zaniechania doszło do powstania szkody. Ponadto, działanie *sindaco* musi być zawinione. Jest to zatem odpowiedzialność pozakontraktowa, zasadniczo mająca swoje źródła w jakimś delikcie.

Do pociągnięcia *sindaco* do odpowiedzialności konieczne jest, aby zaistniały następujące warunki:

- powstanie szkody, która jest skutkiem działania lub zaniechania działania *sindaco*,
- pogwałcenie normy prawnej lub też są to zachowania zaliczenie do jednego z deliktów,
- szkoda powstała w skutek zawinionego działania,

Źródłem odpowiedzialności cywilnej we Włoszech stanowi art. 2043 *codice civile,* ustawie z 16 marca 1942 roku. W artykuł tym ustawodawca włoski postanowił: *Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*. Podobnie jak w art. 415 polskiego kodeksu cywilnego, każdy kto z winy swej wyrządził komuś szkodę zobowiązany jest do jej naprawienia. Sindaco odpowiada zatem na podstawie odpowiedzialności deliktowej. Poszkodowany zobowiązany jest do wykazania szkody. Poszkodowany może żądać naprawienia szkody nawet w przypadku, gdy przyczynił się w jakimś stopniu do jej powstania[25]. Zgodnie jednak z art. 1227 pkt. c.c. do zaistnienia odpowiedzialności sindaco konieczne jest wykazanie związku przyczynowego pomiędzy jego działaniem a powstałą szkodą.

**5. Wnioski**

Wójt w Polsce jest organem wykonawczym gminy. Jego pozycja po 2000 r. w Polsce znacząco wzrosła. Ustawodawca zagwarantował mu prawie nieusuwalność z urzędu. Odzwierciedlenie silnej pozycji wójta w gminie znajduje się swoje miejsce w jego kompetencjach określonych ustawą z 1990 r. o samorządzie. Dodatkowo ustawodawca zwolnił go z odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone jego działaniem lub zaniechaniem działania, przenosząc ją na instytucję, czyli na gminę, a właściwie na podatnika. Poszkodowany może dochodzić odszkodowania w pełnej wysokości. Pewną pozytywną refleksją ustawodawcy było wprowadzenie w 2011 r. odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, w

[25] Zob. R. Bartolini, P. Dubolino, *Il codice civile*, wyd. 111, Piacenza 2001, s. 1707-1711.

tym wójta. Nie można jednak żądać zwrotu wypłaconego odszkodowania od wójta w pełnej wysokości. Ustawowe ograniczenie wynosi czternastokrotność średniego wynagrodzenia.

We Włoszech z kolei na podstawie Konstytucji oraz ustawy o jednostkach samorządu gminnego i regionalnego odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza publicznego, w tym i *sindaco*, ponosi sam funkcjonariusz. Warunkiem jego odpowiedzialności jeest to, aby działanie było zawinione, polegało na przekroczeniu uprawnień, a szkoda poważna. Poszkodowany mógł dochodzić odszkodowania w pełnej wysokości. Odpowiedzialność instytucjonalna ma jedynie charakter subsydiarny.

W prawie rzymskim duumwirowie ponosili odpowiedzialność osobistą za szkody wyrządzone swoim działaniem lub zaniechaniem w związku z pełnioną funkcją. Ich bezprawne działania określane były jako iniuria i były karne na podstawie *lex Aquilia*. Powództwo *actio iniuriarium* mogło być wytoczone dopiero po ustaniu ich urzędu. Poszkodowany mógł dochodzić pełnego odszkodowania.

Porównując wszystkie trzy modele odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych można wyciągnąć następujące wnioski:

1. zdecydowanie lepszym modelem jest rozwiązanie włoskie i rzymskiego, gdzie urzędnik musi wykazać się dużą starannością, profesjonalizmem. Za wszelkie błędy w swoim działaniu ponosi sam odpowiedzialności. Nie jest ona przerzucana na wyborców i podatników tak jak to jest w modelu polskim.
2. w modelu polskim słabiej chroniony jest interes publiczny. Odpowiedzialność majątkowa ma bowiem górne ograniczenie, co skutkuje tym, że narażony jest budżet gminy.
3. model włoski i rzymski są mniej kosztowne, bowiem w procesie nie są angażowane ani środki publiczne ani instytucje publiczne. W modelu polskim do ewentualnego procesu gmina musi zaangażować fachową pomoc prawną, a ostatecznie do angażowany jest prokurator okręgowy, co zwiększa udział środków publicznych.
4. Jako wniosek *de lege ferenda* postuluję aby zmienić obecny system odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy publicznych w tym wójta i dostosować go do rozwiań wypracowanych w antycznym Rzymie i w innych krajach europejskich, w tym we Włoszech.

**Kontaktná adresa autora:**

Bronisław Sitek
Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

# Dozor prokuratúry nad vykonávaním obecnej samosprávy[1]
# Prosecutorial supervision over municipal self-governement

**Bystrík Šramel**

**Abstract**
Slovak Public Prosecutor's Office (prokuratúra) dominantly exercises tasks in criminal matters. However, Slovak Public Prosecutor's Office is also characterized by the fact that many tasks are carried out also in the non-criminal field. This includes the field of civil law (civil procedure) and the field of public administration. In this paper, the author focuses on the field of public administration, which has been a subject of several positive changes in 2016. The changes concern especially the methods and legal tools of the so called prosecutorial supervision. In this paper, the author briefly analyzes the changes and evaluates some of them.

**Key words**: public prosecutor's office, public prosecutor, prosecutorial supervision, protest, notice

## Úvod

Pôsobnosť prokuratúry SR je vymedzená v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „ZP“). Z ustanovení tohto zákona vyplýva, že slovenský orgán verejnej žaloby nevykonáva pôsobnosť iba v tradičnej trestnoprávnej oblasti, ale plní viaceré úlohy aj na netrestnom úseku – v oblasti civilného procesu a v oblasti verejnej správy. Práve táto vlastnosť je špecifickým znakom prokuratúry SR, ktorý ju odlišuje od orgánov verejnej žaloby mnohých iných krajín. V kontexte môjho príspevku budem venovať ďalšiu pozornosť otázke pôsobnosti prokuratúry SR na netrestnom úseku - v oblasti verejnej správy, čo sa označuje spravidla ako výkon pôsobnosti v tzv. netrestnej oblasti mimosúdnej. Ide konkrétne o dozor nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, pričom v zmysle § 20 ods. 2 ZP sa nimi *in concreto* myslia nasledujúce orgány: a) orgány štátnej správy, b) orgány územnej samosprávy (obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje), c) štátne orgány, iné orgány, právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, d) štátne orgány a iné

[1] Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu KEGA s názvom "Dynamika premien politického systému SR". Registračné číslo projektu je "KEGA 017UCM-4/2017".

právnické osoby, ktoré osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu (napr. Národná banka Slovenska). Ako z uvedeného teda vyplýva, jedným zo subjektov, ktoré podliehajú kontrole zákonnosti zo strany prokuratúry SR sú práve orgány územnej samosprávy, kam, pochopiteľne spadajú aj orgány obecnej samosprávy.

## 1. Prokuratúra a jej úlohy v kontexte činnosti obecnej samosprávy

Úvodom tejto časti je žiaduce zdôrazniť, že cieľom prokurátorského dozoru v oblasti verejnej správy je jednak reparácia, jednak prevencia (Šúrek, 2007). Inak povedané, prokurátorský dozor vo verejnej správe slúži na účely 1) zabezpečenia revízie nezákonných normatívnych správnych aktov a individuálnych správnych aktov a 2) predchádzania vzniku poruchových javov v postupoch orgánov verejnej správy, ktoré následne vedú k vydávaniu nezákonných normatívnych správnych aktov a individuálnych správnych aktov. Uvedené funkcie prokurátorského dozoru sú spoločné pre výkon dozoru vo všetkých oblastiach verejnej správy, ktorých zákonnosť monitoruje prokuratúra (či už ide o výkon štátnej správy alebo samosprávy). Treba však doplniť, že popri už uvedených funkciách prokuratúra plní aj obrovskú úlohu v súvislosti s riešením otázok vyplývajúcich z nejasnej, neúplnej alebo absentujúcej právnej úpravy. Ako uvádza Šúrek, táto úloha prokuratúry *"je podmienená najmä neexistenciou organizačnej štruktúry, ktorá by bola oprávnená relevantne riešiť takéto sporné otázky, pričom prokuratúra musí v rámci svojich pôsobností suplovať činnosť takejto štruktúry* (Šúrek, 2007)."

Posledne spomenutá úloha vystupuje do popredia predovšetkým v kontexte výkonu obecnej samosprávy, pri ktorej nie sú k dispozícii žiadne riadiace či koordinujúce orgány oprávnené autoritatívne riešiť problémy vzniknuté pri činnosti obecnej samosprávy. Práve tu je tak prokuratúra orgánom, ktorý je oprávnený a povinný zároveň tieto problémy riešiť, vytvárať návrhy a odporúčania na riešenie problémov a následne tieto návrhy a odporúčania vo forme zákonných právnych prostriedkov (protest, upozornenie) predkladať orgánom obecnej samosprávy. Aj z toho dôvodu je mimoriadne dôležité venovať v rámci skúmania činnosti obecnej samosprávy pozornosť práve prokuratúre, metódam jej dozoru a samozrejme aj samotným dozorovým zisteniam, ktoré sú neoceniteľným prameňom poznania stavu dodržiavania zákonnosti pri činnosti obecnej samosprávy. Práve jednotlivé dozorové zistenia totiž umožňujú jednak napravať mnohé nezákonnosti a predchádzať týmto nezákonnostiam v činnosti obecnej

samosprávy do budúcnosti, jednak zdokonaľovať existujúcu legislatívu v tejto oblasti, odstraňovať nejasnosti predpisov, príp. iniciovať diskusiu k zmene nevyhovujúcej legislatívy.

Treba zdôrazniť, že zabezpečovanie zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy (a teda aj obecnej samosprávy) prostredníctvom činnosti prokuratúry nie je jediný systém kontroly zákonnosti, ktorý Slovenská republika pozná. V právnom poriadku Slovenskej republiky je totiž na základe historického vývoja zabezpečovanie zákonnosti delené medzi správne súdnictvo a už spomenutý netrestný dozor prokuratúry. Avšak, možno konštatovať, že tieto dva systémy nie sú konkurenčné, ale navzájom súvisia, sú právne previazané, vzájomne sa doplňujú a nadväzujú na seba. Na uvedené poukazuje aj znenie druhej vety odseku 1 paragrafu 20 ZP, kde sa spomína, že výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správnym súdom podľa Správneho súdneho poriadku. Práve toto ustanovenie je zrkadlovým premietnutím princípu funkčnej súvislosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry upraveného v § 3 ods. 11 Správneho súdneho poriadku. Základný rozdiel medzi oboma systémami spočíva v tom, že v správnom súdnictve je predovšetkým poskytovaná ochrana subjektívnym právam žalobcu, pričom je povinnosťou žalobcu tvrdiť v správnej žalobe, že došlo k zásahu do jeho subjektívnych práv. Dozorová činnosť prokuratúry je predovšetkým upriamená na poskytnutie ochrany objektívnemu právu, pričom ochrana subjektívnych práv účastníka správneho konania je sekundárna a môže prípadne aj úplne chýbať, ak bol zákon porušený v prospech účastníka.

Treba doplniť, že zakotvenie dozorových oprávnení prokurátora nad činnosťou orgánov verejnej správy (a teda aj obecnej samosprávy) vychádza z poznania, že záruky dodržiavania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti verejnej správy nemôžu byť obmedzené len na preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy v správnom súdnictve (Machyniak, Brix, 2015). Jeho pôsobnosť totiž nezahŕňa všetku rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej správy a naviac, súd môže preskúmavať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy len vtedy, ak oprávnená osoba v zákonom ustanovenej lehote podá žalobu proti právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy. Nesporová povaha správneho konania pritom nevylučuje, že nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej správy môže byť prospešné pre účastníkov konania, ktorí z tohto dôvodu nebudú mať záujem podať na súd návrh na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. K takýmto prípadom môže dochádzať predovšetkým pri rozhodnutiach o povolení určitej činnosti, o priznaní určitých

oprávnení, dávok a pod. Aj pre takéto prípady musia v právnom štáte existovať účinné prostriedky na presadzovanie zákonnosti. A práve prokuratúra ako zástupca všeobecného, verejného záujmu je tým nástrojom, prostredníctvom ktorého takáto kontrola zákonnosti môže byť efektívne vykonávaná.

## 2. Zmeny v oblasti prokurátorského dozoru po prijatí zákona č. 125/2016 Z. z.

Za účelom kontroly činnosti obecnej samosprávy a odhaľovania prípadov nezákonnosti postupov či správnych aktov ZP zakotvuje základné metódy prokurátorského dozoru a na ne nadväzujúce právne prostriedky prokurátorského dozoru. Práve tieto oblasti boli podrobené s účinnosťou od 1. júla 2016 množstvu zmien, ktoré si v nasledujúcich riadkoch bližšie priblížime. Zmeny v oblasti prokurátorského dozoru, jeho metód a právnych prostriedkov boli uskutočnené prostredníctvom zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Pred tým, ako pristúpim ku komparácii niektorých prvkov prokurátorského dozoru existujúcich pred nadobudnutím účinnosti menovaného zákona a po nadobudnutí jeho účinnosti, na tomto možno doplniť a pripomenúť, že hlavným cieľom uplatňovania metód a právnych prostriedkov prokurátorského dozoru je zistenie, či sa dôsledne vykonávajú a rešpektujú zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy a či niekto nie je obmedzovaný pri výkone svojich práv. Pri výkone dozoru prokurátor v žiadnom prípade nepreskúmava účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodovania a postupu orgánov verejnej správy či rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia technického stavu veci.[2] Inak povedané, jediným cieľom dozoru prokurátora je posúdiť otázku legality postupov a rozhodnutí orgánov verejnej správy. Treba súčasne zdôrazniť, že dozorom nemožno nahradiť činnosť orgánov verejnej správy – prokurátor totiž nemôže meniť alebo zrušovať ich rozhodnutia. Prokurátor nie je taktiež oprávnený ani ukladať sankcie za porušenie predpisov orgánmi verejnej správy. Dozor preto spočíva len v zisťovaní zákonnosti postupov a rozhodnutí orgánov verejnej správy a v ich porovnávaní so stavom predpokladaným v zákone.

[2] § 21 ods. 2 ZP.

Čo sa týka metód prokurátorského dozoru, platný a účinný ZP pred 1. júlom 2016 klasifikoval metódy prokurátorského dozoru do troch základných skupín:

1) preskúmavanie zákonnosti
   - všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy,
   - smerníc, uznesení, úprav, opatrení a iných právnych aktov vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy (tzv. „opatrenia“),
   - rozhodnutí vydaných v jednotlivých veciach v oblasti verejnej správy („rozhodnutie“),
   - postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní opatrení a rozhodnutí,
2) vykonávanie previerok zachovávania zákonnosti,
3) uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

V súčasnosti, po prijatí zákona č. 125/2016 Z. z., ZP nanovo naformuloval vyššie uvedenú štruktúru metód prokurátorského dozoru, pričom od 1. júla 2016 ZP rozlišuje štyri základné skupiny metód, ktorými prokuratúra SR realizuje funkciu dozoru vo verejnej správe:

1) preskúmavanie zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to:
   - rozhodnutí orgánov verejnej správy,
   - opatrení orgánov verejnej správy,
   - opatrení orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami,
   - uznesení orgánov územnej samosprávy,
   - všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy,
2) preskúmavanie postupu orgánov verejnej správy,
3) vykonávanie previerok zachovávania zákonnosti,
4) uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

Ako možno vidieť, významné zmeny nastali predovšetkým v oblasti taxatívneho výpočtu správnych aktov, ktoré podliehajú prokurátorskému dozoru za použitia metódy preskúmavania zákonnosti správnych aktov. Súčasná legislatívna úprava už ďalej exemplifikatívne nevypočítava formy tzv. opatrení, ktoré podliehajú prokurátorskému dozoru *(smernice, uznesenia, úpravy, opatrenia a iné právne akty vydané na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy)*. Na miesto toho, existujúca právna úprava člení zavádza iba kategóriu opatrení, pričom tieto klasifikuje do dvoch skupín, a to jednak na "opatrenia so všeobecnými účinkami", jednak len na "opatrenia". *A contrario,* pri tomto druhom type opatrení možno teda usúdiť, že ide o opatrenia, ktoré nemajú všeobecné účinky, ale účinky iné, teda individuálne. Z hľadiska terminologického

bolo vhodné aj v právnej úprave označiť tieto správne akty výslovne ako "opatrenia s individuálnymi účinkami", čo by bolo v súlade nielen s logickým výkladom normatívneho textu, ale aj v súlade s legálnou definíciou opatrení zakotvenou v § 21 ods. 3 písm. c) ZP. Nová právna úprava súčasne zavádza, mimo samotných opatrení, osobitnú skupinu správnych aktov podliehajúcich preskúmavacej právomoci prokuratúry, a to uznesení (v pôvodnej úprave spadajúcich medzi už spomenuté opatrenia).

Treba poznamenať, že zmena formulácie a vymedzenia správnych aktov podliehajúcich preskúmavacej právomoci prokuratúry je správna. V minulosti sa totiž pri aplikácii zákona o prokuratúre vyskytli v aplikačnej praxi i v právnej teórii viaceré problémy, a to najmä v súvislosti s rôznorodosťou správnych aktov, ktoré sa vyskytujú v oblasti verejnej správy. Verejná správa je totiž systémom, v rámci ktorého dochádza k vydávaniu veľkého množstva správnych aktov, ktorých označovanie (na rozdiel od iných oblastí či odvetví, napr. trestného práva) je značne roztrieštené a nejednotné. V oblasti verejnej správy sa totiž okrem klasických označení ako rozhodnutie a všeobecne záväzný právny predpis (ktorých charakter a povaha sú zrejmé - individuálny správny akt, normatívny správny akt) používajú pre správne akty aj také označenia, ktorých charakter a povaha sú sporné (smernice, uznesenia, metodické pokyny, nariadenia, zásady, záväzné pokyny a i.). Z uvedených dôvodov vznikali isté pochybnosti, či tá-ktorá forma správneho aktu podliehala pod dozorovú právomoc prokuratúry alebo nie.

Pozitívne možno hodnotiť ponechanie legislatívneho pojmu "opatrenia", pod ktoré možno subsumovať všetky správne akty iné ako všeobecne záväzné právne predpisy a správne rozhodnutia vydané v procesnom režime správneho konania podľa správneho poriadku. Treba poznamenať, že opatrenia v zmysle legálnej definície nepredstavujú istý konkrétny typ správneho aktu formálne označený týmto označením (na rozdiel od rozhodnutí). Práve naopak, opatrenia ako také (či už so všeobecnými účinkami alebo individuálnymi účinkami) v zmysle legislatívnej úpravy predstavujú všeobecné označenie, súhrnný názov pre veľkú skupinu rôznorodých správnych aktov, ktoré sú denno-denne vydávané v oblasti verejnej správy, avšak ktoré nie sú formálne označené ako rozhodnutie či všeobecne záväzný právny predpis (všeobecne záväzné nariadenie). Subsumpcia toho-ktorého správneho aktu pod túto formu činnosti verejnej správy sa má teda spravovať materiálnym hľadiskom, nie hľadiskom formálnym (formálne označenie).

Pri opatreniach s individuálnymi účinkami, na rozdiel od klasických rozhodnutí, sa teda nevyžaduje formálne označenie správneho aktu ako "rozhodnutie"; legálna definícia, resp.

subsumovanie určitého správneho aktu pod túto kategóriu vychádza z materiálneho hľadiska, a v prípade, ak ide o akýkoľvek správny akt, ktorý je vydaný orgánom verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté, môže byť preskúmavaný prokuratúrou v rámci výkonu prokurátorského dozoru. Ide teda o akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu klasického správneho rozhodnutia; napriek tomu však môžu mať charakter individuálnych správnych aktov zakladajúcich, rušiacich a meniacich práva a povinnosti právnych subjektov.

Na tomto mieste súčasne treba poznamenať, že ZP rozlišuje aj druhú formu opatrení, opatrení so všeobecnými účinkami. V tomto prípade ide o také opatrenia (rôznorodým spôsobom formálne označené), ktoré nemajú účinky individuálneho právneho aktu, ale ktoré majú povahu organizačných a riadiacich aktov.

Vyššie uvedenému členeniu opatrení zákonodarca prispôsobil aj osobitné právne úpravy jednotlivých konaní o proteste prokurátora, kedy na jednej strane ZP rozoznáva osobitnú právnu úpravu konania o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (s individuálnymi účinkami) a na druhej strane, osobitnú právnu úpravu konania o proteste prokurátora proti opatreniu so všeobecnými účinkami. Uvedené osobitné konania o proteste prokurátora proti opatreniu ZP pred 1. júlom 2016 nerozoznával, čo v praxi spôsobovalo problémy týkajúce sa najmä zachovania právnej istoty účastníkov administratívneho konania. Ako príklad možno uviesť zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), podľa ktorého stavby, ich zmeny a udržiavacie práce na nich sa môžu uskutočňovať iba podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebnému úradu (jednoduchá stavba, drobná stavba, stavebná úprava podstatne nemeniaca vzhľad stavby a i.). Pri stavebnom povolení nie je pochybnosť, že ide o rozhodnutie a v tomto prípade je teda v prípade pochybností o zákonnosti tohto správneho aktu namieste protest prokurátora proti rozhodnutiu. Problémy však nastávajú v prípade zistenia právnej povahy písomného oznámenia stavebného úradu (obce) o tom, že proti uskutočneniu napr. drobnej stavby nemá námietky. V tomto prípade nejde totiž o klasické rozhodnutie v správnom konaní (s formálnymi náležitosťami rozhodnutia), ale skôr o opatrenie, ktoré má však účinky individuálneho správneho aktu (Beneč, 2008) (vznik oprávnenia stavebníka uskutočniť drobnú stavbu). Právna úprava protestu proti opatreniu nediferencovala medzi protestom proti opatreniu ako správnemu aktu s individuálnymi účinkami a proti opatreniu ako správnemu aktu so všeobecnými účinkami. Z uvedeného dôvodu, keďže

právna úprava konania o proteste proti opatreniu nediferencovala dvojakú povahu opatrení vo verejnej správe, bolo možné do 30. júna 2016 zo strany prokuratúry podávať v časovo neobmedzenej lehote protest aj proti takým opatreniam, ktoré mali za následok vznik, zmenu alebo zánik individuálnych práv a povinností. Samozrejme, takýto stav bol v rozpore so základným princípom demokratického a právneho štátu - princípom právnej istoty.

Z dôvodu limitovaného rozsahu príspevku sa vyjadrím ešte k ďalšej metóde prokurátorského dozoru, ktorá bola nanovo koncipovaná (naformulovaná) v novej úprave, a to metóda označená ako preskúmavanie postupu. Preskúmavanie postupu je metódou dozoru prokuratúry, ktorá sa dotýka procedurálnej stránky veci. Postupom orgánov verejnej správy sa podľa ZP myslí postup v administratívnom konaní pri vydávaní správnych aktov, ako aj nečinnosť orgánu verejnej správy.[3] Keďže za administratívne konanie ZP považuje postupy orgánu verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov ako aj normatívnych správnych aktov, možno usúdiť, že zákonodarca v tomto prípade vychádza z ponímania administratívneho (správneho) konania v širšom slova zmysle. V tradičnom ponímaní, z ktorého vychádza aj právna náuka, sa totiž správnym konaním má na mysli iba zákonom ustanovený postup správnych orgánov, účastníkov konania, zúčastnených osôb a ďalších osôb pri vydávaní, preskúmavaní a nútenom výkone rozhodnutí - individuálnych správnych aktov, ktorými sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach konkrétnych fyzických osôb a právnických osôb v konkrétnych právnych vzťahoch v oblasti verejnej správy (Vrabko a kol., 2013). Z doktrinálneho hľadiska teda administratívne konanie v zásade predstavuje postup vedúci len k vydávaniu rozhodnutí (ako individuálnych správnych aktov), nie právnych predpisov (ako normatívnych správnych aktov). Naopak, ZP však priznáva prokurátorom širšiu právomoc, a to preskúmavať procesný postup orgánov verejnej správy, ktorý predchádza samotnému vydaniu individuálneho správneho aktu ako aj normatívneho správneho aktu.

Tu však vzniká istý interpretačný problém, a to problém s legálnym chápaním pojmov individuálny správny akt a normatívny správny akt. ZP tieto pojmy totiž ďalej nedefinuje a je právne dubiózne, či úplne všetky správne akty taxatívne vymedzené v § 21 ods. 1 písm. a) možno subsumovať pod niektorý z uvedených pojmov. Právna teória totiž rozlišuje v rámci klasifikácie správnych aktov nielen normatívne správne akty a individuálne správne akty, ale aj mnohé iné správne akty orgánov verejnej správy s rozdielnou povahou a právnymi dôsledkami. Normatívne

[3] § 21 ods. 3 písm. g) ZP.

správne akty sa zvyknú definovať ako správne akty, ktoré vytvárajú nové práva a povinnosti spravovaným subjektom (Vrabko a kol., 2013). Sú všeobecné, abstraktné, adresované neurčenému počtu a okruhu osôb. Smerujú navonok, nie dovnútra samotnej organizácie verejnej správy. Individuálne právne akty sú zasa chápané ako konkrétne formy činnosti verejnej správy, ktoré sú výsledkom rozhodovania správneho orgánu o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach určitého konkrétneho subjektu v postavení účastníka správneho konania (Machajová a kol., 2014). Tieto správne akty teda buď zakladajú, menia, zrušujú alebo deklarujú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti konkrétne určených adresátov.

Z charakteristiky opatrenia so všeobecnými účinkami však vyplýva, že nejde ani o právny predpis ani o rozhodnutie. Keďže ide o správny akt smerujúci dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy, nejde teda ani o normatívny správny akt ani o individuálny správny akt. V právnej teórii sa riadiace správne akty zvyknú vyčleňovať do osobitnej skupiny správnych aktov označovaných ako "správne akty zakladajúce práva a povinnosti vydávané v rámci organizácie a riadenia verejnej správy" (Vrabko a kol., 2013). Podobne je to aj v prípade uznesenia orgánov územnej samosprávy, ktorého právna povaha nie je úplne jednoznačná. Právna teória považuje uznesenie vo verejnej správe za akt, ktorý nemá povahu aktu v procesnom režime správneho konania, ale predstavuje tzv. inú formu činnosti verejnej správy. Jedná sa spravidla o tzv. interný akt kolegiátneho orgánu, ktorý obsahuje vymedzenie úloh na zabezpečenie ďalšieho chodu verejnej správy (Madar, 2002). Uznesením v tejto súvislosti možno napr. vyhlásiť voľby v rámci územnej samosprávy (Horváth, Šebík, 2015). Uznesenie je teda akt orgánu verejnej správy, ktorý nie je prijímaný v režime správneho konania. Ide o inú formu činnosti verejnej správy. Súčasne však možno poznamenať, že aj keď sa právna teória v zásade vyslovuje za to, že uznesenie je interný akt smerujúci k zabezpečeniu chodu verejnej správy, nemožno povedať, že neexistujú uznesenia, ktoré zakladajú, rušia a menia práva a povinnosti právnych subjektov (t.j. majú de facto povahu individuálneho právneho aktu). Aj uznesenie totiž môže byť považované v niektorých situáciách za individuálny správny akt, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo potvrdzujú individuálne určené práva alebo povinnosti subjektov práva (Beneč, 2010). Sem možno zaradiť napr. uznesenie obecného zastupiteľstva o určení platu starostu, uznesenie obecného zastupiteľstva o určení hlavného kontrolóra. Takéto uznesenia jednoznačne a priamo zakladajú, menia či rušia individuálne určené právo a preto z materiálneho hľadiska je potrebné považovať ich za individuálne správne akty.

Na základe vyššie uvedeného možno vyvodiť záver, že zo znenia legislatívnej úpravy vyplýva, že preskúmavanie postupu ako metóda dozoru prokuratúry sa nevzťahuje na všetky správne akty vymedzené v § 21 ods. 1 písm. a), ale len na tie, ktoré napĺňajú pojmové znaky individuálneho správneho aktu a normatívneho správneho aktu, t.j. na rozhodnutia orgánov verejnej správy, opatrenia orgánov verejnej správy (s individuálnymi účinkami), na všeobecne záväzné právne predpisy vydané orgánmi verejnej správy, príp. tiež na uznesenia, ktoré autoritatívne zasahujú do právnej sféry (práv, právom chránených záujmov a povinností) jednotlivca. Výkladom *a contrario* tiež dochádzame k tomu, že preskúmavanie postupu pri vydávaní opatrení orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami a uznesení orgánov územnej samosprávy nedotýkajúcich sa priamo práv, slobôd a záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb (čiže uznesení riadiaceho charakteru) nie je zo strany prokuratúry možné, resp. zákonom prípustné.

Súčasne však treba dodať, že v podmienkach právneho štátu, v ktorom platí viazanosť každého subjektu (vrátane orgánov verejnej moci) zákonom, musí byť vytvorený mechanizmus kontroly a monitorovania dodržiavania zákonov. Sem spadá aj prokurátorský dozor. Rovnako tak, ako nie je prípustné, aby sa realizovali v rozpore so zákonom rozhodovacie procesy v oblasti normotvorby (postup prijímania normatívnych správnych aktov) a v oblasti aplikácie práva (postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov), nemôžu sa realizovať v rozpore so zákonom ani rozhodovacie procesy v oblasti riadiacej a organizátorskej činnosti (postupy pri vydávaní iných foriem, napr. aktov riadenia). V demokratickom a právnom štáte totiž musia orgány verejnej moci vždy konať a postupovať výlučne podľa platných právnych predpisov. Z toho dôvodu je neakceptovateľné, ak síce samotná finálna forma činnosti orgánu verejnej správy nevykazuje známky rozporu so zákonom, ale v rámci procesu "uvádzania do života" tejto finálnej formy (napr. vydávanie všeobecne záväzného nariadenia) nebol dodržaný zákonom predpísaný postup.

**Záver**

Záverom možno konštatovať, že zmeny týkajúce sa oblasti prokurátorského dozoru uskutočnené prijatím zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov možno v zásade hodnotiť pozitívne. Novela

zákona o prokuratúre o.i. precizovala otázku správnych aktov, ktoré môže preskúmavať prokuratúra SR v rámci svojej dozorovej činnosti. Odstránili sa tak mnohé problémy a nejasnosti, ku ktorým dochádzalo v rámci preskúmavania činnosti najmä a predovšetkým subjektov územnej samosprávy. Napriek tomu, otvorené zostávajú niektoré otázky, na ktoré bolo poukázané v tomto príspevku. Na základe poznatkov z dozorovej činnosti prokuratúry možno súčasne poznamenať, že množstvo zistených nedostatkov a porušení zákonnosti v postupoch, rozhodnutiach či právnych predpisov územnej samosprávy poukazuje na nízku úroveň právneho povedomia volených funkcionárov územnej samosprávy a potrebu ich vyššej odbornosti či dovzdelania. Na základe uvedeného stavu možno tiež stále považovať úlohu prokuratúry v tejto oblasti za nenahraditeľnú.

**Zoznam použitej literatúry:**

BENEČ, Š. 2008. *Ad. Správny poriadok a konanie o proteste prokurátora (BSA 5/2007)*. In Bulletin slovenskej advokácie, 2008, č. 7-8, s. 9. ISSN 1335-1079

BENEČ, Š. 2010. *Právne akty orgánov verejnej správy a zákon o prokuratúre.* In Bulletin slovenskej advokácie. 2010, č. 4, s. 22. ISSN 1335-1079

HORVÁTH, P. 2013. *Spoločenská diskusia o forme verejnej správy na lokálnej úrovni*. In Acta Oeconomica Universitatis Selye : vedecký recenzovaný časopis. Vol. 2, no. 2 (2013), p. 89-98. ISSN 1338-6581

HORVÁTH, P. - ŠEBÍK, K. 2015. *Voting behavior and municipal elections 2014 in Slovakia.* In Slovak Journal of Political Sciences /Slovenská politologická revue/.Vol. 15, no. 2 (2015), p. 93-113.

MADAR, Z. 2002. *Slovník českého práva.* 3. rozš. a podstatně přep. Praha: Linde Praha - Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2002, s. 1596. ISBN 80-7201-377-7

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2014. *Všeobecné správne právo*. 7. aktualiz. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 186. ISBN 978-80-8155-044-7

MACHYNIAK, J. - BRIX, R. 2015. *Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989*. In SGEM 2015 : 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015

Alberna, Bulgaria : Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I. - Sofia : STEF92 Technology Ltd., 2015, s. 227-232. ISBN 978-619-7105-46-9.

ŠÚREK, S. 2007. *Prokurátorský dozor vo verejnej správe - vybrané problémy*. In Občan a verejná správa: Ústavno-právne aspekty : Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25.-26. októbra 2007 v Košiciach. Košice: Univerzita P. J. Šafárika - Fakulta verejnej správy, 2007, s. 93. ISBN 978-80-89089-66-6

VRABKO, M. a kol. 2013. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 55. ISBN 978-80-89603-13-8

Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre

Zákon č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

**Kontaktná adresa autora:**
JUDr. Bystrík Šramel, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava
bystrik.sramel@ucm.com

# Súdny prieskum všeobecne záväzných nariadení obcí
# Judicial Review of Generally Binding Municipal Regulations

**Michal Jesenko – Róbert Gyuri**

**Abstract**
The generally binding municipal regulations are the result of the normative activity of the municipalities and represent the specific source of law at the local level. The aim of the paper is to analyze the legal regulation of the judicial review of generally binding municipal regulations. Particular attention is paid to the jurisdiction of the administrative courts to examine the legality of generally binding municipal regulations and their legal regulation.

**Key words:** Judicial Review, Generally Binding Municipal Regulations, The Constitutional Court of the Slovak Republic, Administrative Courts

Súdny prieskum ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí je zverený do právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd SR“ alebo „ústavný súd“) a správnych súdov. V zmysle ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí podľa čl. 68 (samosprávne nariadenia) s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 (správne nariadenia) s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd. Takto vymedzená právomoc ústavného súdu predstavuje abstraktnú kontrolu, ktorá patrí medzi základné funkcie ústavného súdnictva a v širšom zmysle predstavuje rozhodovanie o súladu právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily pri rešpektovaní hierarchickej výstavby právneho poriadku a ústavy ako základného zákona v štáte. Pri abstraktnej kontrole sa ústavný súd striktne riadi zásadou prezumpcie súladnosti právnych predpisov. Ústavný súd je preto povinný predpokladať súlad právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily, resp. s medzinárodnou zmluvou, pokiaľ nedospeje k opačnému názoru o ich nesúlade (Palúš a kol. 2016). Konanie pred ústavným súdom podľa čl.

125 ods. 1 písm.) c a d) ústavy sa začína na návrh, pričom aktívnu procesnú legitimáciu na podanie takéhoto návrhu ústava zveruje subjektom taxatívne určených samotnou ústavou. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) až e) a g) ústavy sú oprávnení na podanie návrhu na začatie konania o súlade všeobecne záväzných nariadení obce najmenej pätina poslancov NR SR, prezident SR, vláda SR, súd, v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, generálny prokurátor SR a verejný ochranca práv.[1] Fyzické osoby a ani právnické osoby nie sú aktívne legitimované podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov (sp. zn. PL. ÚS 1/94). Samotný predmet konania pred ústavným súdom je vymedzený návrhom na začatie konania, pričom ústavný súd je návrhom viazaný, okrem prípadov výslovne uvedených v zákone o ústavnom súde. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a ten, kto napadnutý právny predpis vydal, teda obec. Samotné konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom prebieha formou ústneho pojednávania, pričom od ústneho pojednávania môže ústavný súd so súhlasom účastníkov konania upustiť, ak od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Pokiaľ ide o rozsah súdneho preskúmavania, ústavný súd preskúmava obsah všeobecne záväzného nariadenia obce, z hľadiska súladu s právnymi predpismi vyššej právnej sily, ako aj samotnú formu, tzn. či bol vydaný spôsobom predpísaným zákonom. Ústavný súd teda preskúmava aj také náležitosti, ako sú základné obsahové požiadavky, ktoré musí právny predpis obce spĺňať, medzi ktoré patrí napríklad aj dostatočne presné a zrozumiteľné vyjadrenie jeho obsahu.[2] Vo veci samej rozhoduje ústavný súd nálezom, ktorý má významné právne účinky, a to všeobecne záväzný právny charakter, pričom výrok nálezu sa uverejňuje v Zbierke zákonov SR. Nariadenie obce, jeho časť alebo jeho ustanovenia stráca účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov a obec, ktorá takéto nariadenie prijala, je povinná do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ho do súladu s ústavou, resp. právnym predpisom vyššej právnej sily, pričom obec je viazaná právnym názorom ústavného súdu vyslovenom v náleze. V opačnom prípade dotknuté nariadenie obce, jeho časť, resp. ustanovenia strácajú platnosť uplynutím stanovenej lehoty (čl. 125 ods. 3 ústavy).

[1] Verejný ochranca práv disponuje aktívnou legitimáciou na podanie návrhu iba v prípade, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu obce môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú SR ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ústavnému súdu hodnoverne preukáže, že sa ešte pred podaním návrhu ústavnému súdu vo svojej činnosti už zaoberal konkrétnym podnetom fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Pozri Uznesenie Ústavného súdu SR z 5. 3. 2014, sp. zn. PL. ÚS 5/2014.

[2] Pozri bližšie Nález Ústavného súdu SR z 31.10.2001, sp. zn. I. ÚS 54/00.

Preskúmavanie zákonnosti nariadení obcí je od roku 2008 zverené aj do právomoci všeobecných súdov. Zákonom č. 384/2008 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 15.10.2008, bol konštituovaný nový osobitný typ konania o súlade všeobecne záväzných nariadení obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 250zfa).[3] Podanie návrhu na súd bolo kontinuálnym pokračovaním vykonávania prokurátorského dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Ak obec nezrušila alebo nezmenila na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, mohol prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu nariadenia obce (samosprávne nariadenie) so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy mohol prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia (správne nariadenie) aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Účastníkmi konania boli obec a prokurátor a príslušným na rozhodnutie bol krajský súd, v obvode ktorého sa nachádzala obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie. Krajský súd mohol uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie mohlo ohroziť základné práva a slobody, ak hrozila značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Proti rozhodnutiu krajského súdu bolo prípustné odvolanie ako riadny opravný prostriedok, o ktorom rozhodoval Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“). Účinky právoplatného rozhodnutia krajského súdu, ktorým vyslovil nesúlad všeobecne záväzného nariadenia, boli konštituované obdobne ako v prípade vyhláseného nálezu ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) alebo d) ústavy. Ak krajský súd svojím rozhodnutím vyslovil, že medzi nariadením obce a zákonom, resp. všeobecne záväzným právnym predpisom vyššej právnej sily je nesúlad, strácalo nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, ktorá vydala nariadenie, bola povinná do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne

[3] Otázka ústavnosti založenia právomoci správnych súdov rozhodovať o zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí bola v minulosti predmetom konania pred Ústavným súdom SR. Pozri nález Ústavného súdu SR z 12. 11. 2014, sp. zn. PL. ÚS 2/2013.

záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak by to obec neurobila, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia stratili platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Pri konštituovaní tohto konania v podstate zákonodarca využil možnosť, ktorá vyplývala priamo z čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy, že o súlade nariadení územných samosprávnych celkov je oprávnený rozhodovať okrem ústavného súdu aj iný súd, t. j. všeobecný súd. Konštituovanie nového typu konania pred všeobecnými súdmi zákonodarca zdôvodňoval predovšetkým skutočnosťou, že v minulosti došlo k rozšíreniu pôsobnosti ústavného súdu[4] a požiadavkou, aby ústavný súd rozhodoval do budúcnosti len o najzávažnejších veciach. Zámerom zákonodarcu bolo okrem iného aj zjednodušenie existujúceho stavu, keď každý prokurátor po neúspešnom proteste proti nariadeniu obce predkladal požiadavku generálnemu prokurátorovi SR na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) alebo d) ústavy. Výsledkom mal byť podľa dôvodovej správy stav, v rámci ktorého o súlade nariadení obce s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami rozhoduje ústavný súd a o súlade týchto nariadení so zákonmi a právnymi predpismi nižšej právnej sily rozhoduje všeobecný (správny) súd.[5]

V rámci rekodifikácie civilného procesného práva došlo k odčleneniu právnej úpravy správneho súdnictva zo všeobecného kódexu o civilnom práve procesnom a k samostatnej kodifikácií správneho súdnictva zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), s účinnosťou od 1. júla 2016. Do právomoci správnych súdov podľa § 6 ods. 2 písm. h) SSP patrí okrem iného aj rozhodovanie v konaniach o žalobách vo veciach územnej samosprávy. Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia územných samosprávnych celkov so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy ako osobitný typ konania vo veciach územnej samosprávy je upravené v § 357 až § 367 SSP. Zákonná úprava v zásade obsahovo prebrala predchádzajúcu právnu úpravu obsiahnutú v zrušenom Občianskom súdnom poriadku (§250zfa). Rovnako ako podľa predchádzajúcej právnej úpravy podanie žaloby podľa SSP na správny súd je

[4] Pôsobnosť ústavného súdu sa rozšírila ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky.
[5] Pozri Dôvodová správa k zákonu č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

vnímané ako kontinuálne pokračovanie uskutočňovania prokurátorského dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy.[6] Zostala zachovaná príslušnosť krajského súdu ako správneho súdu rozhodovať o podanej žalobe prokurátora, možnosť správneho súdu pozastaviť účinnosť žalobou napadnutého všeobecne záväzného nariadenia, ako aj účinky právoplatného rozhodnutia správneho súdu o vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia, resp. jeho časti alebo ustanovení. K zmenám právnej úpravy došlo najmä v súvislosti s novým prístupom k výkonu správneho súdnictva, legislatívnym upresnením niektorých oblastí, ako aj snahou zákonodarcu reagovať na niektoré nežiadúce postupy zo strany obcí. K podstatnej zmene došlo v súvislosti s konštituovaním kasačnej sťažnosti. Proti uzneseniu krajského súdu o nesúlade nariadenia obce je prípustný len mimoriadny opravný prostriedok, ktorým je kasačná sťažnosť. Kasačnú sťažnosť možno podať v lehote jedného mesiaca od doručenia rozhodnutia krajského súdu a rozhoduje o nej kasačný súd. Podanie kasačnej sťažnosti nemá suspenzívny účinok, avšak kasačný súd môže na návrh územného samosprávneho celku jej uznesením takýto účinok priznať. V súvislosti s novou právnou úpravou pozitívne možno vnímať predovšetkým ustanovenie § 364 SSP, podľa ktorého zastupiteľstvo obce nemôže po začatí konania zmariť účel konania pred správnym súdom tým, že by napadnuté nariadenie zrušilo a nahradilo novým nariadením s rovnakým obsahom v tom rozsahu, v akom bol jeho nesúlad namietaný. Rovnako pozitívne možno vnímať zákonné upresnenie náležitosti žaloby (§ 57 SSP), ako aj výroku rozhodnutia správneho súdu o vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia (§ 367 ods. 1 SSP). Pozitívne možno vnímať aj riešenie stretu záujmu medzi štatutárnym orgánom obce (starosta) a zastupiteľstvom obce a povinnosť zastupiteľstva v takomto prípade podať na vyžiadanie správneho súdu vyjadrenie k žalobe vo forme uznesenia (§ 363 ods. 2 SSP).

Napriek skutočnosti, že nová právna úprava konania o súlade všeobecne záväzných nariadení obce pred správnymi súdmi priniesla viaceré pozitívne zmeny, nemožno opomenúť skutočnosť, že niektoré ústavnoprávne otázky, ako aj aplikačné problémy zostali naďalej nedoriešené. V súvislosti s právnou úpravou právomoci správnych súdov preskúmavať zákonnosť nariadení obcí sa ako zásadný ústavnoprávny problém javí vymedzenie právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a právomoc správnych súdov

[6] Podľa § 359 ods. 2 SSP žalobnou legitimáciou disponuje aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že nariadením obce bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. Zainteresovaná verejnosť koná pred správnym súdom prostredníctvom určených zástupcov (§ 42 ods. 2 SSP).

na súdny prieskum všeobecne záväzných nariadení obce. Hoffmann (2010) v tejto súvislosti poukazuje na neujasnenosť právnej úpravy, ktorá súvisí s potrebou rozlišovania medzi neústavnosťou a nezákonnosťou, hoci tieto dve kategórie v právnom štáte úzko súvisia, a kladie si otázku, či sa neprekrývajú. Ústavnosť a zákonnosť všeobecne záväzných nariadení obcí nemožno vnímať izolovane a oddelene, keďže je zrejmé, že porušenie zákonnosti zo strany obce pri normotvorbe je v konečnom dôsledku často aj porušením ústavnosti, resp. relevantných ustanovení ústavy. Medzi ústavnosťou a zákonnosťou je len veľmi jemná hranica, a porušenie zákonnosti takmer plynule prechádza do porušenia ústavy a princípov, na ktorých je ústava konštituovaná a budovaná, najmä ak k ústave pristupujeme ako k ústave v materiálnom zmysle slova. Takýto výklad možno podoprieť aj ustanovením § 6 ods. 1 a 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, podľa ktorého samosprávne nariadenie obce nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas NR SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a správne nariadenia aj s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak je nariadenie obce v rozpore s ústavou, resp. je neústavné (porušuje napr. konkrétne základné právo alebo slobodu, resp. je v rozpore s inými relevantnými ústavnými ustanoveniami), je súčasne vždy aj v rozpore s uvedeným ustanovením zákona o obecnom zriadení (§ 6 ods. 1 a 2), a teda je aj nezákonné. Ak by sme akceptovali takýto výklad, potom platí, že neústavnosť nariadenia obce je vždy sprevádzaná aj nezákonnosťou. V tejto súvislosti je potrebné položiť si otázku, či správne súdy majú právomoc na návrh prokurátora posudzovať aj neústavnosť všeobecne záväzných nariadení alebo len ich nezákonnosť, alebo v prípade neústavnosti má výlučnú právomoc ústavný súd, a v takom prípade je potrebný kvalifikovaný návrh na začatie konania, napr. zo strany generálneho prokurátora? Podľa nášho názoru takéto delenie právomocí medzi ústavný súd a správne súdy na základe toho, či bol porušený zákon, resp. došlo k porušeniu ústavy, nie je podľa nášho názoru ústavne korektné a v aplikačnej praxi v mnohých prípadoch takmer nemožné. Uvedené potvrdzuje aj rozhodovacia činnosť ústavného súdu, podľa ktorého „...vzťah ústavnosti a zákonnosti je hierarchický. Zákonnosť sa odvodzuje z princípov ústavnosti a musí byť s nimi v súlade. Ústavnosť takto tvorí jadro zákonnosti.“[7]

[7] Pozri Nález Ústavného súdu SR zo dňa 14. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 13/01.

Právna úprava právomoci správnych súdov preskúmavať súlad všeobecne záväzných nariadení obcí so zákonmi nedáva uspokojivé odpovede aj na ďalšie otázky aplikačnej praxe. Pokiaľ na základe právoplatného rozhodnutia správneho súdu ex lege zanikne účinnosť a uplynutím zákonnej lehoty aj platnosť nariadenia obce, vznikajú otázky, aké to má právne dôsledky k rozhodnutiam, ktoré boli vydané na základe takéhoto nariadenia obce, je možné takéto rozhodnutia, ktorých výkon sa ešte neuskutočnil, vykonať, resp. obnovujú sa právne predpisy obcí, ktoré boli derogované takýmto všeobecne záväzným nariadením obce.[8] Zákonná úprava na tieto otázky nedáva odpoveď (Jesenko 2015). Ak by sme mali v tejto súvislosti zhodnotiť právnu úpravu obsiahnutú v SSP, je potrebné povedať, že je nedostatočná a nerieši viaceré prípady, ktoré môžu v aplikačnej praxi nastať. Vo všeobecnosti možno uzatvoriť, že právna úprava právomoci správnych súdov nedostatočne zohľadňuje skutočnosť, že všeobecne záväzné nariadenia obcí majú povahu normatívnych právnych aktov a svojou povahou sú všeobecne záväznými právnymi predpismi.

**Záver**

Konštituovanie právomoci správnych súdov preskúmavať zákonnosť všeobecne záväzných nariadení obce na návrh prokurátora má svoje praktické opodstatnenie, ktoré spočíva predovšetkým v snahe efektívne riešiť prípady porušovania zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov v normotvorbe obcí, avšak zákonná úprava je nedostatočná, vyvoláva viacero ústavnoprávnych otázok a z hľadiska praxe nerieši všetky relevantné otázky, ktoré môžu nastať v dôsledku jej aplikácie.

**Zoznam použitej literatúry:**

HOFFMANN, M. 2010. *Prokuratúra SR – orgán ochrany práva*, 1. vyd., Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 128 s. ISBN 978-80-89447-30-5

JESENKO, M. a kol. 2015. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2015. 184 s. ISBN 978-80-8152-372-4

PALÚŠ, I. a kolektív. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Prvé vydanie*. Košice. 462 s. ISBN 978-80-8152-442-4

[8] V prípade konania pred Ústavným súdom SR podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy sú viaceré tieto otázky riešené v § 41a ods. 3 a § 41 ods. 2 zákona č. zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

**Kontaktné adresy autorov:**

JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
michal. jesenko@upjs.sk

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
robert.gyuri@upjs.sk

# Obecná rada a jej pozícia pri uskutočňovaní samosprávy obce

# Municipal council, position in self government

**Jozef Andrejčák**

**Abstract**
Our report is centred on Municipal council, position in self government. We shall be to define municipal council in self govetment in Košice city and part of city Košice. Give some indication possible problems with position municipal council a some aplication for effective municipal councils.

**Key words**: municipal council, self goverment

## Úvod

V príspevku sa budeme zaoberať Obecnou radou jej postavením a pozíciou pri uskutočňovaní samosprávy obce. Náš záujem budeme orientovať aj na konkrétne postavenie a pôsobenie Mestskej rady a Miestnych rád v samospráve mesta Košice. V rámci nášho príspevku sa pokúsime načrtnúť možný problém s fungovaním obecnej rady a efektívne pôsobenie obecných rád aj v rámci samosprávy mesta Košice.

## 1. Postavenie obecnej rady

Postavenie obecnej rady upravuje primárne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ( ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), konkrétne jeho druhá časť počnúc § 14 ods.1 až 5, ktoré jasne definujú kto zriaďuje obecnú radu, počet jej členov a zloženie, a tiež spôsob rokovania a prijímania uznesení. Obecná rada plní dvojjedinú funkciu je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva a tiež poradným orgánom starostu obce. Z hľadiska teórie deľby moci ide o atypické postavenie, ktoré má však svoju formálnu i obsahovú logiku a opodstatnenosť, nakoľko obecná rada vykonáva svoju činnosť medzi zasadnutiami obecného zastupiteľstva. Starosta ako výkonný orgán nie je viazaný odporúčaniami obecnej rady, zákon mu však určuje pri realizácií, ktorých kompetencií je povinný prerokovať veci s obecnou radou / ide napríklad o sistačné právo starostu /[1]

Obecná rada je zložená z poslancov, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Členovia obecnej rady pracujú na princípe imperatívneho mandátu, teda obecné

[1] PALÚŠ, I. a kolektív. Ústavné právo Slovenskej republiky, Košice UPJŠ, 2016, s.262.

zastupiteľstvo ich môže kedykoľvek odvolať. Funkčné obdobie členov obecnej rady sa končí zložením sľubu poslancami novozvoleného zastupiteľstva Počet členov obecnej rady, pritom tvorí najviac tretinu počtu poslancov. V zložení obecnej rady sa má prihliadať na zastúpenie politických strán, politických hnutí a nezávislých poslancov v obecnom zastupiteľstve. Obecná rada sa schádza podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace. Jej zasadnutie zvoláva a vedie starosta alebo zástupca starostu, ak tak neurobí starosta. Dlhé roky právna úprava vyžadovala zasadnutia obecnej rady najmenej raz za mesiac. Zmenu, ktorú v tomto zmysle priniesla novelizácia zákona o obecnom zriadení možno považovať za pozitívnu, pretože pôvodná právna úprava často viedla len k formálnemu sa schádzaniu obecných rád. Základný rámec pôsobenia obecnej rady možno vymedziť asi tak, že sa zaoberá bežnými vecami správy obce, avšak nemôže zasahovať formou rozhodnutí do vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva, ani do vyhradenej rozhodovacej právomoci starostu obce. Jej činnosť sa koncentruje hlavne na prípravu materiálov na rokovanie obecného zastupiteľstva po stránke obsahovej a organizačnej. [2]

## 2. Obecné rady v rámci výkonu samosprávy v meste Košice

### 2.1 Mestská rada ako orgán mestského zastupiteľstva Košice

Mestská rada a jej postavenie, ako orgánu mestského zastupiteľstva mesta Košice, je upravené v §6 ods. 2 písm. a) zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice (ďalej len zákon o meste Košice ) a zároveň v Štatúte mesta Košice ako v základnom vnútornom dokumente mesta Košice. V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že zákon o meste Košice už ale nehovorí o Miestnych radách mestský častí mesta Košice ako o orgánoch Miestnych zastupiteľstiev. Štatút mesta ďalej upravuje prerozdelenie kompetencií a samosprávnych pôsobností mesta, nakladanie s majetkom mesta, vzťahy mesta s mestskými časťami a právnickými osobami zriadenými alebo založenými mestom a ich práva a povinnosti pri plnení zverených samosprávnych úloh. Mestská rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom mestského zastupiteľstva a plní aj funkciu poradného orgánu primátora mesta.

V zmysle §12 ods. 2 zákona o meste Košice sa Mestská rada skladá z desiatich poslancov mestského zastupiteľstva, zvolených mestským zastupiteľstvom spravidla na celé funkčné

[2] Palúš, I. a kol.: Obec ako základ územnej samosprávy UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, Košice , 2010, s. 107-108
SOTOLÁŘ, J.: Zákon o obecnom zriadení (komentár),Sotac, s.r.o. Košice,2003,s.223. ISBN 80-968956-1-0

obdobie, z predsedu rady starostov a primátora. V zložení mestskej rady sa prihliada na zastúpenie politických strán v mestskom zastupiteľstva. Voľba členov mestskej rady, spracúvanie a prerokovanie návrhov mestskej rady upravuje rokovací poriadok mestského zastupiteľstva mesta Košice v §8 - §10.

Mestská rada sa schádza podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace. Jej zasadnutie zvoláva primátor mesta. Mestská rada je spôsobilá rokovať ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej členov. V rámci iniciatívnej funkcie vypracúva návrhy a podnety na riešenie závažných otázok života mesta. V zmysle výkonnej funkcie prerokúva rada materiály určené na rokovanie mestského zastupiteľstva. Pri zabezpečovaní kontrolnej funkcie sa rada podieľa najmä na kontrole plnení uznesení mestského zastupiteľstva.

V podmienkach Slovenskej republiky možno identifikovať len dve mestá, ktorých život a s tým súvisiaci výkon samosprávy upravuje špeciálna norma - Bratislava so zákonom o hlavnom meste č. 377/1990 Zb.( ďalej zákon o hlavnom meste ) a Košice so zákonom o meste Košice. Ak by sme porovnali len zloženie mestskej rady v meste Košice s hlavným mestom Bratislava, zistili by sme, že členom mestskej rady v Bratislave nie je primátor v zmysle zákona o hlavnom meste, pričom v Košiciach je v zmysle zákona o Košiciach primátor členom mestskej rady a dokonca s hlasovacím právom. V uvedenom kontexte vyvstáva otázka či je správne ak je primátor riadnym členom mestskej rady, ako orgánu mestského zastupiteľstva a zároveň či nejde o možný zásah do princípu deľby moci ako základného výstavbového princípu orgánov verejnej moci.

## 2.1 Miestne rady mestských časti mesta Košice

Mesto Košice sa člení na dvadsaťdva mestských častí s vlastným výkonom samosprávy. Orgánmi mestských častí sú starosta a miestne zastupiteľstvo. Postavenie orgánov mestských častí upravujú príslušné normy a v zákonnom ustanovenom rozsahu aj vnútorné predpisy mestských častí. Miestne zastupiteľstvá mestských častí si môžu zriadiť miestnu radu. V podmienkach mesta Košice majú miestnu radu pri miestnych zastupiteľstvách zriadenú len tzv. veľké mestské časti. Konkrétne ide o týchto osem mestských častí: Košice Staré mesto, Dargovských hrdinov, Nad Jazerom, Juh, KVP, Sever, Ťahanovce, Západ. Malé mestské časti túto možnosť zriadenia si miestnych rád nevyužívajú, aj s ohľadom na §11 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. obecnom zriadení, ktorý upravuje počty poslaneckých mandátov v rámci

jednotlivých obecných zastupiteľstiev[3]. Vzhľadom tieto počty mandátov a pri štandardnej existencii a práci komisií pri miestnych zastupiteľstvách, tieto mestské časti nevidia dôvod pre ich zriadenie. V zmysle vyššie uvedeného, nám teda v rámci výkonu samosprávy v meste Košice existujú dvojaké typy mestských častí, tzn. tie, ktoré majú zriadenú miestnu radu ako orgán miestneho zastupiteľstva a mestské časti, ktoré nevyužívajú túto možnosť.

### 2.2. Miestna rada mestskej časti Košice - Dargovských hrdinov

Postavenie a pôsobenie miestnej rady predstavíme v rámci mestskej časti Košice Dargovských hrdinov ako jednej z tzv. veľkých mestských častí, ktoré majú zriadené rady pri miestnych zastupiteľstvách. Mestská časť Košice - Dargovských hrdinov má v zmysle platnej právnej úpravy zriadenú miestnu radu. Miestna rada má iniciatívnu, výkonnú a kontrolnú funkciu. Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu. Miestna rada je zložená z poslancov miestneho zastupiteľstva, ktorých volí miestne zastupiteľstvo spravidla na celé funkčné obdobie. Počet členov miestnej rady tvorí najviac tretinu počtu poslancov miestneho zastupiteľstva, počet poslancov zastupiteľstva je trinásť, pričom momentálne tvoria radu traja poslanci. Aj v podmienkach mestskej časti sa v zložení miestnej rady prihliada na zastúpenie politických strán v miestnom zastupiteľstve. Samotná voľba miestnej rady je zakotvená v rokovacom poriadku miestneho zastupiteľstva v časti VI. čl.14. Návrhy na členov miestnej rady predkladá miestnemu zastupiteľstvu písomnou alebo ústnou formou predsedajúci, na základe odporúčania politických strán, politických hnutí a nezávislých poslancov zastúpených v miestnom zastupiteľstve. Navrhovaný kandidát je zvolený za člena miestnej rady nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov. Miestna rada je spôsobilá rokovať, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých členov rady. Na prijatie uznesenia miestnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov. Ak miestna rada nie je schopná prijať uznesenie v ktorejkoľvek veci predloženej na jej rokovanie miestnym zastupiteľstvom alebo starostom, starosta predloží vec na prerokovanie miestnemu zastupiteľstvu na jeho najbližšom zasadnutí.

### 2.3 Pozícia miestnej rady pri uskutočňovaní samosprávy

Pozícia miestnej rady by mala vychádzať z jej základnej charakteristiky a základného rámca pôsobenia a teda, že je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom zastupiteľstva.

[3] Pozri: § 11ods. 3. zákona o obecnom zriadení č.369/199 Zb.

Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu. Miesta rada na svojich pravidelných zasadnutiach má presne stanovený program, ktorého obsahom sú aj materiály predkladané na rokovanie miestneho zastupiteľstva.

Medzi pravidelné materiály, ktorý je radou prediskutovaný je materiál týkajúci sa plnenia uznesení od posledného miestneho zastupiteľstva, ktorý predkladá kontrolór mestskej časti. Miestna rada je oboznámená so správou o plnení uznesení miestneho zastupiteľstva. Miestnej rade sú predkladané aj všetky finančné materiály, ktoré sú pre členov rady podrobne rozpracované. Ide o rozpočet mestskej časti, úpravu rozpočtu, monitoring a hodnotenie finančného a programového rozpočtu a záverečný účet s výročnou správou, správou audítora a stanoviskom kontrolóra. Členovia rady majú možnosť za prítomnosti zástupcov finančného oddelenia a starostu, podrobne prediskutovať finančné materiály, už aj po prvotnom predstavení na komisiách miestneho zastupiteľstva. Čím sa dáva aj dostatočný priestor na dodatočné otázky a vysvetlenie respektíve úpravy zo strany členov rady. Miestnou radou sú prediskutované aj ostatné materiály zaradené do programu rokovania miestneho zastupiteľstva, tak aby poslanci, ktorí zastupujú v rade svoje kluby, boli včas oboznámený a vedeli efektívne vstúpiť do predkladaných materiálov. Dôležitou súčasťou rady je aj diskusia s poslancami, ktorá slúži ako vhodný nástroj komunikácie medzi poslancami, úradom a starostom aj mimo zasadnutia zastupiteľstva.

## 2.4 Problémy obecnej rady pri uskutočňovaní samosprávy a návrhy riešenia

Zo skúsenosti v rámci samosprávy, v nadväznosti na obecnú radu ako orgán zastupiteľstva môžeme skonštatovať, že z hľadiska právneho postavenia rady nemôžme hovoriť o závažnejších problémoch.

Ako možný problém sa môže javiť aplikovateľnosť ustanovení § 14 ods.1 až 5 zákona o obecnom zriadení v praxi. Príkladmo možno uviesť ustanovenie zákona o obecnom zriadení, ktorý hovorí, že obecnú radu, tvorí najviac tretinu počtu poslancov, pričom však zároveň zákonodarca priamo v texte zákona požaduje naplnenie kumulatívnej podmienky a to, že v zložení obecnej rady sa má prihliadať na zastúpenie politických strán, politických hnutí a nezávislých poslancov v obecnom zastupiteľstve.

Pri zriaďovaní obecnej rady, voľby jej členov však môže dochádzať k nerešpektovaniu tohto ustanovenia zo strany zastupiteľstva, respektíve jeho väčšiny. Následne môže dôjsť k tomu, že niektorý poslanecký klub nemá svoje zastúpenie v obecnej rade, alebo má nedostatočné zastúpenie vzhľadom na počty jeho mandátov v zastupiteľstve. Ak vnímame radu ako orgán zastupiteľstva so svojim zastúpením a funkciami, tak potom dochádza k jeho neefektívnemu napĺňaniu vôle voliča. Zároveň sa tým oslabuje komunikačný priestor medzi poslancami zastupujúcimi svoje kluby, úradom a starostom. Obecná rada následne stráca svoje opodstatnenie, tak ako je to zakotvené v zákone o obecnom zriadení. Ako možný návrh riešenia by možno bola, vhodnejšia bližšia špecifikácia zloženia obecnej rady priamo v zákone, vychádzajú z politického zloženia obecného zastupiteľstva.

Zastúpenie a zloženie obecnej rady, respektíve problémy pri týchto úkonoch je zrejmé nutné vnímať aj z pohľadu istej kultúry a zrelosti samosprávy a jej orgánov. Zároveň to má aj súvis s uvedomením si a zodpovedným prístupom občanov pri komunálnych voľbách.
Neefektívne a len formálne zasadnutia a fungovania obecných rád môžu mať za následok aj neefektívne zasadnutia obecných zastupiteľstiev.

Záverom možno konštatovať, že pre efektívne a kvalitné fungovanie samosprávy aj z pohľadu prerokovania a prijímania dôležitých dokumentov je postavenie rady s prihliadnutí na objektívne zastúpenie, potrebné.

## Záver

Záverom môžeme konštatovať, že obecná rada nemá pozíciu samostatného orgánu samosprávy obce navonok, ale jej účelom a funkciu je skôr pôsobiť pozitívne na súčinnosť obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj zosúlaďovať činnosť ďalších orgánov obecnej samosprávy. Obecnú radu môžeme vnímať aj ako dôležitý prvok pre kvalitnejšie fungovanie a plnení úloh samosprávy.

**Zoznam použitej literatúry:**

PALÚŠ, Igor., JESENKO, Michal., KRUNKOVÁ Alena. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice UPJŠ. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9

PALÚŠ, I. a kolektív. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Košice UPJŠ,

SOTOLÁŘ, Jozef. 2003. *Zákon o obecnom zriadení ( komentár*), Sotac, s.r.o, Košice 2003. ISBN 80-968356-1-0

Právne normy

Zákon č. 369/1990 Zb o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Zákon č.377/1990 Zb. o hlavnom meste Bratislava v znení neskorších predpisov

Štatút mesta Košice

Štatút hlavného mesta Bratislava

Internetové zdroje

www.kosice.sk

**Kontaktná adresa autora**
Jozef Andrejčák, Mgr.
FVS UPJŠ
Adresa: Zupkova 7, 040 22 Košice
andrejcak207@gmail.com

# Daň za užívanie verejného priestranstva ako prostriedok uskutočňovania obecnej samosprávy

# Tax on the use of public space as a means of carrying out municipal self-government

**Veronika Nováková**

**Abstract**
The basic pillar for the forms of municipal self-administration is Art. 65 (1) of the Constitution of the Slovak Republic, which confers legal personality on the municipality. General self-government carries out this autonomous activity on its own behalf, on its own responsibility and, last but not least, through the use of its own funds. The aim of this contribution is to compare the statutory tax treatment for the use of the public space, which the municipalities continue to lay down in their generally binding regulations. We want to point out whether municipalities regulate this tax in accordance with Art. 59 of the Constitution of the SR, as well as through concrete examples of individual provisions of generally binding municipal regulations (hereinafter referred to as "WGUs"). From the point of view of the relevancy of the individual examples, we chose five municipalities (Brezno, Humenné, Nové Mesto nad Váhom, Piešťany and Rimavská Sobota) according to the size structure of municipalities with a population of 20,000 to 49,999.

**Key words**: tax, public space, municipal self-government

Základným pilierom pre formy uskutočňovania obecnej samosprávy je čl. 65 ods.1 Ústavy SR, ktorý priznáva obci právnu subjektivitu. Obecná samospráva túto samostatnú pôsobnosť vykonáva vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť a v neposlednom rade aj prostredníctvom využitia vlastných finančných prostriedkov. Rozsah samosprávnej pôsobnosti obecnej samosprávy, povinnosti, ako i obmedzenia je možné len taxatívne ukladať zákonom alebo medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods.5 Ústavy SR. Jednou z nosných samosprávnych činností sú aj ekonomické záležitosti, ktoré obecná samospráva vykonáva. Predstavujú akýsi základný rámec zabezpečenia finančných prostriedkov pre obecnú samosprávu, čím vytvárajú priestorov na uskutočňovanie značne početných a obsahovo rôznorodých samostatných pôsobností.

Túto ekonomickú samostatnú pôsobnosť explicitne zakotvuje i čl. 59 Ústavy SR, ktorý ustanovuje konštitutívny základ daní obecnej samosprávy t. j. miestnych daní, ukladaných zákonom alebo na základe zákona. Teda na základe zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších

predpisov (ďalej len zákon o miestnych daniach), kde sú taxatívne stanovené jednotlivé druhy daní, ktoré si obecná samospráva môže vybrať vzhľadom na jej špecifické podmienky existencie.

Cieľom tohto príspevku je komparácia zákonnej úpravy dane za užívanie verejného priestranstva, ktorú obce ďalej zakotvujú vo svojich všeobecne záväzných nariadeniach. Chceme poukázať nato, či obce túto daň upravujú v súlade čl. 59 ústavy SR i prostredníctvom konkrétnych príkladov jednotlivých ustanovení všeobecne záväzných nariadení obcí (ďalej len VZN). Z hľadiska relevantnosti výpovedí jednotlivých príkladov sme si zvolili päť obcí (Brezno, Humenné, Nové Mesto nad Váhom, Piešťany a Rimavská Sobota) podľa veľkostnej štruktúry obcí s počtom obyvateľov 20 000 až 49 999.

**Daň za užívanie verejného priestranstva**

Predmet dane

Predmetom dane je podľa vyššie spomenutého zákona o miestnych daniach § 30 osobitné užívanie verejného priestranstva. Za dôležité pokladáme bližšie definovanie neznámych pojmov. Teda samotné verejné priestranstvo podľa legálnej definície zákona o miestnych daniach § 30ods. 2 *„sú verejnosti prístupné pozemky vo vlastníctve obce. Verejným priestranstvom na účely tohto zákona nie sú pozemky, ktoré obec prenajala podľa osobitného zákona.“*

Vzhľadom na zameranie príspevku je pre nás žiaduce hneď v úvode poznamenať ustanovenie § 36 zákona o miestnych daniach, explicitne určujúce obci mantinely úpravy VZN, v znení *„Obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením najmä miesta, ktoré sú verejnými priestranstvami, osobitné spôsoby ich užívania, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo počas podujatí konaných na území obce, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od tejto dane alebo zníženia dane.“*

Ak sa pozrieme na definovanie verejného priestranstva vo VZN, tak všetky skúmané mestá poňali zakotvenie veľmi odlišne. Mestá Brezno a Humenné pojem verejné priestranstvo definovali totožne so zákonom.

Mesto Nové Mesto nad Váhom definovalo v §22 bod 2 *„verejným priestranstvom je najmä cesta, miestna komunikácia, chodník, námestie, trhovisko, parkovisko, plochy parkov, verejnej zelene, plochy medzi budovami sústredenej bytovej výstavby, cintorín a pod., ktoré nie sú*

*vo vlastníctve fyzických a právnických osôb a ku ktorým nemajú tieto osoby právo hospodárenia."*

Mesto Piešťany rovnako ako mesto Nové Mesto nad Váhom demonštratívne vymenovalo, čo všetko možno za verejné priestranstvo označiť, navyše však VZN obsahuje presný zoznam parciel vymedzujúcich verejné priestranstvo na území mesta, čo tvorí príloha č. 1 tohto VZN. Navyše presne definuje, čo je možné označiť za miestnu komunikáciu[1], trvalé parkovanie mimo stráženého parkoviska[2], vnútornú[3] i vonkajšiu[4] zónu obce. Ostatné pojmy súvisiace s osobitným užívaním verejného priestranstva bližšie definuje a spája so sadzou dane.

V neposlednom rade mesto Rimavská Sobota taktiež definuje verejné priestranstvo ako *„miestne komunikácie[5], účelové komunikácie[6] a ostatné verejné priestranstvá[7] vo vlastníctve mesta"*, pričom jednotlivé pojmy explicitne definuje.

Keďže predmetom zdanenia nie je samotné verejné priestranstvo, ale špecifická činnosť, ktorá sa na ňom vykonáva, je potrebné zadefinovať i osobitné užívanie verejného priestranstva §30 ods.3, tak v pozitívnom ako i v negatívnom zmysle slova. V pozitívnom zmysle ide o *„umiestnenie zariadenia slúžiaceho na poskytovanie služieb, umiestnenie stavebného zariadenia,*

---

[1] *Miestna komunikácia pre účely tohto nariadenia, je priestor ohraničený vonkajšími hranami priekop, rigolov, násypov a zárezov svahov a pol metra za zvýšenými obrubníkmi chodníkov alebo zelených pásov. Súčasťou miestnych komunikácii sú všetky zariadenia stavby, objekty a diela, ktoré sú potrebné pre úplnosť, na zabezpečenie*

[2] *Trvalým parkovaním vozidla mimo stráženého parkoviska sa pre účely tohto nariadenia rozumie vyhradenie priestoru z verejného priestranstva, ako parkoviska pre určité vozidlo fyzickej alebo právnickej osoby označené vodorovným značením a zvislou dopravnou značkou „IP16 – Reserve", a súvislé státie vozidiel (motorové vozidlo, nepojazdné motorové vozidlo, obytný príves) na tom istom mieste po dobu aspoň 3 mesiacov, keď preukázateľne nejde o bežné parkovanie vozidla v zmysle pravidiel cestnej premávky.*

[3] *Vnútorná zóna mesta pre potreby stanovenia sadzby dane za užívanie verejného priestranstva, je vymedzená nasledovnými hranicami:*
*- východným valom obtokového ramena, Krajinským mostom, Krajinskou cestou,*
*- Hollého ulicou, Sládkovičovou ulicou, Meštianskou ulicou, Radlinského ulicou, Nám.1.mája,*
*- západným valom derivačného kanála smerom severným,*
*- od južnej fasády budovy Povodia Váhu,*
*- východne k hati na obtokovom ramene, k východnému valu obtokového ramena.*
*Grafické zobrazenie vnútornej zóny mesta tvorí prílohu č. 2 tohto nariadenia.*

[4] *Vonkajšia zóna je ostatná časť katastrálneho územia mesta mimo vnútornej zóny*

[5] *Miestnymi komunikáciami sú všeobecne prístupné a užívané ulice, námestia, parkoviská a verejné priestranstvá, ktoré slúžia miestnej doprave a sú zaradené do siete miestnych komunikácií.*

[6] *Účelové komunikácie slúžia spojeniu jednotlivých objektov a nehnuteľností s ostatnými miestnymi (pozemnými) komunikáciami.*

[7] *Ostatné verejné priestranstvá je hlavne zeleň vo vlastníctve mesta, mosty na trase miestnych alebo účelových komunikáciách, lávky pre peších, nezastavané plochy vo vlastníctve mesta a všetky verejnosti prístupné pozemky v meste okrem tých, ktoré nie sú vo vlastníctve mesta, v správe mesta, prípadne ktoré mesto prenajalo podľa osobitného zákona.*

*predajného zariadenia, zariadenia cirkusu, zariadenia lunaparku a iných atrakcií, umiestnenie skládky, trvalé parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska a podobne".* Negatívna definícia zakotvuje, že *„osobitným užívaním verejného priestranstva nie je užívanie verejného priestranstva v súvislosti s odstránením poruchy alebo havárie rozvodov a verejných sietí".*

Zatiaľ čo mesto Piešťany definíciu verejného priestranstva rozpracovalo veľmi podrobne, pojem osobitného užívania neuvádza, iba v spojení s negatívnou definíciou, čo nie je osobitným užívaním verejného priestranstva.

Rovnako i mesto Nové mesto nad Váhom nevenovalo osobitnú pozornosť rozšíreniu chápania tohto pojmu, teda ide len o úpravu zhodujúcu sa so zákonom úpravou, pričom opomenuli negatívne vymedzenie.

Mesto Brezno vysvetľuje pojem prostredníctvom príkladov, pričom okrem zákonného textu v §2 rozširuje pojem o *„umiestnenie prenosného informačného alebo propagačného zariadenia."* Je potrebné však poznamenať, že opomenuli negatívne vymedzenie pojmu.

VZN mesta Humenné v bode 2 neopomenulo negatívnu definíciu pojmu, rovnako však rozšírili zákonnú úpravu pojmu o *„rozkopanie miestnych komunikácií, chodníkov, verejných priestranstiev a zelene z dôvodu výstavby alebo vykonávania plánovanej údržby podzemných inžinierskych sietí na základe stavebného povolenia alebo územného rozhodnutia".*

V neposlednom rade mesto Rimavská Sobota definovala pojem tak pozitívne, ako aj negatívne, pričom text VZN sa zhoduje so zákonnou úpravou až na chýbajúcu činnosť predstavujúcu osobitné užívanie verejného priestranstva- umiestnenie stavebného zariadenia.

Daňovník

Daňovníkom podľa zákon § 31 zákone o miestnych daniach je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá verejné priestranstvo užíva. Keďže ide o oblasť, ktorú mestá nemôžu podľa §36 bližšie ustanovovať, preberajú zákonnú úpravu. Avšak môžeme poznamenať, že mestá Brezno a Piešťany vo svojim VZN vôbec toto ustanovenie neuviedli.

Základ dane

Tento daňový prvok je definovaný §32 v zákone o miestnych daniach ako „*výmera užívaného verejného priestranstva v* $m^2$". Rovnako ako v pri daňovníkovi mestá nemajú

splnomocnenie na toto ustanovenie, preto ustanovenie VZN je totožné so zákonnou úpravou, okrem mesta Brezna a mesta Humenné, kde toto ustanovenie absentuje.

Sadzba dane

Zákonná úprava explicitne ustanovuje §33 v zákone o miestnych daniach, že „*sadzbu dane za užívanie verejného priestranstva určí obec v eurách za každý aj začatý m$^2$ osobitne užívaného verejného priestranstva a každý aj začatý deň*“.

Tento daňový prvok je najzložitejšie upravený v jednotlivých VZN. Mestá väčšinou zakotvujú sadzby dane vzhľadom na to, čo si zadefinovali ako pojem osobitného užívania verejného priestranstva. Všeobecne možno prísť k záveru, že obce ako kritérium si nezvolili len začatý m$^2$ /deň, ale aj iné špecifické kritéria ako je lokalita v rámci mesta alebo paušálne sumy za rok v prípade parkovacieho miesta.

V prípade mesta Nové Mesto nad Váhom sa navyše rozlišuje i dátum, mesiac, kedy dochádza k užívaniu verejného priestranstva prostredníctvom umiestnenia letnej terasy, pričom zdôrazňuje na jednej strane lokalitu umiestnenie taxatívnym výpočtom ulíc, na druhej strane i druh stravovacieho alebo reštauračného zariadenia. Ako už bolo vyššie spomenuté v prípade trvalého parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska mesto sadzbu dane stanovuje v pevnej sume za miesto podľa toho, či ide o fyzickú osobu s trvalým pobytom na území mesta, fyzickú osobu-podnikateľ, právnickú osobu alebo taxislužbu.

Za najzložitejšiu úpravu sadzby dane považujeme VZN mesta Piešťany, ktoré ustanovuje sadzbu dane vzhľadom na predmet dane v niekoľkých kritériách. Príkladmo možno uviesť umiestnenie dočasnej terasy, kde mesto vo VZN rozlišuje mesiac, v ktorom dochádza k umiestneniu ( máj-september; október- apríl) , ako aj či sa nachádza vo vnútornej či vonkajšej zóne mesta. Máme za to, že keďže ide o kúpeľné mesto najzaujímavejšou pre nás je úprava umiestnenia skládok na území mesta. Mesta vo VZN rozlišuje, či ide o umiestnenie skládok materiálu tovaru alebo umiestnenie skládok tuhých palív, či veľkokapacitného kontajnera. Ďalej rozlišuje o aký časový interval sa jedná ( 7dní, 30 dní, 6 mesiacov a viac) , o akú zónu mesta ide, ako aj v akom období sa bude „*skladovať*“ ( máj-september +50%).

Vznik a zánik daňovej povinnosti

Daňová povinnosť je podľa §34 zákona o miestnych daniach časovo ohraničená dňom začatia, kedy vzniká a dňom skončenia osobitného užívania verejného priestranstva, v rámci ktorého dochádza k zániku daňovej povinnosti. V prípade tejto problematiky je nevyhnutné spomenúť, že v rámci existencie daňovej povinnosti vzniká vzťah medzi daňovníkom a správcom dane, obcou, na území ktorej sa osobitne užíva verejné priestranstvo podľa §35 zákona o miestnych daniach.

Asi práve preto, že ide o logicky odôvodniteľný výrok VZN mesta Brezno a Humenné nezakotvujú vznik a zánik daňovej povinnosti. V ostatných prípadoch mestá Piešťany a Nové Mesto nad Váhom vo svojich VZN definovali vznik a zánik daňovej povinnosti v súlade so zákonnou úpravou. Mesto Rimavská Sobota subsumovalo skutočnosť vzniku a zániku daňovej povinnosti až do ustanovenia o oznamovacej povinnosti.

Oznamovacia povinnosť, vyrubenie dane a platenie dane

Samotný inštitút oznamovacej povinnosti je upravený v zákone o miestnych daniach v §34a , pričom obec si podľa §36 určí náležitosti oznamovacej povinnosti. Daňovník je povinný oznámiť svoj zámer osobitného užívania verejného priestranstva správcovi dane najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Na základe tohto oznámenia správca dane vyrubí daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti a daňovník sa môže so správcom dane dohodnúť na splátkach, v ktorých bude plniť daňovú povinnosť. V neposlednom rade ak daňovník zamýšľa ukončiť osobitné užívanie verejného priestranstva, musí zánik daňovej povinnosti oznámiť správcovi dane do 30 dní. Ak daňovník túto skutočnosť neohlási, stráca nárok na vrátenie pomernej časti dane.

Mestá túto kompetenciu poňali rôznym spôsobom. V prvom rade je potrebné poznamenať, že oznámenie o osobitnom užívaní verejného priestranstva možno vykonať na základe žiadosti, ktorá má určité náležitosti, a to najmä kto bude osobitne užívať verejné priestranstvo, doba užívania, výmera v $m^2$ s presným určením miesta. Za veľmi dôležité pokladáme i vhodné ustanovenie §4 ods.3 VZN mesta Brezno, aby *„ku dňu skončenia osobitného užívania verejného priestranstva daňovník verejné priestranstvo uviedol do pôvodného stavu“*.

Mesto Piešťany splnomocňujúce ustanovenie §36 zákona o miestnych daniach využilo detailným opisom najmä „*udeľovanie súhlasu mesta*“ v prípade exteriérového sedenia, kedy

písomne musí byť zdokumentovaný *„návrh architektonického a technického riešenia nábytku, prekrytia terasy (aj s farebným riešením), pódia, ohradenia, reklamy, osvetlenia a pod.“*.

Mesto Rimavská Sobota zakotvuje i spôsob platby (v hotovosti, prevodom, poštovou poukážkou) a mesto Humenné upresňuje, ktorý odbor v rámci organizačnej štruktúry mesta žiadateľovi povolenie na osobitné užívanie verejného priestranstva vydá.

Oslobodenie a zníženie dane

Takéto ustanovenie sa explicitne v zákone neustanovuje, teda zákonodarca dáva *„voľnú ruku“* a zároveň splnomocnenie podľa §36 zákona o miestnych daniach obci, ukladá možnosť aby ak uzná za vhodné oslobodila určitú skupinu daňovníkov od tejto dane, buď úplným odpustením dane alebo znížením.

Všetky mestá upravili vo svojich VZN dve možnosti oslobodenia od dane. Prvým prípadom je, ak dochádza k osobitnému užívaniu verejného priestranstva buď mestom alebo ak ide o akciu, ktorá má charitatívny či verejnoprávny charakter, alebo ak sa jedná o akciu, ktorá je upravená zákon 162/2014 o verejných zbierkach v znení neskorších predpisov. Druhým prípadom oslobodenia od dane je užívanie verejného priestranstva ako trvalé parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska. Mestá vo svojom VZN sa zhodujú, že osoba, ktorá je oprávnená na oslobodenie od dane je osoba s ťažkým zdravotným postihnutím alebo vozidlo lekára poskytujúceho zdravotnú starostlivosť. Ešte by sme poznamenali, že v prípade VZN Rimavská Sobota ku oslobodeniu od dane podľa čl.18 ods. 2 dochádza aj pri *„rozpočtových a príspevkových organizáciách, ktorých zriaďovateľom je mesto, ako aj obyvatelia tej bytovky, ku ktorej patrí aj parkovisko, ktoré je a môže byť vyhradené pre obyvateľov bytovky“*. Zaujímavým oslobodením od dane môže byť aj čl. 8 ods.2 VZN Piešťany, kedy *„od dane sú oslobodené prezentácie slobodných umelcov (výtvarníkov, hudobníkova pod.) bez predaja na týchto prezentáciách“*.

Určenie dane podľa pomôcok

Ide o špecifický inštitút, s ktorým zákon počíta v prípade, že daňovník neoznámi svoj zámer na osobitné užívanie verejného priestranstva a bez súhlasu, či povolenia obce, k takémuto užívaniu dochádza. Zákon o miestnych daniach zakotvuje tento inštitút § 34b, pričom samotný postup obce pri určení dane podľa pomôcok je daný osobitným právnym predpisom, teda

zákonom 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov, presnejšie § 48 ods. 3 až 5 a §49 zákona.

Obec najprv musí daňovníka vyzvať v primeranej lehote, že opomenul oznámiť využívanie verejného priestranstva. Ak ani vtedy oznamovaciu povinnosť nesplní, obec môže pristúpiť k určeniu dane podľa pomôcok.

Obec ako pomôcku pri určovaní dane podľa §48 ods.3 daňového poriadku môže použiť tie dokumenty, *„ktoré má k dispozícii alebo ktoré si zaobstará bez súčinnosti s daňovým subjektom. Pomôckami môžu byť najmä listiny, daňové priznania, výpisy z verejných zoznamov, daňové spisy iných daňových subjektov, znalecké posudky, výpovede objasňujúce skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane, správy a vyjadrenia iných správcov dane, štátnych orgánov a obcí, záujmových združení, výpisy z účtov vedených u poskytovateľov platobných služieb a vlastné poznatky správcu dane zo zdaňovania dotknutého daňového subjektu, alebo podobných daňových subjektov“*. V našom prípade keďže základ dane tvorí výmera využívaného priestoru v $m^2$ by pomôckou pri určovaní dane mohla byť katastrálna mapa obce, kde podľa čísla parcely, by obec vedela približne vypočítať, koľko daňovník z jej verejného priestoru využíva. Alebo prizvaním znalca –geodeta, ktorý by vedel za použitia špeciálnych prístrojov presne využívanie verejného priestranstva vypočítať. Obec po určení dane podľa pomôcok oznámi vyrubenie dane daňovníkovi, ktorý je viazaný takto vyrubenú daň zaplatiť.

## Záver

Daň za užívanie verejného priestranstva je jedným z finančných nástrojov obce, ktorými si zabezpečujú potrebné finančné prostriedky do obecného rozpočtu. Z finančného hľadiska predstavuje najmä v prípade trvalého parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska pomerne konštantný prísun prostriedkov do obecného rozpočtu, v iných prípadoch ide o nepravidelný príjem, ktorý na základe vyššej analýzy závisí aj od ročného obdobia ako je to v prípade dočasného umiestnenia terasy stravovacieho zariadenia alebo reštauračného zariadenia.

Na to, aby tento inštitút mohla obec plnohodnotne využívať musí ho zakotviť prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia obce. V súlade s cieľom príspevku jednotlivé všeobecne záväzné nariadenia sme komparovali s právnou úpravou, ako aj s úpravou všeobecne záväzných nariadení obce navzájom. Možno konštatovať, že ani jedno všeobecne záväzné

nariadenie neopomenulo ustanovenie odkazujúce na súlad právnych predpisov v znení: „*mestské zastupiteľstvo mesta ... sa v zmysle § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov uznieslo na tomto všeobecne záväznom nariadení:"* Avšak i napriek tomu zneniu mnohé mestá uvádzajú v svojich VZN i znenie zákonnej úpravy, ktorú si podľa §36 zákona o miestnych daniach neurčujú.

Existujú názory autorov, najmä z prostredia prokuratúry zhodujúce sa na tom, že VZN by nemalo opisovať zákonnú úpravu, len to, na čo sú splnomocnené, v našom prípade len to, čo im určuje §36 zákona o miestnych daniach. V danom prípade teda dochádza k situácií, že obecné zastupiteľstvo hlasuje o texte zákona, ktorý už bol prijatý Národnou radou Slovenskej republiky. Rovnako i nálezom Ústavného súdu SR (nález č. II. ÚS 59/97), teda možno konštatovať, že pokiaľ má VZN sumarizujúci charakter noriem, nemožno takéto VZN označiť za prameň práva. (Alman, 2017)

Na druhej strane možno zastávať i názor, že z hľadiska prehľadnosti a logickej nadväznosti nepovažujeme za neopodstatnené, najmä v oblasti daňového práva, kedy sa podstatné daňové prvky z hľadiska teórie (subjekt, dane, základ dane, predmet dane sadzba dane), sa nachádzajú i vo VZN obcí. Avšak je potrebné, ak by takto obec postupovala, aby sledovala novelizáciu zákonov, pretože potom môže dôjsť k tomu, že skutočne VZN obce bude v rozpore so zákonom. Na druhej sa strane sa naskytuje otázka, ak už obce opisujú znenie zákona, prečo tento opis nie je dôsledný. Ako príklad možno uviesť VZN mesta Rimavská Sobota, kde v čl. 12 ods.2 síce definuje, čo je verejné priestranstvo podľa zákona tak pozitívne, ako aj negatívne, pričom text VZN sa zhoduje so zákonnou úpravou až na chýbajúcu činnosť predstavujúcu osobitné užívanie verejného priestranstva- umiestnenie stavebného zariadenia. Teda expressis verbis možno konštatovať, že mesto neoprávnene zúžilo ustanovenie zákona. Preto je možné zastávať názor, že pokiaľ obce chcú do VZN opísať i zákonnú úpravu musia byť dôsledné a pamätať na novelizáciu, s čím môže byť značný problém, keďže ešte stále obec nedisponuje značným profesionálnym aparátom.Konkrétne v prípade skúmaných VZN miest sa úprava rovnako odlišuje. Aj keď obce majú splnomocnenie na základe zákona ako je to i v prípade predmetu dane – osobitné užívanie verejného priestranstva, úpravy VZN sa rôznia.

Sme toho názoru, že z hľadiska korektnosti je zrejmé, že pokiaľ je potrebné vymedziť pojem, je vhodné upraviť pozitívnu i negatívnu definíciu. Tak i v prípade pojmu verejného priestranstva, obec môže určiť, čo predstavuje verejné priestranstvo, ale na druhej strane, keďže všetky skúmané VZN taxatívne nevymedzovali, čo tento pojem vymedzuje, je na mieste i jeho negatívna definícia, ktorá udáva hranice tohto pojmu.

Ak by sme mali zhodnotiť to, či skúmané mestá využili svoje kompetencie, je možné skonštatovať, že v plnej miere. Mestá sa venovali najmä úprave dvoch dôležitých oblastí a to najmä predmetu dane a sadzby dane. Dokonca pri niektorých mestách ako napríklad mesto Piešťany, bolo VZN najmä v prípade sadzby dane veľmi detailne prepracované, keďže má kúpeľný a turistický charakter. Na druhej strane však možno vyvstáva otázka, či a do akej miery je potrebné, aby obce vo VZN uvádzali i ustanovenia zákona, na ktoré nemajú splnomocňujúce ustanovenie za cenu straty normatívneho charakteru tohto právneho aktu.

## Zoznam použitej literatúry:

ALMAN, Tomáš. 2016. *Dozor prokurátora v územnej samospráve*. In: Štát a právo. Roč. 3, č. 3-4,s. 369-380, ISSN 1339-7753.

BABČÁK, Vladimír, 2012. Slovenské daňové právo. Bratislava: EPOS. ISBN 978-80-8057-971-5.

PALÚŠ, Igor a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 464s. ISBN 978-80-8152-442-4.

Všeobecné záväzné nariadenie č.10 /2016 Mesto Brezno v znení neskorších predpisov.

Všeobecné záväzné nariadenie č. 130/2014 Mesto Humenné v znení neskorších predpisov.

Všeobecné záväzné nariadenie č. 9/2016 Mesto Nové Mesto nad Váhom v znení neskorších predpisov.

Všeobecné záväzné nariadenie č. 2/2015 Mesto Piešťany v znení neskorších predpisov.

Všeobecné záväzné nariadenie č. 133/2015 Mesto Rimavská Sobota v znení neskorších predpisov.

Zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

Zákonom č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov.

**Kontaktná adresa autora**:

PhDr. Veronika Nováková
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66

# Zadania samorządu gminy w zakresie turystyki
# Tasks of local government in the field of tourism

**Iwona Florek**

**Abstract**
Local government are the basic organizational units of the administrative division in Poland performing their own as well as commissioned tasks also in the field of tourism. The authorities of the municipalities should coordinate and cooperate with the entrepreneurs providing tourist services, creating favorable conditions for the development of tourist entrepreneurship. An important instrument for the creation of local tourism policy is the planning instruments that are the responsibility of the local. They are responsible for the safety of tourists and are responsible for creating and maintaining tourist trails. It is also important to promote and advertise the region, which is the task of every local government

**Key words**: local government, security of the tourist, spatial economy, destination marketing, promotion of the municipality

Gmina to wspólnota samorządowa i określone terytorium, na którym ta wspólnota funkcjonuje. Aby gmina „żyła", powinna zapewniać warunki sprzyjające komfortowej egzystencji jej mieszkańców oraz przedsiębiorców przebywających na jej terenie. Na terenie wszystkich gmin występują atrakcje turystyczne, wokół których organizuje się przemysł turystyczny – przedsiębiorcy turystyczni: właściciele obiektów hotelarskich, restauracyjnych, rekreacyjnych, biura podróży, piloci wycieczek, przewoźnicy i inni kształtując produkt turystyczny i zachęcając turystów do odwiedzenia właśnie tego miejsca. Stąd wynika, że gmina tworząc dogodne warunki dla mieszkańców i przedsiębiorców, powinna także wspierać turystykę, zarówno lokalną, jak i regionalną i krajową.

Do kompetencji gminy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W zakresie turystyki do zadań własnych gminy należą sprawy:
*„1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;*
*2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;*

*3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;*

*(...)*

*4) lokalnego transportu zbiorowego;*

*(...)*

*9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;*

*10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;*

*11) targowisk i hal targowych;*

*12) zieleni gminnej i zadrzewień;*

*13) cmentarzy gminnych;*

*14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;*

*15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;*

*(..)*

*18) promocji gminy;*

*19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.5);*

*20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw."*[1]

Niektóre z wymienionych zadań mają bezpośredni wpływ na kształtowanie warunków rozwoju turystyki w regionie, jak organizacja kultury fizycznej i turystyki w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych czy drogi, ulice, mosty, place oraz organizacji ruchu drogowego, czyli niezbędna infrastruktura techniczna. Inne zaś mogą stanowić usługi kompementarne, jak: dbanie o targowiska, zieleń gminną, cmentarze. Niektóre zadania choć pozornie nie mające wpływu na turystykę, w istotny sposób wpływają na kreowanie atrakcyjnego produktu turystycznego, jak

[1] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95

sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Z punktu widzenia turystyki bowiem rozwój przestrzenny pełni jedną z ważniejszych funkcji wspierających wzrost turystycznego potencjału, gdyż może zawierać wskazania dotyczące lokalizacji i przeznaczenia terenów gminnych pod zabudowę (np. kwestie lokalizacji działek letniskowych, terenów pod inwestycje turystyczne),terenów chronionego krajobrazu, obszarów objętych ochroną konserwatorską, a także wprowadzać ograniczenie możliwości rozwoju innych form użytkowania terenu, które mogłyby obniżyć atrakcyjność turystyczną obszaru itd. (Drążkiewicz, 2009, 273).

**Planowanie zintegrowane i gospodarka przestrzenna**

Turystyka lokalna jest tą branżą, która wymaga działań skoordynowanych i planowania ze strony lokalnych władz samorządowych. Planowanie to proces ustalania celów i odpowiednich działań, by je osiągnąć. Opisując bardziej szczegółowo, jest to projektowanie przyszłości, jakiej się pragnie oraz skutecznych środków jej organizacji wymagające przygotowanej kadry oraz stosownej techniki analitycznej. Każda sfera działalności gminy, która jest postrzegana jako ważny czynnik wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, nie tylko turystyka, wymaga planowania.

Potrzeba planowania rozwoju turystyki ujawnia się zazwyczaj tam, gdzie działalność turystyczna jest główną dziedziną gospodarki, a uzależnienie innych sektorów gospodarki od turystyki jest szczególnie duże. Dotyczy to w głównej mierze obszarów recepcji turystycznej, które ze względu na koncentrację walorów turystycznych, infrastruktury turystycznej i zainteresowania turystów stanowią obszar nadmiernej penetracji ruchu turystycznego, bez uwzględnienia chłonności i pojemności turystycznej. Na tych obszarach w pierwszej kolejności ujawniają się problemy ekonomiczne, przestrzenne i społeczne, wymagające równoważenia.

Niebezpiecznym zjawiskiem jest całkowite uzależnienie rozwoju lokalnego od działalności turystycznej, które powoduje powstanie gospodarki monofunkcyjnej nie przynoszącej wymiernych korzyści dla innych sektorów gospodarki (np. rolnictwa czy rzemiosła) i nie zapewnia różnorodności zatrudnienia.

Funkcja planowania rozwoju turystyki powinna wpisywać się w ogólny system planowania rozwoju lokalnego, zatem musi być traktowana jako element planowania przestrzennego, środowiskowego, społecznego i ekonomicznego (por. Butowski, 2009, 47). Stopień, w jakim

turystyka jest uwzględniona w lokalnych planach rozwoju zależy od jej znaczenia dla społeczności lokalnej oraz od tego, w jakim stopniu władze lokalne są zainteresowane wspieraniem rozwoju tego sektora. W obecnych warunkach do kluczowych instrumentów planowania rozwoju turystyki należą: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dają one znaczne możliwości oddziaływania politycznego i charakteryzują się odpowiedzialnością, bo kształtują realia ładu przestrzennego, a co za ty idzie rozwoju gminy daleko w przyszłość (Gralak, 2008, 48)

*„Art. 3. 1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.*

*(...)*

*Art. 9. 1. W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”.”*[2]

Przedmiotem studium są treści związane ze stanem istniejącym, czyli diagnoza aktualnej sytuacji społeczno–gospodarczej gminy i uwarunkowania jej rozwoju dająca rozpoznanie obiektywnych okoliczności rozwoju oraz określające kierunki rozwoju przestrzennego i zasady polityki przestrzennej, czyli podstawowe reguły działania w przestrzeni przyjęte przez samorządy lokalne.

Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę planowania przestrzennego w gminie. Ustanawia przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, będące podstawą wydawania decyzji administracyjnych. W planie miejscowym dokonuje się również zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

*„Art. 14. 1. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu*

[2] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717

*zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”,*
*z zastrzeżeniem ust. 6.”*[3]

Planowanie rozwoju turystyki bazować powinno na podejściu, które przejawia się w umiejętności postrzegania zjawiska turystyki w kontekście funkcjonowania innych dziedzin życia społecznego zwłaszcza ochrony i dziedzictwa kulturowego, zagospodarowania przestrzennego, bezpieczeństwa publicznego, transportu, usług, rolnictwa oraz dostrzegania związków przyczynowo-skutkowych wynikających ze wzajemnych relacji. Formułowanie celów rozwoju turystyki musi uwzględniać również wpływ otoczenia: terytorialnego i globalnego (Gralak, 2008, 51).

W tak rozumianym interesie społeczno-ekonomicznym jest zadaniem gminy i jej władz aby znaleźć porozumienie pomiędzy możliwościami gminy (głównie możliwościami finansowymi), a uzyskaniem zgody na ich realizację ze strony wszystkich podmiotów zaangażowanych w obsługę turystów. Taki kompromis możliwy jest do osiągnięcia poprzez zrównoważony rozwój. W sytuacji gdy władze lokalne są podmiotem odpowiedzialnym za kreowanie polityki turystycznej, daje to możliwości uporządkowania i skoordynowania działalności wszystkich podmiotów działających na terenie gminy, zaangażowanych w obsługę ruchu turystycznego i kreujących produkt turystyczny. W rezultacie społeczność lokalna uzyskuje następujące korzyści:

- zapewnienia zrównoważonego rozwoju gminy,
- zapewnienia ładu przestrzennego,
- minimalizacji kosztów społecznych i ekologicznych,
- maksymalizacji efektów ekonomicznych.

**Bezpieczeństwo turystów**

Do zadań obowiązkowych gminy wynikających z ustawy o usługach turystycznych należy prowadzenie ewidencji obiektów noclegowych niepodlęgających kategoryzacji (pól biwakowych i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie) .

*„Art. 38. (...)*
*2. Zaszeregowania pól biwakowych dokonuje i prowadzi ich ewidencję wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia.”*

[3] Ibidem.

Warto zaznaczyć, że obiekty o takiej kategorii stanowią większość miejsc noclegowych, co tym bardziej podkreśla rolę gmin w rozwoju turystyki

Na zlecenie gminy przeprowadzane są kontrole , a w razie niespełnienia wymagań budowlanych, przeciwpożarowych czy sanitarnych lub naruszenia wymagań co do wielkości obiektu, jego wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług (odpowiednich do rodzaju i kategorii zaszeregowania obiektu) może wystosować nakaz wstrzymania świadczenia usług (dotyczy to obiektów niepodlegających kategoryzacji) lub powiadomić organ prowadzący ewidencję obiektów hotelarskich (marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego).

Ewidencja obiektów hotelarskich oraz pół biwakowych powinna być na bieżąco aktualizowana, tak by osoby zainteresowane miały pewność, że usługa, z której chcą skorzystać, jest jeszcze prowadzona w danym miejscu i przez dany podmiot. Dodatkowo ewidencja taka powinna być powszechnie dostępna, np. poprzez zamieszczenie jej w internecie w Biuletynie Informacji Publicznej gminy (Jaraszek).

Podobny charakter mają regulacje zawarte w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Za imprezy owe można uznać takie imprezy sportowe, artystyczne lub rozrywkowe, których liczba uczestników przekracza 1000 osób, w przypadku gdy impreza odbywa się na stadionie, innym obiekcie nie będącym stadionem lub terenie umożliwiającym przeprowadzenie tak dużej imprezy lub 300 osób w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie tak dużej imprezy. Władze samorządowe zobowiązane są do wydania zezwolenia lub zakazu organizowania imprezy masowej.

Bardzo ważnym zadaniem i obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym ze szlaków turystycznych, osobom pływającym i kąpiącym się w miejscach do tego wyznaczonych. Zadanie to samorządy powinny realizować we współdziałaniu z organami administracji rządowej, dyrekcjami parków narodowych, a także osobami prawnymi i fizycznymi. Dodatkowo samorządy, wypełniając te zadania, muszą ściśle współpracować z wyspecjalizowanymi do takich celów jednostkami, jak np. Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Ważna jest również ścisła współpraca z policją oraz strażą miejską, czyli służbami powołanymi do pilnowania porządku i bezpieczeństwa osób i mienia (Jaraszek).

Gmina jako gospodarz terenu jest obowiązana do zapewnienia bezpieczeństwa pobytu turystom w miejscach ogólnie dostępnych dla publiczności[4] (ulicach, placach, parkach, plażach itp.). Nie może ona tolerować złego stanu nawierzchni ulic, oblodzonych chodników, dziur w jezdni, nieczystości czy innych źródeł niebezpieczeństwa, np. uszkodzonej beczki żelaznej w przybrzeżnym pasie wody obok zagospodarowanej plaży czy stwarzającej nie-bezpieczeństwo otwartej groty przy szlaku turystycznym. jeśli jest to możliwe, źródło niebezpieczeństwa powinno zostać usunięte, nie wystarczy postawienie tablicy ostrzegawczej ani kierowanie pism do użytkowników nieruchomości (Nesterowicz, 2012, 240).

**Wyznaczanie szlaków**

Kolejnym bardzo ważnym zadaniem gminy, związanym z turystyką, jest wyznaczanie oraz utrzymanie w odpowiednim stanie szlaków turystycznych. Gminy mają jednak obowiązek dbania jedynie o szlaki turystyczne, które przebiegają przez tereny będące ich własnością. Dodatkowo gminy powinny zapewnić bezpieczeństwo turystom, którzy korzystają z tych szlaków. Często zdarza się również, że szlaki lub ich część, jak np. trasy narciarskie, przebiegają przez tereny prywatne. W takich sytuacjach gmina jest zobowiązana do zawierania umów dzierżawy z właścicielami terenów, przez które one przebiegają. Jeżeli gmina wydzierżawi taki teren, to również jest odpowiedzialna za utrzymanie znajdujących się na nim szlaków. Zobowiązana jest ona także do zapłacenia właścicielom terenów odpowiedniego wynagrodzenia za korzystanie z ich własności. (Jaraszek)

Gmina powinna usuwać źródła niebezpieczeństwa lub zmniejszyć je do granic rozsądnego ryzyka tam, gdzie to jest możliwe, albo przynajmniej umieścić odpowiednie informacje i ostrzeżenia (Nesterowicz, 2012, 242).

**Promocja gminy**

Jednym z zadań gminy jest także prowadzenie promocji swoich terenów. Zadanie to ma bardzo duży związek z promocją gminnej turystyki. Polega to głównie na informowaniu i skutecznym oddziaływaniu oraz przekonywaniu potencjalnej grupy turystów w taki sposób, by przyjechali do danej gminy co najmniej na kilka dni i zostawili tu swoje pieniądze. Turysta musi zostać

[4] Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

przekonany, że właśnie w tej, a nie innej gminie będzie czuł się najlepiej. Tak więc w promocji turystycznej ważną rolę odgrywa nie tylko produkt turystyczny, ale i to, w jaki sposób informowany jest o nim potencjalny turysta (Sitek1, 77).

Tworzenie, jak też promocja produktu turystycznego, to zadanie nie tylko dla gmin. Samorządy w wykonywaniu tych zadań powinien wspierać biznes turystyczny. A więc m.in. właściciele hoteli, moteli, właściciele zakładów gastronomicznych i transportowych, placówki kultury, administratorzy atrakcji turystycznych. To właśnie te podmioty wspólnie, za pośrednictwem regionalnej albo lokalnej organizacji turystycznej, powinny promować produkt turystyczny. Dodatkowo, aby promocja była udana i trafiała tam, gdzie trzeba, gminy powinny powierzyć ją wyspecjalizowanym organizacjom turystycznym. To głównie ich zadaniem jest promocja regionu i samorządów. System promocji turystycznej na poziomie gminy powinien być wspomagany poprzez płynnie działające placówki informacji turystycznej. System informacji turystycznej jako zespół działań polegających na zapewnieniu konsumentom i organizatorom usług turystycznych łatwego i pełnego dostępu do informacji turystycznej powinien być zorganizowany jako uporządkowany zbiór danych w dowolnym miejscu lub czasie dostępny dla turysty-konsumenta usług turystycznych. Należy zaznaczyć, że krajowym koordynatorem systemu informacji turystycznej jest Polska Organizacja Turystyczna, natomiast tworzenie gminnych centrów informacji turystycznej następuje z inicjatywy samorządów terytorialnych i jest przez nie finansowane. Mogą one przyjmować różne formy organizacyjno-prawne, wśród których najczęściej spotykane to: jednostki budżetowe zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, punkty informacji turystycznej prowadzone w ramach związku gmin lub powiatów, punkty informacji turystycznej prowadzone w formie stowarzyszenie gmin lub powiatów, punkty informacji turystycznej prowadzone przez stowarzyszenia na zlecenie gmin lub powiatów, punkty prowadzone przez podmioty komercyjne na zlecenie gminy lub powiatu i inne.

Do zadań lokalnego (np. miejskiego lub gminnego) ośrodka informacji i promocji turystycznej należeć powinno:

– udzielanie informacji (o walorach i atrakcjach turystycznych o ofercie podmiotów gospodarki turystycznej oraz tych usługodawców,

których usługi stanowią przedmiot zainteresowania turystów, o sąsiednich miejscowościach i gminach, które pragną odwiedzić turyści);

– organizacja informacji wizualnej i jej bieżąca aktualizacja;

– wymiana informacji zawartych w bazie danych ośrodka z placówkami informacji turystycznej spoza miejscowości czy też gminy;
– współpraca z organizacjami i podmiotami gospodarki turystycznej oraz innymi placówkami usługowymi w celu stworzenia bazy danych o miejscowości (gminie), znajdującej się w niej infrastrukturze turystycznej, o wydarzeniach i imprezach kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych itp.,i ich bieżąca aktualizacja;
– organizowanie i koordynowanie działalności promocyjnej, w którą będą zaangażowane podmioty świadczące usługi turystom oraz samorząd (np. przygotowanie materiałów promocyjnych miejscowości/gminy);
– reprezentowanie miejscowości lub gminy na targach i giełdach turystycznych;
– prowadzenie sprzedaży przewodników, map, widokówek, pamiątek lokalnych i regionalnych itp.;
– prowadzenie kasy wymiany walut;
– sprzedaż biletów wstępu na odbywające się w miejscowości (gminie) imprezy kulturalne, a także wycieczki po miejscowości i okolicy z przewodnikiem
– świadczenie innych usług, takich jak np. rezerwacja miejsc w obiektach noclegowych miejscowości, pośredniczenie przy zakupie przez biletów kolejowych czy na inne środki transportu publicznego, przy samochodu itp.;
– prowadzenie biblioteki turystycznej (głównie na potrzeby własne ośrodka).

Informacja turystyczna ma do spełnienia następujące funkcje:
– informacyjną, szczególnie w stosunku do turystów;
– współdecyzyjną, wyrażającą się we wpływie wywieranym na turystę w kwestii dotyczącej zakupu substytucyjnych bądź komplementarnych dóbr turystycznych;
– stymulującą i zwiększającą popyt turystów na dobra i usługi w miejscach recepcji ruchu turystycznego;
– kształtującą równowagę na rynku turystycznym [Drążkiewicz, 2009, 277-278].

Dobrą formą współpracy branży oraz samorządu terytorialnego są lokalne organizacje turystyczne oraz budowa klastrów turystycznych. Powstawanie i funkcjonowanie organizacji umożliwiają zapisy ustawy o Polskiej Organizacji Turystyczne z 1999r[5]. Trzeba zaznaczyć, że w tych organizacjach samorząd powinien pełnić jedynie rolę wspierającą.

[5] Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, Dz.U. 1999 nr 62 poz. 689.

Lokalne i regionalne ośrodki turystyczne z powodzeniem przejmują część zadań samorządu terytorialnego w przestrzeni turystycznej takich jak: prowadzenie informacji turystycznej, badań ruchu turystycznego czy organizowanie akcji promocyjnych. Zrzeszają one gminy i powiaty a także miejscowe firmy i organizacje społeczne zainteresowane rozwojem turystyki lokalnej. (Gaworecki, 2010, 149-150). Ważne, aby turystyką w miastach i regionach zarządzał jeden podmiot, który zintegruje działania władz lokalnych, przedsiębiorstw i organizacji turystycznych (Kamińska2016).

**Podsumowanie**

Samorząd gminy pełni ważną rolę w kształtowaniu lokalnej polityki turystycznej wykonując zadania własne, jak i zlecone. Do najważniejszych zadań należą: planowanie zagospodarowania przestrzennego, zapewnienie bezpieczeństwa turystom, wyznaczanie szlaków oraz promocja. Zróżnicowane są także formy zaangażowania samorządów w turystykę, są to działania, których beneficjentami jest cała branża turystyczna, takie jak budowa infrastruktury turystycznej, działania w zakresie marketingu miejscowości, utrzymanie istniejących i budowa nowych atrakcji turystycznych oraz działania służące wspieraniu jedynie poszczególnych, istotnych z punktu widzenia regionu, segmentów rynku turystycznego np. marketing turystyki biznesowej, dofinansowanie części eventów, subsydiowanie połączeń transportowych (Kamińska2016). Aktywna postawa władz gminy może znacząco poprawić sytuację firm z branży turystycznej oraz całą działalność turystyczną na swoim obszarze. Badania wskazują, że istnienie lidera (władz samorządowych) jest pierwszorzędnym warunkiem intensywnej działalności rozwojowej, a jego brak – skazaniem na pasywność i marazm rozwojowy (Kozak, 2009, 266)

**Zoznam použitej literatúry:**

1. Butowski L. (2009) Turystyka w polityce spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej w latach 1994-1999 i 2000-2006. Uwarunkowania teoretyczne, zakres rzeczowy, finansowy i przestrzenny, Warszawa.
2. Drążkiewicz J. (2009) Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce, *Rocznik Żyrardowski* 7.
3. Gaworecki W.W. (2010) Turystyka, Warszawa.

4. Gralak K. [2008] Planowanie zintegrowane jako nowoczesne podejście do rozwoju turystyki w skali lokalnej [w:] Chudy-Hyska D, Żemła M., Turysyka-innowacje-konsument, Katowice.
5. Jaraszek A. Zadania samorządu lokalnego w obsłudze turystów, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/387010,Zadania-samorzadu-lokalnego-w-obsludze-turystow.html (05.09.2017)
6. Kamińska J. (2016) Rola i zadania samorządów w turystyce, http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/rola-i-zadania-samorzadow-w-turystyce/ (05.09.2017)
7. Kozak M. W. (2009) Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem, Warszawa.
8. Nesterowicz M (2012) Prawo turystyczne, Warszawa.
9. Sitek M (2011) Turystyka miejska [w:] *Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej* (red) Lisiecki M., Sitek B., Józefów.

**Akty prawne:**

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
2. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, Dz.U. 1999 nr 62 poz. 689.
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

**Kontaktná adresa autora:**

Mgr Iwona Florek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

# The role and place of local governments in the state security system
# Rola i miejsce samorządów w systemie bezpieczeństwa państwa

**Pawel Chodak**

**Abstract**
The article is presenting meaning of self-government bodies in the safety assurance of the population as part of the system state securities. In the article a current system of the national security of Poland was expressed. The article is describing a detailed analysis of the most important provisions of law tied with the state security, in particular Constitution. Organs of the local authorities were described based on provisions of law. A distress of the state security was analysed based on statistical data of Police. Crimes which most often threaten the local population were described. In conclusion the article was presented conclusions and proposals of action..

**Key words:** national security, safety, Police, self-government, Constitution, law, crime.

## Wprowadzenie

Celem zaprezentowania roli i znaczenia samorządów w systemie bezpieczeństwa państwa, sformułowano następujące zagadnienia, które zostały scharakteryzowane. Analiza przedstawionych zagadnień pozwoliła na podsumowanie i sformułowanie wniosków.

Zagadnienia poruszone w ramach niniejszego artykułu:

1. System Bezpieczeństwa państwa – ogólna charakterystyka.
2. Wybrane przepisy prawne związane z bezpieczeństwem państwa – analiza.
3. Organy administracji samorządowej – ogólna charakterystyka wybranych.
4. Prawne uwarunkowania funkcjonowania administracji rządowej – analiza.
5. Organy bezpieczeństwa państwa – charakterystyka wybranych instytucji.
6. Współdziałanie organów systemu bezpieczeństwa państwa na poziomie samorządowym.
7. Problemy w zapewnieniu bezpieczeństwa na poziomie samorządu – rodzaje i skala zagrożeń na podstawie danych statystycznych Policji.
8. Podsumowanie analizowanego tematu oraz propozycje rozwiązań zwiększających skuteczność działalności samorządów w zapewnieniu bezpieczeństwa.

## 1. System Bezpieczeństwa państwa – ogólna charakterystyka

Podejmując rozważania na temat bezpieczeństwa narodowego należy wyjść od najważniejszego aktu prawnego obowiązującego w Polsce tj. od Konstytucji. Art. 5. Konstytucji w swojej treści

odnosi się wprost do bezpieczeństwa: Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności istnienia i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Termin pochodzi z łacińskiego słowa sine cure i oznacza stan „niezagrożenia", spokoju, pewności. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych oraz podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Ma charakter podmiotowy i odnosi się do człowieka, grupy społecznej, państwa, organizacji czy systemu międzynarodowego. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, globalne, regionalne i narodowe oraz militarne, polityczne, społeczne, fizyczne, psychiczne, socjalne, strukturalne i inne. Bezpieczeństwo ma na celu tworzenie ogólnego ładu i poczucia stabilizacji.

Bezpieczeństwo narodowe to stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, wewnętrznymi i zewnętrznymi, z użyciem sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa. Bezpieczeństwo narodowe to także najważniejsza wartość i potrzeba narodowa oraz priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych. Jest to proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwały byt i rozwój narodowy, obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie. Bezpieczeństwo narodowe to także ogół warunków i instytucji chroniących suwerenność państwa, życie i zdrowie obywateli oraz mienie i majątek narodowy. Jest to stan równowagi pomiędzy potencjałem obronnym kraju a zagrożeniem wywołanym możliwością powstania konfliktu. Jest to również stan świadomości społecznej, w którym powstający poziom zagrożeń nie budzi lęku ani obaw o zachowanie uznanych wartości poprzez posiadane zdolności obronne.

**2. Wybrane przepisy prawne związane z bezpieczeństwem państwa oraz działalnością samorządów.**

Podejmując analizę obowiązujących przepisów prawnych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa należy zastrzec, iż przywołane zostaną wybrane przez autora przepisy prawne. W pierwszej kolejności należy przywołać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która zgodnie z art. 8 ust.1 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. W artykule 10 ust. 1 wskazano na ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, który opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Prowadząc rozważania na temat bezpieczeństwa nie można pominąć roli Sił Zbrojnych, które służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Przechodząc do samorządów należy wskazać na kilka istotnych odwołań w Konstytucji do: art. 15 w którym wskazano, iż ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, natomiast zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. W wspólnocie samorządowej mówi art. 16: ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Na poziomie wojewódzkim wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów na czele której stoi Prezes Rady Ministrów.

Samorząd terytorialny został ujęty w rozdziale VII Konstytucji, gdzie wskazano, iż wykonuje on zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

**3. Organy administracji samorządowej – ogólna charakterystyka wybranych**

W świetle obowiązujących przepisów prawa, organy administracji samorządowej zostały ustanowione na trzech poziomach podziału administracyjnego kraju tj. na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Każdy z poziomów regulowany jest odrębną ustawą:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Na podstawie przywołanych przepisów prawa zdefiniowano:

**Gmina** to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium.

Organami gminy są:

1) rada gminy;
2) wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zakres działania i zadania gminy zostały wskazane w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności do najważniejszych zadań związanych z bezpieczeństwem należą sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

**Powiat** to lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium.

Organami powiatu są:

1) rada powiatu;
2) zarząd powiatu.

Zakres działania i zadania powiatu zostały określone w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania powiązane z bezpieczeństwem dotyczą m.in.:

- gospodarki wodnej;
- ochrony środowiska i przyrody;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- obronności.

**Województwo** to regionalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium.

Organami samorządu województwa są:

1) sejmik województwa;
2) zarząd województwa.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami. Zadania powiązane z bezpieczeństwem dotyczą m.in.:

- ochrony środowiska;
- gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;]
- obronności;
- bezpieczeństwa publicznego.

**4. Prawne uwarunkowania funkcjonowania administracji rządowej**

Uwarunkowania prawne funkcjonowania samorządów związane są następującymi przepisami:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum

konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.

2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolite Polskiej (Dz. U. 2017, poz. 1430).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2016, poz. 851, 1954).
4. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2016, poz. 1954).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2016, poz. 886, 1954).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990 nr 30, poz. 179).
7. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2017, poz. 209, 1566).
8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona 13 listopada 2007 r.
9. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.
10. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

## 5. Organy bezpieczeństwa państwa – charakterystyka wybranych instytucji

Organy bezpieczeństwa państwa odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do najważniejszych organów należą:

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
2. Agencja Wywiadu.
3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego.
4. Służba Wywiadu Wojskowego.
5. Centralne Biuro Antykorupcyjnego.
6. Policja.
7. Straż Graniczna.
8. Państwowa Straż Pożarna.
9. Biuro Ochrony Rządu.
10. Krajowa Administracja Skarbowa.
11. Siły Zbrojne.

12. Żandarmeria Wojskowa.

**6. Współdziałanie organów systemu bezpieczeństwa państwa na poziomie samorządowym**

Zapewnienie bezpieczeństwa ludności jest najważniejszym zadaniem państwa. Na poziomie samorządu zadania w pewnej części te zostały powierzone odpowiednio wojewodom, prezydentom, burmistrzom i wójtom.

Współdziałanie poszczególnych służb bezpieczeństwa jest niezwykle ważne dla ich skuteczności. Współdziałanie związane jest bezpośrednio z koordynacją działań. W szczególności koordynacja działań dotyczy Policji, Państwowej i Ochotniczej Straży Pożarnej i Ratownictwa Medycznego.

Sprawne zarządzanie służbami pozwoli na osiągnięcie następujących celów:

- podniesienie skuteczności ratowania życia i zdrowia;
- optymalizacja działań służb;
- optymalizacja zasobów osobowych;
- optymalizacja zasobów wyposażenia;
- kierowania właściwych służb zgodnie z charakterem zdarzeń;
- ograniczanie wydatków;
- bezpieczeństwo niosących pomoc;
- podnoszenie kwalifikacji poprze wspólne szkolenia.

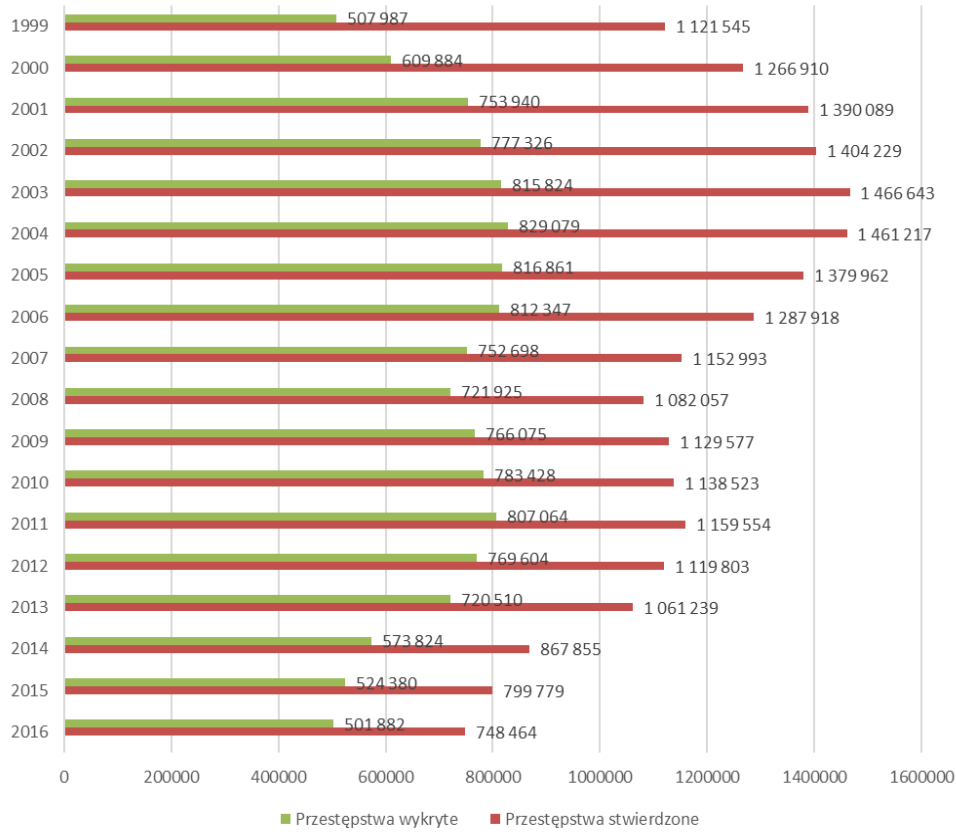
**7. Problemy w zapewnieniu bezpieczeństwa na poziomie samorządu – rodzaje i skala zagrożeń na podstawie danych statystycznych Policji**

Aby można było podejmować skuteczne działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, w pierwszej kolejności należy przedstawić faktyczny stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa a następnie poddać go analizie.

Do przedstawienia stanu zagrożenia przestępczości wykorzystano dane statystyczne Policji, które są prezentowane w przejrzysty ii czytelny sposób, gromadzone są od kilku a w niektórych przypadkach – kategoriach od kilkunastu lat, przez co pozwalają na szerszą analizę ich treści.

Jako pierwsze przedstawiono dane statystyczne wszystkich przestępstw stwierdzonych i wykrytych na terenie Polski w latach 1999 – 2016. Dane te ilustruje wykres nr 1.

**Wkres nr 1**. Przestępstwa ogółem wg jednostek podziału administracyjnego kraju - przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte

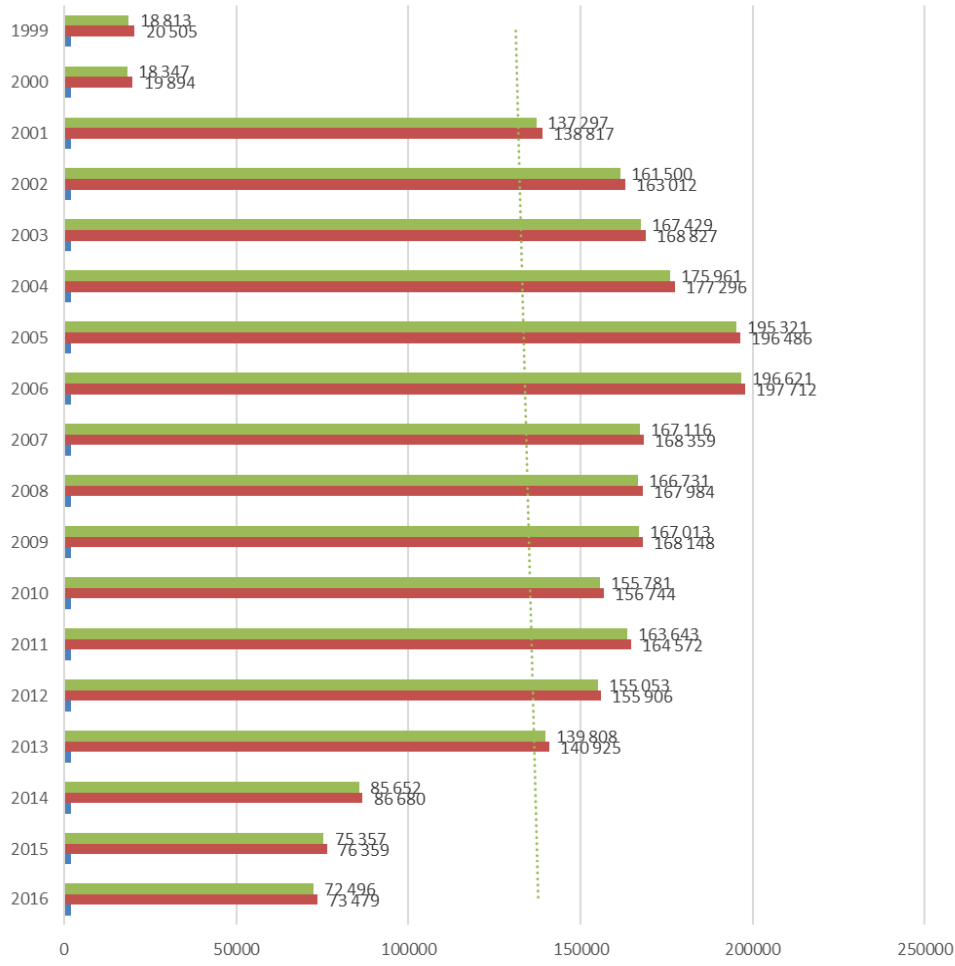



*Źródło: dane statystyczne publikowane przez policję*

Z przedstawionych danych wynika, iż największa liczba przestępstw występowała w latach 2001-2004. Od roku 2005 następował powolny spadek przestępstw, przy czym w latach 2009-2012 nastąpiła pewna stagnacja i liczba utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Z kolei od roku 2013 do roku 2016 liczba systematycznie spadała osiągając liczbę prawie dwa razy mniejszą niż w roku 2003. Reasumując, należy przyjąć iż stan bezpieczeństwa w przeciągu ostatnich kilkunastu lat w znaczący sposób uległ poprawie.

Jako kolejne przedstawiono dane statystyczne przestępstw drogowych na terenie Polski według jednostek podziału administracyjnego kraju stwierdzonych i wykrytych w latach 1999 – 2016. Dane te ilustruje wykres nr 2.

**Rysunek nr 2**. Przestępstwa drogowe wg jednostek podziału administracyjnego kraju - przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte




*Źródło: dane statystyczne publikowane przez policję*

Z przedstawionych danych wynika, iż najmniejsza liczba przestępstw drogowych była w latach 1999-2000. W latach 2001-2006 następował stopniowy wzrost przestępstw i w roku 2006 osiągnął największy wskaźnik. Od roku 2007 do 2013 następował stopniowy spadek, natomiast w latach 2014 – 2016 liczba przestępstw drogowych znacząco spadła, co oznacza, iż działania Policji, Straży Granicznej, Straży Miejskich oraz Inspekcji Transportu Drogowego była na coraz wyższym poziomie.

W dalszej kolejności przedstawiono dane statystyczne za rok 2016 dotyczące przemocy w rodzinie. Dane te zostały przedstawione w tabeli nr 1.

**Tabela nr 1.** Dane za rok 2016 – „Niebieska karta".

| **Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta"** | **73 531** (w tym 59 590 wszczynających procedurę i 13 941 dotyczących kolejnych przypadków w trakcie procedury) |
|---|---|
| **Ogólna liczba ofiar przemocy** | **91 789** |
| Liczba ofiar - kobiet | 66 930 |
| Liczba ofiar - mężczyzn | 10 636 |
| Liczna ofiar - małoletnich | 14 223 |
| **Ogólna liczba osób podejrzewanych o przemoc** | **74 155** |
| Liczba podejrzewanych sprawców - kobiet | 5 461 |
| Liczba podejrzewanych sprawców - mężczyzn | 68 321 |
| Liczba podejrzewanych sprawców - nieletnich | 373 |
| **Ogólna liczba podejrzewanych sprawców będących pod wpływem** | **46 537** |

| | |
|---|---|
| **Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta”** | **73 531** (w tym 59 590 wszczynających procedurę i 13 941 dotyczących kolejnych przypadków w trakcie procedury) |
| **alkoholu** | |
| Podejrzewani sprawcy pod wpływem alkoholu - kobiety | 1 993 |
| Podejrzewani sprawcy pod wpływem alkoholu - mężczyźni | 44 499 |
| Podejrzewani sprawcy pod wpływem alkoholu - nieletni | 45 |
| **Liczba dzieci umieszczonych w nie zagrażającym im miejscu (np. rodzina zastępcza, dalsza rodzina, placówka opiekuńcza)** | **598** |

*Źródło: dane statystyczne publikowane przez policję*

W dalszej kolejności przedstawiono dane statystyczne dotyczące cudzoziemców popełniających przestępstwa na terenie Polski w latach 2004-2012. W tabeli uwzględniono również dane dotyczące pokrzywdzonych. Dane przedstawiono w tabeli nr 2.

**Tabela nr 2.** Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw oraz osoby pokrzywdzone na terenie Polski

| KRAJ | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Armenia | 324/18 | 287/12 | 209/17 | 121/7 | 118/4 | 86/15 | 91/5 | 91/7 | 67/9 |
| Austria | 2/51 | 11/59 | 8/17 | 10/22 | 9/18 | 2/8 | 4/7 | 9/14 | 2/40 |
| Belgia | 8/40 | 22/56 | 10/46 | 7/24 | 10/41 | 13/22 | 11//10 | 8/24 | 8/13 |
| Białoruś | 656/140 | 419/115 | 361/76 | 354/72 | 206/34 | 142/47 | 157/35 | 243/70 | 230/97 |
| Bułgaria | 74/19 | 79/18 | 49/20 | 57/5 | 119/20 | 103/21 | 154/21 | 177/26 | 108/27 |
| Chiny | 7/17 | 10/9 | 5/7 | 3/7 | 0/8 | 8/16 | 5/8 | 10/18 | 19/24 |
| Chorwacja | 8/6 | 3/6 | 4/10 | 4/0 | 2/1 | 3/2 | 1/1 | 3/2 | 10/10 |
| Czechy | 50/67 | 53/70 | 34/52 | 52/40 | 46/45 | 61/47 | 65/22 | 67/44 | 98/44 |
| Dania | 4/57 | 8/59 | 5/45 | 7/28 | 9/25 | 8/18 | 6/21 | 6/13 | 4/11 |
| Estonia | 10/7 | 14/13 | 21/4 | 13/3 | 15/5 | 12/18 | 12/2 | 20/8 | 7/3 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Finlandia | 0/18 | 3/20 | 3/18 | 3/14 | 0/14 | 1/6 | 3/8 | 0/14 | 1/10 |
| Francja | 21/130 | 34/168 | 16/128 | 22/74 | 26/59 | 28/38 | 20/50 | 14/55 | 27/44 |
| Grecja | 5/8 | 3/2 | 3/7 | 3/7 | 2/4 | 4/1 | 3/5 | 2/1 | 7/5 |
| Gruzja | 32/0 | 31/5 | 48/4 | 22/1 | 17/0 | 62/1 | 101/5 | 53/6 | 49/4 |
| Hiszpania | bd | bd | Bd | 0/4 | 7/19 | 12/9 | 10/5 | 13/21 | 23/36 |
| Holandia | 27/142 | 31/140 | 21/110 | 19/84 | 15/54 | 12/36 | 14/48 | 9/46 | 26/35 |
| Irlandia | 0/9 | 2/15 | 6/24 | 3/36 | 5/12 | 1/12 | 7/17 | 9/13 | 8/16 |
| Izrael | 2/17 | 6/10 | 5/10 | 0/15 | 2/3 | 3/6 | 5/4 | 5/5 | 2/7 |
| Kazachstan | 8/6 | 11/4 | 12/1 | 12/2 | 7/2 | 3/1 | 3/0 | 4/1 | 4/1 |
| Litwa | 194/32 | 182/58 | 139/20 | 173/42 | 176/22 | 139/33 | 184/37 | 205/30 | 190/33 |
| Łotwa | 36/12 | 20/19 | 34/15 | 32/25 | 30/9 | 28/8 | 23/10 | 31/9 | 38/16 |
| Mołdawia | 22/5 | 9/1 | 24/15 | 16/3 | 12/2 | 7/2 | 7/5 | 12/1 | 11/2 |
| Mongolia | 32/15 | 28/7 | 12/9 | 19/1 | 11/2 | 14/4 | 1/4 | 7/0 | 4/3 |
| Niemcy | 303/2.301 | 298/1986 | 213/1.153 | 193/690 | 168/434 | 164/308 | 137/297 | 130/204 | 112/212 |
| Norwegia | 7/60 | 7/54 | 3/59 | 4/49 | 5/40 | 2/35 | 3/34 | 3/42 | 2/24 |
| Pakistan | 9/5 | 4/0 | 6/4 | 8/4 | 7/1 | 9/4 | 5/5 | 7/4 | 9/0 |
| Portugalia | bd | bd | Bd | 4/0 | 9/5 | 8/1 | 4/4 | 10/8 | 4/0 |
| Rosja | 191/56 | 184/47 | 166/51 | 172/79 | 169/32 | 180/39 | 133/42 | 133/29 | 119/61 |
| Rumunia | 55/7 | 76/11 | 61/15 | 55/14 | 170/11 | 134/14 | 140/15 | 159/14 | 156/16 |
| Słowacja | 23/50 | 49/66 | 33/95 | 48/78 | 67/22 | 49/16 | 42/31 | 44/16 | 31/64 |
| Słowenia | 1/4 | 3/8 | 1/4 | 1/3 | 0/2 | 2/1 | 2/2 | 2/6 | 5/1 |
| Szwajcaria | 8/39 | 4/31 | 6/25 | 1/21 | 9/11 | 18/14 | 8/14 | 11/8 | 6/9 |
| Szwecja | 10/141 | 20/114 | 14/77 | 13/50 | 11/35 | 10/23 | 7/23 | 8/30 | 25/18 |
| Turcja | 31/19 | 19/16 | 20/8 | 13/12 | 21/8 | 12/16 | 21/17 | 21/16 | 26/16 |
| Ukraina | 1.404/214 | 914/230 | 658/201 | 588/160 | 398/88 | 459/137 | 659/111 | 493/134 | 479/149 |
| USA | 16/69 | 20/61 | 15/42 | 7/64 | 14/23 | 14/32 | 10/25 | 8/43 | 6/21 |
| Węgry | 9/30 | 15/43 | 12/30 | 14/13 | 16/6 | 11/8 | 19/13 | 16/12 | 11/13 |
| Wielka Bryt. | 15/102 | 16/141 | 21/193 | 19/171 | 18/147 | 21/90 | 15/67 | 12/82 | 25/63 |
| Wietnam | 59/38 | 76/37 | 61/25 | 43/10 | 50/14 | 33/5 | 57/13 | 51/16 | 44/5 |
| Włochy | 36/100 | 34/104 | 25/83 | 25/74 | 27/46 | 28/40 | 35/35 | 24/55 | 22/45 |
| RAZEM * | 3.870/4.290 | 3.146/4.056 | 2.478/2.936 | 2.293/2.161 | 2.141/1.463 | 2034/1296 | 2319/1219 | 2242/1282 | 2152/1403 |

* W rubryce "Razem" uwzględniono wszystkich cudzoziemców, także z krajów nie uwzględnionych w tabeli.
*Źródło: dane statystyczne publikowane przez policję*

Analizując przedstawione dane, należy zauważyć, iż najwięcej przestępstw na terenie Polski popełniają obywatele Ukrainy – 479, dalej Białorusi – 230, na kolejnym miejscu są obywatele Litwy – 190. Dane to pokazują, iż największy problem mamy z osobami z zachodniej granicy Polski. Najmniej przestępstw bo tylko jedna osoba popełnił obywatel Finlandii.

Kolejną kategorią analizowanych przestępstw są zabezpieczone narkotyki w latach 2005-2013. Dane te zostały przedstawione w tabeli nr 3.

**Tabela nr 3. Zabezpieczone narkotyki 1999-2013**

| Rodzaj | 2005 | 2006* | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **amfetamina** | 308,6kg | 171,2kg | 390,5kg | 355,6kg | 384,6 kg | 518,1 kg | 393,9 kg | 593.8 kg | 639,9 kg |
| **marihuana** | 201,4kg | 91kg | 320,6kg | 459,8kg | 860,2 kg | 1 324,2 kg | 1211,1 kg | 1276 kg | 1176,7 kg |
| **haszysz** | 72,5kg | 9,8kg | 28,4kg | 114,2kg | 16,8 kg | 85,4 kg | 78,2 kg | 38,5 kg | 33,1 kg |
| **heroina** | 41,13kg | 76,3kg | 123,6kg | 78,6kg | 23 kg | 24,6 kg | 6,4 kg | 3,5 kg | 4,8 kg |
| **kokaina** | 12,8kg | 1 104kg | 154,2kg | 27,6kg | 116,2 kg | 110,9 kg | 75,5 kg | 210 kg | 19,9 kg |
| **LSD** | 2 157 szt. | 219 szt. | 322 szt. | 321 szt. | 375 szt. | 803 szt. | 743 szt. | 29 173 szt. | 355 szt. |
| **Ecstasy** | 487 001 szt. | 65 315 szt. | ok. 598 000 szt. | ponad 609 000 szt. | 204 031 szt. | 269 298 szt. | 76 090 szt. | 31044 szt. | 44 878 szt. |
| **laboratoria** | 20 | 12 | 14 | 15 | 8 | 13 | 12 | 15 | 16 |

** dane dotyczą narkotyków zabezpieczonych przez Centralne Biuro Śledcze KGP*
*Źródło: dane statystyczne publikowane przez policję*

Z analizy przedstawionych danych wynika, iż przestępczość narkotykowa jest dużym zagrożeniem pomimo szeroko zakrojonych akcji edukacyjnych oraz angażowania dużych sił Policji.

**8. Podsumowanie analizowanego tematu oraz propozycje rozwiązań zwiększających skuteczność działalności samorządów w zapewnieniu bezpieczeństwa**

Podsumowując funkcjonowanie samorządów w systemie bezpieczeństwa państwa, należy wskazać na następujące aspekty:

- samorządy spełniają istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnej społeczności;
- zwiększenie środków budżetowych na działalność służb bezpieczeństwa publicznego znacząco przyczyni się do poprawy ich skuteczności;
- zwiększenie działalności szkoleniowej z zakresu ratownictwa medycznego na poziomie lokalnym przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ludności;
- zwiększenie finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych przyczyni się do znaczącego wsparcia działalności Państwowej Straży Pożarnej;
- edukacja dla bezpieczeństwa musi obejmować swoim zakresem wszystkie rodzaje zagrożeń;
- propagowanie edukacji dla bezpieczeństwa wśród ludności, w szczególności dla osób starszych będzie wsparciem dla ogólnego poziomu bezpieczeństwa;
- zwiększenie świadomości ludności w zakresie ich praw oraz obowiązków samorządów przyczyni się do poprawy ich skuteczności;

**Zoznam použitej literatúry:**

Chodak, P. (red.) 2015. *Leksykon Bezpieczeństwo – wybrane pojęcia*, Józefów: WSGE, s. 213–302, 370. ISBN 978-83-62753-54-3.

Jakubczak, R. 2003. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa: Dom Wydawniczy BELLONA.

Pikulski, S. 2002. *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne, WSPol Szczytno

Pokruszyński, W. 2009. *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, Józefów: WSGE. ISBN 8392193687.

Sitek, B. 2013. *Własność municypalna a mienie komunalne. Wpływ doktryny politycznej na koncepcję własności komunalnej w perspektywie historyczno-porównawczej*, „Journal of Modern Science" 1/16, s. 103–118. ISSN 1734-2031.

Sitek, M. 2016. *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788325589226.

Sitek, M. 2016. *Respecting the human rights – the rights of immigrants. Between needs an capabilities of the countries hosting the migrants*, [w:] M. Sitek, S. Stadniczeńko (red.), *The rights of migrants between the needs and capabilities of the state and the international community*, Józefów: WSGE, s. 55–66. ISBN 9788362753734.

**Akty prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolite Polskiej (Dz. U. 2017, poz. 1430).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2016, poz. 851, 1954).
4. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2016, poz. 1954).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2016, poz. 886, 1954).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990 nr 30, poz. 179).
7. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2017, poz. 209, 1566).
8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona 13 listopada 2007 r.
9. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.
10. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 950

**Kontaktná adresa:**
dr inż. Paweł Chodak
Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie
*pawelchodak@wp.pl*

**Formy uskutočňovania obecnej samosprávy – recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie**

Zostavovateľka: JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach
https://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica
Rok vydania: 2017
Náklad: 80 ks
Rozsah strán: 204
Rozsah: 12,84 AH
Vydanie: prvé
Tlač: EQUILIBRIA, s.r.o.

ISBN 978-80-8152-543-8 (tlačená publikácia)
ISBN 978-80-8152-542-1 (e-publikácia)

ISBN 978-80-8152-543-8