

# **PÔSOBNOSŤ ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V OBLASTI UKLADANIA SANKCII ZA PORUŠOVANIE PRÁVNÝCH POVINNOSTÍ.**

*MARIÁN ŠEVČÍK*

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

## **Abstract in original language**

Analýza právnej úpravy ukladania sankcií podľa súčasnej právnej úpravy a návrhy "de lege ferenda".

## **Key words in original language**

Obec, vyšší územný celok, sankcia

## **Abstract**

Analysis of legislation on imposing sanctions according to de lege lata and de lege ferenda.

## **Key words**

Municipality, self-governed region, sanction

V Právnom poriadku Slovenskej republiky vývoj postavenia organov územnej samosprávy prešiel osobitným procesom, ktorého počiatky siahajú do obdobia spoločného štátu Čechov a Slovákov. Jedna sa o vývoj, ktorého začiatky sú v budovaní duálnej sústavy organov miestnej statnej správy, keď na troškách sústavy národných výborov vznikala nová sústava organov územnej samosprávy, a to na základe zákona o obecnom zriadení ( zak. č. 369/ 1990 Zb.), a následné z hľadiska časovej postupnosti na základe Ústavy Slovenskej republiky ( ústavný zákon c. 460/1990 Zb.), ktorá bola prijatá ešte v čase jestvovania spoločného štátu, keď" ustavny zak. c. 143/1968 Zb., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava CSSR z roku 1960 ( ústavný zak. c. 100/1960 Zb.).

Ústava Slovenskej republiky vo svojej štvrtej hlave nazvanej Územná samospráva konkrétne v čl. 64 - 71 upravuje vymedzenie organov územnej samosprávy tak, že v čl. 64 ods. 1, prvá veta uvádza, že základom územnej samosprávy je obec. Zároveň v druhej vete tohto istého ústavného článku je v ústave taxatívne uvedený výpočet prvkov územnej samosprávy tak, že vypočítava vyčerpávajúcim spôsobom subjekty územnej samosprávy . Znenie tohto ustanovenia slovenskej ústavy výpočet týchto subjektov ako právnických osôb uvádza takto : „Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok".

Z uvedeného teda vyplýva, že územnú samosprávu na základe vyššie cit. ústavného článku tvoria dva základne piliere:

- obec,
- vyšší územný celok ( ďalej len „VUC“).

Ústavná úprava v tomto taxatívnom výpočte subjektov územnej samosprávy ide ďalej, keď zároveň ústavnú úpravu doplna aj vymedzením pôsobnosti pre tieto subjekty územnej samosprávy ako konkrétnych nositeľov práv a povinností voči osobám, ktoré v konaní pred nimi si uplatňujú svoje práva a pravom chránené záujmy v rozhodovacej činnosti týchto orgánov, ktoré sú právnickými osobami podľa verejného práva.

Z uvedeného vyplýva, že obce majú zverenú originálnu kompetenciu v správe vecí verejných na komunálnej úrovni, pričom zo znenia ústavnej úpravy vyplýva, že na ich výkon nie je potrebná žiadna ďalšia Právna úprava. V roku 2003 vo vývoji územnej samosprávy nastal ďalší posun, keď na základe zák. č. 513 / 2003 Z.z., keď touto zákonnou úpravou bol novelizovaný zák. č. 222/1996 Z. z. o orgánoch miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bola rozšírená pôsobnosť základného článku územnej samosprávy, keď boli zrušené s účinnosťou od 01.01.2004 okresné úrady a zúžená pôsobnosť krajských úradov. Na obce takto prešli kompetencie okresných úradov, konkrétne 17 kompetencia v rozhodovacej činnosti bývalých okresných úradov. Z ústavného hľadiska sa jedná o prenesenú kompetenciu na obce a mesta, ale obce v týchto veciach rozhodujú v mene štátu, teda Slovenskej republiky.

Určitú osobitosť pri prenesenom výkone miestnej statnej správy predstavujú dve najväčšie slovenské obce mesto Bratislava ako hlavne mesto Slovenskej republiky a mesto Košice. Na tieto obce sa zákon o obecnom zriadení neaplikuje z dôvodu, že je tu osobitná právna úprava o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave ( zák. SNR č. 377/ 1990 Zb. v znení neskorších predpisov a osobitná právna úprava o meste Košice ( zák. SNR č. 401 / 1990 Zb.).

Z tejto osobitej právnej úpravy vyplýva, že právnickými osobami ako nositeľmi práv a povinností v územnej samospráve sú :

- hlavne mesto slovenskej republiky Bratislava,
- mestské časti hlavného mesta Slovenskej republiky, ktorých je 17,
- mesto Košice,
- mestské časti mesta Košice, ktorých je 9.

Vývoj v súlade s ústavným článkom c. 64 druhá veta pokračoval ďalej, kedy súlade s týmto ústavným vymedzením okruhu osôb tvoriacich územnú samosprávu bola prijatá osobitná Právna úprava o vyšších územných celkoch (samosprávnych krajoch ) prijatím zákona

c. 302 / 2001 Z.z. Na tomto mieste sa žiada pripomenúť významnú skutočnosť. Na december roka 2001 boli vyhlásené prvé voľby do VUC ešte 3. vládou, ktorej predsedal Vladimír Mečiar. Novo nastupujúca vládna koalícia termín vyhlásených volieb zrušila, pričom nastal kuriózný stav, že orgány územnej samosprávy, ktorým ex lege skončil mandát, na základe právnej úpravy, ktorou sa vyhlásili následné rozhodnutím predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len NR SR) sa predĺžila ich doba funkčnej a časovej pôsobnosti bez vôle občanov patriacich k jednotlivým obciam.

Ako už bolo vyššie uvedené kreovaním VUC sa naplnil rámec čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o prenose pôsobnosti kompetencií z miestnej statnej správy na obce. Je možné poznamenať, že obce takto pôsobia v dvoch právnych režimoch - v právnom režime svojej originálnej pôsobnosti a, v ktorej okrem kontroly prostredníctvom kontrolných mechanizmov podľa zákona o obecnom zriadení inej kontroly niet a v prenesenej kompetencii, ktorej zákonnosť výkonu kontroluje Vlada Slovenskej republiky.

Zároveň je potrebné už na tomto mieste uviesť, že prijatím zákona c. 302/2001 Z.z. a najmä zak. c. 513/2003 Z.z. samotná Vlada Slovenskej republiky nepostupovala dôsledne pri vytváraní právnych záruk pre účastníkov konania pred obcami a mestami vo veciach preneseného výkonu pôsobnosti z organov miestnej statnej správy.

Nedôslednosť sa prejavila v tom, že, Vláda Slovenskej republiky zaviedla mechanizmus riadenia a teda aj následnej kontroly prostredníctvom smerníc vydávaných ústrednými a inými ústrednými organmi statnej správy, keď zároveň stanovila, že tieto smernice budú publikované vo Vestníku Vlády Slovenskej republiky. Nevytvorila obciam a mestám Právne a materiálne podmienky pre nerušený výkon správy vecí verejných tejto skupine pôsobnosti organov územnej samosprávy. Okrem toho sa dôsledne nedržala ústavného rámca na rozsah a právnu kvalitu prenesených kompetencií. Navyše umožnila mestám a obciam čerpať finančné prostriedky napr. z cestnej dane na plnenie úloh v oblasti školstva a zdravotníctva, čím otvárala ďalší priestor pre disproporcie v rozvoji územnej samosprávy. Vláda SR dala VUC priestor k tomu, aby si podľa vlastných podmienok vydávaním všeobecné záväzných podmienok v rámci zákonnej úpravy o cestnej dani (ďalej len VZN VUC), aby si určovali výšku daňového zaťaženia pre vlastníkov osobných a iných motorových vozidiel. Výsledkom tohto riešenia bolo to, že občania a podnikateľské subjekty prehlasovali motorové vozidlá, ktoré podliehali dani z motorových vozidiel do tých VUC, kde bola táto daň pre nich výhodnejšia. Zo strany štátu nebol včas uskutočnený transfer finančných prostriedkov z podielových daní, aby si mohli včas vykryť platby aj za prenesený výkon pôsobnosti. Transfer pôsobnosti nebol riadne uskutočnený v oblasti zdravotníctva po zrušených okresných úradoch. Konkrétne predmetom prenosu nebol inštitút okresného lekára, čo malo za následok, že VUC:

a.) na ktoré bol uskutočnený prenos tejto pôsobnosti neprevzal do svojich zamestnaneckých stavov všetkých pracovníkov z odboru zdravotníctva, a

b.) funkcia okresného lekára nebola ani z hľadiska jeho pôsobnosti zabezpečená.

Aj v dôsledku vyššie uvedených nedôsledností či pochybení bolo nutne pristúpiť ku korekcii platnej právnej úpravy. Jedným z korekčných opatrení je Nález Ústavného sudu Slovenskej republiky, ktorý vyhlásil, že riadenie územnej samosprávy na základe smerníc nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, nakoľko Ústava Slovenskej republiky v čl. 123 jednoznačne stanovuje, že :

1. ukladať práva a povinnosti organom verejnej správy, účastníkom konania pred týmito organmi, teda aj pred organmi územnej samosprávy je možné len na základe zákona a v súlade so zákonom,

2. ministerstva a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecné záväzné predpisy, ak sú na to splnomocnene zákonom. Tieto všeobecné záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Územná samospráva teda vykonávala rozhodovaciu činnosť v právnom prostredí, ktoré vykazovalo vyššie uvedené nedostatky. Vydávala konkrétne rozhodnutia, pričom je zároveň pri ich vydávaní zviazaná k riadnemu naplneniu právnych povinností jednak z :

- z platného znenia Ústavy Slovenskej republiky,

- zo všeobecných záväzných predpisov, ktoré neodporujú Ústave slovenskej republiky,

- z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenska republika viazaná a stali sa súčasťou právneho poriadku postupom podľa pravidiel uvedených v Ústave Slovenskej republiky. Medzi touto skupinou prameňov pravá osobitne miesto patri Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (čl. VI. ods. 2), nakoľko aj ústavná úprava jednoznačne stanovuje, že ak rozsah ľudských práv a slobôd, ktoré sú uvedené v medzinárodnej zmluve je väčší ako je tomu vo vnútroštátnej právnej úprave, tak medzinárodná Právna úprava ma prednosť pri aplikácii tejto právnej úpravy.

Z uvedeného teda vyplýva, že územná samospráva je pri správnom trestaní ako konkrétnom výsledku ukladania sankcii za porušenie právnych povinností povinná zabezpečiť:

- riadne zistenie skutkového stavu,

- zistiť spoľahlivo skutkový stav tak, aby nedošlo k porušeniu práv a pravom chránených záujmov účastníkov konania,

- právo na spravodlivý proces,

- prejednať vec hospodárne a bez zbytočných priet'ahov

- účastníkom konania zabezpečiť právo na inú právnu ochranu (per analogiam právo na súdnu ochranu). Vyššie uvedené postuláty sú naplnením dikcie ústavnej úpravy z čl. 1 ods. 1, že Slovenská republika je právny štát. Z uvedeného je možné vyvodit', že tato ústavná požiadavka je neopomenuteľnou požiadavkou trvalého charakteru aj na rozhodovaciu činnosť organov územnej samosprávy.

Ukladanie sankcii za neplnenie rozhodnutí aj organov územnej samosprávy tvorí integrálnu súčasť ich rozhodovania za porušenie právnych povinností. V tejto súvislosti sa pri naplňaní vyššie uvedených ústavných garancií stretávame s mnohými otvorenými otázkami. Vypuklejšie sa to prejavuje u tzv. malých obcí ( obce do 300 obyvateľov), ktoré nemajú vytvorené k týmto požiadavkám ani materiálne a ani personálne podmienky.

Za súčasného stavu, keď Programové vyhlásenie Vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2012 - 2016 obsahuje predsavzatie, že sa zrušia krajské úrady, odvolacie konanie sa dostáva do inej polohy. Je tým konkrétne ohrozenie jednej z významných zásad správneho konania. ktorou je rýchlosť a hospodárnosť konania. Nesporne s tým súvisí aj riziko, že vznikne stav ohrozenia právnej istoty v postavení účastníkov konania.

Ústredne orgány sa takto môžu dostať do stavu preťaženia. Návrh, ako ho v súčasnosti poznáme v navrhovanej úprave, že by odvolacie konanie sa malo uskutočniť na pôde obvodných úradov sídla kraja naráža na mnohé ďalšie riziká. Napr. vznesenie námietky predpojatosti a s ňou súvisiaca otázka kto ju bude riešiť, ďalej vedúci takéhoto obvodného úradu bude mať postavenie sui generis už pri svojom ustanovení za prednostu obvodného úradu, keď bude vedúcim obvodného úradu a zároveň aj vedúcim obvodného úradu pre odvolacie konanie a bude mať toto postavenie, keď odvolanie bude smerovať proti rozhodnutiu obvodného úradu, ktorý pôsobí v sídla kraja.

Pri ukladaní sankcii je aj naďalej otvorená otázka, koho budú uložené sankcie pojmom a ako bude riešená otázka záujmu územnej samosprávy na ukladaní sankcii, keď uloženie sankcii ma vymáhať, odviezť na účet inej osoby. Mame tu konkrétny poznatok z minulosti, z čias pôsobenia okresných úradov. Okresne úrady ukladali a vymáhali sankcie, a zároveň ich odvádzali obciam, pričom na vlastnú sankčnú činnosť nemali dostatočné kapacity a personálne vybavenie. Okresne úrady tuto problematiku riešili tak, že najprv riešili veci, ktoré im zákon priami uložil, a až následné veci, na ktoré čakali obce.

Doposiaľ nie je uspokojivo riešená otázka hlavných kontrolórov. Získali síce silnejšie postavenie v porovnaní právnu úpravou, keď bol prijatý zákon o obecnom zriadení, či zákon o VUC, predĺžilo sa im funkčné obdobie na 6 rokov, ale v konečnom dôsledku sú závislí

na vôli obecných zastupiteľstiev. Za súčasného právneho stavu nemajú žiadnu právnu ochranu pred svojvôľou zastupiteľstiev. Dokazujú to mnohé prípady ich odvolaní, ako aj prebiehajúce súdne procesy.

Záverom je možné uviesť, že pôsobnosť organov územnej samosprávy pri ukladaní sankcií v súčasnej právnej úprave nemá vnútornú previazanosť, a to ani z hľadiska ich efektívneho pôsobenia, pričom úplne vykazujeme absenciu nevyhnutnej miery zovšeobecnenia, aby princípy správneho konania mali integrujúci zmysel a význam i z hľadiska zákonnosti pri ukladaní sankcií a ich reálneho vymáhania v bežnom občianskom živote.

Literature:

Contact – email  
ria.sev@post.sk