

# ODPOVEDE NA INTERPRETAČNÉ NEJASNOSTI VO VECIACH ÚZEMIA OBCE

## ANSWERS TO INTERPRETATIVE VAGUENESS CONCERNING TERRITORY OF MUNICIPALITY

*Jozef Tekeli*

*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

### ABSTRAKT

*Predkladaný príspevok sa venuje jednému zo základných pojmových znakov slovenskej obecnej samosprávy, konkrétne územia obce. Cieľom príspevku je vymedziť pojem územia obce a ďalších s týmto pojmom bezprostredne spojených inštitútov. Článok vysvetľuje v praxi častokrát nesprávne používané a zamieňané pojmy subsumovateľné pod územný základ obce, a to najmä pojmy časť obce – mestská časť – časť mesta – miestna časť. V príspevku autor analyzuje aj inštitút zmien územného základu obce, v rámci ktorých rešpektujúc platnú právnu úpravu rozoberá základné zmeny územia obce ako aj tzv. iné zmeny územia obce. V súvislosti s možnosťami zákonnej úpravy riešiť zmeny územia obce autor poukazuje aj na súvisiacu rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky.*

### ABSTRACT

*The article is devoted to one of the fundamental conceptual characteristics Slovakian municipal government, notably in the municipality. The aim of this paper is to define the concept of the municipality and more with this concept directly related institutes. Article explains that in practice often times misused and confused notions attributable the territorial base of the village, especially the concepts of the village - part of the city - part of the city - the local part. In this paper the author analyzes the changes and institute land base village in which respecting current legislation deals with the fundamental changes of the municipality as well as so other changes of the municipality. Regarding the possibility of legal arrangements to address the changes of municipality author points out the related decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic.*

### I. ÚVOD

Predkladaný príspevok má predstavovať ucelenú právnu a vedeckú analýzu územného základu obce v celkovej štruktúre obecnej samosprávy. Vedeckovýskumnú činnosť v práve obligatórne charakterizuje cieľ a predmet výskumu.

Cieľom našej vedeckovýskumnej práce na tomto príspevku je vyčerpávajúco vymedziť pojem územia obce a ďalších s týmto pojmom bezprostredne spojených inštitútov. Za dôležité považujeme získavanie nových vedeckých poznatkov týkajúcich sa územného základu obce v rámci systému základných stavebných prvkov obecnej samosprávy. Naším cieľom je realizácia cieľavedomého organizovaného vedeckého procesu poznávania so zámerom preniknutia do hĺbky a samotnej podstaty právnych javov, vzájomných vzťahov a procesov v systéme právnej úpravy územia obce z hľadiska platnej právnej úpravy ako aj odbornej literatúry venovanej predmetnej právnej oblasti.

Ako základné zameranie predkladaného príspevku sme si teda vytýčili získanie nových vedeckých poznatkov o právnych javoch, právnych vzťahoch a procesoch na úseku obecnej

samosprávy ako súčasti všeobecnej časti správneho práva v jej príslušných oblastiach s dôrazom na analýzu a výklad inštitútov spojených s územím obce. Týmto spôsobom má náš právny výskum prispieť nielen k vyššiemu stupňu poznania právnych aspektov územného základu obce v podmienkach obecnej samosprávy, ale aj na ich základe umožniť tieto právne aspekty meniť a usmerňovať, resp. aspoň prispieť k návrhom ich zmien.

V záujme realizácie predmetu výskumu chceme na tomto mieste pertraktovať nami poňatú charakteristickú črtu tvorby príspevku, a to predovšetkým princíp komplexnosti a komplexného prístupu k poznávaniu predmetu skúmania, teda všetkých relevantných skutočností spojených s právnou úpravou a aplikáciou právnych noriem na úseku územného základu obce ako súčasti integrálneho inštitútu obecnej samosprávy.

V snahe o naplnenie takto vymedzeného cieľa a predmetu našej vedeckovýskumnej práce na predkladanom príspevku uplatňujeme pri jeho spracovaní aj jednotlivé metódy vedeckovýskumnej činnosti. Pri spracovaní tohto príspevku predstavuje použitie jednotlivých metód v najvšeobecnejšom význame postup alebo spôsob, ktorým sa dosahuje určitým počtom krokov cieľ vymedzený práve v úvodnej časti príspevku.

V tomto zmysle v príspevku uplatňujeme predovšetkým

- Analytickú metódu, ktorá predstavuje výskumnú metódu založenú na analýze. V rámci nášho príspevku sa jedná o analýzu, t. j. rozbor normatívnych právnych aktov regulujúcich inštitút územného základu obce v rámci všeobecného inštitútu obecnej samosprávy, a to v ich jednotlivostiach ako aj v ich komplexnosti. Analytická metóda nám napomáha rozčleniť skúmaný predmet príspevku na jednotlivé prvky s úmyslom odhaliť ich vzájomné vzťahy v rámci skúmaného celku;

- Porovnávaciu metódu, ktorá predstavuje využitie poznatkov komparatívnej právnej vedy. V našom príspevku venujeme pozornosť najmä komparácii vybraných aspektov právnej úpravy územného základu obce. Táto časť našej vedeckovýskumnej činnosti predstavuje formy skúmania založené na sledovaní rozdielov a podobností medzi skúmanými právnymi úpravami v predmetnej oblasti.

- Monografickú metódu, ktorú vnímame ako integrálnu súčasť realizácie našej práce. Využitie tejto metódy v najväčšej miere uplatňujeme v etape spracovania a triedenia vedeckovýskumnou činnosťou získaných poznatkov a materiálov a v etape ich analýzy a zovšeobecňovania. Základom monografickej metódy je skutočnosť, že predmetom vedeckých a ďalších poznávacích operácii je jeden objekt, jeden prípad. Tento predmet v našom príspevku predstavuje spôsob analýzy, resp. prístupu ku skúmaniu objektu, ktorého podstata spočíva v tom, že príslušný objekt sa považuje za jednotku (celok) a pri postupe zhromažďovania dát zostáva zachovaný celostný a jednotný charakter skúmaného objektu ako celku, v našom prípade územného základu obce; t. j. že sa berie zreteľ na objekt – územie obce – ako jednoliaty celok.

## II. POJEM ÚZEMIA OBCE

Územie obce je v zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon o obecnom zriadení“*) územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území. Zákon o obecnom zriadení v § 2 pojednáva o prvom z troch základných stavebných prvkov, resp. definičných znakov obce, ktorými sú:

- územie obce,
- obyvatelia obce a
- výkon územnej samosprávy orgánmi obce.

Zákonodarca teda v § 2 zakotvuje pojmové vymedzenie a princípy tzv. územného základu obce.

Územie obce ako základné kritérium pre určenie teritoriálneho rozsahu kompetencie orgánov obce predstavuje podľa zákona o obecnom zriadení územný celok, ktorý tvorí jedno alebo viac katastrálnych území. Katastrálnym územím sa podľa § 3 ods. 8 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov rozumie „*územno-technická jednotka, ktorú tvorí územne uzavretý a v katastri spoločne evidovaný súbor pozemkov.*“ V zmysle dôvodovej správy k zákonu o obecnom zriadení má takéto vymedzenie územia obce priamo zákonom význam pre identifikáciu majetku obce a vymedzenie jej osobného základu. Obec totiž vlastní budovy, stavby a pozemky, teda nehnuteľnosti ktoré sú svojou podstatou viazané na územný základ obce. Vymedzenie katastrálneho územia jednotlivých obcí bolo viazané na deň účinnosti zákona o obecnom zriadení, t. j. na deň 24.11.1990, ktorým boli právne konštituované slovenské obce. Konkrétne vymedzenie územia obce boli povinné vykonať vtedajšie príslušné strediská geodézie.

V zmysle zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov súčasťou obce nie je vojenský obvod zriadený podľa zákona č. 281/1997 Z. z. o vojenských obvodoch v znení neskorších predpisov. Toho času sú na Slovensku tri vojenské obvody: Lešť, Valaškovce a Záhorie. Vojenský obvod je územný celok a správny celok slúžiaci na zabezpečenie úloh obrany a bezpečnosti štátu. Vojenský obvod môže z území obcí alebo z ich častí, ak je takéto územie potrebné na zabezpečenie úloh obrany a bezpečnosti štátu, zriaďovať vláda Slovenskej republiky na návrh Ministerstva obrany Slovenskej republiky a so súhlasom príslušných obcí nariadením a súčasne ním určiť hranice a názov vojenského obvodu. Územie vojenského obvodu tvorí jeho katastrálne územie alebo súhrn katastrálnych území, ak sa vojenský obvod delí na časti, ktoré majú vlastné katastrálne územie. Obvodný úrad v sídle kraja v súčinnosti s ministerstvom a so susediacimi obcami vytýči hranice vojenského obvodu, trvale ich označí lomovými bodmi a spracuje príslušné časti katastrálneho operátu. Vláda môže rovnakým postupom na návrh Ministerstva obrany Slovenskej republiky nariadením meniť hranice vojenského obvodu. Na území vojenského obvodu úlohy obce plní Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Obec susediaca s územím vojenského obvodu je povinná bezodkladne a bezodplatne zverejniť na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, informáciu o dočasnom alebo trvalom zákaze vstupu na územie vojenského obvodu, ktorú jej oznámilo Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Ak vláda nariadením zruší vojenský obvod alebo zmení jeho hranice, rozhodne, do územia ktorej obce alebo obcí pripadne územie zrušeného vojenského obvodu alebo jeho časti. Takto došlo nariadením vlády Slovenskej republiky č. 455/2010 o zrušení Vojenského obvodu Javorina s účinnosťou od 01.01.2011 k zrušeniu vojenského obvodu obvod Javorina, ktorý bol v okrese Kežmarok v Prešovskom kraji a ktorého územie pozostávalo z katastrálnych území Blažov, Ihla, Levočská Dolina, Ľubické Kúpele a Sypková a ktorého územie bolo rozdelené medzi obce uvedené v § 2 predmetného nariadenia.

### III. ČASŤ OBCE A MIESTNA ČASŤ

V zmysle zákonného ustanovenia § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení sa územie obce môže členiť na časti obce. Časť obce má vlastný názov; časť obce nemusí mať vlastné katastrálne územie.

Na tomto mieste však musíme poukázať na skutočnosť, že použitie pojmu časť obce, v zmysle v akom ju predpokladá zákonodarca v § 2 ods. 2 je potrebné dôsledne odlišiť od používania iných, na prvý pohľad pojmovovo veľmi podobných, avšak obsahovo odlišných pojmov.

V dôsledku pojmovej blízkosti obsahovo rozdielných pojmov tak vyvoláva v aplikačnej praxi mnohé nepochopenia. Negatívne však musíme hodnotiť aj skutočnosť, že neprehľadnosť v pojmosloví je spôsobená aj nedôslednosťou zákonodarcu v používaní legislatívnej terminológie, najmä vyhláškou MV SR č. 9/2009 Z. z. ktorou sa vykonáva zákon o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj absenciou bližšieho legálneho vymedzenia pojmov „časť obce“, „mestská časť“ a „miestna časť“ v zákone o obecnom zriadení. Dôsledkom je zamieňanie pojmov, stotožňovanie týchto pojmov alebo používanie a aplikovanie týchto právnych pojmov na nesprávnu skutkovú situáciu. V rovine de lege ferenda považujeme za vhodné aby zákonodarca, ktorý tieto pojmy používa, ich aj v texte zákona definoval.

Zákonodarcom použitý pojem „časť obce“ v ustanovení § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ako aj v ustanoveniach § 1a ods. 1, ods. 2, ods. 6 a ods. 7 a § 1b ods. 2 zákona o obecnom zriadení je pojmom odlišným od pojmu „miestna časť“, ktorý zákonodarca v zákone o obecnom zriadení používa iba v jedinom ustanovení v súvislosti s tvorbou názvu novej obce, a to v § 1a ods. 3.

Pre objasnenie a rozlíšenie legislatívnej terminológie je najvhodnejšie poukázanie na ustanovenie § 1a ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Oba pojmy „časť obce“ ako aj „miestna časť“ používa zákonodarca v § 1a ods. 3 zákona o obecnom zriadení vedľa seba: „*Názov novej obce a jej časti sa určuje spravidla podľa názvu časti obce, názvu miestnej časti...*“ Z uvedeného je teda zrejmé, že ide o pojmy odlišné, ktoré nie sú synonymami a ktoré zahŕňajú rozdielny obsah, hoci ani jeden z týchto pojmov zákon o obecnom zriadení, prípadne iný právny predpis nedefinuje.

### 3.1 Časť obce

Na prvom mieste je potrebné ozrejmiť obsah pojmu časť obce. Pojem časť obce slovenský zákonodarca nedefinuje. Pre porovnanie uvádzame dôslednejší prístup českého zákonodarcu, ktorý v zákone o obcích (obecní zřízení) č. 128/2000 Sb. stanovuje v § 27 odst. 2: „*Část obce je evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území. Názvy částí obce jsou spravidla převzaty z názvu zaniklých obcí, osad nebo z názvů historicky vzniklých území, na nichž se tyto části obce nacházejí.*“

Napriek neexistencii legálnej definície časti obce v slovenskom právnom poriadku však musíme konštatovať, že pojem časť obce je v súčasnosti ako jediný z vyššie uvedených pojmov pojmom právnym, na ktorý zákonodarca viaže účinky. Ak teda chceme ozrejmiť termín časť obce, ako právny pojem, tak musíme upozorniť, že zákonodarca má v § 2 ods. 2, ako aj v ustanoveniach § 1a ods. 1, ods. 2, ods. 6 a ods. 7 a v § 1b ods. 2 na mysli iba také časti obce ktoré sú „*kodifikované*“, t. j. presne ústredne vypočítané v Zozname obcí, častí obcí a vojenských obvodov vedenom Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky dostupnom na adrese <http://www.minv.sk/?uzemne-a-spravne-usporiadanie-sr&subor...> a majúce vlastný oficiálny názov uvedený v tomto zozname. Vlastný názov časti obce predstavuje obligatórnu náležitosť časti obce a nie fakultatívnu možnosť. Iba takéto časti obce majú právo na vlastné symboly v zmysle § 1b ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Z demografického hľadiska je časť obce evidenčná jednotka vytváraná súborom parciel so súpisnými číslami v katastrálnom území alebo ulicami, odlišujúca sa od iných jednotiek.

Ako príklad časti obce môžeme uviesť:

- záväzný názov obce - Hôrka
- záväzný názov jej častí obce - Hôrka, Kišovce, Ondrej, Primovce.

Totožným výrazom s pojmom časť obce je pojem mestská časť, pričom sa niekedy možno stretnúť aj s použitím pojmu časť mesta.

Teda pojmy: časť obce – mestská časť – časť mesta sú synonymá, iba s tým rozdielom, že pojem mestská časť alebo časť mesta sa týka tých obcí, ktoré sú mestami v zmysle § 22 až § 24 zákona o obecnom zriadení (*pozn.: toho času v Slovenskej republike je 138 miest*).

Ako príklad mestskej časti môžeme uviesť:

- záväzný názov mesta – Poprad
- záväzný názov jeho mestských častí (častí mesta) – Poprad, Spišská Sobota, Veľká, časť Matejovce, Stráže pod Tatrami, Kvetnica.

Po vymedzení pojmu časť obce, resp. mestská časť alebo časť mesta je potrebné vymedziť aj rozdelenie častí obcí do dvoch subkategórií. Slovenský právny poriadok totiž pozná a rozdeľuje časti obcí do dvoch povahovo rozdielnych skupín.

1. Prvú skupinu predstavujú časti obce, ktoré nevykonávajú vlastnú územnú samosprávu - jedná sa o všetky časti slovenských obcí v zmysle § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, t. j. bez ohľadu na to či sú obcami alebo mestami, t. z. bez ohľadu na to, či ide o časti obce alebo o mestské časti, s výnimkou mestských častí hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mestských častí mesta Košice. Keďže takéto časti obce v rámci prvej skupiny nevykonávajú vlastnú samosprávu, ani sa v nich nekonštituuju vlastné orgány obce, resp. mesta. Určitou formou reprezentácie v mestských častiach môžu byť iba tzv. výbory, ktoré môže zriaďovať mesto v mestských častiach s vlastným spravidla katastrálnym územím. Členmi výborov sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva zvolení v mestskej časti. Na čele výboru je predseda, ktorým je člen výboru zvolený výborom. Výbory v mestských častiach reprezentujú obyvateľov mestskej časti a podieľajú sa na samospráve mesta. Oprávnenia a povinnosti výboru pri samospráve mesta, vzťahy výboru a mestského zastupiteľstva, štruktúru výboru a ďalšie potrebné veci upraví štatút mesta.

2. Druhú skupinu predstavujú časti obce, ktoré majú právo na vlastnú samosprávu. V podmienkach Slovenskej republiky majú právo na výkon samosprávy výlučne tzv. mestské časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mestské časti mesta Košice. T. j. iba mestské časti dvoch slovenských miest sú mestskými časťami s vlastnou samosprávou. Postavenie mestských častí hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy je upravené v osobitnom zákone č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a mestských častí mesta Košice v osobitnom zákone č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov, pričom tieto osobitné zákony majú vo vzťahu k zákonu o obecnom zriadení charakter špeciálnych (osobitných) predpisov pri uplatnení interpretáčného pravidla „*Lex specialis derogat legi generali*“.

Tieto osobitné zákony na rozdiel zákona o obecnom zriadení výslovne definujú pojem mestská časť s vlastnou samosprávou.

Podľa § 1a ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov „*Mestská časť je územným samosprávnym a správnym celkom Bratislavy; združuje obyvateľov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Mestská časť vykonáva samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy; v tomto rozsahu má postavenie obce.*“ Územie hlavného mesta Bratislavy je za účelom výkonu samosprávy rozdelené na 17 mestských častí. Mestské časti sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom o Bratislave a štatútom hlavného mesta hospodária so zvereným majetkom a finančnými prostriedkami.

Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov „*Mestské časti sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom mesta hospodária so zvereným a vlastným majetkom a so zverenými a vlastnými finančnými*

*príjmami. Mestské časti vykonávajú samosprávu v rozsahu zverenom týmto zákonom a štatútom; vo zverenom rozsahu majú mestské časti postavenie obce. Mestské časti vykonávajú prenesený výkon štátnej správy v rozsahu vymedzenom zákonom; v tomto rozsahu majú mestské časti postavenie obce.*“ Mestské časti mesta Košice sú teda samostatnými územnými a správnymi celkami, ktoré združujú osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Zároveň sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Z toho vyplýva, že každá mestská časť Košíc je teda samostatnou verejnoprávnou korporáciou založenou na územnom princípe a jej osobným základom sú osoby s trvalým pobytom na jej území, ktoré sa zúčastňujú na jej samospráve. Mestská časť ako právnická osoba vystupuje v právnych vzťahoch vo vlastnom mene a zároveň nesie zodpovednosť vyplývajúcu z týchto vzťahov. Územie mesta Košice je za účelom výkonu samosprávy rozdelené na 22 mestských častí.

Každá mestská časť s vlastnou samosprávou, t. j. mestská časť Bratislavy a Košíc má svoje vlastné tzv. miestne orgány: starostu a miestne zastupiteľstvo. Práve použitie slovného spojenia „miestne“ zastupiteľstvo (ako i miestny úrad, miestna rada, ai.) môžu v aplikačnej praxi viesť k nedôslednému rozlišovaniu pojmov mestská časť a miestna časť.

### 3.2 Miestna časť

Pojmom odlišným od pojmov časť obce a mestská časť, resp. časť mesta, či už s vlastnou samosprávou alebo bez vlastnej samosprávy je pojem miestna časť.

Pojem miestna časť nie je pojmom právnym v zmysle zákona o obecnom zriadení, ktorému by zákonodarca priznával právnu ochranu v zmysle práva na vlastný názov, či práva na vlastné symboly.

V samotnom zákone o obecnom zriadení zákonodarca použil pojem „miestna časť“ iba na jednom mieste, a to v §1a ods. 3 keď zakotvil, že názov novej obce alebo jej časti sa môže určiť aj podľa názvu miestnej časti.

Miestna časť je teda termínom používaným len vo význame všeobecného pomenovania sídelnej lokality, ktorá má svoj vžitý názov.<sup>1</sup>

V hovorovej reči je „miestna časť“ všeobecným pomenovaním spravidla osídlenej časti územia obce alebo časti obce, mesta alebo jeho mestskej časti, ktoré má historicky alebo ľudovo vžitý názov a ktoré sa nemusí kryť s ich správnym, katastrálnym územím a nemusí byť ani súčasťou ich intravilánu.

Ako príklad miestnej časti môžeme uviesť:

- miestna časť Kramáre - sú miestnou časťou v Bratislave v mestskej časti Nové Mesto.

Podobné pojmy ako „miestna časť“ v hovorovej reči sú sídlisko, štvrť, časť intravilánu alebo extravilánu obce, samota, osada, lazy či kopanice.<sup>2</sup>

Z hľadiska štandardizácie geografického názvoslovia realizovanej podľa zákona č. 215/1995 o kartografii a geodézii Úradom geodézie, kartografie a katastra SR je miestna časť geografický sídelný (miestny) názov (ojkonymum) objektu na území Slovenskej republiky. Názvy sídelných objektov, ktoré nemajú charakter správnej jednotky (miestne časti obcí), sa štandardizujú (píšu) ako názvy nesídelných objektov, napr. Horný mlyn (nie Horný Mlyn).

V Katalógu objektov ZB GIS (Základná báza údajov pre Geografický informačný systém) vydanom ÚGKK SR v roku 2008 je pojem „miestna časť“ uvedený v zozname „CAT – Kate-

<sup>1</sup> Inštrukcia č. 984 600 I-1/96 na štandardizáciu geografického názvoslovia Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky + Príloha č. 1. Čl. 6 Zásady úpravy a spôsobu písania geografického názvoslovia. Bratislava, 1996. In: *ÚGKK SR Bratislava*.

<sup>2</sup> Všeobecná charakteristika a miestne časti [online]. In: *Mesto Detva*.

gória štandardizovaného geografického názvu – Používané (povolené) hodnoty atribútu“ v položke 41, v ktorej sa uvádza: „majer, osada, samota, miestna časť.“ Je zrejmé, že pri tomto použití pojmu ide o všeobecné pomenovanie, ktorým sa označuje určitý druh sídelného objektu spravidla mimo intravilánu obce či mesta.

Z hľadiska štatistického zisťovania sa pojem „miestna časť“ vo význame „časť obce ležiaca oddelene, ktorá má vlastný názov“ v minulosti používal pri sčítaní ľudu podľa zákona č. 47/1927 do roku 1940. Pojmy miestne časti – izolované obydlija – majere, hospodárske dvory, mlyny, hájovne ai., rovnako ako pojmy osada a samota dnes už nie sú v rámci súčasného štatistického zisťovania v sídelnej terminológii platnými jednotkami.

Uvedeným spôsobom sme sa pokúsili odlíšiť pojmy časť obce a miestna časť a vysvetliť používanie tohto pojmoslovia. Napriek podanej interpretácii však môže dôjsť v aplikačnej praxi k ich nesprávnemu používaniu. Príčinou je samotným normotvorcom nevhodne použité slovné spojenie „miestna časť“ na označenie „časti obce“ vo vyhláske Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 9/2009 Z. z. ktorou sa vykonáva zákon o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Na tomto mieste chceme osobitne upozorniť, že vyhláškou predpokladaná dopravná značka „Miestna časť obce“ (č. IS 36c), ktorá sa umiestňuje na pozemné komunikácie pri vstupe do obcí, sa týka názvu „časti obce“ (v zmysle zákona o obecnom zriadení), nie „miestnej časti.“ Práve v tejto vyhláske zamieňanie pojmov „miestna časť“ a „časť obce“ je hlavnou príčinou nepochopenia obsahu týchto pojmov a ich praktického nesprávneho používania.

V aplikačnej praxi je potrebné dbať na správne používanie vyššie uvedeného pojmoslovia v úradnom styku.

#### IV. ZMENY ÚZEMIA OBCE

Úprava územia obce sa dopĺňa o mechanizmus realizácie územných zmien.

Zákon o obecnom zriadení ako zmeny územia obce rozlišuje:

- zriadenie obce,
- zánik obce,
- zlučovanie obcí – t. j. vytvorenie územia novej obce z území zlučovaných obcí,
- rozdelenie obce – t. j. vyčlenenie územia novej obce z územia rozdeľovanej obce,
- iné zmeny územia obce.

Každá zmena územia so sebou prináša mnohé dôsledky, ktoré treba dopredu predpokladať. Dochádza najmä k zmene pôsobnosti obce a jej orgánov a zmene pôsobnosti nimi vydaných všeobecne záväzných právnych predpisov. Viaceré následky zmeny sa odrazia aj v postavení obyvateľov obce, predovšetkým z hľadiska ich trvalého pobytu.

Zákonodarca upravuje najzásadnejšie územné zmeny: zriadenie obce, zánik obce, zlúčenie obcí a rozdelenie obce v § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pričom ich uskutočnenie podmieňuje prísny mechanizmom.

Vznik, zánik, zlúčenie alebo rozdelenie obce sa môže uskutočniť len nariadením vlády po tom čo je daný súhlas dotknutej obce a stanovisko obvodného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza. Nariadenie vlády je prameňom práva, t. j. je normatívnym právnym aktom, ktorého vydávanie je v podmienkach Slovenskej republiky zverené výlučne do kompetencie vlády.

Pokiaľ sa jedná o stanovisko obvodného úradu v sídle kraja, tak môžeme konštatovať, že existencia takého stanoviska je síce nevyhnutnou podmienkou územných zmien podľa § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, nie je však nevyhnutné, aby toto stanovisko bolo kladné. Podľa čl. IV ods. 1 Metodického pokynu ministerstva vnútra číslo SVS-233004-2009/06739 z

5. mája 2009 stanovisko obvodného úradu v sídle kraja k zriadeniu novej obce, zrušeniu obce, rozdeleniu obce a zlúčeniu obcí obsahuje

a) údaje o historickom vývoji obcí, najmä či už boli niekedy samostatnými obcami, kedy a z akých dôvodov a na základe ktorých rozhodnutí príslušných orgánov boli v minulosti zlúčené alebo zrušené a kde bolo toto rozhodnutie oznámené (napr. v Zbierke zákonov, Ústrednom vestníku a pod.),

b) prínos zriadenia novej obce, zrušenia alebo rozdelenia pôvodnej obce a zlúčenia dvoch obcí pre kraj alebo jeho časť,

c) jednoznačné odporúčanie obvodného úradu v sídle kraja na zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie obce,

d) dôvody, z ktorých obvodný úrad v sídle kraja vo svojom odporúčaní vychádza.

Pod súhlasom obce sa podľa citovaného metodického pokynu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky rozumie písomné vyjadrenie starostu s priloženým uznesením obecného zastupiteľstva. Súhlas obce vyjadruje názor jej obyvateľov vyjadrený v kladnom výsledku uskutočneného miestneho referenda. Aj Európska charta miestnej samosprávy pamätá na ochranu územných hraníc a preto v čl. 5 stanovuje povinnosť prerokovať so zainteresovanými miestnymi samosprávami všetky miestne zmeny územných hraníc a tam kde je to možné uskutočniť referendum. Uvedenú požiadavku Európskej charty miestnej samosprávy premietol slovenský zákonodarca do ustanovenia § 11a ods. 1 písm. a) kde je zakotvený inštitút obligatorného (povinného) miestneho referenda: „*Obecné zastupiteľstvo vyhlási (rozumej musí vyhlásiť) miestne referendum, ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce.*“

V ustanovení § 2 ods. 4 upravuje zákonodarca režim menej zásadných územných zmien obce, tzv. iných zmien územia.

Zákonodarcom v tomto ustanovení použitý pojem tzv. iných zmien územia však v praxi spôsobuje značné interpretačné problémy. Pojem – „*iná zmena územia obce*“ predstavuje neurčitý a nejasný právny, ktorý nie je definovaný ústavou ani iným všeobecne záväzným právnym predpisom. Bližšie vymedzenie tohto pojmu môžeme nájsť iba v metodickom pokyne ústredného orgánu štátnej správy, ktorý však nie je prameňom práva.

Pojem „*iná zmena obce*“ použitý v § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení svojou povahou predstavuje demonštratívnu (teda nie taxatívnu) formuláciu dispozície právnej normy. Inými slovami, ide o zvyškovú klauzulu zhŕňajúcu všetky prípady zmeny územia obce, ktoré sa nedajú subsumovať pod zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie obcí predvídané v § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Zvyškové klauzuly nie sú slovenskému právnemu poriadku neznáme. Použitie pojmu „*iná zmena územia*“ samo osebe nevytvára právnu neistotu a ako zvyškovú klauzulu, ktorá zakladá demonštratívnu povahu výpočtu foriem zmeny územia obce predvídaných zákonom o obecnom zriadení, tento pojem nie je nevyhnutné v zákone definovať.

Inou zmenou územia obce sa podľa Metodického pokynu ministerstva vnútra číslo SVS-233004-2009/06739 z 5. mája 2009 na prípravu a vykonávanie územných zmien rozumie najmä:

- *zmena vnútorného členenia obce, o ktorej rozhodla obec,*
- *zmena územia obcí, na ktorej sa dohodli susediace obce,*
- *zmena územia obce uskutočnená v dôsledku zmeny priebehu štátnej hranice - v tomto prípade sa pre vydanie rozhodnutia nevyžaduje súhlas obce,*
- *zmena územia obce súvisiaca so zisťovaním priebehu hranice obce alebo hranice katastrálneho územia v súvislosti s obnovou katastrálneho operátu novým mapovaním.*

Za iné zmeny územia obce v zmysle zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností



a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov možno považovať najmä zmeny v priebehu hraníc katastrálneho územia obce.

Podľa § 58 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov sa za zmenu hranice katastrálneho územia sa považuje zmena hranice katastrálneho územia, ktorá nie je totožná s hranicou obce, a to

- a) zlúčenie dvoch alebo viacerých katastrálnych území, ktoré sú súčasťou jednej obce,
- b) rozdelenie doterajšieho katastrálneho územia na dve alebo viac katastrálnych území v tej istej obci,
- c) oddelenie časti jedného katastrálneho územia a jeho pričlenenie do iného katastrálneho územia v tej istej obci.

O zmene hranice katastrálneho územia, ktorá je súčasne hranicou obce, rozhodne správa katastra v súlade so zmenou hranice obce.

Na vykonanie zmien podľa uvedených pod písmenami a) a b) je potrebný aj súhlas Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky.

O zmene hranice katastrálneho územia rozhodne správa katastra v katastrálnom konaní z vlastného podnetu alebo na návrh dotknutej obce alebo na návrh dotknutej časti obce.

Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v § 67b upravuje aj inštitút obnovy katastrálneho operátu. Okrem iných prípadov, obnova katastrálneho operátu novým mapovaním spočíva aj v zisťovaní priebehu hraníc územnosprávnych jednotiek a hraníc katastrálnych území.

Z hľadiska kompetencie orgánov verejnej správy o inej zmene územia obce, než je vznik, zánik, zlúčenie alebo rozdelenie obce rozhoduje so súhlasom obce obvodný úrad v sídle kraja, ak zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov neustanovuje inak. Rozhodnutie o inej zmene územia obce obvodným úradom v sídle kraja podľa § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení nie je rozhodnutím podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Konanie o inej zmene územia obce je spravidla návrhovým konaním, v ktorom obvodný úrad v sídle kraja vydáva rozhodnutie na základe žiadosti obce so súhlasom všetkých obcí, o území ktorých sa rozhoduje.

Žiadosť o vykonanie inej zmeny územia obce obsahuje

- a) dôvody, pre ktoré sa zmena územia obce žiada,
- b) výmeru územia, ktoré sa má pričleniť k územiu obce alebo vyčleniť z územia obce a počet obyvateľov žijúcich na tomto území; ak ide o zmenu vnútorného členenia obce, aj popis novej hranice častí obce alebo územia tvoriaceho novú časť obce,
- c) dohodu susediacich obcí o zámene alebo odstúpení územia a majetkovoprávnom vyrovnaní obcí,
- d) kópiu katastrálnej mapy s výkazom výmer dotknutých pozemkov alebo geometrický plán, na ktorom je zakreslený doterajší a navrhovaný priebeh hranice obce alebo hranice časti obce, ak má časť obce vlastné katastrálne územie a výkaz o celkových výmeroch obcí,
- e) písomné vyjadrenie správy katastra, akým spôsobom bude hranica vyznačená v teréne,
- f) zápisnicu z verejného zhromaždenia obyvateľov obce alebo časti obce, na ktorom bola územná zmena prerokovaná,
- g) uznesenie obecného zastupiteľstva o súhlase so zmenou územia obce.

Obvodný úrad v sídle kraja má povinnosť zaslať rovnopis rozhodnutia o inej zmene územia podľa jej charakteru Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, krajskej správe Štatistického úradu Slovenskej republiky a daňovému úradu, okresnému riaditeľstvu Policajného zboru a Slovenskej agentúre životného prostredia.

V predchádzajúcom období do vyhlásenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 205/2008 Z. z. o nesúlade niektorých ustanovení zákona o obecnom zriadení s Ústavou SR a novely zákona o obecnom zriadení pod číslom 102/2010 Z. z. obsahoval § 2 zákona o obecnom zriadení v rámci režimu územných zmien aj odseky 5 až 9, ktoré sa týkali najmä individuálne určených územných celkov – t. j. obcí Zlaté Klasy (a pôvodnej obce Maslovce) a Kvakovce (a pôvodnej obce Dobrá nad Ondavou) a znovuobnovenia nejestvujúcej (zaniknutej) obce Ľubické Kúpele, čo nezodpovedalo základnej požiadavke kladenej na obsah všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý sa musí vzťahovať na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu, a nie na konkrétne prípady. Dotknuté ustanovenia zásadným spôsobom narúšali filozofiu ostatných ustanovení zákona o obecnom zriadení a negovali všeobecné podmienky zriaďovania, rozdeľovania a vykonávania iných zmien územia obcí na základe dohody, teda len so súhlasom dotknutých obcí.

Medzi významné princípy právneho štátu patrí totiž všeobecnosť predmetu právnej normy tzv. „princíp generality“. Princíp generality právnej normy spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty, čo inými slovami znamená, že (právna norma) nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Zo zrušených ustanovení zákona o obecnom zriadení jasne vyplývalo, že tieto zákonné ustanovenia nerešpektovali princíp generality, keďže zámerom zákonodarcu pri ich postulovaní bolo vyriešiť situáciu konkrétnych obcí Zlaté Klasy, Maslovce, Ľubické Kúpele, Kvakovce a Dobrá nad Ondavou.

Z tejto vyplýva poznatok, že ustanoveniami zákona o obecnom zriadení nie je možné riešiť problémy a právne a faktické situácie konkrétnych obcí! Uvedené je potrebné osobitne zvýrazniť, keďže sa permanentne s určitou periodicitou objavujú snahy o takéto riešenia v situáciách keď faktické problémy samospráv narážajú na tvrdosť zákonnej úpravy obsiahnutej v § 2a zákona o obecnom zriadení. Nemôže teda nastať situácia, aby bol prijatý zákon, ktorý sa bude týkať iba dopredu v ňom menovite dopredu určených obcí. V takomto prípade by nešlo o zákon ako o všeobecne záväzné pravidlo správania sa, ale o tzv. „operatívnu exekutívu“, t. j. riešenie konkrétneho prípadu formou zneužitia zákona.

## V. ZÁVER

Ciele a zámery predloženého príspevku sme vymedzili v úvode príspevku. V zmysle vytýčených úloh mal príspevok predstavovať ucelenú právnu a vedeckú analýzu inštitútu územného základu obce v celkovej štruktúre obecnej samosprávy. Cieľom našej práce bolo v teoretickej rovine analyzovať v aplikačnej praxi častokrát nesprávne používané a zamieňané pojmy subsumovateľné pod územný základ obce, a to najmä pojmy časť obce – mestská časť – časť mesta – miestna časť. Zmyslom nášho príspevku mala byť teda analýza inštitútov platnej právnej úpravy vzťahujúcich sa k územiu obce v rovine de lege lata.

V príspevku sme analyzovali niektoré všeobecné inštitúty organizácie slovenskej územnej samosprávy (jej stavebné prvky) na úrovni obcí a poskytli sme teoretický pohľad na pojem územia obce. Z tejto abstraktnej roviny sme postupným prechodom od všeobecného k osobitnému upriamili našu vedeckovýskumnú činnosť na rozbor parciálnych inštitútov súvisiacich s územným základom obce. V príspevku tak rozoberáme aj inštitút zmien územného základu obce, v rámci ktorých rešpektujúc platnú právnu úpravu rozoberáme základné zmeny územia obce ako aj tzv. iné zmeny územia obce. V súvislosti s možnosťami zákonnej úpravy riešiť zmeny územia obce poukazujeme aj na súvisiacu rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky.

V príspevku sme analyzovali relevantné právne predpisy a zohľadnili dostupnú literatúru venujúcu sa zvolenej téme. Takáto vedeckovýskumná činnosť nás následne viedla k interpretácii zákonného textu. Na základe dosiahnutých a v príspevku obsiahnutých výsledkov nášho vedecko-právneho výskumu záverom konštatujeme, že rozhodujúcim nedostatkom právnej úpravy inštitút územného základu obce je neprehľadnosť v pojmosloví súvisiacom s územím obce, spôsobená nedôslednosťou zákonodarcu v používaní legislatívnej terminológie.

Zovšeobecným konštatujeme, že terminologická blízkosť obsahovo rozdielnych pojmov súvisiacich s územným základom obce vyvoláva v aplikačnej praxi i doterajšej odbornej literatúre mnohé nepochopenia. Negatívne však musíme hodnotiť aj skutočnosť, že neprehľadnosť v pojmosloví je spôsobená aj nedôslednosťou samotného zákonodarcu v používaní legislatívnej terminológie, najmä vyhláškou MV SR č. 9/2009 Z. z. ktorou sa vykonáva zákon o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj absenciou bližšieho legálneho vymedzenia pojmov „časť obce“, „časť mesta“, „mestská časť“ a „miestna časť“ v zákone o obecnom zriadení. Dôsledkom je zamieňanie pojmov, stotožňovanie týchto pojmov alebo používanie a aplikovanie týchto právnych pojmov na nesprávnu skutkovú situáciu. V rovine de lege ferenda považujeme preto za vhodné aby zákonodarca, ktorý tieto pojmy používa, ich aj v texte zákona definoval.

Podľa nášho názoru je zároveň elementárnou požiadavkou na kvalitu právneho jazyka to, aby samotný zákonodarca používal vo vzťahu k územiu obce tie isté jazykové výrazy vždy jednotne a jednoznačne na označenie jednotlivých právnych javov. Právny jazyk má totiž povahu odborného jazyka, pre ktorý je charakteristické, že každé slovo v ňom musí mať účelovo presne vymedzený význam, aby mohlo byť presným nástrojom regulácie. V rovine právneho jazyka je jednotnosť právneho poriadku, okrem iného, spojená s konštantnosťou významov prisudzovaných jazykovým výrazom.

K rovnakému právnemu názoru dospel aj Ústavný súd Slovenskej republiky, a to už v rannom období svojej činnosti, keď v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 19/05 vyslovil: „*Ústavný súd podčiarkuje význam právneho pojmoslovia a právnej terminológie pri tvorbe právnych predpisov. Je toho názoru, že základným princípom právneho jazyka je jednoznačné, nepochybniteľné vyjadrovanie vecí, skutočností, javov a procesov, ktorý kladie veľký dôraz na použitie takých právnych termínov, aby tieto označovali iba jeden právny pojem, ktorému by nemal chýbať reálny obsah, t. j. mal by byť definovaný, ak sa má v právnych vzťahoch aplikovať.*“

## KLÚČOVÉ SLOVÁ

Obec, územie obce, samospráva

## KEY WORDS

Municipality, territory of municipality, self-government

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P.: *Územné zmeny obcí v Slovenskej republike od roku 1990*, Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR, 2003. 1. vydanie. ISBN 80-88842-64-6, 314 s.
2. ČEPLÍKOVÁ, M.: *Základy sociológie pre právnikov*. Košice: Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2003. ISBN 80-7097-525-3, s. 56.
3. GEIST, B.: *Sociologický slovník*. Praha: VICTORIA PUBLISHING, a.s., 1992. ISBN 80-85605-28-7, s. 221.

4. HUDECOVÁ, Ľ. – HÁJEK, M.: *Národná integrácia priestorových báz údajov*. In: *Kartografické listy*, roč. 2001, č. 9.
5. KIOVSKÁ, M. et al.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť I*. Košice: Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2000. ISBN 80-7097-387-0, 88 s.
6. KIOVSKÁ, M.: *Štátne symboly, symboly územnej samosprávy a ich používanie orgánmi územnej samosprávy*. In *Spravodajca územnej samosprávy*. 1/2007 ISSN 1336-6475
7. SLÁVIK, V.: *Územné zmeny obcí v Slovenskej republike v etape transformácie (1990-1998)*. In *Acta facultatis rerum naturalium universitatis comenianae (Geographica Nr. 41)*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 1998. ISBN 80-223-1372-6.
8. SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Košice: SOTAC, 2003. ISBN 80-968356-1-0, 385 s.
9. SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Košice: Sotac, 2003. str. ISBN 80-968356-1-0. 385 s.
10. SOTOLÁŘ, J.: *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, 2011. ISBN 978-80-89446-23-0, 317 s.3
11. TÓTHOVA, M.: *Interpretácia práva a právny jazyk*. In *Dny práva - 2010 - Days of Law: sborník příspěvků*. 4.ročník mezinárodní konference : [10.- 11. november 2010], Brno [elektronický zdroj]. - s. 2993-3003. - ISBN 9788021053052. - Brno : Masarykova univerzita, 2010.
12. ŽÁRSKA, E.: *Bariéry a šance rozvoja malých obcí*. In *Acta regionalia et environmentalica I*. Nitra: Slovaca Universitas Agriculturae Nitrae, 2006, s. 8-12.

#### KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

**JUDr. Jozef Tekeli, PhD.**

odborný asistent

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

0908 468 477

jozef.tekeli@upjs.sk