

T r e l l o v á, L., V r a b k o, M.: Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha : Leges, 2022, 196 s., ISBN 978-80-7502-617-0

Právo, obec a verejná správa sú fenomény, ktoré si zasluhujú neutíchajúci seriózný záujem nielen samostatne, ale najmä vo vzájomnej interakcii. Autori predloženej publikácie sa zamerali na aktuálne, často neriešené problémy. V tejto súvislosti analyzujú: územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky – obec ako základ územnej samosprávy – koncept práva na územnú samosprávu – právo na samosprávu mestských častí – priama demokracia ako forma prejavu práva na samosprávu obce.

Autori pri koncipovaní monografie nezohľadnili len dikciu právnych predpisov. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavodarca nešpecifikuje ani minimálny štandard zákonného vymedzenia rozsahu územnej samosprávy obcí a samosprávnych krajov, rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) dotvára a obohacuje stručné ústavné vymedzenie územnej samosprávy, jej povahy, rozsahu a obsahu.

Pojem „právo na územnú samosprávu“ možno chápať ako jeden z obsahových komponentov územnej samosprávy *per se*. Pretože prvkom práva na územnú samosprávu je nielen „*samospravovanie*“ záležitostí zverených štátom do samostatnej pôsobnosti, ale rovnako aj určitý typ povinného spolupôsobenia samo-

správy viažuci sa na výkon verejnej správy ako celku (s. 65).

Uznanie ústavného princípu územnej samosprávy ústavným súdom potvrdilo, že predstavuje jednu zo základných demokratických hodnôt právneho štátu, ktorá vzhľadom na význam a dôležitosť pre spoločnosť musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy. Je prirodzené, že hodnotovo založené ustanovenia ústav predstavujú významnú pomôcku pri systematickom a teleologickom výklade podústavného práva. Za míľnik vo vývoji vnímania ústavného práva na územnú samosprávu autori považujú náleží Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. 4/2016, ktorý potvrdil existenciu tohto ústavného práva bez ohľadu na to, že nie je v Ústave Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) výslovne formulované. Dá sa vyvodiť z obsahu čl. 64 a čl. 64a v spojitosti s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (s. 69).

Pri koncepte práva na samosprávu autori neobchádzajú skutočnosť, že špecifický charakter (ústavného) práva na územnú samosprávu a jeho kvalita sú zdôraznené aj tým, že predstavujú kolektívny typ práva, ktorý sa v súčasnosti, azda okrem práva národa na sebaurčenie, vyskytuje ojedinele. Tejto problematike (s náležitým využitím medzinárodnoprávných do-

kumentov, dokumentov Rady Európy, rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, rozhodnutí ústavného súdu a množstva zahraničnej odbornej literatúry) venujú náležitú pozornosť (s. 71 – 83).

V súvislosti s uplatnením práva na samosprávu autori konštatujú, že nositeľmi tohto subjektívneho práva je miestne spoločenstvo vo forme obce ako verejnoprávnej korporácie, ale nie samotní obyvatelia. Nástrojom umožňujúcim im podieľať sa na samospráve (sprostredkované prostredníctvom územných samosprávnych celkov) je inštitút tzv. členského princípu verejnoprávnych korporácií. Tento princíp odlišuje samosprávne jednotky korporatívnej povahy od iných typov subjektov verejnej správy (s. 97 – 98).

Záver časti o koncepte práva na územnú samosprávu je venovaný základným princípom územnej samosprávy. Viaceré princípy majú ústavnú kvalitu a medzi ne autori zaraďujú: populáciu a teritoriálne vymedzenie, úlohy samosprávnej jednotky ako celku, ich autonómiu (vrátane fiškálnej autonómie). Základným princípom samosprávy sú aj princíp subsidiarity, princíp zákazu hierarchického usporiadania a subordinácie medzi orgánmi územnej samosprávy, princíp oddelenosti územnej samosprávy od výkonnej zložky štátnej moci, ako aj princíp decentralizácie moci a princíp demokratického základu územnej samosprávy (s. 103). *Je vhodné podotknúť, že napr. Ústava Poľskej republiky ustanovuje, že „v/ medziach zákonov prináleží samospráve podstatná časť verejných úloh, ktoré vykonáva vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť“ (čl. 16 ods. 2 druhá veta). Citované ustanovenie je temer úplne kompatibilné s čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy. Jeho význam je zvýraznený skutočnosťou, že je súčasťou oddielu I („Republika“), ktorého ustanovenia je možné meniť len zvláštnou procedúrou, ktorá môže viesť až ku konaniu referenda o ústavných zmenách (čl. 235 ods. 6).*

V ďalšej časti sa autori zaoberajú málo traktovanou otázkou, či právo na samosprávu patrí aj mestským častiam v Bratislave a Košiciach. Je to dôležité preto, že orgány miestnej samosprávy sa môžu dostať do konfliktu s iný-

mi orgánmi verejnej moci (štátu), a preto je vhodné vymedziť, komu právo na samosprávu patrí, a určiť, čo všetko právo na samosprávu v sebe inkorporuje a kam siahajú hranice jeho výkonu (s. 109).

Autori kritizujú rozdielny prístup v charakteristike mestských častí v Bratislave (*územný samosprávny a správny celok Bratislavy ...*); v prípade mestských častí v Košiciach takáto charakteristika absentuje (s. 111). Ide o nekonceptný prístup zákonodarcu, ktorý vnáša do legislatívy zbytočnú neistotu, resp. ide o systémový prvok, ktorý má upozorniť na odlišný zámer zákonodarcu pri určení postavenia mestských častí týchto miest (s. 113)?

„Mestská časť vykonáva samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy ...; v tomto rozsahu má postavenie obce“ (§ 1a druhá veta zák. č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave). Núka sa otázka, či plnenie úloh štátnej správy prenesené na mestské časti Bratislavy – vzhľadom na znenie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky – môže byť upravené i štatútom mesta. Oproti tomu, v Košiciach „/mestské časti vykonávajú prenesený výkon štátnej správy v rozsahu vymedzenom zákonom; v tomto rozsahu majú mestské časti postavenie obce“ (§ 2 ods. 2 tretia veta zák. č. 401/1990 Zb. o meste Košice).“

Prínosom práce sú aj komparatívne informácie o práve na samosprávu hlavného mesta a jeho častí vo vybraných európskych mestách: Berlíne, Paríži, Ríme a Prahe (s. 113 – 120). Na záver tejto časti autori dochádzajú k poznatku, že zákonodarcu – napriek súčasnej ústavnej konštrukcii – má pretrvávajúci záujem fakticky priznať mestským častiam týchto miest právo na územnú samosprávu, a to aj napriek tomu, že ide v ich prípade o samosprávu odvodenú od samosprávy hlavného mesta Bratislavy a Košice (s. 125). *Možno podotknúť, že právo na územnú samosprávu týchto mestských častí je limitované právom na územnú samosprávu Bratislavy, resp. Košíc. Obe tieto mestá sú základom miestnej samosprávy (čl. 64 ústavy) a ich mestské časti utvárajú „pod-rovinu“ základnej úrovne.*

V záverečnej časti publikácie sa autori zaoberajú inštitútom zhromaždenia obyvateľov obce ako plebiscitnej podoby miestnej demokracie a inštitútom referenda. Upozorňujú, že na inštitút zhromaždenia obyvateľov obce podľa zákona o obecnom zriadení nemožno subsidiárne uplatňovať úpravu zhromažďovacieho práva podľa zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve. Konštatujú, že je na škodu veci, že zákon o obecnom zriadení nepriznáva priamu možnosť iniciovať zhromaždenie obyvateľov obce priamo samotným obyvateľom obce (s. 138). Upozorňujú, že nikde v právnej úprave nie je pre orgány obce výslovne ustanovená povinnosť zaoberať sa závermi prijatými v rámci zhromaždenia obyvateľov obce (s. 139).

V súvislosti s predmetom miestneho referenda autori poukazujú na fakt, že zákon o obecnom zriadení nevypočítava okolnosti, ktoré povahou vylučujú byť predmetom miestneho referenda (s výnimkou referenda o rozpočte v Bratislave a v jej mestských častiach). Uvažujú o obmedzeniach obdobných právnej úprave celoštátneho referenda a výkone petičného práva. Keďže všeobecné formulácie použité zákonodarcom nevytvárajú reálny limit v predmete referenda, je problematické požadovať od obecného zastupiteľstva vyhodnotenie predmetu miestneho referenda z hľadiska naplnenia požiadavky ústavnej a právnej konformnosti. Zákonodarcu neupravil pre obce možnosť využiť inštitút preventívnej kontroly predmetu miestneho referenda (s. 154, 155).

Problematickým je aj prípad, ak obecné zastupiteľstvo napriek svojej zákonnej povinnosti nevyhlási miestne referendum. Teoreticky schodné riešenie, keď by správny súd mohol uložiť obecnému zastupiteľstvu povinnosť vyhlásiť a konať miestne referendum, naráža na zákaz imperatívneho mandátu poslancov. Tu by sa hodila komplexnejšia úprava miestneho referenda tak, aby súd mohol vyhlásiť referendum na úrovni obce, a tým nahradiť prejav vôle obecného zastupiteľstva (s. 157, 158).

Autori nepovažujú za vhodné, že právna úprava nepozná lehotu, resp. časové obmedzenie, ktorej splnenie podmieňuje možnosť zopakovať miestne referendum v rovnakej veci. Rovnako nie sú ustanovené časové limity ani pre možnosť zrušiť alebo zmeniť výsledky miestneho referenda (s. 169). Okrem jediného prípadu (odvolanie starostu v miestnom referende) nie je ustanovená žiadna imperatívna sila platných výsledkov referenda voči obecnému zastupiteľstvu (s. 170).

Autori sa nestotožňujú so situáciou, že zákonodarcu zvolil odlišný spôsob úpravy právnych účinkov miestneho referenda vo všeobecnosti (t. j. konzultatívny charakter s niekoľkými výnimkami) a potom v podobe nahradenia rozhodnutia mestského (resp. miestneho) zastupiteľstva priamo rozhodnutím prijatým v miestnom referende len v *lex specialis* o hlavnom meste Bratislava. Rovnako sa javí ako nevhodne zvolený a zároveň nejednotný a nesystematický spôsob úpravy právnych účinkov referenda v mestskej časti Bratislavy a Košiciach. Neprispeje to k právnej istote, prehľadnosti právneho poriadku a v konečnom dôsledku ani k frekvencii využívania tohto inštitútu v meste Bratislava a v meste Košice (s. 182).

Fenoménu obce je nenahraditeľný „nekončujúci príbeh“; „...*vlastně více záleží na dobrém zřízení jednotlivých obcí, na municipálním zřízení, než na zřízení celého státu ve vyšších stupních*“ (K. H. Borovský, 1846). Autori vo veľkej miere poukázali na rastúci význam komunálnych záležitostí, miestnej správy a potrebu reformy v oblasti verejnej správy, ktorej súčasťou je územná samospráva. Náležitý zohľadnenie právnej úpravy, rozsiahlej judikatúry, empirických poznatkov i množstva relevantnej zahraničnej i domácej literatúry sa vinie celým textom. Ponúkli návrhy na riešenie aktuálnych problémov a predložili adekvátne otázky (radost čítať).

Peter K u k l i š*

* JUDr. Peter Kukliš, CSc., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.