

ZE ZAHRANIČÍ

Igor Palúš^{*)}

Sistačné právo starostu obce – slovenská legislatíva a prax

Úvod

Význam funkcie starostu obce v systéme územnej samosprávy podčiarkuje fakt, že jeho východiskovú pozíciu upravuje priamo Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) v čl. 69 ods. 1 a 3. Ústava charakterizuje starostu obce, spolu s obecným zastupiteľstvom, ako orgány obce, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje samospráva obce (čl. 67, kde sa zároveň uvádza, že samospráva obce sa vykonáva aj na zhromaždeniach obyvateľov obce a miestnym referendom). Ústava nerozdeľuje pôsobnosť obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo, túto otázku a jej riešenie ponecháva na bežné zákonodarstvo. Vo všeobecnosti však platí, že starosta zásadne pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo, najmä v tzv. prípravnej fáze. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami individuálneho charakteru.

V zmysle ústavy je starosta výkonným orgánom obce, pričom je dôležité, že v jeho osobe sa spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Kým v samosprávnej oblasti charakterizuje činnosť starostu určitá samostatnosť a nezávislosť v hraniciach určených zákonom, pre výkon miestnej štátnej správy je typická hierarchická začlenenosť, všeobecná a špeciálna regulácia a najmä dodržiavanie pokynov a smerníc nadriadených orgánov štátnej správy. Inak povedané, pre konanie starostu je v prvej oblasti vlastná istá voľnosť, v druhej oblasti sa má usilovať o dodržiavanie požadovanej jednotnosti.¹⁾ V súlade s týmto konštatovaním z hľadiska zodpovednosti starostu ako výkonného orgánu obce, platí všeobecne formulovaná premisa, podľa ktorej sa starosta za výkon samosprávnych rozhodnutí zodpovedá obecnému zastupiteľstvu a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy jeho zodpovednosť upravuje príslušný zákon.

Vo veciach správy obce rozhoduje starosta vo všetkých záležitostiach, pokiaľ nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Pri výkone samosprávnych funkcií dominujú v konaní starostu samosprávne

^{*)} prof. JUDr. Igor Palúš, CSc., Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik.

¹⁾ GAŠPAR, M.: *Správne právo. Teória a prax*. Bratislava: Formát, 1998, s. 292, ISBN 80-767911-0-9.

záujmy, ktorých základný rámec vymedzuje zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v zmysle neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) a dopĺňujú ďalšie zákony. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy zabezpečovanej starostom prevládajú štátne, resp. verejnoprávne záujmy, pričom ich kontrolovanie vykonávajú príslušné orgány štátnej správy, v konečnom dôsledku vláda.

Podľa ústavy starosta zastupuje obec navonok. Túto jeho ústavnú pozíciu konkretizuje zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5, kde sa uvádza: „starosta je štatutárny orgán obce“. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce má rozhodovaciu právomoc, je oprávnený konať v mene obce navonok, t. j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám. Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t. j. o tom, či resp. aký právny úkon obec urobí, je zo zákona rozdelené medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo. Inými slovami, právne úkony vyžadujúce si súčinnosť zastupiteľstva, môže starosta ako štatutárny orgán urobiť iba po ich schválení obecným zastupiteľstvom, inak sú neplatné, nevyvolávajú právny účinok.

Z ústavného ponímania starostu obce zreteľne vyplýva, že ide o významného a dôležitého predstaviteľa verejnej moci v miestnych podmienkach. Dalo by sa predpokladať, že dôležitosť, aká patrí starostovi obce zodpovedá aj precízna právna úprava jeho postavenia a pôsobnosti, resp. oprávnení vyplývajúcich mu zo zákona o obecnom zriadení. Uvedený predpoklad však nemožno potvrdiť bez výhrad. Pokúsime sa v ďalšej časti analyzovať jedno z problémových oprávnení starostu – sistačné právo, ktorého právna úprava vykazuje prvky odporujúce všeobecne uznávaným právnym princípom, ale i potrebám obecných samospráv.

Sistačné právo starostu obce

Sistačné právo starostu obce je upravené v § 13 ods. 6, 7, 8 zákona o obecnom zriadení. Vychádzajúc z uvedených ustanovení jeho podstatu možno formulovať nasledovne. 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 lehote 10 dní od jeho schválenia zastupiteľstvom. Starosta pri uplatnení svojho práva nemusí preukázať nezákonnosť uznesenia alebo jeho nevýhodnosť pre obec, a nemožno ho sankciovať, ak sa neskôr ukáže, že prijaté uznesenie, ktorého výkon sistačoval, neodporuje zákonu a ani nie je pre obec zjavne nevýhodné.

V zmysle zákona je však starosta povinný prerokovať uznesenie, ktorého výkon chce pozastaviť, v obecnej rade, pokiaľ je táto v obci zriadená. Stanovisko obecnej rady má však pre starostu len odporúčací charakter a nie je ním viazaný. Ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva pozastavený, môže zastupiteľstvo toto uznesenie 3/5 väčšinou všetkých poslancov potvrdiť v lehote troch mesiacov od jeho schválenia, ak tak neurobí uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť.

Na prvý pohľad jednoznačné ustanovenie, ktoré však v sebe skrýva niekoľko problémových prvkov prejavujúcich sa v aplikačnej praxi. Pokúsime sa v ďalšej

časti príspevku upriamiť pozornosť na tri problémové oblasti súvisiace s právnou úpravou a praktickým uplatňovaním sistačného práva starostu obce.

Odborné posúdenie obsahu sistačného práva

Prvým problémom je otázka odborného posúdenia uplatnenia sistačného práva starostom obce, ako aj jeho následného posúdenia obecným zastupiteľstvom. Ak totiž starosta nemá právnické vzdelanie (čo je v drvivej väčšine obcí a miest) je otázne, ako môže správne posúdiť, či sistané uznesenie odporuje zákonu a ešte viac je diskutabilné ako dokázu zhodu, či nezhodu so zákonom posúdiť vo vzťahu k danému uzneseniu poslanci obecného zastupiteľstva, z ktorých nikto nemusí mať potrebnú právnickú erudíciu. Vnímate, že takýto problém nebudú mať primátori miest, ktorí sa môžu spoľahnúť na odborné kvality svojho úradu, v inej situácii sú však starostovia obcí. Pripustíme, že starosta môže využiť služby právnik (pokiaľ mu to finančné možnosti obce dovoľia), avšak takúto možnosť ťažko môžu uplatniť poslanci obecného zastupiteľstva, hlavne v malých obciach, ktorých je na Slovensku neúrekom. Z celkového počtu obcí a miest, t. j. zhruba 2 900, je viac ako 1 100 takých, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov. V praxi sa tak stáva, že využitie sistačného práva starostom obce vzbudzuje obavy o jeho objektívnosti, resp. správnosti využitia.

Inými slovami, pri uplatnení sistačného práva starostu v mnohých prípadoch absentuje princíp odbornosti, ktorý spolu s princípom demokracie predstavuje východiskový atribút každej múdrej spoločnosti, každého dobre spravovaného štátu. Možno súhlasiť s názorom, že podstata demokratického štátu podľa čl. 1 Ústavy SR je hľadanie rovnováhy demokratických foriem a metód uskutočňovania verejnej moci s prvkami odbornosti v riadení štátu, ale aj jeho jednotlivých súčastí – vrátane obecnej samosprávy – prostredníctvom ktorých sa realizuje verejná moc.²⁾ Dôležité je, aby sa demokracia a odbornosť vzájomne dopĺňali a vytvárali kompaktný celok v záujme efektívneho fungovania každej zložky tvoriacej súčasť uskutočňovania verejnej moci.

Práve požiadavka vzájomnej súčinnosti obidvoch princípov v nami analyzovanom prípade chýba, keď demokracia nahrádza odbornosť. Nie náhodou je vzťah demokracie a odbornosti jedným z dlhodobých problémov slovenskej obecnej samosprávy, majúci rôznu podobu a intenzitu.³⁾ Aj s prihliadnutím na tento fakt sa nám javí objektívnejšie a správnejšie viazať uplatnenie sistačného práva len na podmienku, keď uznesenie obecného zastupiteľstva je pre obec nevýhodné, čo z pozície svojej funkcie môže spoľahlivo (alebo aspoň primerane) posúdiť starosta obce a následne i poslanci obecného zastupiteľstva. Aj v tomto prípade by však pre starostu obce mala byť zákonom určená povinnosť, aby písomne zdôvodnil, v čom je uznesenie obecného zastupiteľstva – ktorého výkon mieni pozastaviť

²⁾ DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 269, ISBN 978-80-89603-57-2.

³⁾ PALÚŠ, I.: Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve Slovenskej republiky. *Auspícia*, 2014, roč. 11, č. 2, s. 28 – 40, ISSN 1214-4967.

– pre obec zjavne nevýhodné, a s týmto stanoviskom oboznámil poslancov zastupiteľstva.

Sistačné právo a právne akty obecného zastupiteľstva (obce)

Oveľa vážnejším je však iný problém spájaný s uplatňovaním sistačného práva starostom obce. Jeho podstatu možno formulovať v tom zmysle, či starosta obce, ktorý podpisuje uznesenia i všeobecne záväzné nariadenia (ďalej aj nariadenia) prijaté obecným zastupiteľstvom, je oprávnený uplatniť sistačné právo iba k uzneseniam, alebo aj vo vzťahu k nariadeniam zastupiteľstva. Názorová nejednotnosť v odbornej právnickej spisbe je neprehľadnutelná. Možno sa stretnúť s názormi, ktoré oprávnenie starostu pozastaviť výkon schváleného nariadenia obce spochybňujú,⁴⁾ ale i s názormi opačného charakteru, ktoré takýto postup starostu obce akceptujú, resp. nemajú voči nemu výhrady.⁵⁾ Zaujímavý názor prezentuje dvojica autorov, ktorí hodnotia analyzovaný inštitút z hľadiska právno-teoretického a v tomto prípade zastávajú názor, že sistačné právo starostu sa vzťahuje len k uzneseniam obecného zastupiteľstva, avšak z pohľadu právno-aplikačného prístupu uplatňovaného Generálnou prokuratúrou SR využitie sistačného práva starostom voči nariadeniam obce akceptujú.⁶⁾ Nazdávame sa, že právno-teoretický a právno-aplikačný prístup k výkladu určitého právneho inštitútu by nemal byť rozdielny, resp. aktuálna legislatívna úprava by mala byť tak jednoznačná, že dvojité výklad jednoducho nepripustí.

Zastávame názor, v zmysle ktorého môže starosta obce sistovať za podmienok stanovených zákonom len uznesenie obecného zastupiteľstva a nie všeobecne záväzné nariadenie obce. Argumentačne na podporu svojho stanoviska považujeme za potrebné uviesť nasledovné skutočnosti.

Predovšetkým chceme upozorniť na zásadný rozdiel v právnej povahe obsahu všeobecne záväzných nariadení obce a uznesení zastupiteľstva danej obce. Nariadenia obce sú normatívnymi právnymi aktami, ich obsahom sú právne normy ako všeobecne záväzné pravidlá správania, obsahujúce určité príkazy, zákazy alebo dovoľenia vo vzťahu k ich adresátom. Na druhej strane uznesenia nemajú povahu normatívnych právnych aktov, nie sú prameňmi práva vo formálnom zmysle a neobsahujú právne normy. Ich obsahom sú len organizačné normy, ktoré zaväzujú vo vzťahoch zameraných dovnútra obce. Z takto načrtnutej právnej povahy nariadení a uznesení obecného zastupiteľstva je nutné odvádzať, čo je pre ne spoločné a čo rozdielne v súvislosti s uplatnením sistačného práva starostom obce.

⁴⁾ DUDOR, L. – HAŠANOVÁ, J. – ANDOROVÁ, P.: Rozsah sistačného oprávnenia starostu obce. In: *Teória a prax verejnej správy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 250 a nasl., ISBN 978-80-89494-10-5.

⁵⁾ KUKLIŠ, P. – VÍROVÁ, V.: *Výbrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 73, ISBN 978-80-89447-77-0; CIBULKA, L. a kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: UK v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 76, ISBN 978-80-7160-331-3.

⁶⁾ TEKELI, J. – HOFFMAN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 529 – 530, ISBN 978-80-8168-034-2.

Uznesenia a nariadenia sú právne akty, prostredníctvom ktorých obecne zastupiteľstvo realizuje svoju pôsobnosť. Keďže je zastupiteľstvo kolektívny orgán rozhoduje vždy v zbore, pričom uznášaniaschopné je vtedy, ak sa na zasadnutí zúčastňuje nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov. Z uvedeného vyplýva, že zastupiteľstvo sa na prijatí uznesení a nariadení uznáva. Avšak vzhľadom na vyššie spomínanú právnu povahu obidvoch právnych aktov je zákonom stanovený rozdiel v spôsobe ich prijímania. Kým na prijatie uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, nariadenie sa prijíma 3/5 väčšinou toho istého kvóra, t. j. kvalifikovanou väčšinou prítomných poslancov.

Je pravdou, že obecne zastupiteľstvo sa uznáva na nariadeniach [§ 11 ods. 4, písm. g) zákona o obecnom zriadení], avšak toto „uznášanie“ treba vnímať ako procesný postup obecného zastupiteľstva, ktorého výsledkom je prijatie nariadenia obce ako normatívneho právneho aktu. Inak povedané, z právneho hľadiska nemožno synonymicky vnímať uznesenie zastupiteľstva ako právny akt, s uznášaním sa obecného zastupiteľstva ako procesnou formou jej činnosti.⁷⁾ V súlade s týmto konštatovaným sme toho názoru, že ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení („starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva...“) treba vykladať doslovne a nerozširovať ho extenzívnym výkladom aj na nariadenie obce. Nazdávame sa, že ak by zákonodarcu mal na mysli uplatnenie sistačného práva aj voči nariadeniu obce, túto skutočnosť by bol v zákone výslovne vyjadril (obdobne ako v § 12 ods. 11 zákona o obecnom zriadení, kde výslovne stanovuje, že starosta obce podpisuje uznesenia a nariadenia schválené obecným zastupiteľstvom).

Druhú skupinu argumentov podporujúcich nami prezentované stanovisko predstavuje princíp delby moci a jeho uplatňovanie v podmienkach obecnej samosprávy.⁸⁾ Vo všeobecnosti možno konštatovať, že uplatňovanie spomínaného ústavného princípu v podmienkach samosprávy obce je späté s vyjadrením plurality politických záujmov a názorov pri zachovaní stability obecnej samosprávy (aspekt politický) a zároveň predstavuje účelnú delbu práce (pôsobnosti) medzi orgánmi obce, t. j. obecným zastupiteľstvom a starostom v záujme rozvoja obce a zabezpečovania potrieb a záujmov jej obyvateľov (aspekt funkčný). Aby realizácia delby moci mohla naplňovať obidva naznačené aspekty musí byť založená na princípoch nezávislosti jednotlivých mocí, resp. orgánov, ktoré tieto moci predstavujú, fungovať na ich vzájomnej rovnováhe a vzájomných brzdách medzi nimi tak, aby jedna z týchto mocí (orgánov) nemohla paralyzovať, či uzurpovať inú moc (iný orgán).

V naznačenom kontexte predstavuje sistačné právo starostu obce jeden z dôležitých prostriedkov pre uplatňovanie princípu delby moci v podmienkach obce. Ak ho starosta využije voči uzneseniu obecného

⁷⁾ DUDOR, L. – HAŠANOVÁ, J. – ANDOROVÁ, P.: Rozsah sistačného oprávnenia starostu obce. In: *Teória a prax verejnej správy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 252, ISBN 978-80-89494-10-5.

⁸⁾ PALÚŠ, I.: Uplatňovanie princípu delby moci v obecnej samospráve. *Justičná revue*, 2013, roč. 95, č. 5, s. 653 a nasl., ISSN 1335-6461.

zastupiteľstva za podmienok určených zákonom (§ 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení) a zastupiteľstvo ho následne 3/5 väčšinou všetkých svojich poslancov prelomí, plní analyzované právo starostu obce, resp. jeho realizácia, významnú brzdu, či protiváhu moci výkonnej (starosta) voči moci normotvornej (zastupiteľstvo) a naopak.

Ak však starosta uplatní sistačné právo voči nariadeniu obce ako normatívnemu právnomu aktu, situácia sa zásade mení a z prostriedku delby moci (na myslí máme inštitút sistačného práva) sa môže stať prostriedok koncentrácie moci, resp. kumulácie výkonnej a normotvornej činnosti v rukách starostu obce. Treba si uvedomiť, že na prelomenie sistačného práva starostu sa vyžaduje 3/5 väčšina všetkých poslancov zastupiteľstva. Ide o prvok pripomínajúci prezidentský systém, ktorý by však v parlamentnej demokracii nemal mať, a to ani na úrovni lokálnej, svoje miesto. Starosta, ktorý má možnosť navrhovať nariadenia obce (disponuje normotvornou iniciatívou), aktívne ovplyvňuje ich obsah (znenie) v procese prijímania v zastupiteľstve, sa stáva v naznačenej situácii neprimerane silným aktérom obecnej normotvorby. Situácia by však bola úplne odlišná, ak by starosta nemohol zo zákona uplatniť svoje sistačné právo voči nariadeniu obce, ktoré schválilo obecné zastupiteľstvo.

Štátnym orgánom vykonávajúcim dozor nad dodržiavaním zákonnosti v prostredí obecných samospráv je prokuratúra. Jej vrcholný orgán, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, vychádza vo vzťahu k uplatňovaniu sistačného práva starostu obce z právno – aplikačného prístupu, v zmysle ktorého uznesenie predstavuje univerzálny akt obecného zastupiteľstva, ktorým toto prijíma svoje rozhodnutia, pričom tieto môžu byť podľa povahy tak normatívneho, ako aj individuálneho charakteru. Z uplatnenia tohto prístupu následne vyplýva, že nie je daný rozdiel pri realizácii sistačného práva starostu obce tak voči uzneseniam zastupiteľstva, ako aj voči všeobecne záväzným nariadeniam obce. Inými slovami, starosta obce môže pozastaviť výkon uznesení obecného zastupiteľstva, ako aj nariadení obce.⁹⁾

V praxi to znamená, že niektorí starostovia uplatňujú sistačného práva iba voči uzneseniam zastupiteľstva, iní starostovia aj voči nariadeniam obce, pričom obidva postupy sú v zmysle naznačeného právno – aplikačného prístupu akceptovateľné. Nazdávame sa, že ustanovenia zákona (v našom prípade ustanovenia zákona o obecnom zriadení dotýkajúce sa sistačného práva starostu obce) by mali byť jednoznačné, nepotrebné výklad (usmernenie) spájaný s ich uplatňovaním. Odvolávajú sa na argumenty, ktoré sme uviedli, by legislatívnej čistote analyzovaného inštitútu určite pomohlo, keby sa ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého starosta nemôže pozastaviť výkon uznesenia o voľbe hlavného kontrolóra obce, ani výkon uznesenia o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu, rozšírilo tým spôsobom, že starosta nemôže využiť sistačné právo ani voči uzneseniu, ktorým sa prijíma všeobecne záväzné nariadenie obce. Máme za to, že takto koncipovaný obsah spomínaného ustanovenia zákona

⁹⁾ TEKELI, J. – HOFFMAN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 529 – 530, ISBN 978-80-8168-034-2.

o obecnom zriadení, by bol prospešný pre aplikačnú prax a hlavne by zodpovedal požiadavkám právneho štátu.

Naše úvahy o diferencovanom prístupe pri využívaní sistačného práva starostom obce potvrdzuje aj Správny súdny poriadok, ktorý zreteľne rozlišuje medzi právnou povahou uznesenia a nariadenia obecného zastupiteľstva. Táto rozdielnosť sa prejavuje pri vybavovaní protestu prokurátora, kde zákon rozlišuje účinky protestu v závislosti od toho, či je protest podaný proti uzneseniu orgánu územnej samosprávy (v našom prípade uzneseniu obecného zastupiteľstva), alebo je podaný proti všeobecne záväznému nariadeniu orgánu územnej samosprávy (v našom prípade všeobecne záväznému nariadeniu obecného zastupiteľstva – obce).

V prvom prípade je obecné zastupiteľstvo povinné rozhodnúť o proteste prokurátora do 60 dní od jeho doručenia a v rovnakej lehote je povinné o tom upovedomiť prokurátora. Ak obecné zastupiteľstvo nevyhovie protestu prokurátora, je tento oprávnený podať proti uzneseniu žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu (§ 45 ods. 4 a § 359 Správneho súdneho poriadku).

V druhom prípade, ak obecné zastupiteľstvo zistí, že protest prokurátora je dôvodný, je povinné bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzné nariadenie zrušiť alebo podľa povahy veci nahradiť všeobecne záväzným nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ak protestu nebolo vyhovené, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu (§ 45 ods. 4 a § 359 ods. 1 Správneho súdneho poriadku).

Tak ako Správny súdny poriadok rozlišuje medzi uzneseniami a nariadeniami obecného zastupiteľstva pri uplatnení protestu prokurátora, mal by zákon o obecnom zriadení rozlišovať medzi uvedenými právnymi aktami pri využívaní sistačného práva starostom obce. Niet relevantný dôvod, prečo by jeden zákonodarca mal pristupovať k uplatneniu dvoch inštitútov vo vzťahu k tým istým právnym aktom dvojakým spôsobom.

Proces realizácie sistačného práva

Ďalší problém súvisiaci s právnou úpravou sistačného práva súvisí s procesným postupom pri jeho realizácii, osobitne s opätovným prerokovaním sistovaného uznesenia, vrátane stanoviska starostu, ktoré zaujme v situácii, keď ním uplatnené sistačné právo obecné zastupiteľstvo zákonným spôsobom prelomí.

Zákon o obecnom zriadení neupravuje mechanizmus realizácie uplatneného sistačného práva, čo má za následok celý rad komplikácií. Keďže starosta nemá zákonnú povinnosť upovedomiť obecné zastupiteľstvo o využití sistačného práva, prax prináša situácie – aj v tomto prípade viažuce sa hlavne na malé obce – keď sa poslanci o uplatnenom sistačnom práve starostu dozvedia neskoro, v čase, keď uplynula lehota na jeho prelomenie a dotknuté uznesenie je už neplatné. Neriešenou otázkou je zvolanie zasadnutia obecného zastupiteľstva k prerokovaniu pozastaveného uznesenia mimo harmonogramu zasadnutí zastupiteľstva, kto predloží návrh na zaradenie takéhoto bodu do programu zasadnutia zastupiteľstva a pod.

Možno súhlasiť s názorom, že tieto a iné zákonom neriešené otázky súvisiace s realizáciou uplatneného sistačného práva, by mali obce upraviť svojim vnútorným predpisom, zrejme by sa mali stať súčasťou rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva.¹⁰⁾ V súčasnej dobe je však takýto postup závislý od úvahy, či vôle toho ktorého obecného zastupiteľstva. Nazdávame sa, že veci by prospelo, keby zákonodarca takúto povinnosť obciam stanovil. Je síce pravda, že proces realizácie uplatneného sistačného práva môže byť rôzny „od obci k obci“, dôležité však je, aby ho obce mali obsiahnutý vo svojom vnútornom predpise a aby podľa neho realizáciu sistačného práva aj zabezpečovali.

Závažným problémom v procese realizácie sistačného práva je však situácia, ktorá nastáva v aplikačnej praxi vtedy, ak obecné zastupiteľstvo sistované uznesenie požadovanou kvalifikovanou väčšinou v stanovenej lehote potvrdí a starosta ho napriek tejto skutočnosti odmietne podpísať. Inak povedané, napriek kogentnému právnomu ustanoveniu (§ 13 ods. 8 zákona o obecnom zriadení), že výkon uznesenia, ktoré bolo opätovne potvrdené zastupiteľstvom nemožno pozastaviť, dochádza k prípadom, keď starosta neakceptuje takéto rozhodnutia zastupiteľstva a svojou nečinnosťou, t. j. tým, že uznesenie nechce podpísať opierajúc sa o svoje postavenie štatutára, znemožňuje výkon takéhoto uznesenia. Starosta týmto postupom neoprávnene zasahuje do výlučnej právomoci obecného zastupiteľstva, čím marí jeho vôľu konať relevantne zákonným spôsobom.

Ak si predstavíme, že starosta by odmietol podpísať nariadenie obce, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo uplatnené sistačné právo, môže dôjsť k absurdnej situácii, keď sa sistačné právo starostu premení na jeho absolútne veto voči normatívnemu aktu obce. Takéto konanie starostu by bolo v rozpore nielen s princípom delby moci, ale aj s ústavným princípom právneho štátu, ako aj princípom demokracie, ktorého je obecná samospráva súčasťou.

Ak starosta obce odmietne podpísať uznesenie, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo ním uplatnené sistačné právo, môže sa obec, resp. obecné zastupiteľstvo obrátiť na orgány prokuratúry. Prokurátor v takýchto prípadoch hodnotí konanie starostu ako jeho nečinnosť a využije jeden z právnych prostriedkov na odstránenie nezákonného stavu, ktorým je upozornenie prokurátora. Je takmer pravidlom, že starosta v týchto prípadoch uznesenie následne podpíše uvedomujúc si, že v súdnom konaní, ktoré môže v opačnom prípade iniciovať prokurátor, nemá reálnu šancu uspieť.

Prax však prináša aj iný scenár. Stávajú sa prípady – aj keď to znie neuveriteľne – keď obec, resp. obecné zastupiteľstvo obce, uvedie starostom nepodpísané uznesenie do života (správa sa podľa neho), pričom starosta, ktorý uznesenie odmietol podpísať, takýto postup akceptuje.

Možnosť výskytu takýchto situácií vnímame ako patový stav vznikajúci v dôsledku tzv. medzier v práve, v danom prípade ako dôsledok medzier

¹⁰⁾ TEKELI, J. – HOFFMAN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 553, ISBN 978-80-8168-034-2.

v zákone o obecnom zriadení. Zákon síce reguluje vznik právneho prípadu, nereguluje však jeho riešenie (technický rozmer medzier v práve). Treba dodať, že nejde o medzery apriórne, vytvárané vedome zákonodarcom, ale vznikajúce až *ex post* v procese aplikácie práva (axiologický prvok ponímania medzier v práve).¹¹⁾ To však neznamená, že zákonodarca nemá (nemusi) na ne v procese uplatňovania právneho predpisu reagovať, práve naopak – je jeho povinnosťou problémové ustanovenie upraviť, resp. precizovať. Okrem iného preto, že jedným z dôležitých pravidiel dobrej (v zmysle efektívnej) legislatívy je, aby každý právny predpis – pokiaľ sa má naplniť jeho účel a zmysel – mal ambíciu poskytnúť taký register opatrení, ktoré umožnia spoľahlivo riešiť akúkoľvek patovú situáciu spojenú s jeho praktickou realizáciou, resp. k vzniku takejto situácie vôbec nedôjde.

Možno by stálo za úvahu, keby zákonodarca naznačenú právnu medzeru v zákone o obecnom zriadení riešil analogicky ako je obsiahnutá v čl. 87 ods. 4 ústavy. Uvedené ustanovenie umožňuje vyhlásiť zákon schválený Národnou radou SR aj bez podpisu prezidenta SR po tom, čo národná rada prelomila ním uplatnené právo veta voči tomuto zákonu. V našom prípade by zákon o obecnom zriadení stanovil vykonateľnosť uznesenia, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo starostom uplatnené sistačné právo, aj bez podpisu starostu obce. Nazdávame sa, že realizácia sistačného práva by sa tým precizovala a zjednodušila, a navyše do celého procesu by nemusel vstupovať prokurátor.

Záver

Z toho, čo som v príspevku uviedol, vyplýva, že inštitútu sistačného práva starostu obce v slovenských podmienkach chýba legislatívna precíznosť a jednoznačnosť, ktorých absencia spôsobuje v praxi obecných samospráv rôznosť jeho aplikačného uplatnenia, čo určite nezodpovedá obsahovým prvkom právneho štátu, ale i ďalším ústavným princípom demokratického fungovania verejnej moci. Hodno v tejto chvíli parafrázovať slová prof. Gašpara, ktorý zdôrazňoval, že samospráva obce pôsobí svojou činnosťou nielen na poznávanie rozdielov, ale najmä na ich zmenšovanie, pričom je to štát, ktorý má obecnej samospráve pomôcť pri nastoľovaní jednotného štandardu vydávaním jasných a jednoznačných právnych predpisov.¹²⁾

Navyše zákonodarca musí pri tvorbe právnych predpisov brať do úvahy aj ich adresátov, ktorými sú – v nami skúmaných súvislostiach – volení predstavitelia obcí, v štruktúre ktorých prevládajú malé obce majúce menej ako 500 obyvateľov.

Pre slovenskú legislatívu je roky príznačné, že celý rad právnych inštitútov, súvisiacich aj s obecnou samosprávou, je na úrovni ústrednej upravený precíznejšie (v zmysle jednoznačnejšie), než je to na úrovni miestnej, kde stupeň

¹¹⁾ GERLOCH, A. – TOMÁŠEK, M., et. Al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Univerzita Karlova, 2010, s. 59 -61, ISBN 978-80-246-1742-8.

¹²⁾ GAŠPAR, M.: *Správne právo. Teória a prax*. Bratislava: Formát, 1998, s. 283, ISBN 80-767911-0-9.

právneho vedomia je predsa len odlišný. Ak uznávame premisu, podľa ktorej základom slobodného štátu je slobodná obec, potom sa tomuto tvrdeniu musí prispôbiť, resp. rešpektovať ho, aj právna úprava obecného zriadenia. Súhlasíme s názorom, podľa ktorého význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť, ako fungovanie verejnej moci na vyšších stupňoch.¹³⁾

Konečne, história československej, resp. slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako samosprávnych jednotiek preukázalo veľkú stabilitu v spravovaní záležitostí, ktoré im boli zverené. Obce majú aj v súčasnej dobe, pri vynaložení vlastného úsilia a pri vytváraní potrebných legislatívnych a finančných podmienok zo strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady k dosahovaniu stability výsledkov. V záujme kvalitného výkonu zverených úloh je v tejto súvislosti dôležité, aby obecná samospráva dokázala garantovať prostredníctvom svojich normatívnych, ale aj individuálnych právnych aktov, jednotu právneho poriadku, resp. poskytovala právnu istotu pre fyzické osoby a právnické osoby, že sa pohybujú v rovnakom právnom prostredí na úrovni štátu i obcí, a to predovšetkým z hľadiska princípov a aplikácie práva. Aj preto si obce, obecná samospráva, zaslúžia precíznu legislatívnu úpravu všetkých inštitútov a súvislostí, vrátane právnej úpravy sistačného práva starostu obce.

Shrnutí:

Autor analyzuje súčasnú právnu úpravu sistačného práva starostu obce v podmienkach Slovenskej republiky, pričom sa zameriava na tri okruhy problémov. Dôvody a odborné posúdenie uplatnenia sistačného práva, zodpovedanie otázky, vo vzťahu ku ktorým právnym aktom obce ho môže starosta využiť, ako aj otázky procesného charakteru súvisiace s daným inštitútom. Navrhuje možné legislatívne riešenia opierajúce sa o teóriu verejnej moci, osobitne teóriu obecnej samosprávy a potreby slovenských obecných samospráv.

The current legal regulation of the right of detention of the mayor of the municipality in the conditions of the Slovak Republic – summary:

The author analyzes the current legal regulation of the right of detention of the mayor of the municipality in the conditions of the Slovak Republic, focusing on three areas of problems. Reasons and professional assessment of the application of the right of detention, answering the question, in relation to which legal acts of the municipal council/municipality may the mayor use it, as well as questions of a procedural nature related to the institute. The author proposes a possible legislative solution based on the theory of public authority, especially the theory of municipal self-government and the needs of Slovak municipal self-governments.

¹³⁾ MIKULE, V.: *K aktuálním základům uzemní samosprávy*. In: KYSELA, J. (ed): *Deset let ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412, ISBN 80-86-432-45-9.