UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

KOMPETENCIE OBECNEJ SAMOSPRÁVY A PODIEL ŠTÁTU NA ICH USKUTOČŇOVANÍ

Martin VERNARSKÝ

Rastislav KRÁL

Ondrej MITAĽ

Jana VOLOCHOVÁ

(eds.)

Košice 2019

Vydavateľstvo ŠafárikPress

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

Katedra verejnoprávnych disciplín

Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní

Recenzovaný zborník vedeckých prác z vedeckého seminára

realizovaného v rámci riešenia projektu VEGA 1/0367/19
„Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní“

Martin VERNARSKÝ

Rastislav KRÁL

Ondrej MITAĽ

Jana VOLOCHOVÁ

(eds.)

Košice 2019

Vedecký výbor vedeckého seminára:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

prof. Dr. Iván Halász, PhD.
Národná univerzita verejnej služby, Inštitút ústavného práva, Budapešť

prof. doc. JUDr. Karel Klíma, CSc. Dr. hab.
Metropolitná univerzita v Prahe

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Recenzenti:

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc. (12., 13., 14., 15., 18., 19., 20.)
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD. (1., 2., 3., 6., 7., 8., 9.)
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD. (4., 5., 10., 11., 16., 17., 21.)
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied

Vedecký redaktor:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Zostavovatelia:

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.
PhDr. Jana Volochová

Zborník vedeckých prác z vedeckého seminára a samotný vedecký seminár Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní zo dňa 24. októbra 2019 boli realizované ako súčasť riešenia vedeckého projektu VEGA č. 1/0367/19 *Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní*.

Organizačný výbor vedeckého seminára:
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD. – predseda
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.
PhDr. Miroslav Fečko, PhD.
PhDr. Tomáš Alman, PhD.
PhDr. Jana Volochová

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: www.unibook.upjs.sk
Dostupné od: 23.10.2019

ISBN 978-80-8152-782-1 (e-publikácia)

Slovo na úvod

Kompetencie obecnej samosprávy predstavujú spolu s podielom štátu na ich uskutočňovaní kombináciu faktorov podstatne determinujúcu dnešný obraz slovenskej obecnej samosprávy. Uvedená kombinácia nie je iba modelom, ktorý vytyčuje cestu k optimálnemu nastaveniu fungovania samosprávy obcí, ale je i autentickým svedectvom o postoji štátu ku skutočnému významu obcí ako nositeľov decentralizovanej časti verejnej moci.

Predkladaný vedecký zborník v istom zmysle naznačuje východiskové prístupy rovnomenného projektu VEGA č. 1/0367/19 k spracovaniu témy tvoriacej hlavný predmet záujmu riešiteľského kolektívu. Je publikovaný v počiatkoch riešenia uvedeného projektu a riešitelia plánujú z neho plynúce podnety v ďalšom procese vedeckého výskumu rozvíjať nielen smerom k adresnému pomenovaniu reálnych problémov tvoriacich prekážky rozvoja samosprávy obcí, ale aj k navrhovaniu účinných riešení identifikovaných problémov, a to tak vo sfére normotvorby štátu, ako aj pri aplikačnej činnosti jeho orgánov.

Zborník má prierezový charakter, keďže sa neobmedzuje len na pohľady jednej vednej disciplíny na obecnú samosprávu, ale je prejavom snahy o čo najvyššiu mieru pochopenia skutočnej podstaty nedostatkov, ktoré obce na Slovensku zaťažujú. Preto napĺňa ambíciu po viacodborovom vedeckom analyzovaní postavenia a kompetencií obecnej samosprávy prezentujúc pohľad ekonomický, politologický i právny.

Riešitelia vyslovujú poďakovanie všetkým, ktorí sa na prácach pri vydaní zborníku podieľali, a veria, že i v ďalších fázach svojej vedeckej práce nájdu odozvu u odborníkov v relevantných vedeckých odboroch smerujúcu k optimalizácii výsledkov riešenia projektu.

Košice, október 2019

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
vedúci riešiteľského kolektívu

Obsah

1. Dělba moci jako vertikální konkurence státu a územní samosprávy
Karel Klíma 7

2. Efektivita plnenia úloh zverených obciam na konkrétnom príklade
Juraj Vačok 17

3. Ústavnoprávne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy
Jozef Andrejčák 23

4. Aktéri komunálnej politiky v teórií a praxi
Ján Machyniak 37

5. Politologický pohľad na kompetencie obcí pri výkone volebného práva na komunálnej úrovni
Peter Horváth 47

6. Miestne referendum o odvolaní starostu obce v Slovenskej republike
Jana Volochová 59

7. Právo obce na samosprávu ako subjektívne právo
Martin Vernarský 67

8. Komunálna ústavná sťažnosť ako (ne) účinný právny prostriedok ochrany práv obcí a samosprávnych krajov?
Ladislav Orosz 77

9. K problému tzv. systémové podjatosti při výkonu státní správy orgány územní samosprávy
Martin Kopecký - Jana Balounová 95

10. Fiskální decentralizace v kontextu příjmové stránky rozpočtu obce
Václav Vybíhal 108

11. Rozhodovacia autonómia obcí vo veciach určovania výšky dotácie na mzdy a prevádzku
Lukáš Tomaš 123

12. Majetkové postavenie obce v Slovenskej republike
Dominika Vincová 135

13. Dôvod hodný osobitného zreteľa pri nakladaní s majetkom obce
Radomír Jakab 145

14. Niekoľko poznámok k právnemu postaveniu príspevkových organizácií obcí
Peter Molitoris 154

15. Všeobecne záväzné nariadenia obcí - nové pohľady
Marian Hoffmann 164

16. Úloha štátu v procese zintenzívnenia medziobecnej spolupráce
Richard Brix 174

17. Význam informačných technológií pri informovaní verejnosti v 21. storočí
Ondrej Mitaľ 185

18. Kompetencie a úlohy obce pri presadzovaní práva na priaznivé a životné prostredie
Michal Maslen 200

19. Vybrané aspekty aktuálnej právnej úpravy hazardu v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike
Tomáš Alman 223

20. Opatrenia proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach
Matúš Vyrostko 236

21. Výkon kompetencií v oblasti sociálnych služieb vo vybraných obciach v okrese Rimavská Sobota
Oskár Tóth 246

1. Dělba moci jako vertikální konkurence státu a územní samosprávy

The separation of powers as a vertical competition between the state and local and regional self-governmnent

Karel Klíma

Abstract

The relation between state administration and the territorial selfgovernment is presenting in the european constitutional model as a mode of the vertical separation of the powers. Historicaly, is it depending by the continual evolution of the deconstruction of an absolut totalitarien monarchical power, wich started an action of the decentralisation of the public power. This action of the decentralisation has been connected with the liberalisation and democratisation of public power, and has been based upon legislative delegation of the material competencies to the territorial selfgovernment bodies. In the same time, the state bodies based on the governmental insitutions are presenting as a main governing fenomenon in the state, wich one part of the public power is executing intermediary by the territorial selfgovernmental bodies. As a main purpose of this article is it the analysis of the range and the intensity of the subordination of territorial selfgovernment bodies in the relation to the state administrative power.

Key words: territorial selfgovernment, vertical separation of the powers, decentralisation of the public administration, independent field, delegated field.

Úvod

V současných ústavních demokraciích kontinentální Evropy je ústavní vývoj po II. Světové válce charakterizován takovým vývojem veřejné správy, kdy ústavně zásadní model parlamentní formy vlády jako ústřední konstrukce moci státní je dále rozvinut určitou strukturou decentralizace státní správy na regionální, případně i nižší úrovni, respektive i orgány dekoncentrovanými. Současně tuto decentralizovanou veřejnou správu tvoří i systém orgánů územní samosprávy s oddělenými pravomocemi, svěřenými jim zákonem. Existuje tak zvláštní ústavní vztah založený na delegaci určité části veřejné správy z orgánů centrálních na orgány samosprávné, ústavně podřazené orgánům ústředním,

jimi kontrolovatelné, ale systémově relativně samostatné. Pokud na této premise postavíme otázku celkového postavení orgánů územní samosprávy v systému ústavní moci, pak lze konstatovat, že se jedná o určitý typ vertikální dělby moci, a to se zvláštními parametry, do jisté míry odlišnými od obvyklých pravidel tzv. horizontální dělby moci (na centrální úrovni). Smyslem tohoto článku je tak posoudit teoretickou konstrukci přítomnosti tzv. vertikální dělby moci, a zjistit tak do jaké míry úroveň její decentralizace naplňuje kritéria konkurence schopnosti s centrální mocí správní. [1]

1. Dekonstrukce původní absolutně monarchické moci

Jako stěžejní historicko-genetickou hypotézu lze postavit tezi v tom smyslu, že současná evropsko-kontinentální koncepce územní samosprávy je ovlivněna způsobem liberalizace, demokratizace a decentralizace původního zcela centralizovaného administrativního státu. Je však třeba zkoumat konkrétní národně státní kultury, především pak tradice monarchického fungování v Evropě,[2] z něhož se různými revolucemi přinášejícími demokratické prvky vyvinula struktura decentralizace a především pak koncepty územní samosprávnosti. Systém organizace veřejné moci v místech je pak koncipován v závislosti na systému administrativně-územního členění. To vše bylo závislé na „vůli“ panovníka „ovlivněné“ právě revolučním odporem vůči absolutismu.[3] Nicméně, územně samosprávné decentralizace měly velmi osobité národní zvláštnosti.[4]

---

[1] Autor této studie je trvale zastáncem konstatování, že v případě územní samosprávy jde o „zvláštní oddělenou ústavní moc“, která se opírá o zákony provedenou koncepci tzv. samostatné působnosti obcí a krajů, a současně i o soudně právní ochranu těchto, jakož i o volební samostatnost, apod., k tomu blíže in: KLÍMA, Karel. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 108.

[2]Tak, samospráva, ve své podstatě jako „komunální“moc, v zásadě nezávislá na moci centrální, jako například **angloamerický** model, nebo, ve vývoji revolučních dějin vybojovaná, postupnou regionalizací a decentralizací **evropsko-kontinentálního** typu, k tomu viz blíže in: BLAHOŽ, Josef., BALAŠ, Vladimír., KLÍMA, Karel. Srovnávací ústavní právo, Praha: 1998, s. 308 a násl

[3] Zde k připomenutí, obce v Rakousku-Uhersku byly založeny zákonem v roce 1849. Podle Z. Koudelky byl v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za Habsburské monarchie přítomen „prvek politického odboje proti centralistickému a německému státu“ a „z hlediska národního byla územní samospráva chápána jako národní slovanský prvek proti cizímu státu“, k tomu srov. in: KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Linde Praha, a.s., 2007, s. 15.

[4] Tak například na Slovensku existovala od první poloviny 13. století tradice šlechtické samosprávy tzv. komitátů (stolic), přičemž se řada měst vymanila ze

2. Územní samospráva jako součást vertikální dělby moci

Jestliže vyjdeme s premisy v tom smyslu, že rozhodovací činnost orgánů územní samosprávy je (alespoň částečně) skutečně „samostatná“, pak docházíme k hypotéze, podle níž je třeba v současných demokratických státech evropského kontinentu hovořit o různých verzích tzv. vertikální dělby moci.

„Vrchnostenský“ charakter státní moci vymezuje pravidla i rozsah moci samosprávné delegací pravomocí a věcné působnosti „shora“. Jedná se o určité sebeomezení státní moci ve prospěch samosprávy.[5] V prostředí ústavní demokracie tak musí jít o zásadní politicko-mocenské rozhodnutí zákonodárce, samozřejmě souladné s ústavními dispozicemi.[6] Za (první) rozhodný faktor pro určení vztahu státu a samosprávy je tak třeba považovat vnitřní uspořádání státu.[7] Od tohoto uspořádání se totiž nejen odvíjí struktura subjektů a vykonavatelů veřejné správy toho kterého státu, ale následně i systém způsobů a provádění dozoru nad výkonem samosprávy. Stát nejenže zřizuje samosprávu a podrobuje ji své kontrole, ale dovoluje státní moci, aby zasahovala do územní samosprávy.[8]

Z hlediska zde analyzovaného řešení, tedy modelu vertikální dělby moci, je třeba dále posoudit, zda zvláštní středoevropský model reprezentovaný například českou a slovenskou úpravou pojetím tzv. samostatné a tzv. přenesené

---

závislosti hradních pánů – županů. A až po roce 1848 dochází k demokratizaci stoličních (župních) samosprávních orgánů (viz „císařský patent č. 170/1849 Ř. z.), k tomu blíže in: TRELLOVÁ, Livia. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2018, s. 52.

[5] Srov. Z. Koudelka, ib idem, s. 22.

[6] Podle Ústavního soudu ČR „má zákonodárce široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické“, srov. k tomu pl. ÚS 34/02, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. č. 29, č. 18, s. 141.

[7] I delimitace přirozených regionů má svůj zásadní politicko-motivační efekt, založených na přirozených demografických metropolích a jejich samosprávných ambicí – k tomu je v Čechách charakteristický vývoj regionální konkurence, například Hradec Králové ve vztahu k Pardubicím, nebo Liberec a Ústí nad Labem, Plzeň a Karlovy Vary, ale i v otázce charakteru konkurence „okresního“ rozměru (příkladmo: královská města Žatec a Louny v České republice).

[8] K tomu Z. Koudelka, ib idem, s. 24

působnosti vůbec dělbu moci naplňuje, moderuje, dostatečně samosprávu představuje, apod.[9]

Stát totiž zůstává garantem veřejné správy země, když vztah územní samosprávy a státu je zejména předurčen tím, že stát ústavou a zákony vymezuje rámce samosprávy. Samosprávě je tak parlamentní státní mocí umožněno, aby svůj konkrétní vnitřní systém a pravidla vnitřního života upravila normami vnitřního života schvalovanými jejími legitimními orgány. Zdrojem politické legitimity samosprávné moci je pak zejména personální základ územní samosprávy, neboli konkrétní územně demografická a občanská pospolitost v místech a na vyšších administrativních úrovních.

Systém územní samosprávy je jako mocenský systém vyčleněn v hierarchii jednotné moci jako systém vertikálně podřazený v hierarchii jednotné moci vůči systému centrálnímu. Rozvíjí se takto jako podzákonná složka celostátního systému normativní právní úpravy. Právní akty územní samosprávy jsou přitom zařazovány do kategorie pramenů práva všeobecně zavazujícího. Zastáváme názor v tom smyslu, že právo územní samosprávy je svým podzákonným charakterem zařazováno do tzv. „druhé moci“, tedy výkonné a nařizovací.[10] Normotvorná činnost orgánů územní samosprávy představuje tzv. místní (obecní, okresní, regionální, atd.) právo.[11] Komparativně blízké ústavní systémy (Česká republika, Slovenská republika, Polská republika, Maďarsko, atd.) vymezují totiž právo podústavní a podzákonné.[12] Nejen tedy vyčlenění územní samosprávy ve zvláštní hlavě Ústavy České republiky nás trvale vede ke konstataci, že se jedná o jakousi „čtvrtou moc“.[13]

---

[9] M. Jesenko k tomu, vstřícně konstatuje, že „zákonodárce tím, že stanovil samostatnou působnost obce generálním způsobem, (všechny úkony související se správou obce a jejího majetku), doplněným o demonstrativní výčet a v návaznosti na negativní vymezení ve vztahu ke státní správě, jí vymezil dostatečným způsobem, který je konformní s principem subsidiarity“, k tomu blíže in: JESENKO, Michal. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. UPJŠ, Košice, 2017, s. 35.

[10] Tak KOUDELKA, Zdeněk, *Samospráva*, Praha: LINDE, a.s., 2007, s. 228

[11] Srov. k tomu in: DABEK, Dorota. Prawo miejscowe. Warszawa.Wolters Kluwer Polska, 2007, s. 47.

[12] Pokud D. Dabek užívá pojmu „místní právo“, pak se opírá o text Ústavy Polské republiky, v níž se v článku 87 odst. 2 užívá dikce „akty prawa miejscowego“.

[13] K tomu autor blíže in: O právu ústavním……..., tamtéž, s.107 a násl., shodně Z. Koudelka, Samospráva, ib idem, s.25, nebo L. Trellová In: Ústavnoprávne aspekty....., tamtéž, s. 27 a násl.

3. Věcný rozsah působnosti obecní samosprávy jako podstata samosprávné funkce

Jak již výše řečeno, charakter veřejné správy vykonávané na základě zákonů orgány územní samosprávy má v zásadě výkonný a nařizovací povahu, tedy jakési decentralizované a z centrální výkonné funkce vyčleněné části správy země v místech a vyšších administrativních jednotkách. Moc výkonnou v tomto smyslu konsolidovaně považujeme za tzv. služby veřejného zájmu, tedy jako hmotně právně definované úseky (sektory, oblasti, sféry) společenského života, v nichž se na základě zákonů realizuje výkonná složka státní moci, tedy i vyčleněná složka moci územně samosprávné. Naše pojetí tzv. organizace služeb veřejného zájmu (veřejné služby) je založeno na premise, podle níž stát a všechny složky veřejné správy realizují určité rozhodovací a organizační činnosti ve prospěch společenského pořádku, organizace a služeb veřejnosti.[14] Ve státně mocenské praxi se pak tyto činnosti organizují v jednotlivých typických či specializovaných rezortech státní správy. Výkon řady těchto činností musí stát garantovat zejména s ohledem na jejich profesionalitu, materiální náročnost, výlučnost mocenského zájmu, z důvodu nezbytnosti zkoncentrovat a aktivizovat efektivní prostředky k řešení krizových situací, jakož i třeba z důvodu zachování národních a kulturních hodnot, atd.[15]

Dále, Evropa je výrazně ovlivněna regionalizací, což znamená, že i charakter územní samosprávy z hlediska plnění veřejných funkcí je předurčen autonomním vývojem lokálních, zemských i přírodně zvláštních evropských regionů.[16] Na základě výše řečeného, lze dovodit i hypotézu v tom smyslu, že organizace služeb veřejného zájmu, a speciálně veřejné služby občanům, mají i svoji místní, okresní či regionální dimenzi, která je spjata s několika zvláštními kritérii, jako jsou: 1. služba prospěšná přímo obyvatelům, správa lokality se zřetelem k jejím zvláštnostem demografickým, dopravním, ekologickým, atd. 2. dostupnost služeb zdravotních, školských, zásobovacích, dopravních, atd. 3. rozvoj podnikatelské svobody a zaměstnanosti, 4. rozvoj a využití zdrojů

[14] K pojetí této funkce blíže in: KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 3. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 176.
[15] Ib idem, s. 176 a násl.
[16] T. Jonáková v tom smyslu vyjmenovává typy rozsahu veřejných služeb podle oblastních tradic v Evropě jako: a) rozsah veřejných služeb v zemích anglosaské tradice, b) v zemích kontinentální tradice, c) v zemích skandinávské tradice, c) v zemích středomořské tradice, d) v zemích východoevropské tradice, e) v zemích jihovýchodní evropské tradice, k tomu blíže in: FIALA, Zdeněk a kol. Evropská veřejná správa. Univerzita Jana Ámose Komenského Praha, 2015, s. 237 a násl.

volnočasových, turistických, lázeňských, apod. Konkrétní národní legislativní koncept takto ovlivňuje vyčleněnou část veřejné správy svěřenou územní samosprávě.[17]

4. Demokratický základ územní samosprávy

Politicko-rozhodovací legitimita orgánů územní samosprávy vyplývá, jak známo, z autonomního volebního vytváření těchto orgánů obyvateli obce (okresu, kraje, apod.). Z hlediska personálního je tak územní samospráva co do složení jejích řídících orgánů zcela oddělena od ústředně-státního rozhodování. Stát si vždy samozřejmě zachovává výlučnost legislativního nastavení volebního procesu, správu volebního procesu, a to včetně gesce při organizaci volebního procesu, nese břemeno volebních nákladů a soudně garantuje

[17] Tak maďarský zákon o územní samosprávě sice neposkytuje taxativní výpočet veškerých samosprávních úkolů, přičemž demonstrativně za nejdůležitější považuje: 1. místní rozvoj a organizování sídelní struktury, 2. zabezpečování provozu jednotek územní samosprávy (jako je správa veřejného osvětlení, hřbitovy, místní komunikace, kominické služby, správa veřejných parků, jiných veřejných prostranství, zabezpečování veřejných parkovacích míst pro motorová vozidla , 3. pojmenovávání veřejných prostranství, 4. zabezpečování poskytování základní zdravotní péče a poskytování služeb, jejichž cílem je utváření zdravého způsobu života, 5. životní prostředí a zdravotnictví (zejména udržování čistoty v obcích, zabezpečování čistého životního prostředí, dezinsekce a deratizace), 6. péče o mateřské školy, 7. poskytování služeb na úseku kultury (především ochrana kulturního dědictví, zabezpečení veřejných knihovnických služeb a podpora kin, divadelnictví a kulturních aktivit místní komunity, 8. sociální péče a péče o děti, 9. hospodaření s byty a bytovými prostory, 10. zabezpečování péče a rehabilitace bezdomovců a zabezpečování předcházení bezdomovectví, 11. místní ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, vodní hospodářství, odstraňování škod způsobených povodněmi, zásobování pitnou vodou, odvádění odpadových vod a ekologické nakládání s odpadovými vodami, 12. obrana, civilní obrana, ochrana před katastrofami, zaměstnávání v místech ve veřejném zájmu, 13. úkoly spojené s místními daněmi, řízením hospodářské činnosti a turismem, 14. zabezpečení odbytu zboží vyráběného místními výrobci, včetně možnosti víkendového prodeje, 15. záležitosti sportu a mládeže, 16. národnostní záležitosti, 17. spolupůsobení při zabezpečování veřejné bezpečnosti v místech. 18. zabezpečení místní veřejné dopravy, 18. organizace odpadového hospodářství, 19. teplárenské služby 20. vodárenské služby v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem, viz k tomu in: NOVOTNÝ, Vladimír, KLÍMA, Karel, KRÁLIKOVÁ, Kristína, DUDOR, Ladislav, Veřejná správa v zemích Visegradské čtyřky (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika, Praha: LEGES, 2017, s. 74

případné řešení volebních sporů.[18] Do volební politické struktury v místech a regionech se přitom sice může promítat centrální stranicko-politický systém, ale volební systémy různě umožňují vznik tzv. volebních stran, případně i kandidatury tzv. nezávislých kandidátů.

5. Majetkoprávní podstata územní samosprávy

Jako zcela zásadní otázka rovnocenně souběžná se způsobem zákonného vymezení rozsahu věcné působnosti územní samosprávy se jeví posouzení autonomie majetkové, finanční, daňové a poplatkové, a tedy i celkově příjmové. Jak provoz orgánů, úřadů a institucí územní samosprávy, jejích účelových institucí, včetně podnikatelských, tak celá řada samosprávných rozhodnutí musí být totiž kryta finančními dispozicemi územní samosprávy. Stát takto opět zákony určuje příjmové zdroje samosprávy, tedy jako: a) podíly na celostátních daních, b) místní daně a poplatky, c) dotace z veřejných rozpočtů, d) rozsah příjmů ze správních činností (správní poplatky), a případně zdroje jiné. Zcela autonomní jsou poté příjmy z vlastního hospodaření v rozsahu, který zákony připouštějí.

6. Vládní moc vykonává správu země i prostřednictvím působnosti přenesené na subjekty územní samosprávy

Zvláštní zákony stanoví rozsah věcné působnosti a způsoby jejího výkonu v otázkách, v nichž (některé) orgány územní samosprávy vykonávají státní správu (v české nebo slovenské verzi jako tzv. působnost přenesenou).[19] Rozsah této působnosti se vztahuje k jednotlivým úsekům státní správy. Jde tak o samosprávu modifikovanou souběžným výkonem státní správy. V systému výkonných orgánů obcí, měst, zejména pak měst statutárních, jakož i úřadů regionálních (krajských, apod.) je tak přítomna profesionální úřednická složka, zčásti v pozici v obdobné právní pozici jako funkcionáři státní služby.

Co je z pohledu v konceptu této studie podstatné, v tzv. přenesené působnosti jde namnoze o správní činnosti procesního charakteru v konečném důsledku řízené, dozorované či kontrolované správními orgány vyšších

[18] V České republice například rozhodují o žalobách na neplatnost komunálních voleb pravomocně správní senáty krajských soudů (bez možnosti opravného prostředku, s následnou možností účastníka řízení podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu).

[19] V oblasti přenesené působnosti mohou výkonné orgány na základě zmocnění zákona a v jeho mezích vydávat v České republice tzv. nařízení, k tomu blíže in: KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 594.

územních samosprávných celků nebo i orgány ministerskými. Zde zejména legislativní ingerence centrální státní správy, jakož i rozhodovací podřízenost nebo instančně procesní podřazenost orgánů územní samosprávy a především skutečná úloha úřední komunikace po linii ministerské, určuje skutečnou úroveň mocenské podřazenosti systému územní samosprávy ve vztahu k moci vládní a (multi)ministerské.[20]

7. Dohledová činnost státní moci umocňuje administrativní dominanci státní správy vůči územní samosprávě

Vztah celorepublikové centrální legislativy a normotvorby územní samosprávy je založen na tom, že rozhodování mocí ústavodárné, zákonodárné i výkonné (dekretálně - nařizovací) jsou moci územně samosprávné normativně nadřazeny. Součástí vertikální dělby moci musí být i kontrola (dozor, dohled) nad tím, zda územní samospráva se svojí normativně rozhodovací činností „pohybuje“ v zákonem vymezeném rámci (veškeré) působnosti. Vycházíme takto z premisy, podle níž může stát samosprávu kontrolovat pouze z hlediska ústavnosti a zákonnosti jejích aktů. Tato kontrola takto případně sleduje kompetenční, hmotněprávní nebo procesní rozpor aktů územní samosprávy s právním řádem, ale i soulad procesu přijetí takových právních norem se zákony.[21]

Ze srovnávacího pohledu je podstatné, že výše uvedenou dozorovou, dohledovou, resp. kontrolní pravomocí vůči orgánům územní samosprávy

[20] Zde namátkou vyjímáme (v případě České republiky) například: správu osobního statusu občanů, rozsah působnosti místní (městské) policie, veřejnou správu stavební, živnostenskou nebo požární ochrany, řešení krizových stavů (součinnost v integrovaném záchranném systému), správu odpadového hospodářství, součinnost v systému sociální pomoci, součinnost ve správě vodního hospodářství, životního prostředí, atd.

[21] Předpokládejme, že orgány územní samosprávy rozhodují v oblasti vydávání obecně závazných právních předpisů přiměřeně v zákonné delegaci v rámci všech odvětví veřejného práva (ústavního, obecně správního, včetně jeho odvětví, práva přestupkového, finančního, atd.). Samozřejmě, že se chovají taktéž jako soukromoprávní subjekty, a to zejména když vstupují do smluvních vztahů práva soukromého, do vztahů odpovědnostních, a podléhají taktéž v určitém rozsahu trestní odpovědnosti právnických osob.

mohou ze zákonů disponovat jak orgány státní správy,[22] tak orgány prokuratury,[23] tak orgány zvláštní.[24]

8. Spravedlnostní aspekty vertikální dělby moci

Vztah moci soudní a moci územně samosprávné je zpravidla nastaven tak, aby soudnictví územní samosprávu chránilo v její určité samosprávné autonomii ale současně i zabránilo excesům orgánů územní samosprávy spočívajícím ve vykročení z věcného či procedurálního zákonného rámce.

Možnost zasahování státní moci do moci samosprávné se tak děje jednak prostřednictvím správního soudnictví (přezkum individuálních aktů aplikace práva), tak prostřednictvím soudnictví ústavního (přezkum obecně závazných právních aktů). Kritériem těchto zásahů je přitom posouzení zákonnosti těchto aktů, případně jejich ústavnosti.[25]

Závěr

Z výše uvedené studie především vyplývá, že tzv. vertikální dělba moci se v komparativně sledovaných evropských kontinentálních systémech uplatňuje v oblastech veřejné služby, především lokálně blízké obyvatelstvu. Odlišně od státní moci územní samospráva personálně legitimovaná a se znalostí zejména lokálních zvláštností a potřeb je potenciálně schopna v zákonném rozsahu samosprávného rozhodování vytvořit v každé dělbě moci konkurenční prostředí vůči centrální moci, a to zejména správní. Takovéto prostředí má samozřejmě objektivní podmínky (zejména rozsah samosprávné věcné působnosti), jakož i podmínky subjektivní (různá kvalita a manažerské schopnosti personálního sestavu volených orgánů územní samosprávy) tuto pozici v dělbě moci skutečně prokázat.

---

[22] V tom smyslu v České republice může ministerstvo vnitra pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky obce a věc předložit k rozhodnutí Ústavnímu soudu ČR.

[23] Tak se ve Slovenské republice může prokurátor zúčastnit zasedání obecního zastupitelstva k projednání jím podaného protestu, k tomu blíže in: JESENKO, Michal a kol. Obec jako subjekt tvorby práva. Košice UPJŠ, 2015.

[24] V Polské republice mohou jako orgány kontroly vystupovat ve vztahu k orgánům územní samosprávy v oblasti záležitostí finančních tzv. regionální účetní komory, srov. k tomu čl. 171 odst. 2 Ústavy Polské republiky.

[25] K ústavní stížnosti zastupitelstva územního samosprávného celku srov. autor in: Ústavní právo, 5. aktualizované …....., tamtéž, s. 739 a násl

Literatura

DABEK, Dorota. Prawo miejscowe. Wolters Kluwer Polska, Sp. Z o.o., 2007, ISBN 978-83-7526-087.

FIALA, Zdeněk a kol. Evropská veřejná správa. Univerzita Jana Ámose Komenského Praha 2015, ISBN 978-80-74-52-110-2.

JESENKO, Michal. Obec jako subjekt tvorby práva. Košice, UPJŠ, 2015, ISBN 978- 80-81-52-372-4.

JESENKO, Michal. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Košice, UPJŠ, 2017, ISBN 978-80- 8152-539-1.

KLÍMA, Karel. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2012, ISBN 978-80-7357-757-5.

KLÍMA, Karel a kol. Odpovědnost územní samosprávy. Metropolitan University Prague Press, 2014, ISBN 978-80-87-956-O9-0.

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

KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, ISBN 978-80-7380-606-4.

KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Linde Praha, a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5.

NOVOTNÝ, Vladimír, KLÍMA, Karel, KRÁLIKOVÁ, Kristína, DUDOR Ladislav. Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky. Praha LEGES, 2017, ISBN 978-80-7502-2015-8.

PALÚŠ, Igor, JESENKO, Michal, KRUNKOVÁ, Alena, Obec jako základ územnej samosprávy. Košice, 2018, ISBN 978-80-8129-003-9.

TRELLOVÁ, Livia. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-8168-842-3.

Kontakt na autora

Prof. et doc,. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
Metropolitní univerzita Praha
karel.klima@mup.cz

2. Efektivita plnenia úloh zverených obciam na konkrétnom príklade[1]

Effectivity of the Performance of the Tasks of the Municipalities on the Particular Example

Juraj Vačok[2]

Abstract

The author points out the particular decision of the Supreme Court of the Slovak Republic which subject matter was the dispute between the municipality and private person. On the example of this decision, the author points out the problem with too general establishment of the provisions establishing obligations of the holders of public power. According to his opinion, the new legal norms should be adopted with the knowledge, that the holders of public power will be able to realize the obligations established by law. Otherwise, the state creates the rules which do not function. This approach is not responsible and distorts the relationships between the state and its citizens.

Keywords: municipality, holder of public power, right to access to the information, Supreme Court of the Slovak Republic, legislative power

Úvod

Efektivita vykonávania úloh zverených subjektu verejnej moci závisí od viacerých faktorov. Väčšina z týchto faktorov má pritom neprávnu povahu. To aj napriek tomu, že každá jedna úloha musí byť zverená držiteľovi verejnej moci právnym predpisom minimálne so silou zákona.[3]

Všeobecne by malo platiť, že právne predpisy sa musia dodržiavať. Pokiaľ však zákonodarca dostatočne nezváži dopady novo vytvorených právnych noriem, môže sa stať, že napriek snahe subjektov právnych vzťahov

---

[1] Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy podporenej Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod evidenčným číslom projektu APVV-17-0403.

[2] Autor pôsobí v pozícii docenta na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte, Katedre správneho a environmentálneho práva.

[3] K uvedenému bližšie pozri článok 2 právneho predpisu číslo 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien.

nebude možné práva a najmä povinnosti vyplývajúce z týchto právnych noriem naplniť.

Vo svojom článku ilustrujem na jednom už pomerne staršom rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky situáciu, kedy podľa môjho názoru zákonodarca nedostatočn zvážil všetky dopady, ktoré súviseli s prijatím nových právnych noriem. Konkrétne právnych noriem spojených s povinnosťou obcí komunikovať prostredníctvom dokumentov podpísaných zaručeným elektronickým podpisom. Po vykonanej analýze sa následne snažím získané poznatky zovšeobecniť a ponúknuť určité závery smerom do budúcna.

Za základné metódy, ktoré používam, možno označiť analytickú metódu, metódu abstrakcie a metódu indukcie.

1. Súdne riešený problém

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením zo dňa 27. 11. 2013 vydaným v konaní 7Sži/7/2013 zrušil rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 19. 6. 2013 vydaný v konaní 23S/87/2013 a konanie zastavil. Zároveň zaviazal žalobcu zaplatiť žalovanému náhradu trov konania vo výške 496,69 €[4] (ďalej len uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky).

Predmetom sporu riešeným v rámci správneho súdnictva bolo neposkytnutie informácie, ktorú žiadateľ žiadal sprístupniť doručeným e-mailom s pripojeným zaručeným elektronickým podpisom na adresu žalovaného. Žalovaným bola obec. Žalobca tvrdil, že v konaní boli vydané dve fiktívne rozhodnutia o nesprístupnenie informácii podľa § 18 odseku (3) zákona číslo 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o slobode informácií).

Krajský súd v Banskej Bystrici vyslovil vo svojom rozhodnutí názor, že v danom prípade boli vydané dve fiktívne rozhodnutia. Obe tieto rozhodnutia zrušil pre ich nepreskúmateľnosť podľa vtom čase účinného § 250j odseku (2) písmena d) zákona číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok. Náhradu trov konania nepriznal.[5]

---

[4] Predmetné uznesenie je zverejnené na internetovej stránke https://www.nsud.sk/data/att/26547.pdf, 14.9.2019.

[5] Na strane 2 uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa uvádza, že Krajský súd v Banskej Bystrici *fiktívne rozhodnutie žalovaného zrušil najmä z dôvodu, že je nepreskúmateľné. Rozhodnutie o náhrade trov konania odôvodnil aj skutočnosťou, že informácie, ktorých poskytnutia sa žalobca dožadoval, boli verejne prístupné na*

Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení zrušil rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z dôvodu, že podľa jeho názoru v danom prípade nezačalo konanie o poskytnutie informácie. Túto skutočnosť odôvodnil tak, že obci zákon neukladal v tom čase povinnosť zriadiť si elektronickú podateľňu, čo si mohol žalobca preveriť na webovej stránke Národného bezpečnostného úradu. Národný bezpečnostný úrad podľa v tom čase účinného § 10 odseku (2) písmena p) zákona číslo 215/2002 Z. z. o elektronickom podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien viedol zoznam elektronických podateľní orgánov verejnej moci. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, podanie žalobcu, nemalo za následok doručenie jeho obsahu žalovanému a žalovaný tak konanie o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií nemohol začať.[6]

2. Právna úprava predmetného problému alebo, kde sa stala chyba

Podľa § 14 odseku (1) zákona o slobode informácií možno žiadosť o sprístupnenie informácie podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom. Toto ustanovenia je účinné aj v súčasnosti. Je špeciálnym ustanovením k § 19 odseku (1) zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien (ďalej len správny poriadok). Paragraf 19 odsek (1) správneho poriadku v dobe účinnosti popisovaného sporu ustanovoval, že podanie bolo možné urobiť písomne alebo ústne do zápisnice, alebo elektronickými prostriedkami podpísanými zaručeným elektronickým podpisom podľa osobitného zákona. Bolo ho možno urobiť aj telegraficky alebo telefaxom, avšak také podanie obsahujúce návrh vo veci bolo treba písomne alebo ústne do zápisnice doplniť najneskôr do troch dní.

Z vyššieho uvedeného znenia zákona o slobode informácií, ale aj správneho poriadku je zrejmé, že zákonodarca dal osobám podávajúcim podanie v súlade so zásadou neformálnosti možnosť vybrať si z pomerne veľkého množstva spôsobov. Pokiaľ by sa postupovalo podľa správneho poriadku, pri jazykovom výklade § 19 odseku (1) by bolo možné podať podanie podpísané zaručeným elektronickým spôsobom. Dokonca by bolo možné použiť telegraf, pri ktorom mám však pochybnosť o tom, či by bola schopná väčšina nositeľov verejnej moci prijať prostredníctvom neho podanie.

---

príslušných internetových stránkach, preto podanie žaloby nepovažoval pre ochranu práv žalobcu za nevyhnutné.

[6] Pozri bližšie odôvodnenie uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na stranách 4 a 5.

Pomerne veľkú voľnosť dáva práve § 14 odseku (1) zákona o slobode informácií, ktorý spôsoby na podanie žiadosti uvádza len demonštratívnym výpočtom. Uvedené vychádza zo spojenia *alebo iným technicky vykonateľným spôsobom.*

Tu samozrejme narážame na problém pri výklade toho, čo možno považovať za iný technický vykonateľný spôsob. V danom štádiu sa však dostávame z roviny právnej do roviny technickej, nakoľko na základe uvedeného právneho vymedzenia možno doručovať žiadosť akýmkoľvek spôsobom, ktorý v danom momente umožňuje aktuálna technika dostupná na základe vedecko-technického vývoja.

Dovolím si preto tvrdiť, že zákonodarca pri takomto vymedzení § 14 odseku (1) zákona o slobode informácií nemohol predvídať, aké všetky prostriedky na doručenia žiadosti bude možné v budúcnosti zo strany žiadateľov o sprístupnenie informácie použiť.[7] Pokiaľ ale nemal takúto vedomosť, nemohol mať ani vedomosť o tom, či orgány verejnej moci budú schopné prijať žiadosť o poskytnutie informácie hocijakým prostriedkom, ktorý bude v budúcnosti s ohľadom na vedecko-technický pokrok existovať a používať sa.

Pri určitej dávke fantázie by sa dal pojem iný *technicky vykonateľný spôsob* vykladať tak, že sa jedná o technicky vykonateľný spôsob pre obe strany. Pri tomto výklade by však osoba podávajúca žiadosť musela dopredu zisťovať, aké technické vybavenie má povinná osoba na prijímanie žiadosti k dispozícií. Paradoxné je, že takéto zisťovanie by sa vo väčšine prípadov realizovalo zrejem v režime zákona o slobode informácií. Domnievam sa preto, že tento spôsob výkladu pojmu *technicky vykonateľný spôsob* nie je ideálny.

Pokiaľ opomeniem možnosť výkladu pojmu *technický vykonateľný spôsob* rozobraný v predošlom odseku, naskytá mi otázka, či je správne, pokiaľ zákonodarca stanovil právne pravidlo, o ktorom nemohol v čase prijímania vedieť, že ho budú držitelia verejnej moci (v danom prípade povinné osoby podľa § 2 zákona o slobode informácií) schopní technicky realizovať. Pohľady na to môžu byť samozrejme rôzne.

Pomerne všeobecné nastavenie § 14 odseku (1) zákona o slobode informácií mohlo viesť k tomu, že práve táto všeobecnosť umožnila tomuto

[7] Len pre úplnosť uvádzam, že § 14 odsek (1) je v nezmenenej podobe účinný od nadobudnutia účinnosti zákona o slobode informácií, teda od 1. 1. 2001.

ustanoveniu dlhé prežitie. Je totiž otázne, či je dobré robiť právne normy na krátky čas, nakoľko v právnych vzťahoch je potrebná určitá stabilita.

Na druhej strane je však dôležité poznamenať, že potrebou právneho pravidla by malo byť, aby bolo jasné. Som presvedčený, že pre jednotnosť výkladu práva je dôležité, aby dispozícia vyjadrená v právnych normách bola koncipovaná spôsobom umožňujúcim čo najjednoznačnejšiu interpretáciu.

Pokiaľ však používame právne pojmy, ako *technicky vykonateľný spôsob,* tieto pojmy v právnych vzťahoch môžu spôsobovať pomerne veľké problémy. Nechcem sa vracať naspäť už k tomu čo bolo napísané. Som však presvedčený, že pokiaľ stanovuje zákonodarca orgánom verejnej moci určitú kompetenciu, mal by aj garantovať, že túto kompetenciu bude schopný zvládnuť. Teda, že bude v budúcnosti disponovať takými prostriedkami, ktoré umožnia túto kompetenciu vykonať.

Pri analýze jednotlivých prostriedkov sa však už dostávame s roviny právnej do iných oblastí verejnej správy. Pri posudzovaní schopnosti vykonať orgánom verejnej správy konkrétnu kompetenciu začínajú vystupovať iné faktory. Medzi tieto faktory môžeme zaradiť najmä personálne zabezpečenie, technické vybavenie. Nezanedbateľná je aj ekonomická náročnosť, ktorá je s daným riešením spojená.

V tejto súvislosti je treba mať na zreteli aj tú skutočnosť, že ekonomické zdroje sú vyčerpateľné. Pri ich prerozdeľovaní je preto potrebné posudzovať aj hľadisko efektívnosti, ktoré môže pozostávať napríklad v nehospodárnosti pri nakúpení techniky používanej veľmi zriedkavo.[8]

Záver

Na demonštrovanom prípade v tomto príspevku som sa snažil poukázať na problematiku nedostatočného vymedzenia úloh pre jednotlivých nositeľov verejnej moci za predpokladu, že zákonodarca nezváži dostatočným spôsobom všetky okolnosti spojené s výkonom týchto úloh. Domnievam sa, že zákonodarca by v čase vytvárania právnej normy mal prezumovať minimálne tie najzákladnejšie problémy, ktoré môžu pri jej realizácií nastať. Pokiaľ zákonodarca takýmto spôsobom nekoná, prenáša bremeno zodpovednosti na súdy. Tie musia tak veľakrát riešiť nielen zákonnosť, ale aj určitú spravodlivosť.

[8] Príkladom by mohol byť nákup technických zariadení schopné zvládnuť v praxi najnovšie technické spôsoby pre malé obce, ktoré s ohľadom na počet obyvateľov tieto technické zariadenia budú využívať len veľmi zriedka, prípadne sa môže stať, že ich nevyužijú vôbec.

Vo svojom príspevku som poukázal na jednu situáciu, kedy podľa môjho názoru zákonodarca nedostatočným spôsobom predvídal dopady spojené s právnou normou, ktorú prijal. Pokiaľ by sme hĺbkovo analyzovali právny poriadok, zrejme by sme našli omnoho viacej obdobných situácií. Sú to situácie, kde podľa môjho názoru legislatívny proces zlyháva. Nie je správne, pokiaľ pôjdeme pri tvorbe legislatívy cestou „papier znesie všetko." Zbytočne budeme v právnom poriadku spravovaným subjektom priznávať právo konať prostredníctvom najnovších technickým prostriedkov, pokiaľ týmito technickými prostriedkami nezabezpečíme aj orgány verejnej moci.

Následkom právnych noriem tak nebude zlepšenie právnych vzťahov. Naopak, zvýši sa určitá nedôvera, čo môže viesť k z horšeniu vzťahov medzi štátom a spravovanými subjektmi.

Kontakt na autora

doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
juraj.vacok@flaw.uniba.sk

3. Ústavnoprávne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy

Constitutional definition of organizational conception of territorial self-government

Jozef Andrejčák

Abstract

The constitutional definition of organizational conception of territorial self-governmnent is enshrined directly in the Constitution of the Slovak Republic. The constitutional regulation directly mentions the forms of the implementation of territorial selg-government, where we advise citizens´assemblies, local referendum and municipal authorities, which will be discussed in more detail in the paper.

Keywords: municipal authorities, self-government, community

Úvod

V príspevku sa budeme zaoberať ústavnoprávnym vymedzením organizačného ponímania územnej samosprávy. Ústava úprava priamo uvádza formy uskutočňovania územnej samosprávy, kde radíme zhromaždenia obyvateľov, miestne referendum a orgány obce, ktorými sa bližšie budeme zaoberať v príspevku. V rámci príspevku sa zameriame na orgány obce, ako dôležitú a nevyhnutnú súčasť územnej samosprávy. Načrtneme postavenie a úlohy orgánov obce a zameriame sa aj na vzťah starostu a obecného zastupiteľstva z pohľadu praxe.

1. Ústavne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy

Ústavná úprava obsahuje konštitucionalizáciu obecnej samosprávy v troch formách v rámci, ktorých sa môže uskutočňovať samospráva na úrovni obce. Ústavná úprava v čl 67. ods. 1 uvádza formy uskutočňovania územnej samosprávy medzi ktoré zaraďuje zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum a orgány obce. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len ústava) tak stanovuje základné formy realizácie miestnej samosprávy, pričom popri priamych formách konštituuje aj nepriame formy jej uskutočňovania. V nadväznosti ústava konštituuje orgány obce a vymedzuje základy ich

postavenia a spôsob tvorby (čl. 69 ods. 1,2 a 3 ústavy). Orgánmi obce podľa čl. 69 ods. 1 ústavy sú:

- zastupiteľstvo obce
- starosta obce

Model organizačného a kompetenčného usporiadania orgánov obce je založený na tzv. dualistickom modeli. V tomto prípade už ide o finálne určenie orgánov obce, ktorý už nemôže zákonodarca meniť (zužovať alebo rozširovať). Orgány obce potvrdzuje aj zákon o obecnom zriadení. Funkcia starostu je budovaná monokratickom princípe, na rozdiel od zastupiteľstva obce, ktoré je typickým kolektívnym orgánom, rozhodujúcim v zbore. Ústavná úprava postavenia orgánov obce sa tak zakladá na rozlišovaní zastupiteľského orgánu (obecné zastupiteľstvo) a výkonného orgánu (starosta obce). Obecné zastupiteľstvo je konštituované z hľadiska kompetencií ako základný orgán. Do pôsobnosti obecného zastupiteľstva patrí rozhodovanie o základných otázkach obce.

Obce sú z hľadiska organizácie budované ako samostatné samosprávne jednotky, ktoré nesú zodpovednosť za zákonom zverené úlohy realizácie verejnej správy. Zákonná úprava nadväzujúc na čl. 69 ústavy konštituuje vzájomný vzťah medzi orgánmi územných samosprávnych celkov tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy bol „vytvorený funkčný systém určitých vzájomných brzd a protiváh umožňujúci plynulý chod a existenciu obce. Vzájomný vzťah orgánov územných samosprávnych celkov je podmienený tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú nezávislé a rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Orgány obce nie sú v pozícií vzájomnej nadradenosti, alebo podradenosti. Význam oboch orgánov – obecného zastupiteľstva a starostu obce v systéme verejnej správy a územnej samosprávy zvýrazňuje fakt, že ich pozíciu priamo upravuje Ústava SR.

Medzi charakteristické znaky oboch orgánov obce patrí[1]:

- ich základné postavenie a spôsob tvorby sú konštituované samotnou ústavou (čl. 69 ústavy)

[1] PALÚŠ, I. – M. JESENKO a A. KRUNKOVÁ, 2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, fakulta verejnej správy. s. 48 - 49

- sú konštituované ako orgány, ktorých úlohou je zabezpečovať v prevažnej miere výkon územnej samosprávy (samostatnej pôsobnosti) a na základe zákona aj zabezpečujú výkon prenesenej štátnej správy,
- výkon samosprávnych funkcií (samostatnej pôsobnosti) uskutočňujú v mene príslušného samosprávneho celku,
- pôsobnosť a právomoci sú vymedzené zákonom.

Výkon miestnej samosprávy je subjektívnym právom obce, a obce ako územné samosprávne celky majú k dispozícii ústavné a zákonné prostriedky na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do vecí územnej (miestnej) samosprávy.

Význam oboch orgánov narastá v rámci decentralizácie verejnej správy, ktorá priebežne rozširuje pôsobnosť miestnych samospráv v oblasti samostatnej pôsobnosti obce, ako aj v zmysle nastavenia úloh, ktorých plnenie štát deleguje na obce.

2. Obecné zastupiteľstvo

Obecné zastupiteľstvo je jedným z orgánov obce, prestavuje kolektívny orgán obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce a je základom verejnej moci v rámci obce.

Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci, ktorí sú volení na štvorročné volebné obdobie. Počet členov obecného zastupiteľstvo na nadchádzajúce obdobie určuje, stanovuje obecné zastupiteľstvo v súlade so zákonom o obecnom zriadení. Tento počet nie je možné meniť počas volebného obdobia. Minimálna hranica počtu poslancov sú traja poslanci a maximálna štyridsaťjeden. Počet členov mestských zastupiteľstiev v Bratislave a v Košiciach a ich mestských častiach určuje osobitné osobitné zákony.[2]

Pri týchto voľbách sa uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov, za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali v danom volebnom obvode najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov, zabezpečujúci mandát poslanca. Voľby do obecného zastupiteľstva sa konajú v jednom viacmandátovom volebnom obvode, alebo vo viacerých viac mandátových volebných obvodoch. Uplatňovanie takto vzniknutého mandátu sa viaže na jedno funkčné obdobie,

[2] Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a zák. č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

ktoré sa končí zložením sľubu poslancami novozvoleného obecného zastupiteľstva. S prihliadnutím na stabilitu obecných zastupiteľstiev volebný zákon rieši aj situáciu, keď sa počas volebného obdobia uvoľní mandát poslanca. V takýchto prípadoch zákon určuje inštitút náhradníkov, sú to kandidáti, ktorí sa volieb zúčastnili avšak nezískali mandát. Poslanci obecného zastupiteľstva pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu.

Kreácia obecného zastupiteľstva je prejavom zastupiteľskej demokracie na miestnej úrovni. Obyvatelia tak majú možnosť prostredníctvom svojich volených zástupcov – poslancov - podieľať sa a ovplyvňovať správu vecí verejných.

Pôsobnosť obecného zastupiteľstva a jeho zákonné zakotvenie vychádza z ústavného poňatia tohto orgánu obce. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce. Zákonný výpočet úloh obecného zastupiteľstva vo forme príkladov, umožňuje zastupiteľstvu, aby si vo svojom štatúte rozšírilo pôsobnosť o ďalšie záležitosti dotýkajúce sa základných otázok života obce. Obecné zastupiteľstvo je koncepčný orgán, nie je orgán, ktorý by operatívne ad hoc riešil záležitosti bežnej správy obce.

Pôsobnosť alebo charakteristiku obecného zastupiteľstva môžeme uplatniť prostredníctvom niektorých kritérií (hľadísk): formálno-právne, obsahové a procesné[3].

Z hľadiska formálno-právneho možno vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozčleniť do troch skupín:

- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona o obecnom zriadení
- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa osobitných právnych predpisov, ide o prípady, kedy osobitný právny predpis umožňuje obci regulovať určitú oblasť spoločenských vzťahov.

Z hľadiska obsahového môžeme vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozdeliť do týchto oblastí:

- majetkovej – určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce
- ekonomickej – schvaľuje rozpočet, rozhoduje o miestnych daniach, poplatkoch, úveroch a pod.

[3] Palúš, I. a kol.: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2018, s.60 -62.

- normotvornej – prijíma všeobecne záväzné nariadenia, schvaľuje štatút obce
- kreačnej – zriaďuje alebo zrušuje svoje vlastné orgány, volí kontrolóra obce, zriaďuje alebo zrušuje príspevkové organizácie a pod.
- kontrolnej - kontroluje čerpanie obecného rozpočtu, hospodárenie a pod.
- organizačno-politickej – vyhlasuje miestne referendum, zvoláva zhromaždenia obyvateľov a pod.
- prognostickej – schvaľuje územný plán obce
- vnútornej – určuje počty poslancov, počet volebných obvodov, zásady odmeňovania poslancov a pod.

Vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva môžeme členiť aj podľa formálno-procesného hľadiska. Ide o to akou formou svojho rozhodnutia ju obecné zastupiteľstvo realizuje a akou väčšinou hlasov sa pri prijímaní týchto rozhodnutí uznáša.

2.1 Orgány obecného zastupiteľstva

Za orgány obecného zastupiteľstva považujeme obecnú radu a komisie obecného zastupiteľstva. Ide o orgány, ktoré obecné zastupiteľstvo volí, odvoláva a sú zložené z poslancov zastupiteľstva a obyvateľov obce (komisie). Obecná rada ako aj komisie obecného zastupiteľstva sú fakultatívne orgány, ktoré obecné zastupiteľstvo zriaďuje podľa potreby s prihliadnutím na počet obyvateľom obce, rozsah jej úloh, právomoci súvisiacich s rozvojom obce. Postavenie obecnej rady a komisií upravuje primárne zákon o obecnom zriadení, ktorý jasne definuje kto zriaďuje obecnú radu, počet jej členov a zloženie, a tiež spôsob rokovania, prijímania uznesení a postavenia komisií.[4]

Obecná rada

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

[4]Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 14 ods.1 až 5, § 15 ods. 1 až 4.

určuje pri realizácií, ktorých kompetencií je povinný prerokovať veci s obecnou radou (ide napríklad o sistačné právo starostu).

Obecná rada je zložená z poslancov, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Členovia obecnej rady pracujú na princípe imperatívneho mandátu, teda obecné 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.

Základný rámec pôsobenia obecnej rady možno vymedziť, 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. [5]

Obecná rad nemá pozíciu samostatného orgánu samosprávy navonok, jej účelom je pozitívne pôsobiť na súčinnosť obecného zastupiteľstva a starostu. Pri vhodnom nastavení zloženia obecnej rady a komunikácie poslanci – starosta je pre efektívne a kvalitné fungovanie samosprávy aj z pohľadu prerokovania a prijímania dôležitých dokumentov postavenie rady s prihliadnutí na objektívne zastúpenie, potrebné. Obecnú radu môžeme vnímať aj ako dôležitý prvok pre kvalitnejšie fungovanie a plnení úloh samosprávy.

Komisie obecného zastupiteľstva

Komisie obecného zastupiteľstva ako poradné, iniciatívne a kontrolné orgány môže zriaďovať obecné zastupiteľstvo. Komisie sú zložené z poslancov, ale aj členmi môžu byť aj neposlanci – obyvatelia obce, zvolení obecným zastupiteľstvom. Zákon neurčuje počet ani druhy komisií a ani pomer počtu členov jednotlivých komisií. Ich počet, zloženie a pôsobnosť vymedzuje obecné zastupiteľstvo, podľa potrieb. Komisie sú jednou z organizačných foriem

[5] PALÚŠ, I. – M. JESENKO a A. KRUNKOVÁ.: Obec ako základ územnej samosprávy UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, Košice , 2010, s. 107-108

zapojenia obyvateľov obce, podľa možnosti odborníkov z danej oblasti, do rozhodovania obecného zastupiteľstva.

Aj keď pôsobnosť a úlohy a komisií určuje obecné zastupiteľstvo vo všeobecnosti možno konštatovať, že ako iniciatívne a poradné orgány vypracúvajú návrhy, podnety na riešenie rôznych oblastí života obce, ktoré predkladajú obecnej rade a obecnému zastupiteľstvu. Zároveň ako poradné orgány poskytujú stanoviská k materiálom predkladaným na rokovania obecného zastupiteľstva. V rámci kontrolnej funkcie sa podieľajú na kontrole plnenia uznesení, obecného zastupiteľstva a všeobecne záväzných nariadení, dozerajú na hospodárenie s majetkom obce, vykonávajú dozor nad podnikateľskou a investičnou činnosťou obce, kontrolujú ako sa vybavujú sťažnosti, podnety obyvateľov obce.[6]

Pôsobenie komisií ako orgánu obecného zastupiteľstva je opodstatnené a pokiaľ ich zloženie a fungovanie je nastavené v čo najširšej objektívnej miere (odborné, politické) je aj prospešné. Z praxe vieme, že takéto fungovanie komisií, ktoré sa pravidelne zaoberajú materiálmi na zasadnutia obecného zastupiteľstva, riešia podnety obyvateľov, navrhujú riešenia, komunikujú so starostom a obecným úradom prospieva kvalitnejšiemu fungovaniu samosprávy a prináša pozitívne výsledky. Zároveň môžeme hovoriť aj o lepšej pripravenosti poslancov na zasadnutia obecného zastupiteľstva a o ich efektívnejšom výkone mandátu.

3. Starosta obce

Starosta obce (primátor mesta) je významným predstaviteľom decentralizovnaej verejnej moci v obciach, resp. mestách. Ide o verejnú, volenú funkciu miestnej samosprávy, kde sa vo všeobecnosti očakáva profesionálny prístup a schopnosť pracovať v prospech rozvoja obce a záujmov obyvateľov. Súčasná legislatíva kladie na starostu nemalé požiadavky, ktorých zvládnutie, a samostatná realizácia si vyžaduje isté odborné predpoklady

Starosta obce reprezentuje individuálny post a je teda pod výraznejšou kontrolou obyvateľov., ktorí ho môžu z funkcie aj odvolať- Kým obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán, kde prvok osobnej kontroly nie je

[6] Palúš, I. a kol.: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2018, s.70.

až tak zreteľný a poslanci pracuje na princípe reprezentatívneho mandátu t.j. nemožno im dávať príkazy a ani ich odvolať.

Starosta obce je v zmysle čl. 69 ods. 1 ústavy považovaný za jeden z orgánov obce a je výkonným orgánom obce, vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok.

Ústava charakterizuje starostu ako jeden z orgánov obce, prostredníctvom, ktorého sa uskutočňuje samospráva obce. Ústava nerozčleňuje pôsobnosť medzi starostu a obecné zastupiteľstvo. Vo všeobecnosti platí, že starosta pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo. Rozdiel je v tom, že obecné zastupiteľstvo pôsobí ako kolektívny orgán a aj rozhoduje o záležitostiach obce kolektívneho charakteru. Starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami individuálneho charakteru.

Do pôsobnosti starostu ako výkonného orgánu obce patria aj záležitosti vyplývajúce z preneseného výkonu úloh štátnej správy ale aj činnosti súvisiace s iniciatívou samotného starostu. Z hľadiska zodpovednosti všeobecne platí, že starosta je za výkon samosprávnych funkcií zodpovedný obecnému zastupiteľstvu a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy jeho zodpovednosť upravuje príslušný zákon.

Z hľadiska výkonu samosprávy sa v poste starostu spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy.[7]
Pri výkone samosprávnych funkcií prevažujú samosprávne záujmy a ich základný rámec vymedzuje zákon o obecnom zriadení a ďalšie zákony. Všeobecne platí, že starosta vo veciach správy obce rozhoduje vo všetkých záležitostiach, pokiaľ nie sú zákonom, alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Obecné zastupiteľstvo nemôže zasahovať do vyhradenej pôsobnosti starostu vymedzenej zákonom o obecnom zriadení. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy zabezpečovanej starostom prevládajú štátne alebo verejnoprávne záujmy, ktorých kontrolovanie je na strane vlády.

Starosta obce vystupuje ako orgán zastupujúci obec navonok, hlavne vo vzťahu k štátnym orgánom, právnickým či fyzickým osobám. Zároveň plní reprezentačné povinnosti vyplývajúcich z plnenia jednotlivých úloh.

Starostu obce volia obyvatelia obce na štyri roky vo všeobecných, priamych voľbách. Pri voľbách sa uplatňuje väčšinový systém s relatívnou

---

[7] Palúš, I., Hencovská, M.: Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí . In: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Teória a prax verejne správy. Košice: UPJŠ v Košiciach, fakulta verejnej správy, 2013, s. 261

väčšinou zúčastnených voličov, t.j. starostu môže teoreticky zvoliť aj jeden volič , ktorý sa na voľbách zúčastni. Novozvolený starosta sa následne ujíma svojej funkcie zložením sľubu na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva. [8]

V súvislosti s kreovaním funkcie starostu úzko súvisí aj počet volebných období, na ktoré môže byť tá istá osoba zvolená. Súčasný právny stav umožňuje uchádzať sa o funkciu starostu neobmedzený počet volebných období a zároveň môže vykonávať mandát poslanca mimo zastupiteľstva v obci kde je starostom. Počet volebných období ako aj kumulácie funkcií starostu obce vyvoláva viacero odborných, ale aj laických diskusií, ktoré svojimi argumentami vyjadrujú podporu či už obmedzeniu počtu volebných období starostu, alebo nemožnosť sa uchádzať o ďalšie funkcie ako napr. poslanec VÚC.

Podľa súčasného právneho stavu starostu zastupuje zástupca starostu, táto funkcia v pôvodnom znení zákona o obecnom zriadení nebola, vyžiadal si to samotná prax. Hlavným dôvodom bolo zabezpečenie kontinuity správy obce jej najvyšším výkonným orgánom. Zástupcu starostu, spravidla na celé funkčné obdobie, poverí starosta zastupovaním, do 60 dní od zloženia sľubu starostu. Iba za predpokladu, že starosta svojho zástupcu v uvedenej lehote nepoveril, zvolí zástupcu starostu obecné zastupiteľstvo. Starosta môže zástupcu kedykoľvek odvolať a opätovne platí lehota 60 dní na určenia iného zástupcu starostu.

Zástupca starostu zastupuje starostu v rozsahu určenom v písomnom poverení. Zákon v tejto súvislosti rozlišuje dve možnosti zastupovania resp. situácie a to : - v čase neprítomnosti (napr. dovolenka, a pod.) alebo nespôsobilosti (choroba, vzatie starostu do väzby a pod.) vykonávať funkciu. – keď mandát starostu zanikol pred uplynutím volebného obdobia. Obe situácia sa líšia časovým a obsahovým rozmerom.

Zákon obecnom zriadení uvádza, že funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Zároveň zákonná úprava taxatívne vymedzuje situácie, kedy dochádza k zániku mandátu starostu[9].

---

[8] Pozri bližšie kreovanie starostu a súvisiace problémy. Palúš, I. a kol.: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2018, s. 89-96.

[9] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 13a ods.1

4. Vzťah obecného zastupiteľstva a starostu obce

Vzťah starostu a obecného zastupiteľstva môžeme vnímať ako jeden z najdôležitejších v celom systéme obecnej samosprávy. Význam a podstatu tohto vzťahu možno odvodiť od rozsahu úloh, ktoré samospráva vykonáva a zabezpečuje. Samosprávou obce rozumieme samostatné rozhodovanie a uskutočňovanie všetkých úkonov súvisiacich so správou obce. Základnou úlohou obce z pohľadu výkonu samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj územia a potrieb jej obyvateľov. Pri zabezpečovaní jednotlivých úloh rozhoduje obce, prostredníctvom svojich orgánov, ktoré nesú za svoje rozhodnutia zodpovednosť.

Takéto všeobecné konštatovanie v plnom rozsahu podporuje zákon o obecnom zriadení, ktorý priamo zakotvuje náležitosti patriace do pôsobnosti obce.[10] V zákone obsiahnuté obsahové zameranie samosprávnej pôsobnosti obce poukazuje nielen na ich množstvo a rôznorodosť, ale aj na význam a dôležitosť z hľadiska obyvateľov, ako aj na odbornosť a celkovú náročnosť pri rozhodovaní a riešení. Z uvedeného vyplýva, že pri výkone samosprávy je obce je dôležitý prvok ľudský faktor reprezentovaný hlavne starostom a poslancami obecného zastupiteľstva. Je pochopiteľné, že aj keď ústavná úprava výslovne hovorí, že samospráva obce sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov, miestnym referendom a orgánmi obce, hlavná ťarcha je na strane starostu a obecného zastupiteľstva. Danú skutočnosť potvrdzuje zákon o obecnom zriadení, ktorý realizáciu samosprávnych úloh a kompetencií obce delimituje hlavne medzi zastupiteľstvo a starostu obce a len výnimočne ju spája s miestnym referendom v podobe jeho obligatórneho vykonania.[11]

Zákonná úprava samosprávnej pôsobnosti obce z hľadiska subjektu jej vykonávania preferuje obecné zastupiteľstvo, ktoré rozhoduje o základných otázkach obce, zákon presne vymedzuje záležitosti, o ktorých môže rozhodnúť len daný orgán.[12] Starosta obce podľa toho istého zákona rozhoduje o všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákona alebo štatútom zverené do pôsobnosti obecného zastupiteľstva.[13] Starosta ako najvyšší výkonný orgán obce vykonáva

---

[10] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 4 ods. 3
[11] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 13 ods. 3
[12] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 11 ods. 4
[13] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 13 ods. 4 písm. d

v samosprávnej oblasti obecnú správu s dominujúcimi samosprávnymi záujmami a to hlavne v podobe schválených uznesení obecného zastupiteľstva.

Pri výkone samosprávy sa predpokladá spolupráca a istá súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva, ktorá sa opiera o tri piliere vyjadrené priamo v zákone.[14]

- starosta a obecné zastupiteľstvo sú samosprávne orgány obce, odvádzajúce svoje postavenie od obyvateľov obce, ktorí ich volia v priamych voľbách
- pôsobnosť obidvoch orgánov obce je koncipovaná tak, že obsahovo a realizačne smeruje k rozvoju obce a k potrebám jej obyvateľov
- pôsobenie starostu a poslancov zastupiteľstva sa odvíja od sľubu, ktorý skladajú pri nástupe do funkcií

Z hľadiska reálneho fungovania súčinnosti medzi starostom a zastupiteľstvom aj z pohľadu skúseností z praxe je dôležité, aby zákon poskytoval konkrétne prostriedky upravujúce a smerujúce k súčinnosti a zároveň ich dopĺňal istým systémom vzájomných brzd. Tak, aby deklarovaná súčinnosť mala reálnu podobu aj v aplikačnej praxi.

V rámci vzťahu spomínaných orgánov obce môžeme hovoriť aj o vzťahu k rokovaniu obecného zastupiteľstva, vrátane jeho zvolávania a jeho zasadnutí. [15] Starosta zvoláva zasadnutia obecného zastupiteľstva, predsedá im a vedie ich rokovanie. Poslanci majú právu na zvolanie aj obecného zastupiteľstva mimo riadneho plánovaného rokovania (mimoriadne zasadnutie), starosta je v takomto prípade povinný zvolať zasadnutie zastupiteľstva. Zasadnutie možno uskutočniť aj keď ho starosta nezvolá, v takomto prípade zvoláva zasadnutie zástupca starostu alebo poverený poslanec. Legislatívne je taktiež riešená otázka k starosta odmietne dať hlasovať o programe zasadnutia, alebo jeho zmene resp. Ak odmietne dať slovo na rokovaní poslancovi zastupiteľstva. V lehote stanovenej zákonom starosta podpisuje uznesenia, všeobecne záväzné nariadenia, ktoré zastupiteľstvo schválilo. Voči uzneseniam obecného zastupiteľstva môže starosta obce uplatniť tzv. sistačné právo, t.j.

---

[14] PALÚŠ, I. – M. JESENKO a A. KRUNKOVÁ.: Obec ako základ územnej samosprávy UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, Košice , 2010, s. 139 - 140

[15] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 12

pozastaviť ich výkon tým, že ich v uvedenej lehote nepodpíše.[16] Zastupiteľstvo však môže sistačné právo starostu prelomiť 3/5 väčšinou všetkých hlasov, ak do dvoch mesiacov predmetné uznesenie potvrdí. Výkon potvrdeného uznesenia starosta už nemôže pozastaviť.

Zákon o obecnom zriadení predpokladá súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva, ale v určitých prípadoch ju doslova vyžaduje a podmieňuje ňou platnosť právnych úkonov vykonávaných v mene obce. Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch je v zmysle zákona rozdelené hlavne medzi starostu a obecné zastupiteľstvo.

Ak ide napríklad o majetkoprávne úkony, o ktorých rozhoduje obecné zastupiteľstvo a tie by urobil len starosta obce bez predchádzajúceho rozhodnutia zastupiteľstva, neboli by platné a nezaväzovali by obec. Starosta obce nemôže bez prejavu vôle obecného zastupiteľstva rozhodovať v majetkovoprávnych veciach, pretože mu to zákon o obecnom zriadení a ani ďalšie právne predpisy nedovoľujú. Znamená to, že v prípade právnych úkonov, ktoré patria do právomoci jedného z orgánov obecnej samosprávy, nemôže iný orgán o takejto veci právne relevantne rozhodnúť. Existuje tu povinnosť podieľať sa v rámci svojho postavenia a zverených úloh podieľať sa na realizovaní a výkone právneho úkonu.

Skúsenosti a aplikačná prax ukazujú, že istým spôsobom fungujúci vzťah starosta – obecné zastupiteľstvo, je nevyhnutný pre plnenie samosprávnych úloh a kompetencií oboch orgánov. Pre takéto fungovanie je dôležité ak bez závažnejších problémov fungujú aj orgány obecného zastupiteľstva, ktoré dokážu prerokovávať jednotlivé veci a uplatňovať svoju poradnú funkciu vo vzťahu k orgánom obce. Zároveň je, ale potrebné nastaviť zákonné pravidlá pre fungovanie týchto samosprávnych orgánov obce tak, aby v prípade potreby boli usmernené.

Záver

Záverom môžeme zhrnúť, že ústavnoprávne a ďalšie legislatívne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy je pre samotný výkon samosprávy postačujúce. Fungovanie orgánov samosprávy je z pohľadu aplikačnej praxe ovplyvnené aj viacerými faktormi či už na strane starostu obce

[16] Bližšie pozri analýzu sistačného práva a jeho možné patové situácie v praxi. Palúš, I. a kol.: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2018, s. 113 a nasl.

alebo obecného zastupiteľstva. Dôležité pre vyvážené fungovanie samosprávy aj v zmysle všeobecne uznávaných princípov dobrej verejnej správy, je uplatňovanie zákona pri výkone samosprávnych úloh. Nemenej dôležitou súčasťou je fungujúci vzťah obecné zastupiteľstvo – starosta minimálne na úrovni orgánov obecného zastupiteľstva tak, aby samotné orgány mali svoje opodstatnenie v praxi a dokázali napĺňať úlohy stanové zákonom.

Zoznam bibliografických odkazov

JESENKO, M. 2015. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

JESENKO, M.2015. Obec ako subjekt tvorby práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152372-4.

PALÚŠ, I. a kol.: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-663-3.

PALÚŠ, I. –JESENKO M. a KRUNKOVÁ A.2010. Obec ako základ územnej samosprávy, UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, Košice. ISBN 978-80-8129-003-9.

PALÚŠ, I., HENCOVSKÁ, M.2013. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí . In: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Teória a prax verejne správy. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

PALÚŠ, I.2017. Teoreticko-právne východiska obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). In: Zborník príspevkov z konferencie Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice UPJŠ, Fakulta verejnej správy .ISBN 978-80-8152-543-8.

TRELLOVÁ, L. 2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: UK. ISBN978-80- 8168-842-3.

Zákon o č. 369/1990 Zb o obecnom zriadení

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Zborník príspevkov z konferencie. 2017. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice UPJŠ, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-543-8.

Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie.2018. Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte, UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN978-80-8152-700-5.

Kontakt na autora
Mgr. Jozef Andrejčák
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
andrejcak207@gmail.com

4. Aktéri komunálnej politiky v teórií a praxi[1]

Actors of municipal policy in theory and practice

Ján Machyniak[2]

Abstract

Local self-government is an integral part of a democratic and juridical state. Nevertheless, we are currently seeing a number of problems linked to the functioning of this subsystem. The subject of this paper is a critical view on the key actors of local self-government, who are responsible for the performance of self-governing tasks. Our aim is to identify key problem fields of their performance and at the same time to propose solutions applicable in practice.

Key words: public policy, theory, practice, actor of municipal policy

Úvod

Aktérov komunálnej politiky je nesporne viacero, no vo všeobecnosti najdôležitejšiu úlohu v rámci jednotlivých rozhodnutiach samosprávy zohráva trio subjektov a to zastupiteľstvo obce, starosta a občania. Je veľmi ťažké určiť poradie ich dôležitosti v kontexte týchto rozhodnutí, nakoľko aj keď sa zdá, že občania, resp. obyvatelia týchto samosprávnych jednotiek sú niekde na okraji, sú to práve oni, ktorí dávajú legitimitu rozhodovať o najdôležitejších otázkach samosprávy starostovi obce a obecnému zastupiteľstvu (Alman, 2017). Rovnako od občanov obce, resp. ich počtu do veľkej miery závisí finančná kondícia územnej jednotky. Tu pomaly otvárame tú oblasť spoločenského života, o ktorú je mimoriadny záujem, a tou je platové ohodnotenie, spoločenský status aktérov komunálnej politiky. Aj tu však nachádzame značné rozdiely, najmä v kontexte zodpovednosti, ktorú aktéri nepochybne pri výkone svojej funkcie berú na svoje plecia a platovou kompenzáciou. Kým je zákon ku starostom a primátorom relatívne štedrý, na odmenu alebo platové ohodnotenie poslancov obecného zastupiteľstva myslí len minimálne.

---

[1] Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu KEGA s názvom Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike. Registračné číslo projektu je "KEGA 001UCM-4/2019".

[2] PhDr. Ján Machyniak, PhD., Katedra verejnej správy, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, jan.machyniak@ucm.sk

1. Úloha a postavenie starostu obce ako aktéra komunálnej politiky

Starosta v rámci obecnej samosprávy predstavuje najvyšší výkonný orgán obce. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že starosta obce je verejná funkcia (Žofčinová, 2017). 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 (Bardovič, 2018). 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 (Meluš, 2018).

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 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 obmedzení 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 a kol., 2016).

Funkcia starostu obce si vyžaduje plnenie úloh, ktoré vo všeobecnosti majú charakter spravovania vecí verejných. Medzi elementárne 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.

2. Úloha a postavenie obecného zastupiteľstva ako aktéra komunálnej politiky

Obecné zastupiteľstvo vo všeobecnosti môžeme charakterizovať ako zastupiteľský zbor, ktorý sa skladá z poslancov zvolených na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním obyvateľov obce. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že pasívnym volebným právom do obecného zastupiteľstva disponujú tí jednotlivci, ktorí v deň volieb dosiahli vek 18 rokov a majú v obci alebo v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt. Pasívnym volebným právom disponujú obyvatelia, ktorý v deň volieb dosiahli vek 21 rokov, a u ktorých nenastali prekážky vo výkone volebného práva (Švikruha, 2018). Prekážky vo výkone volebného práva sú: (1) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí, (2) výkon trestu odňatia slobody, (3) výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, a to v prípade, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitých predpisov, (4) pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony (Zákon č. 346/1990).

Je žiaduce zdôrazniť, že aktívnym a pasívnym volebným právom nedisponujú výlučne občania Slovenskej republiky, ale aj obyvatelia obce alebo mesta, ktorí sú občanmi iných štátov. Musí byť však splnená podmienka, že na území danej obce alebo mesta, prípadne mestskej časti mesta Bratislava a Košice majú príslušným orgánom štátnej správy vydané povolenie k trvalému pobytu. Podstatnou zmenou oproti voľbám do Národnej rady Slovenskej republiky je okrem iného aj skutočnosť, že právom podávať kandidátne listiny nedisponujú len politické strany, volebné koalície politických strán, ale aj nezávislí kandidáti. Za poslancov obecného alebo mestského zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode najväčší počet platných

hlasov. V prípade, že vo volebnom obvode získajú dvaja alebo viacerí kandidáti rovnaký počet hlasov, je za poslanca obecného zastupiteľstva zvolený ten kandidát, ktorý je na kandidátnej listine politickej strany uvedený na vyššom mieste. Ak ide o kandidátov z rozličných politických strán alebo nezávislých kandidátov, miestna volebná komisia rozhodne o poslancovi žrebom (Zákon č. 369/1990).

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že umožnením kandidovať aj kandidátom bez straníckej príslušnosti dochádza k výraznej miere depolitizácie voleného orgánu. Na tomto mieste je však potrebné poznamenať, že obsah pojmu politika prítomná v rozhodovacích procesoch tohto kolektívneho orgánu zostáva a to aj napriek skutočnosti, že za ostatné obdobie sme svedkami stále početnejšieho zastúpenia nezávislých kandidátov v zastupiteľstvách miest a obcí Slovenska.

Poslanec sa svojej funkcie ujíma zložením sľubu do rúk predsedu alebo predsedníčky miestnej volebnej komisie. Právna úprava postavenia poslanca obecného zastupiteľstva súčasne stanovuje nezlučiteľnosť poslanca s funkciou starostu obce, primátora mesta, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, ďalej štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený. Na základe spôsobu kreácie funkcie poslanca obecného zastupiteľstva sa objektívne možno domnievať, že ide o výkon verejnej funkcie a z tohto pohľadu je možné na poslanca obecného zastupiteľstva nazerať ako na verejného činiteľa. Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán územnej samosprávy rozhoduje najmä o otázkach, ktoré sa týkajú: (1) určovania zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý obec užíva, (2) schvaľovania rozpočtu obce a jeho zmien, kontrolovania jeho čerpania, schvaľovania záverečného účtu obce, (3) schvaľovania územného plánu obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí i života obce, (4) rozhodovania o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladania miestneho poplatku, (5) ďalej v otázkach určovania náležitostí miestnej dane a ukladania miestneho poplatku a verejných dávok a rozhodovania o prijatí úveru alebo pôžičky, (6) súčasne obecné zastupiteľstvo má oprávnenie vyhlasovať miestne referendum o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať zhromaždenie obyvateľov obce, (7) uznášať sa na všeobecne záväzných nariadeniach obce, (8) obecné zastupiteľstvo disponuje právom schvaľovať dohody o medzinárodnej spolupráci a členstvo obce v medzinárodnom združení podľa osobitného predpisu, (9) obecné zastupiteľstvo určuje plat starostu podľa osobitného predpisu, určuje rozsah

výkonu funkcie starostu na celé funkčné obdobie, na návrh starostu je oprávnené počas funkčného obdobia zmeniť výkon funkcie starostu, (10) volí a odvoláva hlavného kontrolóra, určuje rozsah výkonu jeho funkcie a určuje mu plat a schvaľuje odmenu, (11) obecné zastupiteľstvo schvaľuje štatút obce, ďalej rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a primárne určuje zásady odmeňovania poslancov, (12) zriaďuje, kontroluje a zrušuje príspevkové a rozpočtové organizácie, ďalej je na návrh starostu obce oprávnené odvolávať a vymenúvať riaditeľov príspevkových a rozpočtových organizácií , zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby, súčasne schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov ako aj majetkovú účasť obce v rámci existencie právnickej osoby, ďalej (13) schvaľovať združovanie obecných prostriedkov a činností a účasť v združeniach, ako aj zriadenie spoločného regionálneho alebo záujmového fondu, rovnako má obec právo (14) zriaďovať a zrušovať orgány potrebné na samosprávu obce a určovať ich náplň, súčasne je oprávnené udeľovať čestné občianstvo obce, rozličné obecné ceny, vyznamenania a pod (Zákon č. 369/1990). Z vyššie uvedeného je zrejmé, že kompetencie sú relatívne široké a nepochybne ich výkon si vyžaduje vysokú mieru zodpovednosti a profesionality.

Obecné zastupiteľstvo realizuje všetky rozhodnutia v zbore. Vo všeobecnosti to znamená, že obecné zastupiteľstvo je spôsobilé rokovať a uznášať sa ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva sa vyžaduje dosiahnutie súhlasu nadpolovičnej väčšiny členov obecného zastupiteľstva. V prípade, že ide o nariadenie, na jeho prijatie je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny prítomných poslancov (Švikruha, 2018). Súčasne je potrebné dodať, že zasadania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Obecné zastupiteľstvo však môže v prípadoch prejednávania informácií, ktoré musia zostať podľa osobitých predpisov chránené, resp. utajené, vyhlásiť svoje rokovanie za neverejné (Kováčová, 2010). Významným prvkom v rámci rozhodovania obecnej samosprávy je fakt, že ak sa na rokovaní obecného zastupiteľstva zúčastňuje poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, poslanec Európskeho parlamentu, zástupca vlády alebo iného orgánu štátnej správy, predsedajúci mu udelí slovo. Rovnako táto povinnosť vyplýva i vo vzťahu ku ktorémukoľvek obyvateľovi obce. Obecné zastupiteľstvo zvyčajne zasadá podľa potreby, no zákon o obecnom zriadení stanovuje minimálne jedno zasadnutie v horizonte troch kalendárnych mesiacov (Zákon č. 369/1990).

Obecné zastupiteľstvo si v rámci zvýšenia transparentnosti a efektívnosti výkonu svojej činnosti môže zriadiť *obecnú radu*. Obecnú radu tvoria poslanci obecného zastupiteľstva, ktorých do funkcie na celé funkčné obdobie zvolilo obecné zastupiteľstvo. Členovia obecnej rady sú kedykoľvek odvolateľní. Obecná rada je tvorená najviac tretinou členov obecného zastupiteľstva, a v konečnom dôsledku predstavuje výkonný, iniciatívny a kontrolný orgán obecného zastupiteľstva. Súčasne je poradným orgánom starostu obce. Obecná rada rokuje v zbore. Na prijatie uznesenia obecnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov (Zákon č. 369/1990). Veľmi obdobne má obecné zastupiteľstvo právo zriaďovať komisie ako stále alebo ad hoc poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Tieto komisie sa skladajú z poslancov obecného zastupiteľstva a iných osôb zvolených obecným zastupiteľstvom (Palúš a kol., 2016).

3. Finančné ohodnotenie aktérov na komunálnej úrovni

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 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 60%. 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. Vzhľadom na metodiku výpočtu[3] platu starostu obce možno konštatovať, že v súčasnosti sa základný plat starostu obce a primátora

[3] Výška priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve za uplynulý kalendárny predstavuje hodnotu 1013 EUR.

mesta pohybuje v horizonte od 1671, 45 eur (v najmenších obciach môže ísť dokonca o krátený úväzok) až po 4031, 74, eur (v hlavnom meste). Výšku tohto platu má možnosť obecné zastupiteľstvo navýšiť svojím rozhodnutím až o 60 %, čo v reálnej praxi znamená, že výška navýšenia základného platu starostov a primátorov sa v minimálnom a maximálnom vyjadrení môže pohybovať od 1002, 87 eur (v najmenších obciach) až po 2419, 04 eur (v hlavnom meste).

Len relatívne nedávno, novelizáciou zákona o obecnom zriadení prišlo k racionalizácií odmeňovania poslancov obecných zastupiteľstiev (Zákon č. 70/2018 Z.z.). Cieľom novely bolo odstrániť také skutočnosti, ktoré viedli k svojvoľnému udeľovaniu relatívne vysokých odmien samotnými poslancami. Pravidlá udeľovania boli regulované nedostačujúco, nakoľko jedinou podmienkou bolo, aby obec mala schválené zásady odmeňovania, ktoré v konečnom dôsledku schvaľovali samotní poslanci obecných zastupiteľstiev. Poslanci si podľa dostupných zdrojov mohli ročne prilepšiť až o niekoľko tisíc eur (Poslanecké odmeny dostali nové pravidlá, v Stráňach klesnú zo 6500 eur na 1900 ročne, 2018). Novela zákona s účinnosťou od 1.4.2018 sa snaží tomuto javu zabrániť tak, že stanovuje maximálnu výšku odmeny, ktorú je možné poslancovi obecného zastupiteľstva poskytnúť v priebehu jedného kalendárneho roka. V praktickej rovine to znamená, že poslancovi, ktorý vykonáva svoju činnosť v obci do 500 obyvateľov, prislúcha maximálna odmena za kalendárny rok vo výške 1574 eur. Samozrejme aj to len za predpokladu, že sa v rámci rozpočtu nájdu finančné zdroje.

Záver

Platové náležitosti verejnej činiteľov sú vždy mimoriadne zaujímavou témou a to nielen pre samotných politikov, ale aj tých, ktorí udeľujú oprávnenie vykonávať činnosť v prospech verejnosti. V tomto kontexte, starosta alebo poslanec obecného zastupiteľstva predstavujú verejné funkcie, od ktorých sa očakáva, že budú zákonom stanovené úlohy plniť svedomito a zodpovedne, rešpektujúc právny poriadok Slovenskej republiky. Skúsenosti z komunálnej politiky jasne naznačujú, že práca poslanca obecného zastupiteľstva nezačína a nekončí účasťou a hlasovaním na zastupiteľstve obce, ale siaha omnoho ďalej. Práve do tých oblastí, s ktorými zákon už nepočíta a súčasne neposkytuje finančné ohodnotenie. Je potrebné si uvedomiť, že poslanec obecného zastupiteľstva zvyčajne vykonáva túto činnosť popri riadnom zamestnaní, no na strane druhej rozhoduje o veciach, ktoré zohrávajú dôležitú úlohu v živote nielen jednotlivca, ale aj celej komunity. Rovnako za tieto rozhodnutia nesie istú

mieru zodpovednosti a to aj napriek tomu, že poslanci prijímajú rozhodnutia kolektívne. Máme za to, že nie všetci, či už tvorcovia zákona alebo samotní verejní činiteľa (poslanci obecných zastupiteľstiev) si uvedomujú riziká, ktoré sa spájajú s výkonom ich funkcie. V tomto kontexte rozdiel v platovom ohodnotení starostu a odmenou poslanca obecného zastupiteľstva považujeme za zásadný, dokonca podľa nášho názoru, neadekvátne ohodnotenie poslancov môže mnohých nezainteresovaných viesť k pochybnosti o význame a existencií tohto priamo voleného orgánu v rámci výkonu demokracie na lokálnej úrovni. Máme za to, že samotné plošné zvýšenie odmien určených pre poslancov obecných zastupiteľstiev nie je ideálnym riešením, no je potrebné aby priamo volené funkcie miestnych samospráv dokázali prilákať ľudí, ktorým skutočne záleží na rozvoji miestnej samosprávy. K tomu by mohol domôcť imperatívny mandát na miestnej úrovni ako forma kontroly zo strany verejnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

ALMAN, Tomáš. 2017. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 81-90. ISBN 978-80-8152-542-1.

BARDOVIČ, Jakub. 2018. Voľby a volebné systéme v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny. Bratislava: IRIS – vydavateľstvo a tlač, s. 121-143. ISBN 978-80-8200-031-6.

KOVÁČOVÁ, Eleonóra. 2010. Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy. Banská Bystrica. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, ISBN 978-80-557- 0101-1.

MELUŠ, Matúš. 2018. Komunálna politika v hlavných mestách krajín Vyšehradskej skupiny. In: Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny. Bratislava: IRIS – vydavateľstvo a tlač, s. 219-243. ISBN 978-80-8200-031-6.

PALÚŠ, Igor a kol. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 9788081524424.

Poslanecké odmeny dostali nové pravidlá, v Stráňach klesnú zo 6500 eur na 1900 ročne, 2018. Dostupné na internete: <http://www.podtatranske-noviny.sk/2018/04/poslanecke-odmeny-dostali-nove-pravidla-v-stranach-klesnu-zo-6-500-eur-na-1-900-eur-rocne/>.

SOTOLÁŘ, Jozef, 2011. Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku. Bratislava: Vydavateľstvo komunálnej literatúry. ISBN 9788089446230.

ŠVIKRUHA, Martin, 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny. Bratislava: IRIS – vydavateľstvo a tlač, s. 191-217. ISBN 978-80-8200-031-6.

Zákon č. 346/1990 Zb.

Zákon č, 369/1990 Zb.

Zákon č. 253/1994 Z.z.

Zákon č. 357/2004 Z.z.

Zákon č. 102/2010 Z.z.

Zákon č. 70/2018 Z.z.

ŽOFČINOVÁ, Vladimíra. 2017. Pracovnoprávne postavenie volených funkcionárov obecnej samosprávy. In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 49-60. ISBN 978-80-8152-542-1.

Kontakt na autora

PhDr. Ján Machyniak, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Katedra verejnej správy
jan.machyniak@ucm.sk

5. Politologický pohľad na kompetencie obcí pri výkone volebného práva na komunálnej úrovni[1]

The view of political science on the competencies of municipalities in the performance of the right to vote at the municipal level

Peter Horváth[2]

Abstract

The article offers a view of political science on the possibilities of the municipality to positively / negatively influence the elections to the municipal self-government bodies - for example the creation of constituencies, the number of municipal deputies in individual constituencies etc. Elections and electoral systems form the basic framework for the subsequent functioning of representative democracy bodies. The majoritarian electoral system produces a single winner who represents the whole municipal self-government on the outside. The election of deputies also takes place in the same way. On the one hand, we have winners and all the others are defeated. It remains questionable whether these winners have the right to everything. Should there be obstacles for the winners not to exceed the unwritten rules? Do losers have the right to intervene in the administration of citizens' affairs only after new elections?

Key words: elections, electoral systems, representative demokracy, municipality

Úvod

Reprezentantov do orgánov územnej samosprávy vyberajú občania prostredníctvom inštitútu volieb. Táto metóda výberu zástupcov predstavuje charakteristický znak pre samosprávu a zároveň odlišujúci prvok od štátnej správy. Realizácia volieb je v značnom rozsahu determinovaná formou a nastavením volebného systému, ktorý určuje počínanie si aktérov a povahu

[1] Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu KEGA s názvom Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike. Registračné číslo projektu je "KEGA 001UCM-4/2019".

[2] Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD., Katedra verejnej správy, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, peter.horvath@ucm.sk.

výstupov, ako aj ich vplyv na systém ako celok (Tóth a kol., 2005). Volebný systém tak predstavuje dôležitý inštitút, ktorý umožňuje občanom prostredníctvom svojich zástupcov rozhodovať o napĺňaní verejného záujmu a rozvoji spoločnosti, ktorej sú súčasťou (Heywood, 2008). Význam volebného systému ako techniky premeny preferencií občanov do zastupiteľskej podoby spočíva v tom, že určuje hlavné determinanty vo volebnom procese, napríklad (Klokočka, 1991):

- akým spôsobom voliť;
- aké sú volebné pravidlá;
- akým spôsobom premietnuť volebné výsledky do štruktúry zastupiteľského orgánu;
- ako volič ovplyvňuje rozloženie politických síl a pod.

Dôležitosť volebného systému a jeho konkrétna forma spočíva najmä v tom, že konečná podoba zastupiteľského zboru nemusí presne reflektovať preferencie voličov, čo znamená, že nemusí byť v súlade s politickými postojmi spoločnosti (Spáč, 2010). Poznáme rôznorodé formy volebných systémov, pričom ich účinnosť a výsledky sú závislé od spoločenského prostredia, v ktorom vznikajú. V podmienkach Slovenskej republiky sa uplatňuje ako väčšinový volebný systém, tak aj pomerný volebný systém.

1. Väčšinový volebný systém

Pre potreby predkladaného príspevku, keďže sa podrobnejšie zaoberáme z hľadiska vertikálnej roviny deľby moci samosprávnou úrovňou, sa budeme ďalej venovať primárne väčšinovému volebnému systému, ktorý sa používa na regionálnej úrovni v procese výberu predsedov samosprávnych krajov, ako aj na komunálnej úrovni pri voľbe starostov a primátorov. Na určitý problém narážame v prípade voľby reprezentantov do zastupiteľských orgánov miest, obcí a tiež samosprávnych krajov, keďže uplatňujúci sa volebný systém v tomto prípade možno zaradiť medzi tzv. „*semiproporčné volebné systémy*“. Ich podstata tkvie v tom, že vykazujú charakter väčšinových volebných systémov, avšak s viacmandátovými volebnými obvodmi. Predstavujú tak akúsi modifikovanú verziu väčšinových volebných systémov (Farell, 2011). Zvláštnosť pozorujeme v jej samotných účinkoch, keďže nemusí v tomto prípade platiť zásada „víťaz berie všetko“, pretože vo viacmandátových obvodoch sa môžu mandáty distribuovať viacerým stranám, respektíve rôznorodým uchádzačom (Chytílek a kol., 2009). V tomto kontexte panuje

nejednotnosť, keďže tento typ volebných systémov zaraďuje do svojej klasifikácie len časť expertov.

Väčšinový volebný systém spočíva na princípe „víťaz berie všetko“, čo ho radí k volebným systémom ľahko pochopiteľným pre voličov a tiež pre ašpirantov o mandát. Tento jednoduchý princíp je založený na skutočnosti, že kandidát, ktorý získa väčšinu hlasov od občanov sa stáva víťazom a získava mandát. Volebné obvody sú v prípade väčšinových volebných systémov jednomandátové, pretože v prípade existencie viacmandátových volebných obvodoch hovoríme už o mierne odlišnom type volebných systémov (Birch, 2003). Existencia jednomandátových obvodov tak má za následok, že počet mandátov voleného zboru by mal byť zhodný s počtom zriadených volebných obvodov. V rámci tohto volebného systému rozlišujeme viaceré typy, najčastejšie relatívny väčšinový volebný systém a absolútny väčšinový volebný systém (Tóth a kol., 2005). Uvedené členenie vyplýva z toho akú väčšinou je potrebné nadobudnúť pre víťazstvo a tiež v počte kôl, ktoré sa musia uskutočniť pre jej docielenie (Sartori, 2001). Jednotlivé typy väčšinového volebného systému spolu s hlavnými špecifikami uvádzame v tabuľke 2.

Tabuľka 1: Základné varianty väčšinového volebného systému

Typ väčšinového volebného systému	Výhody	Nevýhody
Jednoduchý (relatívny) väčšinový systém	▪ jednoduchosť ▪ šanca pre nezávislých kandidátov ▪ pevnejší vzťah medzi voličmi a zastupiteľmi	▪ skreslenie odrazu vôle verejnosti v zastupiteľskom zbore ▪ nižšia miera legitimita zvoleného zástupcu ▪ víťazstvo organizovanej menšiny
Absolútny väčšinový systém	▪ vyššia miera legitimity zvoleného zástupcu ▪ eliminácia extrémistických kandidátov	▪ finančná náročnosť (organizačné náklady na dve kolá) ▪ volebná únava pre voličov (duplicitné voľby v krátkom časovom slede) ▪ oslabovanie pozície slabších kandidátov ▪ diskriminácia kandidátov národnostných menšín a ženského pohlavia
Alternatívne hlasovanie	▪ vyššia miera legitimity zvoleného zástupcu ▪ jednokolová voľba ▪ ušetrenie časových a finančných nákladov ▪ neprepadáva hlas voličov	▪ zložitosť a nezrozumiteľnosť pre voliča

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Krejčí (2006), Chytílek a kol. (2009), Spáč – Sloboda (2014).

Prvý zmienený typ, teda relatívny väčšinový systém sa označuje ako jednoduchší, čo vyplýva zo samotnej povahy tohto volebného systému. Na zisk mandátu postačuje ľubovoľná väčšina, teda zisk väčšieho počtu hlasov v porovnaní s ostatnými konkurentmi. Na Slovensku sa dlhodobo uplatňuje na komunálnej úrovni pri voľbe starostov a primátorov. Zložitejší je absolútny väčšinový systém, ktorý spočíva na zásade, že na zisk mandátu musí víťaz dosiahnuť viac ako polovicu hlasov. V prípade, že sa tak nestane, volebný proces pokračuje viacerými metódami. Najviac využívanou metódou je spravidla druhé kolo volieb, do ktorého sa posúvajú dvaja najúspešnejší kandidáti, z ktorých úspešnejší nadobúda mandát (Novák, Lebeda a kol., 2004). Tento systém sa využíva v procese voľby slovenského prezidenta a donedávna sa uplatňoval aj na regionálnej úrovni, v prípade voľby predsedov samosprávnych krajov.

Začiatkom roku 2017 nastala zmena vo volebnom systéme na regionálnej úrovni, keď dovtedy používaný absolútny väčšinový systém bol nahradený relatívnym väčšinovým systémom, ktorý sa uplatňuje na komunálnej úrovni pri voľbe starostov a primátorov s platnosťou od regionálnych volieb konajúcich sa na jeseň tohto roku. Stalo sa tak novelou zákona č. 180/2017 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva (Volebný systém na Slovensku sa mení..., 2017). Navrhovatelia tejto modifikácie uvádzali za hlavný argument, prečo došlo k tejto zmene veľmi nízku volebnú účasť v druhom kole volieb. Úpravou tohto zákona sa tak uplatnil najjednoduchší väčšinový volebný systém, technika, ktorá sa zvykne označovať ako pluralitný väčšinový volebný systém, ktorý vychádza z jednomandátového volebného obvodu. Ide o techniku, pri ktorej sa víťazom, a teda predsedom samosprávneho kraja stáva ten uchádzač, ktorý získa jednoducho najväčší počet odovzdaných hlasov (Sartori, 2001). Ako sme sa už zmienili, tento systém sa uplatňuje aj na komunálnej úrovni pri voľbách starostov obcí a primátorov miest. Dochádza tak istým spôsobom k harmonizácií volebných systémov na úrovni územnej samosprávy.

Uvedený systém relatívnej väčšiny, ktorý sa onedlho začne uplatňovať aj vo voľbách na regionálnej úrovni sa rovnako, ako aj ostatné volebné systémy vyznačuje určitými výhodami a nevýhodami. Jasným pozitívom tohto volebného systému je jeho jednoduchosť a pružnosť, ktorá smeruje ustavične k obsadeniu mandátu v prvom kole. Prečo je však tento typ väčšinového volebného systému podrobovaný kritike? Aké riziká alebo nevýhody vyplývajú z tohto volebného systému?

Je potrebné si uvedomiť, že zvoleným sa podľa navrhovanej procedúry môže stať každý kandidát, ktorý získa už spomínanú relatívnu väčšinu hlasov, pričom musíme opodstatnene počítať s tým, že kandidátov môže byť niekoľko. Táto väčšina sa môže pohybovať, napr. aj v rozmedzí od 20 do 35 % (Spáč, 2010). Tento fakt pokladáme za pomerne významný, pretože podpora, s ktorou kandidát nadobúda takýto mandát, hovorí o jej legitimite a samozrejme, má významný vplyv na jeho pôsobenie vo funkcií. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že existuje aj celý rad ďalších pomerne významných otáznikov, ktoré sa spájajú s uplatňovaním tohto volebného systému. Viaceré právne, ale aj politologické, či sociologické štúdie poukázali na to, že tento pluralitný väčšinový volebný systém v podstate okrem už zmienenej nízkej legitimity zvoleného zástupcu sa spája aj s tým, že umožňuje, aby bol zvolený kandidát, ktorého preferuje najväčšia organizovaná menšina (Chytílek a kol., 2009; Spáč, 2010).

Ďalej možno konštatovať, že tento volebný systém vytvára nie vždy spravodlivú reprezentáciu, ktorá znamená to, že ak je zvolený kandidát menším počtom hlasov voličov, väčší počet hlasov voličov prepadá v takýchto voľbách, a teda sa neuplatňuje (Farell, 2011). To znamená, že mandátu sa podľa navrhovaného systému môže ujať kandidát, za ktorým nie je väčšinová podpora obyvateľov daného územia.

Uvedená skutočnosť z obavy o stratu hlasu sa odráža v taktickom hlasovaní voličov. Podstatným aspektom tohto systému je tak prítomnosť strategického hlasovania, ktorá vychádza jednak z toho, že volič môže vyjadriť len jednu svoju preferenciu a zo skutočnosti, že mandát môže získať len jeden kandidát. V tejto situácii volič často z obavy z prepadnutia hlasu kalkuluje a nehlasuje podľa svojich preferencií, ale skôr so záujmom zvýšiť efektivitu svojho rozhodnutia takým spôsobom, že podporí inú, teda druhú, tretiu prípadne ďalšiu preferenciu, ktorá má reálnejšiu príležitosť na úspech (Spáč, 2010).

Z uvedeného je zrejmé, že relatívny väčšinový systém vytvára predpoklad pre to, aby mandát získal najmenej preferovaný kandidát, ktorý by v možnom druhom kole nemal reálnu šancu uspieť s ostatnými kandidátmi. Tento jav je bežný v prípadoch, pokiaľ je prítomná v danom obvode nejednotná väčšina, ktorá atomizuje svoje hlasy medzi viacerých kandidátov a vytvára tak podmienky pre úspech reprezentanta organizovanej menšiny. V tomto kontexte upozorňuje Dančišin (2005) na skutočnosť, že relatívny väčšinový systém porušuje vzťah väčšiny a menšiny a nezaručuje tak víťazstvo najfavorizovanejšieho kandidáta. Výstupom relatívneho väčšinového

volebného systému tak môže byť vytvorenie priestoru pre zvolenie zástupcu najväčšej menšiny bez potreby naplnenia preferencií ostatných skupín.

V slovenských podmienkach sme mali donedávna skúsenosť aj s ďalším typom väčšinového volebného systému označovaného ako absolútny väčšinový, ktorý sa používal vo voľbách vedúcich predstaviteľov na regionálnej úrovni. Tento typ volebného systému vyžadoval na zvolenie kandidáta zisk nadpolovičnej väčšiny všetkých odovzdaných hlasov. Aj v tomto prípade by sme mohli polemizovať o tom, aké sú výhody a nevýhody tohto systému. Za pozitívum v tomto prípade možno označiť skutočnosť, že tento typ väčšinového volebného systému určuje víťaza, za ktorým by mala stáť nadpolovičná, a teda legitímna väčšina voličov daného samosprávneho kraja. Doterajšia prax však ukázala, že vzhľadom na nízku mieru volebnej účasti nemožno hovoriť o nadpolovičnej väčšine voličov, čo môžeme pozorovať v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Donedávna využívaný absolútny väčšinový volebný systém a jeho vplyv na legitimitu volených vedúcich predstaviteľov regionálnej samosprávy

VÚC	Nadpolovičná väčšina oprávnených voličov (volebný rok)	Reálny počet voličov v 1. kole / Počet hlasov pre najsilnejšieho kandidáta (volebný rok)	Reálny počet voličov v 2. kole / Počet hlasov pre najsilnejšieho kandidáta (volebný rok)	Podiel hlasov víťazného kandidáta na celkovom počte oprávnených voličov
BA	249 321 (2001)	119 519 / 65 901 (2001)	- (2001)	13,20 %
	262 771 (2005)	75 977 / 30 471 (2005)	56 316 / 37 623 (2005)	7,15 %
	272 851 (2009)	106 236 / 42 794 (2009)	110 138 / 66 163 (2009)	12,10 %
	281 571 (2013)	121 928 / 57 777 (2013)	100 868 / 74 132 (2013)	13,16 %
TT	214 731 (2001)	144 865 / 52 962 (2001)	158 438 / 96 405 (2001)	22,44 %
	222 571 (2005)	64 565 / 20 309 (2005)	41 907 / 22 698 (2005)	5,09%
	230 431 (2009)	94 326 / 48 295 (2009)	- (2009)	10,48 %
	234 581 (2013)	81 923 / 31 310 (2013)	81 095 / 48 358 (2013)	10,30 %
TN	235 651 (2001)	101 573 / 42 887 (2001)	76 237 / 51 052 (2001)	10,83 %
	241 801 (2005)	59 512 / 19 752 (2005)	34 434 / 17 561 (2005)	3,63 %
	246 911 (2009)	101 682 / 43 760 (2009)	78 010 / 45 613 (2009)	9,23 %
	248 431 (2013)	86 337 / 43 745 (2013)	- (2013)	8,80%
NR	279 971 (2001)	194 267 / 76 315 (2001)	221 151 / 134 625 (2001)	24,04 %
	286 271 (2005)	158 467 / 64 765 (2005)	92 754 / 68 162 (2005)	11,90 %
	291 071 (2009)	127 019 / 74 247 (2009)	- (2009)	12,75 %
	292 391 (2013)	104 706 / 47 127 (2013)	90 750 / 50 071 (2013)	8,56 %
ZA	260 001 (2001)	122 067 / 37 167 (2001)	56 523 / 44 605 (2001)	8,57 %
	269 061 (2005)	84 459 / 24 309 (2005)	49 510 / 25 181 (2005)	4,84 %
	276 821 (2009)	131 125 / 79 519 (2009)	- (2009)	14,36 %
	282 101 (2013)	121 745 / 63 165 (2013)	- (2013)	11,19 %
BB	255 871 (2001)	123 683 / 36 033 (2001)	101 748 / 52 746 (2001)	10,30 %
	261 541 (2005)	97 581 / 35 783 (2005)	55 757 / 28 086 (2005)	5,36 %
	265 051 (2009)	143 445 / 48 090 (2009)	95 494 / 50 806 (2009)	9,58 %
	265 151 (2013)	130 435 / 60 960 (2013)	130 490 / 72 461 (2013)	13,66 %

PO	284 341 (2001) 296 511 (2005) 307 251 (2009) 315 231 (2013)	145 051 / 46 162 (2001) 115 513 / 42 499 (2005) 161 736 / 71 424 (2009) 139 525 / 69 455 (2013)	104 586 / 51 816 (2001) 78 316 / 40 952 (2005) 118 127 / 63 179 (2009) - (2013)	9,11 % 6,90 % 10,28 % 11,01 %
KE	290 901 (2001) 300 511 (2005) 308 421 (2009) 312 081 (2013)	126 803 / 27 981 (2001) 115 877 / 32 675 (2005) 141 487 / 77 485 (2009) 110 937 / 48 487 (2013)	105 242 / 61 873 (2001) 65 045 / 36 939 (2005) - (2009) 76 167 / 39 970 (2013)	10,63 % 6,14 % 12,56 % 6,40 %

Zdroj: Voľby do orgánov samosprávnych krajov, 2014.

V tomto kontexte je badateľný rozpor medzi teoretickými poznatkami a praktickými účinkami absolútneho väčšinového volebného systému vyplývajúce z doterajšej praxe na Slovensku. V nasledujúcej tabuľke môžeme vidieť, že zvolení kandidáti v jednotlivých volebných obdobiach a za jednotlivé samosprávne kraje sa svojimi volebnými ziskami nepatrne priblížili k nadpolovičnej väčšine hlasov všetkých oprávnených voličov. Získali tak mandát, ktorý im udelila najlepšie organizovaná „menšina“ v danom samosprávnom kraji. Na základe uvedených okolností je tak tvrdenie o vyššej legitimite zvolených kandidátov na základe tohto volebného systému minimálne sporné.

Absolútny väčšinový systém v prvom rade technicky vyžaduje v prevažnej väčšine realizáciu dvoch kôl volieb, pričom z tabuľky je zrejmé, že nejde o striktný výstup tohto volebného systému. Na tomto mieste je dôležité spomenúť, že existujú určité špecifiká. Napr. z hľadiska uskutočnenia druhého kola volieb je rozdiel v tom, či je potrebná nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, ktorá sa uplatňuje na Slovensku v rámci prezidentských volieb alebo zúčastnených voličov, ktorá sa donedávna uplatňovala v prípade volieb predsedov samosprávnych krajov. V nadväznosti na to možno poukázať na finančnú náročnosť, kedy dvojkolová voľba vyžaduje dvojnásobné náklady.Za ďalšiu negatívnu súvislosť dvojkolovej voľby možno označiť vyvolávanie určitej apatie u samotného voliča, ktorý sa musí často krát dostavovať do volebných miestností a odhlasovať, čím dochádza k akejsi volebnej únave a nezáujmu voličov o tento výdobytok demokracie (Dančišin, 2008). Za jednu z významnejších nevýhod dvojkolového systému možno označiť skutočnosť, že veľmi jednoznačne zvýhodňuje dvoch najsilnejších kandidátov v každom samosprávnom volebnom kraji a do určitej miery limituje šance slabších kandidátov reálne vstúpiť do volebného zápasu (Krejčí, 2006).Takto nastavený dvojkolový systém v sebe zahŕňa diskriminačné prvky, ktoré sa preukazujú najmä voči ženským kandidátkam a tiež národnostným kandidátom.

2. Návrh optimalizácie spôsobu obsadzovania mandátov vedúcich predstaviteľov územnej samosprávy

Úprava volebného systému nemusí nevyhnutne vyžadovať radikálnu zmenu, mnohokrát stačí uskutočniť marginálnu úpravu (napr. zmena počtu volebných obvodov alebo úprava volebného kvóra a pod.) už existujúceho volebného systému, aby sa účinky na danú spoločnosť prejavili v pozitívnom svetle a aby tieto zmeny pocítili aj samotní občania vo voľbách. V tejto časti predstavíme alternatívny typ väčšinového volebného systému, ktorý by mohol byť uplatniteľný v prípade voľby hlavných predstaviteľov územnej samosprávy na Slovensku.

Popri oboch doposiaľ zmienených základných verziách väčšinového volebného systému existuje tretí variant, ktorého pozitívom je fakt, že minimalizuje negatívny vplyvy oboch predchádzajúcich volebných väčšinových techník, do ktorých vnáša proporcionálny prvok. Týmto systémom je alternatívne hlasovanie, označovaný ako obmena absolútneho väčšinového systému. V Slovenskej republike dosiaľ nie je veľmi využívaný typ volebného systému, avšak úspešne fungujúci dlhé obdobie v celom rade iných krajín (Spáč – Sloboda, 2014).

Uvedený systém funguje na princípe, kedy sa v jednomandátových obvodoch volič nerozhoduje pre jediného kandidáta, ale stanovuje poradie volebnej listiny tak, že jednotlivým uchádzačom udeľuje poradové čísla na základe svojich preferencií. Volič tak ohodnotí jednotlivých kandidátov od najprijateľnejšieho až po najmenej akceptovateľného. Vo svojej podstate volič v rámci jednej voľby prezentuje v akej postupnosti by jednotlivých kandidátov volil. Mandát získava ten kandidát, ktorý nadobudne viac ako polovicu hlasov (Chytílek a kol., 2009). V prvej fáze sa prihliada na jednotkové hlasy, pokiaľ by nebol zvolený žiaden kandidát, vypadáva kandidát s najnižším počtom hlasov a jeho sekundárne a nižšie hlasy sa následne prerozdeľujú zvyšným kandidátom. Tento postup sa uplatňuje až dovtedy, kým niektorý z kandidátov nedosiahne nadpolovičnú väčšinu hlasov voličov. V prípade, že by zostali po opätovnom prerozdeľovaní poslední dvaja kandidáti, tak víťazom sa stáva kandidát s vyšším počtom získaných hlasov (Spáč – Sloboda, 2014). Metóda alternatívneho hlasovania podnecuje politické strany k takému prístupu, ktorý berie na zreteľ aj voličov ostatných politických strán pre možnosť získania ich čo najvýhodnejšej preferencie. Z tohto pohľadu ide o spôsob obsadzovania mandátov, kedy by mali jednotliví kandidáti do určitej miery reflektovať záujmy a požiadavky celej spoločnosti, nielen svojho elektorátu.

Zásadná výhoda tohto systému tkvie v tom, že predpokladá na obsadenie mandátu dosiahnutie nadpolovičnej väčšiny. To značí, že sa neuspokojuje len s jednoduchou väčšinou, ale naopak dáva kandidátovi rovnakú prípadne vyššiu legitimitu, ako systém dvojkolový absolútny (Spáč, 2010).Čo však považujeme za hlavné pozitívum je skutočnosť, že tento systém dokáže generovať víťaza volieb bez opakovania samotného volebného procesu v ďalšom kole. Týmto postupom dochádza k odbúraniu rizika „nadmerného zaťahovania a obťažovania“ voliča v dôsledku opakovaného dostavovania sa do volebných miestností. Je potrebné poznamenať, že tento väčšinový volebný systém s alternatívnym hlasovaním podobne ako oba predošlé zmienené sa realizuje v jednomandátových volebných obvodoch, čo ho predurčuje pre volebný systém do orgánov územnej samosprávy. Podstatný rozdiel pri samotnej technike v kontexte predchádzajúcich uvedených volebných systémoch spočíva v tom, že tento systém s alternatívnym hlasovaním umožňuje každému občanovi, aby mal niekoľko hlasov a aby tieto hlasy udeľoval jednotlivým kandidátom v poradí na základe svojich vlastných preferencií. Celý systém následne funguje na pozitívnom princípe pre voliča, ktorý zoradí svoje hlasy pre kandidátov na základe vlastného presvedčenia a opustí volebnú miestnosť, čím sa volebný akt pre voliča končí. Naopak zložitejšia situácia v porovnaní so súčasným systémom by nastala následne pre volebnú komisiu. Tá musí v rámci takzvaných sčítaní, označovaných ako skrutínia, spočítavať preferencie, ktoré nadobudli jednotliví kandidáti podľa poradia, ako im ich voliči udelili. V tejto fáze sa prejavuje výhoda tohto väčšinového volebného systému, pretože pokiaľ žiadny z kandidátov nenadobudne nadpolovičnú väčšinu prvých udeľovaných hlasov od voličov nastáva druhé skrutínium, ktorého podstatou je opätovné prepočítavanie druhých a tretích hlasov, z ktorého však je eliminovaný ten kandidát, ktorý obdržal najnižší počet primárnych hlasov (Spáč – Sloboda, 2014). Na základe skúseností štátov, kde sa využíva zmienený väčšinový volebný systém, prináša zväčša druhé skrutínium taký výsledok, kedy niektorý z kandidátov získava nadpolovičnú väčšinu odovzdaných hlasov voličov, pričom táto väčšina tvorí súčasť prvých a druhých preferencií.

Záver

Čo možno označiť za najpodstatnejšie pozitíva navrhovaného väčšinového volebného systému s alternatívnym hlasovaním? A prečo by bolo vhodné aplikovať tento systém na slovenské podmienky? Ako sme už spomínali, devízou je skutočnosť, že požaduje od víťaza, aby nadobudol

nadpolovičnú väčšinu hlasov voličov. Tento systém dáva voličovi možnosť, aby si vybral medzi dvomi podobnými alternatívami v podobe kandidátov, ktorým dá prvú a druhú alebo druhú a tretiu preferenciu, s tým, že eliminuje riziko možného zvolenia preňho najmenej prijateľného kandidáta, ktorého označil vyššou preferenciou (Farell, 2011). V tomto prípade sa spravidla uplatňuje zásada, čím vyššie udelené poradové číslo, tým nižšia preferencia. Spáč a Sloboda (2014) zdôrazňujú, že tento systém intenzívnejšie zohľadňuje predstavy voličov, pretože zamedzuje prepadom ich hlasov, čím sa preferencia každého voliča stáva súčasťou konečného výsledku. Ďalej dodávajú, že v legitimite takto zvoleného kandidáta sa odráža fakt, že pre voličov značí schodnejšiu možnosť, vyjadrenú preferenčne, v porovnaní s ostatnými protikandidátmi.

Jednou z výhod tohto systému je aj nivelizácia pozície nezávislých kandidátov a kandidátov so straníckym pozadím. V tomto kontexte sa prejavuje spomínaný proporcionálny prvok, ktorý sa aplikuje týmto systémom do volebnej mechaniky a má za následok odstránenie výhody kandidátov významných politických strán.

Predložené riešenie v podobe aplikovania väčšinového volebného systému s alternatívnym hlasovaním sa javí ako vhodné, najmä z toho dôvodu, že umožňuje voličovi, aby namiesto jedného využil v rámci toho istého volebného úkonu niekoľko hlasov, a to na základe svojho vzťahu a intenzity svojho vzťahu k jednotlivým uchádzačom o mandát. V tomto smere by sme chceli zdôrazniť, že tento systém zaručuje zvolenie kandidáta s vysokou mierou legitimity, bez potreby duplikácie volieb, ako to platilo donedávna v našich podmienkach v prípade voľby predsedov samosprávnych krajov.

Považujeme za dôležité zmieniť aj negatívum, ktoré tento systém so sebou prináša, a to je proces sčítavania výsledkov, ktorý sa môže javiť ako problematický najmä v mestách. Toto negatívum tak spočíva v časovej, ako aj organizačnej rovine. Chceme však dodať, že napriek uvedenému nedostatku prevažujú z nášho pohľadu pozitíva a tento systém sa javí z hľadiska legitimity ako vhodnejšia alternatíva obsadzovania mandátov vedúcich činiteľov na komunálnej a regionálnej úrovni v porovnaní s uplatňujúcim sa typom volebného systému.

Zoznam bibliografických odkazov

BIRCH, Sarah. 2003. Electoral Systems and Political Transformation in Post Communist Europe (One Europe or Several?). New York: Palgrave Macmillan, 212 p. ISBN 978-0333987650.

DANČIŠIN, Vladimír. 2005. O nedokonalosti volebných procedúr. Prešov: Reproma, 192 s. ISBN 80-967171-8-1.

FARELL, M. David. 2011. Electoral Systems: A Comparative Introduction. New York: Palgrave Macmillan, 288 p. ISBN 9781137285508.

HEYWOOD, Andrew. 2008. Politologie. Plzeň: Aleš Čenek, 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1.

CHYTÍLEK, Roman a kol. 2009. Volební systémy. Praha: Portál, 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6.

KLOKOČKA, Vladimír. 1991. Politická reprezentace a volby v demokratických systémech. Praha: Aleko, 220 s. ISBN 8085341115.

KREJČÍ, Oskar. 2006. Nová kniha o voľbách. Praha : Professional Publishing, 481 s. ISBN 80-86946-01-0.

NOVÁK, Miroslav, LEBEDA, Tomáš a kol. 2004. Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá voda u Pelhřimova: Aleš Čenek, 485 s. ISBN 80-86473-88-0.

SARTORI, Giovanni. 2001. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha : SLON, 2001. 239 s. ISBN 80-85850-94-X.

SPÁČ, Peter, SLOBODA, Dušan. 2014. Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., 68 s.

TÓTH, Rastislav a kol. 2005. Úvod do politických vied. Bratislava: Smaragd, 198 s. ISBN 80-89063-15-2.

VOĽBY DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNYCH KRAJOV, 2014. [online]. [cit. 2019-09-14]. Dostupné na internete: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections/vuc/about/!ut/p/z1/pZJNU4MwEIZ_Sw9cyQKhBG8pWgqDlkI_cC8OdZCiCB2I7d8X2joetMEZ95bs82bf3SxBkhCs0kORp6Koq7Tszo84floHIZtMNA4Q39vgrWO6nDNL96lONidgYXlngD1Ed AteehGPtWAmgS79DQOdW5T17mN5tMu7egsDsY6gHbRSwC8Xt8Mv-o7Lp9RKwBggWuCx2eryF4YBnBDpv_2D1eCw9_0EoP_0fcAyu1tCJ4Q2QSG3sChT0JZF4Y2APRT8AnmZb09bxSvtgbLCTbZS9ZkjfrRdNc7IfY3CihwPB7VVnQL2IriuVXbNwV-E-3qVpDkB0z276s-Eii8V7M8BJyPRp_3x4h4/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/>

Kontakt na autora
Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Katedra verejnej správy
peter.horvath@ucm.sk

6. Miestne referendum o odvolaní starostu obce v Slovenskej republike[1]

Local referendum on the appeal of the mayor of the municipality in the Slovak Republic

Jana Volochová[2]

Abstract

The article focuses on the topic of the local referendum on the mayor's appeal of the municipality under the conditions of the Slovak municipal self-government. The article focuses on both types of local referendum on the appeal of the mayor of the municipality. The aim of the paper is to analyze the current situation, identify bottlenecks, take a critical view on the topic and offer possible solutions and alternatives to the legislation of the analyzed institute of direct democracy.

Keywords: local referendum, self-governmnet, direct democracy, mayor´s appeal

Úvod

Miestne referendum, ako aj ostatné miestne formy priamej demokracie sú integrálnou súčasťou širšieho ústavou garantovaného práva občanov na správe vecí verejných. Prvok priamej demokracie je v súčasnosti proklamovaným aspektom, ktorý musí mať náležitý význam, a to najmä z dôvodu dlhodobej krízy zastupiteľskej demokracie (Alman 2018).

Účelom právnej úpravy miestneho referenda, je zvýšenie miery občianskej participácie na rozhodovaní v obecnej samospráve, čo má viesť k zapojeniu širokého spektra subjektov do správy miestnych záležitostí. Miestne referendum tiež plní funkciu špecifickej spätnej väzby vo vzťahu k fungovaniu volených orgánov obce. Zjednodušene povedané miestne referendum plní kontrolnú funkciu, ktorej naplnenie umožňuje vykonávať kontrolu činnosti zastupiteľských orgánov. Mimoriadne do popredia vystupuje v podmienkach

[1] Tento príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantového projektu VEGA 1/0367/19 „Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní“

[2] PhDr. Jana Volochová, interný doktorand, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

slovenskej obecnej samosprávy spôsobilosť miestneho referenda a iných foriem účasti občanov na samospráve stať sa nástrojom na riešenie problémov, ktoré sú spojené s konfliktnými situáciami a názorovými rozpormi medzi volenými orgánmi obce, ako aj rôznorodými záujmami v územnom obvode obce. Využitie miestneho referenda môže viesť k riešeniu otázok, ktoré sú zablokované z dôvodu nemožnosti dosiahnuť konsenzus v obecnom zastupiteľstve alebo vo vzťahoch medzi starostom a obecným zastupiteľstvom (Tekeli, Hoffmann 2014).

Cieľom autora príspevku je prostredníctvom analýzy vedeckej spisby a právnej úpravy miestneho referenda o odvolaní starostu obce v Slovenskej republike vyhodnotiť aktuálnu situáciu, identifikovať problematické miesta, zaujať kritický pohľad a ponúknuť možné riešenia a alternatívy právnej úpravy analyzované inštitútu priamej demokracie.

Odvolanie starostu obce miestnym referendom

Starosta obce predstavuje monokratický výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok, v ktorom sa spája výkon obecnej samosprávny i miestnej štátnej správy. Je volený vo všeobecných, rovných, priamych a tajných voľbách na obdobie 4 rokov a svojej funkcie sa ujíma zložením sľubu, ktorým sa zaväzuje riadne si plniť svoje povinnosti, chrániť záujmy obce a Slovenskej republiky a dodržiavať ústavu, ústavné zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy podľa svojho vedomia a svedomia. V čl. 69 ods. 3, ktorý vymedzuje zásadnú podobu mandátu starostu obce, je zakotvený spôsob jeho kreovania, jeho pozíciu v rámci obecnej samosprávy a tiež aj možnosť zániku jeho mandátu odvolaním pred ukončením volebného obdobia (Palúš 2012). Starosta predstavuje výkonný orgán obce, vykonáva správu obce a navonok ju zastupuje. Nakoľko reprezentuje individuálnu pozíciu, je pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu v funkcie odvolať s využitím miestneho referenda ako nástroja priamej demokracie, ktoré je jedným zo spôsobov, prostredníctvom ktorého sa uskutočňuje obecná samospráva v Slovenskej republike.

Miestne referendum o odvolaní starostu obce môže (ďalej len „miestne referendum“) vyhlásiť len obecné zastupiteľstvo, a to na základe hlasovania poslancov obecného zastupiteľstva (fakultatívne miestne referendum) alebo na základe iniciovania obyvateľmi obce prostredníctvom petície (obligatórne miestne referendum).

Zo znenia Ústavy SR, konkrétne čl. 69 ods. 3: „*Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon.*“, jasne vyplýva zásadná podoba mandátu starostu obce. Toto ustanovenie jasne deklaruje imperatívnu stránku mandátu starostu obce, ktorú konkretizuje Ústavou SR predpokladaná zákonná úprava – zákon o obecnom zriadení (Palúš 2017). Rešpektovaním právnej logiky a pravidla „nerozhodovania sám o sebe“, vylučuje zákonodarca v §13 ods. 7 právo starostu pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu obce. Z dôvodu zamedzenia konfliktu súkromného a verejného záujmu sa tento prípad vylučuje zo sistačnej právomoci starostu (Tekeli, Hoffmann 2014).

Obecné zastupiteľstvo je povinné vyhlásiť miestne referendum (obligatórne miestne referendum), ak o to požiada minimálne 30 % oprávnených voličov a táto petícia spĺňa náležitosti stanovené zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“). Procházdka (2009) označuje obligatórne miestne referendum ako vecne obligatórne miestne referendum. Vecne obligatórnym miestnym referendum je miestne referendum podľa §11a ods. 1 písm. a) a b). Vecne obligatórne referendum sa musí konať z dôvodu povahy veci, o ktorej je možné rozhodnúť len miestnym referendom a rozhodnutie o danej veci nie je príslušný prijať žiadny iný samosprávny subjekt.

Petíciu preskúmajú najmenej traja poslanci obecného zastupiteľstva, pričom nemôžu byť zároveň členmi petičného výboru. Z dikcie zákona vyplýva, že nie sú dôležité dôvody, kvôli ktorým chcú obyvatelia obce starostu odvolať, ale podstatné a právne relevantné je, aby petíciu podpísal stanovený počet obyvateľov obce a aby spĺňala náležitosti po formálnej stránke, ktoré stanovuje zákon o petičnom práve.

S poukázaním na čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov je tento spôsob odvolania starostu obce opodstatnený, nakoľko územná samospráva a teda aj obecná samospráva je formou verejnej moci, preto je možné obyvateľov obce považovať v miestnych podmienkach za zdroj moci (Palúš 2017).

Ak sa starosta spreneverí dôvere, ktorú mu obyvatelia obce zverili vo voľbách, môžu tí obyvatelia, ktorí sú nespokojní s výkonom správy zo strany starostu obce, iniciovať petíciou vyhlásenie miestneho referenda o jeho odvolaní. Zákon konkrétne neustanovuje akého konania, resp. nečinnosti sa starosta musí dopustiť, aby mohlo byť zo strany obyvateľov obce iniciované

hlasovanie o jeho odvolaní. Táto skutočnosť vyplýva spravidla, že subjektu, ktorý konštituuje funkciu, musí byť zachované aj právo túto funkciu uvoľniť prejavom vôle. Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že obyvateľov obce môže viesť k iniciovaniu miestneho referenda o odvolaní starostu obce len subjektívna nespokojnosť s výkonom jeho funkcie, bez ohľadu na to, či táto nespokojnosť je objektívne podmienená (Tekeli, Hoffmann 2014).

Je dôležité si uvedomiť, že starosta obce odvádza svoje postavenie od vôle obyvateľov obce. Ak teda starosta obce svoje postavenie odvádza od vôle obyvateľov je legitímne, ak z ich vôle bude z funkcie aj odvolaný. Ďalšou skutočnosťou, ktorú je potrebné si uvedomiť je, že pri existujúcom väčšinovom volebnom systéme voľby starostu, ho môže zvoliť akýkoľvek počet zúčastnených voličov, ktorí sa na voľbách zúčastnia – teoreticky aj jeden volič. Avšak pri analyzovanom spôsobe odvolania starostu formou petície, je potrebné aby sa pod petíciu podpísalo 30 % oprávnených voličov a následne aby k odvolaniu došlo, sa na referende musí zúčastniť aspoň polovica oprávnených voličov a za odvolanie musí hlasovať nadpolovičná väčšina zúčastnených. Z toho vyplýva, že tento spôsob odvolania starostu neohrozuje stabilitu jeho funkcie, keďže podmienky na jeho odvolanie sú výrazne prísnejšie ako na získanie tejto funkcie (Palúš 2012).

Zákonné podmienky pre iniciovanie i platnosť tohto druhu miestneho referenda možno považovať za neprimerané a ťažko dosiahnuteľné. Prvým možným riešením tohto negatívneho stavu, je v prípade analyzovaného druhu miestneho referenda, určenie kvóra pre iniciovanie referenda podľa veľkostí obcí, t.j. rozdelenie obcí do kategórií podľa počtu obyvateľov a na základe tohto určenie kvóra pre každú kategóriu. Druhou možnosťou je stanovenie kvóra potrebného pre platnosť miestneho referenda ako percento účasti obyvateľov obce, ktorí starostu obce v ostatných voľbách zvolili do tejto funkcie.

Skúsenosti z praxe potvrdzujú, že dosiahnuť požadované kvórum pre platnosť a záväznosť referenda sa reálne nedarí. Najviac udávaným argumentom tohto stavu je nezáujem obyvateľov obecných samospráv zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Dôležité je si tiež uvedomiť, že priama demokracia ani v miestnom meradle nie je zadarmo. S prihliadnutím na vynaložené finančné prostriedky, ktoré sú potrebné pre zabezpečenie vykonania miestneho referenda, sa stretávame s názormi, aby sa kvórum znížilo na prijateľnú hranicu, napr. 40, či dokonca 30% hlasov oprávnených voličov. Podľa Palúša (2000, s. 151) ani návrh na zníženie kvóra nepovažuje za šťastné riešenie. Referendum je považované za vážny a uznávaný inštitút priamej

demokracie. Znižovanie kvóra účasti obyvateľov obce ako podmienku jeho platnosti, by znamenalo zneváženie samotnej podstaty a zmyslu tohto inštitútu. V modernom demokratickom štáte takéto riešenie neprichádza do úvahy a to z dôvodu, že neodstraňuje príčinu, iba sa nepodarene vyrovnáva s následkom. Nezáujem obyvateľov obce o účasť na miestnom referende nemôžeme vnímať ako synonymum k nezáujmu o správu vecí verejných. Tento nezáujem vyplýva zo širších súvislostí, ktoré vyplývajú zo sociálnej, hospodárskej či politickej situácie, ktorá vplýva na život občanova tiež výsledkom ich názorov na prácu volených orgánov obce, ktorej výsledky ovplyvňujú život každého obyvateľa obce. *„Aj v tomto prípade platí, že demokracii sa treba učiť, referendum ju samo o sebe nezabezpečí, ale určite je prostriedkom, pomocou ktorého ju možno rozvíjať aj v miestnych podmienkach.“*

V podmienkach slovenskej obecnej samosprávy môže obecné zastupiteľstvo vyhlásiť fakultatívne referendum o odvolaní starostu obce. Takéto miestne referendum môže (ale nemusí) obecné zastupiteľstvo vyhlásiť v prípade, ak starosta pre neprítomnosť alebo nespôsobilosť nevykonáva svoju funkciu dlhšie ako šesť mesiacov.

Zákon konštituuje neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu vykonávať svoju funkciu ako objektívnu, to znamená, že bez ohľadu na dôvod. Starosta sa teda nemôže žiadnym spôsobom zbaviť viny za svoju neprítomnosť alebo nespôsobilosť, napr. odvolaním sa na práceneschopnosť, ospravedlniť sa z dôvodu prehlbovania vzdelania a pod. V tomto prípade je vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce právne konformné a zákonné. Obecné zastupiteľstvo má v tomto prípade oprávnenie uplatniť správnu úvahu a zvážiť vhodnosť a dôsledky vyhlásenie miestneho referenda a to aj napriek tomu, že preukázateľne došlo k naplneniu podmienok predpokladaných právnou úpravou (Tekeli 2014). Nakoľko ide len o úvahu poslancov obecného zastupiteľstva, právna úprava neurčuje lehotu dokedy majú poslanci obecného zastupiteľstva rozhodnúť, či využijú túto možnosť odvolania starostu obce z jeho funkcie (Palúš a kol. 2018). Rovnako ako v prípade obligatórneho miestneho referenda platia rovnaké zákonné podmienky pre jeho platnosť.

Pre odvolanie starostu obce či už prostredníctvom obligatórneho alebo fakultatívneho referenda platí, že starostu možno odvolať výlučne dosiahnutím jeho platného výsledku. Bez ohľadu na skutočnosť, či bolo referendum vyhlásené zo zákonnej povinnosti, alebo na základe rozhodnutia obecného zastupiteľstva, je jeho platný výsledok nevyhnutným predpokladom pre odvolania starostu obce. *„Rozhodovacia právomoc obyvateľov obce je v danom*

prípade nenahraditeľná, a absencia platného výsledku miestneho referenda vyúsťuje do absencie právomoci orgánov obce v danej veci rozhodnúť takpovediac namiesto obyvateľov obce." (Procházka 2009, s. 1162). To znamená, že následkom dosiahnutia platného výsledku miestneho referenda a vyhlásení jeho výsledkov do troch dní od jeho uskutočnenia, je starosta zo svojej funkcie odvolaný. Na druhej strane, v právnej úprave absentuje ustanovenie upravujúce postup, ak starosta obce v miestnom referende odvolaný nebol. V tomto prípade sa naskytuje možnosť analógie s právnou úpravou ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, kde nachádzame niekoľko podobností s miestnym referendom o odvolaní starostu obce. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR") na základe uznesenia prijatého najmenej 3/5 väčšinou poslancov do 30 odo dňa jeho prijatia tak, aby sa ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vykonalo do 60 dní od jeho vyhlásenia. Prezident je odvolaný zo svojej funkcie, rovnako ako starosta obce, ak za jeho odvolanie hlasovala nadpolovičná väčšina oprávnených voličov. V prípade ak prezident v ľudovom hlasovaní odvolaný nebol, do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania rozpustí Národnú radu SR a prezidentovi začína plynúť nové funkčné obdobie. Rovnako ako pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, tak aj pri miestnom referende o odvolaní starostu obce sa dostavajú do vzťahu volené orgány výkonnej moci a zákonodarnej moci len v miestnych podmienkach. Preto je možné považovať rozpustenie obecného zastupiteľstva starostom obce, ktorý v miestnom referende nebol odvolaný za akceptovateľné riešenie nedostatku právnej úpravy. *„Ak zákonodarca pasuje obyvateľov obce do pozície arbitra, mal by ich verdikt, ktorým je rozhodnutie v miestnom referende, dotknúť nielen mandátu starostu, ale aj mandátu poslancov obecného zastupiteľstva. Ich rozhodnutie vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu musí byť vyjadrením nielen demokracie, ale aj zodpovednosti, ktorá je jej súčasťou."* (Palúš 2012, s. 129).

Záver

Starosta obce je voleným orgánom obecnej samosprávy, ktorého môžu obyvatelia obce odvolať z funkcie s využitím miestneho referenda ako nástroja priamej demokracie. Previazanosť priamej demokracie a obecnej samosprávy je nespochybniteľná a využívanie nástrojov priamej demokracie ako jedného zo spôsobom uskutočňovania obecnej samosprávy má svoje opodstatnenie. Avšak, zákonodarca by mal pri právnej úprave využívania miestneho referenda dbať

i na prvok odbornosti a zodpovednosti. V prípade miestneho referenda o odvolaní starostu obce sa v aktuálnej právnej úprave vynárajú problémové miesta, ktoré môžu byť dôvodom pomerne zriedkavého a neefektívneho využívania tohto inštitútu. Za vážny nedostatok považujeme vysoké kvórum potrebné nielen na iniciovanie, ale i platnosť miestneho referenda o odvolaní starostu obce. V odbornej literatúre sa stretávame s často protichodnými názormi na otázku znižovania kvóra, najmä kvóra platnosti práve miestneho referenda o odvolaní starostu obce. Ďalším nedostatkom právnej úpravy je i absencia ustanovenia, ktoré by riešilo následný postup, ak by miestne referendum o odvolaní starostu bolo neúspešné. Sme toho názoru, že týmto nedostatkom právnej úpravy sa narúša fungovanie vzájomných brzd a protiváh medzi volenými orgánmi obecnej samosprávy.

Literatúra

ALMAN, Tomáš, 2018. *Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva*. In: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-700-5.

PALÚŠ, Igor, a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8152-663-3.

PALÚŠ, Igor, 2017. *Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky).* In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-542-1.

PALÚŠ, Igor, 2017. *Ústavno-právny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4).* In: Verejná správa a spoločnosť. Roč. XVIII, 1/2017. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISSN

PALÚŠ, Igor, 2012. *Odvolanie starostu obce ako súčasť demokracie a odbornosti v obecnej samospráve*. In: Územná samospráva ako forma verejnej moci – recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8129-016-9.

PALÚŠ, Igor, 2000. *Účasť občanov na správe verejných vecí v podmienkach obecnej samosprávy.* In. Verejná správa : Súčasnosť a perspektíva. Zborník

príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy. ISBN 80-7097-419-2.

PROCHÁZKA, Radoslav, 2009. *Miestne a krajské referendum- 1. časť*. In: Justičná revue, č. 10/2009. ISSN 1335-6461.

TEKELI, Jozef a Marián HOFFMANN, 2014. *Zákon o obecnom zriadení – komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o.. ISBN 978-80-8168-034-2.

TEKELI, Jozef, 2014. *Hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende.* In: Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 978-80-8152-098-3.

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

Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Kontakt na autora

PhDr. Jana Volochová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
jana.volochova@student.upjs.sk

7. Právo obce na samosprávu ako subjektívne právo[1]

Right of the municipality on self-government as subjective right

Martin Vernarský[2]

Abstract

The article focuses on searching the essence of right of municipalities on self-government. Comparing legal regulation in Slovak Republic and in Federal Republic of Germany, debate about institutional guarantee of the mentioned right and its eventual subjective nature is being developed. Scope and formal (processual) anchorage of instruments of legal (judicial) protection of the right of municipalities on self-government in Slovak legal regulation are criticised and consequently the extensive interpretation of the existing legal remedies in hands of municipalities are challenged.

Key words: municipality, self-government, right on self-government, subjective right

Úvod

Komplexný obraz samosprávy obcí odráža prístupy viacerých odvetví pozitívneho práva, ako aj ich zodpovedajúce teoreticko-právne uchopenie. Základným východiskom je tu prístup ústavno-právny, čo je dané postavením prameňov ústavného práva v slovenskom (no nielen v slovenskom) právnom poriadku. Ústavno-právna regulácia územnej (v užšom slova zmysle obecnej) samosprávy je ale do značnej miery rámcová a z pohľadu jednoznačnosti identifikácie subjektívnej povahy práva obcí na samosprávu veľmi neurčitá. Už len kvôli tomu je potrebné očakávať konzistentný a zrozumiteľný postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), ktorý je Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) výslovne povolaný

[1] Príspevok je spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0367/19 – Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní

[2] doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD., Katedra verejnoprávnych disciplín, UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice, martin.vernarsky@upjs.sk

na objasňovanie skutočnej podstaty ústavných noriem upravujúcich konštitucionálne vzťahy, ktorých objektom je územná samospráva. Vzhľadom na široký priestor ponechaný Ústavou SR zákonodarcovi na detailizáciu právnych vzťahov, ktorých subjektom je obec ako základná jednotka územnej samosprávy, má pre posúdenie autentického náhľadu štátu na samosprávu obcí nezanedbateľný význam aj zákonná právna regulácia postavenia a kompetencií obcí a ich orgánov. Nastupuje tak pohľad administratívno-právny, ktorým je však ústavno-právna rovina významne dotváraná tak, aby akékoľvek zmeny spoločenských, či ekonomických podmienok v budúcnosti umožňovali zákonodarcovi samosprávu obcí náležite garantovať v kvalite vyžadovanej ústavodarcom. Napokon nemožno prehliadnuť ani aféru súkromno-právnej regulácie orientujúcej sa dominantne na majetkové a personálne zabezpečenie fungovania obcí ako právnických osôb. Regulácia obsiahnutá v predpisoch súkromného práva konkretizujúcich niektoré základné práva a slobody prislúchajúce obci ako právnickej osobe je významne a zároveň špecificky tvarovaná verejným záujmom, ktorého podstata tkvie v snahe garantovať reálnosť a funkčnosť obecnej samosprávy. Obe spomenuté charakteristiky sú podstate podmienené náležitým materiálnym a personálnym zabezpečením plnenia úloh tvoriacich vo svojom súhrne výkon decentralizovanej časti verejnej moci, a to v záujme miestneho obyvateľstva a rozvoja územia obce.

Identifikácia práva na samosprávu, resp. jeho prípadnej subjektívno-právnej podstaty je v stručne uvedenom právnom prostredí zložitá, a to nielen formálno-právne, ale aj ideovo, keďže po porevolučnom pro-samosprávnom nadšení vedú konkrétne každodenné skúsenosti s fungovaním obecnej samosprávy k častým pochybnostiam o jej skutočnej podobe nielen teoretikov, ale predovšetkým právnu prax. Hľadajú sa riešenia na jednej strane zachovávajúce formálnu tvár priateľskú obecnej samospráve, no na strane druhej usilujúce sa o riešenie konkrétneho prípadu spôsobom, ktorý frekventovane podstatu samosprávy narúša a oslabuje samosprávne povedomie volených predstaviteľov obcí i ich obyvateľov. Prístup orgánov štátnej moci pri ovplyvňovaní právnych pomerov obecnej samosprávy je pre ne samé mnohokrát akoby krokom do neznáma, v dôsledku čoho sú riešenia nových právnych výziev sprevádzané maximálne konzervatívnym prístupom, radšej obmedzujúcim podstatu samosprávy v konkurencii s dotknutým adresátom výkonu jej moci.

Za daných okolností nadobúda skúmanie podstaty územnej samosprávy veľký význam, pretože jej stabilné a vnútorne vyvážené právne uchopenie je

predpokladom účinnosti prostriedkov, ktorými sa pred neadekvátnymi zásahmi štátnej moci samotné obce môžu brániť. Jednou zo súčastí naznačeného právneho uchopenia je aj podstata práva obcí na samosprávu, keďže od nej sa odvíja aj konkrétna podoba koridorov, ktorými je štát povinný obciam prístup k účinnej právnej ochrane zabezpečiť.

1. Právo na samosprávu ako subjektívne právo a ako inštitucionálna garancia – slovenské a nemecké reálie

Pohľad na obecnú samosprávu ako subjektívne právo určitého subjektu je prirodzene problematický. Obec je totiž voči svojim obyvateľom, prípadne voči iným fyzickým osobám a právnickým osobám majúcim k územiu obce právne významný vzťah, aj nositeľom mocenského postavenia. Ak uvažujeme o kategórii subjektívneho práva, väčšinou sa tým má na mysli súčasť obsahu vzťahu medzi rovnocennými subjektmi (sféra súkromnoprávna), alebo ide o ochranný faktor prislúchajúci konkrétnemu adresátovi výkonu verejnej moci voči jej nositeľovi (sféra verejnoprávna). Práve pre druhý pomenovaný okruh vzťahov je atypické, ak o subjekte obdarenom verejnou mocou uvažujeme súčasne ako o nositeľovi subjektívneho práva. Verejná moc sa totiž štandardne nespája s pojmom práva v subjektívno-právnom nazeraní, ale skôr s pojmom kompetencie ako množiny právomocí a pôsobností. Atypickosť ešte zosilnie, ak obsahom subjektívneho práva má byť práve výkon verejnej moci. Verejná moc a jej uskutočňovanie sú totiž v právnych vzťahoch samopresaditeľné, keďže neoddeliteľnou súčasťou ich výbavy je právomoc donucovacia.

Úvahy o práve na samosprávu ako práve subjektívnej povahy ale nesmerujú do roviny vzťahu obce a jej obyvateľov, prípadne iných fyzických osôb a právnických osôb majúcich právne relevantnú väzbu k územiu obce. V týchto vzťahoch obec v prevažnej miere vystupuje ako nositeľ moci. Obec ako právnická osoba verejného práva združujúca svojich obyvateľov však existuje v rámcoch organizácie zastrešenej štátom ako mocenským suverénom. A práve vo vzťahu k štátu možno v súčasných podmienkach hľadať korene práva na samosprávu ako právneho prvku poskytujúceho obci ochranu pred takými zásahmi zo strany štátu, ktoré by boli spôsobilé zmysel obecnej samosprávy úplne poprieť.

Pre objektivitu je potrebné v komparatívnom náhľade uviesť, že decentralizačná podstata územnej samosprávy sa v jednotlivých krajinách Európy nemusí nevyhnutne vždy zabezpečovať konceptom práva na samosprávu ako subjektívneho práva.

V spolkovej republike Nemecko je základom územnej samosprávy a jej postavenia čl. 28 ods. 2 Základného zákona, podľa ktorého obciam musí byť zaručené právo spravovať všetky záležitosti miestneho spoločenstva v medziach zákona a na vlastnú zodpovednosť. Podľa druhej vety druhé tohoto odseku majú právo vlastnej správy v medziach zákonom vymedzenej oblasti úloh aj zväzy obcí.

Odborná literatúra vychádzajúc aj z nadväzujúcej judikatúry Spolkového ústavného súdu zdôrazňuje, že predmetné ustanovenie Základného zákona predstavuje inštitucionálnu garanciu, ktorá je výsledkom ťažiskového ústavnoprávneho rozhodnutia v prospech decentralizovanej organizácie správy. Z pohľadu štrukturálneho sa čl. 28 ods. 2 Základného zákona nevníma ako zakotvenie základného práva (Grundrecht); nejde tu teda o verejné subjektívne právo[3], a to napriek tomu, že diskutovaný ústavný článok kategóriu „právo" používa. Vnímanie inštitucionálnej garancie je dané jednak hľadiskami systematickými[4], ale aj historickými[5]. Od dikcie Weimarskej ústavy sa čl. 28 ods. 2 Základného zákona odkláňa s cieľom vymedziť sa voči základným právam, čomu potom zodpovedá aj judikatúra Spolkového ústavného súdu.

Inštitucionálne chápanie čl. 28 ods. 2 Základného zákona má potom za následok, že právna ochrana samosprávy obcí sa nemôže presadzovať cestou ústavnej sťažnosti (Verfassungsbeschwerde; obdoba ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy SR), ale ústavodarca zaviedol inštitút komunálnej ústavnej sťažnosti (Kommunalverfassungsbeschwerde). V tomto bode sa však nemecký koncept ochrany samosprávy obcí rozchádza s modelom slovenským, pretože komunálna ústavná sťažnosť môže byť podaná len proti zákonu, resp. proti všeobecne záväznému právnemu predpisu, ktorý porušuje právo na samosprávu podľa čl. 28 Základného zákona[6].

Slovenský ústavný systém zatiaľ nedovoľuje iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti adresátovi všeobecne záväzného právneho predpisu, a tak ani obce na Slovensku nie sú legitimované sťažnosťou podľa čl. 127a Ústavy

---

[3] CLEMENS, T. in: UMBACH, D, CLEMENS, T. und KOLL. 1992. *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg: C. F. Müller, s. 1216

[4] čl. 28 ods. 2 nie je v Základnom zákone zaradený do prvého oddielu, ktorý hovorí o základných právach, ale do druhého oddielu o vzťahu spolku a krajín

[5] v porovnaní s čl. 127 Weimarskej ústavy (explicitne uvádza, že obce „majú" právo na samosprávu) Základný zákon hovorí „iba" o tom, že obciam „musí byť zabezpečené právo"

[6] pozri čl. 93 ods. 1 bod. 4b Základného zákona

SR napádať právny predpis ovplyvňujúci priamo ich právnu pozíciu. Za týchto okolností sa slovenský model sťažnosti podľa čl. 127a Ústavy SR blíži sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy SR viac v porovnaní s nemeckou koncepciou vzťahu medzi komunálnou ústavnou sťažnosťou (orientovanou výlučne na právne predpisy) a „klasickou" ústavnou sťažnosťou, ktorá je zameraná tak na zásahy individuálneho, ako aj normatívneho charakteru.

Popísané modely ústavnoprávnych regulácií predstavujú prejavy ich dogmatického pozadia. Ním môže byť aj chápanie práva na samosprávu. Práve kvôli podstatným obmedzeniam v prípustnom charaktere zásahu preskúmateľného v konaní podľa čl. 127a Ústavy SR si plnohodnotná ochrana územnej (obecnej) samosprávy zrejme vyžaduje veľkorysejšie chápanie práva obcí na samosprávu v slovenskom právnom systéme. Požiadavka veľkorysosti potom posúva predmetné právo obcí viac ku skupine základných práv a slobôd v zmysle druhej hlavy Ústavy SR, hoci túto podstatu právo na samosprávu nikdy nebude vykazovať v plnom rozsahu[7]. Takto možno z komparácie nemeckého a slovenského modelu ochrany územnej samosprávy vyvodiť záver o subjektívnom charaktere práva obcí na samosprávu v podmienkach Slovenskej republiky v porovnaní s chápaním práva obcí podľa čl. 28 ods. 2 Základného zákona ako inštitucionálnej garancie v Spolkovej republike Nemecko.

2. Črty práva na samosprávu ako subjektívneho práva

Pre subjektívne právo sa v teórii práva[8] zaužívala charakteristika zahrňujúca tri prvky:

- právo, resp. oprávnenie správať sa určitým spôsobom,
- právo, resp. oprávnenie požadovať určité správanie od zodpovedajúcich subjektov práva a
- právo, resp. oprávnenie požadovať od štátu právnu ochranu.

O tom, že právo na samosprávu všetky tieto požiadavky napĺňa niet pochýb. Napokon, odborná spisba sa k tejto otázke už vyjadrila[9].

---

[7] Ústavný súd Slovenskej republiky tu naznačuje podobnosť, či porovnateľnosť, zďaleka však nie identitu - v uznesení PL. ÚS 5/97 zdôrazňuje, že *„rešpektovanie územnej samosprávy, podobne ako základných práv a slobôd, je nevyhnutnou súčasťou právneho štátu."*.

[8] KNAPP, V. 1995. *Teorie práva.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 194

[9] napr. JESENKO, M. 2006. *K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v Slovenskej republike*. Právny obzor, roč. 89, č. 6, s. 504

Dôležitým sa však javí skúmanie, či právny poriadok (objektívne právo) napĺňa formulované tri typické črty práva na samosprávu ako subjektívneho práva efektívnym a účinným obsahom. Tým je potom priamo determinovaná reálnosť práva obcí na samosprávu ako práva subjektívneho v podmienkach slovenského právneho systému.

Naplnenie prvého kritéria nie je potrebné bližšie analyzovať, a to napriek tomu, že pri vymedzení mocenských prerogatív vo verejnom práve sa nezaužíval pojem oprávnenie, ale skôr pojem kompetencie ako súboru právomoci a pôsobnosti. Kým právomoc vyjadruje nástroje, ktoré nositeľ verejnej moci drží prostredníctvom svojich vykonávateľov v rukách, pôsobnosť určuje sféru spoločenských (právnych) vzťahov, na ktoré je právomoc použiteľná. Zdanlivú nestotožniteľnosť kategórie oprávnenia charakterizujúceho subjektívne právo na jednej strane a kompetencie ako stavebného prvku výkonu verejnej moci na strane druhej veľmi zrozumiteľne (hoci implicitne) odstraňuje právny názor Ústavného súdu Českej republiky, ktorý v konaní o tzv. komunálnej ústavnej sťažnosti konštatoval, že *„stěžovatelem je orgán obce (zastupitelstvo), tedy sám orgán veřejné moci, který namítá nezákonný zásah do práva na samosprávu, tedy právě do určité formy výkonu veřejné moci.“*[10]. Právo na samosprávu teda predstavuje určitú formu výkonu verejnej moci. Kompetencie obcí tvoriace vo svojom súhrne azda najpodstatnejšiu súčasť práva na samosprávu sú obsiahnuté v množstve právnych predpisov, preto nie je opodstatnené ich na tomto mieste akokoľvek vypočítavať.

Oprávnenie požadovať určité správanie od zodpovedajúcich subjektov práva ako druhé definičné kritérium subjektívneho práva obracia našu pozornosť na postoj štátu k územnej (obecnej) samospráve. Zodpovedajúcim subjektom v teoreticko-právnom ponímaní je v reflexii na sféru práva na samosprávu práve štát (prípadne výnimočne aj iný nositeľ verejnej moci). Ústava SR obsahuje viacero záruk vyjadrujúcich mieru, akou štát môže do práva obce na samosprávu zasahovať. V prvom rade ide o charakteristiku obcí ako samostatných územných samosprávnych celkov (čl. 64a Ústavy SR). V nej je (i v prepojení na čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého je Slovenská republika

---

PALÚŠ, I., KRUNKOVÁ, A., JESENKO, M. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 30-31
TRELLOVÁ, L. 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer a Právnická fakulta UK, s. 172
[10] nález Ústavného súdu Českej republiky z 9. novembra 2017 I. ÚS 655/17, bod 90.

demokratickým štátom) obsiahnutá decentralizačná myšlienka podporená princípom subsidiarity pri rozdelení verejnej moci v štáte. Územná samospráva má spravovať svoje vlastné záležitosti relatívne samostatne. Ide tu predovšetkým o oddelenosť od výkonnej moci, súčasne však o viazanosť vôľou zákonodarnej moci aplikovanej do každodenného života mocou súdnou.

Obce môžu legitímne očakávať, že štát bude do ich činnosti zasahovať len spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 67 ods. 3 Ústavy SR) a že povinnosti im budú ukladané len zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR (čl. 67 ods. 2 Ústavy SR). Rovnako z § 4 ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vyplýva, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Predmetná zákonná norma má z pohľadu výkonu samosprávy značný praktický význam, pričom orgány štátnej moci ju nie vždy rešpektujú[11], čo bezpochyby dokladuje narušenie legitímnych očakávaní obcí týkajúcich sa miery ich samostatnosti pri spravovaní miestnych záležitostí.

Napokon, tretia charakteristika si v podmienkach Slovenskej republiky vyžaduje zvláštnu pozornosť, keďže ju z istých hľadísk možno považovať za doposiaľ nedostatočne „objavenú“. Praktické poznatky zo súdnej praxe dokazujú, že obce nie sú zvyknuté v plnej miere využívať prostriedky právnej (hlavne súdnej) ochrany svojho práva na samosprávu. Len samotný nízky počet podaných sťažností podľa čl. 127a Ústavy SR a naopak pomerne značný počet sťažností podaných obcami podľa čl. 127 Ústavy SR dokazujú, že obce ťažko vnímajú podstatu svojho verejno-mocenského postavenia. Pritom je potrebné zdôrazniť, že pre obecnú prax je dôležité práve funkčné prepojenie druhého a tretieho analyzovaného definičného znaku subjektívneho práva. Predmetná funkčnosť v slovenských reáliách zjavne chýba.

Právna ochrana práva obce na samosprávu je predovšetkým v rovine verejnoprávneho súdnictva dosť problematická. Právna úprava Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP) ukazuje, že zásahy iných orgánov verejnej

---

[11] VERNARSKÝ, M. 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; s tým súvisiace rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaniach sp. zn. 2 Rks 2/2011, 6 Rks 1/2011, 5 Sžo 38/2011 a ďalších

moci do sféry územnej samosprávy budú prieskumu v správnom súdnictve na základe dispozície obce podliehať pomerne zriedka[12].

Ak k popísanému faktu prirátame už konštatovanú nízku mieru využívania sťažností podľa čl. 127a Ústavy SR, potom vzniká otázka, nakoľko Slovenská republika v reálnej právnej praxi napĺňa svoj záväzok plynúci z Európskej charty miestnej samosprávy, ktorej čl. 11 garantuje miestnym orgánom právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve.

Zároveň, prezentované pochybnosti vnášajú neistotu o reálnosti subjektívno-právnej povahy práva obcí na samosprávu v právnej praxi. Právna teória je v tomto smere celkom prirodzene nedostatočným zdrojom pre pozitívnu formuláciu odpovede na otázku o práve na samosprávu ako o práve subjektívnom.

Záver

Rozdielne chápanie práva obce na samosprávu ako subjektívno-právnej kategórie na jednej strane a ako inštitucionálnej záruky na strane druhej nie je len vecou teoreticko-právnych úvah. Subjektívno-právne vnímanie kladie právo obce na samosprávu do polohy blížiacej sa základným právam a slobodám podľa druhej hlavy Ústavy SR omnoho viac ako poňatie inštitucionálnej záruky.

---

[12] SSP vo svojej štvrtej hlave svojej štvrtej časti upravuje konanie vo veciach územnej samosprávy. Predmetná regulácia je koncipovaná ako množina typových konaní, v rámci ktorých sa poskytuje ochrana konkrétnejšiemu druhovému objektu. Ide o:

- konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo miestneho zastupiteľstva
- konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta alebo starostu mestskej časti
- konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra
- konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva
- konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta alebo mestskej časti so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy
- konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení

Zároveň aktívna legitimácia obce na podanie všeobecnej správnej žaloby je problematická (až nereálna) vzhľadom na legálnu konštrukciu aktívnej legitimácie (§ 178 ods. 1 SSP)

Od tejto skutočnosti sa potom odvíja aj miera prísnosti kritérií uplatnených pri posudzovaní a rozhodovaní o prípustnosti eventuálnych obmedzení práva obce na samosprávu, a to či už v procese aplikácie práva alebo aj zásahov založených priamo normotvorbou. Prípadný inštitucionálny rozmer práva obce na samosprávu (ten sa prirodzene spája s menšou mierou prísnosti kritérií pre posúdenie akceptovateľnosti zásahov do predmetného práva) je z hľadiska úrovne poskytovanej právnej ochrany kompenzovateľný rozsahom a procesnoprávnym založením prostriedkov tejto ochrany, ktoré sú obci dané k dispozícii.

Pohľad na slovenské legislatívne reálie naznačuje oprávnenosť doterajších judikatórnych postojov Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorých je z Ústavy SR možné vyvodiť existenciu práva na samosprávu porovnateľného so základnými právami a slobodami[13]. Rozsah a procesnoprávne založenie prostriedkov právnej (predovšetkým správno-súdnej) ochrany územnej samosprávy totiž neposkytujú dostatočný priestor pre vyčerpávajúcu ochranu jednotlivých aspektov práva obce na samosprávu, a to dominantne pri realizácii individuálnej rozhodovacej právomoci. Vývoj právnej úpravy v uvedenom segmente kompetenčnej výbavy stále viac približuje obce do pozície orgánu uskutočňujúceho štátnu správu, čo fakticky má za následok elimináciu obsahovej náplne práva obce na samosprávu. V popísaných podmienkach nie je podľa nášho názoru vhodné pristupovať ku konštruovaniu diapazónu prostriedkov právnej (súdnej) ochrany práva obcí na samosprávu reštriktívnym spôsobom. Preto kvantitatívna reštrikcia by mala byť sprevádzaná výkladovou extenziou pri objasňovaní obsahu procesnoprávnych noriem regulujúcich legitimáciu obcí iniciovať začatie súdnych konaní, ktorých predmetom je prieskum zásahov štátu do sféry územnej samosprávy.

Zoznam bibliografických odkazov

JESENKO, M. 2006. *K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v Slovenskej republike.* In: Právny obzor, roč. 89, č. 6, s. 503-514. ISSN 0032-6984.

KNAPP, V. 1995. *Teorie práva.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN 80-7179-028-1.

PALÚŠ, I., KRUNKOVÁ, A., JESENKO, M. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy.* Košice: UPJŠ v Košiciach, ISBN 978-80-8129-003-9

[13] napr. nález z 10. mája 2017 vo veci PL. ÚS 4/2016, bod 78.

TRELLOVÁ, L. 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy.* 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer a Právnická fakulta UK, ISBN 978-80-8168-842-3

UMBACH, D, CLEMENS, T. und KOLL. 1992. *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg: C. F. Müller, ISBN 3-81141-192-6

VERNARSKÝ, M. 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 978-80-7380-636-1

Kontakt na autora

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
martin.vernarsky@upjs.sk

8. Komunálna ústavná sťažnosť ako (ne) účinný právny prostriedok ochrany práv obcí a samosprávnych krajov?[1]

Municipal constitutional complaints as (non)-effective legal remedy of municipalities´ and self-governing regions´rights

Ladislav Orosz[2]

Abstract

The subject matter of this work is analysis of constitutional and legal regulations of complaints from local government authorities under Art. 127a of Constitution of Slovak Republic, i. e. so-called municipal constitutional complaints as legal remedy of municipalities' and self-governing regions' rights. The analysis of current legal framework is followed by analysis of decision-making of Constitutional Court of Slovak Republic on municipal constitutional complaints. This analysis shows that over the period of 17 years only 21 municipal constitutional complaints were filed from which 19 were rejected in preliminary proceedings. The author wonders why municipal constitutional complaint under Art. 127a of Constitution of Slovak Republic has not (yet) become effective legal remedy for protection of municipal authorities' rights.

Key words: municipal complaint, regional and local authorities, the Constitutional Court of Slovak Republic, the Constitution of Slovak Republic, judicial protection

Úvod

V demokratickom a právnom štáte, založenom na koncepte deľby moci a vzájomnom vyvažovaní mocí, nie je dôležité len rozdelenie kompetencií medzi jednotlivé orgány verejnej moci, ale aj zabezpečenie ich účinnej ochrany uskutočňovanej primárne právnymi, ale aj mimoprávnymi prostriedkami. Obce a samosprávne kraje ako subjekty územnej samosprávy sú právnickými osobami *sui generis* a sú tak isto ako iné právnické osoby nositeľmi základného práva na súdnu a inú právnu ochranu ústavne fixovanú v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava"), ktorej súčasťou je aj právna ochrana

[1] Vega č. 1 1/0386/19 - Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie – Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme

[2] Člen Katedry verejnoprávnych disciplín Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, emeritný sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky.

poskytovaná Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd"). Vychádzajúc z ústavne fixovaných právomocí ústavného súdu možno konštatovať, že obce a samosprávne kraje sa môžu na základe vlastnej iniciatívy domáhať ochrany svojich práv predovšetkým prostredníctvom sťažnosti podľa čl. 127 ústavy (ďalej aj „ústavná sťažnosť"), alebo aj sťažnosti podľa čl. 127a ústavy (ďalej aj „komunálna ústavná sťažnosť", alebo len „komunálna sťažnosť").[3] Zatiaľ čo oprávnením podať relevantný návrh na začatie konania o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy disponujú v zásade všetky právnické osoby, sťažnosť podľa čl. 127a ústavy môžu podať len orgány územnej samosprávy, t.j. ide o **špecifický právny prostriedok, ktorý ústavodarca poskytol orgánom obcí a samosprávnych krajov za účelom ochrany práv tvoria obsah ústavou garantovaného práva na územnú samosprávu.** V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že ústavné právo na územnú samosprávu v Ústave Slovenskej republike, na rozdiel od ústav niektorých iných štátov,[4] síce nie je výslovne zakotvené, ale z ústavného textu ho možno spoľahlivo vyvodiť.[5] Tento právny názor korešponduje aj judikatúre ústavného súdu, ktorý vo veci PL. ÚS 4/2016 výslovne uviedol, že „*Právo na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom obce porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave ústavy, a to napriek tomu, že ho ústava explicitne neartikuluje. Popísaný obraz vhodne dopĺňa aj osobitný druh ústavno-súdnej ochrany, ktorú ústava územnej samospráve poskytuje v čl. 127a*"[6]

---

[3] Ústavný súd je spôsobilý poskytnúť obciam a samosprávnym krajom ústavnú ochranu aj prostredníctvom výkonu svojich iných právomocí (napr. právomoci rozhodovať o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústav, alebo právomoci podávať výklad ústavy alebo ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy), ale obce ani samosprávne kraje (sami osebe) nedisponujú oprávnením (nie sú aktívne legitimované) relevantným spôsobom vyvolať uplatnenie týchto právomocí.

[4] Pozri napr. Ústavu Českej republiky(čl. 100 ods. 1 prvá veta), Základný zákon SRN (čl. 28 ods. 2), alebo Ústavu Republiky Litva (čl. 119 ods. 1).

[5] Viac k tomu OROSZ. Ladislav - MAZÁK, Ján: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group, s. 70 a nasl., s.ro., 2004, s. 70 a nasl., ISBN 80-969128-9-1, alebo JESENKO, Michal: *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí.* Košice: UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-66-33, tiež PALÚŠ, Igor - JESENKO, Michal -KRUNKOVÁ, Alena: *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ, 2010, s. 29 a nasl., ISBN 978-80-8129-003-9 atd. .

[6] K ústavnému právu (resp. ústavnému princípu) obcí a samosprávnych krajov na výkon územnú samosprávu pozri aj právne názory vyslovené v ďalších rozhodnutiach ústavného súdu (napr. PL. ÚS 5/97, I. ÚS 55/00, PL. ÚS 5/2012, alebo PL. ÚS 126/07 – odlišné stanovisko autora tohto príspevku).

Účelom tohto príspevku je analyzovať ústavnú a zákonnú úpravu komunálnej ústavnej sťažnosti a skúsenosti z jej uplatňovania v ústavnej praxi a na tomto základe sumarizovať a vyhodnotiť doktrinálne názory ústavného súdu vyslovené v rámci konania o sťažnostiach podľa čl. 127a ústavy a zároveň sa zamyslieť nad príčinami toho, prečo sa komunálna sťažnosť doposiaľ v praxi nejaví ako efektívny právny nástroj ochrany obcí a samosprávnych krajov.

1. Ústavná a zákonná úprava komunálnej ústavnej sťažnosti v Slovenskej republiky

1.1 Konštituovanie ústavnej úpravy komunálnej ústavnej sťažnosti a jej obsah

Komunálna ústavná sťažnosť sa stala súčasťou ústavnej úpravy (s účinnosťou od 1. januára 2002) až na základe novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.[7], ktorej integrálnou súčasťou bolo aj posilnenie územnej samosprávy, vrátane ich ústavnoprávnej ochrany. V dôvodovej správe k návrhu predmetnej ústavnej novely (ptč. 623, II. volebné obdobie) sa v časti týkajúcej sa novo navrhovaného čl. 127a ústavy okrem iného uvádza:

„*Navrhuje sa ustanoviť novú právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému zásahu do ich práva na samosprávu ...*

Predmetom konania podľa novo navrhovaného čl. 127a by malo byť posúdenie či určitým konaním príp. nekonaním (zásahom štátu), t.j. príslušných štátnych orgánov nedošlo k porušeniu ústavou garantovaného práva na samosprávu.

Ústavný rozsah práva na samosprávu vyjadrujú ustanovenia IV. hlavy ústavy v novo navrhovanom znení a jeho zákonný obsah by mali dotvoriť vykonávacie zákony, najmä platný zákon o obecnom zriadení a vo vzťahu k vyššiemu územnému celku zákon o samospráve vyššieho územného celku ...“.

[7] Tzv. veľká novela ústavy. K jej obsahu pozri napr. OROSZ, Ladislav a kolektív: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ 2009, s. 51 a nasl. ISBVN 978-80-7097-777-4.

Ústavná úpravu tvorí predovšetkým čl. 127a ústavy,[8] z ktorého textu vyplývajú nasledovné skutočnosti:

a) komunálna sťažnosť môže smerovať len proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy,

b) aktívnou procesnou legitimáciou na podanie komunálnej sťažnosti disponujú len orgány územnej samosprávy,

c) právomoc ústavného súdu rozhodovať o komunálnej sťažnosti je založená na zásade subsidiarity („*ak ...nerozhoduje iný súd*“),

d) výrok, ktorým ústavný súd vyhovie komunálnej sťažnosti obsahuje

- vyslovenie záveru o tom, v čom spočíva neústavné alebo nezákonné rozhodnutie alebo neústavný, resp. ezákonný zásah do vecí územnej samosprávy,
- označenie aký ústavný zákon alebo zákon bol porušený a akým rozhodnutím alebo zásahom toto porušenie nastalo,
- kasáciu neústavného alebo nezákonného rozhodnutia, alebo
- zákaz pokračovať v porušovaní práva, ak k nemu došlo iným zásahom,
- príkaz na obnovenie stavu pred porušením práva (ak to je možné).

Ústavnú úpravu dotvára čl. 131 ústavy, z ktorého možno vyvodiť, že rozhodovanie o komunálnych sťažnostiach patrí do pôsobnosti senátov ústavného súdu.

1.2 Zákonná úprava konania o komunálnej ústavnej sťažnosti

Zákonná úprava konania o komunálnej sťažnosti je v súčasnosti obsiahnutá v § 36 až 144 siedmej hlavy priatej časti zákona č. 318/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých

---

[8] Čl.127a ústavy znie nasledovne:
„*(1) Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.*
(2) Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti orgánu územnej samosprávy, vysloví, v čom spočíva neústavné alebo nezákonné rozhodnutie alebo neústavný alebo nezákonný zásah do veci územnej samosprávy, aký ústavný zákon alebo zákon bol porušený a akým rozhodnutím alebo zásahom toto porušenie nastalo. Ústavný súd napadnuté rozhodnutie zruší, alebo ak porušenie práva spočívalo v inom zásahu, než je rozhodnutie, zakáže pokračovať v porušovaní práva a prikáže, ak je to možné, aby sa obnovil stav pred porušením.“,

zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), ktorá je oproti pôvodnej zákonnej úprave[9] podrobnejšia a aj precíznejšia, pričom obsahuje najmä nasledovné skutočnosti:

1.Vymedzenie aktívnej procesnej legitimácie ma podanie sťažnosti (§ 136 ods. 1), ktoré v zásade „kopíruje“ ústavnú úpravu;

2. Vymedzenie všeobecných (§ 43) a osobitných náležitostí komunálnej sťažnosti (§ 137), ktoré tvoria

- označenie veci územnej samosprávy, do ktorej sa malo zasiahnuť,
- označenie toho, kto mal zasiahnuť do veci územnej samosprávy,
- označenie právoplatného rozhodnutia alebo iného zásahu, ktorým malo zasiahnuť do veci územnej samosprávy,
- kópia právoplatného rozhodnutia alebo dôkaz o inom zásahu, ktorým malo dôjsť k zásahu do veci územnej samosprávy;

3. Vymedzenie pojmu vec územnej samosprávy (*„…najmä právomoc a pôsobnosť obce a samosprávneho kraja, ako aj princípy samosprávy“* - § 136 ods. 2) – pôvodná zákonná úprava vymedzenie tohto pojmu neobsahovala, a preto sa žiada tento počin zákonodarcu oceniť;

4. Ustanovenie dvojmesačnej lehoty na podanie komunálnej sťažnosti od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia alebo upovedomenia o inom zásahu do veci územnej samosprávy. Ak bol vo veci podaný mimoriadny opravný prostriedok, lehota vo vzťahu k rozhodnutiu, ktoré bolo mimoriadnym opravným prostriedkom napadnuté, začne plynúť od doručenia rozhodnutia o mimoriadnom opravnom prostriedku (§ 138);

5. Vymedzenie účastníkov konania (sťažovateľ, t.j., orgán územnej samosprávy a orgán verejnej moci, proti ktorému sťažnosť smeruje) a zúčastnenej osoby (osoba, ktorá bola účastníkom konania, proti ktorému sťažnosť smeruje), vrátane vymedzenia jej práva vyjadriť sa k sťažnosti - § 139 a § 140;

6. Vymedzenie dôvodov kedy ústavný súd komunálnu sťažnosť odmietne pre nedostatok svojej právomoci (§ 139 ods. 1) a kedy ju odmietne ako neprípustnú (§ 139 ods. 2);

7. Ustanovenie oprávnenia sťažovateľa požiadať o odklad vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia, resp. navrhnúť vydanie dočasného opatrenia (§ 144 v spojení s § 128 až 131);

---

[9] § 57 až 58e zákona č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

8. Vymedzenie náležitostí výroku rozhodnutia, ktorým ústavný súd sťažnosti vyhovie (§ 143), ktoré v zásade korešponduje ústavnej úprave (čl. 127a ods. 2). Navyše je však v zákone ustanovené oprávnenie ústavného súdu vrátiť vec na ďalšie konanie orgánu verejnej moci, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal (!), vrátane ustanovenia jeho povinnosti vec znovu prerokovať a rozhodnúť o nej v súlade s právnym názorom ústavného súdu.

2. Komunálna ústavná sťažnosť v doterajšej ústavnej praxi

2.1 Komunálna ústavná sťažnosť v kvantitatívnych ukazovateľoch

Kvantitatívne ukazovatele o počte podaných komunálnych sťažností a výsledkoch doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu signalizujú, že komunálna ústavná sťažnosť sa v ústavnej praxi „neujala". V období od 1. januára 2002 do 30.júna 2019 (17,5 roka) bolo ústavnému súdu **podaných len 21 komunálnych sťažností,**[10] pričom v ostatných troch rokoch nebola ústavnému súdu doručená žiadna sťažnosť podľa čl. 127a ústavy (!)[11] Žiada sa tiež zdôrazniť, že všetkých 21 sťažností podali orgány obcí (miest), t.j. orgány samosprávy vyšších územných celkov zatiaľ nepodali žiadnu komunálnu sťažnosť (!).

Z 21 sťažností doručených za uplynulých (takmer) 18 rokov **boli len 2 komunálne sťažnosti prijaté na ďalšie konanie,** pričom navyše konanie o jednej z nich bolo následne konanie uznesením sp. zn. II. ÚS 89/03 z 3. septembra 2003 zastavené (sťažnosť Obecného zastupiteľstva obce Ľubica) vzhľadom na skutočnosť, že sťažnosťou napadnuté uznesenie vlády SR, ktoré sa týkalo vymedzenia vzťahov medzi mestom Kežmarok a obcou Ľubica bolo (vládou) v priebehu konania pred ústavným súdom zrušené.

Jedinou komunálnou sťažnosťou, ktorej ústavný súd nálezom sp. zn. II. ÚS 91/08 z 9. septembra 2009 vyhovel, bola sťažnosť Mestského zastupiteľstva mesta Vysoké Tatry týkajúca sa v konaní pre všeobecnými

---

[10] Išlo o veci vedené pod spisovými . značkami I. ÚS 74/02, III. ÚS 84/02, III. ÚS 177/02, II. ÚS 89/03, II. ÚS 23/04, IV. ÚS 333/04, III. ÚS 55/05, II. ÚS 91/08, I. ÚS 363/08, IV, ÚS 5/2010, I. ÚS 13/2010, III. ÚS 21/2010, I. ÚS 107/2010, II. ÚS 119/2010, IV. ÚS 130/2010, IV. ÚS 156/2010, II. ÚS 435/2010, II. ÚS 92/2011, IV. ÚS 102/2011, I. ÚS 70/2016 a II. ÚS 433/2016 (do tohto počtu nie sú zahrnuté podania, ktoré síce sťažovatelia označili ako sťažnosti podľa čl. 127a ústavy, ale ústavný súd sa s touto kvalifikáciou podania nestotožnil, pozn.).

[11] Doposiaľ posledná sťažnosť, ktorú ústavný súd kvalifikoval ako komunálnu sťažnosť podľa čl. 127a ústavy bola ústavnému súd doručená 19. mája 2016 (vec vedená pod sp. zn. II. ÚS 433/2016).

súdmi uplatňovaného reštitučného nároku obce Štrba. V tomto spore bola ale podaná ústavnému súdu aj ďalšia sťažnosť mesta Vysoké Tatry a jeho mestského zastupiteľstva, ktorá bola pridelená I. senátu ústavného súdu (konanie vedené pod sp. zn. I. ÚS 363/08). Prvý senát ústavného súdu však dospel v zásade identickom právnom spore k inému právnemu názoru než II. senát ústavného súdu, a preto predložil plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie právnych názorov senátov ústavného súdu podľa § 6 v tom čase platného zákona č. 38/1993 Z.z.. Plénum ústavného súdu si v konaní vedenom pod sp. zn. PLz. 1/2009 osvojilo právny názor I. senátu a premietlo ho do zjednocujúceho stanoviska, z 18. februára 2008, ktoré vyznelo v prospech obce Štrba (podstatou sporu bolo určenie, či bola územná zmena v prospech mesta Vysoké Tatry uskutočnená v období rozhodnom pre uplatnenie reštitučného nároku obcou Štrba, pozn.). Konanie vo veci sp. zn. I. ÚS 363/08 bolo následne zastavené z dôvodu späť vzatia sťažnosti. Všeobecné súdy konajúce vo veci reštitučných nárokov obce Štrba sa následne riadili právnym názorom pléna ústavného súdu a rozhodli predmetné právne veci v prospech obce Štrba. Konečný verdikt v územnom spore medzi mestom Vysoké Tatry a obcou Štrba bol taktiež v rukách ústavného súdu, ktorý uznesením III. ÚS 21/2010 z 20. januára 2010 odmietol ako zjavne neopodstatnené sťažnosti mesta Vysoké Tatry a jeho mestského zastupiteľstva smerujúce proti rozsudku Najvyššieho súdu SR, ktorý ako odvolací súd rozhodoval o predmetnom územnom spore (išlo o rozhodnutie v prospech obce Štrba).

Z už uvedeného vyplýva, že z celkového počtu 21 doručených komunálnych sťažností senáty ústavného súdu **19 odmietli už pri ich predbežnom prerokovaní.** Z uvedeného počtu bolo 8 sťažností odmietnutých z dôvodu ich zjavnej neopodstatnenosti, 6 sťažností ústavný súd odmietol ako podané zjavne neoprávnenou osobou, 3 sťažnosti pre nedostatok právomoci ústavného súdu na ich prerokovanie a ostatné 2 pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

Z vecného hľadiska boli doposiaľ podané komunálne sťažnosti pomerne rôznorodé. Najviac z nich (8) smerovalo proti rozhodnutiam štátnych orgánov týkajúcich sa riešenia územných sporov medzi obcami. Relatívne početné (4) boli aj komunálne sťažnosti smerujúce proti právoplatným rozhodnutiam správnych súdov, ktorými bolo príslušnému mestu zakázané pokračovať v porušovaní práva uplatňovať mandát poslanca mestského zastupiteľstva a tiež sťažnosti namietajúce nezákonnosť napadnutých rozhodnutí správnych súdov, ktorými boli odmietnuté správne žaloby vo veci

zníženia platu starostu, resp. zníženia jeho pracovného úväzku (3). Rovnako tri komunálne sťažnosti smerovali proti rozhodnutiami štátnych orgánov týkajúcich sa financovania obcí a ostatné dva smerovali proti namietanému nezákonného postupu orgánov činných v trestnom konaní, ktorým sa malo zasahovať do vecí územnej samosprávy.

2.2(Rámcová) analýza judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky o komunálnych ústavných sťažnostiach

Priestorové možnosti tohto príspevku neumožňujú analyzovať (podrobnejšie) obsah všetkých doposiaľ vydaných rozhodnutí ústavného súdu o komunálnych ústavných sťažnostiach (napriek tomu, že ich nebolo veľa), a preto upriamim pozornosť len na tie, ktoré sú zaujímavé a podnetné z hľadiska ich prínosu pre vývoj a stabilizáciu judikatúry ústavného súdu, príp. také, ktoré sú z hľadiska v nich vyslovených právnych názorov z môjho pohľadu diskutabilné. Už na tomto mieste sa ale žiada poznamenať, že v prvom rade nízky počet, ako aj kvalita doposiaľ podaných komunálnych sťažností ústavnému súdu neumožnila výraznejším spôsobom vysloviť doktrinálne právne názory a zároveň stabilizovať judikatúru k sťažnostiam podľa čl. 127a ústavy. Napriek tomu sa žiada na niektoré právne názory ústavného súdu vyslovené v jeho doterajšej rozhodovacej činnosti z hľadiska účelov sledovaných týmto príspevkom poukázať a zaujať k nim hodnotiaci postoj.

Doposiaľ zrejme najviac frekventovaný právny názor ústavného súdu vyslovený v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127a ústavy sa týkal interpretácie ústavnej a zákonnej úpravy aktívnej legitimácie k podaniu komunálnej ústavnej sťažnosti, v ktorom je použité slovné spojenie „orgány územnej samosprávy." Ústavný súd v tejto súvislosti viackrát vo svojich rozhodnutiach zdôraznil, že z ústavnej a zákonnej úpravy „*... zjavne vyplýva, že sťažnosť podľa čl. 127a ods. 1 ústavy môže podať niektorý z orgánov územnej samosprávy, t. j. obecné zastupiteľstvo (mestské zastupiteľstvo) alebo starosta (primátor), nie však obec (mesto).*" (IV. ÚS 102/2011, m.m. III. ÚS 84/02, III. ÚS 177/02 atd.). **Význam citovaného právneho názoru nie je len v tom, že identifikuje, ktoré z orgánov územnej samosprávy sú aktívne legitimované na podanie komunálnej sťažnosti**[12], **ale aj v tom, že reaguje na nie zriedkavú prax,**

[12] V tejto súvislosti možno poukázať na právnu úpravu v Českej republike, kde sú ako aktívne legitimované subjekty na podanie komunálnej sťažnosti označené „orgány územní samosprávy", ale na úrovni zákonnej úpravy je tento všeobecný pojem konkretizovaný. Zákon č. 82/1993 Sb, o Ústavním soudu Českej republiky priznáva

v rámci ktorej viacero komunálnych sťažnosti podali obce mestá, resp. mestské časti (hoci ústava i zákon zreteľne hovoria o orgánoch územnej samosprávy) a to aj napriek tomu, že boli zastúpené kvalifikovanými právnymi zástupcami (!), ktorí majú v náplni svojej práce „správne čítanie" dotknutých právnych noriem. Z citovaného právneho názoru ústavného súdu teda explicitne vyplýva, že aktívnou legitimáciou na podanie sťažnosti podľa čl. 127a ústavy na úrovni obcí disponujú len dva najvýznamnejšie (aj v ústave uvedené) orgány obecnej samosprávy, t.. starosta (primátor) a obecné (mestské) zastupiteľstvo.[13] Z toho zároveň logicky vyplýva, že na úrovni samosprávnych krajov disponujú aktívnou legitimáciou na podanie komunálnej sťažnosti predseda samosprávneho kraja a zastupiteľstvo samosprávneho kraja.

Z hľadiska sťažností, ktoré boli odmietnuté z dôvodu, že ich podali zjavne neoprávnené osoby sa žiada poukázať aj na sťažnosť vedenú pod sp. zn. II. ÚS 435/2010, ktorú podali (niekoľkí) poslanci obecného zastupiteľstva, t.j. nie obecné zastupiteľstvo ako celok. Ústavný súd v uznesení z 20. októbra 2010, ktorým túto sťažnosť (smerujúcu proti starostovi obce) odmietol ako podanú zjavne neoprávnenou osobou, argumentoval, že obecné zastupiteľstvo by síce mohli v konaní pred ústavným súdom zastupovať jeho členovia (poslanci), „....ale len vtedy, ak by vôľu na podanie takejto komunálnej sťažnosti *...navonok prejavili právne relevantným spôsobom, ktorý predvída zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. ...*" (teda prostredníctvom uznesenia obecného zastupiteľstva, pozn. L. O). Na základe obdobnej argumentácie bola odmietnutá aj sťažnosť poslancov miestneho zastupiteľstva jednej z mestských častí mesta Košice vedená pod sp. zn. II. ÚS 92/2011.

---

aktívnu legitimáciu (len) zastupiteľstvám obcí a vyšších územných samosprávnych celkov (k tomu pozri napr. RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš – HERC, Tomáš – MLSNA, Peter a kolektív: *Ústava České republiky. Ústavní* 809-3, alebo KLÍMA, Karel a kolektív: *Komentář k Ústavě a Listine. 2. rozšírené vydání. 1. díl.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 669, ISBN978-80-7380-140-3.

[12] V mestách Bratislava a Košice disponujú navyše aktívnou legitimáciou aj starostovia mestských častí a zastupiteľstvá mestských častí.

[12] Pripúšťam, že výnimočne by to mohlo prichádzať do úvahy vtedy, ak by starosta (predseda samosprávneho kraja) konal na základe zákonného splnomocnenia v mene *zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 864, ISBN 9787-80-7478-809-3, alebo KLÍMA, Karel a kolektív: *Komentář k Ústavě a Listine. 2. rozšírené vydání. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 669, ISBN978-80-7380-140-3.

[13] V mestách Bratislava a Košice disponujú navyše aktívnou legitimáciou aj starostovia mestských častí a zastupiteľstvá mestských častí.

Z obsahu viacerých sťažností, ktoré ústavný súd kvalifikoval ako komunálne ústavné sťažnosti podľa čl. 127a ústavy, vyplýva, že ich podstatou bol **spor medzi starostom (primátorom) a obecným (mestským) zastupiteľstvom, teda spor medzi orgánmi územnej samosprávy príslušnej obce**, resp. mesta, a nie spor medzi príslušnou obcou (mestom) reprezentovanou jej orgánmi a štátom konajúcim prostredníctvom štátneho orgánu, resp. orgánu verejnej moci. Podľa môjho názoru **je diskutabilné, či vôbec možno takýto typ sporov subsumovať pod inštitút komunálnej ústavnej sťažnosti**.[14] Zastávam názor, že rozhodovanie takýchto sporov patrí do pôsobnosti správnych súdov, ktorých právoplatné rozhodnutie by mohlo byť potenciálne napadnuté klasickou ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy, t.j. nie komunálnou sťažnosťou. Ústavný súd všetky takéto typy sťažností odmietol buď z dôvodu nedostatku svojej právomoci, alebo ako zjavne neopodstatnené. Príkladne sa s načrtnutým problémom vyporiadal vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 114/07 (v predmetnej veci starosta obce ako sťažovateľ napadol ako nezákonné rozhodnutia obecného zastupiteľstva týkajúce sa zníženia jeho pracovného úväzku a určenia jeho platu, pozn.), keď v odôvodnení odmietavého uznesenia uviedol:

„Z obsahu podanej sťažnosti vyplývalo, že išlo o uplatňovanie nároku, ktorý nepatrí do právomoci ústavného súdu, ale do právomoci všeobecných súdov, pretože zo strany obecného zastupiteľstva nešlo o zásah do územnej samosprávy tak, ako je to uvedené v citovanom ustanovení čl. 127a ústavy, ale išlo o nárok starostu obce týkajúci sa jeho nárokov ako starostu obce.“

Diskutabilné sa môžu javiť aj rozhodnutia ústavného súdu o štyroch sťažnostiach primátora mesta K.(sťažnosti vedené pod spisovými značkami I. ÚS 107/2010, II. ÚS 119/2010, IV. ÚS 130/2010 a IV. ÚS 156/2010), ktoré **smerovali proti** v zásade identickým rozhodnutiam krajského súdu, ako správneho súdu, **teda rozhodnutiam orgánu štátu, ale treba brať na zreteľ, že účelom týchto rozhodnutí bolo riešenie sporu medzi orgánmi územnej**

[14] Pripúšťam, že výnimočne by to mohlo prichádzať do úvahy vtedy, ak by starosta (predseda samosprávneho kraja) konal na základe zákonného splnomocnenia v mene štátu (v rámci preneseného výkonu štátnej správy), pričom jeho rozhodnutie, alebo postup by zjavne smerovali proti záujmom samosprávy obce, resp. samosprávneho kraja.. V tejto súvislosti si je ale potrebné položiť otázku, či možno výkon štátnej správy prenesený na orgány samosprávy obcí považovať za rozhodovanie štátu. K tomu pozri SLÁDEČEK, Vladimír – MIKULE, Vladimír – SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář.1. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 699 – 700. ISBN 978-80-7179-9.

samosprávy. Krajský súd napadnutými rozsudkami v plnom rozsahu vyhovel správnym žalobám poslancov mestského zastupiteľstva a mestu K. (zastúpenému primátorom) zakázal pokračovať v porušovaní práva žalobcov(poslancov) „ *...uplatňovať mandát poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K. ... na základe upovedomenia č. 09/04037 zo 7. septembra 2009 o zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva 28. augusta 2009 a prikázal mu umožniť žalobcovi uplatňovanie mandátu poslanca mestského zastupiteľstva* (citované z uznesenia sp. zn. I. ÚS 107/2010, pozn.). Ústavný súd kvalifikoval tieto sťažnosti ako komunálne ústavné sťažnosti (hoci ich mohol a podľa môjho názoru aj mal klasifikovať ako klasické ústavné sťažnosti) argumentujúc nasledovne: „*Predmetom konania v tejto veci je preskúmanie ústavnosti a zákonnosti zásahu krajského súdu do zloženia orgánu územnej samosprávy (mestského zastupiteľstva) počas plynutia volebného obdobia, ktorý podľa názoru ústavného súdu možno subsumovať pod pojem zásah do vecí orgánu územnej samosprávy, t. j. že sťažnosť sťažovateľa spĺňa náležitosti sťažnosti podľa čl. 127a ústavy*.“ (citované z uznesenia sp. zn. I. ÚS 107/2010, pozn.). Ústavný súd vo všetkých štyroch prípadoch po preskúmaní napadnutých rozhodnutí správneho súdu komunálne sťažnosti primátora mesta K odmietol ako zjavne neopodstatnené.

Z hľadiska posudzovania aktívnej legitimácie na podanie komunálnej sťažnosti v spojení s jej potenciálnym odmietnutím z dôvodu neprípustnosti možno pripísať doktrinálny význam právnemu názoru vyslovenému v náleze sp. zn. II. ÚS 91/08 z 9. septembra 2008, v zmysle ktorého „...*mestské zastupiteľstvo ako „orgán“ samosprávy nemá právnu subjektivitu, preto nemohlo mať ani procesnú legitimáciu na ochraňovanie svojho „subjektívneho práva“ pred správnym súdom podľa Občianskeho súdneho poriadku.* ***Obecné zastupiteľstvo je bezsubjektívnou entitou, pričom má priamo na základe čl. 127a v spojení s čl. 69 ods. 1 písm. a) ústavy zvláštnu aktívnu procesnú legitimáciu výlučne na účely podania „komunálnej sťažnosti“ ústavnému súdu v mene obce.*** *Zastupiteľstvo nie je právnickou osobou, tou je len obec. Mestské zastupiteľstvo preto mohlo podať „komunálnu sťažnosť“ len na ústavnom súde, a teda nemohlo sa domáhať práv obce pred inými štátnymi orgánmi....“.* [15] Inými slovami, ak obec (resp. samosprávny kraj) ako účastník konania pred správnym súdom nevyužije právne prostriedky ochrany svojho

[15] K tomu pozri aj DRGONEC, Ján: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1408, ISBN 978-80-879603-39-8..

práva v konaní podľa (v súčasnosti platného) Civilného sporového poriadku, resp. Správneho súdneho poriadku, tak to nezakladá dôvod na odmietnutie komunálnej sťažnosti podanej jej obecným zastupiteľstvom ako neprípustnej, keďže obecné zastupiteľstvo nebolo účastníkom predmetného konania pred správnym súdom a teda reálne nemohlo svojimi procesnými úkonmi chrániť v tomto konaní tie svoje práva, ktoré tvoria súčasť ústavou garantovaného práva na územnú samosprávu. Citovaný právny názor je podľa môjho názoru relevantný bez ohľadu na to, či k tejto „vnútornej schizofrénii" pri ochrane práv subjektov územnej samosprávy došlo nepozornosťou ústavodarcu, alebo naopak jeho úmyslom poskytnúť orgánom obcí a samosprávnych krajov ďalší právny prostriedok na ochranu ich práv, ktoré nebránili dostatočne účinne v konaní pred správnym súdom.

Ašpiráciu na právny názor doktrinálnej povahy má aj právny názor vyslovený v uznesení sp. zn. IV. ÚS 333/04 z 27. októbra 2004, podľa ktorého „*...sťažovateľ môže ústavnému súdu podať sťažnosť proti neústavnému a nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému a nezákonnému zásahu orgánu verejnej moci,* ***nie však proti normatívnemu právnemu aktu."***. (v predmetnej komunálnej sťažnosti sťažovateľ namietal, že ustanovením § 4 zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných, stredných škôl a školských zariadení v znení zákona č. 523/2004 Z. z. došlo k zásahu do veci územnej samosprávy, pozn.). V tejto súvislosti možno len súhlasiť s právnym názorom Michala Jesenka, že pod pojmom „neústavné alebo nezákonné rozhodnutie", ktorý je použitý v čl. 127a ústavy treba rozumieť akt aplikácie práva (individuálny právny akt) a pod pojmom iný neústavný alebo nezákonný zásah *„...každý právny akt (aj jednorázový procesný úkon), ktorý bol vydaný v rámci právneho konania alebo mimo neho, ktorý nemožno považovať za rozhodnutie, ako aj každé konanie /postup) alebo opomenutie orgánu verejnej moci ..., ktorým sa podľa tvrdenia sťažovateľa (orgánu územnej samosprávy) zasiahlo do jeho práv súvisiacich s výkonom územnej samosprávy ...*" [16].

Z hľadiska ďalšieho vývoja judikatúry ústavného súdu k inštitútu komunálnej ústavnej sťažnosti považujem za potrebné zaujať zásadnejšie stanovisko k uzneseniu ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 23/04 z 28. januára 2004, ktorým odmietol sťažnosť primátora mesta Stará Turá smerujúcu proti rozhodnutiu ministerstva financií SR., ktorým bol pre jednotlivé obce (a teda aj

[16] Pozri PALÚŠ, Igor, inter alia, opak. cit .dielo, s.69 (rovnaký právny názor zastáva aj Ústavný súd Českej republiky, resp. česká právna veda – pozri RYCHETSKÝ, Pavel, inter alia, opak. cit. dielo, s. 866. .

mestu Stará Turá, pozn.) určený záväzný limit dotácie na bežné výdavky v školstve. Sťažovateľ argumentoval, že napadnutým rozhodnutím ustanovená výška dotácie určená na zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy je zjavne nedostatočná, a preto bude mesto „... *nútené zabezpečiť dofinancovanie základných škôl v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti z vlastných finančných prostriedkov resp. vlastného majetku, t. j. z prostriedkov určených na výkon samosprávy, pričom ústava mu prostredníctvom čl. 65 ods. 1 ústavy garantuje samostatné hospodárenie s týmito prostriedkami. Inými slovami porušením ústavného práva podľa čl. 71 ods. 2 druhá veta ústavy dochádza aj k porušeniu ústavného práva podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, a preto sťažovateľ namieta porušenie ústavného práva podľa čl. 71 ods. 2 ústavy v spojení s porušením čl. 65 ods. 1 ústavy namietaným rozhodnutím odporcu. ...*“

Ústavný súd v reakcii na argumentáciu sťažovateľa uviedol, že „... *zákonodarca upravuje zriaďovanie, zrušovanie, ako aj financovanie základných škôl ako výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy podľa čl. 71 ods. 2 ústavy, a nie ako výkon územnej samosprávy obce podľa čl. 67 ústavy. Túto skutočnosť považoval ústavný súd za rozhodujúcu pri skúmaní, či rozhodnutím Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 19706/2003-53 z 3. septembra 2003 ... mohlo dôjsť k zásahu „do vecí územnej samosprávy“, proti ktorému možno podať sťažnosť ústavnému súdu, a zistil, že tomu tak nie je, keďže zriaďovanie a rušenie základných škôl, ako aj ich financovanie patrí medzi právomoci, ktoré obce vykonávajú v rámci preneseného výkonu štátnej správy, a nie v rámci územnej samosprávy ... Primátor mesta Stará Turá ako orgán územnej samosprávy* ***preto od ústavného súdu požadoval konanie, ktoré netvorí súčasť žiadnej právomoci ústavného súdu podľa čl. 125 až 129 ústavy, keďže namietal neústavnosť a nezákonnosť zásahu orgánu štátu do oblasti výkonu prenesenej štátnej správy, a nie územnej samosprávy.*** *Z tohto dôvodu bolo potrebné jeho sťažnosť odmietnuť pre nedostatok právomoci ústavného súdu.“.*

Citované právne závery ústavného súdu sú považujem sa minimálne diskutabilné. V každom prípade však predstavujú **reštriktívny zásah do inštitútu komunálnej sťažnosti, keďže ignorujú organickú previazanosť úloh, ktoré vyplývajú obciam z výkonu samosprávnej pôsobnosti a z výkonu preneseného výkonu štátnej správy**. Vďaka citovaným právnym názorom sa ocitlo mimo ústavnej ochrany poskytovanej prostredníctvom sťažnosti podľa čl. 127a ústavy mimoriadne významné ústavou garantované právo obcí a samosprávnych krajov ustanovené v čl. 71 ods. 1 druhej vete ústavy, t.j. právo, aby náklady preneseného výkonu štátnej správy uhrádzal

obciam a samosprávnym krajov štát. V záujme objektívneho hodnotenia načrtnutého problému podotýkam, že autori komentára k českej ústave považujú (v porovnateľnej právnej situácii) za nespochybniteľné, že komunálnou sťažnosťou nemožno napadnúť výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, „*...protože její přenesení na samosprávne orgány není ústavně chráneno*."[17]

Z doktrinálneho hľadiska sa javí vhodné zaoberať sa ešte so skutočnosťou, že **sťažovatelia vo viacerých prípadoch doručili ústavnému súd komunálnu ústavnú sťažnosť podľa čl. 127a ústavy kumulatívne s klasickou ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy**, t.j. v jednom podaní, a to napriek tomu, že v judikatúre ústavného súdu je už dlhodobo ustálený právny názor, podľa ktorého „*...každé konanie pred ústavným súdom možno začať len ako samostatné konanie a len na návrh oprávnených subjektov, a aj preto žiadne z nich nemôže tvoriť súčasť iného druhu konania pred ústavným súdom. Ústavná i zákonná úprava konaní pred ústavným súdom koncipuje jednotlivé typy konaní výlučne ako samostatné konania a nepripúšťa možnosť uskutočniť ich aj v rámci a ako súčasť iného druhu konania (konaní) pred ústavným súdom* (m. m. II. ÚS 66/01, II. ÚS 184/03, III. ÚS 184/06, IV. ÚS 314/07). Napriek tomu ústavný súd v zásade vo všetkých prípadoch toleroval sťažovateľom skutočnosť, že podali v rozpore s citovanou judikatúrou súčasne (v jednom podaní) tak sťažnosť podľa čl. 127 ústavy, ako aj sťažnosť podľa čl. 127a ústavy a vyporiadal sa s nimi v rozpore so svojim ustáleným právnym názorom v jednom (odmietavom) rozhodnutí. Na citovaný právny názor upozornil ústavný súd len v uznesení sp. zn. II. ÚS 433/2016 z 19. mája 2016 a v nadväznosti na to uviedol, že „*Pri prísne formalistickom prístupe by ... mohol podanie sťažovateľov odložiť podľa § 23a zákona o ústavnom súde s odôvodnením, že nejde o návrh na začatie konania pred ústavným súdom. Uprednostňujúc materiálny prístup k ochrane ústavnosti, ústavný súd považoval za vhodné uplatniť výnimku z už citovanej judikatúry, a preto podanie sťažovateľov predbežne prerokoval ako dve samostatné sťažnosti a rozhodol o nich podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde dvoma samostatnými výrokmi.*".

Záver

Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného si možno logicky položiť otázku, či nie je komunálna ústavná sťažnosť len nadbytočnou ozdobnou fasádou

[17] SLÁDEČEK, Vladimír, inter alia, opak. cit .dielo, s. 701

právneho poriadku Slovenskej republiky. Z informácií a poznatkov uvedených v predchádzajúcom texte sa totiž na otázku obsiahnutú v nadpise môjho príspevku ponúka skôr negatívna odpoveď, t.j záver, že **komunálnu ústavnú sťažnosť nemožno považovať (zatiaľ ?) za účinný právny prostriedok ochrany práv obcí a samosprávnych krajov.** V prvom rade k tomuto záveru „nabáda" skutočnosť, že za viac ako 18 rokov bolo ústavnému súdu doručených len 21 komunálnych sťažností.[18] Aj keď tento záver na prvý pohľad zrejme obstojí, je zjednodušený, keďže celkový počet doručených sťažností môže byť ovplyvnený celým radom rôznorodých faktorov.

Ak by sme chceli načrtnutý problém ďalej zjednodušovať, tak by sme mohli hypoteticky tvrdiť aj to, že vzťahy medzi štátom a subjektami územnej samosprávy sú bezproblémové („idylické"), čomu by, berúc na vedomie nespočetné množstvo mediálnych informácií o problémoch v tejto sfére, asi málokto uveril. Už viac hodnoverne zrejme vyznieva idea, že najmä obce (ale aj samosprávne kraje) **uprednostňujú mimoprávne riešenie (nie zriedka politické) sporov so štátom**, ktoré môže byť obojstranne prospešné a to zvlášť v čase blížiacich sa komunálnych, či parlamentných volieb. Vzhľadom na princíp subsidiarity, na ktorom je koncipovaná sťažnosť podľa čl. 127a ústavy môže mať vysokú relevanciu aj **tvrdenie, že účinnú ochranu právam obcí a samosprávnych krajov poskytujú správne** (príp. ostatné všeobecné) **súdy.**

Rámcová analýza doposiaľ podaných komunálnych ústavných sťažností a rozhodnutí ústavného súdu o nich naznačuje, že pod neefektívnosť sťažností podľa čl. 127a ústavy sa výrazne podpisuje **aj nízka kvalita komunálnych sťažností,** ktoré vypracúvajú (spravidla) advokáti, teda kvalifikovaní právni zástupcovia. Čomu inému totiž možno pripísať skutočnosť, že takmer 1/3 komunálnych sťažností (podpísaných advokátmi) podali obce alebo mestá, resp. mestské časti, t.j. zjavne neoprávnené osoby. Vysokú mieru „tápania" signalizujú aj ďalšie skutočnosti obsiahnuté v texte komunálnych sťažností a to predovšetkým z hľadiska formulácie petitu, hoci dikcia čl. 127a ods. 2 ústavy je podľa môjho názoru dostatočne zrozumiteľná.

Pre objektívnosť sa žiada poznamenať, že **na doterajšej neúčinnosti inštitútu komunálnych sťažností sa do určitej miery podpisuje aj samotný**

---

[18] Aj pre mňa veľmi prekvapujúcou informáciou je, že v Českej republiky je situácia obdobná (ak nie horšia), keďže za obdobie od 1. januára 1993 do 30. júna 2019 bolo Ústavnému súdu Českej republiky doručených len 28 komunálnych sťažností (pozri https://www.judikaty.info/cz/ustavni-soud-ceske-republiky/komunalni-ustavni-stiznost.).

ústavný súd. Nemám tým na mysli len už vyššie kritizované uznesenie vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 23/04, ktoré mohlo svojim reštrikčným pôsobením odradiť celý rad ďalších sťažovateľov, ktorí opodstatnene pociťujú ako závažnú ujmu skutočnosť, že na prenesený výkon štátnej správy im štát neposkytol finančné prostriedky v dostatočnom rozsahu, hoci im to explicitne garantuje ústava. Z už uvedeného totiž vyplýva, že v doposiaľ vydaných rozhodnutiach ústavného súdu o komunálnych sťažnostiach sa len celkom výnimočne objavujú právne názory, ktorým možno priznať doktrinálnu hodnotu. Túto skutočnosť možno len čiastočne ospravedlňovať nízkou kvalitou doposiaľ doručených komunálnych sťažností, príp. mimoriadnym nárastom rozhodovacej agendy ústavného súdu, ku ktorému došlo po schválení novelizácie ústavy z roku 2001. Ústavnému súdu totiž v zásade nič nebránilo, aby aspoň v jednom zo svojich rozhodnutí „inštruktážnym" spôsobom sumarizoval doktrinálne východiská konania o komunálnej ústavnej sťažnosti podľa čl. 127a ústavy.

Zohľadňujúc už uvedené skutočnosti sa ale domnievam, že meritórnu odpoveď na otázku, či je zachovanie inštitútu komunálnej ústavnej sťažnosti pre efektívnu ochranu práv obcí a samosprávnych krajov opodstatnené, možno sformulovať len na základe porovnania klasickej ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy a sťažnosti podľa čl. 127a ústavy a z neho vyplývajúcej **otázky, či možno ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy absorbovať všetky aspekty účinnej ochrany práv obcí a samosprávnych krajov, ktoré ponúka konanie podľa čl. 127a ústavy.** Pre kladnú odpoveď na túto otázku nepostačuje konštatovanie, že najviac viditeľný rozdiel medzi rozhodnutiami ústavného súdu vydanými v konaní podľa čl. 127 a čl. 127a ústavy spočíva v tom, že v konaní o komunálnej ústavnej sťažnosti ústavný súd nemôže priznať sťažovateľom primerané finančné zadosťučinenie, čo motivuje sťažovateľov, aby uprednostnili podanie sťažnosti podľa čl. 127 ústavy a nie komunálnej sťažnosti. Rovnako nemá podľa môjho názoru zásadnejší význam ani skutočnosť, že v konaní podľa čl. 127 o (klasickej) ústavnej sťažnosti sú aktívne legitimovanými subjektami na jej podanie obce a samosprávne kraje ako právnické osoby a v konaní podľa čl. 127a ústavy orgány územnej samosprávy ako osobitne určené subjekty, pretože v konečnom dôsledku vždy ide o ochranu práv tej istej obce, resp. samosprávneho kraja (tým nechcem znehodnocovať vyššie citovaný právny názor ústavného súdu vydaný vo veci II. ÚS 91/08, pozn.). **Najpodstatnejší rozdiel medzi sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy a sťažnosťou podľa čl. 127a ústavy totiž podľa môjho názoru spočíva v tom, že komunálnou sťažnosťou sa možno domáhať v konaní pred**

ústavným súdom nielen ochrany práv obsiahnutých v ústave, ale aj ochrany práv obcí a samosprávnych krajov garantovaných zákonmi. Navyše o ochranu z ústavy vyvoditeľného práva obcí a samosprávnych krajov na samosprávu (pozri vyššie) sa sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy nemožno domáhať. Zohľadňujúc uvedené skutočnosti **sa domnievam, že inštitút komunálnej ústavnej sťažnosti treba v právnom poriadku Slovenskej republiky zachovať**, aj napriek tomu, že sa podľa doterajšej ústavnej praxe nejaví ako účinný právny prostriedok ochrany práv obcí a samosprávnych krajov.

Zoznam použitej literatúry

DRGONEC, Ján: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-879603-39-8.

JESENKO, Michal: *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí.* Košice: UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-66-33

KLÍMA, Karel a kolektív: *Komentář k Ústavě a Listine. 2. rozšírené vydání. 1. díl.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

OROSZ. Ladislav - MAZÁK, Ján: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group. ISBN 80-969128-9-1.

OROSZ, Ladislav a kolektív: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ 2009, s. 51 a nasl. ISBN 978-80-7097-777-4.

PALÚŠ, Igor - JESENKO, Michal -KRUNKOVÁ, Alena: *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ, 2010, s. 29 a nasl., ISBN 978-80-8129-003-9.

RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš – HERC, Tomáš – MLSNA, Peter a kolektív: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. ISBN 9787-80-7478-809-3.

SLÁDEČEK, Vladimír – MIKULE, Vladimír – SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář.1. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-9.

Kontakt na autora

Prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
ladislav.orosz@upjs.sk

9. K problému tzv. systémové podjatosti při výkonu státní správy orgány územní samosprávy

The problem of the so-called systemic (institutional) bias in the performing of state administration by territorial self-government bodies

Martin Kopecký - Jana Balounová[1]

Abstract

The article deals with solving of procedural situations when bodies of regional authorities in the exercise of state administration make decisions about matters in which these regional authorities or organizations or corporations founded by them have their own interests. The article researches whether acts regulating administrative procedures and acts on civil service of employees of regional authorities ensure impartial approach in the exercise of delegated state administration, particularly in the situations when the public interest promoted by the state administration is contrary to local interests of regional authorities.

Key words: local governments, party to administrative procedures, impartiality, independence, administrative authority

Úvod

Nemo iudex in causa sua.[2] Toto klasické pravidlo se základy již v římském právu představuje jednu ze záruk nestrannosti rozhodování sporů a jiných právních věcí soudy, a – získaly-li později právo autoritativně rozhodovat – případně i jinými veřejnými orgány. Ten, kdo rozhoduje, by neměl být osobně zainteresován na výsledku řízení, neměl by rozhodovat věc, která se osobně týká jeho nebo osob mu blízkých, kdy hrozí jednak ovlivnění rozhodnutí z důvodu

---

[1] Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., je učitelem a vedoucím katedry správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni. JUDr. Jana Balounová je asistentkou na této katedře.

[2] Ve vlastní věci nikdo nemůže být soudcem. Nikdo nebuď soudcem ve vlastní při! Viz KINCL, J. 1990. Dicta et regulae iuris aneb právnické mudrosloví latinské. Praha: Univerzita Karlova, s. 170. ISBN 80-7066-316-2.

osobního vztahu, jednak i ohrožení důvěry veřejnosti v nestranné rozhodování, v němž by neměly být vybrané osoby ani protěžovány, ani znevýhodňovány. Zatímco v činnosti soudů je uvedené pravidlo víceméně dodržováno, resp. existují systémové nástroje, aby o věcech týkajících se jednotlivých soudců nerozhodovaly zásadně soudci téhož soudu, ale soudu jiného, a i v případě, má-li rozhodovat některý z jedinečných vrcholných soudů (v České republice Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud či Ústavní soud), je toto pravidlo respektováno, resp. je řešitelné. Jiná a lze říci, že obtížnější, je situace v oblasti veřejné správy.

1. Správní orgány a problém nestrannosti jejich rozhodování

Správní orgány nejsou nadány soudcovskou nezávislostí, pomineme-li některé pokusy o vytvoření některých takových orgánů, jako byly třeba bývalé rakouské nezávislé správní tribunály.[3] Je-li navíc správní orgán součástí správní organizace ovládané vztahy hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, podporuje tato skutečnost opětovně potenciální situace, kdy nebude nestrannost rozhodování správních orgánů zcela zajištěna. Správní orgány jsou reprezentanty veřejného zájmu,[4] který pojmově mají upřednostňovat před zájmy soukromými, byť i ty mohou být legitimní. To rovněž může pojmově nestrannost v rozhodování narušit.

Specificky v oblasti veřejné správy vznikají situace, kdy orgán veřejné správy jako vykonavatel veřejné správy rozhoduje o poměrech veřejnoprávních subjektů, ať už jde o stát, územní samosprávné celky (dále „**ÚSC**“) či jiné instituce veřejného práva coby osoby. Správní orgány tak rozhodují ve věcech, v nichž se střetává veřejný zájem, specifické zájmy vybraných jednotek veřejné správy (např. lokální zájmy ÚSC, zájmy organizačních složek státu v oblasti veřejných zakázek, jejichž legitimnost posuzuje v České republice Úřad pro ochranu hospodářské soutěže apod.) a zájmy dalších, především soukromých osob. Velmi výrazné konflikty či potenciální konflikty v rozdílných zájmech a postavení se objevují v situacích, kdy rozhodují orgány ÚSC jako vykonavatelé

[3] Viz čl. 129a a násl. rakouské spolkové ústavy (Bundesverfassungsgesetz – B-VG) ve znění před 1. 1. 2014; v literatuře např. RASCHAUER, B. 2009. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. vyd. Wien: Springer Verlag, s. 112. ISBN 978-3-211-99261-6; BAUMGARTNER, CH. 2016. Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku. In Správní řád: 10 let v akci (Rajchl, J. – ed. a kolektiv). Praha: Univerzita Karlova, s. 263. ISBN 978-80-87975-57-2.

[4] Srov. např. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „**spr. ř.**“).

dekoncentrované státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti.[5] V České republice nepůsobí od roku 2003 na místní ani regionální úrovni správní úřady (státní) s všeobecnou působností v oblasti státní správy (nejsou politické správní úřady), ale tuto agendu vykonávají v zásadě orgány ÚSC v přenesené působnosti, ať už při rozhodování ve správním řízení, ale i při jiných správních činnostech (např. při přípravě a vydávání opatření obecné povahy), a tytéž ÚSC bývají někdy současně adresáty těchto správních činností, či alespoň mohou být výrazně zainteresovány na výsledcích takových správních činností. Pro představitele územních celků jsou zpravidla bližší lokální zájmy než zájmy celostátní, které by měli prosazovat vykonavatelé státní správy.

2. Vytvoření spojeného modelu územní správy

Vývoj v České republice a na Slovensku se v otázkách organizace místní správy začal odlišovat již od roku 1990. V souvislosti se zánikem soustavy národních výborů došlo k obnovení samosprávy na úrovni obcí[6], na vyšších územních stupních tehdy ještě samospráva nevznikla. Situace výkonu správy na území okresů byla vyřešena nahrazením okresních národních výborů okresními úřady coby monokratickými správními úřady státními.[7] Rozdílné řešení však v obou národních republikách bylo zvoleno pro zajišťování agend státní správy, které do té doby vykonávaly místní národní výbory s rozšířenou působností nebo pro několik obcí (národní výbory ve střediskových obcích).[8] V ČR se neprosadila jedna z připravovaných variant obvodních úřadů („malých

[55] Pojem přenesená působnost je v ČR legislativním označením pro výkon státní správy zákonem svěřeným orgánům územních samosprávných celků – viz § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 2 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 2 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

[6] Viz ústavní zákon Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období – byla změněna hlava sedmá Ústavy nadále s názvem „Místní samospráva“. Na tuto ústavní úpravu navázaly např. zákon České národní rady (dále „**ČNR**“) č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, zákon Slovenské národní rady (dále „**SNR**“) č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení, zákon SNR č. 377/1990 Sb., o hlavním městě Slovenské republiky Bratislavě, zákon SNR č. 401/1990 Sb., o městě Košice.

[7] V ČR vznikly zákonem ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, na Slovensku zákonem SNR č. 472/1990 Sb., o organizaci místní státní správy.

[8] Viz § 9 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

okresních úřadů“) coby úřadů státních, ale ve vybraných obcích byly určeny obecní úřady jako tzv. **pověřené obecní úřady**, které vykonávaly vybrané úkoly státní správy ve stanovených územních obvodech (i na území jiných obcí).[9] Naproti tomu na Slovensku vznikly **obvodní úřady** jako státní orgány pro územní obvody, které určil okresní úřad po projednání s dotčenými obcemi.[10] V ČR tak vznikl zárodek tzv. spojeného modelu územní správy, v němž úkoly státní správy v místech zajišťují orgány ÚSC. Protože však faktické těžiště výkonu státní správy bylo na úrovni **okresních úřadů**, nebýval systém české státní správy v této době ještě jako spojený model označován. Ale na druhou stranu tím, že řada záležitostí veřejné správy byla orgánům obcí, v té době na úrovni obecních úřadů vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu a na úrovni pověřených obecních úřadů, přenechávána na základě dekoncentrace jako výkon státní správy, s možným formálním a zejména neformálním ovlivňováním ze strany představitelů příslušných obcí, neprosadila se důsledná revize toho, jaké záležitosti mají být ponechány jako výkon státní správy v rámci přenesené působnosti, a u kterých záležitostí by bylo vhodné je decentralizovat na úroveň samosprávných činností, případně upustit od jejich veřejnoprávní regulace vůbec.

Věnujme se dále situaci, která se vyvinula v ČR. Podstata reformy organizace regionální správy, která se uskutečnila na začátku nového milénia, spočívala v tom, že se vytvořily kraje jako vyšší územní samosprávné celky, v počtu 14 vyšších územních samosprávných celků.[11] Poté, co zanikla činnost okresních úřadů, což bylo k 31. 12. 2002,[12] byly zákonem určeny **obce s rozšířenou působností**[13] a jejich obecní (popř. jinak označené – městské či

[9] Viz § 60 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).
[10] Viz zejm. § 1 a 2 zákona SNR č. 472/1990 Sb., o organizaci místní státní správy.
[11] K jejich vytvoření došlo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, s tím, že jedním ze zřízených vyšších ÚSC bylo hlavní město Praha. Ovšem na organizaci správy v hlavním městě Praze, kde nepůsobily okresní úřady, neměly změny v organizaci na ostatním území státu podstatný vliv.
[12] Viz § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. K uvedenému dni zaniklo celkem 73 okresních úřadů, s tím, že v hlavním městě Praze a ve městech Brno, Ostrava a Plzeň okresní úřady nebyly, ale jejich působnost vykonávaly orgány těchto měst.
[13] Viz zejm. § 61 odst. 1 písm. c) a § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vyhlášku č. 388/2002 Sb., o stanovení

magistráty měst) začaly vykovávat působnost pro stanovené správní obvody. Dosavadní působnost okresních úřadů přešla v zásadě na **obecní úřady obcí s rozšířenou působností** či na **krajské úřady**.

Spojený model veřejné správy, který začal působit od 1. 1. 2003 a od té doby se v podstatě nezměnil, vyvolává často **situace, kdy orgán ÚSC, velmi často to bude obecní úřad obce s rozšířenou působností či pověřený obecní úřad, bude rozhodovat v přenesené působnosti ve věcech, které se týkají zájmů téhož ÚSC**, jehož je orgánem. Starosta obce (ve statutárních městech primátor) je podle zákona o obcích v čele obecního (jinak označeného) úřadu,[14] jemu je odpovědný tajemník obecního úřadu coby statutární orgán (a nadřízený) vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu. Současně zastupuje obec (coby samosprávný celek) navenek,[15] s čímž je spojeno mj. oprávnění činit za ÚSC úkony ve správním či soudním řízení.[16] Minimálně nepřímo právně, určitě však fakticky může představitel ÚSC, případně osoby, které jsou členy výkonného orgánu územního celku (rady obce či kraje) mít vliv na ty zaměstnance ÚSC, kteří se podílejí na výkonu správních činností. Tím může být narušen princip nestrannosti výkonu veřejné moci v podobě možného protěžování zájmů ÚSC, jehož orgán správní činnost vykonává, na úkor např. jiných obcí či osob soukromého práva, jichž se rovněž výkon správní činnosti týká. Případně může být minimálně narušena důvěra veřejnosti v nestrannost správní činnosti.

3. Územní samosprávný celek jako účastník správního řízení

Účastenství ÚSC ve správním řízení je projevem jeho samostatné působnosti, úkony v řízení činí za ÚSC ten, kdo je podle zákona oprávněn ÚSC navenek zastupovat (tedy příslušný starosta, primátor či hejtman[17]), jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.[18] Účastenství ÚSC ve správním řízení může vyplývat

---

správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. V současnosti existuje 205 obcí s pověřeným obecním úřadem.

[14] § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

[15] § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

[16] Viz např. § 30 odst. 4 spr. ř., § 21b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

[17] Srov. § 103 zákona č. 128/2000 Sb., § 61 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 72 odst. 2 a § 97 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

[18] § 30 odst. 4 spr. ř.

- z obecných pravidel o účasti i jiných osob v řízení: např. obec coby stavebník, vlastník věci, osoba obviněná z přestupku, poškozený;
- ze specifické právní úpravy, zakládající výslovně účastenství ÚSC v určitých správních řízeních: např. podle § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je též obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, účastníkem územního řízení; podle § 71 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou též obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody; podle § 115 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jsou účastníkem vodoprávního řízení též obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, pokud tento zákon nestanoví jinak; podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, jsou též obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení (stacionární technická jednotka) umístěno, účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení.[19]

Projevem výkonu samostatné působnosti ÚSC ve správním řízení může být jeho postavení **dotčeného orgánu** podle § 136 odst. 2 spr. ř., podle něhož postavení dotčeného orgánu má ÚSC, jestliže se věc týká práva ÚSC na samosprávu. Postavení ÚSC jako dotčeného orgánu, který nedisponuje právy účastníka řízení, přichází do úvahy zřejmě jen v těch případech, kdy ÚSC nemá postavení účastníka správního řízení ve smyslu § 27 spr. ř.

4. Orgán ÚSC jako správní orgán a ÚSC jako účastník a řešení systémové podjatosti

Situace, kdy je správním orgánem orgán ÚSC, který je v řízení vedeném tímto správním orgánům zároveň účastníkem či v tomto řízení vystupuje v jiné pozici, vyvolává otázku, zda tím objektivně není narušena nestrannost rozhodování správního orgánu a zda není dán důvod k vyloučení úředních osob – zaměstnanců ÚSC, kteří se na řízení podílejí. Bude tomu zejména v případech, kdy je správnímu orgánu zákonem dán prostor pro správní uvážení, který může vést ve vztahu k ÚSC k různým zákonným řešením, ale i v případě posuzování

[19] Další případy viz KOPECKÝ, M. 2014. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. In Právník, roč. 153, 2014, č. 2, s. 137.

užití právních institutů vyjádřených neurčitými právními pojmy či při hodnocení skutkově složitých situací aplikací pravidla o volném hodnocení důkazů.

Stalo se realitou, že jiné osoby někdy namítají **vyloučení úředních osob** – zaměstnanců ÚSC – pro jejich poměr k témuž ÚSC, který je účastníkem řízení nebo má i z jiného důvodu vlastní zájem na výsledku správního řízení.

V některých případech **přímo zákon vylučuje**, aby orgán ÚSC v řízení, jehož je účastníkem tento ÚSC, rozhodoval, s tím, že v takovýchto případech má rozhodovat jiný věcně příslušný správní orgán. Je tomu tak v § 16 odst. 3 až 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), který pro případy účasti obce nebo kraje ve vyvlastňovacím řízení stanoví povinnost nadřízeného správního orgánu určit k rozhodování (v prvním stupni nebo v odvolacím řízení) jiný správní orgán, než je orgán takové obce či kraje; v § 16 odst. 3 tohoto zákona je řešena i varianta, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj. Podobně podle § 63 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je-li podezřelým z přestupku ÚSC, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu.[20]

Ve většině případů však **problém hrozícího rizika systémové podjatosti** orgánu ÚSC v řízeních, v nichž vystupuje ÚSC jako účastník či v nichž ÚSC jinak projevuje zájem na výsledku řízení, **speciálně zákonem řešený** není, a je třeba k němu přistupovat na základě obecné aplikace pravidel o vyloučení úředních osob z důvodu pochybnosti o jejich nepodjatosti pro poměr k projednávané věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům.[21]

Situace, kdy správní orgán není ve správním řízení způsobilý projednat a rozhodnout věc z důvodu vyloučení všech úředních osob, která právě v případech, kdy rozhoduje orgán ÚSC o věci, která se týká ÚSC, je řešitelná za současné úpravy dle § 131 odst. 4 spr. ř. – nadřízený správní orgán pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Z důvodu vhodnosti tak lze učinit též podle § 134 odst. 5 spr. ř.

---

[20] Zákon č. 250/2016 Sb. řeší vyloučení z projednávání a rozhodování věci i pro případy, kdy je podezřelým člen zastupitelstva ÚSC, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, a případné změny i v určení odvolacího správního orgánu,

[21] Viz § 14 odst. 1 spr. ř.

Vládní návrh na přijetí zákona správní řád[22] obsahoval v § 15 odst. 1 a 2 text:

„(1) Má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správní orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady.

(2) Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“

Při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně byla tato úprava přesunuta do § 131 odst. 1 a 2 návrhu správního řádu, na základě pozměňovacího návrhu Senátu pak vypuštěna zcela.

Ve starší judikatuře se otázce s možným vyloučením úředních osob z důvodu, že jsou současně v zaměstnaneckém poměru k ÚSC jako účastníkovi řízení, věnoval **rozsudek Nejvyššího správního soudu** (dále „**NSS**“) **ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67**, podle něhož jen z té skutečnosti, že obecní úřad rozhoduje v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti a tedy k vyloučení z projednávání a rozhodování věci ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 tehdejšího správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.). NSS v tomto rozsudku uvedl, že v mnoha případech nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec. Podle rozsudku pracovník orgánu, který vede správní řízení, *„v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon,*[23] *jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků]“*. NSS tedy kladl důraz na to, jaké požadavky stanoví zákon úředníkům na jejich rozhodování, neřešil však, zda jsou takové povinnosti dodržovány a zda není právě vztahem

[22] Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, 2003, tisk 201.

[23] NSS měl zřejmě na mysli „veřejný zájem“.

úředníka coby zaměstnance ÚSC dána pochybnost o tom, že nebude nadržovat zájmům tohoto ÚSC nad zájmy jinými.

Rozšířený senát NSS se ve svém **usnesení ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119,** k problému postavil odlišně od právního názoru, prezentovaného v cit. rozsudku NSS čj. 2 As 21/2004-67 a v dalších starších rozhodnutích. Vyslovil, že *„rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto ÚSC, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“*

Podle cit. usnesení rozšířeného senátu NSS je zaměstnanecký poměr k ÚSC **možným důvodem pochyb o nepodjatosti takové úřední osoby za situace, kdy rozhoduje ve věci, která se týká zájmu tohoto ÚSC**. O důvod k vyloučení takové úřední osoby však nepůjde ve všech případech, kdy se vede správní řízení ve věci, která se týká zájmu ÚSC, ale tehdy, kdy je dáno *„patrné podezření“*, že by mohl být v důsledku zaměstnaneckého poměru ovlivněn postoj osoby k věci *„i jinými než zákonnými hledisky“*.

Podle odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby *„přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, … nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotyčný územní samosprávný celek „jádrovým“ účastníkem řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004), účastníkem podle § 27 odst. 2 téhož zákona, účastníkem podle některého zvláštního zákona anebo že dokonce vůbec účastníkem není.“* Rozšířený senát NSS postavil vedle požadavku nestrannosti rozhodování správních orgánů k porovnání další legitimní cíle, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné správy směřovat, jako *„hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu.“* K tomu lze snad uvést, že tam, kde by mohla být narušena nestrannost rozhodování, nelze tyto legitimní cíle vzájemně porovnávat, neboť požadavek nestrannosti musí být zachován.

Protože ve správní praxi vyvolávalo riziko systémové podjatosti, zvláště v návaznosti na judikaturu odvolávající se na usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 As 89/2010-119, které připustilo jako důvod pro vyloučení úředních osob za určitých okolností pracovněprávní vztah k ÚSC, jestliže se tohoto ÚSC vedené správní řízení týká, složitou otázku, kdo má v kterých řízeních vlastně rozhodovat, reagoval zákonodárce – částečně ve snaze takovou judikaturu „obejít" – **novelou správního řádu, přijatou zákonem č. 176/2018 Sb.**, účinným od 1. 11. 2018. Podle nynějšího znění § 14 odst. 2 spr. ř.

„(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku."

Vzhledem ke krátké době od nabytí účinnosti tohoto ustanovení není jasné, jak se k problému postaví správní a soudní praxe, nicméně lze zaujmout názor, že pouhá existence služebního, pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu ke státu nebo k ÚSC sice není důvodem k pochybnostem o nepodjatosti úřední osoby k projednávání a rozhodování věci, v níž vystupuje stát nebo ÚSC jako účastník, ale není vyloučeno, že se mohou objevit konkrétní okolnosti, které takovou pochybnost o nepodjatosti vyvolají a budou důvodem k vyloučení úřední osoby.[24]

Zajímavým dalším problémem, který souvisí se situacemi, kdy orgán ÚSC vede správní řízení, v němž je tento ÚSC účastníkem, a netýká se přímo problému nestrannosti rozhodování, je, **jak se má územnímu samosprávnému celku jako účastníku řízení doručovat**, popř. jak má tento účastník činit vůči správnímu orgánu úkony. Zákon speciálně tyto situace neřeší. Správní orgán – orgán ÚSC – nemůže v těchto případech využívat doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky,[25] neboť ÚSC sice datovou schránku zřízenu má, ale to je současně datová schránka, kterou užívá správní orgán, a nelze současně odesílat a doručovat z a do jedné a téže datové schránky. Doručování „vnitřní" elektronickou cestou mezi správním orgánem – zpravidla jedním odborem obecního či krajského úřadu – a představitelem ÚSC, který ÚSC zastupuje, či útvarem ÚSC, který za ÚSC v řízení jedná, není jednak zákonem upraveno, jednak platí, že se doručuje přímo účastníku řízení. Ovšem

[24] Srov. KOPECKÝ, M. 2019. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, s. 344-345. ISBN 978-80-7400-727-9.

[25] Viz § 19 odst. 1 spr. ř., zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (zejm. § 7).

podle § 21 odst. 2 spr. ř. jsou osoby a orgány uvedené v § 30 spr. ř. tzn. ti, kdo jsou oprávněni činit v řízení za právnickou osobu úkony, nebo jiné osoby, které byly pověřeny písemnosti přijímat (podle rozsudku NSS čj. 2 As 85/2015-31, ze dne 21. 7. 2015, lze např. za účinné doručení písemnosti obci ve smyslu § 21 odst. 2 spr. ř. považovat fyzické převzetí písemnosti místostarostou obce, pokud k tomu byl zákonem předepsaným způsobem – to se ale týkalo případu, kdy orgán jedné obce doručovat písemnost jiné obci). Praxe jednotlivých ÚSC se odlišuje, někdy jsou doručované písemnosti předávány přímo starostovi či jiné osobě, která ÚSC ze zákona zastupuje, někdy jsou písemnosti dávány do podatelny úřadu ÚSC a potvrzení o jejich dodání je činěno buď pracovníkem podatelny, nebo až tím, kdo za ÚSC jako účastníka v řízení jedná. Vezmeme-li, že správní orgán je v těchto případech také orgánem ÚSC, lze vycházet i z toho, že již vydáním rozhodnutí či učiněním jiného písemně vyhotoveného úkony ze sféry správního orgánu má ÚSC o takovém rozhodnutí či úkonu vědomost, což může být rozhodné např. pro běh lhůty k podání opravného prostředku.

Od většinových situací, kdy orgán ÚSC v přenesené působnosti rozhoduje ve věcech, které se dotýkají zájmů tohoto ÚSC a u nichž hrozí konflikt mezi veřejným zájem na zajištění jednotného výkonu státní správy a lokálními zájmy územního společenství, se odlišují sice v počtu minimální, ale zato někdy se závažnými dopady **řízení**, kdy **orgán ÚSC jako správní orgán rozhoduje v samostatné působnosti**. **NSS** se **v rozsudku ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 151/2018-63** zabýval přezkumem rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem o žalobě akciové společnosti DPÚK (dále „**dopravní podnik**“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje o zamítnutí žádosti dopravního podniku o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč s příslušenstvím jako vyrovnání finančních břemen ve smyslu nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách. Krajský úřad jako správní orgán prvního stupně přitom rozhodoval v samostatné působnosti kraje. Ze strany dopravního podniku bylo namítáno systémové riziko podjatosti a vyloučení všech zaměstnanců krajského úřadu z rozhodování dané věci, neboť jsou zaměstnanci kraje, který má na věci zvláštní zájem (v případě, že by byl dopravní podnik se svým návrhem ve správním řízení úspěšný, musel by požadovanou částku kraj zaplatit ze svých prostředků). Na rozdíl od krajského soudu NSS v cit. rozsudku vyslovil, že posuzovat tzv. systémovou podjatost úředníků ÚSC (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 As 89/2010-

119 – viz výše) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti. NSS doslova uvedl, že *„po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti není z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Samozřejmě že i tyto celky jsou při své rozhodovací činnosti vázány celou řadou zákonů a v nich obsažených pravidel a omezení, ať už se příkladmo jedná o normy týkající se vedení správních řízení, zadávání veřejných zakázek či hospodaření se svým majetkem. Zákonnost a správnost individuálních správních aktů vydaných územně samosprávným celkem v samostatné působnosti se mimo jiné garantuje jejich přezkumem odvolacím správním orgánem …“* Daný případ obecně ukazuje na problém, zda je vůbec vhodné, aby bylo svěřeno zákonem orgánu ÚSC rozhodovat v samostatné působnosti, tedy vykonávat veřejnou moc v záležitosti, která se bytostně dotýká zájmů tohoto ÚSC. Lze očekávat, že v odborné veřejnosti nebude poslední cit. rozsudek NSS přijímán jednoznačně.

Závěr

Příspěvek se pokusil ukázat na některé sporné otázky, které souvisí s rozhodováním orgánů ÚSC v rámci spojeného modelu veřejné správy, rozhodují-li ve věcech, které se dotýkají zájmů týchž ÚSC coby adresátů působení veřejné správy. Jak zákonná úprava, tak i judikatura se v pohledu na tyto otázky vyvíjí, a bude zřejmě ještě dlouhou dobu trvat, než se vytvoří základní pravidla zajišťující jednak bezproblémový chod veřejné správy, ale současně i dodržování zásady nestrannosti a nezainteresovanosti výkonu veřejné správy ve správním řízení a v dalších úředních postupech. Možná, že neřešené (a mnohdy i neřešitelné) situace vznikající v důsledku tzv. systémového rizika podjatosti v činnosti úřadů ÚSC povedou k tomu, že některé agendy, dosud zajišťované v rámci jejich přenesené působnosti, budou přenášeny do přímého výkonu státní správy správními úřady státu (např. se tato idea projednává v souvislosti se změnou v postavení stavebních úřadů a zřízení státního stavebního úřadu). Pak ale hrozí, že by se mohlo „s vaničkou vylít i dítě“, a přílišnými experimenty by se mohl výkon státní správy celkově zkomplikovat.

Seznam bibliografických odkazů:

BAUMGARTNER, CH. 2016. Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku. In Správní řád: 10 let v akci (Rajchl, J. – ed. a kolektiv). Praha: Univerzita Karlova. ISBN 978-80-87975-57-2.

KINCL, J. 1990. Dicta et regulae iuris aneb právnické mudrosloví latinské. Praha: Univerzita Karlova. ISBN 80-7066-316-2.

KOPECKÝ, M. 2014. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. In Právník, roč. 153, 2014, č. 2.

KOPECKÝ, M. 2019. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-727-9.

RASCHAUER, B. 2009. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. vyd. Wien: Springer Verlag, ISBN 978-3211-99261-6.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
kopeckym@ksp.zcu.cz

JUDr. Jana Balounová
Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
janabal@ksp.zcu.cz

10. Fiskální decentralizace v kontextu příjmové stránky rozpočtu obce[1]

Fiscal Decentralization within the Context of the Revenue Streams in the Municipal Budget

Václav Vybíhal[2]

Abstract

The article concerns itself with the issue of fiscal decentralization with a connection to municipal revenue streams and economic management. Indicators, which express the structure of the municipal income over a five-year period with a detailed analysis of the factors or the determining elements which constitute both the degree of municipal financial independence and especially the scope of each municipality's total income expressed as a per capita total, have been quantified upon the basis of a database acquired from specific municipalities. The article provides new information concerning the financial issues facing municipalities, the role of real estate tax and other municipal income, the influence of received subsidies and transfers and especially the share of the national gross tax yield and the role which they play in the structure of total municipal earnings and economic management. The article also contains an analysis of the level of use of the legal option to increase the collection of real estate tax by increasing the tax rates on properties, flats and buildings by the municipality.

Key words : fiscal decentralization, revenue, municipal budget, Slovakia.

Úvod

Decentralizace je podle mého soudu velmi aktuální problematikou, neboť v demokratickém systému formuje systém spoluodpovědnosti mezi institucemi na centrální, regionální a místní úrovni vlády na principu subsidiarity. Decentralizace by měla rovněž přispět k aktivizaci občanů na rozhodování ve státě z ekonomického, sociálního a politického hlediska. Přenesení pravomocí, ale také odpovědnosti za veřejné funkce z centrální úrovně vlády na regionální a místní úroveň vlády zahrnuje poměrně široký vějíř konceptů a názorů, v rámci nichž je pojednáváno o decentralizaci fiskální, ekonomické, politické a administrativní. Stěžejním prvkem je však fiskální decentralizace, která je vyústěním úvah a rozhodnutí v zájmu efektivního způsobu financování veřejného sektoru. Pro vykonávání decentralizovaných

funkcí musí mít fiskální jednotky potřebný objem příjmů a pravomoci činit výdajová rozhodnutí.

Proto se v příspěvku zabýváme fiskální decentralizací s vazbou na příjmovou stránku hospodaření obcí. Na základně databáze získané náhodným výběrem přímo od obcí Slovenské republiky jsme kvantifikovaly ukazatele, které s různou vypovídací schopností vyjadřují strukturu. příjmů obce za pětileté časové období (2014 až 2018). Cílem příspěvku bylo vyhodnotit na základě podrobné analýzy a syntézy, které faktory či determinanty formují míru finanční soběstačnosti obcí, rozsah celkových i vlastních příjmů v přepočtu na obyvatele a rovněž zjistit, jaká je role daně z nemovitostí a ostatních vlastních příjmů obce, včetně vlivu přijatých dotací a transferů i podílu na celostátním hrubém výnosu podílové daně na formování celkových příjmů a hospodaření obce.

V příspěvku je rovněž provedena analýza míry využívání zákonných možností zvýšení výběru daně nemovitostí cestou zvýšení sazeb daně z pozemků, bytů a staveb ze strany obcí. Tato skutečnost je dána rovněž do souvislosti se stavem vnímání principu platební schopnosti na Slovensku.

1. Pojetí fiskální decentralizace

Fiskální decentralizace je pro obec rozhodující formou decentralizace, od níž se všeobecně očekává určitý stupeň autonomie v získávání a využívání finančních prostředků a transparentnost alokace těchto prostředků. V rámci teorie fiskálního federalismu (Theory of Fiscal Federalism) je otázkám spojeným s fiskální decentralizací věnována poměrně značná pozornost (Stiglitz 1997, 2000; Musgrave a Musgrave 1994).

Proces decentralizace má specifické rysy i průběh v jednotlivých zemích, a to i v rámci Evropské unie. V praxi je určitým problémem sladit proces decentralizace věcných kompetencí a tzv. výdajové decentralizace s přiměřenou mírou decentralizace veřejných příjmů, tj. fiskální decentralizace.

Oates (1991) se orientuje na problematiku související s decentralizovaným zabezpečováním veřejných statků. Konstatuje, že u celé řady

---

[1.] Příspěvek je jedním z výstupů grantového projektu VEGA Slovenské republiky reg.č. 1/0367/19 „Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutečňovaní“.

[2.] Václav Vybíhal, Prof. Ing. CSc., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Bučianska 4a, 917 01 Trnava, Slovenská republika, EU.

veřejných statků může jejich zabezpečování státem vést k neefektivnosti v alokaci finančních prostředků na jejich zabezpečení a ke ztrátám efektů z fiskální centralizace (tzv. Oatesův teorém decentralizace). To proto, že stát nemá vždy potřebné informace o individuálních preferencích občanů, o rozdílné poptávce po veřejných statcích v různých obcích a obtížně zjišťuje poptávku uživatelů. Proto Oates (2008) formuje výrok, že rozsah ztráty z efektu z centrálně zajišťovaných veřejných statků a úbytku blahobytu u společenství občanů v obcích je závislý na rozdílné poptávce, rozdělení preferencí občanů a na cenové elasticitě poptávky.

V návaznosti na Oatesův teorém decentralizace je třeba uvést, že Musgrave a Musgrave (1994) zdůrazňují nutnost rozhodnout a stanovit optimální strukturu veřejných statků, způsob financování veřejných statků, optimální velikost společenství občanů a u paternalistických statků stanovit celostátně platný standard veřejného statku.

Vybíhal (2018) konstatuje, že v ekonomicky vyspělých zemích dochází spíše k prohlubování decentralizace než k posilování centralizačních prvků. Dále uvádí, že stupeň decentralizace závisí rovněž na velikosti území státu a počtu obyvatel, přičemž státy relativně velké by měly mít hlubší decentralizaci než státy relativně malé. To nepřímo odpovídá i závěrům vyplývajícím ze studie, kterou publikoval Hoorens (2002).

Za přínos lze považovat i publikaci prezentovanou autory Žárská a Kozovský (2008), kteří v dané souvislosti prezentují pojem pilíře fiskální decentralizace, k nimž podle cit. autorů patří zejména příjmy (především vlastní), výdaje (zejména jejich efektivnost), transfery (vertikální a horizontání) a zadluženost.

V podmínkách Slovenské republiky byly institucionální základy veřejné správy položeny již v roce 1991. Postupně v letech 1997 až 2002 byla přijata řada dokumentů a koncepcí, které formovaly vizi veřejné správy s akcentací na problematiku územní samosprávy a následně pak reformní opatření v letech 2002 až 2005. V těchto letech, jak uvádí Vybíhal (2018), byl daný vývoj poměrně komplikovaný, neboť se změnil systém i struktura příjmů místních samospráv a došlo k výraznému přesunu pravomocí ze státu na obce a vyšší územní celky. Přesun pravomocí na obce a kraje vedl nejen k posílení postavení obcí a krajů, ale i k přirozenému nárůstu odpovědností územní samosprávy při spravování věcí veřejných. Především vzrostl počet kompetencí pro obce.

Baničová (2017) uvádí, že na Slovensku počet kompetencí vzrostl v roce 2011 oproti roku 2005 o 48,5 %, z absolutní úrovně 3 067 na 4 553. Cit. Autorka uvádí, že nejvyšší nárůst kompetencí byl v oblasti regionálního rozvoje (300 %), veřejného obstarávání (134,6 %), dopravy (103,6 %) , školství (93,1%), financí (76,3 %) a sociálních věcí (54,3 %).

Lze konstatovat, že v rámci fiskální decentralizace je třeba zdůraznit příjmovou decentralizaci územní samosprávy, která zpravidla pro účely výdajové decentralizace je doplňována zdroji pramenícími z transferů a dotací. Kromě nenávratných příjmů však hrají významnou roli i návratné příjmy, zejména úvěry. Zadluženost obcí je však třeba, podle mého soudu, přísně regulovat.

2. Metodika

S ohledem na stanovený cíl práce jsme zaměřili pozornost na sledování dynamiky a struktury ukazatelů, které nám umožnily poměrně detailní pohled na problematiku, podle našeho soudu, hlavního pilíře fiskální decentralizace, kterým je příjem obce a jeho struktura. Výběr ukazatelů v tomto příspěvku koresponduje s indikátory fiskální decentralizace, které uvádí Světová banka (World Bank).

Pro měření rozsahu a dynamiky fiskální decentralizace a vyhodnocení míry finanční soběstačnosti obcí jsme využili následujících empirických údajů týkajících se příjmové struktury obcí, a to :

– daň z nemovitostí (DN);
– ostatní místní daně a poplatky (OMDP);
– vlastní daňové a poplatkové příjmy (VDPP);
– podílové daně (PD);
– daňové příjmy celkem (DP);
– nedaňové vlastní příjmy (NVP);
– kapitálové vlastní příjmy (KVP);
– přijaté granty a transfery (PGT);
– vlastní příjmy (VP);
- celkové příjmy (CP);
– počet obyvatel (PO);
- výměra katastrálního území v ha (VKÚ);
- prostý aritmetický průměr za období let 2014 až 2018 ($\overline{x}_1$).

Na základě kvantifikace uvedených údajů byly pak vypočteny ukazatele:

A – podíl daně z nemovitostí na vlastních daňových a poplatkových příjmech (%);
B – podíl daně z nemovitostí na celkových daňových příjmech (%);
C – podíl vlastních daňových a poplatkových příjmů na celkových daňových příjmech (%);
D – podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obce (%);
E – výše inkasa daně z nemovitostí připadající na 1 obyvatele (v EUR));
F – podíl vlastních příjmů obce připadající na 1 obyvatele (v EUR);
G – podíl příjmů z podílové daně připadající na 1 obyvatele (v EUR);
H – podíl celkových příjmů obce připadající na 1 obyvatele (v EUR);
I – výměra katastrálního území připadající na 1 obyvatele (v ha).

V zájmu zkvalinění objektivizace závěrů z předmětné problematiky byly v rámci sledovaného souboru obcí zjišťovány aktuální sazby daně z orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů, zahrad, lesních pozemků, rybníků, stavebních pozemků a dále aktuální sazby daně ze staveb na bydlení, chat, staveb pro individuální rekreaci, garáží, staveb pro podnikání a bytů. To proto, abychom zjistili, do jaké míry obce využívají možnosti zvýšení zákonných sazeb daně a jakým způsobem tato aktivita územní samosprávy ovlivňuje výběr daně z nemovitostí a celkovou situaci ve struktuře příjmů obce.

Příjmy daňového charakteru jsou zpravidla, až na výjimky, rozhodujícím příjmem veřejných rozpočtů včetně rozpočtů obcí. Do rozpočtu plynou jednak tzv. svěřené daně, u nichž se zpravidla liší s ohledem na různý základ daně jejich výnos (v podmínkách Slovenské republiky se jedná o daň z nehnutelností (DN) a ostatní místní daně a poplatky (OMDP) včetně poplatku za komunální odpady. Výnos těchto daní mohou místní orgány svým rozhodováním ovlivnit (mají zákonem stanovenou daňovou pravomoc), přičemž svěřené daně jsou zdrojem financování čistých lokálních veřejných statků (kromě poplatků za komunální odpady, které jsou zdrojem financování smíšených statků). Teorie fiskálního federalismu (Musgrave a Musgrave, 1994) doporučuje pro rozpočty obcí daň z pevného základu, neboť jsou stabilním příjmem rozpočtu (tomuto doporučení odpovídá zejména daň z nehnutelností), ale na druhé daně jsou nositeli poměrně nízkého výnosu a malé dynamiky v čase.

Stále větší význam v rámci struktury příjmů obcí na Slovensku hrají tzv. sdílené daně (Tax Sharing) nebo také podílové daně (PD), které zahrnují podíl příjmů obce na celostátním hrubém výnosu daně z příjmů fyzických osob, u nichž je kromě výběru důležitý i způsob sdílení. Pro obce na Slovensku tyto

daně hrají rozhodující roli ve struktuře příjmů, nevýhodou však je, že se zvýšením výše podílové daně ve struktuře příjmů roste závislost územní samosprávy na rozhodování státu a klesá motivace územní samosprávy na tvorbě vlastních rozpočtových příjmů. Negativní vliv na příjmovou stránku obcí má, pokud k tomu dojde, pokles výkonnosti ekonomiky státu, zejména v době, kdy se ekonomika dostává v rámci hospodářského cyklu do krizové situace, neboť obce jako fiskální jednotky jsou přímo závislé na příjmech v podobě podílu na celostátním hrubém výnosu daně z příjmů fyzických osob.

U některých obcí hrají ve struktuře příjmů významnou roli také nedaňové vlastní příjmy (NVP), které zahrnují běžné příjmy (kromě daňových), přičemž se jedná především o příjmy v podobě příjmů z podnikání a vlastnictví, pronájmu, z aministrativních poplatků, aj.. Kapitálové vlastní příjmy (KVP) zahrnují příjmy z prodeje pozemků, bytů, staveb, příjmy z finančních operací. Přijaté granty a transfery (PGT) jsou tvořeny především dotacemi a granty přijatými z rozpočtu EU, rozpočtu státního a rozpočtu kraje (VÚC).

Metodický přístup spočíval v tom, že v rámci náhodného výběru 66 obcí v kategorii počtu obyvatel 252 (Kremnické Bane) až 2 259 (Jablonica) jsme získali od obcí potřebnou databázi. V v zájmu zachycení nejen stavu, ale i dynamiky sledovaných ukazatelů jsme si zvolili časové období let 2014 až 2018. Získanou databázi jsme utřídili, kvantifikovali úroveň jednotlivých ukazatelů včetně jejich uspořádání do tabelárních přehledů.

V práci bylo využito několika vědeckých exaktních metod. Při sběru dat jsme využili dotazníkovou metodu využívající konstruovaného dotazníku v podobě tabulky. Tato výzkumná metoda se běžně uplatňuje při podobných postupech při zjišťování potřebných dat. Umožňuje poměrně rychlým tempem získat potřebnou databázi. Výhody této metody jsou nesporné, neboť se nemusíme přímo střetávat se subjektem vlastnícím potřebnou databázi, což se jeví z ekonomického hlediska jako efektivní. Z vědeckých metod zkoumání jsme uplatnili zejména metody analýzy, syntézy, indukce, dedukce, deskripce a komparace.

3. Výsledky monitoringu fiskální decentralizace a jejího vlivu na hospodaření obcí

V první fázi výsledků monitoringu fiskální decentralizace a jejího vlivu na hospodaření obcí se zaměříme na vyhodnocení úrovně celkových příjmů na jednoho obyvatele a budeme zjišťovat, jaké faktory ovlivnily danou úroveň tohoto ukazatele, tj. jaká struktura příjmů obce přispěla k dosažení daného stavu.

Je zřejmé, že výše celkových příjmů na obyvatele generuje výši výdajů, sloužících obci a míře uspokojení občanů, pokud nebudeme brát v úvahu možnost zadlužení obce.

Ze zkoumaného souboru obcí jsme vybrali 5 obcí s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele (tab. 1) a 5 obcí s nejnižší úrovní celkových příjmů na obyvatele (tab. 2), abychom získali poznatky o stavu (s využitím empirických hodnot v jednotlivých letech a ukazatele prostého aritmetického průměru) a dynamice tohoto ukazatele a následně pak zjistili rozhodující determinanty formující úroveň tohoto ukazatele.

Z údajů uvedených v tab. 1 vyplývá, že ve skupině obcí s nejvyšší úrovni celkových příjmů na obyvatele jsou jak obce s nižším počtem obyvatel (např. Turčianské Jaseno, Mýto pod Ďumbierom), tak i obce středně velké (např. Kláštor pod Znievom). Obdobně je tomu u obcí s nejnižší úrovni tohoto ukazatele. To znamená, že počet obyvatel nebude mít zásadní vliv na formování výše ukazatele celkových příjmů na obyvatele.

S ohledem na nepravidelnost některých příjmů (např. nedaňových běžných příjmů, kapitálových příjmů, přijatých grantů a transferů) je zaměřena pozornost na využití průměrných hodnot sledovaných ukazatelů v rámci zkoumaného období. V zájmu zjištění determinantů a objektivizace struktury příjmů obce provedeme rozklad celkových příjmů na dílčí části takto :
CP = DN + OMDP + PD + NVP + KVP + PGT, a to jednak v absolutním vyjádření (EUR) a v relativním vyjádření (%). Tímto způsobem lze zjistit, jaké strukturální položky ovlivňují úroveň celkových příjmů na obyvatele.

Tabulka 1: Dynamika celkových příjmů obce na 1 obyvatele (EUR) u obcí s nejvyšší úrovní ukazatele v rámci sledovaného souboru za období let 2014 až 2018.

Obec/rok	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	$\bar{x}_1$
Mýto pod Ďumbierom	2 142,79	845,99	602,40	2 778,24	817,16	1 437,32
Trstín	1 025,86	938,32	1 111,90	1 087,69	1 153,42	1 063,44
Kláštor pod Znievom	500,93	663,41	777,91	867,10	1 117,33	785,34
Turčianské Jaseno	433,72	645,70	678,23	588,96	1 223,04	713,93
Zborov nad Bystricou	440,73	656,64	726,45	609,81	566,74	600,07

Zdroj: *vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi*
Vysvětlivky :
Mýto pod Ďumbierom, počet obyvatel 510, okres Brezno, kraj Banskobystrický
Trstín, počet obyvatel 1 369, okres Trnava, kraj Trnavský
Kláštor pod Znievom, počet obyvatel 1 656, okres Martin, kraj Žilinský
Turčianské Jaseno, počet obyvatel 388, okres Martin, kraj Žilinský
Zborov nad Bystricou, počet obyvatel 2 255, okres Čadca, kraj Žilinský

Tabulka 2: Dynamika celkových příjmů obce na 1 obyvatele (EUR) u obcí s nejnižší úrovní ukazatele v rámci sledovaného souboru za období let 2014 až 2018.

Obec/rok	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	$\bar{x}_1$
Turčiansky Peter	177,21	192,94	228,53	248,04	350,26	239,40
Krnča	236,36	292,72	330,72	378,19	382,74	324,15
Blesovce	277,47	261,67	274,55	343,87	474,54	326,42
Dechtice	348,26	500,48	515,52	265,66	350,03	395,99
Velký Lipník	302,63	529,00	534,36	401,45	479,13	449,31

Zdroj: *vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi*
Vysvětlivky :
Turčiansky Peter, počet obyvatel 481, okres Martin, kraj Žilinský
Krnča, počet obyvatel 1 346, okres Topoľčany, kraj Nitrianský
Blesovce, počet obyvatel 350, okres Topoľčany, kraj Nitrianský
Dechtice, počet obyvatel 1 834, okres Trnava, kraj Trnavský
Velký Lipník, počet obyvatel 954, okres Stará Lubovňa, kraj Prešovský.

Pokud jde o strukturální položky, které rozhodujícím způsobem ovlivňují celkovou výši příjmů na 1 obyvatele, pak z údajů uvedených v tab. 3 vyplývá, že pro obce s relativně nižší úrovní tohoto ukazatele je zcela zásadním příjmem podíl, který obce dostávají z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob, který činí ve struktuře celkových příjmů 55,4 % až 78,4 %. Naopak u obcí s relativně nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele připadá ve struktuře celkových příjmů na daný příjem z podílové daně 19,3 % až 66,2 %, přičemž významnou roli v oblasti příjmů hrají nedaňové a kapitálové vlastní příjmy (Mýto pod Ďumbierom, Turčianské Jaseno), přijaté granty a transfery (Trstín); rozhodujícím příjmem obce je i podílová daň (Kláštor pod Znievom).

Daň z nemovitostí nehraje de facto v uváděných obcích i v rámci celého sledovaného souboru rozhodující roli. Podíl daně z nemovitostí na celkovém

objemu příjmů na obyvatele se pohybuje v intervalu 1,0 až 13,6 %. A to i přesto, že obce na Slovensku poměrně frekventovaně využívají zákonných možností zvyšování sazeb daně u pozemků, staveb a bytů. Pokud by obce využily maximálmí možnosti pro zvýšení sazeb daně z pozemků, bytů a staveb v intencích zákona, pak se zastoupení daně z nemovitostí zvýšilo maximálně na úroveň 5 až 15 % ve struktuře celkových příjmů.

Tabulka 3: Struktura průměrných celkových příjmů obcí na obyvatele s nejvyšší a nejnižší úrovní tohoto ukazatele v absolutním vyjádření (EUR/obyvatel) a v relativním vyjádření (%)

Obec	**CP**	**DN**	**OMDP**	**PD**	**NVP**	**KVP**	**PGT**
Mýto pod Ď.	1 437,32 (100,0)	88,50 (6,2)	53,16 (3,7)	276,93 (19,3)	357,05 (24,8)	447,12 (31,1)	214,56 (14,9)
Trstín	1 063,44 (100,0)	66,65 (6,3)	31,66 (2,9)	313,60 (29,5)	60,58 (5,7)	108,21 (10,2)	482,74 (45,4)
Kláštor p. Z.	785,34 (100,0)	20,87 (2,7)	1,93 (0,2)	519,93 (66,2)	32,97 (4,2)	68,09 (8,7)	141,55 (18,0)
Turč. Jaseno	713,93 (100,0)	28,53 (4,0)	21,95 (3,0)	301,86 (42,3)	33,39 (4,7)	289,87 (40,6)	38,33 (5,4)
Zborov n. B.	600,07 (100,0)	6,30 (1,0)	13,10 (2,2)	290,49 (48,4)	73,21 (12,2)	112,83 (18,8)	104,14 (17,4)
Turč. Peter	239,40 (100,0)	20,07 (8,4)	14,55 (6,1)	169,48 (70,8)	5,04 (2,1)	23,08 (9,6)	7,18 (3,0)
Krnča	324,15 (100,0)	21,24 (6,6)	13,67 (4,2)	254,26 (78,4)	30,12 (9,3)	1,69 (0,5)	3,17 (1,0)
Blesovce	326,42 (100,0)	44,24 (13,6)	1,14 (0,3)	180,78 (55,4)	58,82 (18,0)	12,50 (3,8)	28,94 (8,9)
Dechtice	395,99 (100,0)	20,45 (5,2)	25,47 (6,4)	255,02 (64,4)	21,78 (5,5)	0,11 (0,1)	73,16 (18,4)
Vel. Lipník	449,31 (100,0)	15,48 (3,4)	10,42 (2,3)	302,93 (67,4)	37,98 (8,5)	0,76 (0,2)	81,74 (18,2)

Zdroj: *vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi*

I přes uváděnou skutečnost lze konstatovat, že výnosy pocházející ze zdanění nemovitostí významně přispívají k vyváženosti a k vyššímu stupni strukturovanosti daňové soustavy, k rovnoměrnému rozložení daňového břemene na jednotlivé skupiny poplatníků, k diverzifikaci portfólia příjmové stránky rozpočtu obcí, i když výnos z těchto daní není příliš vysoký. Výhodou této daně je, že její konstrukce je jednoduchá a srozumitelná, výrazně omezen je prostor pro daňové úniky (na rozdíl od jiných daní). V podmínkách Slovenska však některé obce zvyšují daňové sazby z pozemků a staveb, aniž by zvažovaly sílu dopadu na hospodaření obce na straně jedné a na straně druhé skutečnost,

že poplatníci mohou pocítit tvrdost dopadu této na daně na majitele nemovitostí z titulu platební schopnosti obyvatel, která je (ve srovnání s vyspělejšími státy Evropy) poměrně nízká s ohledem na nízké příjmy, resp. mzdy a velmi nízké důchody na Slovensku. To je jeden z důvodů existence neplatičů této daně a problémů souvisejících s jejich vymáháním.

V tab. 4 je uvedena komparace zákonných základních sazeb daně z pozemků, staveb a bytů se skutečnou úrovní dosaženou ve sledovaných obcích Slovenské republiky za rok 2018.

Tab. 4: Komparace základních zákonných sazeb daně z pozemků, staveb a bytů s úrovní dosaženou ve zkoumaných obcích Slovenské republiky za rok 2018

Druh pozemku, stavby	**Zákonná základní sazba daně**	**Průměrná sazba daně za soubor jako celek**	**Dosažené rozpětí sazeb daně**
- orná půda, vinice, chmelnice, ovocné sady	0,25 %	0,55 %	0,27 – 1,25 %
- zahrady	0,25 %	0,59 %	0,25 – 1,10 %
- lesní pozemky a rybníky	0,25 %	0,60 %	0,25 – 2,50 %
- stavební pozemky	0,25 %	0,81 %	0,25 – 2,00 %
- stavby na bydlení	0,033 EUR/m^2	0,11 EUR/m^2	0,033 – 0,40 EUR/m^2
- chaty a stavby na rekreaci	0,033 EUR/m^2	0,48 EUR/m^2	0,07 – 1,00 EUR/m^2
- garáže	0,033 EUR/m^2	0,31 EUR/m^2	0,10 – 0,663 EUR/m^2
- stavby na podnikání	0,033 EUR/m^2	1,10 EUR/m^2	0,40 – 1,66 EUR/m^2
- byty	0,033 EUR/m^2	0,12 EUR/m^2	0,04 – 0,346 EUR/m^2

Zdroj: *vlastní konstrukce na základě dat poskytnutých obcemi a příslušných ustanovení zákona č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za odpady a podle publikace Vybíhal, V. 2019. Determinanty finanční soběstačnosti obcí v kontextu fiskální decentralizace. Trnava : FSV UCM, 2019 (v tisku)*

Je třeba zdůraznit, že ve Slovenské republice využívají obce velmi frekventovaně zákonné možnosti zvýšení sazeb daně u pozemků, staveb a bytů. Podle příslušných ustanovení zákona č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach

a miestnom poplatku za odpady nesmí sazby daně z pozemků orné půdy, vinice, chmelnice a ovocných sadů přesáhnout 5-násobek zákonných sazeb daně. Lze uvést, že v rámci sledovaného souboru nevyužila zákonného zvýšení sazby daně u všech druhů pozemků pouze obec Zborov nad Bystricou (okres Čadca, kraj Žilinský), přičemž zvýšení sazby daně z pozemků na 5-násobek využila pouze obec Mýto pod Ďumbierom (okres Brezno, kraj Banskobystrický). V průměru za sledovaný soubor obcí zvýšily obce v této kategorii pozemků sazbu daně na 226 % zákonné sazby daně, tedy na více než dvojnásobek, u zahrad pak na 240 % zákonné sazby daně obdobně jako u lesních pozemků a rybníků.

V případě sazeb daně ze staveb jsou obcemi využívány možnosti zvýšení sazby daně ještě podstatně intenzívněji, než je tomu u pozemků. Sazby daně ze staveb totiž nesmí přesáhnout většinou 10-násobek nejnižší roční sazby daně, ve skutečnosti v rámci sledovaného souboru obcí bylo zjištěno, že u staveb na bydlení jde o zvýšení na 3,24 násobek, u staveb pro individuální rekreaci pak na 14, 5 násobek zákonné sazby daně, u staveb garáží na 9,4 násobek a u staveb na podnikání na 33,3 násobek zákonné sazby daně a u bytů v průměru 3,6 násobek zákonné sazby daně.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že správci daně na Slovensku z hlediska zvýšení sazeb daně orientují svou pozornost především na zvyšování sazeb daně pro chaty, stavby pro individuální rekreaci a pro stavby sloužící podnikání.

Z hlediska míry finanční soběstačnosti obcí je třeba sledovat i úroveň a dynamiku ukazatele vlastních příjmů na obyvatele. Do této skupiny příjmů se promítá inkaso daně z nemovitostí, z ostatních místních daní a poplatků, dále nedaňové vlastní příjmy a kapitálové vlastní příjmy. Obdobně jako u celkových příjmů obce na 1 obyvatele, daň z nemovitostí ani ve struktuře vlastních příjmů obce nehraje rozhodující roli, stejně jako ostatní místní daně a poplatky. Tyto skutečnosti jsou zřejmé z údajů uvedených v tab. 5. Do této tabulky jsme zařadili údaje obcí, které jsou uvedeny v tab.1, 2, 3 (obce s nejvyšší a nejnižší úrovní ukazatele celkových příjmů na 1 obyvatele).

Tabulka 5: Struktura průměrných vlastních příjmů obcí na obyvatele v absolutním vyjádření (EUR/obyvatel) a v relativním vyjádření (%) a míra samofinancování (Ω = VP : CP x 100 v %)

Obec	**VP**	**DN**	**OMDP**	**NVP**	**KVP**	**Ω**
Mýto pod Ďumbierom	945,83 (100,0)	88,50 (9,4)	53,16 (5,6)	357,05 (37,7)	447,12 (47,3)	65,8
Trstín	267,10 (100,0)	66,65 (24,9)	31,66 (11,9)	60,58 (22,7)	108,21 (40,5)	25,1

Kláštor pod Znievom	123,86 (100,0)	20,87 (16,8)	1,93 (1,6)	32,97 (26,6)	68,09 (55,0)	15,8
Turčianské Jaseno	373,74 (100,0)	28,53 (7,6)	21,95 (5,9)	33,39 (8,9)	289,87 (77,6)	52,3
Zborov nad Bystricou	205,44 (100,0)	6,30 (3,1)	13,10 (6,4)	73,21 (35,6)	112,83 (54,9)	34,2
Turčiansky Peter	62,74 (100,0)	20,07 (32,0)	14,55 (23,2)	5,04 (8,0)	23,08 (36,8)	26,2
Krnča	66,72 (100,0)	21,24 (31,8)	13,67 (20,5)	30,12 (45,2)	1,69 (2,5)	20,6
Blesovce	119,70 (100,0)	44,24 (37,0)	4,14 (3,5)	58,82 (49,1)	12,50 (10,4)	36,7
Dechtice	67,81 (100,0)	20,45 (30,1)	25,47 (37,6)	21,78 (32,1)	0,11 (0,2)	17,1
Velký Lipník	64,64 (100,0)	15,48 (23,9)	10,42 (16,1)	37,98 (58,8)	0,76 (1,2)	14,4

Zdroj:*vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.*

Podíl daně z nemovitostí na vlastních příjmech se pohybuje od 3,1 % (Zborov nad Bystricou) do 37,0 % (Blesovce). Vyšší podíl daně z nemovitostí na vlastních příjmech je evidentní pouze u fiskálních jednotek (obcí), které mají velmi nízkou výši vlastních příjmů na obyvatele (Blesovce, Turčiansky Peter, Krnča, Dechtice, Velký Lipník). Ve zkoumaném souboru jako celku u 72,6 % obcí nedosáhl podíl daně z nemovitostí na vlastních příjmech 20 %. Tato skutečnost rovněž svědčí o roli daně z nemovitostí ve struktuře vlastních a tím i celkových příjmů obce na obyvatele.

Pokud jde o míru samofinancování jako ukazatel poměřující podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obce, pak lze konstatovat, že u obcí uvedených v tab. 5, byla zjištěna míra samofinancování v intervalu 14,4 % až 65,8 %. V modelech relativní samostatnosti rozpočtů by se měla, podle mého soudu, pohybovat na úrovni alespoň 50 %, což splňují pouze 2 obce, a to Mýto pod Ďumbierom a Turčianské Jaseno. Splnění tohoto teoretického požadavku je však pro většinu obcí Slovenské republiky nereálné, protože ne všechny obce disponují potřebným majetkem pro účely prodeje či pronájmu majetku nebo nemají přírodní podmínky pro navyšování vlastních nedaňových příjmů, zejména, pokud jde o využití přírodních zdrojů a podmínek pro podnikání, apod. Většina obcí je tedy závislá na zdrojích typu příjmu z podílových daní a z grantů a transferů, generovaných zejména od VÚC, státu a EU.

Určitý vliv na úroveň celkových příjmů na 1 obyvatele i na výši inkasa daně z nemovitostí může mít i výměra katastrálního území obce, zejména pokud

jde o menší a středně velké obce. Tato se ve sledovaném souboru se u jednotlivých obcí pohybovala v rozmezí 0,42 ha až 17,05 ha na 1 obyvatele. Výraznějším faktorem z hlediska intenzity vlivu na inkaso daně z nemovitostí je v tomto směru využití pravomoci obce pro zvýšení sazby daně z pozemků.

Závěr a diskuse

V příspěvku byla provedena analýza a syntéza poznatků, které vyplynuly ze sledování problematiky fiskální decentralizace v souboru 66 obcí Slovenské republiky. Pro tento účel byla kvantifikována úroveň ukazatelů, které umožňují zjistit, kam až dospěla fiskální decentralizace ve vybraném souboru obcí Slovenské republiky, které determinanty určují výši celkových příjmů obcí ve vztahu na 1 obyvatele a jaká je míra samofinancování v daném souboru obcí, resp. na čem jsou obce z hlediska zabezpečení příjmů závislé.

V rámci provedeného monitoringu jsme vyhodnotili, které faktory ovlivňují výši celkových příjmů obce v přepočtu na 1 obyvatele, a to u skupiny 5 obcí s nejvyšší úrovní a u 5 obcí s nejnižší úrovní tohoto ukazatele. Faktorů, které působí na výši daného ukazatele je poměrně hodně, ale mají různě silný či slabý vliv na formování výše celkových příjmů obce. Mezi tyto faktory patří struktura daně z nemovitostí (daň z pozemků, daň ze staveb, daň z bytů), výměra katastru obce, počet obyvatel, aktuální sazby daně z jednotlivých druhů pozemků a staveb i daně z bytů, daňové zatížení v případě ostatních místních daní (daně za ubytování, daně ze psa, daně za užívání veřejného prostranství, daně za prodejní automaty, daně za nevýherní hrací přístroje, daně za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města, místní poplatek za komunální odpady, místní poplatek za rozvoj), dále výše podílové daně z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob, zařazení obce do velikostní kategorie, nadmořská výška obce, počet žáků škol, počet důchodců, ekonomický růst ovlivňující objem inkasa daní na celostátní úrovni a s tím související fáze hospodářského cyklu, politická rozhodnutí, dostupnost a využitelnost přírodních zdrojů, krajinná dislokace obce, možnost a dostupnost aktivit determinujících výši příjmů z podnikání a vlastnictví, objem administrativních poplatků, příjmy z prodeje pozemků, staveb a bytů a především výše dotací, grantů a transferů aj.

Výčet determinantů, resp. faktorů ovlivňujících výši celkových příjmů obce je poměrně rozsáhlý. S ohledem na limitující úroveň počtu stran příspěvku jsme se zaměřili na rozhodující faktory, které danou úroveň ukazatele významně formují.

Zásadní vliv na formování celkových příjmů obce v rámci sledovaného souboru má příjem v podobě podílu na celostátním hrubém výnosu daně z příjmů fyzických osob. Tento faktor je rozhodující především u obcí, které mají relativně nižší úroveň celkových příjmů na obyvatele. U obcí s relativně vyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele zásadním způsobem ovlivňují úroveň tohoto ukazatele přijaté dotace, granty a transfery, u řady obcí také běžné příjmy nedaňového charakteru (příjmy z podnikání a vlastnictví, z pronájmů, administrativní poplatky) a příjmy z kapitálového majetku (především příjmy z prodeje pozemků, bytů a staveb).

Daň z nemovitostí nemá de facto zásadní vliv na formování celkových příjmů obce, neboť její podíl na celkových příjmech se pohybuje od 1,0 až po 13,6 %, a to i přesto, že převážná část ze sledovaného souboru obcí využívá zákonné možnosti zvyšování sazeb daně z pozemků a ze staveb. U staveb je ze strany obce toto využití intenzívnější než u pozemků.

Míra samofinancování poměřující podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obce je poměrně nízká, a to v intervalu 14,4 % až 65,8 %, nejčastěji se pohybuje v rozmezí 20 až 30 %. To znamená, že obce jsou výrazně závislé na zdrojích, které pramení od státu (podílová daň, dotace, transfery, granty), případně od VÚC a EU. Zatím je tedy ve Slovenské republice vyšší míra fiskální centralizace než míra fiskální decentralizace. Tato skutečnost nemusí být ale hodnocena negativně, neboť podle mého soudu, čím menší stát (počet obyvatel a rozloha v km^2), tím fiskální decentralizace bude zřejmě méně intenzívní. Ukazuje se však, že malé obce, které nemají možnost či schopnost dosáhnout na dotace, granty a transfery nebo jim chybí příležitost podnikat či využít místních přírodních zdrojů, fiskálně strádají, neboť jim chybí finanční prostředky na nejzákladnější lokální potřeby. A to by se mělo na Slovensku změnit v rámci rozpočtového určení.

Seznam bibliografických odkazů

BANIČOVÁ, K. 2017. Kontrolný systém verejnej správy Slovenské republiky so zameraním na obecnú samosprávu Slovenskej republiky. Doktorská disertační práce. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 154 s.

HOORENS, D. et al. 2002. Local Finance in the Twenty five Countries of the EU. 2nd ed. Paris :Dexia. 319 s. ISBN 2-911065-32-8.

MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVE, P.B. 1994. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha : Management Press, 1994. 589 s. ISBN 80-85603-76-4.

OATES, W.E. 1991. Fiskální federalismus : přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. Finance a úvěr, 1991, vol. 41, (6), s. 261-277.

OATES, W.E. 2008. On the evolution of fiscal federalism. Theory and Institutions. In : National Tax Journal. Vol. 61, No. 2, 2008. pp. 313-343. ISSN 0028-0283.

STIGLITZ, J.E. 1997. Ekonomika veřejného sektoru. Praha : Grada Publishing, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-2.

VYBÍHAL, V. 2018. Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic. In : Politické vedy. On Line. Vol. 21, No. 2, 2018. pp. 78-100. ISSN 1335-274.

ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ , D. 2008. Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Bratislava : Ekonóm, 2008. ISBN 978-80-225-2466-7.

Zákon č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za odpady.

Kontakt na autora

Prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
Katedra verejnej správy
vaclav.vybihal@volny.cz, vaclav.vybihal@ucm.sk

11. Rozhodovacia autonómia obcí vo veciach určovania výšky dotácie na mzdy a prevádzku

Decision-making autonomy of municipalities concerning the determination of the amount of wage and operating subsidies

Lukáš Tomaš[1]

Abstract

The subject of the article is an analysis of the decision-making autonomy of the Slovak municipalities concerning the determination of the amount of the wage and operating subsidies for the founders of schools and school facilities. After the general definition of the issue in the introduction to the article, the author concentrates on the non-unified approach of the Slovak prosecutors' offices, administrative and civil courts to the examined issue and points to the conclusions of the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic concerning the analysed issue. The author also, in the relevant context, formulates his own reflections and de lege ferenda suggestions.

Key words: decision-making autonomy, education, competences of the municipalities

Úvod

Vlastná finančná základňa obcí je jedným z pojmových znakov územnej samosprávy. Nie je mysliteľné uskutočňovanie samosprávnych pôsobností bez toho, aby ich výkon bol dostatočne krytý po finančnej stránke. Fiskálny záujem na realizácii príjmovej stránky obecných rozpočtov sa uspokojuje prostredníctvom viacerých príjmových zdrojov.

Jedným zo zdrojov financovania obecných pôsobností je **podiel na dani z príjmov fyzických osôb** (zákon o dani z príjmov).[2] Podiel na dani z príjmov fyzických osôb je v súlade so zákonom o rozpočtovom určení výnosu dane

[1] Bc. Lukáš Tomaš, študent 2. ročníka magisterského stupňa štúdia, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

[2] Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

z príjmov územnej samospráve[3] jedným z kvantitatívne najvýznamnejších príjmov rozpočtov slovenských obcí. Povahovo možno kvalifikovať tento príjem ako **vlastný príjem rozpočtu obce**, čoho zákonným dôsledkom by malo byť **zásadne autonómne (samostatné) rozhodovanie o používaní takéhoto príjmu**.[4]

Výnos dane z príjmov fyzických osôb rozdeľuje a poukazuje obciam vo svojej územnej pôsobnosti daňový úrad mesačne (najneskôr do 20. dňa bežného mesiaca za predchádzajúci mesiac) podľa *kritérií*, ktoré ustanovuje nariadenie vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.[5] Jedným z kritérií, ktoré sa zohľadňujú v procese kvantifikácie výnosu dane z príjmov obciam, je počet žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zistený zberom údajov podľa *osobitného predpisu* a prepočítaný príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č. 3 nariadenia vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.[6] *Osobitným predpisom*, na ktorý odkazuje nariadenie vlády o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v § 2 ods. 1 písm. c), je zákona o financovaní základných škôl,

---

[3] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[4] Tieto závery vyplývajú z § 5 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, aplikačnej praxe ústrednej štátnej správy (napr. prípis Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 2019/11039:2-1070 zo dňa 24.05.2019) i právnej teórie - napr. PÉNZEŠ, P. Rozpočtové právo. In: SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. Finančné právo. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2014, s. 153; KNEŽOVÁ, J. Finančné zdroje obcí v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii fiškálnej decentralizácie. In: Societas et Iurisprudentia, roč. 3, 2015, č. 3, s. 116. Odlišný záver uvádza L. Balko, podľa ktorého sústava vlastných príjmov obce sa odvodzuje od rozhodovacej právomoci obce pri ich získavaní. Keďže podiely na daniach v správe štátu nevyplývajú z činnosti a rozhodovacej právomoci obce, nezaraďujú sa medzi vlastné príjmy obce. Pozri BALKO, L. Rozpočty územnej samosprávy. In: BALKO, L., KRÁLIK, J. a kol. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 176.

[5] Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov.

[6] Podľa § 2 ods. 1 nariadenia vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve výnos dane podľa § 2 zákona [o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve] sa rozdelí obciam takto: (...) **(c) 40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č. 3** (...).

stredných škôl a školských zariadení.[7] Tento predpis v § 7a taxatívnym a pozitívnym spôsobom vyratúva penzum údajov,[8] ktoré sa zbierajú na účely rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam na nasledujúci kalendárny rok. Zriaďovatelia škôl a školských zariadení sú povinní uvedené údaje oznámiť obci najneskôr do 25. septembra kalendárneho roka za školy a školské zariadenia, ktoré majú sídlo na území príslušnej obce. Obec je povinná poskytnúť tieto údaje za všetky školy a školské zariadenia so sídlom na jej území príslušnému okresnému úradu v sídle kraja najneskôr do 5. októbra kalendárneho roka, a v nadväznosti nato je okresný úrad v sídle kraja povinný oznámiť údaje za obce vo svojej územnej pôsobnosti Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky do 15. októbra kalendárneho roka. **V súlade s uvedenými poznatkami možno dovodiť, že množina údajov o počte subjektov zistených v súlade s § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení je jedným z právne záväzných kritérií, ktoré je finančná správa povinná reflektovať v procese deľby výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam na nasledujúci kalendárny rok.** Takýto právny záver je v aplikačnej praxi ustálený a nevyvoláva interpretačné nejasnosti.

Finančné prostriedky získané rozdelením výnosu dane z príjmov fyzických osôb sa stávajú jedným z vlastných príjmov obecných rozpočtov. **Ich úlohou je zabezpečovať úhradu jednotlivých potrieb územnej samosprávy**.[9] Účelové určenie týchto financií v najvšeobecnejšom význame[10] teda značí financovanie originálnych kompetencií. Osobitné predpisy však

---

[7] Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.

[8] Napr. údaje o počte žiakov základnej umeleckej školy v individuálnej forme vzdelávania a v skupinovej forme vzdelávania od piatich rokov veku do dovŕšenia 25 rokov veku podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka; v cirkevných školách a v súkromných školách žiakov do dovŕšenia 15 rokov veku, detí materskej školy podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka, poslucháčov jazykovej školy vo veku plnenia povinnej školskej dochádzky do dovŕšenia 25 rokov veku podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka; v cirkevných školách a v súkromných školách poslucháčov do dovŕšenia 15 rokov veku.

[9] BABČÁK, V. Rozpočtové právo územnej samosprávy. In: BABČÁK, V. a kol. Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava : EUROKÓDEX, 2012, s. 263.

[10] Teda nie v takom význame, aký predvída skutková podstata porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (viď nižšie).

v určitých prípadoch **predvídajú použitie (istej časti) financií získaných z podielu na dani z príjmov fyzických osôb na finančné krytie určitého druhu kompetencií, ktoré sa takto koncentrujú na základe kritéria obsahovej príbuznosti.** Tak napríklad zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve[11] v § 6 ods. 12 písm. a) a b) ustanovuje *zdroj* dotácií na mzdy a prevádzku škôl a školských zariadení (ďalej len „*dotácia na mzdy a prevádzku*"), ktoré poskytuje obec školám a školským zariadeniam vo vlastnej zriaďovateľskej pôsobnosti, prípadne zriaďovateľom škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom nie je obec, pokiaľ sú zriadené na území obce (súkromné školy a školské zariadenia, cirkevné školy a školské zariadenia). **Zdrojom dotácie na mzdy a prevádzku teda majú byť *najmä*[12] finančné prostriedky poukázané podľa osobitného predpisu** (zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve), **t. j. výnos dane z príjmov fyzických osôb**.

Závažná právno-aplikačná nejasnosť spočíva v hľadaní odpovede na otázku, či (i) sú obce povinné v procese delenia poskytnutého výnosu dane z príjmov fyzických osôb na dotácie na mzdy a prevádzku zohľadniť merné ukazovatele uvedené v § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, alebo či **(ii) na takýto postup obce nie sú povinné.** V súlade s uvedeným je predmetom právneho výskumu **podrobný rozbor protichodných právnych náhľadov na riešenie položenej otázky tak, ako so zreteľom na výraznú interdisciplinaritu problému vyplývajú z rozhodovacej praxe civilných súdov, správnych súdov, Ústavného súdu SR a právo-aplikačnej činnosti štátnej správy a prokuratúry.** Právno-vedeckým cieľom príspevku je **snaha o utvorenie legislatívno-konformnej odpovede na formulovanú otázku.**

1. Právno-aplikačná línia v prospech rozhodovacej autonómie obce

Stotožnenie sa s myšlienkou rozhodovacej autonómie obce vo veciach určovania dotácie na mzdy a prevádzku značí, že **obce (dotujúce subjekty) nie sú pri určovaní výšky dotácie na mzdy a prevádzku dotovaným subjektom**

[11] Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[12] Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v prípise č. 2019/11039:2-1070 zo dňa 24.05.2019 uvádza: „*Nie je tým však dotknutá možnosť obce dofinancovať potreby škôl a školských zariadení vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti aj z iných vlastných príjmov (...).*"

povinné reflektovať normatívne kritériá uvedené v § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Uvedené kritériá by mali v tom prípade výlučnú funkciu (*exkluzívne účelové určenie*) spočívajúcu v tom, že by boli „len" jedným z právnych nástrojov, ktoré zohľadňuje finančná správa pri kvantifikácii výnosu dane z príjmov fyzických osôb konkrétnej obci. Toto exkluzívne účelové určenie možno demonštrovať na nasledovnom príklade: Základnú umeleckú školu X. v zriaďovateľskej pôsobnosti obce Y. navštevuje v individuálnej forme vzdelávania a v skupinovej forme vzdelávania od piatich rokov veku do dovŕšenia 25 rokov veku podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka 100 žiakov. Na základe takto vymedzeného počtu žiakov základnej umeleckej školy finančná správa určí čiastku výnosu dane z príjmov fyzických osôb pre obec Y. vo výške Z. V nasledujúcom roku však bude obec Y. oprávnená určovať dotácie na mzdy a prevádzku pre základnú umeleckú školu X. vo **výške, ktorá nemusí v úhrne dosiahnuť výšku výnosu dane z príjmov fyzických osôb Z.** (t. j. výšku, ktorá bola obci Y. prerozdelená na základe kritéria počtu žiakov navštevujúcich základnú umeleckú školu X.). Obec Y. teda môže legálne poskytnúť základnej umeleckej škole X. dotácie na mzdy a prevádzku vo výške nižšej, než v úhrne činí zodpovedajúca čiastka výnosu dane z príjmov fyzických osôb vypočítaná na základe údajov poskytnutých touto základnou umeleckou školou (napr. vo výšky Z – 100). V takom prípade pôjde z pohľadu príjmovej základne dotovaného subjektu o **negatívny výraz rozhodovacej autonómie obce**. Rozhodovacia autonómia však pripúšťa, aby sa obec odchýlila od relevantnej časti výnosu dane z príjmov fyzických osôb aj v prospech dotovanej školy či školského zariadenia, t. j. aby kvantifikovala dotáciu na mzdy a prevádzku vo výške, ktorá presahuje túto časť výnosu dane z príjmov fyzických osôb (napr. vo výške Z + 100). Tu pôjde z pohľadu finančných záujmov dotovaného subjektu o **pozitívny výraz rozhodovacej autonómie obce**, pretože dotovaný subjekt dostane vyššiu finančnú čiastku, než „na ktorej získaní má skutočnú zásluhu."

Zástancov rozhodovacej autonómie obce v analyzovanej veci treba hľadať predovšetkým v množine subjektov civilného sporového procesu[13] a

[13] V prospech rozhodovacej autonómie vyznievajú napr. rozsudok Okresného súdu Spišská Nová Ves sp. zn. 8C/30/2013 zo dňa 09.05.2013, rozsudok Okresného súdu Spišská Nová Vec sp. zn. 7C/6/2011 zo dňa 16.03.2011, ktorého právne závery aproboval rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 2 Co 164/2011 zo dňa 23. 02. 2012 a Najvyšší súd SR v uznesení sp. zn. 4 Cdo 39/2014 zo dňa 17.12.2014.

vykonávateľov ústrednej štátnej správy.[14] Svoj právny názor odôvodňujú viacerými argumentmi, najmä

1) skutočnosťou, že určovanie výšky dotácie na mzdy a prevádzku je originálnou kompetenciou obce, čo značí potrebu aplikácie čl. 2 ods. 3 Ústavy SR,
2) povinnosťou obce hospodáriť tak, aby v priebehu rozpočtového roka nevznikol schodok a
3) ústavným právom obce samostatne hospodáriť s vlastnými finančnými prostriedkami.

Ad 1)

Rozpočtová autonómnosť postupu obce v analyzovanej veci sa odôvodňuje faktom, že prípade určovania výšky dotácie na mzdy a prevádzku sa nejedná o prenesený výkon štátnej správy, ale o výkon územnej samosprávy. V takom prípade obec nepostupuje podľa článku 2 ods. 2 Ústavy SR[15] ale podľa článku 2 ods. 3 Ústavy SR.[16] **Je otázne, či sa možno s takouto argumentáciou plne stotožniť.** Prvá časť argumentácie sa javí vecne správna. Obec pri určovaní výšky dotácie na mzdy a prevádzku uskutočňuje originálnu kompetenciu, čo **však automaticky neznačí, že na jej postup sa aplikuje čl. 2 ods. 3 Ústavy SR. Obec pri výkone pôvodnej pôsobností nekoná ako subjekt súkromného práva, ale ako verejnoprávna korporácia (nositeľ verejnej správy).** Aj v tomto prípade je teda naplnená definičná požiadavka verejnej moci ako moci, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov (dotovaný subjekt), či už priamo, alebo sprostredkovane. Subjekt (dotovaný subjekt), o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci (obec), teda nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu.[17] V nadväznosti nato Najvyšší súd SR uviedol, že ak obec vykonáva verejnú moc, treba ju považovať na účely čl. 2

[14] Prípis Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 2019/11039:2-1070 zo dňa 24.05.2019.

[15] Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

[16] Podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy SR: „*Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*“ Vyplýva z rozsudku Okresného súdu Spišská Nová Ves sp. zn. 8C/30/2013 zo dňa 09.05.2013.

[17] Porovnaj uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej federatívnej republiky sp. zn. I. ÚS 191/92 zo dňa 09.06.1992.

ods. 2 Ústavy SR za štátny orgán.[18] **Som názoru, že tento argument nestačí na odôvodnenie rozhodovacej autonómie obce vo veciach určovania dotácie na mzdy a prevádzku. Vecne sa zdá byť správny potiaľ, že dotovanie subjektov školského práva obcami je originálnou obecnou pôsobnosťou. V ďalšej časti sa javí po vecnej stránke nesprávny, pretože pomer dotovaného subjektu a dotujúceho subjektu nie je súkromno-právnym vzťahom (čl. 2 ods. 3 Ústavy SR), ale vzťahom verejného práva, ktorý je ovládaný článkom 2 ods. 2 Ústavy SR.**

Ad 2)

Ďalšia argumentácia zástancov autonómnej rozhodovacej línie sa opiera o potrebu prijímania takých **všeobecne záväzných nariadení, ktoré zabezpečenia nevzniknutie schodku v priebehu rozpočtového roka**. Ide tu o požiadavku obozretného rozpočtového hospodárenia obcí. Okresný súd Spišská Nová Ves v tejto súvislosti uviedol: „*Ide o originálnu pôsobnosť obce, ktorá svoje autoritatívne rozhodnutia realizuje formou všeobecne záväzných nariadení tak, aby jej v priebehu rozpočtového roka nevznikol schodok. Odporca teda musel vydávať také VZN, aby objem finančných prostriedkov pre účely poskytovania dotácie nevytvoril alebo nenavyšoval na konci rozpočtového roka dlh. (...)* ***Pritom nemožno nechať bez povšimnutia, že dotovanie navrhovateľa musí byť napojené tak na reálne finančné zdroje odporcu ako aj na skutočné finančné potreby navrhovateľa.***“[19] S týmito judikatórnymi líniami sa možno plne stotožniť. Je významnou zákonnou povinnosťou obce hospodárne nakladať s finančnými prostriedkami a dbať o ich efektívne využívanie. Opačný postup by mohol napĺňať skutkovú podstatu porušenia finančnej disciplíny.[20]

Ad 3)

Naostatok sa v prospech samostatnej rozhodovacej právomocí obce v pomere k dotáciám na mzdy a prevádzku odkazuje na **ústavné oprávnenie obce**

---

[18] Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Cdo 148/2010 zo dňa 14.06.2011; TEKELI, J. Financovanie preneseného výkonu štátne správy z originálnych príjmov – postup contra constitutionem. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (eds.) Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 349.

[19] Rozsudok Okresného súdu Spišská Nová Ves sp. zn. 8C/30/2013 zo dňa 09.05.2013.

[20] Podľa § 31 ods. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy *porušením finančnej disciplíny je nehospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov*.

samostatne hospodáriť s vlastnými finančnými prostriedkami vyjadrené v čl. 65 ods. 1 Ústavy SR.[21] Súdna prax v tejto súvislosti dovodila, že finančná autonómia je ústavne garantovanou podstatou územnej samosprávy, ktorá sa stelesňuje aj v práve samostatne hospodáriť s vlastnými finančnými prostriedkami. Bolo by legislatívnym zásahom do podstaty územnej samosprávy, ak by štát prostredníctvom zákonov vydal obci direktívny príkaz ako nakladať s vlastnými finančnými prostriedkami.[22]

2. Právno-aplikačná línia v neprospech rozhodovacej autonómie obce

V neprospech rozhodovacej samostatnosti obcí pri určovaní výšky dotácií na mzdy a prevádzku argumentujú najmä Ústavný súd SR,[23] Najvyšší súd SR ako kasačný súd[24] a vybrané prokuratúry.[25] Na podporu svojho názoru uvádzajú

1) skutočnosť, že financovanie škôl a školských zariadení dotáciami na mzdy a prevádzku zabezpečuje štát a
2) domnienku o úzkom účelovom určení časti výnosu dane z príjmov fyzických osôb, ktorá sa vypočítala na základe § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

Ad 1)

Podľa názoru Najvyššieho súdu SR[26] **financovanie dotovaných subjektov *zabezpečuje štát*, a to z podielov na výnosoch daní z príjmov fyzických osôb, ktoré poukazuje obciam, na území ktorých sú dotované subjekty zriadené.** Na základe takto konštruovanej argumentácie by sa bolo možné domnievať, že financovanie škôl a školských zariadení dotáciami na mzdy a prevádzku síce patrí obciam, nemalo by sa však uskutočňovať pod gesciou samosprávnej pôsobnosti, ale titulom preneseného výkonu štátnej správy („*financovanie*

---

[21] „*Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.*“

[22] Rozsudok Okresného súdu Spišská Nová Ves sp. zn. 8C/30/2013 zo dňa 09.05.2013.

[23] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 126/07-59 zo dňa 02.07.2008.

[24] Uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžk/25/2017 zo dňa 28.02. 2018, sp. zn. 4 Sžk/25/2017 zo dňa 10.04.2018.

[25] Protesty prokurátora Pd 39/14/6601-6 zo dňa 02.03.2014, Kd 93/17/7700-6 zo dňa 09.05.2017.

[26] Uznesenia Najvyššieho súdu SR uvedené v pozn. pod čiarou č. 22.

dotovaných subjektov zabezpečuje štát"). Je však pravdou, že zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve pri úprave dotovania škôl a školských zariadení[27] neustanovuje, či ide o prenesený výkon štátnej správy, alebo o výkon samosprávy. Povahu (charakter) pôsobnosti treba teda ustáliť na základe režimu generálnych interpretačných pravidiel (§ 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, § 4 ods. 2 zákona o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky)[28] ako samosprávnu, čo *expressis verbis* potvrdzuje aj iná judikatúra Najvyššieho súdu SR.[29] **Identifikácia štátu ako materiálneho pôvodcu dotácie na mzdy a prevádzku teda nemusí byť jednoznačná. Právne konformnejším sa javí záver, že dotácia na mzdy a prevádzku pochádza nielen formálne, ale aj materiálne od obce.**

Ad 2)

Predošlý argument vytvára priestor pre **implicitné popretie rozhodovacej autonómie obce pri určovaní výšky dotácií na mzdy a prevádzku.** Najvyšší súd SR[30] v tejto súvislosti uvádza: *„ (...) zdroje financovania súkromnej základnej umeleckej školy, ktoré poskytuje obec jej zriaďovateľovi, pochádzajú zo štátom vybratých daní a sú určené* ***práve na tento a žiaden iný účel****."* V obdobnom zmysle sa vyjadril aj Ústavný súd SR,[31] ktorý vo vecne podobnom kontexte už v roku 2008 uviedol: „*Ak sa teda výnos z tejto dane z príjmu rozdelí obciam podľa určitých kritérií, pričom 40 % podľa počtu žiakov (detí) umeleckých škôl a školských zariadení obcí, je celkom logické a prirodzené, že* ***pridelenie finančných prostriedkov z tohto dôvodu sa musí/má premietnuť aj do „výdavkov" obce vyčlenených na tento účel****.*" Pokiaľ by sa pripustilo takéto zúženie účelu časti výnosu dane z príjmov fyzických osôb vypočítanej na

[27] Pozri § 6 ods. 12 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.

[28] Podľa § 4 ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: *„Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce."* Podľa § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov: *„Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja)."*

[29] Uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Rks/2/2014 zo dňa 06.10.2015, sp. zn. 6 Rks/2/2014 zo dňa 28.10.2015.

[30] Uznesenia Najvyššieho súdu SR uvedené v poznámke pod čiarou č. 28.

[31] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 126/07-59 zo dňa 02.07.2008.

základe normatívnych kritérií § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení **výhradne** na poskytovanie dotácií na mzdy a prevádzku, **obec by bola pri nakladaní s týmito rozpočtovými príjmami významne obmedzená**. Nedisponovala by právomocou dotknuté rozpočtové príjmy využiť na financovanie akýchkoľvek originálnych kompetencií, pretože tieto finančné prostriedky by boli pomerne prísne účelovo viazané na dotovanie škôl a školských zariadení. **Opačný postup by potom mohol znamenať porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. a)[32] zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.** V týchto prípadoch by teda prostredníctvom finálnej formy všeobecne záväzného nariadenia obci prislúchalo určenie výšky dotácie na mzdy a prevádzku, avšak výkon tejto právomoci by bol záležitosťou čisto formálneho charakteru, bez prítomnosti materiálneho prvku spočívajúceho v práve aj v povinnosti obecného zastupiteľstva zohľadniť rozpočtovú situáciu v konkrétnych súvislostiach.

Záver

Domnievam sa, že **právne názory aprobujúce rozhodovaciu autonómiu obce vo veciach určovania dotácie na mzdy a prevádzku sú právne priechodnejšie.** Tento záver opieram o

1) interpretačne jednoznačné znenie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a
2) možnosť vzniku finančných problémov najmä v menších obciach pri prísnom účelovom viazaní rozpočtových prostriedkov.

Ad 1)

Pokiaľ by štát vyžadoval reflexiu požiadaviek implikovaných v § 7a zákon o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení nielen v procese rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam zo strany finančnej správy, ale aj v postupe deľby tohto výnosu dotovaným školám a školským zariadeniam obcou (dotujúci subjekt), dochádzalo by k faktickému preklasifikovaniu týchto príjmov z kategórie „*vlastné príjmy*“ do kategórie „*iné než vlastné príjmy*“. **V takom prípade by uvedená čiastka výnosu dane z príjmov získala *(de facto)* povahu príjmu, ktorý môže obec použiť len**

[32] *Porušením finančnej disciplíny je poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov v rozpore s určeným účelom.*

v súlade s účelom, na ktorý sa poskytol.[33] **Pravda, vyrátanie určitej časti dane z príjmov fyzických osôb na základe kritérií uvedených v § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení by nemalo znamenať automatické, výlučné, záväzné a prísne účelové použitie tejto čiastky na dotácie na mzdy a prevádzku. Účelové určenie tejto čiastky podľa môjho názoru nemožno takto reštriktivizovať. Treba ho ponímať v *širšom zmysle*. Širší zmysel tu značí možnosť stotožnenia účelového určenia čiastky dane z príjmov fyzických osôb** (§ 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení) **nanajvýš s účelovým určením výnosu dane z príjmu fyzických osôb ako masy *en bloc*, t. j. s nasmerovaním tejto masy na financovanie akýchkoľvek[34] originálnych kompetencií obcí.**[35] Opačný záver by bol nielen v rozpore s nepochybným znením prvej vety § 5 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorá uvedený príjem [§ 5 ods. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy] radí medzi **vlastné príjmy rozpočtu obce**, ale aj v rozpore s čl. 65 ods. 1 Ústavy SR. **Šlo by teda o postup *contra constitutionem*.**

Ad 2)

Som toho názoru, že nepripustenie samostatného rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb by najmä v malých obciach mohlo spôsobovať **určité problémy v rozpočtovom hospodárení obce.** Časť podielu na dani z príjmov fyzických osôb vyrátaná na základe § 7a zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení by totiž mohla byť pre potreby škôl a školských zariadení, vo vzťahu ku ktorým je obec nadaná dotačnou právomocou, **privysoká, čím by zbytočne dochádzalo k ich faktickému „nadfinancovaniu“**. Poznatky z aplikačnej praxe tento záver potvrdzujú. Pri prísne účelovom určení časti výnosu dane z príjmov fyzických osôb by však obecné zastupiteľstvo, uvedomujúc si premrštenú výšku dotácie na mzdy a prevádzku, nebolo oprávnené finančné prostriedky prevyšujúce reálne potreby

[33] Porovnaj § 5 ods. 3 piata veta zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

[34] Oblastne, odvetvovo, úsekovo alebo akokoľvek inak štátnym mechanizmom bližšie neidentifikovaných.

[35] Pokiaľ teda obec nepoužije analyzovanú čiastku výkonu dane z príjmov na financovanie dotovaného subjektu v presne takej výške, na akej získaní „má dotovaný subjekt zásluhu“, som názoru, že sa nedopustí porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

dotovaných subjektov použiť na finančné zabezpečenie plnenia iných úloh obce. V opačnom prípade by naplnilo skutkovú podstatu porušenia finančnej disciplíny. **Zákonitým dôsledkom takéhoto „núteného nadfinancovania“ by tak mohlo byť následné nedostačujúce rozpočtové krytie („podfinancovanie“) výkonu iných originálnych obecných kompetencií.**

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. a kol. 2012. Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava: EUROKÓDEX. ISBN 978-80-89447-86-2.

BALKO, L., KRÁLIK, J. a kol. 2010. Finančné právo. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. ISBN 80-7160-290-3.

KNEŽOVÁ, J. 2015. Finančné zdroje obcí v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii fiškálnej decentralizácie. In: Societas et Iurisprudentia, roč. 3, 2015, č. 3, s. 104 – 144. ISSN 1339-5467.

SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. 2014. Finančné právo. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-22-0.

TEKELI, J. Financovanie preneseného výkonu štátne správy z originálnych príjmov – postup contra constitutionem. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (eds.) Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 347 – 353. ISBN 978-80-8152-600-8.

Kontakt na autora

Bc. Lukáš Tomaš
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta
lukas.tomas@student.upjs.sk

12. Majetkové postavenie obce v Slovenskej republike

Ownership status of local government in Slovak Republic

Dominika Vincová

Abstract

The basic prerequisite for the exercise of self-government of each municipality is ownership of property and ownership of property secures autonomy of municipalities. The municipal property is a public property and the management of the property is being watched by the whole society. The contribution provides insight into municipality as a basic unit of the local self-administration and the aim is to approach the ways of dealing with the property of the municipality. Managing municipal property in an effective way leads towards economic, social and territorial development of the area.

Key words: municipality, property of municipality, ways of manage the municipal property

Úvod

Základným predpokladom pre výkon samosprávy každej obce je vlastníctvo majetku a vlastníctvo majetku zabezpečuje autonómiu obcí. Majetok obce predstavuje verejný majetok a nakladanie s ním je v pozornosti celej spoločnosti. Príspevok prináša pohľad na obec ako základnú jednotku územnej samosprávy a cieľom je priblížiť verejnosti spôsoby nakladania s majetkom obce. Efektívnym využívaním majetku získavajú obce prospech v podobe ekonomického, spoločenského a územného rozvoja.

1. Majetkové postavenie obce

Majetkový základ bol neoddeliteľnou črtou obyvateľstva, sídliaceho na určitom území, už od samotného počiatku. V rámci historického vývoja nebol komunálny majetok prioritne využívaný na podnikateľské účely, ale mal slúžiť verejnoprospešne obyvateľom obce. [1]

[1] KONEČNÝ S. – KONEČNÝ B., 2009.: *Otvorená komunálna politika.* Teória a prax. Bratislava: MAYOR, 2009. ISBN 978-80-969133-3-6, s. 212

Po obnovení územnej samosprávy po roku 1989 dostali obce a mestá pomerne rozsiahly majetok. Hoci obce sú subjekty samostatne spravujúce si svoje záležitosti, podobne ako napríklad finančné hospodárenie obcí, je tiež nakladanie s ich majetkom upravené a regulované zákonom. Právna úprava v tejto oblasti sa postupne vyvíjala a hoci je stále postavená na zákone o majetku obcí z roku 1991, za čas svojej existencie sa v pomerne veľkom rozsahu sprísnila a spodrobnila, čo bolo spôsobené predovšetkým nevhodnými spôsobmi nakladania s obecným majetkom v minulosti, ktoré, aj keď boli často na prvý pohľad nevýhodné, paradoxne nevybočili zo zákonného rámca, ktorý bol prakticky veľmi vágny.[2]

V článku 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je zakotvené, že obce majú svoj vlastný majetok, s ktorým samostatne hospodária. Stručnú úpravu majetku obcí a nakladanie s ním obsahuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, pričom podrobnejšie úpravu ponecháva na osobitný zákon, ktorým je zákon č. 138/1991 Zb.[3]

Majetok obce tvoria nehnuteľné veci, medzi ktoré patria napríklad stavby pevne spojené so zemou pevným základom, pozemky, byty a nebytové priestory a hnuteľné veci, napríklad dopravné prostriedky, mobilné telefóny, informačné technológie a pod., finančné prostriedky obce, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré nadobudla obec do vlastníctva prechodom z majetku Slovenskej republiky alebo vlastnou činnosťou. Všeobecným predpisom v oblasti majetkovoprávnej na úseku obcí je zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov , ktorý ustanovuje, ktoré veci z majetku Slovenskej republiky prešli do vlastníctva obcí a spôsob tohto prechodu a ktorý upravuje majetkové postavenie obcí a hospodárenie s ich majetkom.[4]

Zákon o majetku obcí upravuje postavenie obce ako samostatného subjektu vlastníckeho práva. Taktiež upravuje aj postavenie jej rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií v majetkovoprávnych vzťahoch ako správcov majetku obce. Zároveň upravuje pravidlá a postup pri nakladaní

---

[2] ULAHER, J., 2019. *Nakladanie s majetkom obce*. [online]. [cit. 25.8.2019]. Dostupné na:https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/nakladanie-s-majetkom-obce-2018-10.htm

[3] ULAHER, J., 2019. *Nakladanie s majetkom obce*. [online]. [cit. 25.8.2019]. Dostupné na:https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/nakladanie-s-majetkom-obce-2018-10.htm

[4] § 1 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí

s majetkom obce s cieľom zabezpečiť transparentné a hospodárne nakladanie s týmto majetkom a na trhových princípoch. Ide predovšetkým o prevod majetku obce do vlastníctva iných subjektov a prenechávanie majetku obce do nájmu. Upravuje tiež pôsobnosť orgánov obce pri nakladaní s majetkom obce.[5]

Majetok štátu prechádzal do vlastníctva obcí v niekoľkých etapách. Prvotne šlo o prechod majetku štátu po zaniknutých národných výboroch, neskôr o prechod majetku štátu z dôvodu postupného prechodu kompetencií zo štátnej správy na obce, ako aj o prechod zastavaných pozemkov pod stavbami vo vlastníctve obcí. Obec môže hospodáriť so svojim majetkom samostatne alebo prostredníctvom správcu majetku obce, ktorým je jej rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zriadená obcou. Správca majetku obce nie je samostatným subjektom vlastníckeho práva, nemôže preto nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva. Z majetkovoprávneho pohľadu je správca len právnická osoba, ktorá spravuje majetok obce.[6]

„Orgány obce a organizácie sú povinné hospodáriť s majetkom obce v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia.“[7]

Podľa zákona č. 138/1991 Zb. obec hospodári so svojím majetkom samostatne alebo prostredníctvom správcu majetku obce, ktorým je jej rozpočtová alebo príspevková organizácia zriadená podľa osobitného predpisu. Ďalej podľa tohto zákona orgány obce a organizácie sú povinné hospodáriť s majetkom obce v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia. Orgány a organizácie obce sú povinné majetok zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Sú povinné najmä:

1) udržiavať a užívať majetok,
2) chrániť majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím,
3) používať všetky právne prostriedky na ochranu majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi.[8]

Zásady hospodárenia určí obecné zastupiteľstvo, upravia najmä:

---

[5] TEKELI, J., 2018. *Nakladanie s majetkom obce.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-832-4.

[6] Majetok obce, 2019. [online]. [cit. 23.8.2019]. Dostupné na: https://www.finance.gov.sk/sk/ministerstvo/legislativa-majetkove-pravo/majetkove-pravo/majetok-obci-vuc/majetok-obce/

[7] § 7 ods. 1 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí

[8] § 7 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí

1) práva a povinnosti organizácií, ktoré obec zriadila, pri správe majetku obce,
2) podmienky odňatia majetku organizáciám, ktoré obec zriadila,
3) postup prenechávania majetku do užívania,
4) nakladanie s cennými papiermi,
5) ktoré úkony organizácií podliehajú schváleniu orgánmi obce,
6) spôsoby výkonu práv vyplývajúcich z vlastníctva cenných papierov a majetkových podielov na právnických osobách založených obcou alebo v ktorých má obec postavenie ovládajúcej osoby alebo rozhodujúci vplyv s dôrazom na transparentnosť a efektívnosť nakladania s majetkom.[9]

Obecné zastupiteľstvo zároveň schvaľuje:

a) spôsob prevodu vlastníctva nehnuteľného majetku obce; to neplatí, ak je obec povinná previesť nehnuteľný majetok podľa osobitného predpisu,
b) podmienky obchodnej verejnej súťaže, ak sa má prevod vlastníctva nehnuteľného majetku obce realizovať na základe obchodnej verejnej súťaže,
c) prevody vlastníctva nehnuteľného majetku obce, ak sa realizujú priamym predajom,
d) prevody vlastníctva hnuteľného majetku obce nad hodnotu určenú obecným zastupiteľstvom,
e) nakladanie s majetkovými právami nad hodnotu určenú v zásadách hospodárenia,
f) vklady majetku obce do majetku zakladaných alebo existujúcich obchodných spoločností,
g) koncesné zmluvy na uskutočnenie stavebných prác alebo koncesné zmluvy na poskytnutie služby uzatvorené podľa osobitného predpisu,
h) zámer realizovať zlepšenie energetickej efektívnosti budovy alebo zariadenia vo vlastníctve obce prostredníctvom energetickej služby s garantovanou úsporou energie poskytovanej na základe zmluvy o energetickej efektívnosti pre verejný sektor.[10]

[9] § 9 ods. 1 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí
[10] § 9 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí

Obec nemôže previesť vlastníctvo svojho majetku priamym predajom na fyzickú osobu, ktorá je v tejto obci starostom, poslancom obecného zastupiteľstva, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu právnickej osoby zriadenej alebo založenej obcou, prednostnom obecného úradu, zamestnancom obecného úradu, hlavným kontrolórom obce a blízkou osobou.[11] Obec nemôže previesť vlastníctvo svojho majetku priamym predajom na právnickú osobu, v ktorej zakladateľom, vlastníkom obchodného podielu, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, výkonného alebo dozorného orgánu, to neplatí, ak ide o právnickú osobu, ktorej zakladateľom je obec alebo v ktorej má obec obchodný podiel.[12]

2. Nakladanie s majetkom obce

Obec predstavuje právnickú a ekonomickú jednotku, ktorá má svoj majetok a peňažné prostriedky. Podnikanie a ekonomický rozvoj obce vykonávajú ako samostatné právne a ekonomické subjekty, alebo prostredníctvom svojich organizácií. Podnikateľskou činnosťou si zabezpečujú určitú časť príjmov a taktiež vytvárajú konkurenčné prostredie iným podnikateľom. Pri nakladaní a hospodárení s majetkom vstupujú do občianskoprávnych a obchodnoprávnych vzťahov. Obce využívajú majetok na plnenie verejnoprospešných úloh, zabezpečovanie potrieb obyvateľov a na rozvoj svojho územia. S majetkom nakladajú zákonom ustanoveným spôsobom.[13]

2.1 Predaj majetku obce

Zákon o majetku obcí ustanovil, že prevody vlastníctva majetku obce sa majú realizovať na základe obchodnej verejnej súťaže, dobrovoľnou dražbou alebo priamym predajom.

O predaji majetku rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Predmetom predaja je majetok, o ktorom sa predpokladá, že nie je využiteľný, alebo náklady spojené s jeho rekonštrukciou by neprimerane zaťažili obec. takto získané finančné zdroje sa môžu využiť na budovanie infraštruktúry. Hnuteľný majetok sa predáva na základe zásad hospodárenia s majetkom obce, ktoré schvaľuje

---

[11] § 9 ods. 6 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí
[12] § 9 ods. 7 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí
[13] SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o majetku obcí (podrobný komentár s judikatúrou)*. Košice: SOTAC, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-89446-04-9, s. 96.

taktiež obecné zastupiteľstvo. Zisk z predaja majetku je súčasťou kapitálového rozpočtu obce. [14]

2.2 Prenájom majetku obce

Majetok, ktorý nie je obcou využívaný, je možné prenechať na užívanie inej právnickej alebo fyzickej osobe. Postup pri nájme majetku obce bol upravený zákonom č. 258/2009 Z.z. s účinnosťou od 01.07.2009.[15] Pri prenechávaní majetku obce do nájmu sa primerane uplatňujú ustanovenia o predaji majetku. Obec prenajíma svoj hnuteľný a nehnuteľný majetok uzavretím zmluvy s nájomcom. [16] Medzi pojmové znaky nájmu patrí odplata. Nájomné je možné dohodnúť v peniazoch ako aj v naturáliách. [17]

Pri prenechávaní majetku do nájmu má obec povinnosť prenajať majetok najmenej za také nájomné, aké je v tom čase a mieste obvyklé pre rovnaké alebo porovnateľné nehnuteľnosti. Obce nie sú povinné dodržiavať túto povinnosť pri prenájme:

- hnuteľnej veci, ktorá je vo vlastníctve obce a jej zostatková cena je nižšia ako 3 500 Eur,
- majetku obce, ak trvanie nájmu s tým istým nájomcom neprekročí 10 dní v kalendárnom mesiaci,
- majetku obce z dôvodov hodných osobitného zreteľa. [18]

Obec najčastejšie prenajíma majetok z dôvodu zvýšenia príjmu obecného rozpočtu, možnosti zabezpečiť rôzne potreby obyvateľstva, podporiť malých a stredných podnikateľov, rozšíriť občiansku vybavenosť.

2.3 Správa majetku obce

Správa majetku obce vyjadruje oprávnenie majetok obce držať, užívať, brať úžitky a nakladať s ním v súlade so zákonom o majetku obcí a zásadami

---

[14] PAPCUNOVÁ, V., BALÁŽOVÁ, E. *Majetok obcí*. Nitra: Slovenská akadémia poľnohospodárskych vied, 2006. ISBN 80-89162-19-3. s. 38

[15] Zákon č. 258/2009, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

[16] BRÁNIKOVÁ, M.: *Majetok obce – legislatívne zmeny.* In *Účtovníctvo. Audítorstvo. Daňovníctvo.* ISSN 1335-2024, 2009, roč. 17, č. 11, s. 363-369.

[17] SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o majetku obcí (podrobný komentár s judikatúrou)*. Košice: SOTAC, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-89446-04-9, s. 147.

[18] PAPCUNOVÁ, V.: *Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí.* Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa, 2010. ISBN 978-80-8094-729-3, s. 80.

hospodárenia s majetkom obce. Vyjadruje súhrn oprávnení a povinností správcu k určitej časti majetku, ktorá bola obcou zverená do správy, alebo ktorú správca nadobudol vlastnou činnosťou. [19]

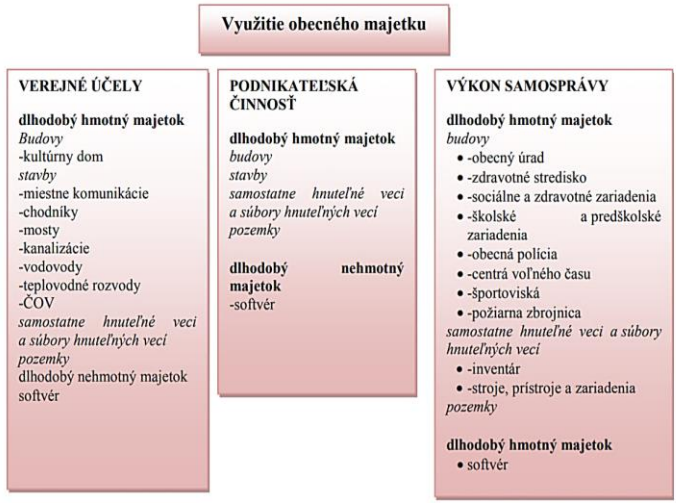
3. Spôsoby a účely využitia majetku obcí

Podľa Švantnerovej a Kožiaka (2005) existujú viaceré účely a spôsoby využívania majetku. Obce využívajú svoj majetok na tie činnosti, ktoré im zákon alebo iný právny predpis dovoľuje a ktoré spadajú do ich kompetencií. Vo všeobecnosti možno majetok využívať na:

- verejné účely, hlavne zabezpečenie miestnych verejných služieb
- podnikateľskú činnosť
- výkon samosprávy.

Napriek tomu, že platné právne predpisy vymedzujú a umožňujú samosprávam a obciam využívať majetok spravidla na tri účely, môžeme tvrdiť, že tieto účely sú koncipované všeobecne a široko. Z toho vyplýva pomerne veľký priestor na rozhodnutia v tejto oblasti činnosti samosprávy. [20]

Obrázok 1 Spôsoby využitia obecného majetku[21]



[19] BRÁNIKOVÁ, M.: *Majetok obce – legislatívne zmeny.* In *Účtovníctvo. Audítorstvo. Daňovníctvo.* ISSN 1335-2024, 2009, roč. 17, č. 11, s. 363-369.

[20] ŠVANTNEROVÁ, Ľ.-KOŽIAK, R. 2005b. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Univerzita Mateja Bela. Banská Bystrica. ISBN 80-8083-117-3.

[21] BRINDZOVÁ, Z., 2015. *Súhrnná analýza majetku obcí Slovenskej republiky.* In: For Fin, 2/2015. ISSN 1339-5416.

3.1 Majetok slúžiaci na verejné účely

Podľa Švantnerovej, Kožiaka (2005) majetok používaný na verejné účely, predovšetkým na zabezpečenie miestnych verejných statkov predstavuje tú časť, ktorá slúži obyvateľom obce, pričom samospráva jeho užívanie alebo neobmedzila a tento majetok je dostupný všetkým bez rozdielu, alebo ho špecificky určila. Najčastejšie ide o verejné priestranstvá, námestia, parky, budovy a pod. Prevažnú časť majetku využíva obec na verejné účely, pretože jednou z jej najvýznamnejších činností je zabezpečovanie miestnych verejných statkov. [22]

3.2 Majetok na podnikateľskú činnosť

Papcunová (2010) nám uvádza, že podnikaním s obecným majetkom si obce zabezpečujú časť príjmov a zároveň si vytvárajú konkurenčné prostredie iným podnikateľom. Podieľajú sa aj vytváraní činností, ktoré sú z hľadiska komplexnosti pre obec potrebné. Podnikateľská činnosť umožňuje obciam vstupovať do spolupráce aj s inými obcami pri riešení takých rozvojových programoch, ktoré z vlastných zdrojov nedokáže realizovať. Na Slovensku o tejto forme rozhoduje obecné zastupiteľstvo alebo starosta. Majetok používaný na podnikanie je obec povinná vyčleniť, viesť v osobitnej evidencii a odpisovať v súlade s ustanoveniami zákona o daniach z príjmov osobitným okruhom účtovania podnikateľskej činnosti obce. [23]

3.3 Majetok na výkon samosprávy

Grúň, Pauličková a Vydrová (2005) tvrdia, že majetok určený na výkon samosprávy obce možno použiť na plnenie záväzkov a uspokojovania potrieb obce a na činnosť orgánov obce. Jeho správa a údržba je povinnosťou obce a je financovaná z rozpočtu obce alebo účelového obecného fondu, ak túto povinnosť nepreniesli na rozpočtovú organizáciu, ktorú zriadili a sú financované z rozpočtu obce z mimorozpočtových fondov. Za jeho používanie možno vyberať miestne dane alebo iné verejné dávky. Nie vždy je možné určiť hranicu medzi majetkom slúžiacim na verejné účely a majetkom slúžiacim na

---

[22] ŠVANTNEROVÁ, Ľ. – KOŽIAK, R. 2005a. *Teoreticko metodologické aspekty skúmania municipálneho majetku.* Univerzita Mateja Bela. Banská Bystrica. ISBN 80-8083-108-4.

[23] PAPCUNOVÁ, V. 2010. *Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí: (vedecká monografia). Viera Papcunová.* [1. vyd.]. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa. Fakulta prírodných vied. ISBN 80-89162-19-3.

výkon samosprávy. Využívanie majetku na výkon samosprávy je prioritou, zo zákona záväznou oblasťou využívania majetku. Je spojená najmä so zabezpečovaním čistého verejného statku a spája sa s činnosťou volených, výkonných, kontrolných, poradných, poriadkových a iných orgánov obce. [24]

Záver

Základnou úlohou orgánov obce je predovšetkým zabezpečiť rozvoj obce, ktorého dôsledkom je spokojnosť jej obyvateľov. Podmienkou fungovania územnej samosprávy je vlastníctvo majetku a jeho využívanie, pričom nutnosťou je poznať, ktorý majetok vo vlastníctve štátu je využívaný v samospráve. Majetok obce je základným prvkom jej samostatnosti a hospodárenie s majetkom, možnosť jeho využívania a jeho prevody sú každodennou súčasťou života obcí a majú dopad na všetkých obyvateľov. Obce majú zo zákona povinnosť zverejniť zámer predaja alebo prenájmu, čo prispieva k zvýšeniu transparentnosti nakladania s ním a zároveň k zvýšeniu spokojnosti obyvateľov s prijatými rozhodnutiami. Jedným z predpokladov efektívneho hospodárenia obce je zvoliť na pozíciu starostu a poslancov obecného zastupiteľstva kompetentných ľudí.

Literatúra

BRÁNIKOVÁ, M.: *Majetok obce – legislatívne zmeny.* In Účtovníctvo. Audítorstvo. Daňovníctvo. ISSN 1335-2024, 2009, roč. 17, č. 11, s. 363-369.

BRINDZOVÁ, Z., 2015. *Súhrnná analýza majetku obcí Slovenskej republiky.* In: For Fin, 2/2015, ISSN 1339-5416.

GRÚŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy.* EUROUNION. Bratislava. ISBN 80-88984-82-3.

KONEČNÝ S. – KONEČNÝ B., 2009.: *Otvorená komunálna politika.* Teória a prax. Bratislava: MAYOR, 2009. ISBN 978-80-969133-3-6, s. 212

PAPCUNOVÁ, V. 2010. *Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí: (vedecká monografia).* Viera Papcunová. [1. vyd.]. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa. Fakulta prírodných vied. ISBN 80-89162-19-3.

SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o majetku obcí (podrobný komentár s judikatúrou).* Košice: SOTAC, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-89446-04-9, s. 96, 147.

[24] GRÚŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. EUROUNION. Bratislava. ISBN 80-88984-82-3.

ŠVANTNEROVÁ, Ľ. – KOŽIAK, R. 2005a. *Teoreticko metodologické aspekty skúmania municipálneho majetku.* Univerzita Mateja Bela. Banská Bystrica. ISBN 80-8083-108-4.

ŠVANTNEROVÁ, Ľ.-KOŽIAK, R. 2005b. *Ekonomika miestnej samosprávy.* Univerzita Mateja Bela. Banská Bystrica. ISBN 80-8083-117-3.

TEKELI, J., 2018. *Nakladanie s majetkom obce.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 120s. ISBN 978-80-8168-832-4.

ULAHER, J., 2019. *Nakladanie s majetkom obce.*_[online]. [cit. 25.8.2019]. Dostupné na:https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/nakladanie-s-majetkom-obce-2018-10.htm

Majetok obce, 2019. [online]. [cit. 23.8.2019]. Dostupné na: https://www.finance.gov.sk/sk/ministerstvo/legislativa-majetkove-pravo/majetkove-pravo/majetok-obci-vuc/majetok-obce/

Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znene neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

PhDr. Dominika Vincová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
E-mail: domi.vincova@hotmail.com

13. Dôvod hodný osobitného zreteľa pri nakladaní s majetkom obce

A reason worthy of special consideration when disposing with property of municipality

Radomír Jakab

Abstract

Municipalities, as bodies governed by public law, are subject to stricter legal regulation; it also applies on disposals with their property. Legal regulation prefers competitive forms for selecting of partners for transfer or lease of the property of municipality. There are also exceptions from that rule. One of the exceptions is the possibility of transferring or leasing the property of the municipality to the selected partner due to the reason worthy of special consideration. In this paper, the term of "reason worthy of special consideration" is analyzed; in addition, the procedure to be followed in relation to the approval of a transfer or lease for the application of such an exemption is also analyzed.

Keywords: Municipality, property of municipality, transfer of property, lease of property.

Úvod

Dňa 1. 9. 2009 nadobudol účinnosť zákon č. 258/2009 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Touto novelou sa sprísnili podmienky prevodu a nájmu majetku obcí na tretie osoby reagujúc na dovtedy opakované prípady zneužívania benevolentnejšej právnej úpravy týkajúcej sa nakladania s majetkom obcí.

V rámci toho bolo stanovené, že obce majú svoj majetok predávať primárne formou obchodnej verejnej súťaže alebo verejnou dražbou. Okrem toho, obce môžu prevádzať svoj majetok aj priamy predajom, no minimálne za cenu zodpovedajúcu všeobecnej hodnote nehnuteľností určenej znaleckým posudkom. Obdobné pravidlá, s výnimkou verejnej dražby, boli stanovené aj na nájom majetku obce.

Zákon však ustanovil určité výnimky z vyššie uvedeného pravidla, t.j. prípady, kedy nie je nevyhnutné aplikovať uvedené súťažné formy predaja / nájmu majetku obcí. Vo vzťahu k predaju majetku obcí sú tieto výnimky stanovené v ust. § 9a ods. 8 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí"). Vo vzťahu k prenájmu majetku obcí sú dané výnimky vymedzené v ust. § 9a ods. 9 tohto zákona.

Jednou z výnimiek, ktorá umožňuje vylúčenie preferovaných spôsobov prevodu alebo nájmu majetku obcí je to, že ide o tzv. dôvod hodný osobitného zreteľa. Zákon bližšie nešpecifikuje, čo môže byť takýmto dôvodom; ponecháva to na rozhodnutie obecného zastupiteľstva. Pri výklade tohto pojmu však existujú v praxi nezrovnalosti a nejednoznačnosti; rovnako problematický je aj procesný postup schvaľovania takéhoto prevodu / nájmu z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Preto cieľom tohto príspevku je analyzovať samotný pojem „dôvod hodný osobitného zreteľa" v intenciách zákona o majetku obcí, ako aj procesný postup stanovený zákon pri realizácii prevodu / nájmu z takéhoto dôvodu.

1. Vymedzenie pojmu dôvod hodný osobitného zreteľa

Podľa ust. § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí „ustanovenia odsekov 1 až 7 sa nepoužijú pri prevode majetku obce, a to pri prevodoch majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa, o ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov, pričom osobitný zreteľ musí byť zdôvodnený; zámer previesť majetok týmto spôsobom je obec povinná zverejniť najmenej 15 dní pred schvaľovaním prevodu obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke, ak ju má obec zriadenú, pričom tento zámer musí byť zverejnený počas celej tejto doby."

Obdobne podľa ust. § 9a ods. 9 písm. c) zákona o majetku obcí „ak tento alebo osobitný predpis neustanovuje inak, ustanovenia odsekov 1 až 3 a 5 až 7 je obec povinná primerane použiť aj pri prenechávaní majetku obce do nájmu, a to najmenej za také nájomné, za aké sa v tom čase a na tom mieste obvykle prenechávajú do nájmu na dohodnutý účel veci toho istého druhu alebo porovnateľné veci okrem pri nájmoch majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa, o ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov, pričom osobitný zreteľ musí byť zdôvodnený; zámer prenajať majetok týmto spôsobom je obec povinná zverejniť najmenej 15 dní pred schvaľovaním nájmu obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli

a na svojej internetovej stránke, ak ju má obec zriadenú, pričom tento zámer musí byť zverejnený počas celej tejto doby."

V oboch citovaných prípadoch, t.j. tak pri prevode majetku obce, ako aj pri prenechaní majetku obce do nájmu sa aplikuje rovnaký dôvod umožňujúci vylúčenie súťažných foriem výberu nadobúdateľa/nájomcu, a to že ide o dôvod hodný osobitného zreteľa, o ktorom obecné zastupiteľstvo rozhodne trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Zákon nestanovuje, čo môže byť prípadom hodným osobitného zreteľa; rozhodnutie o tom zveruje do výlučnej kompetencie obecnému zastupiteľstvu, ktoré o tom rozhoduje kvalifikovanou väčšinou. Je teda na uvážení tohto orgánu, aby rozhodol v podmienkach tej – ktorej obce, že daná konkrétna situácia je dôvodom hodným osobitného zreteľa na vylúčenie súťažných foriem výberu nadobúdateľa / nájomcu majetku obce. Zákon nestanovuje pre takéto rozhodnutie obecného zastupiteľstva žiadne právne limity, ktorých dodržanie by mohlo byť eventuálne predmetom preskúmavania. Vzhľadom na to, že obec pri nakladaní so svojim majetkom koná v rámci nevrchnostenskej správy, aplikuje sa na ňu čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Okrem toho, rozhodnutie obecného zastupiteľstva pri nakladaní s majetkom obce, t.j. v rámci nevrchnostenskej správy, nie je možné považovať za individuálny správny akt, na ktorý by bolo možné aplikovať procesné postupy správneho konania, vrátane preskúmavania. Nie je teda autoritatívnym výrokom obce, ktorým sa individuálny právny vzťah účastníkov zakladá, mení alebo ruší, ale je prejavom vôle obce.[1]

Preto mám za to, že rozhodnutie obecného zastupiteľstva prijaté príslušnou kvalifikovanou väčšinou, ktorou sa určuje, že ide o dôvod hodný osobitného zreteľa, nie je ohľadom jeho opodstatnenosti preskúmateľné, a to či už v rámci dohľadu prokurátora, alebo aj v rámci správneho súdnictva.

Jedinou požiadavkou vyplývajúcou z citovaných ustanovení zákona je to, aby osobitný zreteľ bol aj zdôvodnený. Odôvodnenie rozhodnutia má byť súčasťou rozhodnutia, ktorým sa rozhodlo o prevode/ nájme majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Z obsahového hľadiska musí byť odôvodnenie jednoznačné a neodporujúce aktuálnemu skutkového a právneho stavu[2], dávajúc logickú odpoveď na to, prečo ide o prípad hodný osobitného zreteľa. Absencia

[1] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8Sžo/212/2010 zo dňa 29.9.2011.

[2] K tomu aj Rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 1S/42/2015 zo dňa 27.9.2016.

odôvodnenia alebo jeho rozpornosť, nejednoznačnosť, nelogickosť by mohli odôvodňovať využitie prostriedkov dohľadu prokurátora alebo súdneho preskúmania.

Podľa Metodického usmernenia Ministerstva financií Slovenskej republiky pre obce pri nakladaní s majetkom vo vlastníctve obcí podľa zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí „Ako prípady hodné osobitného zreteľa by mali byť posudzované najmä prípady, kedy by bolo neprimerane tvrdé postupovať podľa ust. § 9a ods. 1 až 7 zákona o majetku obcí, napríklad zo sociálnych alebo verejnoprospešných dôvodov, alebo by týmto postupom vznikli neprimerane vysoké náklady v porovnaní s hodnotou prevádzaného majetku. Takýmito prípadmi môžu byť prevody majetku obce na verejnoprospešné účely, napr. na poskytovanie starostlivosti zariadeniu sociálnych služieb, zdravotníckemu zariadeniu, škole alebo školskému zariadeniu, ak ide o právnickú osobu, ktorá nie je podnikateľom, prevody majetku obce malej hodnoty alebo pozemkov nízkej výmery, ako aj prevody garáží, ateliérov alebo nebytových priestorov do vlastníctva nájomcu podľa zákona č. 182/1993 Z.z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov“[3].

Každá obec si tak môže individuálne vypracovať zásady, v ktorých vo všeobecnosti upraví, ktoré prípady bude možné považovať za hodné osobitného zreteľa pri prevode majetku obce. Každý prípad je však potrebné posudzovať individuálne a je nevyhnutné, aby o každom prípade obecné zastupiteľstvo rozhodlo trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov. Uvedené platí aj v prípade prenechania majetku obce do nájmu.

V kontexte s uvedeným si obec môže upraviť a ustanoviť v zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom obce konkrétne prípady, ktoré bude považovať za hodné osobitného zreteľa. Uvedené je vhodné najmä v prípadoch, ktoré sa s určitou pravidelnosťou opakujú a bolo by zbytočné a neefektívne, keby malo obecné zastupiteľstvo rozhodovať opakovane o rovnakých prípadoch.

[3]URL: https://www.vysoketatry.sk/download_file_f.php?id=874599, dostupné dňa 16.8.2019.

2. Procedurálny postup schvaľovania prevodu/nájmu majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa

V súvislosti s predajom majetku obce, resp. nájmu majetku obce aplikujúc výnimku z využitia súťažných foriem výberu nadobúdateľa/nájomcu z dôvodu hodného osobitného zreteľa vyplýva zo zákona o majetku obce nasledujúci postup v chronologickom slede:

2.1. Rozhodnutie obecného zastupiteľstva o schválení spôsobu prevodu nehnuteľného majetku

Podľa ust. § 9 ods. 2 písm. a) zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo schvaľuje spôsob prevodu nehnuteľného majetku obce. Pre prijatie takéhoto rozhodnutia obecného zastupiteľstva nie je predpísaná žiadna kvalifikovaná väčšina; teda schvaľuje sa nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov.

Prijatie tohto rozhodnutia sa vyžaduje iba v prípade prevodu nehnuteľného majetku obce. A contrario, nevyžaduje sa v prípade prevodu hnuteľného majetku, ako ani v prípade prenechania majetku obce do nájmu. V zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom obce môže byť potreba takéhoto rozhodnutia rozšírená aj na tieto prípady.

2.2. Rozhodnutie o zverejnení zámeru previesť / prenajať majetok z dôvodu hodného osobitného zreteľa

Podľa ust. § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí „zámer previesť majetok týmto spôsobom je obec povinná zverejniť najmenej 15 dní pred schvaľovaním prevodu obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke, ak ju má obec zriadenú, pričom tento zámer musí byť zverejnený počas celej tejto doby.“

Obdobne, podľa ust. § 9a ods. 9 písm. c) zákona o majetku obcí „zámer prenajať majetok týmto spôsobom je obec povinná zverejniť najmenej 15 dní pred schvaľovaním nájmu obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke, ak ju má obec zriadenú, pričom tento zámer musí byť zverejnený počas celej tejto doby.“

Obec teda musí zverejniť zámer predať / prenajať majetok priamym predajom z dôvodu osobitného zreteľa na svojej úradnej tabuli a internetovej stránke najmenej 15 dní pred prijatím rozhodnutia uvedeného v bode 2.3. tejto analýzy a počas tejto doby. Zo zákona nevyplýva, že by o zverejňovaní tohto zámeru malo rozhodovať obecné zastupiteľstvo. Ak teda zásady hospodárenia

a nakladania s majetkom mesta nestanovujú inak, o zverejnení zámeru rozhoduje starosta (primátor).

2.3. Rozhodnutie o schválení prevodu / nájmu majetku

Ako vyplýva z citovaných ustanoví zákona o majetku obcí, obecné zastupiteľstvo musí rozhodnúť o schválení prevodu majetku mesta, ako aj schválení prenechaní majetku mesta do nájmu z dôvodu hodného osobitého zreteľa spolu s jeho odôvodnením. Na prijatie takéhoto rozhodnutia sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina, t.j. trojpätinová väčšina všetkých poslancov.

Toto rozhodnutie sa vyžaduje tak v prípade prevodu nehnuteľného majetku, ako aj v prípade prevodu hnuteľného majetku a v prípade prenájmu majetku; a to aj vtedy, ak podľa zásad hospodárenia a nakladania s majetkom mesta schvaľovanie prevodu hnuteľného majetku do určitej hodnoty, alebo prenechania do nájmu majetku mesta patrí do kompetencie starostu (primátora) (keďže nejde o vyhradené záležitosti obecného zastupiteľstva).

Majetkovoprávne úkony, o ktorých by malo rozhodovať obecné zastupiteľstvo, a ktoré by urobil len starosta bez predchádzajúceho platného rozhodnutia obecného zastupiteľstva, by obec nezaväzovali. To by bol aj tento prípad. Starosta obce nemôže urobiť bez prejavu vôle obce majetkovoprávny úkon, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie obecného zastupiteľstva a zaviazať ním obec, pretože mu k tomu zákon o majetku obcí s príslušnými predpismi nedáva oprávnenie, takže jeho právny úkon ani nevyvolal právne účinky.[4]

Mám za to, že pri prevode majetku obce, resp. jeho prenájmu z dôvodu hodného osobitného zreteľa nie je potrebné, aby sa samostatne schvaľovalo, že ide o prípad hodný osobitného zreteľa, a samostatne samotný prevod / prenájom. Postačuje, ak sa v rámci jedného rozhodnutia schváli samotný prevod / prenájom, ako aj to, že ide o prípad hodný osobitného zreteľa s jeho odôvodnením. Potreba iba jedného rozhodnutia je vyvoditeľná aj zo samotného textu citovaných ustanovení, kde sa uvádza, že „pri prevodoch ...., o ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne ....“ alebo „pri nájmoch ..., o ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne ....“. Teda týmto rozhodnutím sa ma rozhodovať o prevode/ nájme, nie o dôvode hodnom osobitného zreteľa.

---

[4] napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp zn. 3 Odo 21/2002, publikovaný v časopise Zo súdnej praxe pod č. 77/2004.

Pokiaľ ide o obsahové náležitosti uznesenia obecného zastupiteľstva o schválení prevodu, príp. prenájmu, z jeho obsahu musí byť zrejmé, aký prevod sa schvaľuje, čo je predmetom prevodu, teda ktorá nehnuteľnosť, v prospech koho a za akú cenu. Obsahom uznesenia, schváleného obecným zastupiteľstvom, by mali byť tie isté náležitosti označenia nehnuteľností, ako ich vyžaduje zákon pre zmluvu v súlade s ust. § 42 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov. Nie je potrebné, aby obecné zastupiteľstvo schvaľovalo konkrétnu zmluvu.[5] Okrem týchto náležitosti takéto uznesenie musí obsahovať aj identifikáciu dôvodu hodného osobitného zreteľa popisným spôsobom. Nepostačuje uviesť tento dôvod iba v zápisnici zo zasadnutia obecného zastupiteľstva a v samotnom uznesení iba uviesť, že ide o dôvod hodný osobitného zreteľa.

Až po schválení prevodu alebo nájmu v obecnom zastupiteľstve vyššie uvedeným spôsobom je možné pristúpiť k uzavretiu zmluvy a, v prípade, že predmetom zmluvy je prevod nehnuteľného majetku, k podaniu návrhu na vklad do katastra nehnuteľností.[6]

Záver

S účinnosťou od 1. 7. 2009 došlo k zmene zákona o majetku obcí tak, že do jeho textu bolo prijaté ust. § 9a regulujúce spôsoby prevodu a nájmu majetku obcí. Preferovanými spôsobmi sa stali obchodná verejná súťaž, verejná dražba alebo priamy prevod /nájom za cenu zodpovedajúcu všeobecnej hodnotenie na základe ponukového konania. Zákon však stanovil určité výnimky, kedy vyššie uvedené spôsoby nemusia byť aplikované, pričom jednou z takýchto výnimiek je aj prípad, keď je daný dôvod hodný osobitného zreteľa.

Zákon však nestanovil, čo všetko je možné považovať za dôvod hodný osobitného zreteľa; nechal to na rozhodnutie obecného zastupiteľstva. No zároveň stanovil kvalifikovanejšiu väčšinu na prijatie takéhoto uznesenia, t.j.

---

[5] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp zn. 8 Sžo 223/2008 zo dňa 2.4.2009.

[6] Pozri bližšie v SUDZINA, M.: Vklad do katastra nehnuteľností Slovenskej republiky (historické aspekty a právne účinky). In In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego : Prawo. - ISSN 1730–3508. - Vol. 21, no. 97 (2017), s. 140-149, SUDDZINA, M.: Záznam a poznámka do katastra nehnuteľností Slovenskej republiky. In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego : Prawo. - ISSN 1730 – 3508. - Vol. 17, zeszyt 89 (2015), s. 91-109.

musí byť prijaté trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Takéto uznesenie musí byť zdôvodnené čo sa týka existencie dôvodu hodného osobitného zreteľa, pričom takéto zdôvodnenie musí poskytovať logický význam. Samozrejme, táto výnimka by sa mala využívať iba v ojedinelých prípadoch, kedy by nebolo žiaduce, aby výber partnera bol založený na súťažnom princípe, resp. kedy trhová cena by nebola adekvátna z určitých výnimočných dôvodov. Táto výnimka však nemá byť všeobecne aplikovaná na akékoľvek prevody.

V praxi častokrát býva problém aj s dodržaním procesného postupu pri realizácii prevodu alebo nájmu z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Zákon o majetku obcí stanovuje viacfázové rozhodovanie obecného zastupiteľstva, zverejňovanie zámeru previesť alebo prenajať majetok týmto spôsobom za účelom informovania verejnosti. Pri takomto postupe musia byť dodržané stanovené lehoty, ako aj úkony, ktoré je potrebné realizovať.

Použitá literatúra:

JESENKO, M.: Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. - 204 s. - ISBN 978-80-8152-539-1.

SUDZINA, M.: Vklad do katastra nehnuteľností Slovenskej republiky (historické aspekty a právne účinky). In In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego : Prawo. - ISSN 1730–3508. - Vol. 21, no. 97 (2017), s. 140-149,

SUDDZINA, M.: Záznam a poznámka do katastra nehnuteľností Slovenskej republiky. In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego : Prawo. - ISSN 1730 – 3508. - Vol. 17, zeszyt 89 (2015), s. 91-109

TEKELI, J.: Nakladanie s majetkom obce. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018. 120 s. ,ISBN 9788081688324.

TEKELI, J.: Špecifiká právnej regulácie prevodu vlastníctva obcí v Slovenskej republike. In Acta Croliensia Conventorum Scientiarum Iuridico, Politicarum 12 : "A tulajdonátruházás osszehasonlító kereskedelmi és uzleti jogi kérdései": 15. máj 2015, Budapešť. Budapest: Patrocinium, 2015. ISBN 9789639808645. ISSN 2063-4757. 102-117 s.

VERNARSKÝ, M. – RUČINSKÁ, S.: Nakladanie s majetkom ako samostatná pôsobnosť obcí v judikatúre slovenských súdov. In Správní právo. ISSN 0139-6005. Roč. XLIII, č. 7 (2010), s. 410-425.

VERNARSKÝ, M.: Súčasný postoj štátu k nakladaniu s majetkom obcí. In Právo - Obchod - Ekonomika II. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. ISBN 9788087576335. S. 586-597.

Kontakt na autora

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva
radomir.jakab@upjs.sk

14. Niekoľko poznámok k právnemu postaveniu príspevkových organizácií obcí[1]

Some remarks on the legal status of subsidized organizations of municipalities.

Peter Molitoris[2]

Abstract

Subsidized organizations of the municipality are perceived as legal entities "sui generis". They are also distinguished from other legal entities by their limited ability to own property. This specificity in legal practice leads to problems with the enforceability of the creditor's claims against such subsidized organization.

Key words: Subsidized organizations of the municipality, legal entities, ownership capability

Úvod

Právne postavenie príspevkových organizácií obcí v Slovenskej republike je rámcovo vymedzené najmä ustanoveniami § 21 ods. 2, ods.3, ods. 12 písm. b/ a ods. 13 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o rozpočtových pravidlách“).[3] Pokiaľ ide

[1] VEGA 1/0367/19

[2] Autor pôsobí ako docent na Katedre verejnoprávnych disciplín Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. V rámci svojho pedagogického a vedeckého pôsobenia sa venuje najmä otázkam správneho práva procesného a oblasti územnej a záujmovej samosprávy.

[3] Podľa § 21 ods. 2 Príspevková organizácia je právnická osoba štátu, obce a vyššieho územného celku, ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami. Platia pre ňu finančné vzťahy určené zriaďovateľom v rámci jeho rozpočtu.
Podľa § 21 ods. 3 Rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie možno zriadiť na plnenie úloh štátu, obce alebo vyššieho územného celku vyplývajúcich z osobitných predpisov. Rozpočtové organizácie alebo príspevkové organizácie nemožno zriadiť na výkon rozhodovacích právomocí, ktoré pre zriaďovateľa vyplývajú z osobitných predpisov.

o právomoci obce vo vzťahu k týmto organizáciám, ich úpravu môžeme nájsť najmä v ustanoveniach § 4 ods. 3 písm. l/ a § 11 ods. 4 písm. l/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).[4] Osobitnou právnou úpravou vo vzťahu k zákonu o rozpočtových pravidlách je právna úprava obsiahnutá v zákone č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o majetku obcí“), ktorý upravuje právne postavenie príspevkovej organizácie obce ako správcu majetku obce, a to v § 6 ods. 1 a ods. 4.[5]

Odkazované ustanovenia právnych predpisov konštruujú príspevkové organizácie obcí ako právnické osoby „sui generis“, ktoré majú v porovnaní s inými právnickými osobami osobité postavenie. To je vyjadrené najmä spôsobom ich zriadenia, ich účelom, spôsobom financovania a v neposlednom rade aj špecificky upravenou majetkovou spôsobilosťou. Inými slovami povedané, rozhodnutím obce resp. obecného zastupiteľstva môže byť zriadená právnická osoba, ktorá je samostatným právnym subjektom v zmysle § 18

Podľa § 21 ods. 12 písm. b) zriaďovateľ príspevkovej organizácie je povinný ju zrušiť k 31. decembru roka, v ktorom zistí, že príspevková organizácia nespĺňa podmienky podľa odseku 3.
Podľa § 21 ods. 13 posl. veta: Ak rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zaniká zrušením bez právneho nástupcu, práva a povinnosti prechádzajú dňom bezprostredne nasledujúcom po dni zrušenia na zriaďovateľa, ak osobitný zákon neustanoví inak.

[4] Podľa § 4 ods. 3 písm. l) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia.
Podľa § 11 ods. 4 písm. l) Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe.

[5] Podľa § 6 ods. 1 Obec hospodári so svojím majetkom samostatne alebo prostredníctvom správcu majetku obce (ďalej len „správca“), ktorým je jej rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zriadená podľa osobitného predpisu.
Podľa § 6 ods. 4 Správca nemôže nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva. Majetok, ktorý správca nadobúda, je vlastníctvom obce. Správca alebo mestská časť vykonáva právne úkony pri správe majetku obce v mene obce. Správca alebo mestská časť koná v mene obce pred súdmi a inými orgánmi vo veciach, ktoré sa týkajú majetku obce, ktorý spravuje.

Občianskeho zákonníka, ktorá je spôsobilým subjektom práva aj právnych vzťahov. Môže platne uzatvárať zmluvné vzťahy a zaväzovať sa, samostatne a vo vlastnom mene právne konať, nadobúdať práva a brať na seba povinnosti a byť tiež deliktuálne spôsobilou. Špecifikum majetkovej spôsobilosti takejto právnickej osoby spočíva v tom, že je spôsobilá nakladať s majetkom, ktorý je jej zverený, alebo ktorý nadobudne vlastnou činnosťou, avšak **nestáva sa jeho vlastníkom**. Vo vzťahu k majetku, ktorý nadobudne vlastnou činnosťou v zmysle § 6 ods. 4 zákona o majetku obcí je teda príspevková organizácia iba jeho správcom, vlastníkom tohto majetku sa však stáva priamo obec v postavení zriaďovateľa.

Naznačená právna konštrukcia príspevkovej organizácie obce vedie v praxi k viacerým otázkam, ktoré je možné pre účely tohto príspevku formulovať nasledovne:

Je v demokratickom právnom štáte akceptovateľný stav, kedy zákon umožňuje existenciu vlastnícky nespôsobilej právnickej osoby spôsobilej vstupovať do právnych vzťahov a brať na seba práva a povinnosti?

Nie je takáto koncepcia v rozpore s princípom rovnosti podľa čl. 12 Ústavy SR?

Nepredstavuje takáto právna konštrukcia neprimerané znevýhodnenie veriteľov takýchto osôb, a tým aj zásah do ich základného práva vlastniť majetok podľa čl. 20 Ústavy SR?

1. K vlastníckej (ne)spôsobilosti príspevkových organizácii obcí

K otázke vlastníckej spôsobilosti právnických osôb prebiehala v minulosti pomerne široká odborná diskusia v Českej republike, ktorej závery je vhodné, aj s ohľadom na blízkosť dotknutých právnych úprav, na tomto mieste sumarizovať. V diskusii bolo možné identifikovať dva základné názorové prúdy.

Stuna a Švestka vo svojom článku nazvanom *„Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánu“*[6] upozornili na potrebu jednoznačnej definície právnickej osoby v podmienkach trhového hospodárstva, pričom pojem právnickej osoby je podľa ich názoru nerozlučne spätý s funkciou subjektov trhových vzťahov, v ktorých tieto

[6] Stuna, Stanislav a Švestka, Jiří. 1999. *Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánu.* In. Právní rozhledy, roč. 7. č. 6, s. 290. ISSN 1210-6410

subjekty vymieňajú hodnoty. Na trh nutne prichádzajú ako vlastníci majetku, alebo ako osoby, ktoré na základe svojej vôle môžu nadobúdať a zároveň disponovať s určitým množstvom zameniteľných hodnôt. Právnická osoba, pokiaľ teda má byť ekonomicky nezávislým a zároveň právne rovnocenným subjektom súkromného práva, musí **predovšetkým vystupovať ako vlastník majetku**. Uvedení autori preto už ako prvý pojmový znak subjektu, ktorý má byť kvalifikovaný ako právnická osoba, identifikujú jeho spôsobilosť vlastniť určitý vyčlenený majetok. Právnická osoba, ktorá nemá potenciálnu spôsobilosť byť nositeľom vlastníckeho práva nedáva, podľa ich názoru, vo sfére súkromného práva žiaden zmysel. Právnická osoba teda podľa názoru Stunu a Švestku musí mať možnosť majetok nadobúdať a vlastniť ho a zároveň oprávnenie svojou vlastnou odlišnou vôľou s týmto majetkom nakladať. Iba takto môže byť v súkromnom práve nositeľom samostatnej majetkovej zodpovednosti z právnych úkonov, najmä zo zmlúv, ktoré pri nakladaní s majetkom porušila (zmluvná zodpovednosť), ako aj z porušenia práva, ktorého sa pri nakladaní s majetkom dopustila. Práve s vlastníckou spôsobilosťou vyjadrenou ako subjektívne súkromné právo s absolútnou relevanciou voči všetkým ostatným potom Stuna a Švestka spájajú aj predpoklad, aby sa takýto subjekt stal nositeľom subjektívnych záväzkových súkromných práv. Vo svojich záveroch dospievajú k názoru, že subjekt, ktorý majetok vlastniť nemôže, nemôže byť vo sfére súkromného práva zodpovedný a teda ho nie je možné kvalifikovať ako právnickú osobu.

V podobnom duchu sa vyslovil aj Havlan, ktorý vo vzťahu k príspevkovým organizáciám konštatoval, že vlastnícky nespôsobilé príspevkové organizácie majú svoj základ v ustanoveniach občianskeho zákonníka, kedy zákonodarca tieto koncipuje ako tzv. „inú“ právnickú osobu podľa § 18 ods. 2 písm. d) Občianskeho zákonníka (v podmienkach SR, pozn. aut.). Havlan zároveň spochybňuje rozsah právnej subjektivity takýchto právnických osôb. Podľa jeho názoru vo vzťahu k právnickým osobám štátu alebo obcí je síce možné chápať snahu zákonodarcu o vyššiu mieru ochrany verejného vlastníctva, zároveň však verejným právom zaistená väčšia prísnosť pri výkone štátneho vlastníctva nie len že nesmie byť principiálne na ujmu ďalšiemu vlastníkovi, ale naopak, vysoká miera regulovanosti by mala

umožňovať tiež vysokú mieru istoty v očakávaní správania vlastníka, ktorým je štát alebo obec.[7]

Opatrnejší postoj k vlastníckej spôsobilosti právnickej osoby ako k jej nevyhnutnému definičnému znaku zaujíma napr. Beran v publikácii novšieho dáta *„Právnické osoby veřejného práva“*, v ktorej označuje vyššie uvádzanú argumentáciu Stumu a Švestku za prevažne právno-politickú. Príspevkové organizácie vníma ako hybridné útvary, ktoré sú akceptovateľné v ich súčasnej podobe najmä s ohľadom na politické ciele sledované štátom. Príspevkové organizácie zaraďuje medzi tzv. verejné ústavy, ktoré charakterizuje ich relatívna samostatnosť, ktorá je menšia ako u súkromnoprávneho subjektu, avšak zároveň väčšia ako u organizačnej zložky, ktorá je priamou súčasťou štátnej správy.[8] Ich zmysel vidí v zefektívnení výkonu verejných úloh.

K názorom, ktoré vlastnícku spôsobilosť právnickej osoby nevnímajú ako jej kardinálny definičný znak je možné zaradiť aj názor Hurdíka, ktorý vnímanie majetkovej samostatnosti právnických osôb ako jedného zo základných právnych rysov právnických osôb odmieta. Tvrdí, že zvýrazňovanie majetkovej spôsobilosti je vyjadrením snahy o nadradenie majetkových vzťahov účelovému zameraniu právnických osôb. Podľa jeho názoru je takýto postoj vyjadrením vžitých názorov o povahe súkromného práva ako regulátora prakticky výlučne majetkových vzťahov a o podriadení súkromného práva trhovej spoločnosti.[9]

V naznačených súvislostiach je možné poukázať aj na judikatúru Ústavného súdu SR. Tu je potrebné povedať, že tento sa súvisiacimi otázkami zaoberal najmä v kontexte princípu rovnosti pred zákonom podľa čl. 12 Ústavy SR, ale najmä v kontexte ochrany základného práva vlastniť majetok podľa čl. 20 Ústavy SR. Východiskom ďalších úvah preto bude ústavným súdom definovaný princíp rovnosti a jeho súvislosť s právom vlastniť majetok.

---

[7] Havlan, Petr, 1999. *Ještě ke státu jako právnické osobě, resp. jako subjektu vlastnického a jiných majetkových práv*. In: Právní rozhledy roč. 7, č. 9, s. 478. ISSN 1210-6410. Bližšie, no v zásade so zhodným záverom sa Havlan problematike venoval aj v článku Havlan, Petr, 2004. *„Institucionalizovaný“ výkon vlastníckeho práva a jiných majetkových práv územních samosprávnych celku a jeho perspektivy* In.: Právník. roč. 143, č. 8, s. 812 -829. ISSN 0231-6625

[8] Beran, Karel, 2006. *Právnické osoby veřejného práva.* Praha. Linde. s 102. ISBN 80-7201-598-2

[9] Hurdík, Jan, 2003. *Právnické osoby a jejich typologie.* 1. vydání. Praha. C. H. Beck. s. 98. ISBN 80-7179-790-1

Podľa názoru ústavného súdu (PL ÚS 8/2014) princíp rovnosti treba interpretovať z dvojakého pohľadu. Prvý je daný požiadavkou vylúčenia ľubovôle v postupe zákonodarcu pri odlišovaní skupín subjektov, a nie práv, druhý potom požiadavkou ústavnoprávnej akceptovateľnosti hľadísk odlišovania, t. j. neprípustnosti dotknutia niektorého zo základných práv a slobôd odlišovaním subjektov a práv zo strany zákonodarcu. Z pohľadu rovnosti síce nevyplýva požiadavka všeobecnej rovnosti každého s každým, vyplýva z nej však požiadavka, aby právo bezdôvodne nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedných pred druhými. Ústavný poriadok teda pripúšťa aj zákonom založenú nerovnosť, pokiaľ sú na to ústavne akceptovateľné dôvody.

Pri vymedzení pojmu majetok ústavný súd vychádza z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorého pod pojmom majetok je možné rozumieť aj takú majetkovú hodnotu vrátane pohľadávok, vo vzťahu ku ktorým sťažovateľ môže argumentovať, že má prinajmenšom legitímnu nádej (očakávanie) dosiahnuť efektívne užívanie vlastníckeho práva (napr. rozsudok z 12. júla 2001 v konaní o sťažnosti č. 42527/98 vo veci Knieža Hans-Adam II. Lichtenštajsnký v. Nemecko, § 83). Ústavný súd sa prihlásil aj k myšlienke, že moderný demokratický štát sa vyznačuje rešpektovaním vlastníckeho práva a princípov trhového hospodárstva (III. ÚS 243/2010).

V kontexte uvedeného ústavný súd v zásade pripúšťa možnosť, aby zákonodarca odlišne upravil zákonný obsah vlastníckeho práva u vybranej skupiny subjektov, avšak iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality (napr. PL. ÚS 38/03). V súvislosti s legitímnym cieľom ústavný súd konštatoval (PL. ÚS 30/95), že zákonná právna úprava majetku vlastnícky priradeného štátu je špecifická tým, že slúži štátu na všeobecne záväznú, vrchnostenskú reguláciu jeho vlastného majetku. Je síce pravdou, že štát iný reálny nástroj na ovplyvňovanie výkonu svojho vlastníckeho práva ani nemá (PL. ÚS 28/00), nič to však nemení na požiadavke, aby veľmi dôsledne zvažoval výhody, ktoré si ako vlastník sám prostredníctvom právnej úpravy prizná. Neprimeraným zvýhodnením vlastnej majetkovo-právnej pozície na úkor právneho statusu vlastníka majetkovej pohľadávky môže štát narušiť ústavné garancie vlastníctva individuálnych veriteľov, a tým aj sociálny aspekt vlastníctva. Slobodný rozvoj osobnosti jednotlivca, ktorý nepochybne zahŕňa aj potenciál širšieho spoločenského úžitku, je totiž determinovaný celým radom

materiálnych dobier realizovaných prevažne prostredníctvom vlastníckeho práva. (PL. ÚS 111/2011).

Vo vzťahu k nastoleným otázkam je možné uzavrieť, že napriek pomerne zásadným argumentom svedčiacim v neprospech existencie právnických osôb verejného práva, ktoré by boli na jednej strane spôsobilé vstupovať do záväzkových právnych vzťahov a zároveň by boli majetkovo nespôsobilé, zakotvenie takýchto osôb v právnom poriadku môže byť racionálne odôvodnené, a teda samotná existencia takýchto subjektov (konkrétne napr. príspevkových organizácií obcí v SR) nemusí znamenať porušenie ústavného princípu rovnosti. Taktiež bez ďalšieho nemusí mať za následok porušenie základného práva veriteľa takejto osoby vlastniť majetok. Uvedené konštatovanie však platí iba v prípade, pokiaľ zároveň štát vytvoril dostatočne efektívne mechanizmy, ktoré umožnia veriteľovi vlastnícky nespôsobilej osoby domôcť sa svojich nárokov. A to je druhý, dovolím si povedať zásadnejší problém existujúceho právneho stavu.

2. Poznámky k možným dôsledkom obmedzenej vlastníckej spôsobilosti príspevkových organizácií obcí.

Dôsledkom zákonnej konštrukcie vlastnícky obmedzenej príspevkovej organizácie môže byť v praxi situácia, kedy príspevková organizácia obce z platne uzatvorenej zmluvy získa plnenie v podobe majetkovej hodnoty (napr. z kúpnej zmluvy, zmluvy o dielo), no následne dôjde k porušeniu jej zmluvnej povinnosti, najčastejšie povinnosti zaplatiť dohodnutú cenu. V prípade porušenia svojich zmluvných povinností síce príspevková organizácia obce bude niesť právnu zodpovednosť, bude v súdnom spore pasívne legitimovaná a rozsudkom aj zaviazaná na plnenie, avšak súdom priznané nároky môžu byť pre veriteľa absolútne nevymožiteľné. Stane sa to v prípade, ak zriaďovateľská obec (teda tá obec, ktorá mala z činnosti príspevkovej organizácie prospech v podobe nadobudnutého majetku) ponechá príspevkovú organizáciu bez akéhokoľvek zvereného majetku a bez finančných prostriedkov, utlmí jej činnosť a napriek nečinnosti ju v rozpore s § 21 ods. 12 písm. b zákona o rozpočtových pravidlách nezruší. Dôvodom, pre ktorý sa obec rozhodne postupovať v rozpore so zákonom a príspevkovú organizáciu nezrušiť bude práve ustanovenie § 21 ods. 13 zákona o rozpočtových pravidlách, podľa ktorého by v prípade zrušenia príspevkovej organizácie došlo k prechodu práv a povinností na zriaďovateľskú obec. Veriteľ by si teda mohol svoje práva uplatniť voči obci, ktorá mala z právneho úkonu príspevkovej organizácie

majetkový prospech. Bez zrušenia príspevkovej organizácie nebude možné uplatniť nárok veriteľa voči obci, keďže táto nebola a nie je v zmluvnom vzťahu s veriteľom, nebola v súdnom spore pasívne legitimovanou a to napriek tomu, že z činnosti príspevkovej organizácie mala priamy majetkový prospech.

O zrušení príspevkovej organizácie by malo v zmysle vyššie uvedených ustanovení právnych predpisov rozhodnúť obecné zastupiteľstvo, avšak v súčasnej právnej úprave v zásade neexistuje právne relevantný spôsob, ako zastupiteľstvo obce k splneniu tejto povinnosti prinútiť. Takouto kompetenciou nedisponuje ani hlavný kontrolór, ani NKÚ a ani prokurátor v rámci všeobecného dozoru. Navyše očakávať, že hlavný kontrolór bude v tomto smere sankcionovať obec je zrejme nereálne, obzvlášť, ak sa s názorom veriteľa na naplnenie podmienok resp. na možnosť zrušenia príspevkovej organizácie nestotožní. Rovnako tak je potrebné v tejto súvislosti uviesť, že ani prípadné sankcionovanie obce neznamená stále ešte dosiahnutie zrušenia príspevkovej organizácie a tým aj prechodu záväzkov na zriaďovateľa. Spornou je tiež otázka, či by nečinnosť zastupiteľstva v tomto prípade mohla byť predmetom správnej žaloby proti nečinnosti podľa § 242 a nasl. SSP.[10] Na podanie takejto žaloby by však v každom prípade mohol byť oprávnený iba prokurátor, a aj to iba za predpokladu, ak by jej podaniu predchádzalo neúspešné upozornenie prokurátora. Navyše, ani dosiahnutie prejednania otázky zrušenia zadlženej príspevkovej organizácie obecným zastupiteľstvom žiadnym spôsobom negarantuje výsledok hlasovania poslancov, a teda dosiahnutie zrušenia organizácie s následným prechodom práv a povinností na zriaďovateľskú obec.

Záver

Povinnosťou zákonodarcu v demokratickom právnom štáte je dbať o to, aby ním schválený prameň práva mal vyžadovanú kvalitu, pričom kritériom hodnotenia kvality je v neposlednom rade „obsah prameňa práva zakladajúci náležitú mieru právnej istoty“[11]. Podľa Drgonca[12] je súčasťou tohto kritéria aj

---

[10] Podľa názoru niektorých autorov by v danom prípade žaloba možná nebola, s ohľadom na skutočnosť, že rozhodovanie zastupiteľstva o zrušení príspevkovej organizácie by zrejme nenaplnilo obsahové kritérium pojmu administratívne konanie. K tomu porovnaj napr. Král, Rastislav, 2017. *Vybrané problémy prijímania uznesení obecného zastupiteľstva a ich dosah na výkon dobrej verejnej správy*. In: Justičná revue: časopis pre právnu teóriu a prax. roč. 69, č. 4, s. 455-470, ISSN 1335-6461.

[11] Drgonec, Ján, 2015. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Praha. C. H. Beck. s. 256. ISBN 978-80-89603-39-8

[12] tamtiež, s. 259

požiadavka na formulačnú jednoznačnosť pravidiel správania, ako aj to, kedy a aké sankcie sa spájajú s porušením právnej úpravy. Pokiaľ ide o kvalitu zákonodarstva ústavný súd napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 32/95 uviedol, že pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže národná rada prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou. Do úvahy je potrebné brať nielen obsah zákona, ale predovšetkým jeho súlad so všetkými tými ustanoveniami ústavy, ktoré majú súvislosť so spoločenským vzťahom, tvoriacim predmet zákonnej úpravy. Tento princíp právneho štátu sa v tvorbe zákona dodrží vtedy, ak prijatý zákon je v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahom upraveným zákonom.

Pokiaľ teda zákonodarca na jednej strane s legitímnym zámerom ochrany verejného majetku vytvoril zákonom aprobovanú nerovnosť medzi subjektmi, čím zároveň do istej miery znevýhodnil pri realizácii majetkových práv veriteľov príspevkových organizácií obcí, avšak zároveň nevytvoril účinný právny mechanizmus ako predchádzať poškodzovaniu týchto veriteľov úmyselným a účelovým porušením právnej povinnosti zo strany zriaďovateľa, vytvoril stav, ktorý princíp rovnosti podľa čl. 12 ústavy SR narúša, a ktorý zároveň zasahuje do vlastníckeho práva veriteľa takejto príspevkovej organizácie chráneného čl. 20 Ústavy SR.

Zoznam bibliografických odkazov

Beran, Karel, 2006. *Právnické osoby veřejného práva.* Praha. Linde. s 102. ISBN 80-7201-598-2

Drgonec, Ján, 2015. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Praha. C. H. Beck. s. 256. ISBN 978-80-89603-39-8

Havlan, Petr, 1999. *Ještě ke státu jako právnické osobě, resp. jako subjektu vlastnického a jiných majetkových práv*. In: Právní rozhledy roč. 7, č. 9, s. 478. ISSN 1210-6410.

Havlan, Petr, 2004. „*Institucionalizovaný" výkon vlastníckeho práva a jiných majetkových práv územních samosprávnych celku a jeho perspektivy* In.: Právník. roč. 143, č. 8, s. 812 -829. ISSN 0231-6625

Hurdík, Jan, 2003. *Právnické osoby a jejich typologie.* 1. vydání. Praha. C. H. Beck. s. 98. ISBN 80-7179-790-1

Král, Rastislav, 2017. *Vybrané problémy prijímania uznesení obecného zastupiteľstva a ich dosah na výkon dobrej verejnej správy*. In: Justičná

revue: časopis pre právnu teóriu a prax. roč. 69, č. 4, s. 455-470, ISSN 1335-6461

Stuna, Stanislav a Švestka, Jiří. 1999. *Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánu.* In. Právní rozhledy, roč. 7. č. 6, s. 290. ISSN 1210-6410

Kontakt na autora

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
peter.molitoris@upjs.sk

15. Všeobecne záväzné nariadenia obcí - nové pohľady

The municipal ordinances - new approach

Marian Hoffmann[1]

Abstract
In this article, the author analyzes the legal regulation of municipal ordinances after the recent amendments to the Municipalities Act, offers inspiration with reference to the similar case law of the Czech Constitutional Court.

Key words: Municipalities Act, Municipal ordinance

Úvod

V nasledujúcom článku by chcel autor poukázať na nové možnosti prístupu k problematike všeobecne záväzných nariadení, ktoré nastali po ostatných novelách zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“).

1. Kategórie všeobecne záväzných nariadení

Hoci terminologicky zákonodarca nerozlišuje kategórie obecných normatívnych správnych aktov, slovenskí administrativisti[2] tradične rozlišujú medzi všeobecne záväznými nariadeniami vo veciach územnej samosprávy (§ 4 ods. 5 v spojení s § 6 ods. 1 zákona) – tzv. „samosprávne nariadenia“ a všeobecne záväznými nariadeniami obce vo veciach, v ktorých plní úlohy štátnej správy (§ 6 ods. 2 zákona) – tzv. „správne nariadenia“. Ústavné zmocnenie na vydávanie všeobecne záväzných nariadení vo veciach územnej samosprávy je obsiahnuté v čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (Ústavný zákon č. 460/1992 Zb.), v zmysle ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Ústavné zmocnenie na

[1] Autor pracuje ako predseda senátu správneho kolégia Krajského súdu Prešov.
[2] Napr. Jesenko, M. in : Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí, UPJŠ Košice, 2017, str. 115, podobne Tekeli, J.: Všeobecne záväzné nariadenia v školstve, Raabe Bratislava, 2017,str. 12

vydávanie tzv. správnych nariadení je obsiahnuté v čl. 71 ods. 2 alinea prvá Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia.

V tomto príspevku by som chcel upriamiť pozornosť na prvú kategóriu všeobecne záväzných nariadení, teda samosprávne nariadenia, ktoré sú vydávané na základe ústavného zmocnenia vo veciach, kde obec plní úlohy územnej samosprávy.

V právnom poriadku Českej republiky – v zmysle zákona o obcích č. 128/2000 Sb. (zákon o obecním zřízení), sa terminologicky rozlišuje medzi všeobecne záväznými vyhláškami, ktoré obce v zmysle § 10 citovaného zákona vydávajú vo veciach samostatnej pôsobnosti a nariadeniami obce, ktoré môže obec v zmysle § 11 českého zákona o obcích vydávať v prenesenej pôsobnosti.

Slovenská právna úprava takéto terminologické rozlíšenie nepozná. Táto rozdielna situácia na jednej strane prináša riziká v aplikačnej praxi samospráv, súvisiace s nedostatočným rozlišovaním v podmienkach obecnej samosprávy, či sa jedná o kompetenciu vykonávanú v rámci územnej samosprávy alebo sa jedná o prenesený výkon štátnej správy a s tým súvisiace právne problémy, na druhej strane pozitívum slovenskej právnej úpravy možno vidieť v tom, že umožňuje vznik aj „acta mixta“ - zmiešaných normatívnych správnych aktov, kde obec môže upraviť tematicky príbuznú problematiku tak na základe zákonného zmocnenia z pohľadu preneseného výkonu štátnej správy, ako aj z hľadiska ústavného zmocnenia na vydávanie všeobecne záväzných nariadeniach vo veci územnej samosprávy. Česká právna úprava takýto prístup vzhľadom na rozdielnu povahu a aj definíciu týchto normatívnych správnych aktov neumožňuje.

2. Aktuálne aplikačné problémy

Doterajší prístup orgánov ochrany práva k problematike všeobecne záväzných nariadení vychádzal z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky a z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 90. rokov a smeroval skôr k reštriktívnemu výkladu oprávnení obce. Doterajší reštriktívny prístup predstavuje určitú brzdu v rozvoji obcí a neumožňuje reagovať právnou reguláciou na aktuálne spoločenské problémy, resp. negatívne javy v podmienkach konkrétnej obce (napr. problematika pohybu zvierat na verejných priestranstvách, čistota verejných priestranstiev, regulácia hluku a iných rušivých emisií a pod.). Reštriktívnym prístupom napríklad aj zo strany

prokuratúry Slovenskej republiky pri výkone dozorovej činnosti (najmä z dôvodov aplikácie skoršej judikatúry z 90. rokov minulého storočia), dospela v mnohých samosprávach obecná normotvorba do situácie, kedy v podstate prijímané všeobecne záväzné nariadenia neobsahujú skutočné právne normy. Jedná sa o deklaratórne všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú formálne schvaľované pre naplnenie zdania riadneho chodu samosprávy, avšak pri ich detailnejšej analýze zisťujeme, že tieto normatívne akty neobsahujú právne normy v zmysle príkazov a zákazov pre svojich adresátov. Imanentnou súčasťou všeobecne záväzných právnych predpisov by mali byť obsiahnuté právne normy ako príkazy správania sa, ktoré regulujú spoločenské záležitosti voči regulovaným subjektom. V prípade všeobecne záväzných nariadení neodmysliteľnou súčasťou všeobecne záväzných nariadení by mali byť právne normy regulujúce fyzické a právnické osoby na jej území. Pojmovo sa prijímaním takýchto nariadené netvorí právo, pretože v skutočnosti nič neregulujú. Takýto stav určite nie je žiaduci z hľadiska riadneho fungovania územnej samosprávy a právnej vede prislúcha zamyslieť ako z tohto začarovaného kruhu vyjsť.

1. Posledné legislatívne zmeny a ich dopad na problematiku

Posledné novelizácie zákona , najmä novela vykonaná zákonom č. 70/2018 Z.z. s účinnosťou od 01.04.2018 predstavuje šancu na to, aby sa k problematike všeobecne záväzných nariadení vydávaných vo veciach územnej samosprávy pristupovalo novým spôsobom a skutočne regulovali obci zverené vybrané skupiny spoločenských vzťahov na konkrétnom katastrálnom území danej obce v záujme rozvoja danej obce.

Rovnako v poslednej judikatúre (v širšom zmysle) Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z posledného obdobia badať nový prístup k problematike všeobecne záväzných nariadení vo veciach územnej samosprávy a ústup od doterajšieho reštriktívneho výkladu tejto právomoci obce[3].

Od 01.04.2018 na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy zaviedlo novelizované znenie § 4 ods. 5 zákona povinnosť pre každú obec obligatórne schváliť (dikcia „...ustanoví nariadením...“) päť typov všeobecne záväzných nariadení. Jedná sa o obligatórnu povinnosť každej obce mať prijatých týchto päť typov všeobecne záväzných nariadení, resp. mať túto problematiku upravenú v menšom alebo väčšom počte týchto normatívnych právnych aktov.

[3] Napr. rozsudok NS SR sp.zn. 8 Svzn 1/2016 zo dňa 30.11.2017

Prvým typom obligatórneho všeobecne záväzného nariadenia je nariadenie týkajúce sa názvov ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmien (§ 2b zákona o obecnom zriadení). K uvedenému je možné dodať, že bez nejakej širšej spoločenskej diskusie a aj bez skúmania nejakých rozpočtových dopadov takejto novelizácie na chod konkrétnych samospráv bola stanovená povinnosť pre každú obec mať pomenované názvy ulíc, resp. iných verejných priestranstiev. Od 01.04.2018 teda nie je možné, aby obec mala vymedzenie adresy len uvedením jej katastrálneho územia ako názvu obce s uvedením súpisného čísla, ale súčasne by každá obec v zmysle uvedenej novely mala mať aj názov ulice, resp. iného verejného priestranstva. Pod iným verejným priestranstvom treba rozumieť námestie, rad, sad, trhovisko, nábrežie a podobné iné označenia verejných priestranstiev. Takúto zmenu možno vnímať v určitých smeroch pozitívne - z hľadiska orientácie v obciach, fungovania rôznych záchranných zborov, poštových kuriérov a podobne. Na druhej strane zavedenie tejto povinnosti znamená aj určitú byrokratickú búrku v každej obci, pretože nové zavedenie pomenovania ulíc a iných verejných priestranstiev v obciach znamená zneplatnenie jednotlivých dokladov a povinnosť vybavenia nových pre obyvateľov dotknutých obcí.

Druhým typom obligatórneho VZN je nariadenie o udržiavaní čistoty v obci a ochrane verejnej zelene. Problematika úpravy týchto VZN by sa mala týkať verejných priestranstiev, na ktorých obec zabezpečuje verejnoprospešné služby, napríklad udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejne zelene a verejného osvetlenia (§ 4 ods. 3 písm. g) a h) zákona). Tu možno poukázať na určitú legislatívnu nedokonalosť, keďže predmetná problematika sčasti je riešená aj v rámci preneseného výkonu štátnej správy, a to konkrétne splnomocňovacím ustanovením § 69 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, ktorý problematiku ochrany drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene rieši ako prenesený výkon štátnej správy, a síce ako fakultatívnu možnosť pre obce vydať VZN ako správne nariadenie na rozdiel od zákona o obecnom zriadení, ktorý problematiku ochrany verejnej zelene rieši ako obligatórne samosprávne nariadenie. Možno však uzavrieť, že problematika ochrany verejnej zelene je širšou ako len problematika ochrany drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene, pretože verejná zeleň môže zahŕňať aj trávnaté plochy, vodné plochy a ďalšie územia, pri ktorých nie je potrebná ochrana drevín alebo na ktorých nerastú dreviny.

Tretím typom obligatórneho VZN je nariadenie o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb. Určovanie pravidiel času predaja

v obchode a času prevádzky služieb nie je bližšie regulované žiadnym osobitným zákonom a je ponechané obci ako originálna samosprávna kompetencia. Z doterajšej judikatúry najvyššieho súdu vyplýva, že takéto VZN má obsahovať normatívnu úpravu, teda nie regulovať konkrétnu predajňu alebo konkrétneho poskytovateľa služieb, hoci by bol jediným v danej obci a súčasne takéto VZN má obsahovať aj všetky prípadné výnimky z ustanovených pravidiel, teda nie je možné zmocniť napríklad starostu obce na vydávanie výnimiek z prevádzkového času obchodu a času prevádzky služieb formou individuálneho správneho aktu. [4] Tým, že sa zaviedla obligatórnosť takéhoto nariadenia je daná povinnosť mať takéto VZN aj v takých obciach, ktoré nemajú napríklad žiadnu prevádzku obchodu.

Ďalším typom obligatórneho VZN je VZN o organizácií miestneho referenda, ktoré súvisí s novou úpravou miestneho referenda zakotveného v § 11a zákona. Táto nová úprava miestneho referenda bola rovnako zavedená novelou č. 70/2018 Z.z. Takáto právna úprava miestneho referenda môže nájsť svoj silný inšpiračný zdroj vo volebnom zákonodarstve, konkrétne v zákone č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a zákone č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov s tým, že upravuje obdobnú matériu hlasovania s určitými terminologickými rozdielmi. Rámcovú úpravu miestneho referenda obsahuje zákon o obecnom zriadení s tým, že v konkrétnostiach má mať každá obec prijaté samosprávne nariadenie upravujúce túto matériu pre málo pravdepodobný prípad uskutočnenia miestneho referenda v danej obci. Z toho, že sa jedná o obligatórne VZN vyplýva, že je povinná mať ho prijaté každá obec, nielen v situácií keď obecné zastupiteľstvo vyhlási konkrétne miestne referendum.

Posledným a najviac diskutovaným obligatórnym VZN je VZN, v ktorom obec ustanoví činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste (§ 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení). Takéto VZN možno skratkovite nazvať VZN o verejnom poriadku. Doterajší prístup k problematike bol reštriktívny, vychádzalo sa z toho, že nestačí zákonné zmocnenie zákona o obecnom zriadení, ale pre stanovenie konkrétnej povinnosti je potrebné ešte nájsť v osobitnom zákone osobitné zákonné zmocnenie, z ktorého by vyplývalo oprávnenie pre obec zakázať určitú činnosť na určitom mieste. Takáto doterajšia interpretácia

[4] Napr. rozsudok 8 Svzn 1/2010 zo dňa 1.7.2010

vychádzala ešte z definície § 28 Českého obecního zřízení z roku 1864 ako ju definoval Hoetzel v publikácii Československé správní právo. Časť všeobecná. Praha, 1937, ktorý uviedol: „*Pokud však jde o agendy vrchnostenské, je řečený výpočet taxatívní v ten rozum, že všeobecný odstavec není spolehlivým základem pro otázku, které vrchnostenské právomovci obci patří – k tomu by bylo třeba zvláštního zákona.“*. Tento doterajší reštriktívny prístup ako už bolo vyššie spomenuté v podstate neguje právomoc obce na vydávanie všeobecne záväzných nariadení bez výslovnej zákonnej úpravy, resp. neguje ústavné postavenie obce ako normotvorcu vo veciach územnej samosprávy.

Novela zákona o obecnom zriadení vykonaná zákonom č. 70/2018 od 01.04.2018 v podstate prevzala (až na pár detailov) českú právnu úpravu problematiky všeobecne záväzných nariadení.

Tým, že do slovenskej právnej úpravy bola inkorporovaná česká právna úprava (ako jeden z pomerne tradičných legislatívnych prístupov slovenského normotvorcu), toto nám umožňuje aj ohliadnuť sa na judikatúrny vývoj v Českej republike k predmetných zákonným ustanoveniam.

Diskusia k predmetnej problematike prebiehala aj v podmienkach Českej republiky s tým, že určitý doktrinálny záver zaujal Ústavný súd Českej republiky v náleze publikovanom pod sp. zn. PL.ÚS 45/2006 zo dňa 11.12.2007. Tento nález je určite nesmierne inšpiratívny aj v podmienkach Slovenskej republiky z pohľadu toho, že naznačuje, akým smerom by sa ďalší výklad tohto ustanovenia zákona mohol uberať aj v našich podmienkach tak, aby umožnil reálne napĺňanie obecných kompetencií vo veciach územnej samosprávy. Doterajšie prístupy k problematike vychádzali z Nálezu Českého Ústavného súdu pod sp. zn. PL.ÚS5/93, ktorý uvádzal, že pre každý prípad, keď má obec vo všeobecne záväznej vyhláške (v samosprávnom nariadení v podmienkach Slovenskej republiky) stanoviť povinnosti (príkazy a zákazy) je potrebné osobitné zákonné zmocnenie, ktoré niečo také výslovne predpokladá alebo aspoň s prihliadnutím ku všetkým okolnostiam umožňuje. Týmto doterajším prístupom sa však do značnej miery zotrel rozdiel medzi samosprávnymi všeobecne záväznými vyhláškami a nariadeniami, ktoré sa svojim charakterom približovali k vykonávacím predpisom. V zmysle konštatnej judikatúry Ústavného súdu Českej republiky, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky z 90. rokov vznikali potom samostatné zmocnenia v osobitných zákonoch. Doterajšia judikatúra ústavných súdov mala teda reštriktívny prístup, pričom ju možno chápať dvoma spôsobmi: Z pohľadu samosprávy ako prejav nemiestneho etatizmu a centralizmu a z pohľadu

jednotlivca ako snahu o pokiaľ možno jasné stanovenie medzí pre výkon verejnej moci bez pohľadu na to, kto ich vykonáva. Reštriktívny prístup v problematike bol odôvodnený na začiatku 90. rokov v dobe, keď po 40. rokoch totality so systémom hierarchicky vybudovaných národných výborov musel byť novým spôsobom pojem ústavnej garancie územnej samosprávy znovu trpezlivo presadzovaný a objavovaný. Ďalší problém ústavnoprávneho smeru súvisí s tým, že tak v Ústave Českej republiky, ako aj v Ústave Slovenskej republiky nemáme vymedzenie vecným oblastí, v ktorých sa môže uplatniť právo na samosprávu územných samosprávnych celkov. Tieto otázky sú zverené až zákonnej úprave, na rozdiel napríklad od rakúskej ústavy (čl. 118 ods. 3 Spolkového ústavného zákona). Zákonodarca pritom začiatkom 90. rokov minulého storočia zákonom upravujúcim územnú samosprávu dostatočne nevymedzil vecné oblasti, v ktorých by obce mohli svoju samostatnú pôsobnosť vo forme vydávania vlastných právnych predpisov uplatniť.

Súčasne, tak v podmienkach Českej republiky, ako aj na Slovensku v 90. rokoch bol ústavný súd ale aj iné orgány ochrany práva (všeobecné súdy, prokuratúra) boli konfrontované s flagrantným prekročovaním kompetencií obci (napríklad VZN Mesta Spišské podhradie o zákaze nočného vychádzania).

V náleze PL.ÚS 45/2006 však Český ústavný súd urobil určitý posun a konštatoval, že vydávanie „samosprávnych nariadení v medziach svojej vecnej pôsobnosti, a to i v situácií, keď sú nimi ukladané povinnosti už obce žiadne ďalšie zákonné zmocnenie nepotrebujú“ a priklonil sa teda k tomu, že stačí samotná skutočnosť, aby uvedená záležitosť spadala do samostatnej pôsobnosti obce. Súčasne uviedol, že stanovenie medzí samosprávnej pôsobnosti obce zverila ústava zákonu, a tým je § 10 českého zákona o obcích. Ten v § 10 stanovil 3 oblasti, v ktorých môže obec bez zákonného zmocnenia vydávať samosprávne nariadenia, pričom vo všetkých vymedzených oblastiach musí platiť spoločná podmienka, aby sa jednalo o záležitosti v záujme obce a občanov obce. Ústavný súd v tomto náleze konštatoval, že po 15 rokoch existencie Ústavy Českej republiky obsahujúcej ústavnú garanciu práva na územnú samosprávu sa už obsah tohto práva ustálil a stal sa súčasťou širšieho právneho povedomia. Ústavný súd už nie je zďaleka v takom množstve prípadov konfrontovaný s flagrantným prekračovaním kompetencií obci ako tomu bolo v 90. rokoch minulého storočia. Skonštatoval preto, že priamo z Ústavy Českej republiky (čl. 104 ods. 3) sú obce priamo zmocnené tvoriť právo vo forme vydávania všeobecne záväzných vyhlášok (samosprávnych nariadení). Logickým dôsledkom tohto výkladu potom je, že na rozdiel od vydávania

právnych predpisov v prenesenej pôsobnosti, ku ktorým sa vyžaduje explicitné zákonné zmocnenie, k vydávaniu samosprávnych nariadení v medziach svojej vecnej pôsobnosti už obec žiadne ďalšie zákonné zmocnenie nepotrebuje, s výnimkou ukladania daní a poplatkov vzhľadom k čl. 11 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, a to aj v situácií, pokiaľ sú nimi ukladané povinnosti, pretože pojmovo niet právneho predpisu bez stanovenia právnych povinností. Stanovenie medzí samostatnej pôsobnosti zveruje ústava zákonu, a tým je § 10 českého zákona o obcích. V § 10 citovaného predpisu sú stanovené tri oblasti, v ktorých obec môže bez zákonného zmocnenia vydávať všeobecne záväzné vyhlášky, a to v oblasti, resp. za účelom zabezpečenia miestnych záležitostí verejného poriadku, v oblasti udržiavania čistoty ulíc a iných verejných priestranstiev, ochrany životného prostredia a verejnej zelene a v oblasti užívania zariadení obce slúžiacich potrebám verejnosti. Zvláštne zákony potom môžu stanoviť ďalšie vecné oblasti, v ktorých môže obec realizovať svoje normotvorné oprávnenia. V zmysle tohto nálezu ústavného súdu pre všetky takto vymedzené vecné oblasti musí platiť spoločná podmienka, že sa musí jednať o záležitosti v záujme obce a občanov obce. Zaujímavým spôsobom sa ústavný súd vysporiadal aj s otázkou, či môže obec vo všeobecno-záväznom nariadení regulovať oblasti, ktoré sú právne upravené zákonom. Na túto otázku dáva odpoveď , že takáto právna regulácia je možná, pokiaľ ciele obecnej právnej regulácie sú iné ako ciele zákonnej právnej regulácie, hoci by sa regulovala totožná spoločenská oblasť. To, či obec neprekročila medze svojej zákonnej pôsobnosti tým, že normuje oblasti vyhradené zákonnej úprave predpokladá identifikáciu predmetu a cieľa regulácie zákona na jednej strane a samosprávneho nariadenia na strane druhej. Pokiaľ sa neprekrývajú, nie je možné bez ďalšieho povedať, že obec nesmie normovať určitú záležitosť z dôvodu, že je už regulovaná na úrovni zákona. Ani súkromnoprávna zákonná regulácia bez ďalšieho nevylučuje reguláciu prostredníctvom samosprávnych nariadení obce, pokiaľ sa predmet a ciele ich regulácie líšia. [5]

Záver

Vzhľadom na prevzatú formuláciu § 4 ods. 5 slovenského zákona o obecnom zriadení, ako aj formuláciu § 4 ods. 5 písm. a) bod 5 citovaného zákona je uvedený doktrinálny nález českého Ústavného súdu argumentačne

[5] Nález českého Ústavného súdu pod sp.zn. PL.ÚS 45/2006 , obdobne aj v náleze sp. zn. PL.ÚS 41/2004

významný aj v podmienkach Slovenskej republiky. Som toho názoru, že rovnakým spôsobom je možné vykladať aj citované zákonné ustanovenie slovenského zákona o obecnom zriadení, ktoré umožňuje ustanoviť vo veciach územnej samosprávy nariadením činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste. Domnievam sa, že takáto legislatívna formulácia umožňuje bez hľadania ďalšieho zákonného zmocnenia stanovovať príkazy a zákazy priamo vo všeobecne záväznom nariadení obce vydanom vo veciach územnej samosprávy, teda vecne v oblastiach vymedzených demonštratívnym spôsobom najmä v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Pri všeobecne záväzných nariadeniach je ich pravou pojmovou podstatou právna regulácia. Nejedná sa o skutočnú právnu reguláciu bez toho, aby obsahom VZN vo veciach územnej samosprávy boli príkazy a zákazy, teda právne normy regulujúce správanie sa dotknutých adresátov. [6]

Myslím, že každý jeden z nás je príslušníkom niektorej obce a je často krát konfrontovaný s rozličnými aj negatívnymi javmi v občianskom spolužití. Nový prístup k problematike všeobecne záväzných nariadení umožní samospráve riadne vykonávať jej zverené úlohy a regulovať správanie sa dotknutých subjektov tam, kde zlyháva určitá spoločenská dohoda, resp. doterajšie zvykové právo. Domnievam sa, že takýmto spôsobom je možné vo VZN na základe zákonného zmocnenia ustanoveného v § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení stanovovať napríklad zákazy týkajúce sa nočného pokoja, povinnosti týkajúce sa verejných priestranstiev, ochrany verejnej zelene, znečisťovania verejných priestranstiev zvieratami. Je možnosť na týchto verejných priestranstvách napríklad zakázať umývanie automobilov, zakázať obťažovanie nepríjemným zápachom (aktuálne VZN Mesta Levoča o čistote v meste - zakazuje medializovaný nepríjemný zápach v meste), rôznymi ďalšími emisiami, pokiaľ sa tak deje na verejných priestranstvách. Takáto normotvorba je vo svetle najnovšej judikatúry možná na základe zmocnenia

[6] Napríklad v rozsudku pod sp.zn. 3 Svzn 1/2011 z 31.3.2015 najvyšší súd uviedol: „Všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku, alebo osobitne jej obyvateľov alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy. Obsahom každého všeobecného záväzného nariadenia sú právne povinnosti, teda pravidlá správania požadované od fyzických osôb a právnických osôb na území obce, ktorá tento normatívny akt vydala.“.

samotného zákona o obecnom zriadení . Takýmto spôsobom je splnená aj ústavná premisa, čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorej povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona a na strane druhej umožnená reálna realizácia práva na samosprávu v zmysle čl. 67 Ústavy SR.

Zoznam bibliografických odkazov

Jesenko, Michal.2017. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí.UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-539-1

Tekeli, Jozef. 2018. Všeobecne záväzné nariadenia v školstve. Bratislava: Vydavateľstvo Dr. Raabe. ISBN 978-80-8140-355-2.

Trellová,Lívia.2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy.Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-842-3.

Vedral, Josef a spol.2008. Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář.Praha:C.H.Beck. ISBN 978-80-7179-597-1.

Kontaktná adresa

JUDr. Marian Hoffmann, PhD.
Krajský súd Prešov
marian.hoffmann @justice.sk

16. Úloha štátu v procese zintenzívnenia medziobecnej spolupráce

The role of the state in the process of intensifying inter-municipal cooperation

Richard Brix

Abstract

Inter-municipal cooperation is an integral part of local government. Insufficient financial, technical or administrative capacity of municipalities creates space for significant cooperation between municipalities. Today's content and scope of inter-municipal cooperation does not reach the potential that would partially replace the negative phenomena associated with the existence of a number of small undersized municipalities. Many times, the performance of inter-municipal cooperation is more a duty than the will of local governments. Examples from abroad show that the extent and extent of cooperation between municipalities was initially largely influenced by direct State aid. The role of the state in this process is necessary and necessary for initiating wider inter-municipal cooperation in Slovakia.

Key words: intermunicipal cooperation, municipality, state, actor, mayor

Úvod

Problematika medziobecnej spolupráce je nielen v podmienkach Slovenskej republiky, neustále aktuálnou. Kooperatívne zväzky medzi obcami nie sú typické len pre krajiny s vysokým stupňom fragmentácie. Existujú oblasti, v ktorých obce spolupracujú aj v prípadoch značnej populačnej a teritoriálnej veľkosti. V rámci tohto príspevku chceme poukázať na teoretický koncept medziobecnej spolupráce ako aj konkrétnu podobu medziobecnej spolupráce na Slovensku. V práci chceme upriamiť pozornosť na z nášho pohľadu nevyhnutnú zapojenie štátu a jeho aparátu v procese medziobecnej spolupráce. Kooperácia medzi obcami naberá na dôležitosti v prípadoch neuskutočnených konsolidačných reforiem sídelnej štruktúry. Takým príkladom je aj Slovensko.

Kooperácia v spoločnosti medzi jednotlivými subjektmi je prirodzenou súčasťou už od dávna. Vytvorenie sídelných jednotiek so sebou prinieslo aj mnoho funkcií, ktoré obce museli vykonávať a nie vždy mali k tomu

prislúchajúce, finančné, personálne, technické zabezpečenie. Z prirodzených dôvodov tak akékoľvek teritoriálne celky hľadajú riešenia v spoločnej kooperácii. Vo verejnej správe je kooperácia o to viac dôležitá, pretože subjekty spravujú rozsiahle územie a vyvíjajú rozličné spektrum činností, ktorých je potreba pre komplexný rozvoj regiónov. [1], spolupráca v oblasti poskytovania služieb nie je obmedzená len na malé miestnej správy alebo krajiny charakteristické množstvom malých obcí. Medziobecná spolupráca je v zásade prítomná všade tam, kde miestne jednotky zodpovedajú za verejné zdravotníctvo, požiarnu ochranu, alebo odpadové hospodárstvo. Pre zamedzenie rozdielu v rozvoji územia je nutná vzájomná horizontálna ako aj vertikálna spolupráce všetkých úrovní verejnej správy a vzájomná interakcia okrajových území. Spolupráca obcí tak vzniká najmä v oblastiach činností, ktoré vyžadujú správu väčšieho územia, ako je územie obce (odpadové hospodárstvo, voda, cestovný ruch) a ktoré sú v rámci princípu subsidiarity spravované obcami ako najnižším územnosprávnym celkom.

Vzhľadom na to, že malé obce nedisponujú potrebnými finančnými, materiálnymi a ľudskými zdrojmi pre rozvoj, je nevyhnutné, aby hľadali spôsoby využitia úspory z rozsahu a špecializácie. Medziobecná spolupráca je nástrojom, ako zamedziť, prípadne znížiť prehlbovanie rozdielov medzi obcami a má tiež za úlohu zamedziť zanedbávanie potrebných investícií a rozvoja malých obcí. Práve rozvoj malých obcí je do značnej miery často závislý na čerpaní európskych fondov, kde práve malé samosprávy sú zo známych dôvodov výrazne obmedzené. Tu je práve priestor na výrazne zintenzívnenie kooperácie medzi obcami.

1. Podstata medziobecnej spolupráce

Čo sa týka vysvetlenia samotného pojmu medziobecnej spolupráce, manuál pre medziobecnú spoluprácu ho definuje ako situáciu, keď dve, či viac obcí súhlasia, že budú spoločne pracovať na stanovených úlohách za účelom získania spoločných výhod. Ďalej sa uvádza, že medziobecná spolupráca je vzťah medzi dvoma alebo viacerými orgánmi miestnej správy, ktoré disponujú určitými kompetenciami, právomocami a ďalšími prostriedkami v súlade s Európskou chartou miestnej samosprávy. Manuál riadiaceho výboru pre miestnu a regionálnu[2] demokraciu opisuje medziobecnú spoluprácu ako formu

[1] Hulst-Montfort,2011
[2] Balducci,2010

partnerstva zahŕňajúcu miestne orgány, prípadne obce vo vzájomnej blízkosti, ktoré spojili svoje sily pri práci na spoločnom riadení verejných služieb a rozvoji infraštruktúry, aby lepšie reagovali na potreby užívateľov, teda občanov a podporovali tak rozvoj regiónu.

Sprievodca medziobecnou spoluprácou dokonca uvádza, že samotné obce vnímajú medziobecnú spoluprácu ako efektívne a udržateľné riešenie pre zlepšovanie vlastnej výkonnosti, kvality a komplexnosti ponúkaných služieb a verejnej správy ako takej. Význam spolupráce možno však sledovať nielen na obecnej úrovni. Ide o kľúčový aspekt fungovania všetkých úrovní verejnej správy. V tejto súvislosti možno hovoriť o najrôznejších aktéroch či partneroch v rámci fungovania účinnej spolupráce.[3] Môže sa jednať o najrôznejšie zložky štátnej správy, či samosprávy, ďalej potom o podnikateľský a neziskový sektor. Dôležitými hráči môžu byť aj samotní občania. Zo spomínaného zoznamu aktérov vyplýva, že v rámci verejnej správy možno deliť kompetencie medzi subjektami štátnej správy a subjekty samosprávy. Tí, ako už bolo spomenuté vyššie, spolu v ideálnom prípade spolupracujú, a to v rámci zákonom vymedzených kompetencií. Spoločne sa tak môžu podieľať na rozvoji určitého územia.

Manuál pre medziobecnú spoluprácu taktiež zmieňuje, že na kooperácii sa podieľa veľké množstvo zainteresovaných subjektov. Vláda nesie hlavnú zodpovednosť za vytvorenie správneho, právneho, finančného a administratívneho rámca pre účinné fungovanie spolupráce. Hoci samotné obce disponujú určitými kompetenciami, potrebujú správne vedenie, pochopenie a dostatočné odborné znalosti, aby dokázali dobre využiť synergické efekty a ďalšie pozitíva plynúce zo spolupráce.

Podobne problematiku vníma aj Bínek a kol.,[4] ktorí tvrdia, že rozvojová úloha štátnej správy spočíva predovšetkým vo vytváraní právneho, ekonomického a administratívneho prostredia podporujúceho činnosť jednotlivých aktérov rozvoja. Dôležitá je tiež koncepčná činnosť a usmerňovanie rozvojových aktivít, v neposlednom rade sa jedná o rozdeľovanie prostriedkov štátneho rozpočtu na vybrané opatrenia.

Ako už bolo povedané, samotné ideálne fungovanie štátnej správy pre rozvoj územia nestačí. Možno sa domnievať, že významnejšiu úlohu z hľadiska rozvoja územia hrá samospráva, konkrétne územná samospráva, aj keď tá by

[3] Tamtiež
[4] Bínek a kol., 2010

bez podpory centra a daného právneho a ekonomického rámca nebola schopná realizovať väčšinu rozvojových aktivít. Územnou samosprávou sú v podmienkach Slovenskej republiky myslené, ako regionálne, tak aj obecné samosprávy. Obe štruktúry hrajú dôležitú úlohu z hľadiska rozvoja územia, hoci sa môže zdať, že obce sú z hľadiska blízkosti k občanom významnejšie, a dokážu tým pádom rozvoj územia ovplyvniť viac, nemusí to však byť pravidlom.

Predovšetkým však fungovanie oboch štruktúr nemožno od seba jednoducho oddeľovať. V prípade kooperácie medzi krajmi a obecnými samosprávami sa jedná o vzťah rozvojový, ako spomína Galvasová a kol.,[5] kedy sa kraje snažia zlepšiť východiskovú pozíciu obcí v rámci možností rozvoja územia. Samosprávny kraj, ako vyšší územný samosprávny celok, má povinnosť starať sa o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich občanov. Dá sa teda povedať, že kraje realizujú významnú časť rozvojových aktivít a hrajú dôležitú úlohu pri tvorbe a implementácii regionálneho rozvoja v SR. Podľa Bínka a kol. [6]mimo koordináciu vlastného územného obvodu, spolupracujú kraje s ústrednými úradmi štátnej správy a zároveň koordinujú záujmy obcí. Tvorí tak akýsi most medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a územnými orgánmi. Samotné obce potom predstavujú základnú jednotku regionálneho rozvoja. Obce vytvárajú vhodné podmienky pre život občanov, vďaka dostupnosti verejných služieb uspokojujú ich potreby (v oblasti bývania, zdravia, dopravy, vzdelávania a ďalších) a môžu významne podporiť aj rozvoj podnikania v danom území.

2. Formy medziobecnej spolupráce

Formy spolupráce obcí možno vymedziť podľa najrôznejších hľadísk. Medziobecnú spoluprácu možno podľa Vlčeka[7] všeobecne vymedziť na základe účelu spolupráce na jednorazovú, respektíve účelovú spoluprácu spravidla investičného charakteru (napríklad vybudovanie spoločného vodovodu, príjazdovej komunikácie a pod.) a kontinuálne spolupráce vedúce k zabezpečeniu kontinuálnej potreby regiónu (napríklad zvoz a likvidácia komunálnych odpadov, propagácia regiónu , zabezpečenie prevádzky spoločnej čistiarne odpadových vôd a pod.).

[5] Galvasová a kol., 2007
[6] Bínek a kol.,2010
[7] Vlček,2015

Ďalším dôležitým kritériom je hľadisko času. Podľa neho možno deliť spoluprácu na krátkodobú, prípadne jednorazovú a dlhodobú spoluprácu. Geografické hľadisko potom vymedzuje mikroregionálnu, regionálnu (krajská), celoštátnu a medzinárodnú úroveň. Ako uvedený autor zdôrazňuje, v praxi sa stretávame skôr s kombináciou jednotlivých hľadísk. Objavujú sa aj také prípady, keď sa jednorazová spolupráca vyvinie v dlhodobejšiu kooperáciu obcí. Galvasová vymedzuje štyri základné formy spolupráce obcí. Ide o nasledujúce: medziobecná spolupráca na regionálnej úrovni (v podobe zväzku obcí či spoločnej právnickej osoby), spolupráca obcí so subjektmi v danom území (miestne akčné skupiny, či PPP partnerstvá, alebo záujmové združenia právnických osôb), národné štruktúry spolupráce obcí (ZMOS, ÚMS), medziobecné spolupráce s obcami z iných krajín (cezhraničná spolupráca, partnerské obce, či euroregióny).[8]

2.1Formy medziobecnej spolupráce na Slovensku a prislúchajúci právny rámec

Dôležité z hľadiska foriem spolupráce je ich právne vymedzenie. To definuje aj skutočnosť, aké subjekty sa môžu danej spolupráce zúčastniť. Možno tak odlíšiť spoluprácu výhradne medziobecnú a spoluprácu iných fyzických aj právnických osôb. Spolupráca obcí je definovaná na princípe dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a rovnosti. Obce majú pri tejto spolupráci rovnocenné postavenie, bez ohľadu na veľkosť obce. Obce môžu spolupracovať pri zabezpečovaní samosprávnej pôsobnosti, ale aj pri zabezpečovaní prenesenej pôsobnosti výkonu štátnej správy. Legislatíva SR neobsahuje ustanovenia prikazujúce spoluprácu obcí za účelom kvalitnejšieho a efektívnejšieho zabezpečovania úloh.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení [9]v znení neskorších predpisov v osobitnej časti komplexne upravuje vnútroštátnu aj medzinárodnú spoluprácu obcí. Jedná sa o rozmanité spôsoby a formy medziobecnej spolupráce, a to od jednoduchej kooperácie až po komplikovanejšie formy, pri ktorých vzniká nový samostatný právny subjekt. Spolupráca obcí môže byť jednoúčelová alebo viacúčelová. Naproti tomu musia byť definované výhody, ktoré môže spolupráca priniesť vo vzťahu k lepším

[8] Galvasová a kol.,2007
[9] Zákon č.369/1990

službám, nižším nákladom, či schopnosti spoločne využívať odborníkov a úradníkov.

Motívom miestnej samosprávy na vstup do spolupráce je predovšetkým zabezpečenie potrieb komunity a jej prosperita. Zúčastnené strany očakávajú, že výsledok ich spoločnej práce umožní dosiahnutie prospechu pre všetkých. Výsledkom úspešnej spolupráce na území by malo byť vytvorenie stabilného jadra inštitúcií na území, vytvorenie spoločnej vízie a priame zapojenie vrcholných inštitúcií s príslušnými rozhodovacími právomocami. [10] Z geografického hľadiska môžu existovať minimálne tri formy: spolupráca malých obcí, spolupráca mesta a okolitých dedín,

spolupráca mestských častí v rámci veľkých miest. Koncepcia decentralizácie odporúčala rôzne formy dobrovoľnej spolupráce obcí: cestou zmluvných vzťahov na báze súkromného práva, na základe zmluvy verejnoprávneho charakteru, na báze dohody o zriadení spoločného obecného úradu, alebo vytvorením účelového zväzu (združenia) obcí.[11]Rozoznávame teda tieto formy medziobecnej spolupráce: Spoločné obecné úrady (SOÚ), Združenie obcí v podobe mikroregiónov či miestnych akčných skupín, Medzinárodnú spoluprácu, či začlenenie v celorepublikových zväzoch[12]

Napriek nespočetnému množstvu pozitívnych stránok medziobecnej spolupráce exitujú i určité negatíva. Medzi ne patrí predovšetkým: problém so zabezpečením demokratickej kontroly, strata autonómie, záujmové konflikty, nárast byrokracie, nedostatok transparentnosti finančných operácií a činnosti personálneho manažmentu. V konečnom dôsledku tu patrí aj skutočnosť, že novoutvorené subjekty medziobecnej spolupráce nie sú priamo zodpovedné miestnemu voličovi na tej istej úrovni ako orgány obce. Aj napriek uvedeným negatívnym stránkam spolupráce obcí, ekonomické a sociálne okolnosti doslova nútia obce k zintenzívneniu medziobecnej spolupráce a pokračovaniu v tomto procese.[13]

Právny rámec medziobecnej spolupráce na príklade Slovenskej republiky poukazuje na značnú strohosť vymedzenie tohto dôležitého inštitútu. Z tohto pohľadu by bolo žiadúce, aby kooperácia obcí bola vymedzené rozsiahlejšie a legislatíva by bola tak nielen konkrétnejšia, ale aj prehľadnejšia.

---

[10] Krnáč,2007
[11] Nižňanský,2009
[12] Hasprová,2010
[13] Nižňanský a akol.,2011

3. Úloha štátu na príklade francúzskej medziobecnej spolupráce

Francúzska medziobecná spolupráca si prešla dlhým vývojom a históriou a ani v súčasnosti nenapĺňa všetky predstavy, ktoré boli stanovené, hoci sa im snaží blížiť. Ale aj napriek tomu je úspech týchto spoločenstiev nepopierateľný. Medzi hlavné dôvody úspechu patrí finančná podpora zo strany štátu. Či už sa jedná o zložky pre obce vo forme dotácií, medzi ktoré patria prevádzkové a kompenzačné dotácie alebo kapitálové príspevky. Hoci sa podpora z roka na rok znižuje, tak sa príspevok skladá z troch pevných častí: základný grant pre všetky obce (75,7 eur na jedného obyvateľa), vidiecke dotácie pre obce s hustotou nižšou ako je 75% priemernej národnej hustoty (20 eur / obyvateľa) a príspevok na výkon centrálnych funkcií (15-45 eur / obyvateľa). Ďalej je prideľovaný aj tzv. grant solidarity a príspevok z fondu vyrovnávacieho zdroja (FPCI), ktorého rozpočet bol zvýšený v tomto roku až na 1 miliardu eur. Slúži predovšetkým pre investície alebo aj pre pomoc v ohrození obcí

Čo sa týka spoločenstva, tak u štruktúr jednoúčelových združení a viacúčelových združení, ktoré už v dnešnej dobe nie sú tak časté, je nevýhoda tá, že sa musia spoliehať na finančné príspevky členských obcí a pomoc zo strany štátu. Nemôžu ani rozhodovať o miestnych daňových sadzbách a čo je ďalej dôležité, že zo strany štátu nie sú zvýhodňované na daniach, tak ako k tomu dochádza u spolupracujúcich obcí v štruktúrach EPCI (Inštitút verejnoprávnej štruktúry pre medziobecnú spoluprácu). Medziobecné štruktúry, ktoré nemôžu ťažiť z vlastných daní, tak spoliehajú hlavne na štátnu pomoc, ako napr. fondov kompenzácie DPH, odmien či poplatkov účtovaných za služby, ako odvoz odpadu, a i.[14]

Príspevky obcí, patriaci do štruktúr EPCI, sa rozdeľujú na zdaniteľnú zložku a na časť idúcu priamo do rozpočtu spoločenstva. Tieto príspevky sú "doplnkom" ku komunálnej dani, ktorej zložkou sú priame dane typu majetkových, ekonomických či dani z bývania, ktoré idú rovnako tak v prospech medzikomunálnej štruktúry. Výška týchto príspevkov sa líši a sú určované v stanovách . Finančná podpora je pomerne zložitá, ale tiež zároveň rozsiahla. Najdôležitejšou súčasťou rozpočtov spoločenstva je daňová zložka, ktorá nie je určovaná zo strany štátu, ani ním nie je prerozdeľovaná. Ďalším dôvodom, vďaka ktorému sú medziobecné štruktúry tak významné pre komunálnu politiku, je oblasť právomocí. Obce svojou slobodnou vôľou

[14] Kerrouche,2010

prevedú časť svojich. kompetencií, čím zároveň stratí možnosť samostatného rozhodovania v prospech kolektívu a rozvoja územia.[15]

Vďaka tomuto transferu právomocí z obce na spoločenstvá dochádza k lepšiemu financovaniu služieb, na ktoré samotná obce nemusia mať dostatok peňazí. V súčasnej dobe dochádza hlavne k potláčaniu departementov, ktorých budúcnosť je neistá a je možné, že ich nahradí práve inštitúcia spolupráce. K takejto zmene je ale nutná revízia ústavy, s ktorou musia súhlasiť obe komory parlamentu a navyše sa musí konať konzultatívne referendum. Pre ďalšie zmeny ale nie je v pláne zavádzanie nových štruktúr, skôr bude dochádzať k prehlbovaniu a vylepšovaniu existujúcich spoločenstiev a kooperácií.[16]

Do roku 2020 má dôjsť k zrušeniu generálnej rady a cieľom je tiež upraviť inštitúcie spoločenstva pre vidiecke oblasti. Pre väčšiu integráciu a podporu medziobecnej spolupráce sa vyslovil okrem iných aj súčasný prezident Emmanuel Macron. Avšak aj on zastáva názor, že väčšina premien a iniciatív musí zostať v rukách obcí. V roku 2010 bol stanovený cieľ zjednodušiť a dokončiť mapu medziobecnej spolupráce, aby naďalej dochádzalo k zlučovaniu, a to predovšetkým tých najmenších obcí.[17]

Záver

Medzi európskymi príkladmi dobre fungujúcej medziobecnej spolupráce sa svojou teritoriálnou rozsiahlosťou, právnym zázemím, rozsahom kompetencií ako aj finančnými zdrojom vyníma francúzsky príklad. Viackrát v tomto kontexte pripomíname významnú úlohu štátu v proces kreovania a realizácie medziobecnej spolupráce. Ak sa pozrieme na fragmentované krajiny (z hľadiska sídelnej štruktúry), prichádzame k poznatku, že vo väčšine prípadov postrádajú vôbec základný právny rámec realizácie medziobecnej spolupráce. Vo Francúzsku štát spolu s obcami vytvoril viacero foriem spoluprác Činnosť jednoúčelových dobrovoľných zväzkov obcí by tak mohla vhodne dopĺňať aktivity územného rozvoja vykonávaného spoločenstvami, ktorým sú vo Francúzsku povinne zverené niektoré kompetencie prenesenej pôsobnosti.

Jednoúčelové dobrovoľné zväzky obcí napr. na Slovensku často nemajú vypracované potrebné strategické rozvojové dokumenty a ich existencia je v niektorých prípadoch iba formálna. Viacúčelové dobrovoľné zväzky obcí síce

[15] Kypetová,2010
[16] Kerrouche,2010
[17] Tamtiež,2010

týmito nástrojmi disponujú, ale z dôvodu princípu dobrovoľnosti sa často nezapájajú všetky obce, ktoré by mohli využívať výhody zväzku.

Nakoľko, značná väčšina zväzkov obcí postavená na dobrovoľnosti spĺňa kritérium viacúčelovosti, domnievame sa, že pre väčšinu takýchto zväzkov obcí majúcich za predmet činnosti a za cieľ celkový regionálny rozvoj spravovanej oblasti môže byť táto forma vhodným smerovaním. Zároveň však dodávame, že existuje tiež opodstatnenosť existujúcich dobrovoľných zväzkov obcí a ďalších foriem spolupráce založených na dobrovoľnosti, najmä pre jednoúčelové iniciatívy týchto kooperačných aktivít zahŕňajúcich len malé územie a iba niekoľko zainteresovaných obcí.

Právny rámec ukotvenia medziobecnej spolupráce napr. na Slovensku či v Českej republike je v porovnaní s francúzskym všeobecným zákonníkom nedostatkom a bariérou rozvoja medziobecnej spolupráce. Právny rámec je potrebné upraviť, nielen na základe hlasov zdola, z prostredia obcí, ale z hľadiska všeobecnej potreby aj pre štát samotný. Nefungujúce malé obce by mali byť problémom tak miestnym ako aj štátnym. Ignorancia problémov v podobe „nerealizácie“ reformy sídelnej štruktúry je z tohto pohľadu násobená nedostatkom štátneho záujmu o „spojadznenie“ medziobecnej spolupráce.

Francúzskou administratívou a legislatívou sa dá v mnohých smeroch inšpirovať, avšak rozmanitosť francúzskych územných a administratívnych celkov, foriem medziobecnej spolupráce a právnych úprav má aj svoje negatívne stránky. Rozsiahly byrokratický aparát vo Francúzsku spôsobuje neprehľadnosť a zmätok na strane jednej, a často administratívnu aj finančnú záťaž na strane druhej. Spoločenstvá obcí pracujú s mnohonásobne vyššími rozpočtami, než je tomu u dobrovoľných zväzkov obcí, avšak tieto prostriedky sú ďalej prerozdeľované. [18]Jedným dychom teda dodávame, že je potrebné si selektívne vybrať prvky, ktoré sa preukázali ako funkčné.

Na francúzskej strane je tiež následne neprekonateľnou aj metodologická pomoc zo strany štátu, ktorá je tvorená rozsiahlou sieťou asociácií, výborov a iných poradných orgánov, ktoré sa starajú o správne a úspešné fungovanie verejnoprávnych štruktúr medziobecnej spolupráce, spoločenstvo obcí nevynímajúc. Najväčšou inšpiráciou môže byť Francúzsko pre krajiny s množstvom malých obcí v oblasti financovania medziobecnej spolupráce. Francúzsky daňový systém zohľadňuje štruktúry medziobecnej spolupráce a priraďuje im výber špeciálnych daní, ktoré významne vylepšujú

[18] Kunc-Dvořáková,2008

ich rozpočet. Spoločenstvá obcí tak majú často možnosť zvoliť si daňový systém, ktorý najlepšie zodpovedá špecifikám spravovanej oblasti. Veľkou podporou spoločenstva obcí sú vo Francúzsku aj nedaňové príjmy a to hlavne dotácie zo strany štátu, medzi ktoré patrí vyrovnávacia fond dane z pridanej hodnoty, ktorý je jedným z najdôležitejších príspevkov štátu do kasy územných samosprávnych celkov. Ďalšími významnými dotáciami štátu sú dotácie na medziobecnú spoluprácu a dotácie na vybavenosť vidieckeho priestoru. Sekundárnymi zdrojmi do rozpočtu spoločenstva sú potom globálne prevádzkové dotácie a dotácie samosprávnych celkov, príjmy z hnuteľného a nehnuteľného majetku spoločenstva, výnosy z darov a odkazov, výnosy z pôžičiek, výnosy z poplatkov a príspevkov na poskytované služby a pod.

Zoznam bibliografických odkazov

BALDUCCI, M.;a kol. 2010. Toolkit Manual: Inter-Municipal Cooperation. [online]. Dostupné na internete : http://www.alpinespace.eu/uploads/tx_txrunningprojects/Methodology__IMC_Toolkit_Manual.pdf.

BÍNEK, J.2010. Rozvojové moţnosti obcí. 1. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 52 s. ISBN 978-80-87147-29-0.

GALVASOVÁ, I. a kol. 2007. In: HALÁSEK, Dušan. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251–20-99.

HASPROVÁ, M. a kol. 2010. Marketing miest a obcí. Bratislava: EKONÓM, 2010. ISBN 978-80-225-3038-5.

HULST, R. – MONTFORT, A. 2011. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. Public policy and administration. s.121-144.

KERROUCHE, E.2010. France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform? In: BALDERSHEIM, H; ROSE, L. E. (eds.) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders.* 1. Vyd. New York: Palgrave Macmillan, s. 160-179. ISBN 978-0-89680-. 273-5.

KRNÁČ, J. 2007. Mikroregión, základ spolupráce a tvorby partnerstiev [online]. Dostupné na internete:http://www.speednet.sk/users/cerco/zbornik/vsap2007/pdf/krnac.pdf.

KUNC,J.- DVOŘÁKOVÁ, V. 2010. Francouzská republika: Proměny vládnutí v V. republice. In: DVOŘÁKOVÁ, V. a kol. Komparace politických systémů: Základní modely *demokratických systémů.* 1. Vyd. Praha: Vysoká

škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, s. 154-188. ISBN 9788024513577.

KYPETOVÁ, J.2010. Deset let francouzské meziobecní spolupráce – úspěch, který vyvolal další reformu. In: Obec a finance, roč. 15, č. 1.

NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Bratislava: Merkury spol. s. r. o., 2009. 59 s. ISBN 978 – 80 – 89458

VLČEK, L. 2015. Spolupráce obcí v České republice – Profesionalizace dobrovolných svazků obcí, 2015, 130s.

Zákon č.369/1990

Kontakt na autora

PhDr. Richard Brix, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
richard.brix @ucm.sk

17. Význam informačných technológií pri informovaní verejnosti v 21. storočí

The importance of information technologies in informing the public in the 21st century

Ondrej Mitaľ[1]

Abstract

Public administration represents part of society, which is influenced by the crisis of contemporary democracy. In this sense, one of the most important challenges is participation and engagement of the public. The presented contribution regarding the complexity of social reality concentrates its attention on new forms of informing the public, which existence is determined by the rise of information technology in the conditions of public administration. The paper tries to examine new forms of informing the public especially in the context of information technology usage, principle of transparency and challenges of contemporary public administration. The paper concentrates its attention on local self-government in Slovakia. The benefit of paper is based on the finding that new forms of informing the public could enrich participation and engagement of the public. Besides, discussed new forms may help to improve the quality of public goods and public services. Finally, the contribution ends with a discussion connected with perspectives and limits of analysed phenomena.

Key words: local self-government, information technology, information, social media, e-government

Úvod

Zdanlivo neudržateľný celospoločenský pokrok so sebou prináša viacero výziev, pod vplyvom ktorých dochádza k transformácii verejnej správy. Verejná správa sa postupom času menila organizačne, kompetenčne či personálne, pričom príčinou týchto zmien neboli len nároky na efektívnejšie hospodárenie s verejnými financiami, ale okrem iného aj meniace sa očakávania spoločnosti.[2] Fungovanie a budúci rozvoj verejnej správy je ovplyvnený

[1] PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD. Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

[2] MOLITORIS, Peter. 2018. Právo ako nástroj kooperatívnej verejnej správy. In: PALÚŠ, I. - MITAĽ, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom*

širokým spektrom rôznych faktorov, medzi ktoré možno bezpochyby zaradiť aj nárast využívania informačných technológií. Dopady používania informačných technológií sú jednou z kľúčových výziev spoločnosti 21. storočia. Vzhľadom na to, že vlády jednotlivých štátov musia reflektovať celospoločenské trendy, v kontexte intenzívneho využívania informačných technológií možno vnímať zmeny súvisiace s informovaním verejnosti, ktorým musí verejná správa čeliť.

Jednou zo zásadných kvalitatívnych zmien spôsobených využívaním informačných technológií verejnou správou je zefektívnenie toku informácií smerom k verejnosti. Informácie tvoria jeden zo základných podnetov rozhodovania a konania jednotlivca. Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného má preto predkladaný text ambíciu poukázať na nárast využívania nových foriem informovania verejnosti v podmienkach miest a obcí. Cieľom je preskúmať nové spôsoby informovania verejnosti v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku, ktorých využívanie je podmienené rozmachom informačných technológií. Príspevok nemá ambíciu vyčerpávajúco analyzovať informovanie verejnosti v podmienkach územnej samosprávy. Pozornosť príspevku je prioritne zameraná na nové spôsoby informovania verejnosti s dôrazom na prieniky využívania informačných technológií a výzvy verejnej správy vo svetle aktuálnych výziev súčasnej spoločnosti 21. storočia.

1. Informovanie verejnosti ako základ informovanej verejnosti

Verejná správa realizujúca verejnú politiku vo verejnom záujme už dnes nie je vnímaná len ako neprehľadný komplex organizácií, ktorý vykonáva jednotlivé aktivity bez akejkoľvek verejnej kontroly a zodpovednosti voči verejnosti. Súčasným trendom a zároveň nevyhnutnosťou je aktívne zdieľanie širokého spektra informácií, cez ktoré verejná správa zdieľa informácie týkajúce sa svojej vlastnej činnosti.[3] Verejnosti už dnes nepostačuje podieľať sa na správe veci verejných len prostredníctvom volieb a práve z tohto dôvodu možno hovoriť o vzostupe neformálnej podoby participácie.[4] V tomto zmysle je zverejňovanie informácií neoddeliteľnou súčasťou správy veci verejných,

demokratickom a právnom štáte – Časť 1 (Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: ŠafárikPress, s. 30.

[3] ERKKILÄ, Tero. 2012. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences.* London: Palgrave Macmillan.

[4] ŠVIKRUHA, Martin, 2018. Participácia obyvateľov obce na komunálnej Politike. In: PALÚŠ, I. - MITAĽ, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Časť 1 (Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: ŠafárikPress, s. 230.

pretože vďaka vzostupu informačných technológií má informovanie o činnosti verejnej správy v kontexte transparentnosti a participácie verejnosti na správe verejných záležitostí nepopierateľný význam.

1.1 Informácie, informačné technológie a verejná správa

Informačné technológie otvorili začiatkom 21. storočia nové dimenzie základných aspektov spravovania demokratickej spoločnosti, ktorými sú napríklad participácia a angažovanosť občanov v rozhodovacom procese, nastoľovanie verejno-politického problému alebo zisťovanie preferencií a spokojnosti občanov. Pozornosť je však potrebné zamerať na počiatočný bod, ktorý je možné charakterizovať ako disponovanie adekvátnou, včasnou a pravdivou informáciou zo strany občana alebo iného relevantného aktéra.

Samotnú informáciu možno charakterizovať rôznym spôsobom. Vo všeobecnosti odborníci najčastejšie definujú informáciu ako vedomosť a zároveň poznatok, ktorý je z pohľadu jej prijímateľa využiteľný, redukuje stav neurčitosti, ale ponúka prijímateľovi aj niečo, čo do obdŕžania nevedel alebo nemohol predpokladať.[5] Možno len súhlasiť s názorom P. Wiflinga, že spoľahnutie sa na jednu definíciu nie je vhodné, pretože vždy je potrebné zohľadniť účel konkrétneho zákona.[6] Súčasne však máme za to, že sila a význam toku informácií od verejnej správy k verejnosti má v súčasnej spoločnosti, výrazne závislej na informačných technológiách, v kontexte naplňovania ideálov demokracie kľúčovú pozíciu. V súčasnosti sa stále vo väčšej miere využívajú informácie a informačné technológie za účelom dosiahnutia rôzneho účelu v rôznych oblastiach, pričom tento fakt možno vnímať ako hlavný faktor rozvoja, pokroku a inovácií.[7] Obdobným spôsobom preto možno nazerať aj na zdieľanie informácií, ktorými disponuje verejná správa. Rozhodovanie na základe dostatočného množstva a adekvátnej kvality informácií je totiž dôležité nie len z pohľadu organizácie verejnej správy, ale aj z pohľadu verejnosti, ktorá by sa v ideálnom prípade mala podieľať na správe veci verejných v čo najväčšej možnej miere.

---

[5] LUCEY, Terry. 2005. *Management Information Systems*. London: Thomson Learning. s. 17.

[6] WILFING, Peter. 2012. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: Komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS, s. 18.

[7] ZÖLDE, Andrea. 2018. The Digital Divide in the Context of Electronic Public Services, In: HINTEA, Ch. M. – MOLDOVAN, B. A. – RADU, B. V. – SUCIU, R. M. (eds.) *Transylvanian International Conference in Public Administration*. Cluj-Napoca: Accent. s. 565.

V súvislosti so systematickým využívaním komplexných balíkov informácií je v súčasnosti nevyhnutné spomenúť relatívne nový pojem, ktorý sa v tomto kontexte objavuje v spojitosti so spravovaním územia. Ide o termín smart city, ktorý sa často používa pre mestá, ktoré majú spracované podrobné stratégie implementovania informačných technológií v rôznych oblastiach spoločenského života. Tento prístup k spravovaniu územia vedie k viacerým benefitom pre verejnú správu aj verejnosť. Systematickým a plánovaným využívaním informačných prostriedkov a informácií možno vytvoriť efektívne fungujúce inteligentné mesto postavené na základoch kreativity, integrácie, rozvoja a efektívneho využívania moci a zdrojov za účelom zvýšenia inovácie, atraktivity, konkurencieschopnosti a udržateľnosti.[8] Zároveň možno povedať, že intenzívne využívanie informácií a informačných prostriedkov v prostredí smart city vedie cez kumulovanie elektronického obsahu a hybridizácie fyzického sveta k synergickému efektu, ktorý možno charakterizovať ako rozšírená realita.[9]

Súhrnne možno konštatovať, že implementácia informačných technológií prekrývajúca sa s ich nenahraditeľnosťou je pre súčasnú verejnú správu jednou z najväčších výziev. Benefity využívania informačných technológií možno identifikovať vo viacerých oblastiach, pričom jednou z dôležitých oblastí je práve spomínané informovanie verejnosti.

1.2 Informovaná verejnosť, transparentnosť a otvorenosť verejnej správy

Zlepšením prístupu k moderným technológiám sa vytvoril základ pre informovanú verejnosť, ktorá je schopná efektívnej participácie a angažovania sa pri správe verejných záležitostí. Podstatným spôsobom sú preto ovplyvnené princípy transparentnosti, otvorenosti a zodpovednosti, ktoré sa z pohľadu aktuálnej krízy demokracie javia ako kľúčové. Prioritne však participujúca a angažovaná verejnosť mala disponovať informáciami o minulej, aktuálnej a plánovanej činnosti verejnej správy.

Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného teda možno považovať adekvátne množstvo a kvalitu informácii, ale aj prístup k nim za dôležitú súčasť zdravej a prosperujúcej demokratickej spoločnosti. Tento fakt je ešte zvýraznený

[8] SCHOLL, Hans J. – Scholl, Margit C. 2014. Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice. In: KIDLING, M.- GREIFENEDER, E. (eds.) *Proceedings of the 9th iConference: Culture, Context, Computing*. s. 165.
[9] PICON, Antoine. 2015. *Smart Cities: A Spatialised Intelligence*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd. s. 24.

ukotvením práva na informácie. Zjednodušene možno povedať, že právo na informácie je ústavným právom, o ktorého význame pre súčasné demokratické spoločnosti nemožno pochybovať.[10] Právo na informácie je nástrojom presadzovania princípu transparentnosti, ktorý je v právnom a demokratickom štáte jedným zo všeobecných princípov ovládajúcich činnosť orgánov verejnej moci, vrátane orgánov verejnej správy.[11]

Správnosť, objektívnosť a dostupnosť informácií je často súčasťou realizovaných reforiem, ktorých cieľom je zlepšiť fungovanie organizácií verejnej správy a skvalitniť sledovanie verejného záujmu. Transparentnosť, bytostne súvisiaca s prístupom k informáciám, je často vnímaná ako liek na korupciu, nespokojných a nedôverčivých občanov.[12] Súčasne je však potrebné mať na zreteli komplexný pohľad na informovanie verejnosti a výmenu informácií v súčasnej spoločnosti. Vzhľadom na kombináciu benefitov e-governmentu, sociálnych médií, webových a mobilných technológií je v spojitosti s transparentnosťou iniciatív verejnej správy a záujmom občanov po otvorenej správe veci verejných možné identifikovať príležitosť, ktorú možno charakterizovať zlepšeniami práve v kontexte otvorenosti, transparentnosti, efektívnosti a hospodárnosti verejnej správy.[13]

Súčasne však možno poukázať na zmeny, vývoj a trendy v komunikácii naprieč verejným priestorom. Paralelné možnosti zlepšenia možno z pohľadu verejnej správy vnímať napríklad v politickej komunikácii, ktorá sa podľa J. Bardoviča v kontexte technického rozvoja zmenila a umožňuje permanentnú výmenu informácií vďaka rozhraniu web 2.0, pretože už nie je potrebné pasívne čakať na zverejnenie informácie, ale využité môžu byť možnosti ponúkané rozličnými dostupnými kanálmi.[14] Informačné technológie teda prispievajú

---

[10] JESENKO, Michal. 2013. Právo na informácie a obmedzenia prístupu k informáciám. In: *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. s. 353.

[11] DOBROVODSKÝ, Róbert – KOŠIČIAROVÁ, Soňa. 2015. *Právo na informácie*. Krakow: Spolok Slovákov v Poľsku. s. 9.

[12] GUY, Mary. E. – ELY, Todd. L. 2018. *Essentials of Public Service: An Introduction to Contemporary Public Administration*. Irvine: Melvin & Leigh. s. 329.

[13] BERTOT, John C. – JAEGER, Paul T. – GRIMES, Justin M. 2010. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. In: *Government Information Quarterly*. s. 264-271.

[14] BARDOVIČ, Jakub. 2018. Political Communication of MPS of the People´s Party – Our Slovakia in Digital Era. In: ČÁBYOVÁ, Ľ. – RYBANSKÝ, R. – BEZÁKOVÁ,

k zvýšeniu bezprostrednosti komunikácie nie len pri komunikácii politikov a politických strán, ale aj vo verejnej správe.

Súhrnne možno konštatovať, že inherentnou súčasťou spravovania demokratickej spoločnosti je aktívna a participujúca verejnosť. Využívanie informačných technológií disponuje potenciálom priblíženia sa ideálu masívnej participácie pri tvorbe politiky a v politických procesoch, ale tiež zvýšením efektívnosti rozhodovacieho procesu vo sfére správy veci verejných.[15] Vlády v demokratických spoločnostiach preto majú záujem zvýšiť participáciu a angažovanosť verejnosti práve informačnými technológiami. Ich intenzívne využívanie pri poskytovaní a získavaní informácií preto možno identifikovať na všetkých úrovniach spravovania spoločnosti.

2. Informovanie verejnosti

V súčasnosti využívajú jednotky územnej samosprávy pri informovaní verejnosti rôzne spôsoby. Z hľadiska koncipovania príspevku možno v kontexte aktuálnych výziev spoločnosti identifikovať tradičné a nové spôsoby informovania verejnosti. Napriek snahe zadefinovania jasných rozdielov nie je možné vymedziť niektoré spôsoby informovania verejnosti úplne jednoznačne, a to predovšetkým v dôsledku dynamickosti vývoja spoločnosti limitovanej určitou formou kontinuity pri správe veci verejných.

2.1Tradičné spôsoby informovania verejnosti

Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného možno zdôrazniť fakt, že vzhľadom na priznané ústavné právo na informácie je rovnako potrebné mať vymedzenú povinnosť informácie zverejňovať. V podmienkach Slovenskej republiky tento rámec upravuje zákon číslo 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vo všeobecnosti existujú dva spôsoby informovania, ktorými sú sprístupnenie na základe žiadosti a povinné zverejňovanie informácií. Oba spôsoby podrobne upravuje už vyššie spomenutý zákon. Sprístupňovanie informácií prostredníctvom uvedeného zákona je samozrejme nevyhnutné v kontexte správy veci verejných, ako aj vzhľadom na samotné zameranie príspevku. Na druhej strane však samotné spôsoby

Z. (eds.). *MARKETING IDENTITY: Digital mirrors – part I.* Trnava: Faculty of Mass Media Communication, University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava. s. 26.

[15] DŽATKOVÁ, Veronika. 2017. E-participation in the Decision-Making Process in Post-Communist Countries. In: *Rocznik Administracji Publicznej*. s. 156 – 165.

informovania verejnosti možno v praxi nájsť predovšetkým v rámci nasledovných spôsobov informovania verejnosti.

Tradičným spôsobom informovania je pre oblasť správy veci verejných úradná tabuľa, ktorá reprezentuje základný spôsob akým jednotky územnej samosprávy poskytujú verejnosti informácie. Spravidla sú na nej zverejňované zákonom stanovené informácie, ako napríklad návrh a schválené znenie všeobecne záväzných nariadení, oznámenia stavebného úradu, verejné vyhlášky, oznámenia o uložení zásielok alebo iné oznámenia samosprávy.

Ďalším spôsobom informovania verejnosti je v podmienkach územnej samosprávy obežník alebo lokálne noviny, ktoré sú vydávané spravidla na mesačnej alebo štvrťročnej báze. Za tradičnú formu informovania verejnosti ju považujeme z dôvodu jej printovej verzie, a to napriek tomu, že v súčasnosti sa paralelne vydávajú tieto obežníky aj v elektronickej podobe. Charakter informácií je často zmiešaný a informuje o minulých i budúcich udalostiach na území konkrétneho mesta alebo obce.

V podmienkach územnej samosprávy môžeme poukázať aj na existenciu miestnych a obecných rozhlasov alebo televíznych staníc. Spravidla ide o málo špecializované kanály, ktorými sú verejnosti sprostredkovávané základné informácie o udalostiach v meste alebo obci. Samozrejme, možno vysloviť názor, že čím väčšie mesto, tým je sofistikácia informovania týmito médiami profesionálnejšia, kvalitnejšia, aktuálnejšia a rozsiahlejšia.

V nadväznosti na uvedené je potrebné spomenúť, že aj oficiálne webové sídla sú svojím spôsobom kanálom bytostne vytvoreným na usmernenie toku informácií od miest a obcí k verejnosti. Webové sídla sú spravované buď samotnými mestami a obcami alebo sú zastrešované externým dodávateľom, ktorý je v spomenutej oblasti odborníkom a spravidla poskytuje obdobné služby v rámci viacerých jednotiek územnej samosprávy. Súčasťou webových sídel je aj zverejňovanie oznamov či aktualít, ktoré samospráva považuje za dôležité v čo najkratšom čase sprostredkovať verejnosti. Webové sídla považujeme za tradičný spôsob informovania z dôvodu ich dlhodobej etablovanosti vo verejnej správe a spoločnosti celkovo.

Nemožno však opomenúť aj ďalšiu významnú platformu na informovanie verejnosti, ktorá má ako jediná z tradičných foriem interaktívny prvok napriek tomu, že v rámci nich nie sú využívané informačné technológie. Ide o zhromaždenia obyvateľov obce a rokovania mestských a obecných zastupiteľstiev, na ktorých sa prerokovávajú rôzne dôležité záležitosti týkajúce sa života v obci. Účasť verejnosti na rozhodovaný orgánov obce je kľúčový

aspekt výkonu samosprávy a preto je nevyhnutné, aby jednotky územnej samosprávy zaujali jednoznačný postoj k tejto hodnote[16].

Doposiaľ spomenuté formy zverejňovania informácií možno charakterizovať ako tradičné práve preto, že sú súčasťou činnosti územnej samosprávy dlhú dobu. Napriek tomu, že sa postupom času vyvíjajú, tak ich samotná podstata zostáva nezmenená. Vývoj a obmeny uvedených foriem sú determinované pohľadom a záujmami samotných organizácií verejnej správy.

2.2Nové spôsoby informovania verejnosti

Súčasná spoločnosť je ovplyvnená využívaním informačných technológií a tento fakt sa prejavuje aj v možnostiach a spôsobe informovania verejnosti. Bez širokej dostupnosti informačných technológií by tieto nové spôsoby neexistovali, pričom ich podoba je do značnej miery determinovaná požiadavkami verejnosti, ktoré súvisia s nárastom využívania moderných technológií v každodennom živote, ale aj zvyšovaním záujmu participovať na správe veci verejných.

Sofistikácia využívania informačných technológií spôsobila, že úradná tabuľa existuje aj vo svojej elektronickej forme. Elektronická úradná tabuľa je elektronické úložisko, na ktoré sú zasielané a na ktorom sú zverejňované elektronické dokumenty, ak tak ustanovuje zákon, pričom zverejnenie na elektronickej úradnej tabuli nenahrádza povinnosť zverejnenia či vyvesenia podľa osobitných predpisov, ak osobitný predpis neustanovuje inak.[17] Jednotky územnej samosprávy pristúpili k povinnosti zverejňovať informácie prostredníctvom elektronickej úradnej tabule rôznym spôsobom. Niektoré samosprávy využívajú len spôsob vytvorenia samostatnej sekcie na vlastnej internetovej stránke pod rovnomenným názvom. Súčasne je v tomto zmysle potrebné vnímať skutočnosť, že kým niektoré samosprávy si dokážu internetovú stránku, záležitosti s tým súvisiace a teda aj elektronickú úradnú tabuľu spravovať samostatne, podstatná časť jednotiek územnej samosprávy zabezpečuje túto svoju povinnosť prostredníctvom externého dodávateľa.

---

[16] ALMAN, Tomáš. 2018. Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva. In: PALÚŠ, I. - MITAĽ, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Časť 1*. Košice: ŠafárikPress, s. 219.

[17] Zákon číslo 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

V kontexte legitimity nastoľovania podnetov a rôznych podaní existuje platforma, ktorá sa často nazýva ako diskusné fórum. Rozvoj využívania informačných technológií prispel k vytvoreniu diskusného fóra v podobe elektronickej služby, ktorá je podmienená registráciou či verifikáciou osoby.

Jednou z najnovších možností, prostredníctvom ktorej dochádza k výmene informácií medzi samosprávami a verejnosťou je odkaz pre starostu. Podstatou tohto komunikačného kanálu je získavanie informácií od obyvateľov a ich požiadaviek na samotné mestá a obce. Verejnosť tento prostriedok na výmenu informácií využíva predovšetkým v kontexte poukázania na určité nedostatky na danom území. Spravidla pritom ide o interaktívny spôsob riešenia požiadaviek verejnosti, pretože oznamovateľ môže sledovať stav riešenia podaného podnetu.

Moderným a inovatívnym spôsobom informovania sú mobilné aplikácie, ktoré sú v podmienkach územnej samosprávy implementované len v posledných niekoľkých rokoch. Obdobne ako v prípade elektronických úradných tabúľ, tak aj v tomto prípade sú zastrešované buď vo vlastnej réžii alebo prostredníctvom externého dodávateľa. V niektorých prípadoch síce ide len o určitú modifikáciu platformy odkazu pre starostu, s využitím ktorého je možné nahlasovať podnety. Na druhej strane však niektoré samosprávy disponujú kvalitne spracovanými aplikáciami, ktoré umožňujú komplexný a praktický informačný servis.

Sociálne siete možno považovať za jednu z najzásadnejších výziev v súvislosti s komunikáciou územnej samosprávy s verejnosťou. Mestá a obce využívajú sociálne siete v rôznej miere. Využívanie sociálnych sietí jednotkami územnej samospráv v zásade kopíruje ich obľúbenosť naprieč spoločnosťou. Z tohto dôvodu sú najviac využívanými sociálne siete Facebook a Instagram, ale oficiálne profily miest a obcí možno nájsť napríklad aj na sociálnych sieťach Twitter či YouTube. Obsah a rozsah informovania je determinovaný interakciou a reakciami samotných obyvateľov, ale súčasne by mal byť systematicky prehodnocovaný samotnými samosprávami. V súvislosti so sociálnymi sieťami je však potrebné poukázať na jeden dôležitý paradox. Napriek tomu, že sú oficiálne kontá mestami a obcami využívané v čoraz väčšej miere, tak existencia týchto kanálov je v podstate nezávislá na vôli samotných miest a obcí. Existencia sociálnych sietí je totiž fenoménom, ktorý ďaleko presahuje rozmer a možnosti verejnej správy.

3. Perspektívy využívania nových spôsobov informovania verejnosti

Využívanie informačných technológií bezpochyby disponuje potenciálom zlepšenia správy veci verejných v rôznych aspektoch. Z tohto dôvodu by verejná správa mala reflektovať aktuálne trendy. Súčasne by však mala reprezentovať určitý faktor kontinuity v spoločnosti, v rámci ktorého sú zmeny aplikované po racionálnom zvážení a preskúmaní perspektív a limitov jednotlivých možností. Rovnako by to malo byť a aj v prípade využívania nových foriem informovania verejnosti.

Vyššie spomenuté členenie spôsobov informovania verejnosti vychádza predovšetkým z nasledovných súvislostí. Uvedené nové formy informovania sú do veľkej miery prioritne determinované samotnou verejnosťou, požiadavkami občanov na kvalitu a kvantitu informácií, prípadne promptnosť reakcií a bezprostrednosť zverejňovania informácií. Len výnimočne je však prvotný impulz k zavedeniu iniciovaný samotnou verejnou správou, pretože zriedka je ich zavedenie výsledkom analýz zameraných na racionalizáciu činností alebo ekonomickú efektívnosť. Tieto výhody totiž možno považovať skôr za druhotný benefit reflektovania spoločenských trendov. Naopak tradičné formy informovania nedisponujú interakčným prvkom, ktorý je výrazným plusom spomenutých nových foriem. Navyše ich efektívnosť a dosiahnutie zamýšľaného zámeru je v porovnaní s vynaloženými nákladmi v dnešnej dobe minimálne diskutabilné. Práve preto bude nasledujúca časť venovaná perspektívam a limitom nových foriem informovania verejnosti v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku.

Vychádzajúc z reálneho stavu spomenutého vyššie vyplýva viacero otázok. V prvom rade ide predovšetkým o naliehavosť finančného zastrešenia implementácia informačných technológií. Najnáročnejšie sa v tomto zmysle javí zabezpečenie úloh vyplývajúcich priamo z legislatívy, ako napríklad elektronická úradná tabuľa. Zabezpečenie tejto povinnosti vyplývajúcej z legislatívy poňali jednotlivé samosprávy rôzne. V zásade možno v podmienkach Slovenskej republiky identifikovať tri alternatívy spravovania elektronickej úradnej tabule, pričom možno vysloviť názor, že tieto možnosti v podstate reflektujú zastrešovanie všetkých elektronických služieb. Prvý spôsob je reálne aplikovateľný len vo väčších samosprávnych jednotkách pretože ide o zastrešenie elektronických služieb vo vlastnej réžii[18]. Kľúčovou

[18] Medzi jednotky územnej samosprávy, ktoré zastrešujú prakticky všetky elektronické služby vo vlastnej réžii možno zaradiť mestá ako Košice, Bratislava alebo Trenčín. Súčasne niektoré mestá vytvorili špecializovanú organizáciu, ktorej existencia a obsah

charakteristikou tohto spôsobu zabezpečenia je finančná a odborná náročnosť realizácie. Na druhej strane existuje skupina miest a obcí, ktorým elektronickú úradnú tabuľu, ale aj iné elektronické služby zastrešuje externý dodávateľ[19]. Subjekty podnikateľského prostredia dokážu poskytnúť vysoko profesionálne balíky a riešenia sú prispôsobené požiadavkám samosprávy a legislatíve. Ďalšia časť miest a obcí naopak zrejme v dôsledku finančnej náročnosti riešenia elektronizácie využila pomoc zo strany štátu. Vďaka vytvoreniu viacerých iniciatív zo strany štátu bolo umožnené naplniť požiadavky stanovené legislatívou aj malým mestám a obciam. V tomto prípade ide o projekt DCOM[20], ktorý je realizovaný s podporou Európskej únie z fondu Európskeho regionálneho rozvoja.

Súčasne možno poukázať na obdobné riešenie v prípade zverejňovania informácií prostredníctvom spôsobov, ktorými sú odkaz pre starostu a mobilné aplikácie. Mestá a obce tieto spôsoby informovania realizujú samostatne alebo prostredníctvom externého dodávateľa, ktorý im tieto služby dodáva spolu s oficiálnym webovým sídlom a inými elektronickými službami.

Využívanie sociálnych sietí je kľúčovou požiadavkou formulovanou zo strany verejnosti, na ktorú organizácie verejnej správy musia v záujme zachovania transparentnosti a otvorenosti reagovať. V porovnaní s vyššie uvedenými kanálmi je však podstatným spôsobom minimalizovaná finančná náročnosť využívania tejto formy informovania verejnosti. Na druhej strane je obmedzený dosah miest a obcí na samotných prevádzkovateľov sociálnych sietí nezanedbateľným rizikom. Napriek tomu ide o komunikačný kanál, ktorý z hľadiska interakcie s verejnosťou vysoko prevyšuje nie len tradičné formy informovania, ale do veľkej miery aj iné súčasné formy zdieľania informácií. V konečnom dôsledku totiž sociálne siete môžu nahradiť tradičné obežníky alebo rozhlasové a televízne stanice. Napriek tomu, že žiadny právny predpis neukladá povinnosť vytvoriť oficiálny profil na akejkoľvek sociálnej sieti, samosprávy pochopili ich dôležitosť v dnešnej spoločnosti. Zároveň sa však

---

činnosti kopíruje oblasť poskytovania elektronických služieb. Zaradiť sem možno napríklad Trnavu.

[19] Subjektov, ktoré poskytujú komplexné balíky elektronických služieb je viacero a možno sem zaradiť platformy, ako napríklad ESMAO – Elektronické služby miest a obcí, POMOSAM – Portál modernej samosprávy, WebyPortal – Webové sídla pre mestá a obce a iné.

[20] Cieľom projektu DCOM – Dátové centrum miest a obcí je vytvoriť platformu na zlepšenie poskytovania elektronických služieb verejnosti, v rámci ktorej je sústredená infraštruktúra a softvérové vybavenie.

objavuje veľa otázok súvisiacich s legalitou a legitimitou v prípade eventuálneho dominantného využívania sociálnych sietí. Súčasne je možné nazdávať sa, že len mesto a obec, ktoré je aktívne na sociálnych sieťach dokáže v plnej miere využiť benefity z nich vyplývajúce, ako napríklad dostupnosť informácií, zvýšenie interakcie s verejnosťou, zisťovanie preferencií a spokojnosti verejnosti či bezprostrednosť komunikácie.

Skúmanú problematiku informovania verejnosti je však potrebné vnímať v kontexte kľúčových výziev spoločností. Prioritne možno poukázať na vzťah informovania verejnosti a dosiahnutia účelu vo vzťahu k samotnej verejnosti, a teda poskytnutie primeraného množstva informácií v adekvátnej kvalite so zodpovedajúcimi nákladmi. Len v tom prípade môže byť verejná správa nasmerovaná k napĺňaniu intencií, ktoré sú podstatou princípu transparentnosti. Súčasne možno transparentnosť vnímať ako jednu z kľúčových kvalít, ktorá je veľmi úzko prepojená na participáciu a angažovanosť verejnosti. V tomto vzťahu je možné vysloviť presvedčenie, že vhodne zvolené a cielené informovanie môže zvýšiť iniciatívu verejnosti v rámci správy veci verejných. Súčasne by vyššia miera participácie a angažovanosti verejnosti v rozhodovacích procesoch a správe veci verejných eventuálne mohla prispieť k vyššej kvalite života, verejných statkov a služieb. V tomto kontexte možno využívanie nových foriem informovania verejnosti, charakterizovaných predovšetkým interaktivitou a časovou nenáročnosťou, vnímať ako potenciálny príspevok k zmierneniu krízy demokracie a zvýšeniu legitimity realizovaných verejných politík. V neposlednom rade je však v naznačených súvislostiach potrebné vnímať aj ekonomické výhody uvedených nových foriem, ktoré sa plne prejavujú predovšetkým pri využívaní oficiálnych profilov na sociálnych sieťach. Súčasne je však potrebné mať na zreteli bezpečnosť využívania týchto nových foriem informovania verejnosti.

Ambíciou predkladaného textu samozrejme nebolo ponúknuť všeobecne uplatniteľné riešenia, ale prioritne poukázať na významnosť nových spôsobov informovania verejnosti. Predovšetkým je potrebné túto skutočnosť zdôrazniť v kontexte ďalšieho a komplexnejšieho výskumu. Za významné možno považovať aspekty informovania verejnosti, ktorými sú napríklad aktuálnosť informácií v rámci jednotlivých foriem, využiteľnosť informácií z pohľadu verejnosti, ale aj vzťah medzi nákladmi a zamýšľaným zámerom informovania. Až po starostlivej analýze uvedených skutočností možno ponúknuť praktické riešenia a odporúčania v prospech konkrétnych spôsobov informovania verejnosti. Len tak je totiž možné dopracovať sa k verejnej správe,

ktorá bude slúžiť verejnému záujmu v zmysle produkovania kvalitných statkov a služieb, ktoré reflektujú požiadavky verejnosti na samotnú kvalitu života.

Záver

Informačné technológie v mnohých oblastiach zjednodušili každodennú rutinu a to aj napriek tomu, že tento fakt je potrebné vnímať na pozadí určitých nežiadúcich dopadov súvisiacich napríklad so zneužitím informácií, prílišnou závislosťou hraničiacou s ovládaním alebo degradáciou overených ľudských hodnôt.

Sumárne možno zdôrazniť skutočnosť, že využívanie informačných technológií pri informovaní verejnosti sa v prostredí verejnej správy ukazuje v niektorých prípadoch dokonca až ako nevyhnutné. Upriamenie pozornosti na spomenuté nové formy informovania verejnosti malo za cieľ poukázať na prieniky využívania informačných technológií a skvalitňovanie správy veci verejných. V načrtnutom zmysle možno najväčšie benefity využívania nových foriem informovania verejnosti za pomoci informačných technológií identifikovať v kontexte primárneho účelu a dôvodu existencie verejnej správy, ktorým je správa veci verejných vo verejnom záujme. Rozpracované nové spôsoby informovania disponujú potenciálom zlepšiť participáciu na správe veci verejných, čo je vo výraznom kontraste s tradičným spôsobom podieľania sa na správe veci verejných spravidla len prostredníctvom volebného aktu raz za štyri roky. V tomto zmysle sa zároveň kľúčovým spôsobom napĺňajú princípy transparentnosti a zodpovednosti, ktoré sú pre verenú správu 21. storočia v digitálnom veku veľmi dôležité. Z tohto dôvodu by územná samospráva mala adekvátnym spôsobom venovať pozornosť informovaniu verejnosti za pomoci využívania informačných technológií. Súčasne máme za to, že v ideálnom prípade by informovaná verejnosť mala byť schopná spolupracovať s verejnou správou za účelom dosiahnutia vyššej kvality verejných statkov a služieb, ako aj vyššej kvality života.

Zoznam bibliografických odkazov

ALMAN, Tomáš. 2018. Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva. In: PALÚŠ, I. - MITAĽ, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Časť 1(Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie)*. Košice: ŠafárikPress, s. 212-219. ISBN 978-80-8152-700-5.

BARDOVIČ, Jakub. 2018. Political Communication of MPS of the People´s Party – Our Slovakia in Digital Era. In: ČÁBYOVÁ, Ľ. – RYBANSKÝ, R. – BEZÁKOVÁ, Z. (eds.). *MARKETING IDENTITY: Digital mirrors – part I*. Trnava: Faculty of Mass Media Communication, University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava. s. 25-35. ISBN 978-80-8105-984-1.

BERTOT, John C. – JAEGER, Paul T. – GRIMES, Justin M. 2010. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. In: *Government Information Quarterly*. roč. 27, č. 3, 2010, s. 264-271. ISSN 0740-624X.

DOBROVODSKÝ, Róbert – KOŠIČIAROVÁ, Soňa. 2015. *Právo nainformácie*. Krakow: Spolok Slovákov v Poľsku. s. 120. ISBN: 978-83-7490-915-0.

DŽATKOVÁ, Veronika. 2017. E-participation in the Decision-Making Process in Post-Communist Countries. In: *Rocznik Administracji Publicznej*. roč. 3, 2017, s. 156 – 165. ISSN 2449-7800.

ERKKILÄ, Tero. 2012. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences.* London: Palgrave Macmillan. 279 s. ISBN 978-0-230-30005-7.

GUY, Mary. E. – ELY, Todd. L. 2018. *Essentials of Public Service: An Introduction to Contemporary Public Administration*. Irvine: Melvin & Leigh. s. 329. ISBN 978-0-99923590-4.

JESENKO, Michal. 2013. Právo na informácie a obmedzenia prístupu k informáciám. In: *Teória a prax verejnej správy (Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. s. 346-353. ISBN 978-80-8152-057-0.

LUCEY, Terry. 2005. *Management Information Systems*. London: Thomson Learning. 640 s. ISBN 978-1-84480-126-8.

MOLITORIS, Peter. 2018. Právo ako nástroj kooperatívnej verejnej správy. In: PALÚŠ, I. - MITAĽ, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Časť 1 (Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: ŠafárikPress, s. 30-36. ISBN 978-80-8152-700-5.

PICON, Antoine. 2015. *Smart Cities: A Spatialised Intelligence*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 168 s. ISBN 978-1-119-07559-2.

SCHOLL, Hans J. – Scholl, Margit C. 2014. Smart Governance: A Roadma for Research and Practice. In: KIDLING, M.- GREIFENEDER, E. (eds.)

Proceedings of the 9th iConference: Culture, Context, Computing. Berlin: IDEALS, s. 163-176. ISBN 978-0-9884900-1-7.

ŠVIKRUHA, Martin, 2018. Participácia obyvateľov obce na komunálnej Politike. In: PALÚŠ, I. - MITAĽ, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Časť 1 (Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: ŠafárikPress, s. 220-232. ISBN 978-80-8152-700-5.

WILFING, Peter. 2012. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: Komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana. s. 297. ISBN 978-80-970686-4-6.

Zákon číslo 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov

ZÖLDE, Andrea. 2018. The Digital Divide in the Context of Electronic Public Services. In: HINTEA, Ch. M. – MOLDOVAN, B. A. – RADU, B. V. – SUCIU, R. M. (eds.) *Transylvanian International Conference in Public Administration*. Cluj-Napoca: Accent. s. 564-575. ISBN 978-606-561-184-9.

Kontakt na autora

PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
ondrej.mital@upjs.sk

18. Kompetencie a úlohy obce pri presadzovaní práva na priaznivé a životné prostredie[1]

Competencies and tasks of municipalities enforcing the right a favorable environment

Michal Maslen[2]

Abstract

The paper deals with the position, tasks, powers and competencies of the municipality in the area of the right to a favorable environment enforcement. The author analyzes the legal situations in which the municipality acts as a private law entity in order to enforce the right to a favorable environment on behalf of its inhabitants and the situations in which the municipality acts as a body of the local administration providing the obligations enshrined in the environmental protection legislation. At the first the paper analyzes the legal roots of the legal position of municipalities in Roman law. The following research of the author is focused on the connection between the ancient Roman legislation and the current legislation.

Key words: Roman and current Law, municipalities, environment.

Úvod (Korene územnej samosprávy v Rímskom práve)

Problematika právneho postavenia obcí ako subjektov územnej samosprávy úzko súvisí s právnym vymedzením postavenia miestnych orgánov v doktríne a judikatúre štrasburských orgánov ochrany práv. Rada Európy považuje status miestnych orgánov za jeden z determinantov kvality práva účasti na správe vecí verejných a taktiež práva na územnú samosprávu. Miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému. Právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy. Existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka občanovi. Ochrana a

[1] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0022-17.

[2] JUDr. Michal Maslen, PhD., Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva.

posilňovanie miestnej samosprávy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci. Možno konštatovať, že uvedená doktrína nachádza svoje korene v spoločnej európskej kontinentálnej právnej tradícii vyjadrenej v rímskom práve. Podstatu miestnej správy v obdoby rímskeho práva vyjadrujú predovšetkým *coloniae a minicipia.* V prípade *coloniae* môžeme hovoriť predovšetkým o *coloniae civium Romanorum* alebo *coloniae maritimae* a o *coloniae Latinae.* Uvedené subjekty miestnej správy zažívajú najväčší rozmach v období Republiky (500 – 133 p. K.). *Coloniae maritimae* boli mestami a Rimania ich budovali predovšetkým v blízkosti mora. Príkladmi sú Ostia (350 p. K.) a Rimini (268 p. K.). Spravidla existovalo asi 300 rodín, ktoré uvedené mesto osídlilo. Každá rodina dostala približne hektár pôdy, čo však nestačilo na podporu a obživu rodiny. Veda rímskeho práva a výskum rímskych reálií predpokladá, že obyvatelia uvedených miest neboli len poľnohospodármi. Je preto pravdepodobné, že uvedené mestá plnili aj obchodnú a funkciu a podporovali remeselnú výrobu. Po roku 183 p. K. sa to zmenilo. Modena a Parma sa nenachádzali v bezprostrednej blízkosti mora a boli väčšie ako predchádzajúce kolónie. Rímske kolónie mali plné rímske občianske práva a mali vlastný senát. Druhým typom kolónii boli Latinské kolónie (coloniae Latinae), ktoré boli podstatne väčšie ako rímske kolónie. Boli to vojenské pevnosti v blízkosti alebo na nepriateľskom území a ich noví obyvatelia vlastnili veľké majetky. Predpokladá sa, že jedna rodina vlastnila pravdepodobne 12,5 až 35 hektárov pôdy. Kolonisti, ktorí sa v týchto mestách usadili, sa stali občanmi nezávislého štátu. Ak uvedenú kolóniu osídlili rímski občania, stratili občianske práva. Po návrate do Ríma však znovunadobudli občianske práva. Príkladom uvedenej kategórie osídlenia je Brindisi (246 p. K.). Založeniu kolónie predchádzala voľba troch magistrátov zo strany senátu. Magistráti mali na starostil voľbu obyvateľov, územný plán kolónie, konštrukciu opevnenia a samotnú architektúru mesta. V období neskorej Republiky (po roku 133 p. K.) začína Rím podporovať aj vznik poľnohospodárskych kolónii. V tomto období je miestna správa a politika reprezentovaná predovšetkým dvoma typmi politikov – *populares a optimates.* Prvá skupina presadzuje návrhy zákonov prostredníctvom ľudových zhromaždení a druhá skupina podporuje funkcie senátu. Pri strete uvedených záujmov vstupujú na scénu aj politici, ktorí presadzujú vznik jednotlivých kolónii za podpory armády, čo sa však v danom čase považuje za nezákonnosť, pretože kolónie vytvorené armádou by mohli mať za následok vznik samostatnej štátnej entity v rámci rímskej ríše. Napriek

tomu sa však niektorým politikom *(napr. Sulla alebo Július Ceasar)* podarilo založiť kolónie na báze armády. V čase cisárstva právomoc vytvárať nové kolónie prislúcha cisárom. V uvedenom období kolónie plnia predovšetkým úlohy podpory kultúrnej identity, t. j. majú slúžiť ako *„výkladné skrine“* Rímskeho impéria a prezentovať rímsky spôsob života. Dôsledkom uvedených funkcii však veštci obyvatelia kolónie získavajú rímske občianstvo.[3]

Druhou kategóriou osídlenia v rímskej dobe boli *municipia,* ktoré boli jednou z právnych kategórií mesta v Rímskej ríši. Práva a výsady týchto provinčných miest záviseli od kategórie, do ktorej patrili. Udelenie štatútu *municipia* bolo v skutočnosti všeobecným ústupkom *ius Latii* zahraničným komunitám. Uvedená skutočnosť bola tiež súčasťou historického procesu, ktorý zahŕňal administratívnu štruktúru mestských spoločenstiev. V cisárskych provinciách nebol rozdiel medzi rímskou a latinskou obcou. Získanie mestského štatútu sa však v jednotlivých prípadoch líšilo a miestna epigrafia dokazuje, že každé mesto malo svoj vlastný model historického vývoja. Medzi zahraničnými spoločenstvami *(civitates peregrinae)*, ktoré získali právne postavenie obce, a bývalými vojenskými osadami, ktoré sa stali obcami, bol výrazný rozdiel.[4] *Municipium* predstavuje latinský termín pre mesto alebo obec. Z etymologického hľadiska predstavovala existencia obce akúsi *„spoločenskú zmluvu“* medzi správcami daní *(municipes)* a občanmi. Povinnosti alebo *munera* boli komunálnym záväzkom, ktorý obce prevzali výmenou za výsady a ochranu občianstva. Každý občan bol *municeps*.[5] V období Kráľovstva sa *municipia* právne samostatne ešte nerozlišujú. Zlom prichádza v období Republiky. V tomto období praktické úvahy prinútili Rimanov, aby vymysleli pojem obec, ktorým sa ale rozumel osobitný štát pod právomocou Ríma. Bolo potrebné rozlíšiť rôzne typy obcí a iných osídlení, akým boli kolónie. V rannom cisárstve však uvedené rozlišovanie postupne zaniká a poslednom období existencie rímskej ríše *municipium* jednoducho predstavuje obec, ako najnižšiu úroveň miestnej samosprávy. S pobytom v obci sa pre občanom spájalo aktívne a pasívne volebné právo, povinnosť platiť dane a vojenská povinnosť.[6] Možno

---

[3]K tomu bližšie pozri: COLONIA. (dostupné na webe: https://www.livius.org/articles/concept/colonia/; 2. 9. 2019, 10:40 hod.).

[4] K tomu bližšie pozri: CORDOVANA, O. D.: Municipia, Roman Empire. (dostupné online: https://doi.org/10.1002/9781444338386.wbeah26376; 2. 9. 2019, 10:52 hod.).

[5] K tomu bližšie pozri: ABBOTT, F. F.: Municipal Administration in the Roman Empire (1926), Read Books, 2007, s.8

[6]K tomu bližšie pozri: MUNICIPIUM. (dostupné na webe: https://www.revolvy.com/page/Municipium?cr=1; 2. 9. 2019, 11:30 hod.)

tak dospieť k čiastkovému záveru, že predovšetkým rímske právo vytvorilo v kontinentálnom právnom priestore základy územnej samosprávy. Aj keď v uvedenom období ešte nemožno hovoriť o rýdzo samosprávnych subjektoch, pretože uvedené v sebe kombinovali štátosprávne a samosprávne prvky, nepochybne však predmetné subjekty vytvorili právne predpoklady pre existenciu dnešnej územnej samosprávy.

1. Právo na priaznivé životné prostredie

Ústavnoprávne základy ochrany životného prostredia zaradil ústavodarca do čl. 44 a 45 Ústavy SR. Podľa **čl. 44 Ústavy**: „*(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. ... (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. ... (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. ... (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov. ... (5) Poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti. ... (6) Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 5 ustanoví zákon.“* Podľa **čl. 45 Ústavy** *„Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.“* Z uvedeného tak vyplýva, že ústavná úprava práva na ochranu životného prostredia sa dotýka troch oblastí. Tou prvou je právo na priaznivé životné prostredie, druhou je právo na informácie o životnom prostredí a treťou oblasťou ústavnej úpravy je ustanovenie povinnosti štátu, ale aj iným subjektom pri ochrane životného prostredia.[7] Okrem citovaných ustanovení súvisí s ústavným rámcom vymedzenia ochrany životného prostredia aj úprava **čl. 4 Ústavy**.[8]

---

[7] MAJERČÁK, T.: *Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie.* In: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011, s. 9.

[8] Podľa čl. 4 Ústavy: *„(1) Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií. ... (2) Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím*

Právna veda rovnako ako súdna judikatúra akceptujú záver, že právna ochrana práva na životné prostredie v dnešnom chápaní nezahŕňa len prírodne zdroje a objekty ochrany prírody, ale aj krajinu v jej antropocentrickom význame. Súčasťou životného prostredia je preto aj oblasť prístupu ku kultúrnemu dedičstvu, predovšetkým v jeho hmotnej podobe, ale aj oblasť ochrany verejného zdravia.[9] Do uvedenej úpravy zasahuje aj právna úprava v oblasti energetiky a jadrového dozoru. Doposiaľ sa však právna veda ani súdna judikatúra nezhodla v tom, či Ústava Slovenskej republiky a ústavný poriadok Českej republiky považuje životné prostredie iba za určitú hodnotu, ktorá takpovediac *„environmentalizuje"* ostatné ústavne zaručené práva, alebo či Ústava Slovenskej republiky a ústavný poriadok Českej republiky chránia životné prostredie prostredníctvom individuálne ústavne zaručeného práva. Problematická je aj interakcia práva na priaznivé životné prostredie s ostatnými ústavne zaručenými právami. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a z rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky možno zovšeobecniť určitú interakciu tohto práva s právom na súkromie, s právom na pokojné užívanie majetku, resp. vlastníckym právom a so slobodou podnikania. V judikatúre ESĽP sa objavujú aj určité snahy sťažovateľov prepojiť právo na priaznivé životné prostredie so slobodou myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery. Právo na priaznivé životné prostredie s uvedenými právami buď koliduje, alebo ich rozvíja. Rovnako nie je v našom právnom priestore vyriešená ani otázka nositeľa tohto práva. Právna veda ani súdna judikatúra nepovažuje za sporné, že toto právo prislúcha fyzickým osobám. Slovenská judikatúra doposiaľ odmieta priznať právo na priaznivé životné prostredie právnickým osobám. Na druhej strane Ústavný súd Českej republiky už prezentoval právny názor, v ktorom priznal postavenie nositeľa práva na priaznivé životné prostredie občianskemu združeniu na ochranu životného prostredia.[10] V judikatúre Ústavného súdu Slovenskej

---

sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon."

[9] Práve preto je potrebné vnímať ústavný rámec ochrany životného prostredia v širšej súvislosti s obsahom čl. 43 ods. 2, čl. 40, ale aj čl. 20 ods. 3 ústavy.

[10] K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu ČR zo dňa I. ÚS 59/14 zo dňa 30. mája 2014.

republiky sa objavujú rozhodnutia o sťažnostiach, v ktorých obce žiadajú priznať postavenie nositeľa práva na priaznivé životné prostredie. Tieto snahy však ostávajú bez úspechu.

Ústavným vyjadrením práva na priaznivé životné prostredie sa ústavodarca rozhodol postaviť požiadavku ochrany životného prostredia na rovnakú úroveň ako iné ústavne zaručené práva jednotlivca, resp. hodnoty garantované štátnou (verejnou) mocou. Tým potvrdil dôležitosť už predtým prijatej zákonnej právnej úpravy obsiahnutej v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí. Na druhej strane býva právo na životné prostredie (najmä z prostredia náuky medzinárodného práva) zaraďované medzi práva, ktoré sa zatiaľ vyznačujú nízkym stupňom ochrany a vynútiteľnosti. Podľa literatúry a judikatúry medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov v oblasti ochrany ľudských práv je možná i jeho nepriama ochrana prostredníctvom iných kodifikovaných a uznaných ľudských práv, najmä občianskych a politických práv.[11]

Podľa niektorých názorov ochrana životného prostredia nenadobúda prostredníctvom zakotvenia práva na priaznivé životné prostredie podobu ústavne zaručeného práva jednotlivca, ale získava podobu celospoločensky **deklarovaného cieľa** či princípu a **ústavne chránenej hodnoty** v objektívnom zmysle. Ústavodarca týmto spôsobom spája základné práva a slobody s potrebou ochrany životného prostredia a zreteľne sa prikláňa k teoretickému prístupu obhajujúcemu koncept environmentálnych základných práv. Avšak uplatňovanie tzv. ekologizácie pri výkone ostatných ľudských práv a základných slobôd zaručených Ústavou SR môže byť zároveň podľa tohto názoru značne komplikované. Zo samotného obsahového vymedzenia práva na priaznivé životné prostredie nemusí byť najmä v procese jeho transpozície do zákonov z oblasti správneho práva a práva životného prostredia jednoznačné, či chcel ústavodarca zakotviť hmotné právo na životné prostredie, alebo skôr všeobecnú záruku ustanovujúcu zodpovednosť pri ochrane životného prostredia.[12] Najmä preto právna veda a súdna judikatúra presadzuje názor, že

---

[11] JANKUV, J.: *Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950).* In: Rada Európy a ochrana životného prostredia. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2008, s. 94.

[12] Napr. podľa nálezu Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 17/95 sa v súlade s čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd možno práva podľa čl. 35 ods. 1 a 2 Listiny domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Ústavný súd Českej republiky k tomu uviedol, že právo na priaznivé

je toto právo potrebné interpretovať predovšetkým ako všeobecne chránenú ústavnú hodnotu.

V rámci procesu ekologizácie ľudských práv cítiť výrazný **konflikt antropocentrizmu a ekocentrizmu**, resp. biocentrizmu. Tento konflikt zároveň vytvoril impulz pre vznik troch hlavných prístupov právnej teórie k procesu ekologizácie ľudských práv, a to podľa miery presadenia antropocentrického alebo ekocentrického prístupu k pojmu životného prostredia.

Prvý prístup zdôrazňuje antropocentrický pohľad na životné prostredie, ľudské práva a proces ich ekologizácie. Vo svojej podstate táto skutočnosť znamená, že súčasný katalóg ľudských práv interpretujú orgány aplikácie práva extenzívnym spôsobom a nachádzajú v nich environmentálny rozmer. Tento pohľad je kritizovaný najmä pre svoje číre antropocentrické nazeranie na ľudské práva a na človeka, ktorému má životné prostredie slúžiť a poskytovať ekonomický úžitok. Kritiku vyvoláva taktiež aj extenzívna interpretácia ľudských práv, ktorá často koliduje s princípom legitímnych očakávaní, a to najmä vo forme predvídateľnosti rozhodovania orgánov súdnej moci.

Aj z týchto príčin stavia **druhý prístup** do popredia potrebu vzniku a ústavnej garancie nových „environmentálnych základných práv“, a to buď procesných práv, alebo dokonca hmotného práva na životné prostredie. Tento prístup už nepodriaďuje životné prostredie ekonomickým potrebám človeka, ale považuje ho za súčasť životného prostredia. Zdôrazňuje univerzálny aspekt životného prostredia a požiadavku jeho zachovania pre budúce generácie. Konštituovanie procesných práv ochrany životného prostredia alebo dokonca hmotného práva na životné prostredie vyvoláva potreba čo najhlbšieho zakotvenia ochrany životného prostredia ako *conditio sine qua non* pre život na Zemi a realizáciu ostatných základných práv a slobôd. Takéto zakotvenie v sebe zároveň zahŕňa aj určité nároky voči verejnej moci a jej zodpovednosť za napĺňanie uvedeného prístupu v podobe regulácie a obmedzovanie zásahov, či aktivít, ktoré by mohli nepriaznivo ovplyvniť stav životného prostredia alebo jeho trvalo udržateľný rozvoj. Kritiku tohto prístupu zakladá právna veda najmä na pochybnosti o možnostiach realizovateľnosti takého postoja k právam na životné prostredie. Predmet jeho regulácie nie je jednoznačný a často sa

---

životné prostredie je nepochybne právo s relatívnym obsahom a je potrebné ho vykladať v mnohých aspektoch a vždy so zreteľom ku konkrétnej veci.

odlišuje. Problematika životného prostredia navyše často presahuje štátne hranice a zasahuje aj iné štátne územia.

Problematickým z hľadiska jeho aplikácie a interpretácie je aj odlišný stav životného prostredia v jednotlivých štátoch. Preto nemôže mať povahu verejného subjektívneho práva, ktoré by bolo priamo vymáhateľné a z hľadiska svojho charakteru preto nie je zaraditeľné medzi základné ľudské práva. Určitý kompromis medzi predchádzajúcimi dvoma prístupmi predstavuje **tretí spôsob** ochrany životného prostredia na ústavnoprávnej úrovni, ktorý požiadavku na vytvorenie nových environmentálnych práv presadzuje výlučne v procesnej rovine formou zakotvenia práva na informácie o životnom prostredí, účasťou na rozhodovaní v otázkach životného prostredia a práva domáhať sa ochrany a náhrady škody na životnom prostredí. Tretí prístup preto presadzuje predovšetkým informovanú verejnosť, ktorá má v prípade výskytu negatívnych zásahov do životného prostredia potenciál domáhať sa súdnej ochrany a je dostatočnou zárukou prehĺbenia ochrany životného prostredia.[13]

Problémy pri aplikácii práva na priaznivé životné prostredie spočívajú ďalej aj v rozmanitosti možných foriem zásahov do práva na priaznivé životné prostredie. Súdna judikatúra si tento fakt uvedomuje a dodáva, že typicky môže ísť napr. o znečistenie ovzdušia, vody, pôdy, čo môže mať nesporný vplyv na kvalitu životného prostredia aj mimo faktického zásahu. Následok činnosti zasahujúcej do životného prostredia nemusí prejaviť vždy prejaviť iba v mieste zásahu. Hovorí sa, že životné prostredie nepozná štátne hranice. Vyslovuje preto záver, ktorý odráža jeden z problémov ochrany životného prostredia, a to, že príroda nie je sama schopná postaviť sa na vlastnú obranu proti ľudskej spoločnosti a brojiť „ľudskými“ prostriedkami proti zásahom človeka.[14]

---

[13] Bližšie pozri KOKEŠ, M. In: Wagnerová, E. et al.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 710-713.

[14] Právo však toto špecifikum ochrany životného prostredia neopomína a snaží sa naň reagovať tým, že verejnosti (najčastejšie občianskym združeniam) priznáva osobitné práva, prostredníctvom ktorých sa môžu o ochranu životného prostredia zasadzovať. Občianske združenia majú právo na informácie o prebiehajúcich správnych konania a právo zúčastniť sa týchto konaní. Príklad tohto kompromisu ilustruje aj Ústava Poľskej republiky. Ústavne zaručeným právom je preto v Poľskej republike len právo na informácie o stave a ochrane životného prostredia, ktoré zakotvuje čl. 74 ods. 3 Ústavy Poľskej republiky. (Bližšie pozri RADECKI, W.: *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví podle polského práva.* In: Damohorský, M. – Stejskal, V. (eds.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu. Praha : Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 11.)

2. Právne postavenie obcí pri ochrane životného prostredia (kompetencie a úlohy)

Ústava Slovenskej republiky v čl. 64 považuje obec za základ územnej samosprávy. Právne postavenie obce Ústava Slovenskej republiky bližšie vymedzuje v čl. 64a a čl. 65.[15] Uvedené vymedzenie sa premieta v § 1 ods. 1 a 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon SNR č. 369/1990 Zb.“).[16] Podľa čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestne samosprávy *„miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“*.

Samosprávu definuje zákon SNR č. 369/1990 Zb. v § 4 ods. 1, podľa ktorého *„Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.“*

Slovenský zákonodarca tak vymedzil samosprávnu pôsobnosť obce negatívnym spôsobom vo vzťahu k štátnej správe a zároveň v § 4 ods. 3 uvedeného zákona exemplifikatívne ustanovil výpočet samosprávnych úloh. Výpočet oprávnení je len demonštratívny a oprávňuje k uskutočňovaniu iných

---

[15] Podľa čl. 64 Ústavy Slovenskej republiky: *„Základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok.“* Podľa čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky: *„Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.“* Podľa čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky: *„(1) Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. ... (2) Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.“*

[16] Podľa § 1 ods. 1 a 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. *„Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. ... (2) Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy.“*

nevyhnutných úloh s prihliadnutím na limity ustanovené v § 4 ods. 1 zákona. Medzi právomoci obce zakotvené v § 4 ods. 3 uvedeného zákona zaradil zákonodarca aj právny nástroj ochrany životného prostredia.[17]

Samospráva však v oblasti regulácie spoločenských vzťahov nekoná výlučne samostatne a oddelene od orgánov štátnej správy. Príkladom v tomto smere môže byť aj právomoc obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach štátnej správy podľa čl. 71 Ústavy Slovenskej republiky.[18] Normotvornú právomoc obec v takom prípade vykonáva len na základe výslovného splnomocnenia zákona a v jeho medziach. Takéto nariadenia musia byť v súlade aj s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

2.1Normotvorná právomoc obce v oblasti ochrany životného prostredia

Ilustrácii vzťahu normotvornej právomoci obcí vo veciach samosprávy a vo veci preneseného výkonu štátnej správy môže slúžiť viacero rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky. Príkladom môže byť oblasť právnej regulácie a ochrany hospodárskych zvierat alebo ochrana ovzdušia.
Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 88/01 z 19. februára 2003 sa netýkalo priamo otázky ochrany zvierat, ale – v rámci otázky súladu všeobecne záväzného nariadenia obce Golianovo z 25. júna 1999 o zásadách chovu hospodárskych zvierat a spoločenských zvierat chovaných v domácnosti v intraviláne obce Golianovo s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, so zákonom SNR č. 369/1990

---

[17] Podľa § 4 ods. 3 písm. g) zákona SNR č. 369/1990 Zb. *obec pri výkone samosprávy okrem iného zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp a miestnu verejnú dopravu.* Okrem toho *obec* podľa § 4 ods. 3 písm. h) uvedeného zákona *utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce,* ***chráni životné prostredie,*** *ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport.*

[18] Podľa čl. 71 Ústavy Slovenskej republiky: *„(1) Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. ... (2) Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.“*

Zb. o obecnom zriadení a so zákonom NR SR č. 337/1998 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 337/1998 Z. z.) – sa zaoberalo ústavnoprávnou dimenziou právomoci obce ako samosprávneho subjektu. Generálny prokurátor Slovenskej republiky uvedenému nariadeniu vytýkal najmä to, že ho samospráva nevydala na plnenie úloh štátnej správy, ale nad rámec svojej samosprávnej normotvornej právomoci. Národná rada Slovenskej republiky – podľa jeho názoru – nepreniesla na obce úlohy štátnej správy a orgány územnej samosprávy ani nezaradila medzi orgány na ochranu zvierat. Obecné zastupiteľstvo tak vydalo nariadenie na základe právomoci, ktorú si *de facto* samo udelilo. Navyše všeobecne záväzné nariadenie obmedzovalo vlastníkov hospodárskych zvierat. V čl. 5 ustanovovalo maximálny počet hospodárskych zvierat, ktoré môže ich majiteľ chovať na jednom pozemku.[19] Obec Golianovo argumentovala tým, že chcela iba usmerniť chov v zmysle zákona č. 337/1998 Z. z. na základe požiadaviek obyvateľov obce. Výkon samosprávy obce najmä pri utváraní a ochrane zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce, pri ochrane životného prostredia sa nutne prelínal s jej právomocou podľa § 13 ods. 1 písm. b) zákona č. 337/1998 Z. z., t. j. s právomocou usmerňovať a evidovať chov hospodárskych zvierat a zvierat chovaných v domácnostiach a tiež povinnosťou utvárať predpoklady na zdravé životné podmienky, pracovné podmienky a zdravý spôsob života v zmysle § 10 písm. a) zákona NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd nesúhlasil s právnou argumentáciou obce. Znenie vyššie označených článkov napadnutého nariadenia išlo podľa neho nad rámec medzí, zákazov alebo povinností, ktoré boli upravené v citovaných zákonoch. Obecné zastupiteľstvo desinterpretovalo zákonný text a nesprávne ho aplikovalo na

---

[19] *čl. 5 Všeobecne záväzného nariadenia - Kapacita chovu*
V intraviláne obce je povolený chov hospodárskych zvierat na jednom stavebnom pozemku spolu 3 veľké dobytčie jednotky (1 VDJ = 500 kg), spolu 1 500 kg/živej hmotnosti všetkých chovaných zvierat, napr:
- dojnica 3 ks, mladý dobytok 5 ks
- ošípané pre výkrm 9 ks
- hydina 100 ks
- ovce, koza 15 ks
- kôň 2 ks, žriebä 6 ks
- králik 100 ks.

miestne pomery. Výklad pojmu *„usmerňovať a evidovať chov“* zakotvení v uvedenom všeobecne záväznom nariadení kolidoval predovšetkým s vlastníckou slobodou zakotvenou v čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky.

Iný príklad z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky poukazuje na aplikáciu právomoci obce pri vyberaní poplatkov za znečisťovanie ovzdušia. Pôsobnosť obcí je upravená zákonom č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 2 tak, že zákonodarca obec zaraďuje medzi orgány ochrany ovzdušia.[20] V § 27 ods. 1 písm. c) zákona č. 137/2010 Z. z. vymedzené právne postavenie obce vo vzťahu k vydávaniu súhlasov na malé zdroje znečistenia ovzdušia.[21] V čase rozhodovania Ústavného súdu bola uvedená právomoc obce upravená v § 34 zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) (ďalej ako „zákon č. 478/2002“).

Generálny prokurátor Slovenskej republiky napadol ústavnosť všeobecne záväzného nariadenia mesta Snina č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, ktoré nadobudlo účinnosť 11. mája 1998. Jeho doplnok č. 1, ktorým bolo do nariadenia inkorporované ustanovenie čl. 4 ods. 3 tvoriace predmet tohto návrhu, nadobudol účinnosť 14. júna 2002. Mesto Snina nariadením zakázalo vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia[22] odpájaním sa od jestvujúceho centrálneho zdroja tepla. Mesto tým – podľa názoru generálneho prokurátora Slovenskej republiky – pochybilo, pretože na vydanie zákazu takouto formou nebolo oprávnené zákonom. Pôsobnosť obcí v oblasti ochrany ovzdušia a s tým súvisiacich poplatkov je preneseným výkonom štátnej správy, a preto na vydávanie všeobecne záväzného nariadenia bolo potrebné výslovné zákonné splnomocnenie. Obec mala navyše podľa § 34 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona

---

[20] *„O poplatku právnickej osoby a fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie, ktorá prevádzkuje malý zdroj znečisťovania ovzdušia (ďalej len „prevádzkovateľ malého zdroja“), rozhoduje v prenesenom výkone štátnej správy obec.“*

[21] *„Obec pri prenesenom výkone štátnej správy v oblasti ochrany ovzdušia ... vydáva súhlas pre malé zdroje podľa § 17 ods. 1 písm. a), c) a f), ...“*

[22] Zdrojom znečisťovania ovzdušia bol v zmysle § 3 zákona 478/2002 Z. z. technologický celok, sklad alebo skládka palív, surovín a produktov, skládka odpadov, lom alebo iná plocha s možnosťou zaparenia, horenia alebo úletu znečisťujúcich látok alebo iná stavba, objekt, zariadenie a činnosť, ktorá znečisťuje alebo môže znečisťovať ovzdušie, teda stacionárny zdroj znečistenia. Stacionárne zdroje sa členia na veľké, stredné a malé. O malom zdroji ovzdušia možno hovoriť, ak podľa zákona nejde o veľký alebo stredný zdroj znečistenia ovzdušia.

č. 478/2002 Z. z. právo i povinnosť vydávať súhlas na povoľovanie malých zdrojov vrátane ich zmien a na ich užívanie, ako i určiť podmienky ich prevádzkovania. Túto činnosť však musela vykonávať v režime zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Z toho vyplýva, že obec nemohla paušálne zakázať vytváranie nových malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, ale o každej žiadosti tohto druhu musí rozhodnúť individuálne rozhodnutím. Zo strany obce tak došlo k zámene normotvornej právomoci s rozhodovacou právomocou. Ústavný súd Slovenskej republiky vydal v predmetnej problematike nález (sp. zn. I. ÚS 129/04 z 12. novembra 2004)[23]. Preskúmal predovšetkým otázku, či napadnuté všeobecne záväzné nariadenie bolo vydané na základe pôvodnej (originálnej) normotvornej pôsobnosti mesta alebo na základe jeho prenesenej normotvornej pôsobnosti. Ústavný súd dospel k záveru, že Mestské zastupiteľstvo v meste Snina pri vydaní doplnku č. 1 k nariadeniu nepostupovalo ústavne predpísaným spôsobom. Vybočilo z medzí prenesenej normotvornej pôsobnosti podľa čl. 71 ods. 2 ústavy, pretože zákony upravujúce danú problematiku neobsahovali výslovné splnomocnenie pre obce, na základe ktorého by mohli zakotviť všeobecný zákaz vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálneho zdroja tepla. V čl. 4 ods. 3 nariadenia mesto Snina uložilo nekonkretizovaným subjektom zákaz, ktorý neukladá žiadny zákon, a na uloženie ktorého nebolo splnomocnené žiadnym zákonom. V dôsledku toho postupovalo protiústavne a dostalo sa do rozporu aj s prvou vetou § 6 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb.

2.2Obce ako nositelia práva na priaznivé životné prostredie

Viacero sťažností a rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky sa viaže k problematike nositeľov práva na priaznivé životné prostredie. Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky odmieta skutočnosť, že by nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, a teda jeho subjektom, mohla byť aj právnická osoba. Vo svojich rozhodnutiach Ústavný súd Slovenskej republiky striktne trvá na názore, že nositeľom, resp. subjektom práva na priaznivé životné prostredie je vždy iba fyzická osoba. Nikdy nemôže byť subjektom tohto práva

[23] Uverejnený bol v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 279, pod č. 665/2004.

právnická osoba, pretože tá nemá spôsobilosť byť nositeľom práva na priaznivé životné prostredie.[24]

Účelom čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je garancia priaznivého životného prostredia. Ústavný súd Slovenskej republiky považuje toto právo za subjektívne právo verejnej povahy. Každá fyzická osoba má z tohto dôvodu nárok domáhať sa práva na priaznivé životné prostredie voči štátu. Uvedené právo je nerozlučné späté s požiadavkami na vedecko-technický rozvoj a s požiadavkami človeka na dôstojný život. Ústavný súd Slovenskej republiky preto vytvoril doktrínu, podľa ktorej sú právne normy tvorene ľudom. Vzhľadom na to, že ľud vytvára právne normy, subjektom práva na priaznivé životné prostredie je preto vždy len fyzická osoba, a nikdy nie právnická osoba, a to aj preto, že stav a úroveň životného prostredia určuje kvalitu ľudského života, a teda nie kvalitu existencie právnických osôb.[25] Treba povedať, že aj samotná Ústava Slovenskej republiky tak trochu „navádza" k tomuto názoru, pretože podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky *„Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo."* Na druhej strane táto doktrína nezohľadňuje § 18 ods. 2 písm. a) zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, podľa ktorého *„Právnickými osobami sú: ... a) združenia fyzických alebo právnických osôb, ..."* , a to v kontexte čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V právnom štáte si zákony neodporujú a právny poriadok je celistvý a kompaktný. Pokiaľ sú však právnické osoby tvorené fyzickými osobami, alebo združujú fyzické osoby, uvedené doktrína odvodená od čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nie je ucelená, a to minimálne v kontexte nálezu Ústavného súdu Českej republiky č. j. I. ÚS 59/14 zo dňa 30. 5. 2014, ktorý v určitej obmedzenej miere priznal občianskym združeniam ako právnickým osobám spôsobilosť byť nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, pokiaľ vykonávajú uvedené právo na území pobytu fyzických osôb, ktoré združujú. Pri občianskych združeniach vyslovil Ústavný súd Českej republiky ešte podmienku, že uvedené občianske združenia musia mať vyjadrenú ochranu životného prostredia ako účel svojej právnej existencie vo svojom zakladajúcom dokumente, napr. v stanovách. Miestnym vzťahom môže byť sídlo spolku, resp. občianskeho združenia alebo

[24] K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 93/08-31

[25] K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 100/08-32

vlastnícke právo k nehnuteľnosti potenciálne dotknutých vlastníkov a členov združenia. Judikatúra tvrdí, že na uplatnenie vecnej legitimácie navrhovateľa nie je nevyhnutná kumulácia ekologického účelu a miestneho vzťahu združenia. Práve naopak samotný miestny vzťah združenia k lokalite môže byť postačujúci a združenie nemusí byť primárne založené za účelom ochrany životného prostredia. Združenie preto môže byť založené za účelom ochrany záujmov obyvateľov dotknutej lokality. V iných prípadoch však môže pre úspešné uplatnenie aktívnej legitimácie postačovať účel založenia združenie a jeho tzv. „etablovanosť" v spoločenskom a právnom priestore. Judikatúra tento atribút nazýva tzv. „zavedenosť združenia". Skutočnosť, že občan dá prednosť uplatňovaniu svojich práv prostredníctvom združenia mu nemôže byť na ujmu. Judikatúra však na záver tohto prípadu nezabudla zdôrazniť, že kritéria aktívnej legitimácie na podávanie ústavnej sťažnosti pre porušenie čl. 35 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd vzťahuje primárne k združeniam, ktorých hlavným predmetom činnosti je ochrana životného prostredia.

Napriek tomu sa Ústavný súd Slovenskej republiky pridržiava línie, podľa ktorej je subjektom práva na priaznivé životné prostredie iba fyzická osoba. Pozitívny záväzok štátu zabezpečiť každému priaznivé životné prostredie má znamenať aj povinnosť stíhať protiprávne konania poškodzujúce životné prostredie. Tento záväzok sa však viaže iba k fyzickým osobám.[26] K rovnakému záveru dospel Ústavný súd Slovenskej republiky v prípade sťažnosti právnickej osoby spojenej s účasťou na tvorbe koncepčného materiálu. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto prípade sťažnosť zamietol, pretože sťažnosť podala právnická osoba a tá nie je subjektom práva na priaznivé životné prostredie.[27]

Od uvedenej línie neustúpil Ústavný súd Slovenskej republiky ani v prípade sťažností obcí. V roku 2011 obec V. namietala porušenie práva na priaznivé životné prostredie pri vydaní integrovaného povolenia na výkon činnosti skládky nie nebezpečného odpadu. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto prípade rozhodol, že obec ako právnická osoba nie je oprávnenou osobou na podanie sťažnosti vo veci porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej

[26] K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 95/08-29

[27] K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 102/08-34

republiky.[28] Napriek tomu je tento argument minimálne v kontexte českej súdnej judikatúry sporný, a to aj preto, že podľa čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky *„Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon."* Rovnako podľa § 1 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení *„Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon."* Obdobne potom rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky aj roku 2012, a to Uznesením sp. zn. III. ÚS 288/2012-17, zo dňa 26. júna 2012. V tomto prípade podala obec sťažnosť na porušenie práva na súkromie a práva na priaznivé životné prostredie pre rozhodnutie o ťažbe štrkopiesku. Ústavný súd Slovenskej republiky však opätovne vyslovil záver, že obec je neoprávnená osoba na podanie sťažnosti pre porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Postavenie právnických osôb vo všeobecnosti upravujú §§ 18 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 40/1964 Zb."). Podľa § 18 ods. 1 tohto zákona *„spôsobilosť mať práva a povinnosti majú aj právnické osoby."* Odsek 2 tohto paragrafu upravuje výpočet právnických osôb a zaraďuje medzi aj *... a) združenia fyzických alebo právnických osôb, a ... c) jednotky územnej samosprávy,"*. § 19a ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. ustanovuje pravidlo, že *„Spôsobilosť právnickej osoby nadobúdať práva a povinnosti môže byť obmedzená len zákonom."* Postavenie občianskych združení v Slovenskej republike upravuje zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov. Podľa § 1 tohto zákona *„(1) Občania majú právo slobodne sa združovať. ... (2) Na výkon tohto práva nie je potrebné povolenie štátneho orgánu."* Podľa § 2 ods. 1 a ods. 3 uvedeného zákona *„Občania môžu zakladať spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia, ako aj odborové organizácie (ďalej len „združenia") a združovať sa v nich. ... Združenia sú právnickými osobami. Do ich postavenia a činnosti môžu štátne orgány zasahovať len v medziach zákona."* Z uvedených ustanovení preto podľa môjho názoru vyplýva, že občianske združenia ako subjekty práva umožňujú predovšetkým fyzickým osobám, aby sa právne relevantným spôsobom združovali, t. j. spájali za určitým účelom, a aby tak posilnili svoje faktické a právne postavenie. Niet preto pochýb o tom, že

[28] K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. januára 2011, sp. zn. IV. ÚS 2/2011-41.

občianske združenia umožňujú svojim členom realizovať ich právach a nadväzovať vzťahy s inými subjektmi. Účelom združovania v tomto smere môže byť akýkoľvek zákonom nezakázaný dôvod, ktorý má celospoločenský, skupinový alebo miestny význam. Právna úprava sa v tomto smere preto veľmi neodlišuje od českej právnej úpravy a uvedené rozhodnutie je preto možné interpretačne použiť aj na postavenie občianskych združení v rámci slovenskej právnej úpravy.

Obdobne možno vnímať aj právnu úpravu postavenia obcí podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon SNR č. 369/1990 Zb.“). Podľa § 1 ods. 1 tohto zákona *„Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.“* Podľa § 3 písm. h) tohto zákona *„Obec pri výkone samosprávy ... h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport, ...“* V danom prípade preto podľa môjho názoru právna úprava rovnako umožňuje, aby obyvatelia obce realizovali niektoré svoje práva práve prostredníctvom obce, v ktorej žijú. Právna úprava na Slovensku podľa môjho názoru umožňuje, ba priam navádza k tomu, aby obce pomáhali svojim obyvateľom realizovať ich právo na priaznivé životné prostredie. Všeobecnú klauzulu vzťahujúcu sa na samosprávu obce upravuje § 4 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb., podľa ktorého *„Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.“* Pri spojení oboch ustanovení je možné odvodiť tézu, že pokiaľ fyzické osoby nevykonávajú svoje právo na priaznivé životné prostredie, môže ho v danej lokalite v rámci samosprávnej pôsobnosti realizovať v mene svojich obyvateľov práve obec. Na právne postavenie obcí pri výkone samosprávy možno v zásade až na niektoré výnimky (ako napr. komunálna normotvorba) aplikovať čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“* V prípade, že slovenská právna úprava výslovne neobmedzuje právnické osoby v spôsobilosti nadobúdať právo na priaznivé životné prostredie, možno

v zmysle ústavnej zásady čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 19a ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. a s § 1 ods. 1, § 4 ods. 1 a ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. a v spojení s § 1, § 2 ods. 1 a ods. 3 a § 3 zákona č. 83/1990 Zb. konštatovať, že slovenská právna úprava nezakazuje, ani neobmedzuje obce a občianske združenia ako osobitne typy právnických osôb v spôsobilosti nadobúdať a realizovať právo na priaznivé životné prostredie. Tomuto tvrdeniu svedčí ako obsah ustanovenia čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“* Vzhľadom na to, že zákonné medze výkonu práva na priaznivé životné prostredie nezakazujú výkon tohto práva právnickým osobám ako súkromným (a teda aj samosprávnym) subjektom, možno podľa môjho názoru priznať aktívnu legitimáciu na podanie ústavnej sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie v spojení s právom na súdnu a inú právnu ochranu aj občianskym združeniam a obciam, a to za podmienok ustanovených nálezom Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 30. Mája 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

2.3Participačné práva obce a záverečná časť jadrovej energetiky

Záverečná časť jadrovej energetiky v podstate predstavuje tú časť mierového využívania jadrovej energie, v ktorej už nedochádza k energetickej produkcii a k palivovému cyklu.[29] Vyhorené jadrové palivo a rádioaktívny odpad sa v tejto časti jadrovej energetiky najskôr skladuje v špeciálnych uspôsobených skladoch a následne po uplynutí doby 50 rokov sa má natrvalo uložiť do zemskej kôry a zabezpečiť pred rádioaktívnym žiarením do prostredia zemskej kôry. Na uvedený účel má slúžiť práve hlbinné úložisko, ktoré veda jadrovej fyziky a právna úprava považuje za jadrové zariadenie pre ukladanie vyhoretého jadrového paliva a rádioaktívnych odpadov, ktoré je umiestnené pod zemou - obvykle viac ako niekoľko sto metrov pod povrchom - v stabilnej geologickej formácii, ktoré zabezpečuje dlhodobú izoláciu rádionuklidov od biosféry. Tento typ úložiska slúži na trvalé uloženie vysokoaktívnych a stredneaktívnych odpadov s dlhým polčasom rozpadu alebo priamo vyhoretého jadrového paliva v špeciálne vybraných geologických útvaroch. Vývoj Hlbinného úložiska je dlhodobý proces, ktorý začal už pred niekoľkými

[29] K tomu bližšie pozri: NOVOTNÁ, M. – VARGA, P.: International and supranational aspects of nuclear liability. In: : Law review. - ISSN 2029-4239. - online; No. 1 (15), (2017), p. 38-60.

desiatkami rokov výskumnými činnosťami. V určitom štádiu, podľa všeobecného konsenzu a skúseností zo zahraničia, avšak čo najskôr je potrebné začať zapájať verejnosť do projektu, predovšetkým pri rozhodovaní o výbere finálnej lokality pre umiestnenie hlbinného úložiska. V podmienkach Slovenskej republiky by zapájanie verejnosti počas vývoja hlbinného úložiska do výberu lokality malo nadviazať na predchádzajúce výskumné činnosti, na stanovenie kritérií pre výber lokality podľa medzinárodných odporúčaní a predovšetkým na geologický prieskum. Vývoj hlbinného úložiska má v každej krajine svoje špecifiká a nadväzuje na domáce technologické či výskumno-vývojové prostredie, energetickú politiku a inventár, geologické podmienky, spoločenské prostredie a politickú situáciu. Treba však povedať, že na základe kritérií ustanovených medzinárodným právom verejným nie je možné jednoznačne klasifikovať fázu vývoja hlbinného úložiska na Slovensku, pretože niektoré činnosti boli rozvinuté do väčších podrobností a zodpovedajú pokročilejším fázam (napr. geologický prieskum) a niektoré sú aj vďaka dlhému prerušeniu činností stále v procese plánovania (predovšetkým informovanie a zapojenie verejnosti). Kľúčová a strategická v tomto smere je predovšetkým komunikácia s verejnosťou.

Problematika spolupráce s verejnosťou je upravená v primárnom práve Európskej únie, konkrétne v čl. 37 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu únie[30] v platnom znení, podľa ktorého *„Každý členský štát bude predkladať Komisii také všeobecné údaje týkajúce sa plánov ukladania rádioaktívnych odpadov v akejkoľvek forme, aby bolo možné určiť, či plnenie týchto plánov môže spôsobiť rádioaktívnu kontamináciu vody, pôdy alebo ovzdušia iného členského štátu. Komisia predloží svoje stanovisko do šiestich mesiacov po porade so skupinou expertov podľa článku 31.“* Uvedenú oblasť spoločenských vzťahov upravuje aj sekundárne právo,[31] predovšetkým

- smernica Rady č. 2011/70/EURATOM z 19. júla 2011, ktorou sa zriaďuje rámec Spoločenstva pre zodpovedné a bezpečné nakladanie s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom.

[30] K tomu bližšie pozri: VARGA, P. : System of European Union law and the EURATOM treaty. In: : Konvergencia a divergencia zodpovednostných vzťahov jadrového a civilného práva. - Praha : Leges, 2015. - ISBN 978-80-7502-102-1. - S. 55-71.

[31] Ktomu bližšie pozri: NOVOTNÁ, M. – VARGA, P. : The relation of the EU law and the nuclear liability legislation: Possibilities, limits and mutual interaction. In: : Societas et iurisprudentia. - ISSN 1339-5467. - online; Roč. 2, č. 3 (2014), s. 96-123

- Smernica č. 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia;
- Smernica Rady č. 2003/122/Euroatom z 22. decembra 2003 o kontrole zapečatených zdrojov vysoko rádioaktívneho žiarenia a zdrojov zvyškového žiarenia;
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/21/ES z 15. marca 2006 o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu;
- Smernica Rady 2006/117/Euroatom z 20. novembra 2006 o dozore a kontrole pri preprave rádioaktívneho odpadu a vyhoretého jadrového paliva;
- Smernica Rady č. 2009/71/Euroatom z 25. júna 2009, ktorou sa zriaďuje rámec Spoločenstva pre jadrovú bezpečnosť jadrových zariadení

Smernica Rady č. 2011/70/EURATOM zakotvuje základný právny rámec pre požiadavky transparentnosti v čl. 11, podľa ktorého *„1. Členské štáty zabezpečujú, aby mali pracovníci a široká verejnosť k dispozícii potrebné informácie o nakladaní s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom. V rámci tejto povinnosti zabezpečujú, aby príslušný regulačný orgán v rámci svojich právomocí informoval verejnosť. Informácie sa verejnosti sprístupňujú v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a medzinárodnými záväzkami, pokiaľ sa tým neohrozujú iné záujmy uznané vo vnútroštátnych právnych predpisoch alebo medzinárodných záväzkoch, ako je okrem iného napríklad bezpečnosť. ... 2. Členské štáty v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a medzinárodnými záväzkami zabezpečia, aby verejnosť mala potrebné príležitosti na to, aby sa efektívne zúčastňovala na rozhodovacom procese o nakladaní s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom.“*

Uvedené akty nehovoria o participácii obcí alebo iných samosprávnych územných jednotiek na týchto procesoch. Práve obce však môžu efektívne zastupovať záujmy verejnosti, pretože disponujú územím dotknutým vo vzťahu k zámeru hlbinného úložiska a majú taktiež potenciál v oblasti komunikácie s dotknutými vlastníkmi a verejnosťou. V tomto smere sa preto javí ako efektívna možnosť participácie verejnosti v oblasti realizácie projektu hlbinného úložiska práve spolupráca s obcami vo forme združenia obcí. Právna úprava v Slovenskej republike umožňuje združovať obce v zásade v dvoch typoch združení osôb. Prvým typom je združenie obcí podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Druhým typom je Občianske združenia

podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, ktoré bolo analyzované v predchádzajúcej podkapitole. Právnu úpravu združenia obcí zakotvujú §20b a nasl. zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Obce môžu zriaďovať združenia obcí. Združenie obcí je právnická osoba. Združenie obcí vzniká dňom registrácie v registri združení obcí vedeným okresným úradom v sídle kraja. Na založenie združenia sa vyžaduje písomná zakladateľská zmluva uzavretá zakladateľmi alebo schválenie založenia združenia na ustanovujúcej členskej schôdzi. O založení združenia na tejto schôdzi sa spíše zápisnica obsahujúca zoznam zakladajúcich členov združenia s uvedením ich mena (názvu) a bydliska (sídla) a podpisy členov. K zmluve alebo zápisnici o ustanovujúcej členskej schôdzi musia byť priložené stanovy a určenie osôb oprávnených konať v mene združenia, ktoré schvália zakladatelia alebo ustanovujúca schôdza. Predmetom činnosti združenia obcí je najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie (predovšetkým zhromažďovanie, odvoz a spracúvanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd), miestna doprava, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch. Svojou činnosťou združenie obcí napomáha vytvárať podmienky na plnenie úloh obcí, ako aj úloh vyššieho územného celku. Združenie je právnickou osobou, ktorá zodpovedá svojím majetkom za nesplnenie svojich povinností. Združenie nadobúda právnu spôsobilosť zápisom do registra združení vedeného na okresnom úrade v sídle kraja, príslušnom podľa sídla združenia. Do registra sa zapisuje názov a sídlo združenia, predmet jeho činnosti, orgány, prostredníctvom ktorých združenie koná, a mená osôb vykonávajúcich ich pôsobnosť, ako aj údaje o nezahladených trestoch uložených združeniu v trestnom konaní a nevykonaných trestoch postihujúcich právnych nástupcov združenia. Na platnosť zmluvy o zriadení združenia obcí je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy. Súčasťou zmluvy o zriadení združenia obcí sú jeho stanovy. Návrh na registráciu združenia obcí sa podáva okresnému úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza sídlo združenia. Okresný úrad v sídle kraja registráciu odmietne, ak z predloženej zmluvy alebo zo stanov vyplýva, že činnosť združenia obcí nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, alebo s verejným záujmom. Rovnako okresný úrad v sídle kraja registráciu odmietne, ak združenie nie je založené na účel vymedzený zákonom SNR č. 369/1990 Zb. (rozvoj obcí). V opačnom prípade vykoná registráciu do 30 dní od začatia konania registráciu a v tejto lehote zašle splnomocnencovi združenia obcí jedno vyhotovenie stanov

s vyznačením dňa registrácie. O registrácii sa nevydáva rozhodnutie. Vznik združenia obcí ako právnickej osoby, jeho názov a sídlo oznámi okresný úrad v sídle kraja do 7 dní od registrácie Štatistickému úradu Slovenskej republiky.

Záver

Obce a mestá na Slovensku ako predstavitelia územnej samosprávy sa snažia aktívne pôsobiť pri ochrane životného prostredia. Nie vždy sa im však darí realizovať svoje právomoci ústavne konformným spôsobom, v medziach zákonmi zverenej pôsobnosti. Výkon práv a povinností v rámci územnej samosprávy musí mať oporu v ústave a v zákonoch. Orgány samosprávy nemôžu zasahovať do výkonu právomoci iných vykonávateľov verejnej správy ustanovenej zákonom. Problémom sa javí skĺbenie dobrého úmyslu obce ako normotvorcu pri úprave vzťahov v rámci jej samosprávnej pôsobnosti, t. j. v záujme ochrany miestneho záujmu, záujmu obyvateľov územného celku, efektívnosti výkonu miestnej samosprávy atď., s ústavnoprávnymi požiadavkami na takúto právnu reguláciu, t. j. zákaz ukladania povinností osobám, ktoré nemajú oporu v zákone atď.

Druhá oblasť ochrany životného prostredia, v ktorej obce pôsobia, je oblasť, ktorá nadobúda skôr reprezentatívny charakter a jej podstatou je reprezentovanie záujmov svojich obyvateľov vo vzťahu k verejnej moci a štátnej správe. Judikatúra ešte nedospela do pozícii, v ktorých by akceptovala obec ako nositeľa práva na priaznivé životné prostredie v mene svojich obyvateľov. Avšak prax naznačuje, že bude musieť na uvedené právne situácie reagovať. Slovenská judikatúra k právu na priaznivé životné prostredie je ešte opatrná a konzervatívna. Tento postoj je však pochopiteľný, pretože právo na priaznivé životné prostredie je relatívne *„mladé“* ľudské právo. Jeho zakotvenie na úrovni medzinárodného práva verejného je minimálne sporné, ak nie pochybné. Odmietavý postoj judikatúry však častokrát nie je zapríčinený len jej rezervovanou pozíciou, ale aj zlou procesnou taktikou sťažovateľov.

Zoznam bibliografických odkazov

ABBOTT, F. F.: Municipal Administration in the Roman Empire (1926), Read Books, 2007, s.8

COLONIA. (dostupné na webe: https://www.livius.org/articles/concept/colonia/; 2. 9. 2019, 10:40 hod.).

CORDOVANA, O. D.: Municipia, Roman Empire. (dostupné online: https://doi.org/10.1002/9781444338386.wbeah26376; 2. 9. 2019, 10:52 hod.).

JANKUV, J.: *Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950).* In: Rada Európy a ochrana životného prostredia. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2008, s. 94.

KOKEŠ, M. In: Wagnerová, E. et al.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 710-713.

MAJERČÁK, T.: *Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie.* In: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011, s. 9.

MUNICIPIUM. (dostupné na webe: https://www.revolvy.com/page/Municipium?cr=1; 2. 9. 2019, 11:30 hod.)

NOVOTNÁ, M. – VARGA, P.: International and supranational aspects of nuclear liability. In: : Law review. - ISSN 2029-4239. - online; No. 1 (15), (2017), p. 38-60.

NOVOTNÁ, M. – VARGA, P. : The relation of the EU law and the nuclear liability legislation: Possibilities, limits and mutual interaction. In: : Societas et iurisprudentia. - ISSN 1339-5467. - online; Roč. 2, č. 3 (2014), s. 96-123

RADECKI, W.: *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví podle polského práva.* In: Damohorský, M. – Stejskal, V. (eds.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 11.

VARGA, P. : System of European Union law and the EURATOM treaty. In: : Konvergencia a divergencia zodpovednostných vzťahov jadrového a civilného práva. - Praha : Leges, 2015. - ISBN 978-80-7502-102-1. - S. 55-71.

Kontakt na autora

JUDr. Michal Maslen, PhD.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
michalmaslen@yahoo.com

19. Vybrané aspekty aktuálnej právnej úpravy hazardu v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike

Selected Aspects of Actual Legal Regulation of Gambling in the Conditions of Local Self-Government in the Slovak Republic

Tomáš Alman[1]

Abstract

The article is focused on selected aspects of the current gambling legislation in the conditions of local self-government in the Slovak Republic. The thematic intent of the article will follow two key levels. In the first place, attention will be focused on the current state of legislation in the researched area, the second will focus on the possibilities of local self-government to intervene and regulate the given sphere. In addition to examining these two aspects, the article will logically follow other areas related to it. The aim of the article will be to analyze selected information sources and practice of local self-government to identify some aspects, especially ambiguous and debatable areas in the relevant legislation, to assess the situation, to take a critical view and then to provide and offer solutions.

Key words: Municipality. Gambling. Inhabitant.

Úvod

Predmetný článok je obsahovo orientovaný na vybrané aspekty aktuálnej právnej úpravy hazardu v podmienkach obecnej samosprávy a všeobecne a kauzálne aj celkovo v právnom poriadku Slovenskej republiky. Hazard, hazardné hry a ďalšie aspekty s nimi súvisiace sú bezpochyby jednou z veľmi diskutovaných tém. Nejde tu len o finančnú stránku, táto problematika má ďalekosiahlejší dopad. Predmetná téma v sebe nesie aj rozmer psychologický, sociologický, právny a v neposlednom rade je tu badateľný aj potenciálny kriminálny atribút. Naznačené konštatovania by mali byť

[1] PhDr. Tomáš Alman, PhD., Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, odborný asistent.

východiskom k náležitej diskusii o tomto probléme, s cieľom pokúsiť sa zamedziť neželaným negatívnym vplyvom v čo najväčšom meradle.

Tematický zámer článku bude sledovať dve kľúčové roviny. V prvom rade bude pozornosť koncentrovaná na aktuálny stav legislatívy v skúmanej oblasti, kontinuálne sa budeme zaoberať reflexii predchádzajúcej právnej úpravy a identifikácii polemických inštitútov, druhá intencia sa bude sústreďovať na možnosti obecnej samosprávy zasiahnuť a regulovať danú sféru. Popri skúmaní týchto dvoch aspektov, článok bude logicky sledovať aj ďalšie oblasti s tým spojené, napríklad prístup štátnych orgánov a teda štátu k výhradám predstaviteľov územnej samosprávy.

Cieľom článku bude prostredníctvom analýzy vybraných informačných zdrojov (predovšetkým príslušnej legislatívy) a aplikačnej praxe obecnej samosprávy identifikovať niektoré aspekty, predovšetkým nejednoznačné a diskutabilné oblasti v právnych predpisoch, zhodnotiť situáciu, zaujať kritické stanovisko a následne poskytnúť svoj pohľad na problematiku.

1. Právna úprava hazardu a kompetencia obce v skúmanej sfére

Analýza vybraného právneho problému je vždy podmienená prácou s príslušnou vedeckou a odbornou spisbou, s právnymi predpismi respektíve s inými relevantnými zdrojmi.

Nasledujúci text článku vychádza z konkrétneho informačného zdroja, ktorý ponúka sumarizačný a logický pohľad na danú tému. Ide o dokument s názvom „*Komunálny spravodajca pre členské mestá a obce*“, ktorý je vydávaný pod gesciou Zväzu miest a obcí Slovenska (čísla 6-8 za rok 2019).

1.1Hazard a obecná samospráva *de lege lata*

Od 1. marca 2019 je účinný zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o hazarde), ktorý zrušil zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Existujúce vykonávacie predpisy vydané na základe splnomocnenia podľa zákona účinného do 28. februára 2019 sú vykonávacími predpismi podľa nového zákona o hazarde do 30. júna 2020.

Zákon o hazarde upravuje a) podmienky prevádzkovania hazardných hier a podmienky propagovania hazardných hier, b) podmienky používania technických zariadení určených na prevádzkovanie hazardných hier, c) práva a povinnosti prevádzkovateľa hazardnej hry, dozorovaného subjektu a hráča, d)

postavenie a pôsobnosť národnej lotériovej spoločnosti, e) vznik a pôsobnosť Úradu pre reguláciu hazardných hier (ďalej len úrad) a pôsobnosť Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len ministerstvo financií) v oblasti hazardných hier, f) pôsobnosť obcí v oblasti hazardných hier, g) štátny dozor nad prevádzkovaním hazardných hier, propagovaním hazardných hier a nad súvisiacimi činnosťami v rozsahu vymedzenom týmto zákonom.

Významnou zmenou je to, že sa od 1. júna 2019 zriaďuje vyššie zmienený úrad. Do pôsobnosti úradu by mali prejsť s výnimkou legislatívy prakticky všetky činnosti v oblasti hazardných hier, a to najmä vydávanie licencií, metodika, správa odvodov, výkon dozoru a ukladanie sankcií.

Pre účely článku je pre nás kľúčová informácia o pozícii obce a jej právomociach v skúmanej oblasti. Obci patria kompetencie v rámci správy odvodu do rozpočtu obce, ukladania sankcií a prijímania všeobecne záväzných nariadení v oblasti hazardných hier. Pôsobnosť obce v oblasti hazardných hier je daná v § 79 zákona o hazarde. Obsahovo zaujímavou kompetenciou sa v tomto smere javí najmä tretia vymedzená kompetencia. „Zaujímavosť" spočíva predovšetkým vo vybraných inštitútoch, ktoré boli v minulosti podrobené širšej vedeckej i laickej diskusii a značná časť výhrad nebola akceptovaná zo strany zákonodarcu ani v novej právnej úprave. Tieto inštitúty (nie všetky) sú skúmané v nasledujúcej matérii článku.

Obce môžu regulovať hazardné hry v nasledovných prípadoch:

1. Všeobecne záväzné nariadenia obce vydané podľa zákona účinného do 28. februára 2019 zostávajú v platnosti[2].
2. Podľa § 79 ods. 3 a 4 v spojení s ods. 5 zákona o hazarde - všeobecne záväzné nariadenie obce, obsahom ktorého je skutočnosť, že na jej území nemožno umiestniť herňu respektíve kasíno. Obec môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že na jej území nemožno umiestniť herňu respektíve kasíno
- ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier. Petíciu musí podporiť najmenej 30% obyvateľov obce oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce. Osobitný zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a osobitný zákon o meste Košice[3] môže pre podporu petície ustanoviť nižší počet osôb oprávnených

[2] Bližšie v § 99 ods. 2 zákona o hazarde.
[3] Konkrétne zákony č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

voliť do orgánov samosprávy mesta, najmenej však 15%, to neplatí, ak štatúty týchto miest prenesú pôsobnosť v oblasti hazardných hier na mestské časti.
- v budovách uvedených v § 15 ods. 7 písm. a), b), c) alebo písm. d) alebo v kombinácii budov v členení podľa § 15 ods. 7 písm. a), b), c) alebo písm. d), alebo vo všetkých budovách uvedených v § 15 ods. 7 zákona o hazarde[4],
- toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce.
- na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecného záväzného nariadenia, sa toto všeobecne záväzné nariadenie nevzťahuje do skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.
- prevádzkovateľovi hazardnej hry zaniká opcia[5] podľa § 39 ods. 6 zákona o hazarde vo vzťahu k prevádzkovaniu hazardnej hry na území obce, ktorá takéto všeobecne záväzné nariadenie prijala, t.j. nemá možnosť v ustanovenej lehote požiadať o predĺženie platnosti individuálnej licencie.

3. Podľa § 79 ods. 6 v spojení s § 15 ods. 5 zákona o hazarde, všeobecne záväzné nariadenie obce môže ustanoviť, že na jej území sa uplatní podmienka § 15 ods.5 toho istého zákona[6]. Všeobecné záväzné nariadenie obce podľa § 79 ods. 6 zákona o hazarde môže obec vydať najskôr s účinnosťou od 1. júla 2019.
4. Podľa § 79 ods. 7 zákona o hazarde obec môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením dátumy dní[7], počas ktorých bude zakázané prevádzkovať niektoré typy hazardných hier. Obec sa musí tak rozhodnúť do 31. októbra a toto všeobecne záväzné nariadenie bude platiť v priebehu nasledujúceho kalendárneho roka.
5. Podľa § 15 ods. 16 zákona o hazarde obec môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že herňa nesmie byť umiestnená vo vzdialenosti menej ako 200 metrov od inej herne.

Kardinálnou informáciou najmä pre prevádzkovateľov hazardných hier je skutočnosť, že pri prijatí všeobecne záväzného nariadenia sú výnimkou tí prevádzkovatelia, ktorým bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie

---

[4] Napríklad hotely, motely, penzióny, budovy pre obchod a služby, budovy pre kultúru a na verejnú zábavu, bytové domy, ak s tým písomne vyjadrí súhlas nadpolovičná väčšina všetkých vlastníkov bytov a nebytových priestorov v bytovom dome.
[5] Bližšie v § 39 ods. 6 zákona o hazarde.
[6] Výnimka spočíva v stanovení vzdialenostného 200 m limitu umiestnenia herne od vybraných inštitúcií (napríklad škola, školské zariadenie, zariadenia pre liečbu nelátkových zariadení a pod.).
[7] Najviac však 12 dní v kalendárnom roku.

hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecného záväzného nariadenia. Na týchto prevádzkovateľov sa všeobecne záväzné nariadenie nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie, a to z dôvodu integrity a legitimity podnikateľskej činnosti. Toto neplatí, ak si prevádzkovateľ predĺži platnosť licencie opciou.

Ako už bolo zmienené, v záujme centralizácie činnosti v oblasti hazardných hier sa zákonom o hazarde od 1. júna 2019 zriadil úrad ako nezávislý orgán štátnej správy.

Pre vymedzenie jeho pozície je nutná špecifikácia vybraných právnych inštitútov. Nová právna úprava hazardných hier rozlišuje všeobecné licencie a individuálne licencie, pričom ich vydávanie v zmysle § 77 ods. 9 písm. a) zákona o hazarde zveruje práve do pôsobnosti úradu:

V zmysle predchádzajúceho zákona účinného do 28.2.2019 obec udeľovala individuálnu licenciu na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom výherných prístrojov umiestnených na jej území. V ostatných prípadoch vrátane licencie na prevádzkovanie výherných prístrojov umiestnených v kasíne, alebo ak sa vklady uhrádzajú v cudzej mene, individuálnu licenciu udeľovalo Ministerstvo financií SR.

Podľa novej právnej úpravy od 1. marca 2019 patrí vydávanie a udeľovanie licencií do pôsobnosti úradu. Úrad bude v zmysle právnej úpravy zriadený k 1. júnu 2019 a v prechodnom období od 1. marca 2019 do 31. mája 2019 - vydávanie všeobecnej licencie a rozhodovanie o udelení a odňatí individuálnej licencie vykonáva Ministerstvo financií SR.

Pôsobnosť obce v oblasti vydávania, resp. udeľovania licencií je už obmedzená len na vydávanie súhlasov a vyjadrení[8].

Posledná zmena, na ktorú treba zamerať pozornosť vyplýva z čl. III. zákona o hazarde, kde sa s účinnosťou od 1. júna 2019 mení zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov tak, že sa v Sadzobníku správnych poplatkov, v časti VIII. Finančná správa a obchodná činnosť menia položky 140 a 141.

Vzhľadom k tomu, že úrad podľa § 77 ods. 9 písm. a) zákona o hazarde vydáva všeobecnú licenciu a rozhoduje o udelení a odňatí individuálnej licencie je potrebné zo Sadzobníka správnych poplatkov vyberaných obcou vyňať takmer celú položku č. 140.

---

[8] Napríklad podľa §51 ods. 2 písm. d) zákona o hazarde - súhlas obce s prevádzkovaním dostihových stávok a totalizátora na jej území a pod.

Obci zostal z položky 140 len správny poplatok pod písm. e) vydanie vyjadrenia k umiestneniu technických zariadení, za každé vyjadrenie (v sume 100 eur).

1.2Hazard a obecná samospráva v reflexii predchádzajúcej regulácie

Kompetencie obce a ich prienik do sféry hazardu možno badať už dlhšiu dobu. Dôležitým medzníkom je v tomto smere rok 1989, v krátkom čase bol prijatý zákon Slovenskej národnej rady č. 194/1990 Zb. o lotériách a iných podobných hrách, ktorý oprávňoval vo svojom § 18 ods. 1 písm. a) vtedajšie miestne národné výbory[9] vydávať v ich územnom obvode individuálne povolenia na prevádzkovanie hracích prístrojov. Až do účinnosti zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len predchádzajúci platný a účinný zákon o hazarde) sa teda budoval stabilný trend individuálnej rozhodovacej právomoci obcí vo veciach povoľovania hazardu. Tá zostala obciam ponechaná aj po 1. máji 2005, kedy nadobudol účinnosť aj zmienený predchádzajúci platný a účinný zákon o hazarde z roku 2005. Obce, resp. ich orgány tento zákon nepovažoval za orgány štátnej správy v oblasti hazardných hier, ale priznával im kompetenciu vykonávať dozor nad dodržiavaním tohto zákona, iných všeobecne záväzných právnych predpisov a podmienok určených v obcou udelenej individuálnej licencii, vykonávať správu odvodov do rozpočtu obce, i rozhodovať o udelení individuálnej licencie, ak tak ustanovuje zákon. Kompetenčné vybavenie obcí prechádzalo následne rôznymi čiastkovými korekciami, no kardinálnu zmenu priniesla novela predchádzajúceho platného a účinné zákona o hazarde vykonaná zákonom č. 228/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa citovaný zákon, a ktorá rozšírila diapazón právomocí obce v oblasti prevádzkovania hazardných hier o normotvornú právomoc. Postavenie obce v rovine individuálnej rozhodovacej právomoci (udeľovanie niektorých druhov individuálnych licencií) sa riadila 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 aktivity. Citovaný autor hľadá vysvetlenie v dôvodovej správe k tejto zmene a obdobne skúmal aj stenografický zápis

[9] Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) prešli kompetencie miestnych národných výborov na obce.

rokovania Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len národná rada) k danej veci. Z dôvodovej správy k poslaneckému návrhu na zmenu a doplnenie právnej regulácie hazardu predloženej do národnej rady podľa neho nevyplývajú žiadne hĺbkovejšie analýzy, či iné zdôvodnenia preukazujúce pripravenosť systému územnej samosprávy na Slovensku realizovať predmetnú kompetenciu. Zo stenografického záznamu rozpravy v pléne národnej rady identifikoval, že cieľom 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*."[10]

V roku 2019 bol prijatý aktuálny zákon o hazarde.

2. Vybrané teoreticko-právne problémy v skúmanej sfére

Platná a účinná právna úprava a obdobne i predchádzajúca právna regulácia hazardu v podmienkach Slovenskej republiky, špeciálne vo vzťahu k jednotkám obecnej samosprávy, je v niektorých svojich bodov veľmi sporná a diskutabilná. Vedecká a odborná spisba relevantným spôsobom reflektuje niekoľko problematických oblastí.

Otázny sa v tomto smere javí predovšetkým § 79 ods. 5 zákona o hazarde[11] (v súčinnosti aj s inými ustanoveniami citovaného zákona), kde je ustanovené, že **obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie** podľa odseku 3 alebo odseku 4 toho istého ustanovenia, ak sa **obyvatelia obce petíciou sťažujú**, že sa v obci **narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier**. Petíciu musí podporiť najmenej **30 % obyvateľov obce oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce**. Osobitná právna úprava prináleží pre mestá Bratislava a Košice, tu sa môže pre podporu petície ustanoviť nižší počet osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy mesta,

[10] VERNARSKÝ, Martin. 2018. Všeobecne záväzné nariadenie obce vo veci regulácie hazardu a petícia ako podmienka na jeho schválenie. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: UK v Bratislave, s. 60-61. ISBN 978-80-7160-485-3.

[11] Paragraf 79 zákona o hazarde je v mnohých ohľadoch identický s príslušnými ustanoveniami predchádzajúceho platného a účinného zákona o hazarde, preto nasledujúca matéria článku analyzuje problematiku súčasne aj aktuálnou právnou úpravou.

najmenej však 15 %, to neplatí, ak štatúty týchto miest prenesú pôsobnosť v oblasti hazardných hier na mestské časti.

Vyznačené časti litery zákona sú príčinou a východiskom širšej vedeckej a laickej diskusie. V tomto zmysle možno poukázať napríklad na podmienenie obecnej regulácie hazardu petíciou[12], ktoré v sebe nesie množstvo ďalších nedostatkov a nejasností. Atypickosť tohto riešenia je podčiarknutá faktom, že pri iných všeobecne záväzných nariadeniach obce takáto podmienka nie je stanovená, obdobne tak aj v súvislosti so skutočnosťou, že podobný inštitút nie je ani v praxi iných štátov[13]. Okrem iného mám za to, že sa tu do vzájomnej korelačnej interakcie dostávajú napríklad národná rada a jej legislatívne mocenské úkony a právo obce na samosprávu[14] či obecné zastupiteľstvo (volení zástupcovia obyvateľov obce) a petícia (forma priamej demokracie[15])[16].

Ako ďalší problém možno identifikovať aj nejednotnú judikatúru, predovšetkým Krajského súdu v Bratislave, ktorý sa v konaní pod sp. zn. 6S/156/2017[17] v rámci svojich uznesení vyjadril k niektorým inštitútom. Mám

---

[12] Pôvodný zámer vládneho návrhu bol spojený s inštitútom miestneho referenda, neskôr dochádza k zmene pozmeňujúcim poslaneckým návrhom. Miestne referendum by bolo v tomto smere značne problematické. Vedecká dišputa naznačuje niekoľko teoreticko-právnych problémov (napríklad záväznosť) Pozri bližšie napríklad: VOLOCHOVÁ, Jana. 2018. Organizácia miestneho referenda - vybrané problémy. In: Teória a prax verejnej správy : recenzovaný zborník príspevkov z 3. ročníka vedeckej konferencie doktorandov s medzinárodnou účasťou. Košice : UPJŠ v Košiciach, s. 104-106. ISBN 978-80-8152-605-3.

[13] ŠVIKRUHA, Martin. 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: Transformácia premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny: (vysokoškolská učebnica. 1. vyd. Bratislava: IRIS, s. 191-197. ISBN 978-80-8200-031-6.

[14] V danej veci rozhodoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní sp. zn. pl. ÚS 4/2016, kde zamietol návrh skupiny poslancov národnej rady na vyslovenie nesúladu príslušných ustanovení predchádzajúceho zákona o hazarde predovšetkým so zákonom č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len ústava) a Európskou chartou miestnej samosprávy. Návrhu skupiny poslancov národnej rady Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom nevyhovel.

[15] MACHYNIAK, Ján. 2017 . Direct Democracy and the Local Level äthe Case Study of the Slovak Republic). In: The Quality of Democracy in the New Political Era. Bologna: Filodiritto, s. 138-142. ISBN 978-88-95922-86-7.

[16] Aj k tomuto problému sa vyjadril Ústavný súd Slovenskej republiky v citovanom náleze.

[17] Výsledkom tohto konania bolo uznesenie, ktorým daný krajský súd vyslovil nesúlad všeobecne záväzného nariadenia Hlavného mesta Slovenskej republiky

za to, že niektoré časti odôvodnenia sú minimálne polemické, a to najmä v súvislosti s už vyššie spomínaným nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky. Ako príklad možno uviesť argumenty uznesenia, ktoré právomoc obce regulovať hazard prisudzujú do sféry preneseného výkonu štátnej správy. Zmienený nález naopak túto oblasť vykladá ako samostatnú originárnu právomoc. Z tohto konštatovania vyplýva ďalší diskutabilný problém, a to konkrétne možnosť opakovania hlasovania obecného zastupiteľstva na základe jednej petície. Krajský súd konštatuje, že to z titulu výkonu štátnej správy nie je možné[18].

V neposlednom rade je nutné spomenúť tú časť predmetného ustanovenia § 79 ods. 5 zákona o hazarde, kde je spomenuté nasledovné: „*...obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier...*“.

Pre účely tohto článku bude osobitná pozornosť venovaná výsostne len tomuto aspektu. Ostané naznačené problémy nebudú podrobené hlbšej analýze.

Skúmané ustanovenie formuluje explicitne znenie kvalifikovanej petičnej požiadavky, ktorá je ako jediná spôsobilá založiť právomoc obecného zastupiteľstva prijať všeobecne záväzné nariadenie o obmedzení umiestňovania herní a kasín na území obce. Inak formulovaná petičná požiadavka síce vyvolá účinky predpokladané zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon a petičnom práve), t. j. povinnosť vybavenia petície, avšak bude právne irelevantná z hľadiska založenia právomoci obecného zastupiteľstva vydaním všeobecne záväzného nariadenia obmedziť umiestňovanie herní a kasín na území obce podľa zákona o hazarde. V aplikačnej praxi sa vyskytla otázka, v akom rozsahu má dôjsť k preskúmaniu samotnej petície podľa zákona o hazarde, t. j. čo je obsahom jej vybavenia. Inými slovami, či je povinnosťou obecného zastupiteľstva petíciu prešetriť aj z materiálneho hľadiska, čiže skúmať prípady narušania verejného poriadku v súvislosti s prevádzkovaním hazardných hier, resp., či je obsahom povinnosti

Bratislavy č. 2/2017 o zákaze umiestnenia herní na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s vybranými ustanoveniami predchádzajúceho platného a účinného zákona o hazarde a zákona o obecnom zriadení.

[18] Vo vedeckej a odbornej spisbe existujú protichodné názory. Pozri bližšie napríklad: ŠELIGA, Juraj. 2017. Podmienka petície a zákaz hazardu na území obce. In: Justičná revue, roč. 69, 2017, č. 8-9, s. 1056-1057. ISSN 1335-6461.

vybaviť petíciu prešetrením jej formálnych náležitostí, najmä z hľadiska jej podpory dostatočným množstvom oprávnených petentov[19].

Krajský súd v citovanom uznesení k tejto problematike zaujal postoj, v ktorom vyžaduje materiálne skúmanie narušania verejného poriadku. Svoj názor rozviedol v bode 77 nasledovne: „*...potom celkom zrejme nebol naplnený § 5 ods. 5 o petičnom práve, ktorý jednoznačne na to, aby mohla byť petícia vybavená, stanovuje správnemu orgánu povinnosť prešetriť formálne náležitosti petície – podpisy obyvateľov, ale stanovuje aj povinnosť prešetriť a zistiť skutočný stav veci – materiálnu podmienku, v danom prípade skutočnosť, či dochádza v obci k narušaniu verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier*."

Súhlasne s citovanými autormi možno konštatovať, že vymedzenie obsahu petície, t. j. sťažnosť obyvateľov obce ohľadom narušania verejného poriadku a súdom požadovaný spôsob jej prešetrenia, nerešpektuje právnu neurčitosť tohto pojmu. Aj niekoľkokrát spomínaný nález Ústavného súdu Slovenskej republiky[20] argumentuje, že v právnych predpisoch používaný pojem „*verejný poriadok*" je neurčitým právnym pojmom. I keď použité slovné výrazy naznačujú za každých skutkových okolností istý spoločný základ, nemožno rozumne predpokladať, aby sa tento pojem vykladal úplne identicky v priestupkovom práve (§ 47 a § 48 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov), v právnej úprave postavenia cudzincov [§ 2 ods. 1 písm. j) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov], či dokonca v regulácii zmluvy o spotrebiteľskom úvere uzavretej na dobu neurčitú (§ 14 ods. 3 zákona č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov v znení neskorších predpisov)". Nález ďalej konštatuje, že nemožno úplne vylúčiť ani záver, podľa ktorého narušaním verejného poriadku v obci bude napríklad ohrozenie zdravia ostatných obyvateľov obce z dôvodu závislosti hráčov. Značnú rolu tu zohráva aj

[19] KIČA, Michal a Matúš MICHALOVIČ. 2018. Proces prijímania všeobecne záväzného nariadenia o obmedzení hazardných hier. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: UK v Bratislave, s. 72-73. ISBN 978-80-7160-485-3.

[20] Obdobný výklad nachádzame aj v primárnom práve Európskej únie a v súvisiacej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie (napríklad rozsudok vo veci C-316/07, C-46/08 a pod.)

obsahovo a črtami široký etický rozmer, ktorý je vedeckou spisbou[21] spätý s výkonom samosprávy a ochranou verejného poriadku.

Z uznesenia Krajského súdu v Bratislave vyplýva, že správny súd požaduje od obce skúmanie narušania verejného poriadku z materiálnej stránky. Petenti však môžu legitímne a právne účinne podporiť petíciu z rôznych dôvodov, v ktorých vzhliadajú narušanie verejného poriadku (napríklad obava o zdravie ostatných obyvateľov z dôvodu závislostí, nesúhlas založený na morálnych výhradách, či nesúhlas s vynakladaním sekundárnych nákladov spojených s prevádzkovaním hazardu, ochrana spotrebiteľa a pod.). Ústavný súd Slovenskej republiky pripustil pluralitu v obsahu pojmu verejný poriadok na účely normotvornej činnosti obce, obec a ani petičný výbor však objektívne nie sú schopní preskúmavať narušanie verejného poriadku. Obec tak v prípadnom konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia nedokáže predložiť podklady, ktorými by preukazovala skúmanie narušania verejného poriadku, a to práve z dôvodu mnohosti obsahu pojmu verejný poriadok, ktorým ho napĺňajú jednotliví obyvatelia podporujúci petíciu. Aplikačná prax vzťahujúca sa k obsahu petičnej požiadavky bude viesť k dôsledku, že obyvatelia obce predložia zastupiteľstvu riadne zostavenú petíciu, na podklade ktorej obec prijme príslušné všeobecne záväzné nariadenie, avšak v prípadnom konaní o preskúmanie súladu takéhoto nariadenia nebude z objektívneho hľadiska obec nikdy schopná preukázať materiálne skúmanie narušania verejného poriadku. Možno sa tak domnievať, že účel petície vylučuje, aby obec preskúmavala narušanie verejného poriadku aj z materiálnej stránky, keďže zákonodarca ponechal toto hodnotenie na úvahe samotných obyvateľov. Napokon, práve oni sú subjektom, ktorí môžu túto okolnosť posúdiť priamo a bezprostredne vo svojom okolí[22].

Záver

Téma hazardu je vo všeobecnosti veľmi diskutovaná, spoločensky a sociálne dôležitá. Prienik so spoločnosťou je evidentný najmä v jej

[21] MITAĽ, Ondrej. 2016. Zohľadňovanie etických princípov v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku. In: Slovak Journal of Public policy and Public Administration - Slovenská revue pre verejnú politiku a verejnú správu, vol. 3, 2016, no. 2, s. 136-138. ISSN 1339-5637.

[22] KIČA, Michal a Matúš MICHALOVIČ. 2018. Proces prijímania všeobecne záväzného nariadenia o obmedzení hazardných hier. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: UK v Bratislave, s. 72-73. ISBN 978-80-7160-485-3.

negatívnych externalitách (patologické hráčstvo, pridružené závislosti, rozpad rodín, finančné problémy a pod.). Je preto viac ako akútne túto sféru jasne kompetenčne vymedziť a tým zvýšiť dôveru verejnosti vo výkon verejnej moci. Podstatné a legitímne miesto tu zohráva aj obecná samospráva, ktorá získala právomoc normotvorby v skúmanej oblasti. Štát cez svoje štátne orgány, ale aj súdy pri výkone justície, tieto všetky subjekty by sa mali snažiť o účinný výkon daných kompetencií, túto činnosť zbytočne neformalizovať a nelimitovať.

Zoznam bibliografických odkazov

KIČA, Michal a Matúš MICHALOVIČ. 2018. Proces prijímania všeobecne záväzného nariadenia o obmedzení hazardných hier. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: UK v Bratislave, s. 66-74. ISBN 978-80-7160-485-3.

MACHYNIAK, Ján. 2017 . Direct Democracy and the Local Level äthe Case Study of the Slovak Republic). In: The Quality of Democracy in the New Political Era. Bologna: Filodiritto, s. 138-142. ISBN 978-88-95922-86-7.

MITAĽ, Ondrej. 2016. Zohľadňovanie etických princípov v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku. In: Slovak Journal of Public policy and Public Administration-Slovenská revue pre verejnú politiku a verejnú správu, vol. 3, 2016, no. 2, s. 136-153. ISSN 1339-5637.

ŠELIGA, Juraj. 2017. Podmienka petície a zákaz hazardu na území obce. In: Justičná revue, roč. 69, 2017, č. 8-9, s. 1053-1064. ISSN 1335-6461.

ŠVIKRUHA, Martin. 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: Transformácia premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny: (vysokoškolská učebnica. 1. vyd. Bratislava: IRIS, s. 191-217. ISBN 978-80-8200-031-6.

VERNARSKÝ, Martin 2018. Všeobecne záväzné nariadenie obce vo veci regulácie hazardu a petícia ako podmienka na jeho schválenie. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: UK v Bratislave, s. 60-65. ISBN 978-80-7160-485-3.

VOLOCHOVÁ, Jana. 2018. Organizácia miestneho referenda – vybrané problémy. In: Teória a prax verejnej správy : recenzovaný zborník príspevkov z 3. ročníka vedeckej konferencie doktorandov s medzinárodnou účasťou. Košice : UPJŠ v Košiciach, s. 104-111. ISBN 978-80-8152-605-3.

Iné zdroje:

Združenie miest a obcí Slovenska: Komunálny spravodajca pre členské mestá a obce. Roč. 2019, č. 1, 2, 4 a 9.

Kontakt na autora

PhDr. Tomáš Alman, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
tomas.alman@upjs.sk

20. Opatrenia proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach

Measures against extremism and crime in cities and municipalities

Matúš Vyrostko[1]

Abstract

Extremism is a negative social phenomenon, while discussions about its elimination are often conducted at national or international level. Given the obvious benefits of preventing and eliminating the germs of extremism and other negative social phenomena, which may also take the form of crimes or offenses, it is natural that measures against crime and extremism can also be taken at local level, while municipalities and cities are among the possible actors. These measures include various projects, but also active support for good co-existence of the inhabitants of municipalities and cities.

Key words: prevention, extremism, crime, municipalities, measures

Úvod

Diskusie o eliminácii extrémizmu sa často vedú na národnej, respektíve globálnej úrovni. S ohľadom na zjavné výhody prevencie a eliminácie zárodkov extrémizmu a iných negatívnych spoločenských javov, ktoré môžu mať i formu trestných činov, respektíve priestupkov, je prirodzené, že opatrenia proti kriminalite a extrémizmu je možné viesť i na miestnej úrovni, pričom je v tomto kontexte medzi jedných z aktérov možné zaradiť práve obce a mestá. Ide napríklad o rôzne projekty, ale i aktívnu podporu dobrého spolunažívania obyvateľov obcí a miest.

Je možné povedať, že extrémizmus, ako i ďalšie formy kriminality sú negatívnymi javmi, o ktorých prevenciu a elimináciu sa aktéri na rôznych úrovniach snažia už od nepamäti. Pri tomto tvrdení je zrejme prínosné spomenúť, že v jednotlivých obdobiach ľudstva je možné sledovať odlišné chápanie toho, čo je vlastne v spoločnosti negatívny jav, ktorý si zaslúži

[1] Interný doktorand pôsobiaci na Katedre verejnoprávnych disciplín, Fakulty verejnej správy, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

represiu[2], resp. inú formu snahy o ich mitigáciu. Rovnako odlišný prístup je možné sledovať v súvislosti s jej riešeniami. *„Úvahy o kriminalite občas sklzavajú k nebezpečným tendenciám cestám a prostriedkom jej riešenia. Jednou z nich je záujem prísne, exemplárne, nepodmienečne potrestať...Menej časté sú názory, že kriminalitu možno paralyzovať len výchovou...sociálnou starostlivosťou. Iní vidia kriminalitu ako následok mravného úpadku spoločnosť a človeka. Preto s kriminalitou treba žiť, zmieriť sa s tým, že je.“*[3]

Z dôvodu predmetu nášho príspevku, ako i obmedzeným rozsahovým možnostiam sa budeme zaoberať najmä súčasnými opatreniami proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach. Naším primárnym cieľom je poukázať na rôzne formy, aktérov a opatrení proti extrémizmu a inej kriminality na miestnej úrovni v diapazóne Slovenskej republiky, s poukázaním na to, že niektoré všeobecnejšie opatrenia proti kriminalite sa priamo, či nepriamo dotýkajú i extrémizmu.

1. Prečo k boju proti kriminalite a extrémizmu pristupovať na miestnej úrovni?

Boj proti kriminalite je vo forme prevencie v Slovenskej republike realizovaný na troch úrovniach – národnej, regionálnej a miestnej. Východiskovým právnym dokumentom upravujúcim prevenciu kriminality v Slovenskej republike je zákon č. 583/2008 Z.z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Koordinátorom prevencie kriminality na miestnej úrovni je najmä obec, mesto, resp. mestská časť. Obce si orgány prevencie na rozdiel od národnej úrovne zriaďujú na dobrovoľnom princípe, je preto prirodzené, že jednotlivé opatrenia proti kriminalite a extrémizmu sa líšia podľa konkrétnych potrieb (a aktivity) konkrétnej obce, mesta, či mestskej časti. V tejto súvislosti je možné spomenúť existenciu komisií pre verejný poriadok, resp. prevenciu kriminality, ale i tvorbu a realizáciu plánov prevencie v koncepčných

[2] Zatiaľ čo predmetom prevencie je ochrana pred kriminalitou jej predchádzaním, represia kriminality znamená potlačenie tohto javu aj za použitia násilných, ale zákonných prostriedkov (Holcr a kol., 2008, s. 200-201).

[3] TURAYOVÁ, Y. a ČIČ, M., 2009. *Spoločnosť proti zločinu.* Bratislava: VEDA. s. 29.

a strategických dokumentoch (napr. Program rozvoja mesta Košice na roky 2015-2020).[4]

Keďže sa prevencii kriminality na miestnej úrovni ako takej zaoberáme v iných príspevkoch, nevenujeme sa teórii prevencie kriminality, ale konkrétnym opatreniam proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach (viď kapitola 2).

S tvrdením, že mestá a obce sú z hľadiska každodenného života najbližšie k ich obyvateľom, sa stotožňuje väčšina autorov zaoberajúcich sa právnymi, sociálnymi, ekonomickými a politickými, resp. politologickými súvislosťami spravovania a riadenia miest a obcí v Slovenskej republike. Jednou zo základných záležitostí, ktorá v tejto súvislosti obyvateľov zaujíma, je kvalita života, resp. spokojnosť s ich pobytom v obci, či meste.

Na tú ma nepochybne zásadný vplyv verejný poriadok v obci, meste, či mestskej časti. Domnievame sa, že je preto prirodzené, že práve obce majú nielen úlohu, ale i záujem podieľať sa na jeho zabezpečení. Táto skutočnosť vyplýva priamo zo zákona, keďže podľa §1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, je základnou úlohou obce pri výkone samosprávy starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a potreby jej obyvateľov.

Ako ďalší dôvod potreby prijímania opatrení proti extrémizmu a kriminalite na miestnej úrovni je možné uviesť regionálne rozdiely v miere kriminality. Lubelcová vo svojej analýze poukazuje na spojenie vyššej miery kriminality so zhoršenými sociálno-ekonomickými parametrami lokalít, ako aj s perspektívnymi, vývojovými oblasťami.[5] Taktiež predpokladáme, že práve orgány obcí a miest (najmä menšie obce) môžu disponovať presnejšími informáciami o svojich obyvateľoch, či dôvodoch a dôsledkoch ich správania.

V neposlednom rade, potreba boja proti kriminalite a extrémizmu na miestnej úrovni je vyjadrená i v rôznych koncepčných a strategických dokumentoch na európskej i vnútroštátnej úrovni. Ide napr. o odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy E/87/19 o organizácii prevencie kriminality zo dňa 17.09.1987, podľa ktorého práve realizácia opatrení na miestnej úrovni má

---

[4] VYROSTKO, M., 2018. Prevencia kriminality v Slovenskej republike na miestnej úrovni. In:*Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte, časť 1.: recenzovaný zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 347.

[5] LUBELCOVÁ, G., 2009. *Kriminalita ako spoločenský fenomén.* Bratislava: VEDA, s. 169.

predpoklad úspechu. Slovenská republika tento záujem vyjadruje v Stratégii prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike na roky 2016 – 2020 (Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 513 zo 16. novembra 2016 k Stratégii prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike na roky 2016 – 2020), kde zdôrazňuje potrebu zvyšovania bezpečnosti miest a obcí. Vo viacerých dokumentoch potrebu boja proti kriminalite a extrémizmu na miestnej úrovni zdôrazňuje i Európska komisia.

Trend presunu prevencie kriminality sa však netýka len Slovenskej republiky, ale čoraz viac ju preferuje okrem západoeurópskych krajín i Česká republika, Poľská republika a Maďarsko.[6]

2. Opatrenia proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach v Slovenskej republike

Ako uvádza Madliak, vo všeobecnosti je preventívne stratégie a aktivity možné rozdeliť na priame a nepriame, resp. zmiešané a iné typy preventívnych stratégií, pričom sa v tejto súvislosti odvoláva i na materiály 7. kongresu OSN o prevencii zločinnosti a zaobchádzaní s páchateľmi, konaného v roku 1985 v Miláne. Zatiaľ čo cieľom priamych preventívnych stratégií je eliminácia konkrétnych skutočností, nepriame preventívne stratégie sa usilujú o skvalitnenie života. Medzi priame preventívne stratégie Madliak radí intervenciu v kríze, znižovanie príležitostí spáchania trestného činu, občianske hliadky, propagačné kampane, či návštevy vo väzniciach. K nepriamym je podľa neho možné zaradiť zlepšovanie životných podmienok, zaistenie adekvátnej výchovy, podmienky pre tvorivé aktivity vo voľnom čase, vytváranie príležitostí na zamestnanie, bývanie a verejnú finančnú starostlivosť a finančné dotácie. Nemožno opomenúť ani iné typy preventívnych stratégií, kam Madliak radí prevenciu kriminality prostredníctvom trestného zákonodarstva a pomoc obetiam trestných činov.[7]

V súvislosti s extrémistickými prejavmi a konaniami sa väčšina autorov zhoduje v označení mládeže za jednu z najrizikovejších skupín. *„Mladý človek, ktorý nie je viazaný zodpovednosťou voči rodine a svojmu majetku, svojím vekom prirodzene smeruje k radikálnym a jednoduchým spôsobom riešenia*

---

[6] GAŠPIERIK, Libor, 2011. Prevencia kriminality na miestnej úrovni. In: *Krízový manažment.* Roč. 10, č. 1, s. 7.

[7] MADLIAK, Jozef, 2010. *Prevencia a prognózovanie kriminality.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 88-89.

chýb a nedostatkov spoločnosti, ktoré veľmi citlivo vníma, je ideálnym objektom väčšiny extrémistických ideológií.“ [8]

Pri identifikácii a analýze opatrení proti extrémizmu a kriminalite na miestnej úrovni môže mať preto významný vplyv identifikácia faktorov a príčin kriminality mládeže. Podľa Vráblovej je medzi vonkajšie faktory kriminality mládeže možné zaradiť negatívne javy v škole, či v rodine, nevhodné pôsobenie referenčnej skupiny, spôsob využívania voľného času, negatívne javy v spoločnosti, či negatívne pôsobenie médií.[9]

V rámci opatrení obcí a miest bude podľa nás kľúčová najmä pozitívna stimulácia trávenia voľného času, či snaha o elimináciu konfliktov skupín obyvateľov.

Domnievame sa, že uvedené rozdelenie preventívnych stratégií je možné relatívne priamočiaro aplikovať na opatrenia proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach. Príklady konkrétnych opatrení proti kriminalite a extrémizmu v obciach a mestách je možné vidieť v tabuľke č. 1.

Tabuľka 1 „Príklady opatrení proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach podľa ich rozdelenia na priame a nepriame preventívne stratégie“

Priame preventívne stratégie	Nepriame preventívne stratégie
Spolupráca s obecnou, mestskou a štátnou políciou – policajné hliadky, miestne občianske poriadkové služby	Priame finančné dotácie, podpora, umožnenie bývania sociálne slabším skupinám obyvateľstva,
Kamerové systémy, osvetlenie, oplotenie	Umožnenie, vytvorenie podmienok a aktívna podpora aktivít mládeže v ich voľnom čase, usporiadanie športových aktivít,
Podpora aktivít zameraných proti kriminalite a k tolerancii na školách, podpora kampaní z rozpočtu obce,	Obec ako mediátor

Zdroj: *Vlastné spracovanie podľa: Madliak, 2010, s. 88-89.*

[8] VÁLKOVÁ, H., KUCHTA, J., HULMÁKOVÁ, J. a kol., 2019. *Základy kriminologie a trestní politiky.* Praha: C. H. Beck, s. 506.
[9] VRÁBLOVÁ, M., 2012. *Kriminologické a trestnoprávne aspekty trestnej činnosti mládeže.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 116.

V tabuľke č. 1 sme na základe klasifikácie priamych a nepriamych preventívnych stratégií a vlastných zistení a poznatkov zaradili niekoľko príkladov opatrení proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach, ktorých aktérmi sú najmä obce a mestá prostredníctvom svojich orgánov. Domnievame sa, že za jedno z najvýznamnejších opatrení proti kriminalite a extrémizmu z pozície miest a obcí v rámci priamych preventívnych stratégií je možné zaradiť spoluprácu a komunikáciu s obecnou, resp. mestskou a štátnou políciou, zabezpečenie kamerového systému v problémových oblastiach obce, či mesta, či podporu aktivít a projektov vedúcich k tolerancii napr. v školách, kde je zriaďovateľom obec, či mesto. V rámci nepriamych preventívnych stratégií je možné hovoriť o podpore bývania, napr. o pre obyvateľov priaznivejšiu výšku mesačného nájmu z dôvodu zlegalizovania pobytu sociálne vylúčených obyvateľov. K prevencii a eliminácii extrémizmu a kriminality môže nepriamo prispieť vytváranie podmienok pre také aktivity mládeže a obyvateľov, ktoré by podporovali ich spolunažívanie a vzájomnú toleranciu, napr. vo forme súťaží a športových a kultúrnych podujatí na tzv. „dňoch“ obce, resp. mesta.

Ak hovoríme o jednotlivých projektoch, ktoré má obec, resp. iný subjekt záujem realizovať ako opatrenie proti kriminalite, vrátane extrémizmu, majú sa podľa §5 ods. 3 písm. d) zákona o prevencii uchádzať o dotáciu na ich financovanie. Výzvy na predkladanie projektov zverejňuje na internetovej stránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky Rada vlády Slovenskej republiky pre prevenciu kriminality.

Hencovská poukazuje na ďalšiu možnosť zapojenia obcí do prevencie kriminality. Ako zdôrazňuje, územná samospráva sa môže za splnenia zákonných podmienok podieľať priamo na výkone trestu, ktorým je relatívne málo využívaný trest povinnej práce.[10] Hencovská taktiež v tejto súvislosti poukazuje napr. na povinnosť obce poskytnúť súčinnosť orgánom činným v trestnom konaní a súdu pri plnení ich úloh, či bez meškania oznamovať orgánom činným v trestnom konaní skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin.[11]

---

[10] HENCOVSKÁ, Mária, 2018. Pozícia vyššieho územného celku pri prevencii kriminality a iných nežiadúcich spoločenských javov. In: MACHYNIAK, Ján, ed. *Dynamika regionálnej samosprávy na Slovensku – voľby 2017: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, ktorá sa uskutočnila 10. novembra 2017 v Trnave.* Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 30.

[11] HENCOVSKÁ, Mária, 2016. Súčinnosť územnej samosprávy s orgánmi činnými v trestnom konaní a súdmi. In: *Štát a právo.* Roč. 03, č. 3-4, s. 364.

Myslíme si, že významný vplyv proti extrémizmu a kriminalite najmä v menších obciach môže mať i postavenie obce, resp. jej orgánov, najmä starostov, ako akýchsi mediátorov v konkrétnych konfliktoch medzi obyvateľmi. Domnievame sa, že práve extrémistické prejavy sú často dôsledkom nedorozumení, zlých skúseností, či neodôvodnenej nevraživosti medzi skupinami obyvateľstva. Je možné predpokladať, že vysoký počet takýchto konfliktov, ktoré by mohli „prerásť" do extrémistických konaní a prejavov je možné eliminovať už v zárodkoch práve spoluprácou orgánov obce so svojimi obyvateľmi.

Ako príklad uvádzame vlastnú skúsenosť z menšej obce na východnom Slovensku, kedy skupina obyvateľov rušila ostatných obyvateľov hlučnými skúškami hudobnej kapely. Napriek niekoľkým upozorneniam policajných zložiek, ako i miestnej občianskej poriadkovej služby sa situácia nezlepšovala a vyústila do prejavov, ktoré hraničili s extrémistickou kriminalitou. Starosta menšej obce využil svoju autoritu k umierneniu situácie, pozval obe strany na spoločné stretnutie, kde navrhol prenájom skúšobnej miestnosti v obci pre kapelu vo vymedzenom čase, pričom na vystúpenia pozval aj ostatných obyvateľov. Domnievame sa, že nejde o ojedinelý prípad prevencie kriminality formou pomoci riešenia konfliktov orgánmi obce.

Domnievame sa, že nie každé proaktívne konanie zo strany starostu, primátora, či poslancov obecného, resp. mestského zastupiteľstva je však možné považovať za efektívne opatrenie proti extrémistickým konaniam a prejavom, akokoľvek by bol prvotný úmysel pozitívny. Ako príklad uvádzame prípad primátora mesta Snina, ktorý zakázal verejné zhromaždenie predstaviteľov a prívržencov politickej strany Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko (ďalej len: „ĽSNS") v januári 2018.[12] Napriek tomu, že primátor mesta Snina svoje konanie obhájil ako opatrenie proti extrémistickým prejavom v meste, pri odôvodnení rozhodnutia zákazu zhromaždenia nenaplnil podmienky uvedené v § 10 zákona č. 84/1990 Zb. o zhromaždovacom práve v znení neskorších predpisov, podľa ktorého má obec vo veci zhromaždenia posudzovať len oznámený účel zhromaždenia a miesto, kde sa má zhromaždenie konať. Zhromaždenie sa napriek zákazu uskutočnilo a strane sa podarilo získať väčšie

[12] Rozhodnutie o zákaze zhromaždenia č. 01/2018/ZH/Pr. In: snina.sk [online]. 13.08.2018 [cit. 14.08.2018]. Dostupné z: https://www.snina.sk/e_download.php?file=data%2Furedni_deska%2Fobsah559_14.pdf&original=Rozhodnutie%20o%20zákaze%20zhromaždenia%20č%20%20%201-%202018.pdf

množstvo prívržencov, pričom sa domnievame, že jeden z predpokladaných príčin bol práve oprávnený pocit nezákonnosti rozhodnutia. Domnievame sa, že v takomto prípade nejde o efektívnu formu boja proti extrémizmu, či kriminalite.

Pri týchto opatreniach nemožno opomenúť, že obzvlášť v oblasti prevencie extrémizmu na miestnej úrovni, zohrávajú významnú úlohu ďalší aktéri. Ide najmä o rodinu prostredníctvom výchovy, či školské prostredie. Podľa Emmerovej pri realizovaní efektívnej prevencie delikvencie a kriminality zohráva najdôležitejšiu úlohu škola, osobitne učitelia ako koordinátori prevencie drogových závislostí a ďalších sociálnopatologických javov.[13]

Ako príklady aktérov v školskom prostredí je možné označiť aktivity Teach for Slovakia, „Divé maky“, ale aj iné organizácie, združenia a pod.

Záver

Boj proti extrémizmu a kriminalite v mestách a obciach prebieha s ohľadom na dobrovoľný princíp zriaďovania orgánov na prevenciu kriminality zo strany orgánov obcí a miest rôznorodo. Je zjavné, že väčšina opatrení je prijímaná v úmysle eliminovať kriminalitu vo všeobecnosti, opatrení proti extrémistickým konaniam a prejavom zo strany orgánov obcí a miest je menej a závisia od konkrétnych potrieb a aktivity obce, mesta, či mestskej časti. Medzi aktuálne prijímané opatrenia proti kriminalite a extrémizmu zo strany orgánov obcí a miest je možné zaradiť napr. zriaďovanie miestnych občianskych poriadkových služieb, zavedenie kamerových systémov, či osvetlenia, pričom sa môžu uchádzať i o finančné dotácie zo štátneho rozpočtu, či podporu rôznych aktivít smerujúcich k podpore vzájomnej tolerancie. Nepriamo môžu orgány miest a obcí prispieť k znižovaniu extrémizmu a kriminality aj organizáciou a podporou rôznych kultúrnych a športových podujatí, či rôznymi formami pomoci sociálne slabším obyvateľom. Domnievame sa, že v oblasti boja proti extrémizmu je významným prvkom postavenie obecných orgánov ako akéhosi „mediátora“. Pri realizácii opatrení je však potrebné vnímať ich legitímnosť a konať zákonne, v opačnom prípade môže byť opatrenie nelegitímne a kontraproduktívne, ako uvádzame na príklade

[13] EMMEROVÁ, I. 2013. Prevencia kriminality v školskom prostredí s osobitným zreteľom na profesiu sociálneho pedagóga v škole. In. KURUC, P., ed. *Trestnoprávne a kriminologické aspekty kriminality mládeže: zborník príspevkov z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 24. – 25. apríla 2013 na Fakulte práva Paneurópskej vysokej školy v Bratislave.* Žilina: EUROKÓDEX, s. 82.

primátora mesta Snina. V neposlednom rade je potrebné zdôrazniť, že pre efektívne znižovanie, predchádzanie a elimináciu extrémizmu a kriminality je potrebná spolupráca aktérov na všetkých troch úrovniach prevencie kriminality.

Zoznam bibliografických odkazov

EMMEROVÁ, I. 2013. Prevencia kriminality v školskom prostredí s osobitným zreteľom na profesiu sociálneho pedagóga v škole. In. KURUC, P., ed. *Trestnoprávne a kriminologické aspekty kriminality mládeže: zborník príspevkov z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 24. – 25. apríla 2013 na Fakulte práva Paneurópskej vysokej školy v Bratislave.* Žilina: EUROKÓDEX, s. 75 – 90. ISBN 978-80-8155-025-6.

GAŠPIERIK, Libor, 2011. Prevencia kriminality na miestnej úrovni. In: *Krízový manažment.* Roč. 10, č. 1, s. 5 – 11. ISSN 1336-0019.

HENCOVSKÁ, Mária, 2016. Súčinnosť územnej samosprávy s orgánmi činnými v trestnom konaní a súdmi. In: *Štát a právo.* Roč. 03, č. 3-4, s. 358 – 368. ISSN 1339-7753.

HENCOVSKÁ, Mária, 2018. Pozícia vyššieho územného celku pri prevencii kriminality a iných nežiadúcich spoločenských javov. In: MACHYNIAK, Ján, ed. *Dynamika regionálnej samosprávy na Slovensku – voľby 2017: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, ktorá sa uskutočnila 10. novembra 2017 v Trnave.* Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 28 – 35. ISBN 978-80-8105-924-7.

HOLCR, K. A kol, 2008. *Kriminológia.* Bratislava: IURA EDITION. 403 s. ISBN 978-80-8078-206-1.

LUBELCOVÁ, G., 2009. *Kriminalita ako spoločenský fenomén.* Bratislava: VEDA. 212 s. ISBN 978-80-224-1051-9.

MADLIAK, Jozef, 2010. *Prevencia a prognózovanie kriminality.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 173 s. ISBN 978-80-7097-813-9.

Rozhodnutie o zákaze zhromaždenia č. 01/2018/ZH/Pr. In: snina.sk [online]. 13.08.2018 [cit. 14.08.2018]. Dostupné z: https://www.snina.sk/e_download.php?file=data%2Furedni_deska%2Fobsah559_14.pdf&original=Rozhodnutie%20o%20zákaze%20zhromaždenia%20č%20%20%201-%202018.pdf

TURAYOVÁ, Y. a ČIČ, M., 2009. *Spoločnosť proti zločinu.* Bratislava: VEDA. 232 s. ISBN 978-80-224-1021-2.

VÁLKOVÁ, H., KUCHTA, J., HULMÁKOVÁ, J. a kol., 2019. *Základy kriminologie a trestní politiky.* Praha: C. H. Beck. 616 s. ISBN 978-80-7400-732-3.

VRÁBLOVÁ, M., 2012. *Kriminologické a trestnoprávne aspekty trestnej činnosti mládeže.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 188 s. ISBN 978-80-7380-371-1.

VYROSTKO, M., 2018. Prevencia kriminality v Slovenskej republike na miestnej úrovni. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte, časť 1.: recenzovaný zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 344 – 352. ISBN 978-80-8152-702-5.

Právne predpisy

Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 583/2008 Z.z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontakt na autora

PhDr. Matúš Vyrostko
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
matus.vyrostko@student.upjs.sk

21. Výkon kompetencií v oblasti sociálnych služieb vo vybraných obciach v okrese Rimavská Sobota

Execution of competences in the field of social services in selected municipalieties in the district of Rimavská Sobota

Oskár Tóth[1]

Abstract

Social services are important activities of the state, self-government and social service providers. The Social Services Act regulates legal relations in the provision of social services, financing of social services and supervision of the provision of social services. This paper focuses on the analysis of the performance of social service provision, by law, in facilities for individuals who are dependent on the help of another individual and for individuals who have reached retirement age. The main aim of the paper is to identify the state of providing social services in selected municipalities in the territorial district of the district belonging to the least developed districts of the Slovak Republic.

Key words: Social services, Self-government, Municipalities, Retirement age, Slovak Republic.

Úvod

Fenomén sociálnych služieb môžeme skúmať z rozličných uhľov pohľadov a môžeme ich analyzovať rôznymi spôsobmi. Rozmanitosť prístupov a uhľov pohľadov na sociálne služby je daná rôznorodosťou aktérov vstupujúcich na pole sociálnych služieb a ich reprezentovaných záujmov.

Z čo najširších súvislostí vychádzajú tí, ktorí sa zaoberajú legislatívou sociálnych služieb vychádzajúc z národnej s prepojením na európsku, ale aj na regionálnou, či lokálnou. K sociálnym službám pristupujú ako k súčasti globálneho verejného záujmu a princípu všeobecného dobra, celkového systému sociálnej ochrany ľudí v štáte, v rámci ktorého však tvoria len jeden jeho subsystém s bohatými prienikmi a vzťahmi voči iným subsystémom. Musia

[1] Mgr. Oskár Tóth, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach.

mať na pamäti najširší diapazón potenciálnych sociálnych rizík, ktoré je potrebné sociálnymi službami pokrývať a cieľových skupín, ktoré z nich môžu prosperovať. Pri stanovovaní všeobecných právnych podmienok poskytovania sociálnych služieb vychádzajú z celkovej sociálno-ekonomickej situácie v štáte, z reálnosti rozsahu záväzkov voči cieľovým skupinám, vrátane ultimatívneho záväzku vylúčiť v rámci stanovovania podmienok akékoľvek diskriminačné prvky, ktoré by mohli niekoho vylúčiť z možnosti prosperovať zo sociálnych služieb[2].

Všeobecné dobro združuje súbor všetkých podmienok sociálneho života, ktorých prostredníctvom jednotlivci, rodiny a spoločenské skupiny sú schopné dosiahnuť svoje potreby. Základná myšlienka princípu všeobecného dobra, sa vťahuje k personálnej existencii človeka v zmysle jej individuálnej aj občianskej stránky. K nášmu vlastnému dobru potrebujeme druhých ľudí. Väčšinu statkov, ktoré patria k ľudskej existencii, môžeme vytvoriť len spoločnými silami.[3]

Analýza sociálnych služieb bola realizovaná z hľadiska výkonu kompetencií sociálnych služieb ich poskytovateľmi. Vyššie územné celky, mestá, obce a iné osoby sú Zákonom o sociálnych službách oprávnené poskytovať, zabezpečovať sociálne služby, za ktoré sú zodpovedné, nesú garanciu ich výkonu. Pre tieto subjekty je kľúčové vytvoriť rovnováhu medzi rozličnými oblasťami zákonných kompetencií. Takisto stoja pred náročnou výzvou pri neustálom monitorovaní dopytu po sociálnych službách vo svojich správnych jednotkách, ale čelia aj problematike možnosti uspokojenia potrieb ľudí v oblasti sociálnych služieb v obci, meste či v regióne a zakladanie menej či viac formálnych partnerstiev na tento účel.

Poskytovatelia sociálnych služieb v primárnej miere bez ohľadu či ide o verejných alebo neverejných sa zameriavajú na sociálne služby cez ich priamy výkon. Z ekonomického hľadiska sa musia zaoberať aj zabezpečením a chodom zariadenia. Prvoradým by však mal byť konkrétny človek, žiadateľ o sociálnu službu a jej prijímateľ. Spoločne hľadajú najúčinnejšie spôsoby a metódy, ako čo najefektívnejšie uspokojiť potreby prijímateľa sociálnych služieb[4].

---

[2] REPKOVÁ, Kvetoslava. 2012. Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky. Bratislava : IVPR.

[3] GEFFERT, Richard. 2014. Sociálna politika a jej axiologické orientácie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta.

[4] BRICHTOVÁ, Lýdia., REPKOVÁ, Kvetoslava. 2012. Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vývoj od roku 2012. Bratislava : EPOS.

1. Teoretické a právne vymedzenie sociálnych služieb

Sociálne služby sa zvyčajne chápu ako služby rozličných sociálnych subjektov zamerané na sociálne potreby ľudí, ktorí by sa bez ich poskytnutia ocitli v stave sociálnej núdze, minimálne v jeho riziku. Z hľadiska formy plnenia sa tradične vnímajú ako opak priamych platieb (peňažných príspevkov)[5].

V európskom kontexte je veľmi problematické súhlasiť s nejakým jednotným vymedzením sociálnej služby, najmä ak zoberieme do úvahy fakt, že v rozličných európskych štátoch sa na označenie tej istej veci používajú alternatívne rozličné pojmy (napr. sociálne služby, sociálny blahobyt/starostlivosť, sociálna ochrana, sociálna starostlivosť, sociálna práca). Z toho dôvodu pre situácie, kedy je potrebné zdôrazniť individualizovanú charakteristiku služby, jej zameranie na individuálne potreby konkrétneho užívateľa a užívateľky, navrhuje komplexnejší pojem osobné sociálne služby *„personal social services“*. Prívlastok „osobné“, t.j. dôsledne dizajnované podľa potrieb konkrétneho človeka, ich pomáha odlíšiť od plnení pre širšie skupiny ľudí vymedzené nejakým spoločným kritériom, napr. od priamych platieb pre osoby so zdravotným postihnutím, či pre nezamestnané osoby. V najširšom poňatí do sociálnych služieb zahrnúť sociálne poistenie a programy sociálnej ochrany, teda všetky tie intervencie, ktoré zvykneme nazývať ako „sociálne zabezpečenie“[6].

Zákon o sociálnych službách definuje sociálne služby ako odbornú činnosť, obslužnú činnosť alebo ďalšie činnosti alebo súbor týchto činností, ktoré sú zamerané na prevenciu vzniku nepriaznivej sociálnej situácie, riešenie nepriaznivej sociálnej situácie alebo zmiernenie nepriaznivej sociálnej situácie fyzickej osoby, rodiny alebo komunity.[7] Zákon ďalej vymedzuje činnosti sociálnych služieb ku ktorým patrí zachovanie, obnova alebo rozvoj schopnosti fyzickej osoby viesť samostatný život a podpora jej začlenenia do spoločnosti, zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb fyzickej osoby, riešenie krízovej sociálnej situácie fyzickej osoby a rodiny, prevenciu sociálneho vylúčenia fyzickej osoby a rodiny a

---

[5] BRICHTOVÁ, Lýdia., REPKOVÁ, Kvetoslava. 2009. Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vybrané aspekty. Bratislava : EPOS.
[6] MUNDAY, Brian. European Social Services. A Map of Characteristics and Trends.
[7] Zákon č.448/2008 Z.z. o sociálnych službách.

zabezpečenie starostlivosti o dieťa z dôvodu situácie v rodine, ktorá vyžaduje pomoc pri starostlivosti o dieťa.

Realizácia práva na sociálnu pomoc je závislá jednak od ústavných alebo zákonných garancií, od vzťahu medzi základnými slobodami a sociálnymi právami v danom štáte, od politického smerovania, ekonomických podmienok, ako aj od preferencie a nastavenia vzťahu medzi jednotlivými princípmi sociálnej politiky[8]. Sociálna spravodlivosť ako konštrukčný prvok právnej úpravy sociálnych služieb je ovplyvňovaná aj sociálnou solidaritou[9]. Ak vychádzame z premisy, že kolektívne spolupatričnosť smeruje k naplneniu myšlienky sociálnej spravodlivosti, dospejeme k poznaniu, že zákonná úprava postavenia poskytovateľov sociálnych služieb povyšuje sociálnu solidaritu nad sociálnu spravodlivosť. Vo väčšej miere sa uplatňuje princíp sociálnej solidarity v podobe zákonného vyjadrenia snahy o „plošné“ riešenie zabezpečenia sociálnych služieb všetkým oprávneným žiadateľom[10].

Základným pojmom, ktorým sa v podmienkach Slovenskej republiky legitimizuje poskytovanie sociálnej služby, je pojem nepriaznivá sociálna situácia. Nepoužíva sa označenie sociálna udalosť, sociálne riziko, či núdza, ktoré nachádzame v odbornej literatúre v oblasti sociálneho zabezpečenia. Nepriaznivá sociálna situácia sa vymedzuje v zákone o sociálnych službách pomerne široko ako „ohrozenie osoby sociálnym vylúčením alebo obmedzenie jej schopnosti spoločensky sa začleniť a samostatne riešiť svoje problémy“[11]. Z. Macková[12] spája sociálne udalosti so životnými situáciami, s ktorými právo sociálneho zabezpečenia spája nároky na nejaké formy intervencií (dávky alebo služby). Ide o situácie, ktoré môžu byť prirodzené (napr. narodenie dieťaťa, či smrť člena rodiny, založenie rodiny, zárobková činnosť), ale aj neprirodzené

---

[8] BARINKOVÁ, M - ŽOFČINOVÁ, V. Právo na prospech zo sociálnych služieb v legislatíve Slovenskej republiky (aktuálne vybrané problémy. In *Časopis pro právní vědu a praxi*., 2011. roč.19, č.1, s. 48-53.

[9] RUČINSKÁ, Silvia. 2017.*Funkčný mestský región ako prístup rozvoja a spravovania územia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

[10] ŽOFČINOVÁ, V. Realizácia práva na sociálne služby v kontexte axiologických princípov práva (príklad Košického kraja). In: STEJSKAL, J., KŘUPKA, J. (eds.) *Sborník příspevků z 11. mezinárodní vědecké konference „Veřejná správa 2016“.* Pardubice: Univerzita pardubice, 2016. str.191-199.

[11] BRICHTOVÁ, Lýdia., REPKOVÁ, Kvetoslava. 2012. Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vývoj od roku 2012. Bratislava : EPOS.

[12] MACKOVÁ, Zuzana. 2009. Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka.

(napr. choroba, invalidita, dezintegrácia, sociálne vylúčenie). Je to teda pojem užší ako sociálna udalosť, ide o vyššiu mieru špecifikácie udalostí vyžadujúcich sociálnu intervenciu. Podľa dôvodov, pre ktoré k ohrozeniu sociálnym vylúčením a k zníženiu schopnosti samostatne riešiť problémy dochádza, sa následne sociálne služby delia do viacerých oblastí a v rámci nich do konkrétnych druhov a foriem.

1.1 Financovanie sociálnych služieb

Rozhodovanie o spôsobe zabezpečenia verejných statkov predstavuje náročný proces, v rámci ktorého je potrebné zohľadniť hospodárnosť pri vynakladaní finančných prostriedkov z príslušného verejného rozpočtu, ako aj úžitok pre občanov. Zabezpečované by mali byť také verejné statky, o ktoré má obyvateľstvo záujem, nakoľko sa podieľa na ich financovaní platením daní, prípadne formou užívateľských poplatkov.[13]

Sociálne služby sú typickým príkladom viaczdrojového financovania. Zákon o sociálnych službách osobitne rozlišuje medzi finančnými prostriedkami verejných a neverejných poskytovateľov. K spoločným príjmovým skupinám verejných a neverejných poskytovateľov patria príjmy z úhrad za sociálne služby od prijímateľa sociálnej služby na základe zmluvy o poskytovaní sociálnej služby a z úhrad za iné činnosti, zo štátneho rozpočtu prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MPSVaR[14] .Finančné prostriedky prijaté na základe písomnej darovacej zmluvy, príjmy sociálneho podniku, a z iných zdrojov.

K osobitným finančným prostriedkom verejných poskytovateľov na zabezpečenie sociálnych služieb patria príjmy z rozpočtu verejného poskytovateľa, úhrady ekonomicky oprávnených nákladov spojených s poskytovaním sociálnej služby, prostriedky združenia obcí, združenia vyšších územných celkov a združenia osôb, výsledok hospodárenia z vedľajšej činnosti, ktorú vykonávajú zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti alebo zakladateľskej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku s jeho súhlasom.

Zákon o sociálnych službách pri poskytovaní sociálnych služieb neverejným poskytovateľom navyše vymedzuje možnosti financovania z finančného príspevku pri odkázanosti osoby na pomoc inej fyzickej osoby pri

---

[13] ČEPELOVÁ, Anna., LACHYTOVÁ, Lenka., PČOLINSKÁ, Lenka. 2019. *Ekonómia verejného sektora.* Košice: TYPOPRESS – TLAČIAREŇ s.r.o. .

[14] Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny.

úkonoch sebaobsluhy a z finančného príspevku na prevádzku poskytovanej sociálnej služby, z vlastných zdrojov poskytovateľa a z výsledku hospodárenia z podnikateľskej činnosti po zdanení daňou z príjmov, ktorú vykonáva neverejný poskytovateľ.

2. Výkon sociálnych služieb vo vybraných obciach BBSK

Nasledovná kapitola sumarizuje zistenia výskumu, ktorý bol realizovaný na základe osobných rozhovorov zamestnankyňami obecných úradov obcí Číž a Chanava a sociálnou pracovníčkou zariadenia Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o. a zamestnancom kancelárie zariadenia Auxilium Plus n.o. . Zistenia boli doplnené sekundárnymi zdrojmi z verejne dostupných internetových stránok zariadení. Po neúspešnej elektronickej komunikácie s predstaviteľmi obce Nová Bašta, výkon kompetencií obce v oblasti sociálnych služieb bol realizovaný a analyzovaný pomocou verejne dostupných dát a faktov.

Okres Rimavská Sobota leží v Banskobystrickom samosprávnom kraji a je jeden z trinástich okresov kraja. Sídelnú štruktúru okresu tvorí 107 obcí. Z tohto počtu má štatút mesta Rimavská Sobota, Hnúšťa, Tisovec. Analýza výkonu sociálnych služieb bola vykonaná v troch obciach veľkostnej kategórie 500-999 obyvateľov, ktorá je druhá najpočetnejšia veľkostná kategória v okrese. Konkrétnymi analyzovanými obcami boli Chanava, Číž a Nová Bašta[15]. Počtom obyvateľov je najväčšia obec Chanava, druhá v poradí je obec Číž a najmenej obyvateľov má Nová Bašta. Jediným verejným poskytovateľom sociálnych služieb je samotná obec Nová Bašta[16]. Vo zvyšných dvoch obciach za výkon sociálnych služieb zodpovedá neverejný poskytovateľ.

Tabuľka 1 Charakteristika vybraných obcí

Obec	Počet obyvateľov	Typ poskytovateľa
Číž	662	Neverejný
Chanava	696	Neverejný
Nová Bašta	526	Verejný

Zdroj: *vlastné spracovanie.*

Ako bolo uvedené vyššie, Zákon o sociálnych službách špecifikuje druhy a formy sociálnych služieb. Vo vybraných obciach sa realizuje druh

[15] www.e-obce.sk
[16] novabasta.sk/domov-dochodcov-domov-socialnych-sluzieb

sociálnej služby zákonom vymedzenej na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku[17]. Tu sa radí poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach pre fyzické osoby, ktoré sú odkázané na pomoc inej fyzickej osoby, a pre fyzické osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek. Takýmito zariadeniami sú zariadenia podporovaného bývania, zariadenie pre seniorov, zariadenie opatrovateľskej služby, rehabilitačné stredisko, domov sociálnych služieb, špecializované zariadenie a denný stacionár.

Klientmi, prijímateľmi sociálnych služieb, v skúmaných zariadeniach sú najmä osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek, seniori. Práve seniori, ekonomicky už neaktívne obyvateľstvo, predstavujú (aj štatisticky) významnú skupinu obyvateľov štátu, ktorá je mimoriadne zraniteľná, aj v súvislosti so sociálnymi transfermi. Tie výrazným spôsobom ovplyvňujú kvalitu ich života. Jej počet neustále rastie. Celkový počet dôchodcov v Slovenskej republike k 30. decembru roka 2017 bol 1 387 173, k 31. decembru roka 2018 celkový počet narástol na 1 396 287.[18] Osobnými rozhovormi bol zistený výkon nasledovných odborných a obslužných činností: pomoc pri odkázanosti na pomoc inej fyzickej osoby, sociálne poradenstvo, sociálna rehabilitácia, ubytovanie, stravovanie, upratovanie, pranie, žehlenie a údržba bielizne, šatstva a osobného vybavenia. Zariadenia utvárajú podmienky na úschovu cenných vecí, zabezpečujú záujmové činnosti a kultúrne programy.[19]

Tabuľka 2 Charakteristika poskytovateľov sociálnych služieb

Názov poskytovateľa	Druh zariadenia sociálnej služby	Kapacita zariadenia
Auxilium Plus n.o.	Domov sociálnych služieb	40
Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o.	Zariadenie pre seniorov	46
Domov dôchodcov a domov sociálnych služieb Nová Bašta	Domov sociálnych služieb	23

Zdroj: *vlastné spracovanie podľa* [15,18,]

[17] Zákon č.448/2008 Z.z. o sociálnych službách.
[18] GEFFERT, Richard., TÓTH, Oskár. 2019. Valorizácia starobných dôchodkov ako nástroj realizácie sociálnej spravodlivosti v Slovenskej republike a Maďarsku 2016-2019. Annales Scientia Politica, Vol. 8, No. 1, pp. 55-65.
[19] www.dkc-chanava.sk/-socialne-sluzby

Poskytovatelia sociálnych služieb sú zodpovední za ich odborný, priamy výkon a z ekonomického hľadiska zabezpečenie dostatočného množstva finančných prostriedkov. Jedným z významných zdrojov financovania sociálnych služieb sú finančné príspevky zo štátneho rozpočtu (z kapitoly MPSVaR) a úhrady za sociálne služby. Výška finančného príspevku je odlišná pre ambulantnú a pobytovú sociálnu službu a určuje ju nariadením vláda Slovenskej republiky[20]. Z dôvodu poskytovania pobytovej sociálnej služby v tabuľke č.3 je uvedený vývoj výšky finančných príspevkov na roky 2018-2020.

Tabuľka 3 Vývoj výšky finančných príspevkov z MPSVaR 2018-2020

Stupeň odkázanosti fyzickej osoby	Výška fin. príspevku na rok 2018/€	Výška fin. príspevku na rok 2019/€	Výška fin. príspevku na rok 2020/€
II.	87,00	96,00	104,00
III.	195,75	216,00	234,00
IV.	261,00	288,00	312,00
V.	369,75	408,00	442,00
VI.	456,75	504,00	546,00

Zdroj: *vlastné spracovanie podľa* [20]

Podmienkou poskytovania finančného príspevku je podanie písomnej žiadosti v termíne od 01. júla do 31. augusta predchádzajúceho rozpočtového roka.

Cenníky zariadení sociálnych služieb sú uvedené pre verejnosť na internetových stránkach zariadení. Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o.[21] cenník uvádza v denných poplatkoch a Auxilium plus n.o.[22] v mesačných. Zariadenie Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o. vo väčšej miere špecifikuje niektoré obslužné a odborné činnosti. Pri stravovaní sumu 5,50 eur za deň tvoria raňajky 1,072 eur, desiata 0,30 eur, obed 2,828 eur, olovrant 0,30 eur, večera 0,60 eur, II. večera 0,40 eur za deň.

[20] www.employment.gov.sk
[21] http://www.dkc-chanava.sk/files/2018-10-25-163124-Download_File.pdf
[22] http://www.auxiliumplus.sk/documents/Cennik-sluzieb-2018.jpg

Tabuľka 4 Cenník odborných a obslužných činností v zariadení Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o. za rok 2018.

Odborné a obslužné činnosti	Cena v €/deň
Pomoc pri odkázanosti (IV. stupeň)	4,00
Pomoc pri odkázanosti (V.-VI. stupeň)	4,50
Jednolôžková izba	2,00
Jednolôžková izba so zar. osob. hyg.	2,00
Dvojlôžková izba	2,00
Dvojlôžková izba so zar.osob.hyg.	2,00
Dvojlôžková izba obsadená 1 osobou so zar.osob.hyg.	4,00
Stravovanie	5,50
Upratovanie, pranie, žehlenie, údržba bielizne a šatstva	1,50

Zdroj: *vlastné spracovanie podľa*[21]

Zariadenie Auxilium plus n.o. v cenníku uvádza cenu „bežného“ stravovania a cenu diabetickej stravy čo je z pohľadu potencionálneho prijímateľa, klienta ale aj verejnosti dôležitá informácia. Na druhej strane pri ubytovaní neuvádza počty lôžok izieb. Zariadenie Domov dôchodcov a domov sociálnych služieb Nová Bašta cenník služieb nemá zverejnený na internetovej stránke a nebol poskytnutý ani po mailovej komunikácii.

Tabuľka 5 Cenník odborných a obslužných činností v zariadení Auxilium plus n.o. za rok 2018.

Odborné a obslužné činnosti	Cena v €/mesiac
Pomoc pri odkázanosti (chodiaci klient)	24,37
Pomoc pri odkázanosti (izbová opatera)	54,37
Pomoc pri odkázanosti (celková opatera)	74,37
Stravovanie	123,96
Stravovanie (diabetická strava)	134,94
Ubytovanie	70,76
Ubytovanie so zar.osob.hyg.	80,76
Upratovanie, pranie, žehlenie, údržba bielizne a šatstva.	30,91

Zdroj: *vlastné spracovanie podľa*[22]

Záver

Problematika poskytovania sociálnych služieb na miestnej úrovni v Slovenskej republike je stále veľmi aktuálnou témou, nakoľko spoločenský vývoj je dynamický. Za najvážnejší a zároveň najrizikovejší dôsledok súčasného populačného vývoja možno označiť zmeny vo vekovej štruktúre obyvateľstva, t.j. starnutie. Ide o proces, ktorý je možný v najbližších desaťročiach len zmierniť, nie zastaviť. Tieto zmeny vplývajú nielen na ekonomiku štátu, ale vyžadujú si zásadné zmeny v sociálnom, zdravotnom a dôchodkovom zabezpečení občanov. Na tieto zmeny v spoločnosti musia zareagovať aj poskytovatelia sociálnych služieb. Zodpovednosť je ale aj na strane štátu. Štát je povinný vytvoriť zákonný rámec pre riadny výkon kompetencií bez ohľadu na charakter poskytovateľov. Spoločenský vývoj predpokladá požiadavku nárastu počtu poskytovateľov sociálnych služieb. V skúmaných obciach je výkon sociálnych služieb zameraný na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku. Jediným verejným poskytovateľom je iba obec Nová Bašta. V nasledujúcich dvoch obciach sociálne služby zabezpečujú neverejní poskytovatelia, v obci Číž Auxilium plus n.o. a v Chanave Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o. Napriek zvyšujúcej sa výške finančného príspevku z MPSVaR poskytovatelia a verejnosť sa stotožňuje s názorom potreby väčšieho množstva finančných prostriedkov do oblasti sociálnych služieb či zo strany štátu alebo obcí a miest, teda pri zachovaní viaczdrojového financovania sociálnych služieb so zreteľom na spoločenský vývoj. Ďalšou náročnou výzvou pre poskytovateľov z okresu Rimavská Sobota je existencia veľkých rozdielov medzi regiónmi. Najmenej rozvinuté regióny, kam patrí aj Rimavská Sobota majú nepriaznivú skladbu obyvateľstva (vysoké zastúpenie seniorov, nízky podiel obyvateľov s vyšším vzdelaním). Narastajúce náklady, atraktivita zamestnania v odbore sociálnych služieb, spoločenský vývoj vedú poskytovateľov sociálnych služieb v skúmanom okrese ale celkovo v Slovenskej republike k náročnej úlohe dodržať zákonné vymedzenie sociálnych služieb ako odborných činností.

Zoznam bibliografických odkazov

BARINKOVÁ, M., ŽOFČINOVÁ, V. 2011. Právo na prospech zo sociálnych služieb v legislatíve Slovenskej republiky (aktuálne vybrané problémy. In *Časopis pro právní vědu a praxi*., roč.19, č.1, s. 48-53. ISSN 1210-9126.

BRICHTOVÁ, Lýdia., REPKOVÁ, Kvetoslava. 2009. Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vybrané aspekty. Bratislava : EPOS. ISBN 978-80-8057-797-1.

BRICHTOVÁ, Lýdia., REPKOVÁ, Kvetoslava. 2012. Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vývoj od roku 2012. Bratislava : EPOS. ISBN 978-80-8057-960-9.

BRICHTOVÁ, Lýdia., REPKOVÁ, Kvetoslava. 2014. Sociálne služby : zacielené na kvalitu (v kontexte zmien zákona o sociálnych službách). Bratislava: GRIFIS. ISBN 978-80-7138-138-9. Cenník sociálnych služieb v zariadení Auxilium plus n.o. [cit. 09. 07. 2019]. Dostupné na internete: http://www.auxiliumplus.sk/documents/Cennik-sluzieb-2018.jpg

Cenník sociálnych služieb v zariadení Chanava-Diakonické centrum reformovanej cirkvi n.o.. [cit. 10. 07. 2019]. Dostupné na internete:http://www.dkc-chanava.sk/files/2018-10-25-163124-Download_File.pdf

ČEPELOVÁ, Anna., LACHYTOVÁ, Lenka., PČOLINSKÁ, Lenka. 2019. *Ekonómia verejného sektora.* Košice: TYPOPRESS – TLAČIAREŇ s.r.o., ISBN978-80-8129-110-4

Domov dôchodcov a domov sociálnych služieb. [cit. 10. 07. 2019]. Dostupné na internete: http://novabasta.sk/domov-dochodcov-domov-socialnych-sluzieb

GEFFERT, Richard. 2014.Sociálna politika a jej axiologické orientácie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta,. ISBN 9788081520990.

GEFFERT, Richard., TÓTH, Oskár. 2019. Valorizácia starobných dôchodkov ako nástroj realizácie sociálnej spravodlivosti v Slovenskej republike a Maďarsku 2016-2019. Annales Scientia Politica, Vol. 8, No. 1, pp. 55-65. ISSN 1339-0732

MACKOVÁ, Zuzana. 2009. Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-80-89122-53-0.

MUNDAY, Brian. European Social Services. A Map of Characteristics and Trends. In Brichtová, Lýdia, Repková, Kvetoslava (2014) Sociálne služby : zacielené na kvalitu (v kontexte zmien zákona o sociálnych službách). Bratislava: GRIFIS. ISBN 978-80-7138-138-9

Poskytovanie finančných príspevkov podľa zákona o sociálnych službách. [cit. 11. 07. 2019]. Dostupné na

internete:https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/poskytovanie-financnych-prispevkov/

Príspevky ministerstva na sociálne služby opäť vzrástli. [cit. 10. 07. 2019]. Dostupné na internete https://www.employment.gov.sk/sk/informacie-media/aktuality/prispevky-ministerstva-socialne-sluzby-opat-vzrastli.html

REPKOVÁ, Kvetoslava. 2012. Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky. Bratislava : IVPR. ISBN 978-80-7138-135-8.

RUČINSKÁ, Silvia. *Funkčný mestský región ako prístup rozvoja a spravovania územia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2017. ISBN 9788081525780.

Sociálne služby poskytované v obci Chanava. [cit. 11. 07. 2019]. Dostupné na internete: www.dkc-chanava.sk/-socialne-sluzby

Zákon č.448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

ŽOFČINOVÁ, V. 2016.Realizácia práva na sociálne služby v kontexte axiologických princípov práva (príklad Košického kraja). In: STEJSKAL, J., KŘUPKA, J. (eds.) *Sborník příspevků z 11. mezinárodní vědecké konference „Veřejná správa 2016“.* Pardubice: Univerzita pardubice, str.191-199. ISSN 978-80-7560-041-7

Kontakt na autora

Mgr. Oskár Tóth
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
oskar.toth@student.upjs.sk

Kompetencie obecnej samosprávy
a podiel štátu na ich uskutočňovaní

Recenzovaný zborník vedeckých prác z vedeckého seminára

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress
Dostupné od: 23.10.2019
Rok vydania: 2019
Počet strán: 258
Rozsah: 15,82 AH
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-8152-782-1 (e-publikácia)