

*Aleksander Brösl*

VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉ NARIADENIA  
MIESTNYCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ MOCI A SPRÁVY

I. ÚVOD

Normotvorná činnosť národných výborov ako miestnych orgánov štátnej moci a správy sa v súvislosti s niektorými praktickými problémami posledných desaťročí celkom zákonite znovu dostáva aj do sféry záujmu právnej teórie. Všeobecne záväzné nariadenia národných výborov sa ako normatívne právne akty radia k prameňom československého socialistického práva. Sú významným prostriedkom realizácie úloh týchto štátnych orgánov.

Neuspokojivý stav v oblasti využívania možností na vydávanie normatívnych právnych aktov zo strany národných výborov si vynútil niektoré zásadné kroky. Po dlhších prípravách vznikli pravidlá vydávania všeobecne záväzných nariadení národných výborov. Vláda Slovenskej socialistickej republiky ich schválila uznesením č. 200 z 27 júna 1979, pričom účinnosť nadobudli od 1 októbra 1979<sup>1</sup>. Ide o akúsi obdobu legislatívnych pravidiel. Pravidlá majú plniť predovšetkým funkciu praktického vodidla pre normotvornú činnosť a napomáhať jej skvalitnovaniu.

Diskusia, ktorá sa viedla v štádiu prípravy pravidiel sa celkom logicky nemohla vyhnúť posudzovaniu viacerých zložitých teoretických otázok. Domnievame sa, že v pravidlách sa niektoré problémy nepodarilo jednoznačne vyriešiť. Z pohľadu súčasnej teórie práva sa preto pokúsime zaujať stanovisko vo vedeckom spore, ktorý sa týka otázok prvotnosti a druhotnosti, pôvodnosti a odvodenosti všeobecne záväzných nariadení národných výborov. Zamyslíme sa tiež nad ich formou, názvami a publikovaním. Teoretické úvahy pritom dokreslíme praktickými príkladmi.

<sup>1</sup> Pravidlá boli publikované vo Vestníku vlády Slovenskej socialistickej republiky pre národné výbory, ročník 2, čiastka 5-6, pod číslom 10.

## II. PRVOTNOSŤ A DRUHOTNOSŤ, PÔVODNOSŤ A ODVODENOSŤ NORMATÍVNYCH PRÁVNÝCH AKTOV VYDÁVANÝCH NÁRODNÝMI VÝBORMI

V českých a slovenských učebniciach z teórie štátu a práva sú (všeobecne záväzné) nariadenia národných výborov bez podrobnejšieho zdôvodnenia a rozboru zaradené medzi prvotné normatívne právne akty. Ich prvotnosť sa vysvetľuje tak (a vyplýva z toho), že ich môžu vydávať len orgány štátnej moci, to jest zastupiteľské zbory v súlade s ich ústavnou stanovenou pôsobnosťou. Nariadenia národných výborov tiež musia byť v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a ako prvotné normatívne právne akty upravujú základné spoločenské vzťahy. Do oblasti týchto vzťahov spadajú predovšetkým práva a povinnosti občanov, organizácií a vznik, postavenie a pôsobnosť štátnych orgánov. Niektorí autori s prvotnosťou spájajú aj úpravu vecí dosiaľ neupravených nijakými inými predpismi<sup>2</sup>.

Trochu odlišný prístup a klasifikáciu uplatňujú pri skúmaní normatívnych právnych aktov (právnych noriem) autori monografie venovanej problémom tvorby československého práva. V rámci úvah o pôvodných a odvodených, zákonných a podzákonných (primárnych a sekundárnych) právnych normách, za pomoci členenia podľa stupňa právnej sily uvedené kritériá do značnej miery relativizujú<sup>3</sup>. Do skupiny normatívnych právnych aktov (právnych noriem) zákonných (primárnych) zatriedujú ústavné zákony, zákony a zákonné opatrenia predsedníctiev najvyšších zastupiteľských zborov. Skupinu podzákonných (sekundárnych) normatívnych právnych aktov tvoria potom vládne nariadenia, právne predpisy ministerstiev a iných ústredných orgánov, nariadenia národných výborov, ako aj právne predpisy vydané výnimočne inými než štátnymi orgánmi. Podľa toho potom sú zákonné normy spravidla pôvodné (výnimočne odvodené: zákony alebo zákonné opatrenia vo vzťahu k ústavným zákonom), podzákonné spravidla odvodené, s výnimkou práve nariadení národných výborov, ktoré môžu byť aj pôvodné.

Na dokreslenie zložitosti východiskovej pozície pre diskusiu možno doplniť, že teória správneho práva chápe (všeobecne záväzné) nariadenia národných výborov ako jeden z normatívnych aktov štátnej správy. Charakterizuje ho ako akt štátnomocenský, ktorý obsahuje pravidlá správania – právne normy, a nie aplikáciu zákona alebo zákonného opatrenia na riešenie

<sup>2</sup> Pozri: E. Kučera a kol. *Obecná teorie státu a práva*, II. díl. Praha 1977, s. 218. Porovnaj tiež: P. Dojčák a kol., *Teória státu a práva*, Bratislava 1977, s. 245–246; P. Kusenda, *Normotvorná činnosť národných výborov*, Bratislava 1981, s. 7–8.

<sup>3</sup> *Teoretické problémy tvorby československého práva*, Praha 1983, s. 62–65.

konkrétneho prípadu, ako štátnomocenský akt vydávaný na vykonanie zákona<sup>4</sup>.

Pre účely diskusie môžeme čiastočne zhrnúť. Ako to vyplýva z naznačených stanovísk je potrebné vyriešiť otázku, či nariadenia národných výborov budeme považovať za primárny (prvotný i keď nie zákonný v zmysle použitej klasifikácie) alebo za sekundárny (druhotný, podzákonný) normatívny právny akt. Otázky jeho pôvodnosti, respektíve odvodnosti pritom predstavujú veľmi blízku súvislosť: spájajú sa s ich obsahom.

V ďalších častiach príspevku preskúmame tiež zo spomínaných podmienok prvotnosti nariadení národných výborov a pokúsime sa overiť ich platnosť. Podľa časti československých právnych teoretikov je teda prvotnosť nariadení daná tým, že:

1. národné výbory ich vydávajú ako zastupiteľské orgány, ako miestne orgány štátnej moci v oblasti svojej pôsobnosti;
2. vydávajú ich relatívne nesprostredkované, „neodvodene“ (na ich vydanie nepotrebujú zvláštne splnomocnenie);
3. upravujú nimi základné spoločenské vzťahy alebo spoločenské vzťahy doteraz právne neupravené.

Ad. 1. Hneď na úvod treba zdôrazniť, že nejasnosti alebo nedorozumenia v mnohých bodoch sú „zapríčinené“ charakterom národných výborov ako miestnych orgánov štátnej moci a správy. Normotvorba národných výborov vychádza z čl. 64 ústavy a z dikcie: „Národné výbory môžu na plnenie svojich úloh vydávať pre svoje obvody všeobecne záväzné nariadenia.“ Zákon o národných výboroch rozoznáva dve oblasti pôsobnosti národných výborov: hovorí sa v ňom o výkone štátnej správy a o samostatnej pôsobnosti národných výborov. Práve ustanovenie o samostatnej pôsobnosti národných výborov vychádza zo snahy o posilnenie postavenia týchto orgánov ako miestnych orgánov štátnej moci a vytvára priestor pre realizáciu ich iniciatívy<sup>5</sup>. V praxi spôsobuje táto oblasť nemale interpretáčnej a realizačnej ťažkosti. Ide hlavne o prvú časť spomínaného ustanovenia, o otázky „starostlivosti o zlepšovanie životného prostredia, o úroveň bývania a uspokojovania potrieb občanov rôznymi službami, o rozvíjanie kultúrneho a spoločenského života a o vytváranie podmienok pre rozvoj telesnej výchovy, športu a rekreácie.“ Rámec iniciatívy, pochopiteľne, tvoria v tejto súvislosti zákony a iné primárne či sekundárne právne predpisy.

Zastupiteľskú (mocenskú) funkciu na úrovni národných výborov vykonávajú ich pléna. Tento pohľad signalizuje, že všeobecne záväzné nariadenia

<sup>4</sup> M. Gašpar a kol., *Československé správne právo*, Bratislava 1973, s. 110.

<sup>5</sup> Pozri k tomu: J. Boguszak, *Samostatná pôsobnosť národných výborov*, „Acta Universitatis Carolinae“ 1983, Iuridica 2-3, s. 161-165.

ako výsledky normotvornej činnosti plén národných výborov budú zrejme prvotnými (pôvodnými) normatívnymi právnymi aktmi. Logicky dovŕšené – národné výbory ako orgány štátnej správy vydávajú potom ale druhotné (odvodené) normatívne právne akty. Vládou schválené pravidlá na zdokonalenie normotvornej činnosti sú koncipované z podobných hľadísk.

Ad 2. a 3. Otvorená zostáva i otázka, čo sa má a čo sa nemá považovať za splnomocnenie vo vzťahu k plneniu úloh národnými výbormi a tiež – aký je vlastne vzťah splnomocnenia k otázkam prvotnosti – druhotnosti, pôvodnosti – odvodenosti? Obdobne je to s pokračovaním otázky: ako sme na tom s oblasťou spoločenských vzťahov doteraz právom neupravených?

V skúmaných súvislostiach zohráva ústava spolu so zákonom o národných výboroch úlohu istého „generálneho splnomocniteľa.“ Ďalšie normatívne právne akty (zákonne i podzákonné) potom možno chápať rôznym spôsobom. Bud' ako predpisy splnomocňujúce, ktoré ovplyvňujú otázku ich prvotnosti, alebo len ako určitú väzbu, ktorá reprezentuje nevyhnutný prostriedok pri konkretizácii úloh v hraniciach stanovenej pôsobnosti. Núka sa aj ďalšie rozuzlenie: v takom prípade nejde o vzťah pôvodnosti a odvodenosti právnych noriem, ale o špecifický prípad zákonného odkazu („delegácie“)<sup>6</sup>. Tento názor možno prijať s tým, že „splnomocnenie“ alebo odkaz v texte normatívneho právneho aktu nemá konštitutívnu povahu v zmysle založenia právomoci a pôsobnosti, ktorá akoby tu doposiaľ nebola. Keby sme považovali za pôvodné len tie všeobecne záväzné nariadenia národných výborov, ktoré sa neopierajú o nijaké „splnomocnenie“ (odkaz), nenašli by sme takmer nijaké.

Tretia podmienka sa týka spoločenských vzťahov doteraz neupravených. Tu sa konečne pozrieme na vládou stanovené pravidlá vydávania všeobecne záväzných nariadení národných výborov. Tie rozlišujú dva druhy nariadení:

a) nariadenia upravujúce spoločenské vzťahy doteraz právom neupravené a

b) nariadenia upravujúce spoločenské vzťahy vymedzené osobitnými právnymi predpismi. Podľa komentátorov sa pravidlá netýkajú otázky, či nariadenia národných výborov sú alebo nie sú prvotné – druhotné, pôvodné – odvodené. Napriek tomu podrobný pohľad na niektoré ustanovenia pravidiel dokazuje, že naznačené členenie celkom nevychádza z tieňa tohto teoretického rozlišovania.

Demonštratívny výpočet „vecí“, na úpravu ktorých národné výbory nepotrebujú konkrétne splnomocnenie (spoločenských vzťahov doteraz právom neupravených) zahŕňa sferu ochrany životného prostredia, ochrany socialistického spolužitia a miestnych vecí verejného poriadku, správania sa a ochrany návštevníkov hôr, trhových poriadkov a chovu domáceho dobytku. V pravidlách sa tvrdí: na vydanie trhového poriadku nepotrebuje národný

<sup>6</sup> Pozri dielo cit. v pozn. č. 3, s. 62.

výbor konkrétne splnomocnenie. Formulácia obsiahnutá napríklad najnovšie v § 26 zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1981 Zb. o vnútornom obchode znie: „Miestne národné výbory vydávajú trhové poriadky, v ktorých v súlade so záujmami občanov určia podmienky predaja tovaru na trhoch, najmä určia čas a miesto predaja tovaru a výšku poplatkov za užívanie verejného priestranstva”<sup>7</sup>. V duchu ohláseného prístupu nejde v tomto prípade o splnomocňujúce ustanovenia, ale len o zákonný odkaz.

Môžeme teraz pokračovať. Čim sa však líši ustanovenie § 3 zákona č. 18/1958 Zb. o požiarnej ochrane od spomínaného ustanovenia zákona o vnútornom obchode? na jeho základe sú totiž národné výbory oprávnené vydávať na zabezpečenie požiarnej ochrany vo svojich obvodoch požiarne poriadky. Pritom však pravidlá zaradujú trhové poriadky do prvej kategórie (doteraz neupravené vzťahy), zatiaľ čo požiarne poriadky do kategórie druhej (vzťahy vymedzené osobitnými právnymi predpismi). Mení to niečo na veciach pri posudzovaní toho, či sú jedny pôvodné a druhé odvodené? Vydávajú národné výbory jedny z nich ako orgány štátnej moci a druhé v rámci výkonu štátnej správy? Domnievame sa, že vzhľadom na predložené koncepcie nie je ťažké nájsť odpovede na tieto otázky. Podotýkame, že si uvedomujeme, že sme nepodali ani vyčerpávajúce ani jednoznačné stanoviská k problémom.

### III. PROBLÉMY NÁZVU A PUBLIKOVANIA NARIADENÍ NÁRODNÝCH VÝBOROV

A. Doteraz sme viac – menej nekriticky používali pojem „všeobecne záväzné nariadenie národného výboru”. Napokon vyplýva aj z ústavnej dikcie i zo zákona o národných výboroch. Diskusia v rámci prípravy pravidiel poukázala i na komplikovanosť tohto pojmu a priklonila sa k používaniu názvu nariadenie národného výboru. Aj podľa nášho názoru reprezentuje prívlastok všeobecne záväzné predpokladanú vlastnosť každého normatívneho právneho aktu, pravda, pri potrebnom odlíšení priestorovej pôsobnosti. V tom zmysle možno príslušný epiteton constans vypustiť z názvu.

Pristaviť sa treba pri jednotlivých druhoch normatívnych právnych aktov. Ak sme v predchádzajúcej časti vychádzali z potreby diferencovať medzi nimi, a ak tento názor prijmeme za správny, musí sa to logicky prejavovať i vo formách a názvoch výsledkov normotvornej činnosti.

<sup>7</sup> Obdobná je situácia v oblasti vydávania poriadkov pre pohrebiská podľa vyhlášky č. 47/1966 o pohrebníctve, mohli by sme uviesť aj zákon o hygienickej a protiepidemiologickej starostlivosti a ďalšie „splnomocňujúce”, respektíve odkazujúce právne predpisy.

Zrejme by nebolo správne považovať i vyhlášku za jednu z foriem všeobecne záväzných nariadení, aj keď nesporne predstavuje normatívny právny akt vydávaný národnými výborami. Zákon o národných výboroch nepozná názov vyhláška, aj keď v jednom prípade ho uvádzajú nové vládne pravidlá. Naproti tomu v legislatívnych pravidlách vlády SSR (článok 91) sa tieto formy zreteľne odlišujú. Vo formulácii, ktorá sa týka publikácie právnych predpisov, so v súvislosti s ich vyhlásením spomínajú „všeobecne záväzné nariadenia, prípaden vyhlášky národných výborov”<sup>8</sup>.

Názov nariadenia (konkrétne v právnickej terminológii, ale i všeobecne sémanticky) zvyčajne zdôrazňuje mocenskú stránku, názov vyhláška vzbudzuje trochu iné asociácie, hoci ani pri ňom niet pochýb o jeho všeobecnej záväznosti (prípadne pochýb o oslabení tejto stránky). Navyše forma vyhlášky by opätovne mala nájsť uplatnenie v prípadoch výkonu štátnej správy. Znovu sa rysuje konštrukcia: nariadenia – pôvodné normatívne právne akty, vyhlášky – odvodené. Je to určité zjednodušenie, ktoré však nemožno príliš absolutizovať. O konkrétnych príkladoch používania názvov a o panujúcej nejednotnosti sa ešte zmienime v závere príspevku.

B. Je známe, že každé nariadenie a každá vyhláška musia byť vyhlásené. Vyhlásenie podmieňuje ich platnosť i účinnosť. Publikovania nariadení či vyhlášok národných výborov je však štýlom problémom, rovnako ako ich evidencia. Pravidlá vlády takmer vyčerpávajúcym spôsobom vymenúvajú možné formy publikovania a príslušným národným výborom dávajú na zváženie najvhodnejšie formy. Alternatív je dostatok, navyše ich možno vhodne kombinovať. Do úvahy prichádza vyhlasovanie vo vlastnom vestníku, forma brožúry, vyhlasovanie prostredníctvom krajských či okresných novín. Miestne a mestské národné výbory môžu a majú využívať miestny rozhlas, vývesné tabule a podobne.

Pravidlá okrem toho upravujú postup krajských národných výborov pri uverejňovaní nariadení, respektíve vyhlášok v Zbierke zákonov, ak spĺňajú podmienky, že ich vyhlásenie v tejto zbierke je nevyhnutné alebo zvlášť účelné<sup>9</sup>.

Doteraz však krajské národné výbory len veľmi zriedka využívali možnosť publikovať svoje nariadenia a vyhlášky v Zbierke zákonov, no vzhľadom na

<sup>8</sup> *Legislatívne pravidlá vlády SSR*, Bratislava 1972, s. 72.

<sup>9</sup> Pozri VIII. diel pravidiel. Pri publikácii možno uplatniť aj ďalšie formy, napríklad takú, ktoré sa využívajú v ZSSR a v iných socialistických štátoch. K tomu vid: A. S. Pigolkin a kol., *Opublikovania normatívnych aktov*, Moskva 1978, s. 100–108. Účelné a vhodné sa javí aj vydávanie brožúr s prehľadom najdôležitejších nariadení a vyhlášok príslušného národného výboru za určité časové obdobie.

to, že túto možnosť treba využívať skutočne len vo výnimočných prípadoch, netreba túto prax hodnotiť negatívne. Azda jediným prípadom z posledného obdobia je publikovanie vyhlášok o prenesení pôsobnosti pri výkone štátnej správy podľa § 3 ods. 2 zákona ČNR, respektíve SNR č. 130 a 135/1974 Zb o štátnej správe vo vodnom hospodárstve. V rozpätí rokov 1976–1979 využili prakticky všetky krajské národné výbory možnosť poveriť vybrané národné výbory nižších stupňov výkonom vodohospodárskej správy a urobili tak prostredníctvom jej publikovania v Zbierke zákonov. Z formálnej stránky sa jednotlivé vyhlášky odlišovali. Niektoré z nich sa napríklad nachádzajú v Zbierke zákonov ako vyhlášky rady, niektoré ako vyhlášky pléna.

C. Na základe prieskumu z roku 1983 na Krajskom národnom výbore v Košiciach možno uviesť aspoň niekoľko viet o súčasnom stave, teda aj o stave realizovania ustanovení pravidiel vlády SSR a vedení evidencie. Urobili sa prvé kroky v zavádzaní prehľadnej a serióznej evidencie a využili sa podklady od okresných národných výborov. V tom čase sa však ukázalo, že sa nevedla riadna evidencia, čo sťažovalo prácu okrasných národných výborov pri poskytovaní a prenose informácií. Doterajší prieskum odhalil rezervy v činnosti národných výborov pri vydávaní normatívnych právnych aktov a potvrdil akútnu potrebu vydat' takú pomôcku, akou sa môžu stať pravidlá vlády SSR.

Čo sa týka zamerania, možno povedať, že jednotlivé mestské, respektíve miestne národné výbory vo Východoslovenskom kraji vydali približne rovnaké normatívne právne akty. Predovšetkým to boli trhové a domové poriadky, štatúty rekreačných oblastí, vyhlášky o čistote mesta a podobne. Relatívne výrazný vzostup (podľa materiálov, ktoré ešte neboli k dispozícii zo všetkých ONV) frekvencie normotvornej činnosti v rokoch 1981–1982 zazamenal MsNV v Prešove, dobrý prístup k otázkam evidencie sa javí v ONV Košice – vidiek i MsNV v Košiciach.

Stále existuje značná nejednotnosť (ktorú azda postupne pomôžu odstrániť pravidlá vlády SSR) v otázkach formy a spôsobu vyhlasovania jednotlivých normatívnych právnych aktov (vyhláška, nariadenie i štatút o čistote mesta; vyhláška, ale tiež nariadenie o parkovaní a státi motorových vozidiel a pod.).

*Aleksander Brösl*

COMMONLY BINDING REGULATIONS OF LOCAL AUTHORITIES  
AND ADMINISTRATION

The author focuses his attention on the theoretically less described question of issuing commonly binding regulations of People's Councils, and related problems. The unsatisfactory state of these matters is to be improved by rules for issuing normative legal acts and regulations by the state organs. Basing upon a comparison of theoretical solutions and their practical realisation, the author deals with the problems of priority and secondariness of those legal acts, the problem of their terminology and publication, and gives an analysis of practical examples and samples of the field.