

Na rokovanie
Národnej rady Slovenskej republiky

I.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 11. júna 2025 o podpore prioritných okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami uvedenými v časti III.

II.

A.

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky predložený ako vládny návrh zákona o podpore prioritných okresov. Podľa dôvodovej správy: *„Cieľom návrhu zákona o podpore prioritných okresov (ďalej len „návrh zákona“) je odklon od nedostačujúcej definície najmenej rozvinutých okresov, ktorá bola vymedzená iba na základe solitérneho ukazovateľa – podielu disponibilných uchádzačov o zamestnanie na obyvateľstve v produktívnom veku, a príklon k zavedeniu a definícii prioritných okresov, ktoré sa zakladajú na zhodnotení ukazovateľov vo viacerých oblastiach.“*. Schválený zákon bol prerokovaný v riadnom legislatívnom konaní.

Na základe spoločnej správy výborov Národnej rady Slovenskej republiky bol doplnený čl. II a III schváleného zákona. Predmetom právnej úpravy v čl. II schváleného zákona je samostatne aj novelizácia zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

V čl. II schváleného zákona (bod 2 § 2a ods. 7) dochádza k úprave kompetencie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) rozhodnúť o zmene hraníc územia obce alebo časti obce na návrh jednej z dotknutých obcí alebo častí obce v prípade, ak v súvislosti s rozdelením alebo zlúčením obcí alebo častí obce trvá spor o zaradenie konkrétneho súvislého územia do územia jednej z dotknutých obcí alebo častí obce. Na prijatie tohto rozhodnutia vlády musia byť splnené zákonné podmienky (uplynutie viac ako desiatich rokov odo dňa účinnosti právneho titulu na rozdelenie alebo zlúčenie obce alebo časti obce, urbanistické splynutie sporných území s obcou alebo jej časťou, ktorá navrhuje, aby bolo rozhodnuté o zmene územia obce alebo jej časti a rozhodnutie vlády má byť v súlade s výsledkom hlasovania osôb s trvalým pobytom na spornom území o tom, v ktorej obci alebo časti obce chcú mať trvalý pobyt).

Vo väzbe na čl. II schváleného zákona dochádza v čl. III schváleného zákona následne aj k novelizácii zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov. Čl. III schváleného zákona upravuje spôsob zápisu zmeny hranice katastrálneho územia, ktorá je súčasne hranicou obce a o ktorej rozhodla vláda. Na základe prechodného ustanovenia v čl. III schváleného zákona sa na zápis zmeny hranice katastrálneho územia na základe rozhodnutia vlády vydaného pred dňom účinnosti tohto zákona majú použiť ustanovenia v znení účinnom odo dňa vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

B.

Obec predstavuje základ územnej samosprávy, pričom v súlade s čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) je obec samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt. Ústava obci priznáva postavenie právnickej osoby, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. *„Ústavný princíp „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt „demokratického a právneho štátu“ (čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky) musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.“* (I. ÚS 55/2000).

Jedným z definičných znakov obce je jej územie, ktoré zákon o obecnom zriadení definuje ako územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území. Katastrálnym územím sa rozumie územno-technická jednotka, ktorú tvorí územne uzavretý a v katastri nehnuteľností spoločne evidovaný súbor pozemkov. Základným kritériom pre určenie teritoriálneho rozsahu kompetencie orgánov obce je územie obce.

„Územie, na ktorom obec ako jednotka územnej samosprávy realizuje decentralizovanú verejnú moc a v rámci výkonu samosprávy plní ďalšie zákonom priznané verejné úlohy, je neoddeliteľným a pojmovým znakom územnej samosprávy. Dokazuje to jej ústavný koncept podľa štvrtej hlavy ústavy (označenie „Územná samospráva“) zvyrazňujúci postavenie obce ako územného samosprávneho celku Slovenskej republiky združujúceho osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (čl. 64a ústavy).“ (III. ÚS 221/2000). Presne stanovené územie predstavuje pre obec ohraničený priestor, na ktorom uplatňuje verejnú moc, ale zároveň ide aj o priestor, o ktorý sa stará pri plnení zákonom určených verejných úloh, čo je vyjadrené samotnou podstatou a účelom výkonu samosprávy v § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.

Princípy miestnej samosprávy sú upravené aj v Európskej charte miestnej samosprávy (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z.), ktorá predstavuje medzinárodný dokument, ktorým sa Slovenská republika v čl. 5 zaviazala vopred

prekonzultovať všetky miestne zmeny územných hraníc so zainteresovanými miestnymi samosprávami.

Podľa účinnej právnej úpravy sa obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo zlučuje prostredníctvom nariadenia vlády. Na prijatie tohto rozhodnutia je vždy potrebný súhlas obce a stanovisko okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza. K zmene územia obce môže dôjsť aj na základe inej zmeny územia obce, ktorú zákon o obecnom zriadení definuje v § 2 ods. 4. Aj v tomto prípade je však potrebný súhlas obce. Súčasná právna úprava ide teda nad rámec povinnosti stanovenej v čl. 5 Európskej charty miestnej samosprávy.

Retrospektívne tiež pripomínam, že pre prvé legislatívne riešenie zmeny územia obce, ak po rozdelení obce nedošlo k usporiadaniu území nových obcí v zákone č. 535/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, bolo charakteristické to, že umožňovalo vláde rozhodnúť o inej zmene územia obce aj bez súhlasu obce.

Táto právna úprava z roku 2004 však neobstála v teste ústavnosti a Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/05 zo dňa 30. 4. 2008 vyslovil jej nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 67 ods. 3 ústavy. Odôvodnil to o. i. aj tým, že *„Absencia súhlasu obce, hoci aj tu ide o rozhodovanie o zmenách územia obce, je ustanovená zákonom, pričom územie obce sa považuje za jeden zo základných identifikačných znakov, ktoré obec charakterizujú. Týmto sa táto právna úprava podľa názoru ústavného súdu dostáva do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože takéto právne riešenie je v rozpore s princípom právneho štátu, keďže bez súhlasu obce sa zasahuje do jej záležitostí, resp. sa nerešpektuje princíp samostatnosti obce a vlastného spravovania jej vecí a rozhodovania o nich (PL. ÚS 5/97).“*.

Aj keď úprava v čl. II schváleného zákona (bod 2 § 2a ods. 7) výslovne neustanovuje, že vláda môže rozhodnúť bez súhlasu dotknutej obce, zo zmien zákona o obecnom zriadení to možno vyvodiť.

Zákon o obecnom zriadení v súvislosti s úpravou územia obce v § 2 ods. 5 konštatuje, že *„Ak osobitný predpis neustanovuje inak, o inej zmene územia obce podľa odseku 4 písm. b) a c) rozhoduje so súhlasom obce okresný úrad v sídle kraja.“*. To znamená, že o zmene územia obce sa rozhoduje so súhlasom obce, pričom inak to ustanovuje alebo môže ustanoviť osobitný predpis, a to či už vo vzťahu k orgánu, ktorý rozhoduje, ale aj vo vzťahu k požiadavke súhlasu obce. V § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení nie je pri zmienke o osobitnom predpise žiadny odkaz, ktorý by odkazoval na takýto osobitný predpis. Dá sa dokonca predpokladať, že takýto osobitný predpis, ktorý by umožňoval zmenu územia obce bez súhlasu obce ani neexistuje.

Schváleným zákonom dochádza v čl. II prvom bode 1 k takej zmene § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, ktorou sa slová „osobitný predpis“ nahrádzajú slovami „tento zákon“.

Výsledné znenie by tak bolo – „*Ak tento zákon neustanovuje inak, o inej zmene územia obce podľa odseku 4 písm. b) a c) rozhoduje so súhlasom obce okresný úrad v sídle kraja.*“. Touto zmenou jednak zákonodarca potvrdzuje domnienku o neexistencii osobitného predpisu, ktorý by umožňoval zmenu územia obce bez súhlasu obce, ale čo je dôležitejšie, predpokladá, že zmenu územia obce inak, ako je to uvedené v § 2 ods. 5, a to či už vo vzťahu k orgánu, ktorý rozhoduje, ale aj vo vzťahu k požiadavke súhlasu obce, ustanoví priamo zákon o obecnom zriadení.

Aj keď so slovami „tento zákon“ nie je opäť spojený žiadny odkaz, kde by to v zákone o obecnom zriadení malo byť, nie je možné zmenu v § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení chápať oddelene od doplnenia tohto zákona v čl. II bode 2 schváleného zákona, teda v spojení s doplneným § 2a ods. 7. Práve tam je upravené rozhodovanie o zmene územia obce mimo pravidla uvedeného v § 2 ods. 5, pričom je zrejmé, že súhlas druhej dotknutej obce (alebo aspoň jej vyjadrenie podľa čl. 5 Európskej charty miestnej samosprávy) sa nebude vyžadovať.

Ďalším argumentom na podporu tvrdenia o tom, že súhlas druhej dotknutej obce sa nebude vyžadovať je samotná konštrukcia rozhodovania podľa úvodnej vety § 2a ods. 7. V ňom je rozhodnutie zverené vláde.

Rozhodovanie vlády v záležitostiach obecného zriadenia nie je mimoriadne a ako také je potrebné ho rešpektovať, s cieľom efektívne riešiť všetky sporné situácie. Vláda rozhoduje o veciach podľa § 1a ods. 2, § 2 ods. 3 a § 2aa ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Vo všetkých týchto prípadoch zákon o obecnom zriadení výslovne určuje formu rozhodnutia vlády, ktorou je nariadenie vlády, ako všeobecne záväzný právny predpis, so špecifickým a aj verejne dostupným spôsobom prijímania. Opačne však v prípade doplneného § 2a ods. 7 zákon neustanovuje, že vláda rozhodne nariadením vlády. Tento rozdiel považujem za nesystémový s ústavnoprávnym dopadom.

Ak totiž zákon o obecnom zriadení ustanovuje, že vláda rozhodne nariadením vlády, určuje tým jasne a nespochybniteľne konanie, v ktorom sa toto nariadenie vlády schváli. Toto konanie je osobitne upravené v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pretože nariadenie vlády je výslovne podľa § 1 ods. 1 tohto zákona všeobecne záväzný právny predpis.

Existencia jasných procesných pravidiel potom následne umožňuje každému (a najmä zainteresovanej obci), aby sa podľa nich zapojil do procesu schvaľovania nariadenia vlády.

Ak v § 2a ods. 7 schváleného zákona nie je ustanovené nič iné, znamená to, že vláda bude na návrh jednej z dotknutých obcí rozhodovať na svojej schôdzi uznesením. Uznesenie predstavuje podľa § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov základný spôsob rozhodovania vlády. Podľa § 1a tohto zákona sú schôdze vlády neverejné. Navyše v zmysle judikatúry ústavného súdu uznesenie vlády je vo všeobecnosti „*len interným aktom riadenia adresovaným členom*

vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy“. (II. ÚS 514/2012). *„Uznesenie vlády sa neuverejňuje podľa zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, preto nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu. Uznesenie vlády je interným normatívnym pokynom, ktorým nemožno rozširovať právomoc štátneho orgánu nad rámec kompetencií určených ústavou.“.* (II. ÚS 30/97).

Na rozdiel od prípadov zriadenia, zrušenia, rozdelenia alebo zlúčenia obce, keď vláda rozhoduje nariadením, v prípade uznesenia vlády, na základe ktorého prichádza obec o časť svojho katastrálneho územia, s čím sú spojené aj finančné dopady na jej rozpočet, dotknutá obec nemá garantovanú možnosť vyjadrenia, alebo včasnej konzultácie. *„Rešpektovanie územnej samosprávy, podobne ako základných práv a slobôd, je nevyhnutnou súčasťou právneho štátu.“.* (PL. ÚS 5/97).

Z nových ustanovení § 2a ods. 7 schváleného zákona tiež nevyplýva, ako by sa druhá dotknutá obec mala vôbec dozvedieť o tom, že iná dotknutá obec predložila návrh na rozhodnutie vlády o zmene územia obce a už vôbec z neho nevyplýva, ako má byť zaručené, či zabezpečené to, že sa k nemu bude mať možnosť vyjadriť, resp. že by sa dokonca vyžadoval jej súhlas.

Nie je tak výslovne vylúčené, že vláda bude rozhodovať aj bez súhlasu, či aspoň vyjadrenia druhej dotknutej obce.

Tým zákonodarca v čl. II schváleného zákona nerešpektoval postavenie obce podľa vyššie citovaných ústavných noriem, prekročil mieru ústavne prípustného zásahu štátu do autonómie obcí a spochybnil aj záväzok uvedený v čl. 5 Európskej charty miestnej samosprávy.

„Právo na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom obce porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave ústavy, a to napriek tomu, že ho ústava explicitne neartikuluje. Popísaný obraz vhodne dopĺňa aj osobitný druh ústavno-súdnej ochrany, ktorú ústava územnej samospráve poskytuje v čl. 127a. Štát je teda na jednej strane povinný garantovať nevyhnutnú mieru autonómie obcí pri ich „samospravovaní“, súčasne ale musí poskytovať účinné zábrany takému výkonu verejnej moci obcami, ktorý by ho samého ako nezávislého, demokratického suveréna rešpektujúceho panstvo práva dezintegroval. Tým je založená dôvodnosť štátneho dozoru nad zákonnosťou výkonu územnej samosprávy. ...“. (PL. ÚS 4/2016).

Následne mám za to, že výhrada k nesúladu čl. II schváleného zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 67 ods. 3 ústavy je tak rovnako aktuálna ako v roku 2004.

C.

Právnou úpravou v čl. III schváleného zákona (bod 4 s novým ustanovením § 79m) dochádza k novej právnej úprave na zápis zmeny hranice katastrálneho územia na podklade rozhodnutia vlády vydaného pred dňom účinnosti tohto zákona.

Pri predchádzajúcom legislatívnom riešení zmeny hraníc obce na základe rozhodnutia vlády upravenom v zákone o obecnom zriadení v znení zákona č. 535/2004 Z. z. sa dotknutá právna úprava mala vzťahovať len na dve konkrétne obce. Vzhľadom na to, že v čl. III schváleného zákona sa môžu „oživiť“ právne účinky rozhodnutia vlády vydaného pred dňom účinnosti schváleného zákona, je možné predpokladať, že právna úprava schváleného zákona v čl. III bode 4 (§ 79m) sa má aplikovať na individuálny prípad s cieľom vyriešenia právneho sporu medzi dvomi konkrétnymi obcami. Je preto potrebné poukázať na dodržiavanie princípu generality práva, ktorý je jednou zo súčastí princípu právneho štátu. *„Dodržiavanie princípu generality práva (všeobecnosti právnych noriem) nie je samoučelné, jeho cieľom je totiž ochrana princípu deľby moci, ako aj vylúčenie svojvôle pri uplatňovaní verejnej moci. Len rešpektovaním tohto princípu je možné zabrániť tomu, aby zákonodarná moc v konkrétnych prípadoch zákonom upravila vec, ktorá inak patrí do právomoci súdov či exekutívy, alebo ad hoc menila pomery, ktoré sú výsledkom aplikácie všeobecne platnej a právne záväznej mocenskej regulácie.“* (PL. ÚS 7/2021).

Práve v kontexte niekoľkých individuálnych prípadov zdôrazňujem pozitívnu tendenciu vlády a zákonodarcu hľadať efektívne riešenie situácií, kde obce v rozpore so záujmami svojich obyvateľov vedú navzájom dlhodobé súdne spory. Rozumiem tiež snahe rýchlo a definitívne ukončiť individuálny spor obcí o územie, ktorý dostal obyvateľov do situácie, že majú „kuchyňu v jednej obci a obývačku v druhej obci“ a žiaľ žiadne z mnohých súdnych rozhodnutí nebolo trvalé s jasným a konečným riešením.

Navrhujem vláde a zákonodarcovi prijatie definitívneho a ústavne udržateľného riešenia, vrátane posilnenia právomoci vlády, ktoré obstoje v akýchkoľvek prípadných konaniach, a najmä urýchlene prinavrátí dôveru obyvateľom dotknutých územných samospráv v efektívne riadenú samosprávu.

Nakoniec poukazujem aj na skutočnosť, že normy čl. II a III schváleného zákona nemajú žiadny vzťah k zneniu čl. I schváleného zákona. Ide o nesúvisiacu právnu úpravu, či už po obsahovej, ako aj po vecnej stránke. V tomto smere zákonodarcovi pripomínam dodržiavanie pravidla zakotveného v § 94 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ako aj v § 6 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré má nepochybne významný ústavnoprávny rozmer.

Summa summarum cieľom môjho veta je prinavrátanie definitívneho poriadku a právnej istoty pre obyvateľov všetkých obcí do minulosti, ale aj do budúcnosti. Verím, že vláda a zákonodarca v tejto otázke nájdu rýchle a aj ústavne udržateľné riešenie.

Vzhľadom na pripomienky uvedené v časti II mám pochybnosti o tom, či právna úprava v čl. II a III schváleného zákona je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 67 ods. 3 ústavy.

III.

V nadväznosti na vyššie uvedené pripomienky navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. Čl. II a III schváleného zákona sa vypúšťajú.

V súvislosti s touto zmenou sa primerane upraví názov schváleného zákona a označenie čl. I schváleného zákona sa vypustí.

2. Doterajší čl. IV schváleného zákona sa označuje ako § 12.

Bratislava 26. júna 2025