**Územná samospráva**

**Lucia Berdisová, Ústavné právo II**

**(25. február 2020)**

**Štátna moc v. samospráva; originárna pôsobnosť obcí a VÚC v. prenesený výkon štátnej správy; normotvorba v samospráve a jej kontrola; kreácia orgánov štátnej správy; ústavná ochrana samosprávy**

**Právna úprava (ústavný základ):**

*Čl. 64*

*Základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok.*

*Čl. 64a*

*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.*

**1. Štátna moc v. samospráva**

Na území štátu sa vykonáva moc nad občanmi, obyvateľmi alebo aj právnickými osobami. Tejto moci sa hovorí verejná moc. Ide vo svojej podstate o všeobecné normovanie práv a povinností a autoritatívne rozhodovanie o nich v konkrétnych prípadoch. Zjednodušene povedané ju vykonáva ju buď **štát alebo samosprávne jednotky**.

Štát verejnú moc vykonáva cez rôzne zložky moci, pričom výkonná moc spravuje štát ako **štátna správu** (v užšom zmysle), teda ako **štátna byrokracia**, resp. úradníctvo. Orgány štátne správy sú **ústredné** (napr. Protimonopolný úrad, Úrad vlády, Národný bezpečnostný úrad, ale aj všetky ministerstvá) **a miestne** (okresné úrady), ale aj iné štátne orgány s celoštátnou pôsobnosťou.

Výkon miestnej štátnej správy vie štát podľa ústavy preniesť na jednotky územnej samosprávy (čl. 71).

Nákres schémy verejnej moci (neobsahujúci inú ako územnú samosprávu) by mohol byť takýto:

verejná moc

samosprávna

moc

(územná)

štátna moc

 produkt (v právnom zmysle)

samostatné subjekty (v politickom zmysle)

kvázi-zákonodarná výkonná

(samosprávne VZN)

  

zákonodarná výkonná súdna

   

 možný prenos časti výkonu miestnej štátnej správy

* 1. **Prečo vznikla územná samospráva? (odpovede sa navzájom prelínajú)**

1. Lebo historicky ide o výsledok snahy komunít na istom území regulovať svoje záležitosti nezávisle od centra.

V minulosti sa komunity, spoločenstvá organizovali sami a vytvárali si vlastné pravidlá na život, napríklad aj vo feudalizme. So vznikom absolutistických štátov sa verejná moc koncentrovala viac v rukách panovníka a komunity sa oslabili. Potom sa so vznikom chápania jednotlivca ako nositeľa istých práv voči verejnej moci začalo vnímať aj právo na samosprávu, ktorým sa vznášal nárok voči centrálnej moci na istú samostatnosť úpravy určitých otázok.

2. Lebo demokracia má rôzne aspekty a reálne funguje iba vtedy, ak rozhodovanie ide „zdola nahor“, teda od ľudu/ľudí ako zdroja moci.

Samospráva posilňuje vzťah medzi zdrojom moci a jeho vykonávateľmi, lebo sú si blízko. V súčasnosti je pojem demokracie spojený s existenciou samosprávy.

3. Lebo deľba moci a jej výhody sa prejavujú nie je len keď je horizontálna (ZM, VM, SM), ale aj vertikálna (centrum-štátna moc a štátne orgány v. samosprávna moc a jej samosprávne orgány).

4. Lebo efektivita výkonu moci sa niekedy zvyšuje decentralizáciou.

Princíp subsidiarity je založený na tom, že úlohy, ktoré môže vykonať „menšia“ jednotka majú ostať na nej a „väčšia“ alebo „vyššia“ jednotka ich má obstarať vtedy, ak na to „menšia“ jednotka nie je z rôznych dôvodov vhodná. Tento princíp sa aplikuje všeobecne, nie len vo vzťahu štátu a samosprávy. Zároveň súvisí s posilňovaním demokracie.

**1.2. Čo je to teda územná samospráva?**

- v právnom zmysle ide o produkt štátu, ktorý na ústavnej alebo zákonnej úrovni vytvorí samosprávne jednotky a povie im, čo si môžu spravovať sami. Každá pôsobnosť jednotky územnej samosprávy je *v tomto zmysle* akoby prenesená od štátu, aj tá, ktorú označujeme za originárnu, teda pôvodnú.

- v politickom zmysle je to subjekt paralelný k štátu a môžeme hovoriť o nejakej pôsobnosti územnej komunity, ktorú má mať „z povahy veci“.

**1.3. Čo teda ale samosprávne orgány robia, akú majú (konceptuálne) pôsobnosť?**

Podľa toho, ako pojmov vnímame samosprávu, tak odpovedáme na túto otázku:

1. 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** (čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy, vznikla 1985, SR ratifikovala a vyhlásila v 2000).
2. Samospráva a samosprávna pôsobnosť je čokoľvek, čo zákon (teda štát) takto zadefinuje.
3. 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(§ 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Táto odpoveď je konkretizáciou predošle všeobecnej, ale aj formalistickej odpovede, ale dáva nám aj vodítko, ako rozpoznať originárnu samosprávnu pôsobnosť – je ňou pôsobnosť obce, ktorá nie je označená ako výkon štátnej správy.
4. Pôsobnosť územnej samosprávy sa vzťahuje **na veci identity obce a vyššieho územného celku**, ktoré si ale obec alebo VÚC neupravuje v rozpore so zákonom. Teda obec/VÚC priamo z ústavy môže vykonávať pôsobnosť v otázkach spravovania komunity. **Limitom je len to, že úprava nesmie byť v rozpore so zákonom a ústavou** – najmä nesmie porušovať ústavné práva (obmedzovať ich ale môže). Príklad: regulácia chovu sliepok na balkónoch 😊

**1.4. Čo je to obec a VÚC v skratke?**

Sú to verejnoprávne korporácie, ktoré majú samosprávnu pôsobnosť, ale sú aj správnymi celkami. Združujú osoby s trvalým pobytom na svojom území. Majú aj právnu formu právnických osôb.

**2. Originárna (pôvodná) pôsobnosť obcí a prenesený výkon štátnej správy**

Obec a VÚC je pôsobí ako normotvorca sám za seba, kedy spravuje za seba záležitosti svojich obyvateľov. Táto pôsobnosť je pôvodná a zákon vymedzuje všeobecne oblasti, v ktorých má obec a VÚC takúto pôsobnosť. Príkladmo:

* hospodárenie s majetkom obce,
* schvaľovanie rozpočtu a záverečného účtu,
* ukladanie a správa miestnych daní,
* usmerňovanie ekonomickej činnosti v obci,
* výstavba a údržba miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, cintorína, športových zariadení,
* verejnoprospešné služby,
* schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie,
* zabezpečovanie verejného poriadku v obci.

Už vyššie bol spomenutý princíp, že **ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej, teda pôvodnej pôsobnosti obce**.

VÚC na územne väčšej úrovni, ale nie nadriadene obci má pôvodnú pôsobnosť napríklad takúto:

* zabezpečenie tvorby a plnenia programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja,
* vykonávanie plánovacích činnosti týkajúcich sa územia samosprávneho kraja,
* obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacích podkladov,
* podieľanie sa na tvorbe a ochrane životného prostredia,
* utváranie podmienok na rozvoj cestovného ruchu.

Na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom **racionálnejšie a efektívnejšie**. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky. Kľúčový je tu tzv. malý kompetenčný zákon (z. č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky) prenáša na obce a VÚC výkon štátnej správy s výslovným označením, že ide o štátnu správu. Ide napríklad o:

* na úseku školstva: zriaďovanie a zrušovanie základných škôl (obec) a stredných škôl (VÚC),
* na úseku pozemných komunikácií: vykonávanie pôsobnosti špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie a účelové komunikácie (obec),
* na úseku sociálnej pomoci: poskytovanie starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb (aj obec, aj VÚC)
* na úseku divadelnej činnosti: zriaďovanie, zakladanie, zlučovanie a zrušovanie profesionálnych divadiel (aj obec aj VÚC).

**3. Normotvorba v samospráve a jej kontrola**

Obce v VÚC prostredníctvom svojich zastupiteľstiev môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, tzv. všeobecne záväzné nariadenia - VZN. Tie sú samozrejme záväzné len v rámci ich územia.

Ako už vyplýva z vyššie uvedeného, poznáme dva typy VZN:

1. **samosprávne VZN** (čl. 68 Ústavy)
2. **VZN, ktorým sa vykonáva štátna správa** prenesená na obec alebo VÚC zákonom (čl. 71 (2) Ústavy)

Samosprávne VZN sú **pôvodnou normotvorbou**. Obec ani VÚC na ich vydávanie nepotrebujú splnomocnenie v zákone. V podstate sú na ich prijímanie **oprávnené z ústavy**. Tieto VZN môžeme v istom zmysle prirovnať ku zákonom. Totiž, obce a VÚC tu akoby z ničoho vyrobia normy (sú tu tak trochu ako Superman, zastupiteľstvo VÚC je tu ako Supergirl, lebo ju skoro nikto nepozná). Limit je len to, že nesmú byť v rozpore so zákonmi, Ústavou a ústavnými zákonmi, a medzinárodnými zmluvami.

Príkladom samosprávneho VZN je VZN o dodržiavaní čistoty a poriadku. Často nejaký konkrétny zákon „splnomocňuje“ obec alebo VÚC na prijatie nejakého VZN. To však neznamená, že automaticky ide o prenesenie výkonu štátnej správy. Stále môže ísť o samosprávne VZN, ak nie je vyslovene uvedené, že ide o prenos výkonu štátnej správy. Príkladom sú VZN o zriadení materských škôl alebo podmienkach prijímania detí do nich, ktorých právnych základ je v zákone o štátnej správe v školstve a školskej samospráve (z. č. 596/2003 Z.z., § 6 ods. 2). Tento zákon ale aj vyslovene hovorí, že takéto VZN zriaďujúce materské školy sú samosprávne. Existujú aj situácie, kedy zákon nehovorí o charaktere VZN. Príkladom sú VZN o hazardných hrách, ktorých právny základ je v zákone o hazardných hrách (z. č. 30/2019 Z.z., § 79). Väčšina obcí uvádza, že VZNká obmedzujúce hazard prijíma ako samosprávne.

Všeobecne záväzné nariadenia v rámci preneseného výkonu štátnej správy sú vo svojej podstate **vykonávacími predpismi**, teda spadajú akoby pod výkonnú moc. Nejde teda o vytvorenie predpisu z ničoho, ale **na základe predpisu, ktorý sa vykonáva** (preto tu obec a VÚC nie je ako Superman, ale ako v podstate mentalitou úradník, Clark Kent). Preto takéto VZN kontroluje vláda a financie na nich musí poskytnúť štát. Preto taktiež takéto VZN musia byť nielen v súlade so zákonmi, Ústavou a ÚZ a MZ, ale aj v súlade s nariadeniami vlády. Príkladom sú VZN, ktorým sa zriaďujú základné školy. Ich právny základ je v zákone o štátnej správe v školstve a školskej samospráve (z. č. 596/2003 Z.z., § 6 ods. 1), ktorý vyslovene hovorí o tom, že ide o prenesený výkon štátnej správy.

**3.1. Kto kontroluje súlad VZN s predpismi vyššej právnej sily?**

Do roku 2008 o nesúlade *autoritatívne* rozhodoval vždy Ústavný súd SR, typicky na návrh generálneho prokurátora. Ten sa o problematickom VZN dozvedel od okresného alebo krajského prokurátora, ktorý vykonáva kontrolu „v teréne“ cez podávanie protestu. Totižto, úlohou prokuratúry je aj dozor nad dodržiavaním zákonov a všeobecne záväzných predpisov orgánov územnej samosprávy (§ 22 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre).V súčasnosti už **Ústavný súd SR** autoritatívne rozhoduje **len o nesúlade VZN s Ústavou a ÚZ a MZ**. O **nesúlade so zákonom** rozhodujú správne súdy, a to v prvom stupni **krajské súdy a v druhom stupni Najvyšší súd SR**. Žalobu na správny súd podáva prokurátor. Predtým však existuje iný prostriedok nápravy, a to spomenutý **protest**, ktorý prokurátor môže podať proti VZN obecnému zastupiteľstvu, resp. zastupiteľstvu VÚC.

**4. Ako sa vykonáva samospráva a ako sa kreujú orgány samosprávy? Ako sa samospráva chráni?**

Samospráva sa vykonáva:

1. prostredníctvom **orgánov** obce a VÚC (zastupiteľstvo, starosta/predseda, hlavný kontrolór, úrad)
2. **referendom** (o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce) – nie záväzné výsledky
3. na **zhromaždeniach obyvateľov** obce/VÚC (typicky stretnutie v kultúrnom dome alebo verejnom priestranstve) – nie záväzné výsledky.

Priamo volenými orgánmi územnej samosprávy sú zastupiteľstvo obce/VÚC a starosta/predseda VÚC. Počet poslancov zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o základných otázkach života obce, sa ustanovuje podľa počtu obyvateľov obce. Poslanci aj starostovia sú volení na štvorročné funkčné obdobie. Kandidovať môžu na návrh obyvateľov aj tzv. nezávislí kandidáti.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | aktívne | pasívne |
| poslanec zastupiteľstva | najmenej 18 r., trvalý pobyt | najmenej 18 r., trvalý pobyt |
| starosta/predseda VÚC | najmenej 18 r., trvalý pobyt | najmenej 25 r., trvalý pobyt |

Prekážky volebného práva sú: Pri aktívnom - zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia. Ak vykonávate trest odňatia slobody, voliť môžete, len ak ho vykonávate vo svojom volebnom obvode cez prenosnú urnu. Pri pasívnom - výkon trestu odňatia slobody alebo právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak nebolo zahladené.

**Ústavná ochrana samosprávy pred neústavnými zásahmi je akoby dvojičkou ochrany jednotlivcov. Je zakotvená v čl. 127a Ústavy, vykonáva ju Ústavný súd SR, ale nikdy reálne nebola využitá.**