

Pozastavenie výkonu uznesenia obecného zastupiteľstva

Suspension of the execution of the resolution of the municipal council

Rastislav Král

<https://doi.org/10.33542/VSS2020-2-08>

Abstract

In the article, the author focuses on institutes legislatively enabling the suspension of performance, respectively suspension of the implementation of the resolution adopted by the municipal council. The subject of the analysis are two legislative instruments. The first is the competence of the mayor to suspend the execution of the resolution adopted by the municipal council. The second option is the possibility of suspending the execution of the resolution on the basis of granting the suspensory effect granted to the administrative action in the matter of reviewing the legality of the resolution of the council under § 348 et seq. Administrative Judicial Code. In the context of these two tools, the author analyzes both institutes, having the same impact. When comparing their time and content determinants, it provides an insight into their real usability for the needs of the proper functioning of municipal self-government.

Keywords: municipal parliament, suspension of the execution, public administration, mayor

Úvod

Obecné zastupiteľstvo pri svojej činnosti prijíma počas funkčného obdobia desiatky uznesení, prostredníctvom ktorých rozhoduje o podstatných otázkach života obce. V nemalej miere tým ovplyvňuje podmienky chodu obce, podnikateľského prostredia, školstva, kultúry a mnohých ďalších spoločenských oblastí. Na to, aby uznesenie malo reálny a skutočný dopad a premietlo sa do podmienok života obyvateľov obce, do majetkovo-právnych a mnohých ďalších vzťahov, musí sa vykonať. Alebo možno povedať zrealizovať.

Na to, aby mohlo byť uznesenie vykonateľné, musí nadobudnúť vlastnosť vykonateľnosti. Právna teória nevyužíva v spojení s uzneseniami zastupiteľstva pojem účinnosť. Ak ale porovnáme účinnosť tak, ako ju ako charakteristický znak/vlastnosť vnímame napríklad pri zákonoch alebo iných právnych predpisoch, tak v zásade vykonateľnosť uznesenia obecného zastupiteľstva je taktiež viazaná na možnosť jeho reálneho uplatnenia v reálnom živote, resp. na možnosť, aby uznesenie vyvolávalo právne alebo iné účinky. Aj

z dôvodu týchto spomenutých myšlienok, o účinnosti uznesení, ako o ich vlastnosti, za určitých okolností z nášho pohľadu hovoriť možno. Aj napriek tomu budeme v ďalšej analýze využívať pojmové vymedzenie "výkon uznesenia". A to aj z dôvodu využitia tejto terminológie súčasnou legislatívou, predovšetkým zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (ďalej aj ako „zákon o obecnom zriadení“).

Pre nadobudnutie vykonateľnosti u uznesení obecných zastupiteľstiev musia byť splnené kumulatívne dve podmienky. Prvou je potreba prerokovania a schválenia návrhu uznesenia zákonným postupom, ktorý je ukončený hlasovaním potrebného počtu poslancov (prijatím návrhu). Druhou podmienkou je podpísanie už prijatého uznesenia starostom obce. Ide o podmienky, ktorých splnenie na seba chronologicky v čase nadväzuje. Prijatie uznesenia zastupiteľstvom predchádza podpisu uznesenia zo strany starostu.

Ak uznesenie nadobudne vlastnosť vykonateľnosti, následne jeho výkon zabezpečí obecný úrad, v kontexte § 16 ods. 2 písm. d) zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „*obecný úrad najmä vykonáva nariadenia, uznesenia obecného zastupiteľstva a rozhodnutia obce*“.

V záujme upresnenia metodologickej práce sa žiada na úvod uviesť, že pri analýze sa zameriame na uznesenie obecného zastupiteľstva ako takú formu jeho činnosti, ktorá je odlišná od všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj ako „VZN“). Uvedomujeme si skutočnosť, že platný a účinný zákon o obecnom zriadení priamo nediferencuje tieto formy činnosti zastupiteľstva. Odborná literatúra ponúka názory a argumentáciu viažucu sa na ich vzájomné vymedzenie¹.

Pre účely našej vedeckej práce budeme tieto dve formy činnosti zastupiteľstva vnímať oddelene a inštitút pozastavenia vykonateľnosti nebudeme vzťahovať na VZN. Určitú pomocnú ruku nám môže v tomto našom uvažovaní podať aj zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v platnom znení (ďalej aj ako „SSP“), ktorý vo svojej štvrtjej časti venovanej osobitným konaniam, vo štvrtjej hlave týkajúcej sa konaní vo veciach územnej samosprávy, vymedzuje dva samostatné typy konaní. Ide o možnosti súdneho prieskumu a to samostatne pre uznesenia zastupiteľstiev (§§ 348-356 SSP) alebo samostatne pre všeobecne záväzné nariadenia (§§ 357-367 SSP).

Príspevok analyzuje tak sistačné právo starostu, ako aj odkladný účinok žaloby podanej podľa § 348 a nasl. SSP. Poukázať chceme na to, že oba inštitúty môžu byť využité jednak samostatne (osobitne) vo vzťahu k jednému konkrétnemu uzneseniu obecného zastupiteľstva a zároveň právny poriadok nevyklučuje, aby boli využité aj oba (aj keď nie súčasne v rovnakom čase). Zameriame sa aj na analýzu časovej osi pre možnosti uplatnenia týchto inštitútov. Zároveň predstavíme analýzu hmotnoprávných, ale v istej miere aj procesnoprávných dôvodov, pre možné aplikovanie týchto inštitútov.

¹ Pozri napr. Tekeli, Hoffmann, 2014, s. 383 a nasl. alebo Košičiarová S., 2018, s.77

Pozastavenie vykonateľnosti uznesenia, tak ako o ňom budeme uvažovať v našej práci, predstavuje osobitnú zákonnú možnosť pozdržania reálnych účinkov uznesenia. A to predovšetkým v záujme vytvorenia dostatočného časového priestoru na to, aby mohlo dôjsť k prehodnocovaniu negatívnych dopadov, ktoré by mohlo prijaté uznesenie spôsobiť. Môže ísť o pozdržanie dočasné, ale zároveň legislatíva pripúšťa možnosti, kedy práve doba prerušenia/pozdržania výkonu bude slúžiť k tomu, aby bolo uznesenie zmenené alebo zrušené a tým by došlo k eliminácii neželaných výsledkov.

Zámerom príspevku je preskúmať inštitút sistácie uznesenia starostom, ako aj možnosť priznania odkladného účinku žaloby podľa § 348 a nasl. SSP. A identifikovať tak perspektívy pre zlepšenie súčasnej právnej úpravy. Súčasne je ambíciou článku ponúknuť akademickej, odbornej, ako aj ďalšej širšej verejnosti kompaktné spracovanie špecifickej, a treba povedať, že v praxi živej, problematiky legálnych limitov výkonu uznesení obecného zastupiteľstva.

Pri spracovávaní príspevku bola využitá predovšetkým analytická metóda, komparatívna metóda, na ktoré primerane nadväzovalo využívanie základných metód výkladu právnych noriem de lege lata. Zistenia boli podrobené kritickému skúmaniu s vyvodením hodnotiacich záverov. Námety v rovine de lege ferenda prinášajú do skúmanej problematiky pridanú hodnotu a otvárajú možnosti ďalšej odbornej diskusie s víziou zlepšenia súčasnej právnej úpravy.

Na všetky metódy, ktoré sú používané v našej práci, sa žiada nazeráť v úzkom prepojení s fundamentálnou metódou vedeckej abstrakcie. Túto metódu vnímame ako nevyhnutnú formu vedeckého a vôbec akéhokoľvek rozumného myslenia. Ako logická metóda spočíva v odlučovaní nepodstatných znakov od podstatných (Knapp, 2003, s. 67).

1. Sistačné právo starostu

V systéme spolupôsobenia orgánov obecnej samosprávy, obecného zastupiteľstva a starostu, možno považovať otázky presného a jasného vymedzenia okruhu ich kompetencií za nesmierne dôležité, ba až kľúčové. Jasné hranice a mantinely môžu podstatným spôsobom napomôcť snahám o priblíženie sa k bezporuchovému výkonu verejnej správy. Prax v slovenskej obecnej samospráve mnohokrát ukazuje, že ide o náročnú úlohu. Vyžadujúcu si nielen poznanie platného práva, jeho zmyslu a účelu, ale aj ochotu a snahu hľadať spoločné riešenia oboma orgánmi obce navzájom.

Bez toho, aby sme sa odvolávali na platné právo, jeho zásady či princípy, ale s využitím jednoduchej úvahy, by prioritným riešením konfliktnej alebo nejasnej situácie mala byť predovšetkým zhoda a dohoda orgánov obce.

Pre optimalizáciu toho, aby orgány obce využívali svoju kompetenciu zákonne a čo možno najsprávnejším spôsobom, existujú v rámci obecnej samosprávy viaceré možnosti vzájomnej spolupráce, spolupôsobenia, či vzájomného ovplyvňovania sa. Aj takto možno

prispievať k obsahovému napĺňaniu pojmu „dobrá správa“, ktorú niektorí autori považujú za „...prostriedok k dosiahnutiu cieľa, ktorým je vytvorenie požadovaného štandardu fungovania verejnej správy v európskom kontexte“ (Ščensná, 2017, s.117).

V tejto súvislosti nemožno opomenúť mechanizmus vzájomných brzdy a protiváh v činnosti orgánov obecnej samosprávy. Ten sa častokrát vymedzuje a používa v teoretických konceptoch najmä na národných úrovniach a to pri skúmaní vzťahov zákonodarnej a výkonnej moci.

Brzdy a protiváhy by mali mať svoje stabilné miesto aj pri výkone územnej samosprávy. Možno sa prikloniť k všeobecnému názoru, že „pri legislatívnom zakotvení princípu delby moci, osobitne formovania brzdy a protiváh, musí zákonodarcu dbať o skĺbenie požiadaviek demokracie a odbornosti, spojených s obsahovou realizáciou analyzovaného princípu.“ (Palúš, 2013, s. 660).

Fungovanie brzdy a protiváh pomáha približovať sa k ideálnemu stavu rovnováhy. K vyváženému spôsobu riadenia vecí verejných, prostredníctvom demokraticky zvolených orgánov. Súčasne tento mechanizmus tlmí možnosti prílišne dominantného či autoritatívneho výkonu územnej samosprávy len jedným z orgánov.

Ani systém brzdy a protiváh však nemožno vnímať absolútne. Ide o nástroj, pri ktorom je dôležitý jeho zmysel. Podstatná je myšlienka a idea. Idea vzájomnej kontroly, usmerňovania sa, kompenzácie či revízie. Ideálnejšou a hádam aj progresívnejšou a efektívnejšou sa javí tá cesta, kedy sú legálne nástroje brzdy a protiváh používané doplnkovo. A to doplnkovo k spôsobu práce obecných orgánov cestou vzájomnej a konštruktívnej spolupráce, otvorenej diskusie a konsenzu pri rozhodovaní v mene a najmä v prospech verejného záujmu.

Profesor Palúš k uvedenej problematike uvádza, že „z hľadiska reálneho fungovania súčinnosti medzi starostom a obecným zastupiteľstvom pri výkone samosprávy obce je dôležité, aby zákon poskytoval konkrétne legislatívne prostriedky smerujúce k súčinnosti uvedených subjektov a tieto zároveň dopĺňal systémom vzájomných brzdy a protiváh medzi nimi, čím sa vytvoria predpoklady k tomu, aby požadovaná a deklarovaná súčinnosť mala reálnu podobu nie len v rovine jej formálno- právneho vyjadrenia, ale aj v aplikačnej praxi.“ (Palúš I. a kol., 2009, s. 87)

Jedným z nástrojov vzájomných brzdy a protiváh v právnom štáte je aj inštitút sistácie. Presnejšie zo strany starostu ide o možnú „brzdu“ k činnosti obecného zastupiteľstva. Vo všeobecnosti možno terminologicky sistáciu vymedziť ako „(dočasné, prechodné) zastavenie úradného alebo súdneho konania, zastavenie výkonu úradného alebo súdneho rozhodnutia.“ (Kraus, 2005, s.880)

Možnosti pozastavenia výkonu uznesenia starostom predpokladá ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého „starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec

zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote podľa § 12 ods. 10^o. Nadväzujúce ustanovenie § 12 ods. 10 hovorí o tom, že „nariadenie a uznesenie obecného zastupiteľstva podpisuje starosta najneskôr do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom.“

Z uvedeného možno vyvodit', že ide o starostovi priznanú možnosť, resp. právo sistáciu využiť. Takáto jeho možnosť/právo sa opiera o starostovu domnienku. Teda o skutočnosť nie nevyhnutne založenú na faktoch či pravdivosti. Domnienka môže spočívať, respektíve vychádzať z objektívneho poznatku starostu alebo faktu. Alebo v inom prípade, domnienka môže vychádzať aj zo subjektívneho vnútorného presvedčenia starostu (vychádzajúceho napríklad z poznatkov o pomeroch v obci, poznania rozpočtových či úverových možností obce a pod.) o tom, že dané uznesenie bude pre obec zjavne nevýhodné (napr. nevýhodné ekonomicky, esteticky, s negatívnym dopadom na obyvateľov alebo na životné prostredie).

Ďalšie uvažovanie o tom, či ide o starostove právo (možnosť) sistovať, si kladie za úlohu zamyslieť sa aj nad tým, či v podmienkach samosprávy nemôžu nastať situácie, kedy starosta ako ústavou Slovenskej republiky výslovne určený výkonný orgán obce, nemá náhodou povinnosť (teda nie len možnosť) toto svoje právo využiť. Tieto úvahy by bolo možné spájať napríklad s výkonom preneseného výkonu štátnej správy, kde starosta koná v mene a na zodpovednosť štátu. Preto je jeho primárnou úlohou zabezpečiť to, aby v dôsledku jeho prípadného nekonania, t.j. nečinnosti, nebolo možné konanie obce označiť za nesprávny úradný postup. A v prípade vzniku škody, následne uvažovať o zodpovednosti v zmysle ustanovení zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov. Ide však o tému, ktorá by si zasluhovala dôslednejšiu a podrobnú analytickú prácu. Na tomto mieste sme len chceli naznačiť, že otázka toho, či pri sistačnom práve ide o starostovu možnosť(právo) uznesenie nepodpísať, nie je zrejme absolútne jednoznačná.

Schopnosť starostu aplikovať svoje oprávnenie a využiť ho vo vzťahu k uzneseniam zastupiteľstva si vyžaduje istú úroveň vnútorných kvalít osoby starostu. Predovšetkým ide o úroveň vzdelania, poznatky, či praktické skúsenosti, ktorými starosta disponuje. Žiaľ realita slovenských obcí ponúka neslávne prípady negramotných starostov resp. iných prípadov minimálnej úrovne poznania fungovania územnej samosprávy zo strany týchto vrcholných predstaviteľov obce. Nemožno preto s márnou nádejou očakávať, že sistačné právo sa zaradí s určitosťou k účinným nástrojom v snahách o zlepšovanie činnosti samospráv.

Z pohľadu časovej analýzy pri možnosti využiť sistačné právo je smerodajná lehota 10 dní na podpísanie uznesenia starostom. Keďže zákon o obecnom zriadení neustanovuje spôsob počítania lehôt pre účely tohto zákona, odvolajúc sa na principiálne plynutie lehôt v práve, sa javí ako optimálne uvažovať o začatí plynutia desaťdňovej lehoty dňom, ktorý nasleduje po dni, v ktorom bolo uznesenie zastupiteľstvom prijaté.

Ak starosta nepodpíše v stanovenej lehote uznesenie, má sa za to, že sístuje jeho výkon. Ide teda o omisívne konanie starostu spočívajúce v odmietnutí konania (udelenia podpisu). Praktické skúsenosti prinášali aj neželanú situáciu, kedy sa verejnosť a najmä ani poslanci, nedozvedeli o tom, že starosta uznesenie nepodpísal. A to z jednoduchého dôvodu, pretože im to nebolo oznámené, resp. že uznesenia z rokovania konkrétneho zastupiteľstva neboli zverejnené. Ide však o nezákonný postup, keďže obec je povinnou osobou pre zverejňovanie informácií a v zmysle ustanovenia §5 ods. 8 v kontexte §5 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) obec musí, okrem iného, zverejňovať aj prijaté uznesenia.

Po tom, ako starosta nepodpíše uznesenie v stanovenej lehote 10 dní od jeho prijatia, prichádza do úvahy možnosť, aby poslanci starostove "veto" opätovným hlasovaním o totožnom návrhu uznesenia v trojmesačnej lehote prelomili. Podľa zákona o obecnom zriadení § 13 ods. 5 *„ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva podľa odseku 6 pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť; ak obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do troch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť.“*

Ak poslanci nevyužijú možnosť zvýšeným kvórom potvrdiť prijaté ale sístované uznesenie (či už z dôvodu, že sa o uznesení hlasovať vôbec nebude, alebo že sa nedosiahne potrebný počet hlasov), nepodpísané uznesenie stráca platnosť a hľadíme naň akoby takéto uznesenie vôbec neexistovalo. A neexistujúci právny akt nemôže vyvolávať žiadne reálne účinky.

Z pohľadu obsahovej analýzy uznesení, voči ktorým možno uplatniť sistačné právo sa žiada povedať, že obsah uznesenia je vymedzený veľmi široko. Ide v zásade o vymedzenie negatívnym spôsobom, kde zákon o obecnom zriadení stanovuje obsahové výnimky, v ktorých starosta uznesenie sístovať nemôže.

Zároveň je užitočné podotknúť, že starosta môže sístovať uznesenie bez ohľadu na to, či ide o uznesenie prijaté v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy alebo o uznesenie, ktoré sa napríklad týka výlučne súkromnoprávných vzťahov. V tomto prípade ide o určujúci znak, ktorý bude podstatným pre poukázanie na obsahovo rozdielne možnosti pri pozastavení výkonu uznesenia v porovnaní s inštitútom odkladného účinku žaloby v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva podľa §348 a nasl. SSP.

Vyššie spomenuté výnimky nemožnosti sístovania sú definované v § 13 ods. 7 zákona o obecnom zriadení. S odkazom na tieto ustanovenia nemožno pozastaviť výkon uznesenia o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a uznesenia o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu. Niektorí z autorov venujúci sa tejto téme sa pokúšajú akoby nahliadnuť za roh a poukazujú aj na ďalšie konkrétne prípady a situácie, na ktoré by sa výnimka z možnosti

sistovania mohla uplatniť. Tekeli a Hoffmann poukazujú na to, že uznesenia týkajúce sa starostu samého by tiež mohli byť vylúčené z možnosti sistovania. Poukazujú príkladom na uznesenie, ktorým zastupiteľstvo určuje plat starostu (Tekeli, Hoffmann, 2014, s. 535). Uvedení autori prinášajú aj názor, aby z možnosti sistovania boli zákonom vylúčené všetky rozhodnutia obecného zastupiteľstva podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov.

Už bolo spomenuté, že nezáleží na tom, či sistačný dôvod starostu je založený na domnienke nezákonnosti alebo na subjektívnom presvedčení starostu o zjavnej nevýhodnosti pre obec. O to dôležitejšie je však poznať, o ktorý z dôvodov sistácie ide a súčasne je žiaduce aj verejne ho prezentovať.

Ako príklad často pertraktovanej požiadavky na legislatívnu zmenu v tejto oblasti možno uviesť požiadavku odôvodňovania využitia inštitútu pozastavenia výkonu uznesenia starostom. V stave de lege lata zákon o obecnom riadení neustanovuje povinnosť uviesť resp. vysvetliť dôvod pozastavenia výkonu uznesenia starostom. Prax však prináša aj prípady, kedy starostovia dobrovoľne, nad rámec zákonných požiadaviek, vysvetlia využitie svojho sistačného práva. Ide skôr o ojedinelý jav. O to však viac hodnotný, ktorý môže byť dobrým príkladom fungovania obecnej samosprávy.

Na tomto mieste sa pripájame k myšlienke legálneho zakotvenia nevyhnutnosti uvedenia toho, z ktorého zákonného dôvodu starosta pozastavuje výkon uznesenia, t.j. či pre jeho domnelú nezákonnosť, alebo pre zjavnú nevýhodnosť pre obec. Súčasne s uvedením dôvodu sistovania, by sa žiadalo zo strany starostu ďalej, hoc len jednoducho a stručne, argumentačne podložiť svoj názor o možnej nezákonnosti alebo nevýhodnosti uznesenia.

Odôvodnenie, ako typický inštitút najmä procesného práva, plní niekoľko funkcií, ktoré môžeme poľahky aplikovať aj na odôvodňovanie starostových rozhodnutí. Odôvodnenie má ambíciu presvedčať o správnosti postupu a rozhodnutia orgánov verejnej moci. Má ambíciu ponúkať a prezentovať argumenty. Súčasne by malo prispievať k posilňovaniu dôvery laickej i odbornej verejnosti k inštitúcii, ktorá v oblasti obecnej samosprávy koná a rozhoduje.

V konečnom dôsledku, by starostovo odôvodnenie mohlo byť pomocnou barličkou pre poslancov pri hlasovaniach o prelamaní starostovho veta (§13 ods. 8 zákona o obecnom zriadení). Poslanci by mohli v prípade kvalitného odôvodnenia pozastavenia výkonu uznesenia racionálne zvážiť, či nimi prijaté uznesenie má skutočne také vlastnosti, ktoré pravdepodobne smerujú (môžu smerovať) k nepriaznivým dôsledkom pre obec (rozpornosť so zákonom alebo zjavná nevýhodnosť).

Zároveň sa javí odôvodňovanie sistovania uznesení prínosné aj z pohľadu otvorenosti a transparentnosti výkonu obecnej samosprávy vo vzťahu k obyvateľom obce. Starosta, ktorý vykonáva službu občanom, by cestou svojich odôvodnení verejne prezentoval svoje rozhodnutia (uplatnenie práva sistovať) a občania by mali možnosť dozvedieť sa o dôvodoch

a motiváciách, ktoré starostu viedli k tomuto kroku. Aj touto cestou by sa mohol vytvárať nepriamy tlak verejnosti na to, aby nebolo sistačné právo bezhlyavo a vecne bezducho využívané ako nástroj politického alebo osobného súboja medzi starostom a poslancami.

2. Odkladný účinok žaloby podanej v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva podľa § 348 a nasl. SSP

Odklad výkonu uznesenia môže nastať aj v prípade, ak je žalobe podanej v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva, podľa ustanovení § 348 a nasl. SSP, priznaný odkladný účinok. Možno súhlasiť s názorom, ktorý hovorí, „...že odkladný účinok má zabezpečiť materiálnu ochranu právam a oprávneným záujmom úspešného žalobcu tak, aby tento nebol dotknutý po zrušení žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy žiadnymi ich účinkami alebo následkami“ (Baricová, Fečík, Števček, Filová a kol., 2018, s. 926).

Z pohľadu dôsledkov ide o totožný dôsledok ako ten, ktorý so sebou prináša uplatnené sistačné právo starostu, t.j. riadne prijaté uznesenie nemôže počas určitého časového úseku vyvolávať reálne účinky.

Čo do dopadov, ide o rovnaký výsledok. Avšak časové i obsahové podmienky, ktorých základnú analýzu sme sčasti poskytli aj pri pohľade na sistačné právo starostu, sú v podstatných črtách odlišné. Práve na odlišnosť sa pokúsime cielenou analýzou poukázať a vysvetliť nutnosť vnímať rozdielne úlohy a ciele, ktoré majú oba skúmané inštitúty vo fungovaní obecných samospráv plniť.

Predpokladom na to, aby sme mohli vôbec uvažovať nad pozastavením účinkov uznesenia obecného zastupiteľstva je nevyhnutné, aby bola podaná žaloba v konaní podľa § 348 a nasl. SSP. Podľa § 348 SSP „žalobca sa môže žalobou domáhať zrušenia uznesenia zastupiteľstva, ak jeho obsahom alebo postupom pri jeho prijatí bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.“

Nadväzujúc potom, podľa § 350 SSP „žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.“

Žalobu môže prokurátor podať až následne, t.j. po skončení konania o proteste prokurátora, kedy zastupiteľstvo nevyhovie jeho protestu. Protest ako nástroj dozoru uplatňuje prokurátor v rámci netrestného úseku výkonu činnosti prokuratúry. Protest v nami analyzovanej problematike pozastavenia výkonu uznesenia spomíname len ako nevyhnutný predpoklad pre možné podanie žaloby, ktorej môže (nemusí) byť odkladný účinok priznaný.

V odbornej literatúre sa možno stretnúť aj s názormi volajúcimi po možnom uplatňovaní inštitútu pozastavenia účinnosti už aj vo fáze výkonu prokurátorského dozoru pri využití protestu. Ide však o názory viažuce sa na protesty smerujúce voči opatreniam alebo rozhodnutiam orgánov verejnej moci, kde podľa kolektívu autorov „*je chybným krokom zo strany zákonodarcu vynechanie úpravy odkladu účinnosti a vykonateľnosti opatrenia alebo rozhodnutia počas konania o proteste prokurátora, čo v určitých prípadoch s určitou nepríspeje k zlepšeniu aktuálneho stavu v danej oblasti.*“ (Palúš a kol. 2018, s. 222) Vo vzťahu k uzneseniam však takéto požiadavky vznášané uvedenými autormi nie sú. Autori upriamujú pozornosť na osobitný charakter protestu ako nástroja v boji proti nezákonnosti vo verejnej správe kde tvrdia, že „*protest prokurátora nemá priamu kasačnú právomoc s derogačnými účinkami, naopak, je tu evidentný odporúčací prvok.*“ (Palúš a kol. 2018, s. 222)

Žalobe podanej podľa § 348 a nasl. SSP neprináleží priamo ex lege odkladný účinok, čo plynie priamo z ustanovenia § 184 SSP, podľa ktorého „*podanie správnej žaloby nemá odkladný účinok, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.*“

Na to, aby bolo možné dosiahnuť efekt pozastavenia výkonu, realizácie či uskutočňovania napádaného uznesenia obecného zastupiteľstva je nevyhnutné, aby bol prokurátorom podaný návrh o priznanie odkladného účinku žaloby. Tento návrh možno podať spoločne s podaním žaloby alebo kedykoľvek neskôr v priebehu konania a to až do konečného rozhodnutia správneho súdu.

Súd bude o tomto návrhu rozhodovať uznesením. Buď návrh zamietne, alebo žalobe odkladný účinok prizná. Priznať možno odkladný účinok len z dvoch taxatívne vymedzených dôvodov.

Prvým je situácia „*ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom*“ (§ 185 písm. a) SSP).

Druhou možnosťou pre priznanie odkladného účinku žalobe je, „*ak napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti, a žalobcovi by inak hrozila vážna a nenapraviteľná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore so záujmom Európskej únie.*“ (§ 185 písm. b) SSP).

Dôsledkom prípadného priznania odkladného účinku podanej žalobe je, že v zmysle § 186 ods. 1 SSP „*sa pozastavujú účinky napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy a takéto rozhodnutie alebo opatrenie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy.*“ Znamená to súčasne zachovanie aktuálneho právneho stavu, kedy

uznesenie je považované za riadne existujúce a platné (až do doby kým sa meritórne rozhodne o žalobe), avšak bez možnosti vyvolávať účinky (až do doby prijatia meritórneho rozhodnutia alebo do doby zrušenia odkladného účinku súdom). Súčasne zákonodarca vylučuje možnosť, aby dané existujúce uznesenie, ktoré je platné (a možno aj starostom podpísané, teda je vykonateľné) bolo podkladom pre ďalšiu činnosť orgánov verejnej správy vo význame, že by bolo podkladom pre vydanie ďalšieho nadväzujúceho rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.

Rozdielny pohľad na sistáciu a odkladný účinok priznaný podanej žalobe prináša ich porovnanie v časovej rovine. Pri sistácii uznesenia starostom dochádza k priamej možnosti pozastavenia jeho výkonu bezprostredne po jeho prijatí zastupiteľstvom (v lehote do 10 dní od prijatia uznesenia). Ak ho starosta v danom čase nepodpíše, výkon uznesenia je odložený až do doby, kým ho opätovne, kvalifikovanou väčšinou zastupiteľstvo, opätovne neschváli, alebo do uplynutia lehoty 3 mesiacov od jeho prijatia. Po uplynutí tejto lehoty uznesenie stratí platnosť.

Pri odkladnom účinku žaloby zohráva podstatnú úlohu skutočnosť, že podanie žaloby je podmienené neúspechom pri konaní o proteste prokurátora. Samotný prokurátor má možnosť podať protest (t.j. začať konanie o proteste) v lehote do 3 rokov od prijatia uznesenia (§ 26 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v platnom znení). Následne prebehne celé konanie o proteste prokurátora, za dodržania príslušných zákonných lehôt. Až po ukončení konania o proteste s negatívnym výsledkom a písomným oznámením žalovaného, že nevyhoví protestu prokurátora, začína v zmysle § 352 SSP plynúť prokurátorovi dvojnásobná lehota na podanie žaloby.

Je nesporné, že existuje diametrálne odlišná časová os v možnosti uskutočňovania sistačného oprávnenia starostu a aplikovania odkladného účinku žaloby podanej podľa §348 a nasl. SSP. Aj táto odlišnosť je súčasťou reťazca logických skutočností poukazujúcich na rozličné úlohy, ktoré oba analyzované inštitúty plnia, aj keď využívajú pozastavenie výkonu uznesenia ako nástroj typický pre oba tieto inštitúty. Podstatným v hľadani odpovedí pri komparácii oboch inštitútov je obsahové hľadisko, ktorého analýza napomôže k lepšiemu pochopeniu účelu využívania nástroja pozastavenia výkonu, resp. uskutočňovania uznesenia obecného zastupiteľstva.

Prioritne chceme poukázať na to, voči akým právnym aktom môžu doposiaľ analyzované nástroje smerovať, t.j. byť uplatňované. Sistačné právo starostu smeruje voči uzneseniu, ktoré sa vyznačuje vlastnosťou platnosti. Teda bolo zastupiteľstvom schválené ale nemá ešte reálnu schopnosť vyvolávať právne (resp. aj iné) účinky z dôvodu, že nebolo starostom podpísané. Ide teda o právny akt, ktorý je v lehotách možnosti uplatnenia sistačného práva, imperfektný. K jeho výkonu nemôže bez podpisu starostu dôjsť a existuje reálna, právne očakávateľná alternatíva, že k jeho uskutočneniu nemusí dôjsť vôbec.

Naproti tomu, ak uvažujeme o podaní žaloby proti uzneseniu a o podaní návrhu na priznanie odkladného účinku pre túto žalobu, treba brať na zreteľ, že žalované uznesenie existuje (je schválené a podpísané starostom, alebo bolo po sistovaní starostom opätovne zastupiteľstvom schválené). Znamená to, že v čase podania žaloby ide o právny akt s predpokladom obsahovej a formálnej celistvosti a úplnosti, ktorému je vytýkaná fundamentálna vada nezákonnosti. Vo vzťahu k situácii spojenej s priznaním odkladného účinku žalobe sa možno stotožniť s názorom, že „*pod pozastavením účinkov rozhodnutia alebo opatrenia je nutné rozumieť stav, keď rozhodnutie alebo opatrenie navonok existuje, ale nevyvoláva s ním spojené právne účinky.*“ (Baricová, Fečík, Števček, Filová a kol., 2018, s. 931).

Ďalej je nutné upozorniť na jeden z kľúčových materiálnych rozdielov medzi pozastavením výkonu sistovaním a odkladným účinkom priznaným žalobe. Ide o rozdiel spočívajúci v tom, že možnosť sistovať uznesenie môže starosta uplatniť voči každému uzneseniu (okrem výnimiek podľa § 13 ods. 7 zákona o obecnom zriadení) bez ohľadu na obsahový charakter uznesenia. Zároveň môže oprieť svoje rozhodnutie nepodpísať uznesenie o dva, už skôr spomenuté, dôvody – domnienka o nezákonnosti alebo domnienka o zjavnej nevhodnosti pre obec.

Naproti tomu žalobu podľa §348 a nasl. SSP (a teda uvažovať o jej možnom odkladnom účinku) možno podať len voči uzneseniu, ktoré bolo prijaté iba v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy. „*Aj keď to zákon v § 348 neuvádza, musí ísť o uznesenie ktoré sa týka výkonu pôsobnosti zastupiteľstva obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja pri výkone verejnej správy. Táto skutočnosť vyplýva z toho, že v zmysle §3 ods. 2 SSP sa na uznesenie zastupiteľstva primerane vzťahujú ustanovenia týkajúce sa rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy. O opatrenie orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP ide pritom len vtedy, ak bolo vydané v administratívnom konaní, ktoré je vždy realizované pri výkone pôsobnosti v oblasti verejnej správy. Na základe uvedeného preto predmetom preskúmania v rámci tohto konania nebude také uznesenie, ktoré na napr. týka čisto súkromnoprávných vzťahov (§7 písm. d) SSP)*“ (Baricová, Fečík, Števček, Filová a kol., 2018, s. 1409).

Zároveň treba prízvukovať, že žalobou sa možno domáhať zrušenia uznesenia len z dôvodu jeho nezákonnosti. Súvisí to samozrejme aj so súvzťažnosťou k prostriedkom dozoru prokurátora, kedy protestom má prokurátor za cieľ napraviť výlučne nezákonnosť uznesenia. T.j. iné dôvody (napr. hospodárnosť, efektívnosť, výhodnosť a pod.) nemôžu slúžiť ako argumenty podporujúce žalobný petit cielený na zrušenie uznesenia. A preto v uvedenom kontexte nemožno ani o odkladnom účinku, ktorý priamo spôsobuje nemožnosť výkonu uznesenia, uvažovať z inej príčiny ako je nezákonnosť existujúceho uznesenia.

Ak boli doposiaľ porovnávané materiálne predpoklady možnosti využitia pozastavenia výkonu uznesenia pre každý z analyzovaných inštitútov separátne, chceme poukázať aj na potenciálne prípady kombinácií ich využiteľnosti. A tým poukázať na časovo logickú nadväznosť v ich využiteľnosti.

Prvou zo situácií je tá, kedy prijaté uznesenie bude starostom sistované. Ak stratí uznesenie platnosť tým, že nebude starostovo "veto" prelomené, netreba o ďalšom postupe uvažovať. Pretože neexistuje ďalej právny akt, proti ktorému možno protest prokurátora a ani prípadnú následnú žalobu podať. Pripomíname, že v tomto prípade nie je potrebné testovať obsahovú náplň uznesenia. Sistovať možno akékoľvek uznesenie.

Druhý prípad predpokladá existenciu riadne prijatého a riadne podpísaného uznesenia (bez sistácie). Ak testovaním dospeje prokurátor k názoru, že ide o uznesenie vydané pri výkone verejnej správy a predpokladá jeho nezákonnosť, môže podať proti uzneseniu protest. Ak konanie o proteste nevedie k úspechu, teda k oprave alebo zrušeniu uznesenia, môže podať žalobu podľa § 348 a nasl. SSP. Pre pozastavenie účinnosti uznesenia musí ale k žalobe (spolu s jej podaním alebo neskôr) doplniť návrh na priznanie jej odkladného účinku.

Nakoniec tretia možnosť nevyklučuje situáciu, kedy budú vo vzťahu k totožnému uzneseniu využité oba právne inštitúty a pri oboch aj dôjde k pozastaveniu výkonu daného uznesenia. Pôjde o situáciu, ak bude prelomené starostovo sistovanie uznesenia zastupiteľstvom voči uzneseniu prijatému v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy. Prokurátor podporujúci starostove názory výlučne o nezákonnosti uznesenia svojim protestom neuspje a následne podá žalobu podľa §348 a nasl. SSP, ktorej môže súd priznať odkladný účinok. V tejto časovej i logickej nadväznosti sa najprehľadnejším spôsobom preukazujú ciele, ku ktorých dosahovaniu analyzované inštitúty slúžia.

Záver

V príspevku bola venovaná pozornosť právnemu nástroju pozastavenia výkonu, alebo možno povedať realizácie, uznesenia obecného zastupiteľstva. Ide o situáciu, kedy uznesenie, hoci chválené a platné alebo dokonca schválené i podpísané starostom, nemôže vyvolávať zamýšľané účinky. Predmetom analýzy bol inštitút sistačného práva starostu a inštitút možnosti priznania odkladného účinku žalobe podanej podľa §348 a nasl. SSP v konaní o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva.

Sistačné právo neodmysliteľne patrí medzi inštitúty podieľajúce sa na fungovaní mechanizmu bŕzd a protiváh v obecnej samospráve na Slovensku. V článku boli podporené výzvy odbornej verejnosti na potrebu legislatívnej zmeny spočívajúcej v zavedení povinnosti starostu uvádzať a zverejňovať z akého dôvodu pozastavuje výkon uznesenia a zavedenie starostovej povinnosti odôvodniť takýto svoj postup. A to predovšetkým v záujme a v snahe presvedčiť poslancov zastupiteľstva i verejnosť o správnosti a opodstatnenosti postupu

starostu pri sistácii. Posilnila by sa tak dôvera obyvateľov obce (a v konečnom dôsledku aj poslancov zastupiteľstva) vo výkon jeho mandátu.

Odkladný účinok žaloby podanej podľa§ 348 a nasl. SSP je prostriedkom súdnej ochrany pred nezákonnosťou uznesenia, majúcou svoje fundamentálne opodstatnenie v snahách eliminovať nezákonnosť plynúcu zo samotného obsahu textu uznesenia alebo z postupu, ktorým bolo prijímané. Odkladný účinok priznaný žalobe, ktorý súd môže po zvážení okolností priznať, je doplnkovým inštrumentom podporujúcim ochranu práv nielen tých subjektov, ktorých sa žalované uznesenie bezprostredne týka, ale predmetom ochrany je aj verejný záujem.

Záverom možno konštatovať, že aj keď nástroj pozastavenia výkonu uznesenia je spoločný pre oba skúmané inštitúty, materiálne predpoklady pre jeho uplatnenie sú odlišné. Ako hlavné rozdiely, podrobne spracované v príspevku, možno identifikovať možnosť starostom sistovať akékoľvek uznesenie zastupiteľstva (okrem úzkeho okruhu zákonných výnimiek), zatiaľ čo odkladným účinkom priznaným žalobe podľa §348 a nasl. SSP možno pozastaviť výkon len pre napádanú nezákonnosť uznesenia prijatého iba v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy.

Časová následnosť v možnostiach uplatnenia pozastavenia výkonu uznesenia radí na prvotnú pozíciu sistáciu, čo prirodzene so sebou prináša nároky na rozumové, vzdelanostné či skúsenostné charakteristiky starostu (alebo aspoň jeho úradníckeho aparátu). Protest prokurátora a prípadná podaná žaloba, a rozhodovanie o nej, sú krokmi orgánov vysoko kvalifikovaných, ktoré ale môžu nasledovať až potom, ako je uznesenie platné a vykonateľné. Nemôžu teda časovo prekryvať dobu pozastavenia výkonu uznesenia sistáciou starostom.

Predstavené námety a porovnania oboch inštitútov boli spracované v snahe koncepcne spracovať danú tému a naplniť tak cieľ príspevku. Odloženie, pozastavenie alebo akokoľvek nazveme nemožnosť dočasnej realizácie výkonu uznesenia obecného zastupiteľstva, je parciálnym a dôležitým právnym inštitútom prispievajúcim k možnej eliminácii nežiaducich účinkov, ktoré by uznesenie mohlo vyvolať. Jeho opodstatnenosť potvrdzuje aj praktická činnosť samospráv, z ktorej vyvstala myšlienka spracovať tento príspevok a predložiť k náhľadu niekoľko úvah. Nadväzujúca diskusia teoretikov, akademikov i pracovníkov obecnej samosprávy, či prokurátorov alebo sudcov, by mohla priniesť užitočnú konštruktívnu kritiku k predloženým myšlienkam.

Podakovanie

Tento článok bol podporený projektom VEGA č. 1/0367/19 s titulom „Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní“.

Literatúra

BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol., 2018. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C.H.BECK. ISBN 978-80-7400-678-4.

DUDOR, L. a P. HAŠANOVÁ, 2013. *Rozsah sistačného oprávnenia starostu obce*. In: Teória a prax verejnej správy, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. s. 250-259, ISBN 978-80-8152-057-0.

KNAPP V., 2003. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-54-8.

KOŠIČIAROVÁ S., 2018. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Žilina: Eurkódex s.r.o. ISBN 978-80-8155-079-9

KRAUS J. a kol., 2005. *Slovník cudzích slov. 2. vydanie*. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo – Mladé letá s.r.o.. ISBN 80-10-00381-6

PALÚŠ, I., 2013. *Uplatňovanie princípu delby moci v obecnej samospráve*. In: Justiční Revue, roč. 65, č. 2, s. 652-661. ISSN 1335-6461

PALÚŠ I. a kol., 2009. *Samospráva obce (vybrané problémy)*. Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-89089-92-5

PALÚŠ I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-663-3

PALÚŠ, I. a M.HENCOVSKÁ, 2013. *Starosta obce ako orgán verejnej moci*. In: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník vedeckých prác, Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. s. 30 -85, ISBN 978-80-89496-10-5

ŠČENSNÁ Anna, 2017. *Právo na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv Európskej únie*. In: Verejná správa a spoločnosť. Roč. 18, č. 1, s. 105-119. ISSN 1335-7182.

ŠÚREK, S., 2008. *Orgány územnej samosprávy a ich interakcie*. In: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Košice: Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-7097-736-1

TEKELI, J. a M. HOFFMANN, 2014. *Zákon o obecnom zriadení – Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-034-2

Adresa autora

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
E-mail: rastislav.kral@upjs.sk