

Právne východiská normotvornej činnosti obce

Anotácia: Autor vo svojej vedeckej práci charakterizuje obec ako základný subjekt regionálnej samosprávy, uvádza právne pramene, v ktorých je zakotvená právomoc a pôsobnosť obce. Vymenúva jednotlivé oblasti, v ktorých obec na základe zákona a v medziach zákona vykonáva samosprávu bez zasahovania štátu. V tejto súvislosti tiež vymenúva a analyzuje jednotlivé interné právne predpisy, ktoré obec v rámci svojej právomoci vydáva pre zabezpečenie realizácie jej úloh.

Kľúčové slová: samospráva obce, normotvorná činnosť obce, pôsobnosť obce, obecné zastupiteľstvo, starosta obce.

Prv ako sa vo svojej vedeckej práci začnem zaoberať normotvornou činnosťou obce, považujem za potrebné uviesť stručnú charakteristiku obce. Obec možno charakterizovať ako základný a významný subjekt výkonu verejnej moci na regionálnej úrovni. V systéme orgánov územnej samosprávy je obec základným článkom územnej samosprávy. Ide o neštátny orgán, na ktorý štát preniesol časť svojich právomocí v rámci plnenia základných úloh štátu. Podstatou činnosti obce je spravovanie verejných záležitostí vlastnými orgánmi, ktoré môže plniť len na základe Ústavy SR, ústavných zákonov, ako aj ďalších zákonov a v ich medziach. Postavenie, právomoc a pôsobnosť obce, podobne ako i ďalších orgánov územnej samosprávy (miest a vyšších územných celkov) je zakotvená jednak priamo v Ústave SR, v hlave č. 4, ako aj v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok stanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Ukladať povinnosti obci alebo zasahovať do jej právomoci možno len na základe zákona. Základnou úlohou obce je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia, ako aj uspokojovať potreby jej obyvateľov.

Pokiaľ ide o pôsobnosť obce, jej samosprávu vykonávajú obyvatelia obce, a to jednak prostredníctvom orgánov obce, alebo priamo – formou referenda, alebo zhromaždenia obyvateľov obce. Obec v rámci svojej pôsobnosti samostatne rozhoduje a realizuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, pokiaľ osobitný právny predpis tieto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej alebo fyzickej osobe. Obec pri výkone svojej samosprávy zostavuje a schvaľuje rozpočet a záverečný účet obce, rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu, realizuje ekonomickú činnosť v obci, zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce, zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, stará sa o čistotu v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu, vytvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa, vytvára podmienky pre zásobovanie obce, nariadením určuje čas predaja v obchodoch v obci, čas poskytovania služieb v obci, spravuje trhoviská, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, zabezpečuje verejný poriadok v obci, zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v obci, vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách, ako aj vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny.¹

Obec v rámci svojich právomocí vyplývajúcich jednak z Ústavy SR, ako aj Zákona NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len zákona o obecnom zriadení) v znení

¹ HAŠANOVÁ, J., DÚDOR, L.: Základy správneho práva, 3. rozšírené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2016, s. 36 – 37.

neskorších právnych predpisov vydáva celý rad právnych predpisov, ktoré jej slúžia na zabezpečenie plnenia vyššie uvedených úloh. Vydáva jednak všeobecne záväzné nariadenia, ako aj celý rad ďalších normatívnych právnych aktov, ako sú: štatút obce, organizačný poriadok obce, pracovný poriadok obce, poriadok odmeňovania zamestnancov obce, zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami obce, zásady na ochranu majetku obce a registračný poriadok obce. V rámci svojej právomoci obec vydáva aj celý rad individuálnych právnych aktov, t. j. aktov aplikácie práva, resp. všeobecne záväzných právnych aktov. Prejavom nepriameho výkonu moci vykonávanej obyvateľmi obce sú však najmä všeobecne záväzné nariadenia prijímané zastupiteľstvom obce.² V ďalšej časti svojho článku sa budem bližšie venovať jednotlivým druhom normatívnych právnych aktov, ktoré obec vydáva v rámci svojej normotvornej právomoci.

Obec predovšetkým vydáva všeobecne záväzné nariadenia obce. Je možné konštatovať, že všeobecne záväzné nariadenia sú najvýznamnejšími aktmi normotvornej činnosti obce. V podstate ide o vydávanie „zákonov“ platných pre územie danej obce. Nariadenie obce však nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi, ani s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.³ Podľa čl. 68 Ústavy SR obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia bez splnomocnenia v zákone. Túto právomoc však nemôže uplatňovať v neobmedzenom rozsahu na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v obvode obce. Obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia len v rozsahu stanovenom čl. 65 Ústavy SR, t. j. len v rámci správy svojich vnútorných vecí. Teda pokiaľ ide o hospodárenie s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1). Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenia len na základe splnomocnenia príslušným zákonom a v medziach tohto zákona. Ani tieto nariadenia obce však nemôžu byť v rozpore Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi, ani s medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom stanoveným zákonom, ani so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Právomoc obcí vydávať všeobecne záväzné nariadenia ustanovuje aj všeobecne záväzný právny predpis nižšej právnej sily, a to ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Je však potrebné zdôrazniť, že všeobecné záväzné nariadenia obce nemajú povahu prameňov práva, ktorými v súlade s Ústavou SR možno vykonávať zásahy do súkromného a rodinného života osôb.⁴ Ako v tejto súvislosti uvádza Zloch (1998), obec tiež nemôže všeobecne záväzným nariadením ukladať obyvateľom obce iné povinnosti, než aké sú stanovené v zákonoch.⁵

Z hľadiska právnej sily a systemizácie právnych predpisov všeobecne záväzné nariadenia obcí patria do skupiny primárnych prameňov práva. To prehlasuje aj právna doktrína. Konkrétne prof. Prusák (1993) vo svojom odbornom článku uvádza, že samosprávne nariadenia obcí zaradujeme podobne ako ústavu, ústavné zákony a ostatné zákony do skupiny primárnych právnych noriem. Opiera sa pritom o ustanovenie čl. 67 ods. 1 a 2 Ústavy SR, podľa ktorého povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci alebo vyššiemu územnému celku ukladať iba zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa č. 7 ods. 5., ako aj, že štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len

² NESVADBA, A., ZACHOVÁ, A.: Teória štátu a práva (druhé doplnené vydanie). Bratislava: Akadémia PZ, 2008, s. 209

³ KRÁLIK, J., GALAJDOVÁ, J.: Základy verejnej správy, II. Učebnica. Bratislava: Akadémia PZ, 2006, s. 288.)

⁴ KADEČKA, S.: Samosprávna normotvorba obcí – pohľady do susedstvá. In: Časopis pro právní vědu a praxi, Ročník VIII., č. 3/2000, Brno: Masarykova univerzita v Brně, s. 355.

⁵ PRŮCHA, P.: K normotvornej právomoci obcí. In: zborník príspevkov z konferencie. Brno: Masarykova univerzita v Brne, 1998, s. 81.

spôsobom stanoveným zákonom.⁶ Podľa môjho názoru však treba rozlišovať medzi všeobecne záväznými nariadeniami obce vydávaných obcou na zabezpečenie plnenia úloh samosprávy obce a všeobecne záväznými nariadeniami obce vydávaných vo veciach, v ktorých obec plní prenesené úlohy štátnej správy. Všeobecne záväzné nariadenia vydávané na zabezpečenie plnenia úloh samosprávy sú primárnymi prameňmi práva, zatiaľ čo všeobecné záväzné nariadenia na zabezpečenie plnenia prenesených úloh štátnej správy patria medzi sekundárne pramene práva, nakoľko na vydávanie týchto nariadení musia byť obce splnomocnené priamo zákonom. Ide o tzv. špeciálnu delegáciu. Teda z tohto dôvodu tento druh všeobecne záväzných nariadení podľa môjho názoru patrí medzi sekundárne pramene práva. Pre bližšie objasnenie v nasledujúcom texte budem podrobnejšie analyzovať a charakterizovať obidva druhy všeobecne záväzných nariadení obcí.

Ako som práve uviedol vyššie, všeobecne záväzné nariadenia vydávané na plnenie úloh samosprávy obce patria medzi primárne pramene práva. Tento druh nariadení obec, resp. vyšší územný celok vydáva na základe čl. 68 Ústavy SR. Taktiež aj podľa právneho predpisu nižšej právnej sily, ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obec môže vydávať na zabezpečenie úloh samosprávy všeobecne záväzné nariadenia. Ustanovenie uvedeného zákona konkrétne uvádza: „*Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.*“⁷ Pre potvrdenie tejto právomoci obce uvádzam citácie z dvoch náleзов Ústavného súdu SR:

1) sp. zn. II ÚS 70/97 zo dňa 16. júna 1998: „*Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. ...Normotvorná pôsobnosť podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje ... na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods.1 ústavy, ako aj podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení ...Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákonov“.*

2) sp. zn. I ÚS 53/00: „*... čl. 2 ods. 3 Ústavy SR v tej súvislosti význam slov „povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach“ , treba interpretovať tak, že v danom prípade sa pod pojmom „na základe zákona, v jeho medziach“ rozumie Ústava SR a zákonmi vymedzená samosprávna pôsobnosť obcí.*

Vychádzajúc z uvedených náleзов Ústavného súdu SR obec môže prijímať v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia, ktorými na svojom území normatívnym spôsobom, teda vo vzťahu k určitému druhu subjektov neurčitého počtu, upravuje ich práva a povinnosti. Ani pri vydávaní nariadení v rámci samosprávy však obec nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov. Za samosprávu obce sa podľa čl. 65 ods. 1 Ústavy SR považuje predovšetkým samostatné hospodárenie obce s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Ako som už uviedol vyššie, ústava však nepriznáva obciam normotvornú právomoc v celom rozsahu vnútorných vecí, ktoré spravujú podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Obec môže normotvornú právomoc uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizuje územnú samosprávu podľa čl. 65 Ústavy SR. Nad rámec čl. 65 Ústavy SR môže upraviť všeobecne záväzným nariadením aj ďalšie vzťahy, ak jej zákonodarca udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť.

Pokiaľ ide o vydávanie nariadení obce na plnenie úloh štátnej správy, ustanovenie čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky uvádza: „*pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone*

⁶ PRUSÁK, J.: Vymedzenie vecnej pôsobnosti obcí v Slovenskej republike ako limitujúci faktor ich normotvornej činnosti. Právny obzor, 1993, č. 5, s. 431.

⁷ § 6 ods. 2 zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia.“ Taktiež aj ustanovenie § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov uvádza: „Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.“⁸ Čiže zákonnou podmienkou na vydávanie všeobecne záväzných nariadení na plnenie prenesených úloh štátnej správy obec musí mať stanovené výslovné zákonné zmocnenie. Navyše, obec môže upraviť spoločenské vzťahy týkajúce sa výkonu štátnej správy len v takom rozsahu, iba ako to umožňuje alebo ukladá zákon. Pritom vydané nariadenia nesmú odporovať nielen Ústave Slovenskej republiky, ústavným zákonom, medzinárodným zmluvám a zákonom ale oproti nariadeniam vydaným na výkon samosprávy všeobecne záväzné nariadenia obcí vydané pri výkone prenesených úloh štátnej správy nesmú byť v rozpore ani s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy.

V rámci svojej normotvornej právomoci na zabezpečenie úloh samosprávy obec vydáva celý rad normatívnych právnych aktov. Ide však o interné normatívne právne akty, ktoré na rozdiel od všeobecne záväzných nariadení, ktoré sú všeobecne záväzné, aj keď len na teritóriu obce, smerujú dovnútra orgánu ktorý ich vydal a zaväzujú len podriadené subjekty. Nie sú teda ani prameňom práva, keďže neobsahujú všeobecne záväzné právne normy. Obec na ich vydávanie nepotrebuje špeciálne zmocnenie, ale ich vydávanie musí mať právny základ, resp. musí existovať všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vymedzuje právomoc obce právne uregulovať vzťahy podriadených subjektov tým, že vydáva interné normatívne právne akty. Týmto všeobecne záväzným právnym predpisom je už viackrát spomínaný zákon o obecnom zriadení, konkrétne jeho ustanovenie – § 18 ods. 1. Okrem toho, že vydávanie interných normatívnych právnych aktov obcou musí mať svoj právny základ, tieto musia byť v súlade s ďalšími súvisiacimi všeobecne záväznými právnymi predpismi. Nemusia sa verejne vyhlásiť, stačí, ak sa oznámia interným spôsobom.⁹

Vydávanie interných normatívnych právnych aktov je prejavom výkonu verejnej správy obce. Prostredníctvom nich obec reguluje vzťahy, ktoré podľa zákona o obecnom zriadení patria do jej samosprávnej pôsobnosti. Z uvedeného dôvodu interné normatívne právne akty obce nemôžu zasahovať do súkromnoprávných vzťahov. Právomoc vydávať interné normatívne právne akty je rozdelená medzi obecné zastupiteľstvo a starostu obce. Vecnú príslušnosť na ich vydávanie určuje vyššie uvedené ustanovenie zákona o obecnom zriadení. Podľa ustanovenia § 18 ods. 1 zákona o obecnom zriadení sa interné normatívne právne akty delia na nasledovné druhy: *štatút obce, organizačný poriadok obce, pracovný poriadok obce, poriadok odmeňovania zamestnancov obce, zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami obce, zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a napokon registračný poriadok obce.*

Štatút obce nepochybne patrí medzi najvýznamnejšie interné inštrukcie prijímané obcou. Z hľadiska interných predpisov vydávaných obcou je základným normatívno-právnym a organizačným predpisom obce. Ostatné interné inštrukcie vydávané obcou sú vo vzťahu k štatútu obce interné normy *lex specialis*. To znamená, že interné predpisy obce nesmú byť v rozpore so štatútom obce. Štatút obce prijíma obecné zastupiteľstvo na svojom zasadnutí nadpolovičnou väčšinou na základe § 11 ods. 4 písm., k zákona o obecnom zriadení.¹⁰ Pokiaľ ide o charakteristiku štatútu obce, je potrebné uviesť, že štatút obce (ďalej len štatút) upravuje v súlade s ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi postavenie a pôsobnosť obce,

⁸ § 6 ods. 2 zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁹ NESVADBA, A., PŠENKOVÁ, J.: Základy správneho práva. Trenčín: TNUNI, 2012, s. 64.

¹⁰ § 13 ods. 4 písm. d) zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

práva a povinnosti obyvateľov obce, základné zásady hospodárenia a financovania obce, ako aj spôsob nakladania s majetkom obce. Štatút ďalej upravuje postavenie a pôsobnosť obecného zastupiteľstva, postavenie a pôsobnosť starostu, ako aj ďalších orgánov obecnej samosprávy. Zakotvuje ich organizačnú štruktúru orgánov obce, vymedzuje delbu práce medzi orgánmi obce, upravuje formy a metódy ich práce, taktiež upravuje vzťahy obce s okolitými obcami, mestami, spoločenskými organizáciami a občianskymi združeniami. Významnou súčasťou štatútu sú taktiež ustanovenia o poslancoch obecného zastupiteľstva. Štatút konkrétne zakotvuje vznik a zánik poslaneckého mandátu, práva povinnosti poslancov ako aj odmeňovanie poslancov. Napokon štatút upravuje podmienky pre udeľovanie čestného občianstva, podmienky pre udeľovanie cien obce a odmien za záslužnú činnosť pre obec. Veľmi významnú otázku, ktorú upravuje štatút obce je rozpočet obce. Pokiaľ ide o rozpočet, štatút stanovuje, že obec schvaľuje rozpočet obce na obdobie jedného roka na zasadaní obecného zastupiteľstva. Štatút tak isto upravuje podmienky čerpania a kontroly čerpania rozpočtu ako aj záverečný účet obce. Významnou oblasťou, ktorú štatút tak isto upravuje, sú podmienky vyhlasovania miestneho referenda o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce. Miestne referendum vyhlasuje na základe štatútu obecné zastupiteľstvo. Štatút taktiež upravuje aj podmienky zvolávania zhromaždenia obyvateľov obce, ak je potrebné prerokovať významné záležitosti obce. Zahŕňa aj otázky, ktoré musia byť riešené cestou zhromaždenia obyvateľov obce. Dôležité ustanovenia štatútu tiež upravujú podmienky o poskytovaní pomoci obcou pri mimoriadnych situáciách, ako aj pomoci obyvateľom obce pri mimoriadnych situáciách. Napokon štatút upravuje obecné symboly obce, ako je erb obce a vlajka obce. Taktiež upravuje podmienky udeľovania čestného občianstva obce, ceny obce, ceny starostu obce a podmienky udeľovania vecných darov a odmien za aktívnu prácu v orgánoch obce a za rozvoj obce¹¹.

Ďalším významným interným predpisom, ktorý schvaľuje obec, je *organizačný poriadok obce*. Organizačný poriadok vydáva starosta obce podľa § 13 ods. 4 písm. d) zákona o obecnom zriadení.¹² Ustanovenia organizačného poriadku musia byť v súlade so štatútom obce. Organizačný poriadok sa týka právneho postavenia a kompetencií obecného úradu. Je základnou vnútroorganizačnou právnou normou a je záväzný pre všetkých zamestnancov pracujúcich na obecnom úrade obce. Upravuje vnútornú organizáciu úradu, to znamená jeho organizačné členenie, upravuje pôsobnosť a vnútornú právomoc jednotlivých útvarov obecného úradu, zásady riadenia, zásady organizačnej štruktúry úradu a tiež aj vzájomné vzťahy medzi jednotlivými útvarmi obecného úradu. Pokiaľ ide o právne postavenie obecného úradu, organizačný poriadok konkretizuje úlohy a povinnosti obecného úradu vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu a k starostovi obce. Ďalej zakotvuje právne postavenie a sídlo obecného úradu, stanovuje počet zamestnancov obecného úradu a ich pracovné povinnosti. Upravuje tiež financovanie a hospodárenie obecného úradu, postavenie tzv. voľných orgánov obce vo vzťahu k obecnému úradu, konkretizuje plnenie úloh obecného zastupiteľstva vo vzťahu k obecnému úradu, ďalej zakotvuje postavenie starostu ako najvyššieho výkonného orgánu obce a súčasne štatutárneho orgánu obce. Organizačný poriadok konkretizuje postavenie starostu vo vzťahu k obecnému úradu a plnenie úloh starostu vo vzťahu k obecnému úradu. Tiež upravuje postavenie a pôsobnosť sekretariátu starostu ako výkonného a organizačného útvaru starostu. Stanovuje, že sekretariát starostu zabezpečuje plnenie úloh v presne vymedzených oblastiach. Ďalej organizačný poriadok upravuje postavenie a úlohy zástupcu starostu vo vzťahu k obecnému úradu, postavenie a úlohy hlavného kontrolóra vo vzťahu k obecnému úradu. K významnej časti organizačného poriadku patria ustanovenia o organizácii obecného úradu. Organizačný poriadok konkrétne obsahuje ustanovenia o zamestnancoch obecného úradu, ďalej o pracoviskách obecného

¹¹ Štatút obce Budiná.

¹² § 13 ods. 4 písm. d) zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

úradu, ako aj o konkrétnych činnostiach, ktoré tieto pracoviská zabezpečujú. Taktiež konkretizuje úlohy obecného úradu, plnenie ktorých zabezpečuje v súvislosti s vykonávaním volieb do obecného zastupiteľstva, starostu obce a referenda. Tieto úlohy konkrétne zabezpečujú starostom poverení zamestnanci obce.

Pokiaľ ide o zamestnancov obecného úradu, organizačný poriadok presne vymedzuje práva a povinnosti zamestnancov pracujúcich na obecnom úrade v zmysle zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme, ako aj na základe ustanovení zákonníka práce a pracovného poriadku obce. Obsahuje aj ustanovenia o spisovej službe a obehu písomností obce a pečiatkach obce. Konkretizuje organizáciu a riadny chod spisovej služby na obecnom úrade, za ktorý zodpovedajú jednotliví zamestnanci obecného úradu. Taktiež aj podmienky zaobchádzania a ochrany písomností, ktoré sa nachádzajú na obecnom úrade. V tejto súvislosti organizačný poriadok zakotvuje aj podmienky obehu písomností medzi jednotlivými pracoviskami obecného úradu a starostom. Na vysvetlenie uvádzam, že podrobnejšia úprava obehu písomností je uvedená jednak v registratúrnom poriadku obce a zásadách pre obeh účtovných dokladov v podmienkach samosprávy obce. Ustanovenia organizačného poriadku o pečiatkach obce konkretizujú čo má obsahovať pečiatka obce (uprostred erb obce a názov obce). V tejto súvislosti organizačný poriadok stanovuje, že pokiaľ starosta zabezpečuje výkon úloh preneseného výkonu štátnej správy, musí používať úradnú okrúhlu pečiatku obce so štátnym znakom a názvom obce. V ostatných prípadoch písomnosti, ktoré nemajú charakter rozhodnutí a nie sú nimi osvedčované dôležité skutočnosti, organizačný poriadok uvádza, že obecný úrad môže používať podlhovastú pečiatku s textom napr. „Obecný úrad Budiná“.

Nie menej významnou problematikou, ktorú upravuje organizačný poriadok, je ochrana majetku obce. Konkrétne upravuje, že za ochranu objektov a zvereného majetku v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi spoločne zodpovedajú v rozsahu svojej pôsobnosti starosta a zamestnanci obecného úradu. Podľa ustanovenia organizačného poriadku však základné vzťahy, práva a povinnosti zamestnancov pri ochrane majetku a objektov obecného úradu upravujú zásady na ochranu majetku.¹³

K dôležitým interným normatívnym právnym predpisom obce patrí *pracovný poriadok obce*. Vydáva ho starosta obce na základe ustanovenia § 13 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení,¹⁴ ďalej ustanovenia § 12 zákona NR SR č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov,¹⁵ ako aj ustanovenia § 84 Zákonníka práce, po predchádzajúcom súhlase odborovej organizácie, resp. zástupcov zamestnancov.¹⁶ Pracovný poriadok obce upravuje práva a povinnosti vyplývajúce z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov obce. Jeho účelom je v súlade so zákonom o obecnom zriadení, zákonníkom práce, zákonom o výkone práce vo verejnom záujme a zákonom NR SR č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov bližšie upraviť pracovno-právne vzťahy zamestnancov obce pri vykonávaní prác vo verejnom záujme. Pracovný poriadok taktiež upravuje aj pracovnoprávne vzťahy pedagogických pracovníkov, ktorí sú zamestnaní v školách zriaďovaných obcou na základe zákona č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborových zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Pracovný poriadok je záväzný tak pre zamestnávateľa, ktorým je obec, ako aj pre všetkých zamestnancov obce. Zaväzuje jednak zamestnancov, ktorí vykonávajú pre obec práce na základe dohôd o vykonávaní práce, ako aj ostatných

¹³ Organizačný poriadok obce Budiná.

¹⁴ § 13 ods. 3 písm. d.) zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁵ § 12 zákon NR SR č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

¹⁶ § 84 Zákonník práce.

zamestnancov obce. Úlohy zamestnávateľa podľa § 8 a § 9 Zákonníka práce,¹⁷ ako aj podľa ustanovenia § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení¹⁸ plní starosta obce ako štatutárny orgán obce v pracovnoprávných vzťahoch.

Pracovný poriadok obce vo svojich ustanoveniach vychádzajúc z vyššie uvedených všeobecne záväzných právnych predpisov upravuje pracovný pomer, konkrétne vznik pracovného pomeru, platové podmienky zamestnancov obce, zmenu pracovných podmienok, skončenie pracovného pomeru, ako aj otázky odstupného a odchodného. Podľa uvedených ustanovení pracovného poriadku sa za pedagogického zamestnanca považuje zamestnanec vykonávajúci pedagogickú činnosť pre školské zariadenie obce. Pedagogickým zamestnancom je aj vedúci pedagogický zamestnanec. Pracovný poriadok obce upravuje tiež pracovno-právne vzťahy aj ďalších zamestnancov, ako sú nepedagogickí zamestnanci a ostatní zamestnanci materských škôl, ktorí vykonávajú pracovné činnosti pre obec, ako aj rôzni zamestnanci obce, ktorí vykonávajú remeselné, manuálne a manipulačné práce s prevahou fyzickej práce. Pracovno-právne vzťahy týchto zamestnancov sú však výlučne upravované Zákonníkom práce.

Pracovný poriadok obce v ďalších ustanoveniach upravuje otázky pracovnej disciplíny, postup pri porušení pracovnej disciplíny ako aj postup pri zastupovaní zamestnanca obce. Jeho významnou súčasťou sú taktiež ustanovenia o pracovnom čase a odpočinku po práci, taktiež čerpanie dovolenky a odmeňovanie zamestnancov obce. Pokiaľ ide o časť pracovného poriadku obce upravujúcej odmeňovanie zamestnancov, tá obsahuje konkrétne ustanovenia o plate zamestnanca, platových triedach a platových stupňoch, príplatky a plat a príplatky za prácu nad čas, ako aj podmienky preberania platu. Významnou časťou pracovného poriadku obce sú aj ustanovenia o ochrane zamestnancov, starostlivosti a bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci. V tejto súvislosti pracovný poriadok obce taktiež stanovuje povinnosti starostu obce a ďalších vedúcich zamestnancov o vytváraní podmienok pre bezpečnú zdravotne nezávadnú prácu zamestnancov obce. Pracovný poriadok obce taktiež upravuje podmienky sociálnej politiky zahrnujúcej stravovanie zamestnancov, vzdelávanie zamestnancov, zabezpečovanie zamestnancov počas ich pracovnej neschopnosti, v starobe, ako aj zamestnancov so zmenenou pracovnou neschopnosťou. Takisto upravuje aj pracovné podmienky mužov a žien starajúcich sa o deti a mladistvých zamestnancov. Časť pracovného poriadku obce je tiež venovaná problematike náhrady škody a s tým súvisiacej zodpovednosti zamestnanca a zamestnávateľa za škodu. Napokon pracovný poriadok obce vo svojich ustanoveniach nezabúda ani na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a problematiku kolektívnych pracovno-právnych vzťahov.¹⁹

Do systému interných normatívnych právnych predpisov obce nepochybne patrí aj *poriadok odmeňovania zamestnancov obce*. Vydáva ho starosta obce podľa ustanovenia § 13 ods. 4, písm. d zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.²⁰ Poriadok odmeňovania zamestnancov obce je systematicky rozdelený na dve na seba nadväzujúce časti. V prvej časti uvádza ustanovenia o odmeňovaní starostov obce, hlavného kontrolóra a ďalších zamestnancov obce. Druhá časť obsahuje ustanovenia o odmeňovaní zamestnancov obce podľa podmienok kolektívnej zmluvy uzatvorenej medzi starostom ako štatutárom obce a odborovou organizáciou ako zástupcom zamestnancov obce. Pokiaľ ide i prvú časť poriadku odmeňovania zamestnancov obce, jej ustanovenia podrobne upravujú odmeňovanie hlavného kontrolóra a ďalších zamestnancov obce v zmysle ustanovení vyššie uvedených všeobecne záväzných právnych predpisov. V prvej časti poriadok konkretizuje, do akej platovej triedy a platovej tarify sú pri odmeňovaní zaradení zamestnanci obce vykonávajúci obecnú

¹⁷ § 8 a § 9 Zákonník práce.

¹⁸ § 13 ods. 5 zákon č. 369/1990Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁹ Pracovný poriadok obce Budiná.

²⁰ § 13 ods. 4 písm. d zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

samosprávu, prenesený výkon štátnej správy v podmienkach obce, pedagogickí zamestnanci škôl a školských zariadení bez právnej subjektivity, teda ktorých zamestnávateľom je obec, ďalej zamestnanci obce vykonávajúci práce vo verejnom záujme podľa zákona o vykonávaní prác vo verejnom záujme, ako aj vedúci zamestnanci orgánov a inštitúcií obce. Poriadok odmeňovania zamestnancov obce taktiež v prvej časti upravuje podmienky priznávania osobných príplatkov zamestnancom obce, odmien a príplatkov za triedneho učiteľa a tak isto aj podmienky odmeňovania hlavného kontrolóra. Ako je uvedené vyššie, druhá časť poriadku odmeňovania zamestnancov obce obsahuje ustanovenia o kolektívnej zmluve uzavretej medzi starostom obce a odborovou organizáciou ako zástupcom zamestnancov obce. Konkretizuje podmienky kolektívneho vyjednávania v súlade so zákonom s § 2 ods. 3, písm., d) zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednaní v znení neskorších predpisov,²¹ ako aj podmienky udeľovania odstupného zamestnancovi pri skončení jeho pracovného pomeru, funkčných plátov zamestnancov a podmienky priznania predčasného starobného dôchodku, starobného dôchodku a invalidného dôchodku.

Do systému interných predpisov obce patria taktiež aj *Zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami obce*. Prijíma ich obecné zastupiteľstvo na základe ustanovenia §11 ods. 4 písm., a zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov.²² Zásady nakladania s finančnými prostriedkami obce (ďalej len zásady) upravujú v súlade s platnou právnou úpravou postavenie, funkciu a zostavovanie rozpočtu obce, ako aj používanie rozpočtových prostriedkov obce v súlade s ustanovením § 7 a 8 citovaného zákona, ako aj zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov. Vo všeobecnosti zásady obsahujú pravidlá hospodárenia a nakladania s finančnými prostriedkami obce a taktiež aj zásady nakladania s finančnými prostriedkami pri pohostení, občerstvení a daroch. Zásady taktiež upravujú prostriedky kontroly rozpočtu obce. Pokiaľ ide o rozpočet obce, v zmysle zásad rozpočet obce predstavuje základ finančného hospodárenia obce. Zásady pri jeho tvorbe resp. pri jeho zostavovaní vychádzajú s ustanovenia § 9 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov a § 4 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov²³.

Významnou súčasťou zásad je časť upravujúca rozpočtový proces s presným vymedzením povinností a úloh, ktoré v súvislosti so zostavovaním a prijímaním rozpočtu sú povinné plniť orgány obce, menovite komisia obecného zastupiteľstva, starosta obce, obecný úrad, ako aj samotné obecné zastupiteľstvo. Zásady ďalej stanovujú, aké časti musí obsahovať rozpočet obce. Ide o príjmy a výdavky súvisiace so samosprávou obce, finančné vzťahy k štátnemu rozpočtu SR, finančné vzťahy k rozpočtu samosprávneho kraja, finančné vzťahy k právnickým osobám, fyzickým osobám a podnikateľom pôsobiacim na území obce, ako aj finančné vzťahy k obyvateľom žijúcim na území obce. Zásady pritom vychádzajú z platnej právnej úpravy o príjmoch a výdavkoch rozpočtu stanovených § 5 a 7 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov. Zásady sa ďalej týkajú čerpania rozpočtových prostriedkov. Zásady hospodárenia stanovujú, že za efektívne a hospodárne využívanie rozpočtových prostriedkov zodpovedá starosta. Taktiež uvádzajú podmienky, za splnenia ktorých môže starosta obce bez súhlasu obecného zastupiteľstva použiť finančné prostriedky v jednotlivých prípadoch a to až do výšky 2000 eur. Zásady taktiež riešia problematiku porušenia rozpočtovej disciplíny resp. neoprávnené použitie alebo zdržanie prostriedkov rozpočtu obce. Zásady nevynechávajú ani postavenie a úlohy hlavného kontrolóra obce v rámci kontroly nakladania s finančnými prostriedkami obce. Presne vymedzujú, aké úlohy musí hlavný kontrolór plniť na úseku kontroly čerpania

²¹ § 2 ods. 3 písm. d) zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednaní v znení neskorších predpisov.

²² § 11 ods. 4 písm. a) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov.

²³ § 4 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov.

rozpočtu obce. Zásady ďalej obsahujú ustanovenia o rezervnom fonde, rozpočtovom provizóriu a záverečnom účte a účtovnej uzávierke. Napríklad len pre zaujímavosť spomeniem, že obec môže vytvárať rezervný fond len v takej výške, ktorú odsúhlasí obecné zastupiteľstvo po schválení záverečného účtu za predchádzajúci rok. Minimálny ročný prídel do rezervného fondu je 10 % prebytku hospodárenia príslušného rozpočtového roka. Zásady pritom vychádzajú z ustanovenia § 15 ods. 4 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov²⁴. Pokiaľ ide o rozpočtové provizórium, zásady stanovujú, že ak rozpočet obce na nasledujúci rozpočtový rok neschváli obecné zastupiteľstvo do 31. decembra bežného roka, obec hospodári podľa rozpočtu obce s predchádzajúceho rozpočtového roka. Zásady napokon obsahujú ustanovenia o prostriedkoch na pohostenie, občerstvenie a dary. V podstate ide o výdavky na pohostenie spojené s pobytom návštev zo zahraničia alebo o výdavky na pohostenie poskytnuté tuzemským hosťom pri oficiálnych alebo pracovných jednaniach.

Významnou súčasťou systému normatívnych interných predpisov obce sú taktiež aj *zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce*. Prijíma ich obecné zastupiteľstvo na základe § 9 ods. 1 zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnkov s použitím § 8 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. V zmysle týchto zásad obec ako samostatný samosprávny územný celok Slovenskej republiky je právnickou osobou, ktorá za podmienok stanovených vyššie uvedenými zákonmi samostatne hospodári s vlastným majetkom a finančnými zdrojmi.

Zásady sa konkrétne vzťahujú na majetok, ktorý je jednak vo vlastníctve obce, ako aj na majetok, ktorý je v spoluvlastníctve obce a iného subjektu, napr. s. r. o. a podobne. Zásady teda konkrétne vymedzujú, čo patrí do majetku obce, aký je postup pri nadobúdaní a prevode vlastníctva obce, aký je postup prenechávania majetku obce subjektom, ktoré obec založili, resp. zriadili, podmienky odňatia majetku týmto subjektom, ďalej stanovujú podmienky spravovania majetku obce, podmienky hospodárenia a nakladania s pohľadávkami a majetkovými právami obce, podmienky nakladania s cennými papiermi, ako aj postup pri aukčnom predaji vecí z majetku obce. Zásady sa však nevzťahujú na nakladanie s majetkom subjektov, ktoré obec založili alebo zriadili. Pokiaľ je treba bližšie konkretizovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, zásady konkretizujú, čo všetko je majetkom obce, ako môže obec majetok využívať v rámci plnenia úloh obce, akým spôsobom môže dať obec svoj majetok do užívania iným subjektom, t. j. rôznym rozpočtovým alebo príspevkovým organizáciám a podnikateľským subjektom obce, ďalej akým spôsobom môže dať obec do užívania svoj neupotrebitelný alebo prebytočný majetok, alebo akým spôsobom môže dať do prenájmu časť svojho majetku a pod.

Systém interných normatívnych aktov obce uzatvára *registratúrny poriadok obce*. Zastupiteľstvo obce ho prijíma na základe zákona č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach, ako aj na základe vyhlášky č. 628/2002 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia uvedeného zákona. Registratúrny poriadok upravuje postup obecného úradu pri správe registratúry, najmä pri manipulácii s registratúrnymi záznamami a spismi, ako aj postup pri vyradovaní spisov. Ukladá starostovi obce, aby dôsledne dbal na to, aby sa dodržiavali všetky ustanovenia poriadku. Podľa ustanovení registratúrneho poriadku správou registratúry je poverený zamestnanec obecného úradu. Tento zamestnanec vedie registratúrny denník, ako aj správu registratúrneho strediska. Poriadok obsahuje ustanovenia o ochrane archívnych dokumentov obce, ako aj ustanovenia vysvetľujúce jednotlivé základné pojmy týkajúce sa správy registratúry.

Registratúrny poriadok tvoria tri časti. *Prvá časť* obsahuje ustanovenia o prijímaní zásielok, podmienky o triedení zásielok a odovzdávaní záznamov, ustanovenia o vedení

²⁴ § 15 ods. 4 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov.

registratúrneho denníka, ustanovenia o evidovaní záznamov a ustanovenia o prideľovaní čísel jednotlivým spisom, ustanovenia o vybavovaní spisov, konkretizuje postup pri tvorbe registratúrneho záznamu, aký druh pečiatky sa používa na ten ktorý druh písomností, ako aj, aký je postup pri rozmnožovaní registratúrnych záznamov a odosielaní zásielok. *Druhá časť* nesie názov *ukladanie spisov a záznamov resp. registratúrny plán*. Vychádzajúc z ustanovení registratúrneho plánu je registratúrny plán pomôcka, ktorá slúži na účelné a systematické ukladanie spisov. Člení registratúru do vecných skupín a určuje jednotlivým spisom registratúrnu značku, znak hodnoty a lehotu uloženia. Vecné skupiny triedia spisy podľa jednotlivých úsekov činnosti. Treba dodať, že obecný úrad pripravuje registratúrny poriadok a registratúrny plán v spolupráci so štátnym archívom SR. Druhá časť registratúrneho poriadku obsahuje podmienky využívania registratúry, podmienky nazerania do spisov, podmienky vypožičiavania spisov, vydávanie spisov a odpisov. *Tretia časť* poriadku obsahuje ustanovenia o vyradovaní spisov. Konkrétne obsahuje zásady, ktoré musia poverení pracovníci obecného úradu dodržiavať pri hodnotení a vyradovaní spisov. Taktiež obsahuje ustanovenia o lehotách uloženia spisov, ako aj postup pri vyradovaní záznamov a preberaní spisov posúdených ako archívne dokumenty.

Záver

Ako vyplýva z textu práce, táto je zhrnutím jednak postavenia obce ako základného subjektu organizačného systému regionálnej samosprávy Slovenskej republiky, ako aj vymedzením a charakteristikou interných právnych predpisov, ktoré obec vydáva pre zabezpečenie realizácie jednotlivých oblastí jej pôsobnosti. Jednotlivé právne predpisy vydávané obcou jednak konkretizujú ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov, ako aj bližšie vymedzujú postavenie a právomoci starostu, obecného zastupiteľstva a ďalších orgánov obce pri plnení ich úloh v rámci výkonu obecnej samosprávy. Čitateľ tak má možnosť oboznámiť sa s jednotlivými predpismi, ktoré obec vydáva v rámci svojej normotvornej činnosti pre zabezpečenie realizácie jej úloh.

Literatúra

- HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L.: *Základy správneho práva, 3. rozšírené vydanie*. Plzeň: Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2016. ISBN 978-80-7380-626-2.
- KADEČKA, S.: Samosprávna normotvorba obcí – pohľady do susedstvá. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. VIII, č. 3/2000, Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- KRÁLIK, J., GALAJDOVÁ, J.: *Základy verejnej správy, II*. Učebnica. Bratislava: Akadémia PZ, 2006.
- NESVADBA, A., PŠENKOVÁ, J.: *Základy správneho práva*. Trenčín: TNUNI, 2012, s. 64.
- NESVADBA, A., ZACHOVÁ, A.: *Teória štátu a práva (druhé doplnené vydanie)*. Bratislava: Akadémia PZ, 2008. ISBN 978-80-8054-447-8.
- Organizačný poriadok obce Budiná.
- PRÚCHA, P.: K normotvornej právomoci obcí. In: *zborník príspevkov z konferencie*. Brno: Masarykova univerzita v Brne, 1998.
- PRUSÁK, J.: Vymedzenie vecnej pôsobnosti obcí v Slovenskej republike ako limitujúci faktor ich normotvornej činnosti. *Právny obzor*, 1993, č. 5.
- Štatút obce Budiná.
- Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších noviel.
- Zákon NR SR č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov.
- Zákon NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov.

Key words: municipal self-government, lawmaking in the municipality, municipality competence, local council, municipality mayor.

Summary

The author of the scientific article characterizes the municipality as a fundamental body of regional self-government. The author lists the legislation that regulates the powers and competence of the municipality. He also enumerates various areas in which the municipality, under the law and within its limits, performs the self-government without state interference. In this context, the author also lists and analyses various internal legal regulations that the municipality, within its powers, issues to ensure the performance of its tasks

*doc. JUDr. Antonín Nesvadba, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra verejnoprávných vied
Tel.: 09610 57 460
e-mail: antonin.nesvadba@minv.sk*

Recenzenti: plk. doc. JUDr. Klaudia Marczyová, PhD., kpt. JUDr. Jakub Chrenšť, PhD.