

Mesto Svidník, Mestský úrad Vo Svidníku
kancelária primátora

Materiál na 33. zasadnutie Mestského zastupiteľstva vo Svidníku

Informatívna správa o dôvodoch neplatnosti VZN č. 1/2010 o postupe pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb v podmienkach samosprávy mesta Svidník

Predkladá:

Ing. Ján Holodňák, primátor mesta Svidník

Návrh na uznesenie:

vo vnútri materiálu

Spracoval:

Mgr. Miroslav Novák, právnik mesta Svidník

Stanovisko MsR zo dňa 4. decembra 2017:

MsR odporúča MsZ tento materiál prerokovať a zobrať na vedomie.

Svidník 4. december 2017

NÁVRH UZNESENIA

Mestské zastupiteľstvo vo Svidníku v zmysle ustanovenia § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

a) berie na vedomie

Informatívnu správu o dôvodoch neplatnosti VZN č. 1/2010 o postupe pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb v podmienkach samosprávy mesta Svidník,

b) deklaruje

právnú neexistenciu VZN č. 1/2010 o postupe pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb v podmienkach samosprávy mesta Svidník a odstránenie zo zoznamu všeobecne záväzných nariadení.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Zhodnotenie doterajšieho stavu

Právo každého jednotlivca obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločenského záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so sťažnosťami je ako jedno z parciálnych práv zakotvené v článku 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Realizácia sťažnostného práva a podmienky jeho uplatnenia sú upravené v predpise, ktorým je zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sťažnostiach“). Fyzické osoby a právnické osoby svoje právo sťažovať sa v podmienkach samosprávy mesta Svidník realizujú formou podaní s rôznym označením. Každé takéto podanie je potrebné posúdiť podľa obsahu. Aby bolo podanie sťažovateľa kvalifikovane vybavené, je povinnosťou orgánov verejnej správy aplikovať ustanovenia zákona o sťažnostiach, ktorý upravuje spôsob vybavovania a vybavenia sťažností. Osobitnou povinnosťou zakotvenou v blanketovom ustanovení § 11 ods. 1 zákona o sťažnostiach je vybavovanie sťažností upraviť vnútorným predpisom. Zákonný imperatív upraviť vybavovanie sťažností vnútorným predpisom zákonodarca určil splniť do šiestich mesiacov od nadobudnutia účinnosti zákona o sťažnostiach.

V súčasnosti táto povinnosť nie je v zmysle práva platne splnená. Všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2010 o postupe pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb v podmienkach samosprávy mesta Svidník, ktoré bolo prijaté mestským zastupiteľstvom vo Svidníku dňa 17. 6. 2010 je absolútne neplatné.

Naplnenie dikcie zákona prijať vnútornú úpravu, ktorá podrobne upraví niektoré aspekty vybavovania sťažností vykonalo mestské zastupiteľstvo ako orgán mesta, ktorý nebol na jeho prijatie príslušný. Právnym následkom tohto nesprávne zvoleného postupu je skutočnosť, že na takýto predpis, t. j. všeobecne záväzne nariadenie č. 1/2010 sa hľadí ako na právne neexistenčné, absolútne neplatné, neschopné vyvolať právne účinky. Jeho legitimita, aj keď len faktická, sa opiera o prezumpciu správnosti prijatia takéhoto predpisu, ktorá však nemá oporu v platnej legislatíve, ani v teórii správneho práva.

Do dnešného dňa bol zákon o sťažnostiach novelizovaný už po štvrtýkrát, pričom práve posledná novelizácia priniesla viacero významných zmien. Výsledkom je stav, že všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2010 je nielen absolútne neplatné, ale jeho obsah nie je ani v súlade s platnou právnou úpravou zákona o sťažnostiach.

Vyššie spomenuté právne vady boli identifikované na základe právnej analýzy, ktorej relevantné závery sú obsiahnuté v časti **B. Rozbor príčin nedostatkov**. Právna analýza vznikla v súvislosti s pripravovanou smernicou primátora č. 4/2010 o vnútornom postupe pri vybavovaní sťažností a snahou implementovať zmeny obsiahnuté v poslednej novelizácii zákona o sťažnostiach.

B. Rozbor príčin nedostatkov

Absolútna neplatnosť všeobecne záväzného nariadenia je spôsobená viacerými procesnými chybami a nesprávnymi výkladovými postupmi. Príslušnosť vo veci prijatia vnútorného predpisu pri vybavovaní sťažností môže byť určená mestskému zastupiteľstvu alebo primátorovi. Zákon o obecnom zriadení kompetencie mestského zastupiteľstva vymedzuje pozitívne s demonštratívnym výpočtom. V prípade primátora zákonodarca uplatnil negatívne vymedzenie. V ustanovení § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení sú zakotvené kompetencie mestského zastupiteľstva, pričom vo výpočte kompetencií absentuje oprávnenie rozhodovať o sťažnostiach alebo prijímať právne akty vo veciach vybavovania sťažností. V prípade takejto explicitnej absencie je pre určenie príslušného orgánu potrebné aplikovať

výkladové pravidlo zakotvené v ustanovení § 13 ods. 4 písm. e) zákona o obecnom zriadení. Práve v tomto ustanovení, ktoré hovorí, že „*primátor rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu*“ je zakotvené negatívne vymedzenie kompetencií starostu. Poslednou normou, ktorá by zmocňovala mestské zastupiteľstvo prijať všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2010, a tým by rozptýlila pochybnosti o jeho neplatnosti je Štatút mesta Svidník. Kompetencia prijať vnútorný predpis vo veci vybavovania sťažností alebo rozhodovať o sťažnostiach v prospech mestského zastupiteľstva vo Svidníku v Štatúte mesta Svidník chýba.

Vyššie uvedené skutočnosti subsumované pod výkladové pravidlo zakotvené v ustanovení § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení odôvodňujú záver, že mestské zastupiteľstvo vo Svidníku prijalo všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2010 o postupe pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb v podmienkach samosprávy mesta Svidník **v rozpore s platnou právnou úpravou.**

Omnoho väčším problémom, ktorý spôsobuje aplikačné problémy je právny obsah absolútne neplatného všeobecne záväzného nariadenia, ktorý je v rozpore s Ústavou slovenskej republiky, legislatívno-technickými pravidlami tvorby právnych predpisov a zákonom o obecnom zriadení.

Preberanie zákonných úprav do všeobecne záväzných nariadení nie je prípustné preto, že podmienky pre ich vydávanie stanovené v ustanovení § 6 ods. 1, ods. 2 zákona o obecnom zriadení takýto postup nepripúšťa. Zvlášť osobitne sa táto zásada tvorby všeobecne záväzných nariadení vzťahuje na tie časti nariadenia, v ktorých sa ukladajú povinnosti, zákazy alebo obmedzenia, už vyplývajúce zo zákonov, pretože tieto prebratím do nariadenia vytvárajú ďalšiu možnosť postihu subjektov porušujúcich uloženú povinnosť, zákaz alebo obmedzenie. Takto sa vytvára nezamýšľaný priestor pre postih adresátov zákona, avšak zároveň aj za porušenie všeobecne záväzného nariadenia. Takéto rozširovanie podmienok a skutkových podstát správnych deliktov je zakotvené aj vo všeobecne záväznom nariadení mesta Svidník č. 1/2010. Vo všeobecne záväznom nariadení by nemali byť upravované veci, ktoré upravujú právne predpisy vyššej právnej sily. Mestá a obce nie sú zmocnené k tomu, aby prepisovali alebo dokonca menili, či modifikovali zákonnú úpravu, aby táto zákonná úprava bola predmetom legislatívneho procesu na úrovni územnej samosprávy a už vôbec nie k tomu, aby vydávali zákonnú úpravu vo forme všeobecne záväzných nariadení ako primárnych právnych aktov.

Pri príprave právnych aktov vydávaných v podmienkach mesta Svidník je relevantné zaoberať sa aspektom formy, v ktorom bude právny obsah vyjadrený, pretože obsah nemôže existovať bez formy. Výber správnej formy (publikácie) právneho aktu je dôležitý, najmä pre jeho právne následky. Odporúčame právne normy, ktorých obsahom sú organizačné usmernenia, postupy alebo pokyny prijímať formou uznesení. Rozdiel medzi všeobecne záväzným nariadením a vnútornými predpismi mesta je v adresátoch právnej normy a právnych následkoch. Všeobecne záväzné nariadenie, ktoré je akýmsi „*zákonom mesta*“ je všeobecne záväzné pre všetky subjekty zdržujúce sa na jeho území alebo pôsobiace na jeho území. Od vnútorných predpisov sa odlišuje tým, že reguluje spoločenské vzťahy v miestnom meradle a obsahuje právne normy, ktoré zakladajú, menia a rušia subjektívne práva a povinnosti.

Vnútorné predpisy mesta vytvárajú rámec na uplatňovanie jednotlivých úloh a činností, ktoré môžu vyplývať aj priamo z platnej právnej úpravy. Povinnosť prijať vnútorný predpis je zakotvená aj v zákone o sťažnostiach. Dikcia príslušného blanketového ustanovenia výslovne uvádza „*vnútorný predpis*“. Zákonodarca túto formuláciu zvolil s úmyslom určiť príkaz, aby orgány verejnej správy prijali predpis vo forme vnútorného poriadku, smernice, metodického pokynu, rozhodnutia alebo organizačného oznámenia,

ktorého adresátom sú podriadené subjekty v rámci organizačnej štruktúry a pracovnoprávných vzťahov orgánu verejnej správy. Vnútorný poriadok reguluje spoločenské vzťahy smerom do vnútra organizácie. Ich vydávaním sa realizuje oprávnenie usporiadať chod určitého orgánu v rámci vnútornej štruktúry alebo riadiť činnosť podriadených subjektov vo vnútri organizačného celku.

C. Odôvodnenie navrhovaných opatrení a ich dôsledkov

Na základe vyššie uvedenej argumentácie navrhujeme materiálnu existenciu neplatného všeobecne záväzného nariadenia č. 1/2010 o postupe pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb v podmienkach samosprávy mesta Svidník fakticky ukončiť, a to formou uznesenia, ktorým Mestské zastupiteľstvo vo Svidníku deklaruje jeho právnu neexistenciu a faktické odstránenie zo zoznamu všeobecne záväzných nariadení.

V súčasnosti je povinnosť mesta Svidník vo vzťahu k vybavovaniu sťažností platne splnená od 1. decembra 2017, a to **Smernicou primátora mesta Svidník č. 4/2017 o vnútornom poriadku pri vybavovaní sťažností** (ďalej len „smernica primátora“). Predmetom tejto smernice je úprava spôsobu prijímania sťažností, evidencie sťažností a určenie pravidiel funkčnej príslušností. Adresátmi pravidiel, ktoré sú v smernici regulované sú zamestnanci mesta Svidník pracujúci na Mestskom úrade vo Svidníku. Zákon o sťažnostiach spolu so smernicou primátora vytvárajú symbiózu, ktorá v súlade s článkom 46 Ústavy Slovenskej republiky zabezpečuje účinným spôsobom ochranu individuálnych práv fyzických osôb a právnických osôb porušovaných alebo ohrozovaných činnosťou alebo nečinnosťou mesta Svidník.

Nový zákon o sťažnostiach platný od roku 2010 nahradil starú právnu úpravu, ktorá regulovala aj spôsob prešetrovania sťažností proti primátorovi mesta, poslancovi a hlavnému kontrolórovi. Táto úprava bola protiústavná a spôsobovala aplikačné problémy. Zavádzala povinnosť mestskému zastupiteľstvu zriadiť komisiu na šetrenie sťažností, ktorá však nie je orgánom verejnej správy. Podľa platného právneho stavu je však možné, aby mestské zastupiteľstvo prešetrilo a vybavilo sťažnosť proti hlavnému kontrolórovi, aj keď toto oprávnenie mestského zastupiteľstva nie je explicitne uvedené v žiadnom právnom predpise.