

ZÁVÄZNÉ STANOVISKO ORGÁNU ŠTÁTNEJ SPRÁVY AKO ZÁSAH DO PRÁVA NA ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU

ONDREJ HVIŠČ

Krajská prokuratúra v Prešove, Slovenská republika

Abstract in original language

Obec v Slovenskej republike pri územnom plánovaní vykonáva originálnu pôsobnosť územnej samosprávy. Pri schvaľovaní územného plánu však musí postupovať podľa záväzných stanovísk dotknutých orgánov štátnej správy. Je táto zákonná úprava v súlade s Ústavou SR? Nie je zásah štátu do územnej samosprávy a jeho forma popretím samosprávnej obce? Nezneužívajú takéto právo orgány štátnej správy na autoritatívne rozhodovanie v oblasti, ktorá patrí obci v originálnej kompetencii? Na tieto otázky sa pokúsi autor článku odpovedať.

Key words in original language

Právo na samosprávu; obec, záväzné stanovisko; územný plan.

Abstract

The village in the Slovak Republic in the land-use planning carried out the original scope of local self-government. In approving the municipal plan must follow the advice of the mandatory government bodies. Is this regularization in accordance with the Constitution? There is no state intervention in municipal and his form of self-government denial? Not abuse that right to government authorities to authoritarian decision-making in an area where the original village in the competence? These questions will try to answer by the article.

Key words

Right to self-government; village; mandatory government bodies; municipal plan.

Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v zákonom rozsahu a spôsobe. Štátna moc sa teda vykonáva v hraniciach a prostredníctvom práva a v tomto ponímaní vystupuje ako právna moc. To ma ochraňovať obyvateľov pred ľubovôľou orgánov verejnej moci a zaviesť právnu istotu do vzťahu medzi orgánmi navzájom a vzťahov medzi orgánmi verejnej moci na jednej strane a fyzickými a právnickými osobami na strane druhej. Je evidentné, že hľadanie riešenia ako zjednotiť záujmy moci (štátu) a komunit (osôb), je aj hľadanie právnej formy, ako to urobiť. Tak štát ako aj samospráva používa pri aplikácii práva právne formy, ktorých použitie je determinované významom právneho vzťahu a taktiež ústavnými požiadavkami na platnosť noriem. Pri samospráve zvlášť, je v tejto

súvislosti potrebné rozlíšiť aj jej pôsobnosť. V tomto príspevku chcem poukázať na možný stred výkonu verejnej moci medzi orgánom štátnej správy a obcou. Chcem poukázať na hranice výkonu štátnej správy, ktoré ma limitovať výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Je potrebné poukázať aj týmto príspevkom, že zásah do výkonu územnej samosprávy, môže štát a jeho orgány uskutočniť len na základe zákona a nie právnym aktom nižšej právnej sily, ako je napr. rozhodnutie, resp. stanovisko orgánu štátnej správy.

Do originálnej pôsobnosti obce v Slovenskej republike patrí aj obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie (ďalej len „UPD“)¹. Túto činnosť vykonáva obec na základe zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom priadku (ďalej len „stavebný zákon“) a na základe ďalších normatívnych právnych aktov. Je potrebné zároveň konštatovať, že na obstarávanie a schvaľovanie UPD sa nevzťahuje Správny poriadok (zák. č. 71/1967)². Preto možno súhlasiť s názorom všeobecného súdu, že územný plán obce nie je rozhodnutím o právach a právom chránených záujmoch jednotlivca, ale ide o dokument, ktorý po schválení mestským zastupiteľstvom má všeobecne záväzný charakter.³ Dokonca v súvislosti s názorom Najvyššieho správneho súdu ČR možno polemizovať o tom, že či aj v podmienkach Slovenskej republiky môže mať povahu opatrenia všeobecnej povahy, keďže pojmovými znakmi opatrenia všeobecnej povahy podľa názoru súdu sú jednak konkrétnosť predmetu a jednak všeobecnosť adresátov; obidva uvedené znaky územný plán spĺňa (pozn.: spĺňal i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. v ČR).⁴ Teda možno ustáliť, že UPD je schvaľovaná formou normatívneho právneho, ktorým je v obecnom zriadení všeobecne záväzná nariadenie (ďalej len „VZN“) a toto VZN je vydávané pri výkone originálnej kompetencie. Takéto VZN sa môže podľa čl. 68 Ústavy SR vydávať aj vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Zákon o obecnom zriadení ustanovuje, že nariadenie vo veciach územnej samosprávy nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.⁵

Obstarávanie a schvaľovanie UPD je procesný postup orgánov územného plánovania, kde na úrovni obecného zriadenia je týmto orgánom obec. Obec

¹ § 4 ods. 3 písm. j) zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

² § 2 ods. 6 stavebného zákona

³ uznesenie č. k. 13 S 33/2006-25, krajský súd v Trenčíne

⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, www.nssoud.cz.

⁵ § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení

tu nie je chápaná ako správny orgán, teda stavebný úrad, keďže sa na tento proces nevzťahuje Správny poriadok. Obec je tu chápaná ako verejnoprávny subjekt, ktorý ma zo zákona povinnosť obstaráť a schváliť UPD pre potreby územného plánovania v krajine. Obstarávanie UPD zahŕňa rôzne činnosti, do ktorých vstupuje štát prostredníctvom orgánov štátnej správy a tiež iné subjekty, ktoré majú právo participovať na tvorbe územného plánu. Jednou z činností, ktoré orgán územného plánovania musí vykonať, je aj zabezpečenie spracovania zadania UPD. Okrem iného, zadanie prerokuje príslušný orgán územného plánovania, ktorý obstaráva UPD, s dotknutými obcami, s dotknutými samosprávnymi krajmi a s dotknutými právnickými osobami a dohodne ho s dotknutými orgánmi. Obec obligatórne prerokuje zadanie pre územný plán obce a zadanie pre územný plán zóny s krajským stavebným úradom. Po prerokovaní a po vyhodnotení stanovísk a pripomienok orgán územného plánovania, ktorý obstaráva UPD, požiada o posúdenie návrhu zadania iný príslušný orgán územného plánovania, ktorým je v prípade obce, krajský stavebný úrad. Takto prerokované zadanie po odstránení rozporov sa následne schvaľuje obcou, ak ide o územný plán obce alebo zóny. V § 20 ods. 8 stavebného zákona je však stanovené, že obec a samosprávny kraj nemôžu schváliť zadanie v rozpore so stanoviskom krajského stavebného úradu alebo ministerstva. Ak by obec alebo samosprávny kraj napriek tomu takéto rozporné zadanie schválili, schválenie je v celom rozsahu neplatné. Zákonodarca teda nehovorí o neplatnosti normatívneho právneho aktu, VZN, ale o neplatnosti schválenia takého zadania UPD. Teda prezumpcia neplatnosti aktu obce nesmeruje proti VZN, ale proti samotnému zadaniu územného plánu, schváleného uznesením zastupiteľstva obce. Napriek tomu je potrebné sa zamyslieť nad otázkou ústavnosti tohto ustanovenia z pohľadu zasahovania štátu podzákonným aktom do územnej samosprávy. Síce stavebný zákon stanovuje povinnosť pre obec, avšak sa nazdávam, že nemôže stanoviť povinnosť rozhodnúť sa pre konkrétne právo bez vopred vymedzených pravidiel v zákone. Tým by štát vlastne poprel samosprávnosť, ktorá je garantovaná Ústavou SR a zákonom o obecnom zriadení práve pri tejto originálnej kompetencii. Ak by boli v stavebnom zákone presné kritéria pre vydávanie stanovísk, na základe ktorých by bolo možné znemožniť prijať celú procedúru obstarávania a schvaľovania územného plánu obce, v takomto prípade by o zásah do práva na územnú samosprávu nešlo, pretože povinnosť by sa priamo uložila obci zákonom a neponechala by sa na rozhodovanie pre orgán štátnej správy vo forme stanoviska.

Problém, ktorý v tejto súvislosti je možné postrehnúť je tiež klasifikácia tzv. dohodovacieho konania obce s dotknutými orgánmi. Ako bolo konštatované, obstarávanie UPD nie je správnym konaním a preto nemožno aplikovať § 140a ods. 1 stavebného zákona, podľa ktorého sú dotknuté orgány, orgány štátnej správy. Som toho názoru, že nie je možné pre potreby obstarávania a schvaľovania UPD aplikovať ani § 140b, kde sa pod dotknutými orgánmi rozumejú správne orgány, ktoré vydávajú záväzné stanoviská, ktoré sa vyhodnocujú v rámci správneho konania (§ 126

stavebného zákona). Problém dohodovacieho konania vidím v tom, že môže skončiť aj neakceptovaním požiadaviek na strane obce a takto štát stráca oprávnenie ingerovať do tejto časti obstarávania UPD. V takomto prípade je potrebné zodpovedať na otázku, či je možné nanútiť obci stanovisko dotknutého orgánu štátnej správy. Ak pripustíme výklad, že v prípade, ak sa obec s orgánom štátnej správy nedohodne, bude sa postupovať podľa § 136 stavebného zákona (tzv. dohodovacie konanie), potom je potrebné poukázať na skutočnosť, že takéto riešenie rozporov je možné len medzi orgánmi štátnej správy a nerieši sa v stavebnom zákone situácia, ak je rozpor medzi obcou pri výkone samosprávy a orgánom štátnej správy. Z takto načrtnutej situácie sa nám potom javí taký právny stav, že obci jednoducho nemožno nanútiť stanovisko, s ktorým nesúhlasí, nielen preto, že to takto stavebný zákon nepripúšťa, ale aj preto, lebo by išlo o zásah do územnej samosprávy podzákonným aktom zo strany štátu. Zákon, ako keby na jednej strane nechcel priamo a výslovne nanútiť obci spracovávať zadanie UPD podľa predstáv orgánu štátnej správy, no na druhej strane tak priamo prikazuje schvaľovať zadanie UPD len v súlade so stanoviskom krajského stavebného úradu pod sankciou neplatnosti.

V praxi sa často vyskytuje názor, že ak krajský stavebný úrad pri preskúmaní súladu návrhu územného plánu obce podľa 25 ods. 4 stavebného zákona nedá kladné stanovisko, nemožno takýto územný plán platne schváliť. Opäť je potrebné sa zamyslieť nad dikciou zákona, ktorý ustanovuje, že ak návrh územného plánu, ktorého obsah nie je v súlade so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa alebo s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo ktorého postup obstarania a prerokovania nie je v súlade s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, nemožno schváliť. Pokiaľ by došlo k schváleniu napriek takémuto rozporu, schválenie je v celom rozsahu neplatné. V tomto ustanovení nie je zmienka o obsahu stanovísk resp. o ich záväznosti k rozhodovaniu sa obce pri schvaľovaní návrhu UPD, ale sleduje sa procesný postup obstarania a prerokovania, ktorý musí byť v súlade s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. A contrario potom možno argumentovať, že ak obec bude postupovať procesne správne, tzn. že zabezpečí si stanovisko, prerokuje ho v prípade nesúhlasu, no napriek tomu sa s ním nestotožní, nebude možné takýto postup potom napadnúť.

V súvislosti s preskúmaním správnych aktov, ktoré môžu byť vydávané pri obstaraní a prerokovaní UPD je potrebné konštatovať, že konkrétne stanovisko dotknutého orgánu štátnej správy, je v činnosti prokuratúry v netrestnej oblasti chápané ako opatrenie, ktoré je možné napadnúť protestom. V prípade nevyhovenia protestu proti opatreniu, prokurátor nemá možnosť podať správnu žalobu na súd, ako je to pri správnom rozhodnutí. Aj tento fakt akcentuje potrebu zamyslieť sa nad tým, či nie je právomoc orgánov štátnej správy neprimeraná nielen ku pôsobnosti obce, ale aj ku pôsobnosti prokurátora. Prokurátor by mal v takomto prípade možnosť protestovať už len VZN o UPD, ktoré by v podmienkach Slovenskej republiky, v prípade nevyhovenia protestu prokurátora proti tomuto VZN,

mohol ako jediný napadnúť správnu žalobou na krajskom súde alebo na Ústavnom súde SR. Prokurátor so žalobou na súde, by žaloval v podstate zákonné VZN v súlade s dikciou § 25 ods. 6 stavebného zákona, pretože by bolo v súlade so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa alebo s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, len jeho schválenie obecným zastupiteľstvom, by bolo v rozpore s postupom obstarania a prerokovania s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. V takomto prípade by mal súd konštatovať neplatnosť (nezákonnosť) celého VZN, pretože nemožno vyabstrahovať jeho časti, ktoré by boli platné, keďže je narušená zákonnosť procesu.

V Českej republike, kde územný plán sa vydáva formou opatrenia všeobecnej povahy podľa správneho poriadku, ktoré je možné preskúmať súdom, môžu návrhy podávať aj tí, ktorí tvrdia, že boli na svojich právach ukrátení. Ako inšpiráciu si môže Slovenská republika zobrať inštitút rozhodnutia podmieneného záväzným stanoviskom, ktoré samo nie je správny rozhodnutím, ale je záväzným podkladom pre vydanie správneho rozhodnutia čo do jeho výroku. Treba však podotknúť, že na rozdiel od Slovenskej právnej úpravy je postup vydávania a samotné stanovisko pomerne podrobne rozpracované v správnom poriadku a taktiež netreba zabudnúť, že podmieňuje obsah rozhodnutia v správnom konaní, nie normatívneho právneho aktu (Pozri § 51 stavebného zákona č. 183/2006 Sb)

Záver: Súčasná právna úprava obstarávania a prerokovania UPD v Slovenskej republike umožňuje krajskému stavebnému úradu prostredníctvom inštitútu záväzného stanoviska determinovať schvaľovanie územného plánu obce. Ak obec nerešpektuje záver vyslovený v záväznom stanovisku, nemôže ďalej platne schváliť územný plán. Podotýkam, že schvaľovanie územného plánu patrí do originálnej kompetencie obce a v náväznosti na túto skutočnosť je potom oprávnené tvrdenie, že záväzným stanoviskom – aktom orgánu štátnej správy, ktoré je rozhodnutím sui generis sa pripúšťa stavebným zákonom zásah do územnej samosprávy tak, ako bol popísaný vyššie. V tejto situácii sa mi javia ako možné len dve riešenia. Zaradiť obstarávanie a schvaľovanie UPD pod delegovanú štátnu správu vykonávanú obcou, alebo zakotviť presný procesný postup na prijímanie záväzného stanoviska krajským stavebným úradom, resp. nepodmieňovať pod sankciou neplatnosti obstarávanie a následne schválenie UPD v prípade nesúladu UPD so záväzným stanoviskom.

Pri spracovaní tohto príspevku som použil metódu analýzy a porovnávaciu metódu.

Literature:

- zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- www.nssoud.cz.

Contact – email

ondrej.hvisc@genpro.gov.sk