

I. Kompetenčné otázky

Otázka č. 1: Nadriadené a nenadriadené vzťahy

Môžu komisie obecného zastupiteľstva odporúčať alebo ukladať úlohy obecnému úradu, jeho prednostovi alebo starostovi? Nemajú komisie obecného zastupiteľstva vzťah len k obecnému zastupiteľstvu?

Na položené otázky možno nazerať z dvoch hľadísk: právne hľadisko možno vyhodnotiť pomerne jednoducho, súčasne je však vhodné vziať do úvahy hľadisko efektívneho riadenia právnickej osoby, ktoré zahŕňa širší kontext. Bude preto vhodné vysvetliť to postupne.

Právne hľadisko postavenia komisie obecného zastupiteľstva v štruktúre riadenia právnickej osoby, ktorou je konkrétna obec, upravuje zákon o obecnom zriadení.

Zákon o obecnom zriadení – výňatok

§ 15

*(1) Obecné zastupiteľstvo môže zriaďovať komisie ako **svoje** stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány.*

*(2) Komisie sú zložené z poslancov a z ďalších osôb **zvolených obecným zastupiteľstvom**.*

*(3) **Zloženie a úlohy komisií vymedzuje obecné zastupiteľstvo.***

Z tejto právnej úpravy bez pochybností vyplýva, že:

- komisia je orgánom obecného zastupiteľstva;
- obecné zastupiteľstvo má vo vzťahu ku komisii kreačnú pôsobnosť (zriadiť komisiu) a aj postavenie, ktoré možno nazvať nadriadeným (určovať úlohy).

Čiastkový záver: *Postavenie komisií obecného zastupiteľstva je zákonom upravené iba vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu, ktoré komisie zriaďuje a rozhoduje o ich úlohách. Komisia je vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu v podriadenom postavení, keďže obecné zastupiteľstvo má pôsobnosť určovať jej úlohy. Vzťahy komisií obecného zastupiteľstva k ostatným orgánom a organizačným zložkám samosprávy možno označiť ako vzájomne nenadriadené a nepodriadené, tzn. kolegiálne.*

Otázka č. 12: Rozhodovanie o pozmeňovacích a doplňovacích návrhoch

Keď obecný úrad predloží návrh textu VZN a poslanci majú návrhy na zmeny alebo doplnenia, o čom sa má hlasovať najprv – o predložennom návrhu alebo o návrhoch na jeho zmeny?

Právna úprava o rokovaní obecného zastupiteľstva, ktorým je zákon o obecnom zriadení, obsahuje základné a rámcové pravidlá o tom, ako má rokovanie prebiehať. Podrobnejšie pravidlá zveruje zákon do pôsobnosti obecného zastupiteľstva:

Zákon o obecnom zriadení – výňatok

§ 12

(1) Podrobné pravidlá o rokovaní obecného zastupiteľstva upraví rokovací poriadok obecného zastupiteľstva.

V praxi samospráv sú všeobecne rozšírené pravidlá, ktoré zodpovedajú aj iným normotvorným procesom – napr. schvaľovaciemu procesu podľa zákona č. 350/1996 o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v z. n. p. (ďalej len „Rokovací poriadok NR SR“).

Rokovací poriadok NR SR – výňatok

§ 37

(1) Ak boli k návrhu podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, hlasuje sa najskôr o nich, a to v poradí, v akom boli podané.

Takýto postup zodpovedá aj procesnej logike rozhodovacích postupov, pretože:

- v prvom rozhodovacom kroku sa zistí, či návrhy na zmenu majú relevantnú podporu, aby sa do pôvodného návrhu presadili, prípadne, ktoré áno a ktoré nie,
- v druhom kroku sa hlasuje o predložennom návrhu v znení schválených pozmeňovacích a doplňovacích návrhov, čím je výsledok rozhodovacieho procesu jednoznačne určený.

Na základe uvedených skutočností je možné odporučiť v rokovanom poriadku obecného zastupiteľstva túto úpravu:

Príklad: Ak boli k predloženému návrhu na rozhodnutie vznesené doplnky alebo pripomienky, ktoré znamenajú jeho čiastočnú úpravu, rozhoduje sa najprv o čiastkových pozmeňovacích alebo doplňovacích návrhoch, až potom o návrhu ako o celku v znení prípadne schválených doplňovacích a pozmeňovacích návrhov.

- odpis jednotlivého rozhodnutia pre jednotlivý účel (napr. uznesenie schvaľujúce prevod vlastníctva ako príloha návrhu na vklad do katastra nehnuteľností – v uvedenom prípade aj s príslušným zaznamenaním výsledkov hlasovania, aby bolo zrejmé splnenie zákonných podmienok schválenia).

Čiastkový záver: *Rozhodnutia obecného zastupiteľstva (jeho uznesenia a nariadenia obce) sú samostatné právne úkony, ktoré je správne považovať za najvýznamnejšie výsledky rokovania obecného zastupiteľstva. Zápisnica zo zasadnutia je verejnou listinou, ktorá musí nepochybne obsahovať spomínané rozhodnutia a – v miere detailov, ktoré určuje zákon alebo rokovací poriadok – zaznamenáva celý proces rokovania. Nie je však ani právny, ani logický dôvod „zdržiavať“ zverejňovanie rozhodnutí obecného zastupiteľstva kvôli väčšiemu času, ktorý si prípadne vyžaduje spracovanie zápisnice. Výpisy uznesení treba vnímať ako odvodené výstupy z rokovania, ktoré sú tiež spojené iba s jednotlivým úkonom, nie však so spracovaním zápisnice.*

Hľadisko času a lehoty

Z uvedených vysvetlení je zrejmé, že text zápisnice môže obsahovať pomerne rozsiahly a nerovnorodý text – od samotných uznesení alebo nariadení až po zaznamenanie niektorých podrobností priebehu rokovania (v miere určenej rokovacím poriadkom). Rozsah zápisnice a precenený inštitút jej overenia môže viesť k tomu, že spracovanie zápisnice vyžaduje pomerne dlhý čas.

Spracovanie zápisnice nemá v zákone stanovenú lehotu. Zákon však upravuje lehotu na podpísanie uznesenia alebo nariadenia, a to aj s veľmi závažnými dôsledkami:

Zákon o obecnom zriadení – výňatok

§ 12

*(10) Nariadenie a uznesenie obecného zastupiteľstva podpisuje starosta **najneskôr do 10 dní od ich schválenia** obecným zastupiteľstvom.*

§ 13

*(6) 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.*

Ak samospráva používa postup, ktorý je opísaný v úvode otázky, spracovanie a overenie zápisnice často ohrozuje dodržanie lehoty v § 12 ods. 10 zákona o obecnom zriadení, čo môže viesť až (hoc aj k neúmyselnému) pozastaveniu výkonu uznesenia. Riziko tejto úpravy spočíva práve v tom, že ako právna podmienka

pozastavenia výkonu uznesenia je upravený tzv. omisívny úkon (právny úkon, ktorý nastane *nečinnosťou*).

K dispozícii sú dve možnosti, ako spomínanému riziku predísť:

- vydať, podpísať a zverejniť jednotlivé rozhodovacie úkony (čo je možné urobiť aj bezprostredne po skončení zasadnutia bez kolízie s platnými všeobecne záväznými predpismi),
- upraviť spracovanie zápisnice s takými čiastkovými lehotami a pravidlami, ktoré budú garantovať, že spomínaná 10-dňová lehota nebude ohrozená (ako ponúka nasledujúci príklad).

Príklad úpravy v rokovacom poriadku: Overenie zápisnice vykonajú určení overovatelia bez vyzvania v dobe medzi tretím a siedmym dňom, ktoré nasledujú po zasadnutí. Ak majú overovatelia výhrady alebo doplnky k zneniu zápisnice, podpíšu zápisnicu s uvedením slov „s výhradou v prílohe“ a svoju výhradu pripoja k zápisnici. Ak overovatelia z akéhokoľvek dôvodu nedodržia termín v prvej vete tohto odseku, zápisnica sa považuje uplynutím tohto termínu za overenú.

Čiastkový záver: Spracovanie výstupných dokumentov má v zákone stanovenú lehotu len vo vzťahu k podpísaniu uznesení a nariadení starostom. Riziko kolízie medzi prípadne časovo náročnejším spracovaním zápisnice a potrebou mať podpísané jednotlivé úkony sa dá preklenúť premyslenou praxou alebo cieľenou úpravou v rokovacom poriadku.

Záver: Postup, ktorý podľa textu otázky navrhuje poslanec, zodpovedá diferencovanému vnímaniu jednotlivých výstupov z rokovania obecného zastupiteľstva; súčasne je nevyhnutné preveriť súlad s vlastným rokovacím poriadkom obecného zastupiteľstva, prípadne rokovací poriadok aktualizovať. Postup opísaný v texte otázky ako doterajšia prax môže spôsobovať riziko vo vzťahu k zákonnej lehote na podpísanie uznesenia alebo nariadenia starostom; odporúčame preto aplikovať niektorý z navrhovaných preventívnych postupov.

Otázka č. 23: Overenie zápisnice a jej zverejnenie

Môžeme zverejniť zápisnicu zo zasadnutia obecného zastupiteľstva, keď bola podpísaná starostom, prednostom úradu, zapisovateľkou a len jedným overovateľom?

Otázka dokumentuje pomerne rozšírené nedorozumenie o význame inštitútu overovateľa zápisnice. Pri zodpovedaní sa oprieme predovšetkým o pravidlá o podpisovaní rozhodnutí a obecného zastupiteľstva a zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva podľa zákona o obecnom zriadení.

V. Starosta

Otázka č. 39: K určovaniu platu starostu

Študujem zákon č. 320/2018 Z. z. a snažím sa dopátrať k informácii, či je povinnosťou plat starostu každoročne po zverejnení priemernej mzdy v národnom hospodárstve prerokúvať v obecnom zastupiteľstve.

Najprv bude vhodné upozorniť na praktickú stránku narábania s právnymi prameňmi. Príslušným právnym predpisom je zákon č. 253/1994 Z. z. V otázke spomínaný zákon č. 320/2018 Z. z. je iba novelou zákona č. 253/1994 Z. z. a – ako je to v prípade noviel zákonov štandardné – obsahuje len tie pravidlá, ktoré sa v porovnaní s predchádzajúcim právnym stavom zmenili. Nejde teda o úplný text predmetného zákona.

Vzhľadom na to, že v samosprávach dochádza po komunálnych voľbách k značnej obmene osôb, bude užitočné aj odporúčanie, aby sa v praxi využívali pohodlné a komplexné zdroje právnych prameňov (napríklad www.noveaspi.sk). Vďaka takýmto nástrojom získa užívateľ prístup nielen k aktuálne úplným (konsolidovaným) zneniam zákonov, ale aj históriu ich vývoja a tzv. časové rezy (tzn. predchádzajúce znenia zákonov vo zvolenom minulom období).

Práve z histórie vývoja zákona č. 253/1994 Z. z. je možné zistiť, že povinnosť opätovne každoročne prerokúvať plat starostu platila do 31. decembra 2015. V aktuálnej právnej platnej úprave sa táto povinnosť už nenachádza.

Záver: Povinnosť opätovného každoročného prerokúvania platu starostu v obecnom zastupiteľstve bola zrušená novelou zákona č. 253/1994 Z. z. (zákonom č. 377/2015 Z. z.) s účinnosťou od 1. januára 2016.

Otázka č. 40: Schválenie zvýšenia platu primátora

Pred časom mestské zastupiteľstvo odložilo rozhodovanie o zvýšení platu primátora na neskôr, keď bude môcť vyhodnotiť, či si zvýšenie zaslúži. Pri hlasovaní v zastupiteľstve však z prítomných šiestich poslancov hlasovali traja „za“, dvaja boli proti a jeden sa zdržal hlasovania. Primátor podľa vývoja situácie predpokladal, že zvýšenie platu je istá záležitosť a úrad mu zvýšenie platu v uplynulých mesiacoch už aj vyplácal. Bolo takéto uznesenie platné?

vyhodnotiť, či hlasy poslancov, ktorí boli pri schvaľovaní spôsobu prevodu proti alebo ktorí sa zdržali hlasovania, neznamenajú pochybnosti, ktoré treba vyjasniť v záujme neskoršieho plynulého schválenia prevodu trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov.

Otázka č. 47: Vyradenie majetku a jeho predaj

Obec chce predat' majetok, ktorého hodnota podľa znaleckého posudku je 51 400 eur. Musí ústredná inventarizačná komisia dať návrh na vyradenie prebytočného, nepotrebného majetku?

Pravidlá pre určenie, že konkrétny majetok je prebytočný alebo neupotrebitelný, sú obvykle upravené v zásadách hospodárenia s majetkom obce vydaných na základe § 9 ods. 1 zákona o majetku obcí.

Príklad: Vec v majetku obce, ktorá nemôže slúžiť svojmu účelu, ani inak neslúži na uspokojenie potrieb obce, sa stáva neupotrebitelnou. O neupotrebitelnosti rozhoduje osobitná komisia vymenovaná na tento účel starostom obce. O ďalšom naložení s neupotrebitelnou vecou rozhoduje obecné zastupiteľstvo, ak jej zostatková hodnota prevyšuje sumu (napr. 3 500 eur); inak rozhoduje štatutárny orgán.

Prípadné postavenie inventarizačnej komisie a jej úlohy môžu byť upravené v príslušnom vnútornom predpise alebo v príkaze na vykonanie konkrétnej inventarizácie; ide o vnútorné pravidlá právnickej osoby, ktoré neupravuje všeobecne záväzný právny predpis.

V znení položenej otázky ešte treba doceniť hodnotu predmetného majetku, ktorá presahuje sumu 40 000 eur, a preto je z prípustných spôsobov prevodu vlastníctva vylúčený tzv. priamy predaj (argument pre toto tvrdenie je v § 9a ods. 5 tretia veta zákona o majetku obcí).

Otázka č. 48: Zverejnenie zámeru na prevod vlastníctva

Vzťahuje sa povinnosť zverejniť zámer prevodu vlastníctva na pätnásť dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva aj na prevod z dôvodu hodného osobitného zreteľa?

Prevody vlastníctva majetku obce upravuje zákon o majetku obcí. V prípade prevodu z dôvodu hodného osobitného zreteľa obsahuje zákon osobitnú úpravu:

Otázka č. 53: Dôvod hodný osobitného zreteľa

O odkúpenie pozemku požiadal obyvateľ, ktorý má približne sto rokov na tomto pozemku svoj dvor a záhradu, pozemky považoval za svoje a platí za ne aj daň z nehnuteľnosti. Môžeme použiť prevod z dôvodu hodného osobitného zreteľa?

Prevod z dôvodu hodného osobitného zreteľa je výnimočným spôsobom prevodu vlastníctva majetku obce podľa § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí.

Zákon o majetku obcí – výňatok

§ 9a

- (8) Ustanovenia odsekov 1 až 7 sa nepoužijú pri prevode majetku obce, a to
- e) pri prevodoch majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa, o ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov, pričom osobitný zreteľ musí byť zdôvodnený; zámer previesť majetok týmto spôsobom je obec povinná zverejniť najmenej 15 dní pred schvaľovaním prevodu obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke, ak ju má obec zriadenú, pričom tento zámer musí byť zverejnený počas celej tejto doby.

Pre úplné obsiahnutie poznatkového základu na odpoveď na položenú otázku potrebujeme najprv rozumieť stavbe ustanovenia § 9a zákona o majetku obcí:

- ustanovenia odsekov 1 až 7, ktoré sa spomínajú v uvádzacej vete odseku § 9a ods. 8 zákona o majetku obcí, obsahujú pravidlá pre prevody vlastníctva, pri ktorých sa uplatňuje ekonomický záujem obce – získať buď trhovú cenu (pri obchodnej verejnej súťaži alebo pri dražbe) alebo prinajmenšom cenu podľa znaleckého posudku (pri tzv. priamom predaji); tieto spôsoby prevodu vlastníctva patria medzi povinné a štandardné; argument je v znení uvádzacej vety § 9a ods. 1 zákona o majetku obcí:

Zákon o majetku obcí – výňatok

§ 9a

- (1) **Ak tento zákon neustanovuje inak**, prevody vlastníctva majetku obce sa **musia** vykonať
- a) na základe obchodnej verejnej súťaže,
- b) dobrovoľnou dražbou (ďalej len „dražba“) alebo
- c) priamym predajom najmenej za cenu vo výške všeobecnej hodnoty majetku stanovenej podľa osobitného predpisu.