

Tvorba práva na úrovni obcí v podmienkach Slovenskej republiky

Michal Jesenko¹

¹ Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Popradská 66, P.O.BOX C-2, 041 32 Košice, Slovenská republika, michal.jesenko@upjs.sk

Grant: VEGA 1/0683/13

Název grantu: Normotvorba obcí vo veciach územnej samosprávy.

Oborové zamčrenie: AG - Právní vědy

© GRANT Journal, MAGNANIMITAS Assn.

Abstrakt Miestna samospráva v súčasnosti predstavuje trvalú a neoddeliteľnú súčasť moderných demokracií, založených na princípe subsidiarity. Článok je zameraný na problematiku normotvorby obcí v podmienkach Slovenskej republiky. Napriek skutočnosti, že Ústava Slovenskej republiky priznáva obciam ako základným územným samosprávnym celkom právo na samosprávu, ktorého súčasťou je aj právo vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie vecí vyplývajúcich pre územnú samosprávu zo zákona vydávať všeobecne záväzné nariadenia, dozorné a kontrolné orgány k normotvorbe obcí pristupujú značne reštriktívne. Cieľom príspevku je poukázať na prax dozorných a kontrolných orgánov v podmienkach Slovenskej republiky, a sčasti aj na aplikačné problémy a otázky, ktoré s tým súvisia.

Kľúčová slova územná samospráva, obec, tvorba práva, všeobecne záväzné nariadenia obcí

1. ÚVOD

Územná samospráva tvorí neoddeliteľnú súčasť moderného ponímania demokratického a právneho štátu. Ako súčasť verejnej správy je vyjadrením snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva občanov relatívne samostatne a bez priamej ingerencie štátu a štátnych orgánov. Na jednej strane štát prenecháva správu vlastných záležitostí na nezávislom a autonómnom rozhodovaní územných samosprávných celkov, avšak na druhej strane si ponecháva významné dozorné a kontrolné oprávnenia, a to predovšetkým v záujme zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti v ich konaní. Územná samospráva tak predstavuje demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií založených na princípoch decentralizácie a subsidiarity. Je výrazom demokracie správy vecí verejných na miestnej úrovni.

Myšlienka samosprávy je zlučiteľná len s demokraciou, založenou na pluralite spoločenských a politických záujmov, a preto je založená na partnerskom vzťahu štátu a územných verejnoprávných korporácií ako subjektov samosprávy (Škultéty, P. a kolektív, 2006).

V podmienkach Slovenskej republiky bol systém územnej samosprávy revitalizovaný po roku 1989 ako nevyhnutný dôsledok spoločenských zmien, ktoré nastali. Voľbami do orgánov samosprávy obcí a zákonom SNR č. 369/1990Zb. o obecnom zriadení (ďalej aj „zákon o obecnom zriadení“) sa vytvorili

nevyhnutné predpoklady pre fungovanie obecnej samosprávy na území Slovenskej republiky. Východiskom slovenského modelu obecnej samosprávy sa stal tzv. zmiešaný model, v rámci ktorého obce ako základné jednotky územnej samosprávy popri vlastnej (samosprávnej) činnosti vykonávajú aj prenesenú pôsobnosť (delegovaná miestna štátna správa). Prijatím Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava SR“ alebo „ústava“) a vznikom samostatnej Slovenskej republiky 1. januára 1993, územná samospráva našla svoje vyjadrenie v samostatnej hlave ústavy. Systém územnej samosprávy bol v Slovenskej republike organizačne dotvorený prijatím zákona NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov, na základe ktorého vzniklo osem samosprávných krajov, ktoré sú reprezentantom územnej samosprávy na regionálnej úrovni. Podobne ako v prípade obecnej samosprávy bol prijatý zmiešaný model, čo znamená, že samosprávne kraje realizujú úlohy regionálnej samosprávy a súčasne aj niektoré úlohy prenesenej štátnej správy.

Ústava Slovenskej republiky územnú samosprávu upravuje v samostatnej štvrtej hlave. Základom územnej samosprávy je obec, ktorej úlohou pri výkone územnej samosprávy je predovšetkým starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia, ako aj snaha zabezpečovať a chrániť záujmy svojich obyvateľov.

Základným a východiskovým právom, ktoré obciam priznáva Ústava Slovenskej republiky, je právo na výkon územnej samosprávy. Právo na územnú samosprávu ako právo územných samosprávných celkov nie je v Ústave SR výslovne zakotvené, avšak na základe systematického a logického výkladu ústavných ustanovení upravujúcich územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s princípmi, na ktorých je ústava založená, je možno dospieť k záveru, že ústava priznáva obciam právo na samosprávu. Okruh záležitostí, v ktorých obce rozhodujú a konajú samostatne v rámci autonómneho priestoru vymedzeného ústavou a zákonmi, tvorí ich samostatnú pôsobnosť. Pokiaľ ide o vymedzenie vecného rozsahu, ústavodarca túto problematiku ponecháva na zákonodarcu. Jedným z podstatných práv, ktoré ústava priznáva obciam, je aj právo vydávať vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona všeobecne záväzné nariadenia (čl. 68). V súvislosti s ústavným právom obce vydávať vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre územnú samosprávu zo zákona všeobecne záväzné nariadenia je však potrebné dodať, že normotvorba obcí je nielen právom obcí ako subjektov od štátu relatívne nezávislých, ale súčasne je aj právomocou, ktorou obce ako územné samosprávne celky disponujú ako orgány verejnej moci (Palúš, I.– Jesenko, M.– Krunková, A., 2010).

2. ÚSTAVNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ

Normotvorba obcí je jednou z jej podstatných foriem činnosti, v ktorej sa prejavuje špecifický charakter výkonu územnej samosprávy. Právomoc obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia je upravená v čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy SR. Východiskom ústavnej úpravy je rozlišovanie medzi právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia v oblasti samostatnej pôsobnosti (výkon územnej samosprávy) a v oblasti prenesenej pôsobnosti (výkon štátnej správy). Na základe čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Podľa čl. 71 ods. 2 pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Tým je daná obmedzená odlišnosť z hľadiska zamerania, resp. účelu medzi ústavným základom pre vydávanie všeobecne záväzných nariadení obce pri výkone územnej samosprávy a pri výkone prenesenej štátnej správy. Na základe ústavy SR (čl. 68 a čl. 71 ods. 2) môžeme jednoznačne rozlišovať dva druhy všeobecne záväzných nariadení obce, a to v závislosti od druhu pôsobnosti obce, ktorú vykonáva, a to samosprávne nariadenia (čl. 68) a správne nariadenia (čl. 71 ods. 2) (Jesenko, M. 2014).

Všeobecne záväzné nariadenia obcí z hľadiska práva sú normatívnymi právnymi aktmi. Sú formálnym prameňom práva v Slovenskej republike a ich obsah tvoria právne normy, ktoré sú záväzné pre všetky fyzické a právnické osoby, ktoré sa zdržiavajú na území príslušnej obce. Ich pôsobnosť je teda obmedzená predovšetkým územne, platia na území, ktoré je územným obvodom obce. Ide o osobitný prameň práva, ktorý štát, resp. štátne orgány priamo nevytvorili, ale napriek tomu štát ich uznáva ako formálne pramene práva. Neoddeliteľnou súčasťou štátom uznannej formy je práve samotný proces ich prijímania, ako aj výsledok tohto procesu a jeho publikácia.

Ústava SR a ani zákon o obecnom zriadení nerozlišuje medzi samosprávnymi a správnymi nariadeniami ani z hľadiska legislatívneho procesu ich prijímania. V oboch prípadoch zveruje právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenia do pôsobnosti príslušného zastupiteľstva obce.

Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o tomto návrhu. V tej istej lehote obec zverejní návrh aj na internetovej stránke obce, ak ju má zriadenú, alebo iným spôsobom v obci obvyklým. Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť svoje pripomienky k návrhu nariadenia. Pripomienky môžu uplatniť v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Podanou pripomienkou môžu v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu (doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie textu nariadenia). Z pripomienky musí byť vždy zjavné, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadnuť, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené. Vyššie uvedený postup sa nepoužíva v prípade živeľnej pohromy, všeobecného ohrozenia, odstraňovania následkov živeľnej pohromy, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku (§ 6 ods. 3 až 10 zákona o obecnom zriadení).

Po uplynutí lehoty na podávanie pripomienok, navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená, uskutoční vyhodnotenie riadne podaných pripomienok. Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil

pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovelo a z akých dôvodov. Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Pripomienkové konanie je prejavom demokratizácie legislatívneho procesu na úrovni obce. Posilňuje mieru účasti verejnosti na verejnom živote a zabezpečuje čo najtransparentnejší výkon verejnej moci. Zabezpečuje všetkým zainteresovaným stranám, resp. obyvateľom obce možnosť aktívne participovať na procese tvorby všeobecne záväzných nariadení.

V súvislosti s normotvornou právomocou obce je potrebné poukázať na rozdiel medzi všeobecne záväznými nariadeniami obce a uzneseniami príslušného zastupiteľstva. Všeobecne záväzné nariadenia sú normatívnymi právnymi aktmi, to znamená, že ich obsahom sú právne normy ako všeobecne záväzné pravidlá správania, obsahujúce určité príkazy, zákazy alebo dovolenia vo vzťahu k svojim adresátom. Na rozdiel od toho uznesenia obecného zastupiteľstva nemajú povahu normatívnych právnych aktov, nie sú ani prameňmi práva vo formálnom zmysle, a neobsahujú všeobecne záväzné právne normy. Ich obsahom sú len organizačné normy, ktoré zavádzajú vo vzťahoch zameraných do vnútra obce, vo vzťahu k organizačno-administratívnejmu aparátu príslušnej obce. Zákonná úprava rozdiel medzi všeobecne záväznými nariadeniami a uzneseniami vyjadruje aj z hľadiska potrebnej väčšiny hlasov poslancov obecného zastupiteľstva na ich prijatie. Na prijatie všeobecne záväzného nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov obecného zastupiteľstva a na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva postačuje až na zákonom stanovené výnimky nadpolovičná väčšina prítomných poslancov.

Z hľadiska aplikačnej praxe vyvoláva otázky rozsah sistačného oprávnenia starostu obce. Podľa § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení starosta obce môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné, tak, že ho nepodpíše v zákonnej lehote. Ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť; ak obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do dvoch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť. Výkladové nejasnosti sú spojené s otázkou, či starosta je oprávnený uplatniť svoje sistačné oprávnenie aj vo vzťahu k všeobecne záväzným nariadeniam obce. Situácia je o to zložitejšia, že obecné zastupiteľstvá často prijímajú všeobecne záväzné nariadenia formou uznesení, t. j. uznesenia o prijatí všeobecne záväzného nariadenia. (Tekeli, J., Hoffmann, M., 2014). Napriek tomu, že na problematiku rozsahu sistačného práva starostu nie je jednotný názor, prikláňam sa k právnejmu názoru, podľa ktorého ho starosta obce môže uplatniť len voči uzneseniam obecného zastupiteľstva, avšak nie voči všeobecne záväzným nariadeniam.

3. OBMEDZENIA A LIMITY NORMATIVNOSTI OBČÍ

Dozor štátu nad tvorbou práva na úrovni miest a obcí je zverený v Slovenskej republike do pôsobnosti prokuratúry, ktorá je okrem iného oprávnená preskúmať aj zákonnosť všeobecne záväzných nariadení obcí. Základným právnym prostriedkom, ktorý má prokurátor k dispozícii pri preskúmaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí, je protest prokurátora. Protest je prokurátor oprávnený podať proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, ktorým bol porušený zákon, ak ide o samosprávne nariadenia obce vydané pri výkone územnej samosprávy, a v prípade správnych nariadení obce, ktoré obec vydala pri výkone prenesenej štátnej správy, aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Protest prokurátora je právny akt, na základe ktorého môže obecné

zastupiteľstvo, ktorého sa protest týka, vyhovieť alebo nevyhovieť protestu. Z hľadiska právnych účinkov je potrebné dodať, že všeobecne záväzné nariadenie obce napadnuté protestom prokurátora, nemôže prokurátor protestom zrušiť alebo zmeniť, prokurátor je oprávnený iba iniciovať, resp. odporúčať opatrenia na nápravu, resp. odstránenie nezákonného stavu. Z tohto pohľadu podanie protestu prokurátora nemá vo vzťahu k napadnutému nariadeniu obce derogačné, sistačné a ani iné sankčné účinky. Právomoc meniť a rušiť všeobecne záväzné nariadenie obce má len na to príslušný orgán, ktorý nariadenie prijal, teda príslušné obecné zastupiteľstvo.

V prípade vyhovenia protestu prokurátora má obec povinnosť zrušiť, resp. opraviť všeobecne záväzné nariadenie v takej podobe, v akej bolo protestom napádané. V prípade nevyhovenia protestu prokurátora vzniká aktívna legitímácia prokurátora na podanie správnej žaloby na príslušný krajský súd na konanie podľa § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „občiansky súdny poriadok“)¹, resp. generálneho prokurátora podať Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) alebo d) ústavy. Generálny prokurátor je oprávnený podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov i v prípade, ak proti všeobecne záväznému nariadeniu obce nebol podaný protest.

Rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí je v Slovenskej republike zverené do právomoci Ústavného súdu SR a v prípade preskúmania zákonnosti, aj do právomoci všeobecných súdov, a to v nadväznosti na protest ako prostriedok prokurátorského dozoru.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy ústavný súd SR rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“ alebo „národná rada SR“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd. Konanie pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy sa začína na návrh. Procesne legitimovanými subjektmi na podanie návrhu sú okrem generálneho prokurátora Slovenskej republiky aj subjekty taxatívne uvedené v ústave (čl. 130 ods. 1 písm. a) až e) a g) ústavy). O návrhu rozhoduje trojčlenný senát ústavného súdu.

Účastníkmi konania pred ústavným súdom sú navrhovateľ a ten, kto napadnutý právny predpis vydal, teda obec. V prípade, ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania, môže pozastaviť účinnosť napadnutého všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorých z jeho ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (čl. 125 ods. 2 ústavy). Samotné konanie o súlade právnych predpisov prebieha formou ústneho pojednávania, pričom od ústneho pojednávania

môže ústavný súd so súhlasom účastníkov konania upustiť, ak od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

Ústavný súd rozhoduje vo veci samej nálezom. Nález sa doručuje účastníkom konania. Nález, ktorým ústavný súd vyslovil nesúlad, má významné právne účinky. Má všeobecne záväzný právny charakter a výrok nález sa uverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenia strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nález v zbierke zákonov. Obec, ktorá takéto nariadenie prijala, je povinná do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ho do súladu s ústavou, resp. právnym predpisom vyššej právnej sily, pričom príslušné obecné zastupiteľstvo je viazané právnym názorom ústavného súdu. V opačnom prípade dotknuté všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, resp. ustanovenia strácajú platnosť uplynutím stanovenej lehoty (čl. 125 ods. 3 ústavy).

V prípade, ak je podľa prokurátora všeobecne záväzne nariadenie obce nezákonné, podá proti nemu príslušný prokurátor správnu žalobu na miestne príslušný krajský súd. Účastníkmi konania sú obec a prokurátor. Účinky právoplatného rozhodnutia krajského súdu sú rovnaké ako v prípade nález ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy. Proti rozhodnutiu krajského súdu je prípustné odvolanie, o ktorom rozhoduje Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Judikatúra ústavného súdu vo veciach preskúmania ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obce je pomerne rozsiahla. V začiatkoch svojej činnosti ústavný súd sústredil svoju pozornosť predovšetkým na otázku rozsahu samostatnej pôsobnosti, v rámci ktorej sú obce oprávnené realizovať svoju normotvornú právomoc. Podľa ústavného súdu ústava nepriznáva obciam normotvornú právomoc v celom rozsahu vnútorných vecí, ktoré spravujú podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Obce pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečujú uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Normotvornú právomoc môžu uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy. Nad rámec čl. 65 ústavy môžu upraviť všeobecne záväzným nariadením aj ďalšie vzťahy, ak im zákonodarcu udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť.² Tento názor ústavného súdu je pravdepodobne založený na skutočnosti, že Ústava SR výslovne zaručuje obciam samostatnosť len prostredníctvom právnej subjektivity priznanej v čl. 65 ods. 1 ústavy, a to vo veciach hospodárenia s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. K tomuto restriktívnemu výkladu samostatnej pôsobnosti pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení ústavný súd pravdepodobne viedlo úsilie čeliť extenzívnemu výkladu samostatnej pôsobnosti obcí, ktorá vo väčšine prípadov v minulosti viedla k vybočeniu zo zákonného rámca jej vecnej pôsobnosti a k vydaniu protiústavných a nezákonných všeobecne záväzných nariadení. Názor ústavného súdu, že rozsah pôsobnosti originárnej normotvorby obcí je vymedzený čl. 65 ods. 1 ústavy, čiže vo veciach hospodárenia s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami, vyvoláva viacero výhrad. Základnou a zásadnou je, že uvedený článok zakladá skôr súkromnoprávnu subjektivitu obce. Právna subjektivita obce je pomerne zložitou otázkou, keďže v nej sa prejavuje tak postavenie obce ako právnickej osoby verejného práva, ktorá má ústavou priznanú normotvornú právomoc, ako aj postavenie obce ako právnickej osoby súkromného práva. Aj samotný ústavný súd v jednom zo svojich neskorších rozhodnutí uviedol, že „...má pochybnosť, či za kritérium definovania "vecí územnej samosprávy" možno považovať

¹ Nová právna úprava správneho súdnictva (zákonom č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok) ako súčasť rekodifikácie procesného civilného práva nadobudne účinnosť 1. júla 2016 a preberá v zásade konanie pred krajským súdom podľa §250zfa Občianskeho súdneho poriadku takmer v nezmenenom znení, pričom nerieši viaceré vážne aplikačné problémy, na ktoré nepriamo poukázal aj ústavný súd

² Nález Ústavného súdu SR z 13. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 19/97. Obdobne aj sp. zn. II. ÚS 59/97, II. ÚS 70/99.

iba prípady, keď obec "samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami..."³

V neskorších rozhodnutiach ústavný súd zameriaval svoju pozornosť na vymedzenie ústavných limitov normotvorby obcí vo veciach územnej samosprávy, a to v súvislosti s ich možnosťou vo všeobecne záväzných nariadeniach ukladať právne povinnosti. Z hľadiska normotvorby sú základné pre obce ústavné obmedzenia súvisiace s ochranou základných práv a slobôd. Obce ako územné samosprávne celky v rámci normotvornej právomoci nesmú zasahovať do oblasti základných práv a slobôd. V zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno za podmienok daných ústavou stanoviť len zákonom. Ide o všeobecné pravidlo, podľa ktorého obmedzenia základných práv a slobôd je možné stanoviť len zákonom, nikdy nie právnym predpisom nižšej právnej sily, a to ani na základe zákona.

Ústavný súd v rámci rozhodovacej činnosti poukazuje ďalej na ústavné obmedzenia vyplývajúce pre obce z čl. 2 ods. 2 a 3 a čl. 13 ods. 1 ústavy, a to v súvislosti s možnosťou ukladať nové právne povinnosti. Podľa ústavného súdu pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce zakladajú povinnosti fyzickým a právnickým osobám, aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť obce je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Z uvedeného vyplýva, že všeobecný a demonštratívny výpočet samosprávnych funkcií obce zakotvený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení je potrebné interpretovať z hľadiska zákonného splnomocnenia na vydanie všeobecne záväzného nariadenia obce reštriktívne, totiž tieto možno vzťahovať na tú samosprávu pôsobnosť obce, v ktorej obec nevystupuje ako subjekty určujúce pre občana povinnosti jednostrannými príkazmi a zákazmi.⁴ V súvislosti s čl. 13 ods. 1 ústavy v jednom zo svojich rozhodnutí ústavný súd vyslovil, že „Právnu povinnosť možno uložiť iba zákonom alebo na základe zákona a v jeho medziach. Toto platí predovšetkým pri výkonnej moci, ale aj pre obce, pokiaľ rozhodujú vo veciach samosprávy všeobecne záväzným nariadením.“⁵

4. ZÁVER

Ak by sme mali sumarizovať postoj ústavného súdu k normotvorbe obcí vo veciach územnej samosprávy (samostatná pôsobnosť), potom musíme konštatovať, že hoci ústavný súd v zásade uznáva priame ústavné zmocnenie obcí na vydávanie všeobecne záväzných nariadení, na druhej strane ju obmedzil, pokiaľ ide o ukladanie právnych povinností, poukazom na ústavné limity, ktoré územné samosprávne celky nesmú prekročiť. V praktickej rovine to pre obce znamená, že určovať povinnosti vo všeobecne záväznom nariadení sú oprávnené len na základe zákona a v jeho medziach, t. j. len na základe výslovného zákonného splnomocnenia.

Dôsledkom reštriktívneho postoja ústavného súdu, ako aj dozorných orgánov (prokuratúra), ktorý si osvojili aj všeobecné súdy (od roku 2008), je stav normotvorby obcí vo veciach územnej samosprávy taký, že bez konkrétneho splnomocnenia osobitným zákonom obce nemôžu vo všeobecne záväzných nariadeniach ukladať právne povinnosti. Zákonodarcu v SR sa čiastočne snažil tento stav riešiť konkrétnymi splnomocneniami v osobitných zákonoch. Pokiaľ ide o ochranu verejného poriadku v obci, zákonodarcu sa rozhodol novelizovať priamo zákon o obecnom zriadení,⁶ pričom motiváciou zákonodarcu bolo poskytnúť obciam zákonné splnomocnenie, ktoré

im doteraz v praxi pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení na úseku verejného poriadku citeľne chýbalo. Neexistencia tohto splnomocnenia bola dôvodom, pre ktorý bol vyslovovaný nesúlad vydaných nariadení týkajúcich sa zabezpečenia verejného poriadku v obci s ústavou a zákonom. Podľa platného znenia § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy okrem iných úloh „zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste“. Napriek snahe zákonodarcu o otvorenejší a autonómnejší prístup k problematike normotvorby obcí vo veciach ochrany verejného poriadku, situácia sa nezmenila, pričom prokuratúra a ani Ústavný súd SR a po roku 2008 ani všeobecné súdy takéto splnomocnenie neakceptovali. Výsledkom je stav, keď podľa ústavného súdu, všeobecných súdov, ako aj orgánov dozoru (prokuratúra) je pre obce nemožné bez priameho zákonného splnomocnenia riešiť akúkoľvek otázku v oblasti samostatnej, resp. samosprávnej pôsobnosti formou prijatia všeobecne záväzného nariadenia.

Vzhľadom na skutočnosť, že po konštituovaní právomoci všeobecných súdov preskúmať zákonnosť nariadení obcí ustal nápor vecí v tejto oblasti v konaní pred Ústavným súdom SR⁷, bude zaujímavé sledovať, ako sa s komunálnou normotvorbou dokážu vysporiadať všeobecné súdy, a to predovšetkým z hľadiska jednotného a doktrinálneho prístupu a v súlade s právom obcí na samosprávu a princípom územnej samosprávy, ktorý je jedným z východiskových princípov slovenského konštitucionalizmu.

Právo obcí vydávať vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona všeobecne záväzných nariadení je jedným z práv priznaných samotnou Ústavou SR, a v konečnom dôsledku tvorí súčasť práva obce na samosprávu. Súčasný stav normotvorby obcí vo veciach územnej samosprávy však vyššie uvedenému konštatovaniu nezodpovedá, pričom s normotvorbou obcí nemožno vysloviť spokojnosť, a to tak v ústavnoprávnej, ako aj aplikatívnej rovine. Takýto prístup k normotvorbe obcí je podľa môjho názoru v rozpore s ustanovením čl. 68 Ústavy SR, a v konečnom dôsledku predstavuje neprimeraný aj zásah do ústavou garantovaného práva obcí na samosprávu, ktorej súčasťou je aj právo normotvorbu obcí vo veciach územnej samosprávy podľa čl. 68 Ústavy SR. Právo obcí vydávať právne predpisy na reguláciu miestnych otázok je súčasťou právnych úprav v jednotlivých demokratických štátoch Európskej únie. Okrem Českej republiky, právne predpisy pri výkone miestnej samosprávy sú oprávnené vydávať aj obce v Poľsku, pričom tieto predpisy môžu mať povahu primárnych právnych predpisov alebo sekundárnych predpisov.⁸

Súčasný stav normotvorby obcí vo veciach územnej samosprávy (samosprávna pôsobnosť) v podmienkach Slovenskej republiky nemožno považovať za vyhovujúci, keďže v zásade obmedzuje právo obcí na vlastnú normotvorbu vo veciach územnej samosprávy, na regulácii ktorých majú obce ako územné samosprávne celky evidentný záujem, keďže sa ich a ich obyvateľov bezprostredne dotýkajú. Ak kontrolné a dozorné orgány vyžadujú v každom prípade osobitné zákonné splnomocnenie na vydanie nariadenia obce, ktoré obsahuje právne povinnosti, resp. zákazy určitého správania, je potrebné konštatovať, že zákonodarcu nie vždy dostatočne rýchlo a efektívne dokáže na potreby miestnych

³ Nález Ústavného súdu SR z 19. decembra 2000, sp. zn. I. ÚS 55/2000.

⁴ Nález Ústavného súdu SR z 19. decembra 2000, sp. zn. I. ÚS 55/00.

⁵ Nález Ústavného súdu SR zo 6. júna 1998, sp. zn. II. ÚS 60/97.

⁶ Zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony.

⁷ Zákom č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 15.10.2008, bol konštituovaný nový osobitný typ konania o súlade všeobecne záväzných nariadení obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 250zfa).

⁸ Pokiaľ ide o prehľad tvorby práva na úrovni územnej samosprávy v jednotlivých štátoch Európy bližšie pozri: Koudelka, Z. Právni predpisy samosprávy. 2. doplnené vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2001, s. 32 a nasl.

samospráv reagovať a rovnako ani miestne samosprávy (najmä menšie obce) následne nedokážu dostatočne rýchlo a pružne reagovať na zmenu legislatívy a dostávajú sa do rozporu so zákonom. Ako príklad možno uviesť zákonnú úpravu možnosti miestnych samospráv regulovať oblasť zábavnej pyrotechniky. Až na dlhodobé a oprávnené požiadavky samospráv zákonodarca s účinnosťou od 23. novembra 2012 reagoval novelizovaním zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov a udelil im osobitné splnomocnenie, podľa ktorého obec mohla svojím nariadením obmedziť alebo zakázať používanie pyrotechnických výrobkov určených na zábavné a oslavné účely na území obce. Avšak z nepochopiteľných dôvodov zákonodarca prijatím zákona č. 58/2014 Z. z. o výbušninách, výbušných predmetoch a munícii a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. júla 2014 takúto možnosť regulovať používanie zábavnej pyrotechniky samosprávam odňal a predmetná oblasť bola regulovaná jednotne a priamo samotným zákonom, bez zohľadnenia osobitosti a špecifických podmienok miestnych pomerov v jednotlivých mestách a obciach. Vzhľadom na skutočnosť, že nová právna úprava sa v praxi neosvedčila, na základe pretrvávajúcich požiadaviek samospráv, ako aj Združenia miest a obcí Slovenska zákonodarca po roku pristúpil k novelizácii zákonnej úpravy a opätovne s účinnosťou od 1. decembra 2015 umožní obciam cestou všeobecne záväzných nariadení predmetnú oblasť regulovať podľa potrieb miestnych samospráv. Aj uvedený príklad poukazuje na potrebu otvorenejšieho prístupu štátu k normotvorbe obcí vo veciach najmä ochrany miestnych záležitostí verejného poriadku a podľa potreby aj v iných veciach územnej samosprávy. Miestne samosprávy vo viacerých prípadoch dokážu omnoho efektívnejšie identifikovať potreby miestneho spoločenstva, resp. určité činnosti, ktoré majú negatívne dôsledky na život v obci a v nadväznosti nato nastaviť aj

normatívny rámec. Samozrejme pri rešpektovaní základných práv a slobôd obyvateľov obce a ústavného poriadku SR.

Zdroje

1. KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. doplněné vydání. Praha : Linde Praha, a.s.. 2001. ISBN 978-80-7201-690-7
2. JESENKO, M. Normotvorba obcí a právo na samosprávu. In Teória a prax komunálnej normotvorby : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou : Košice, 23.-24.10.2014. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2014. s. 25-32. ISBN 978-80-8152-227-7
3. PALÚŠ, I. – JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice. 2010. s. 158. ISBN 978-80-8129-003-9
4. PALÚŠ, I. a kolektív. Samospráva obce (vybrané problémy). Košice. 2009. 155 s. ISBN 978-80-89089-92-5
5. ŠKULTÉTY, P. a kolektív. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta. Vydavateľské oddelenie. 2006. s. 17. ISBN 80-7160-205-1
6. TEKELI, J., HOFFMANN, M. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Prvé vydanie. Wolters Kluwe, 2014. s. 529. ISBN 978-80-8168-034-2