

## 2. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA V PODMIENKACH ÚSTAVNÉHO VYJADRENIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

### 2.1 Územná samospráva v podmienkach Slovenskej republiky z hľadiska vymedzenia pojmov

Územná samospráva si nepochybne zaslúži označenie ako jeden z najdôležitejších základov a neoddeliteľná súčasť demokratickej spoločnosti. Z historického hľadiska ide o pomerne starý inštitút, ktorý zažíva svoju renesanciu už od 19. storočia, kedy spoločnosť začala akoby odznova objavovať a vracieť sa k overeným hodnotám. Už Aristoteles videl obec ako „*prvé spoločenstvo, ktoré tvoria viaceré rodiny a ktoré nejestvuje len pre okamžitú potrebu*“, a štát vnímal ako „*dokonalé spoločenstvo utvorené z viacerých obcí*“.<sup>113</sup> Samosprávu nemožno vnímať čisto len ako právny pojem, ale zároveň tiež v jej sociálno-kultúrnej a ekonomickej dimenzii. V širších súvislostiach územná samospráva tvorí demokratický základ pre organizovanie a riadenie vecí verejných v podmienkach moderných demokracií, kde sa osobitný dôraz kladie na uplatnenie princípov decentralizácie a subsidiarity.

Pred tým, ako budeme podrobnejšie venovať pozornosť ústavnoprávnej charakteristike postavenia územnej samosprávy v Slovenskej republike, nemožno sa vyhnúť aspoň stručnému vymedzeniu pojmov s ňou spojenými. Samosprávu je potrebné vnímať ako súčasť verejnej správy, resp. ako jej subsystem. Územná samospráva, takisto ako verejná správa, je chápaná ako špecifická spoločenská činnosť riadiaceho a organizačného charakteru, zameraná na verejné záležitosti a determinovaná verejným záujmom. Predstavuje organizačnú formu spoločnosti slúžiacu na zabezpečovanie určitých úloh spoločenstiev obyvateľov, ktoré sa vytvárajú na územnom základe. Organizačné a regulačné prvky v podmienkach samosprávy však vykazujú určité špecifiká, ktoré sa prejavujú predovšetkým v tom, že nejde o tradičné formy riadenia, ale predovšetkým o usmerňovanie spoločenských procesov metódami samoregulácie, resp. samoriadenia.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> ARISTOTELES: *Politika*. Bratislava : Pravda, 1980, s. 21.

<sup>114</sup> JESENKO, M.: *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice : UPJŠ, 2017, s. 7 – 8.

S definovaním pojmu verejná správa sa vysporiadal Ústavný súd SR nasledujúco: „*Pojem verejnej správy je termínom, ktorý sa do právnej teórie a praxe zaviedol v 90-tych rokoch namiesto pojmu ‚štátna správa‘. Vyjadruje sa ním zmenená skutočnosť, podľa ktorej správu verejných vecí môžu vykonávať aj neštátne subjekty. Pojem verejnej správy sa odvodil od pojmu správy ako vedomej činnosti slúžiacej na dosiahnutie určitého cieľa (účelu). Podľa toho, či ide o činnosť sledujúcu súkromné alebo verejné ciele, sa rozlišuje medzi správou súkromnou a verejnou. Verejnú správu charakterizuje to, že sa vykonáva vo verejnom záujme. Pojem verejná správa označuje buď činnosť, alebo inštitúcie, ktoré správu vykonávajú. Volebné komisie sú inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Právna úprava upravujúca voľby do orgánov samosprávy obcí vytvorila volebné komisie s právomocami, ktorých uplatnenie je vo verejnom záujme. Verejný záujem treba vymedzovať podľa okolností prípadu.*“<sup>115</sup>

Územná samospráva je osobitá práve v tom, že je prejavom záujmu spoločnosti na samospravovaní, samoregulácii, resp. záujmu o samorozhodovanie. Ide o taký typ správy, kde jeden subjekt – obyvatelia jednotky územnej samosprávy – sú zároveň v dvojakej pozícii. Jednak sú objektom, voči ktorému smeruje správa a na druhej strane sú v pozícii subjektu tejto správy, majú možnosť participovať na jej výkone. Zjednodušene by sa dalo povedať, že spravovaní sa spravujú sami.<sup>116</sup> P. Perntaler uvádza, že samosprávu je potrebné chápať „*ako demokratickú organizačnú formu starostlivosti ‚o vlastné záležitosti‘ dotknutých skupín občanov, nezávislú a pod štátnym dohľadom.*“<sup>117</sup> Práve aspekt nezávislosti v spojení s aspektom štátneho ohľadu v oblasti jej vzniku a uskutočňovania robí územnú samosprávu špecifickou, pretože napriek tomu nie je vo vzťahu podriadenosti k štátnym orgánom (myslia sa orgány štátnej správy), t. j. v zákonom, resp. všeobecne v právom vymedzenom rámci pôsobí samostatne.<sup>118</sup>

Pojem verejná správa nebol napriek pretrvávajúcim snahám dosiaľ jednotne a uspokojivo zadefinovaný, čo je podmienené tým, že autori definícií vychádzajú z rôznych, čiastočne rozdielnych poňatí verejnej správy. Väčšina definícií

<sup>115</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 15. októbra 1998, sp. zn. PL. ÚS 19/98.

<sup>116</sup> REHŮREK, M.: Samospráva ako politicko-právny jav. In: *Právny obzor*, 1990, č. 10, s. 825.

<sup>117</sup> PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Viedeň : Springer, 1986, s. 269 – 270.

<sup>118</sup> HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecnej štátovedy. 2. rozšírené vydání*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 207.

sa zhodne na jednotiacom základe, že verejnou správou rozumieme správu verejných záležitostí realizovanú ako prejav výkonnej moci v štáte. Uvedené vymedzenie akcentuje ponímanie verejnej správy predovšetkým ako činnosti - spravovanie. Treba však dodať, že verejnú správu vykonávajú konkrétne určené inštitúcie, t. j. orgány verejnej správy. Podľa M. Vrabka medzi orgány verejnej správy môžeme zaradiť štátne orgány (orgány výkonnej moci), orgány územnej samosprávy, orgány záujmovej samosprávy a iné verejnoprávne ustanovizne.<sup>119</sup>

V spoločnosti organizovanej v štát potom podľa P. Průchu, všeobecne povedané, samotným pojmom verejná správa možno rozumieť správu verejných záležitostí, realizovanú ako prejav výkonnej moci v štáte. Pre túto výkonnú moc je pritom charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorá patrí v prvom rade štátu samému, a ďalej touto mocou disponujú ním aprobované subjekty ďalej povolané k správe verejných záležitostí.<sup>120</sup> Podľa P. Škultétyho zasa verejná správa (ako správa verejných záležitostí) je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenia verejnoprávnych subjektov. Súkromná správa, naopak, spravuje len súkromné záležitosti, vykonávajú ju súkromné osoby, ktoré sledujú vlastné ciele.<sup>121</sup> M. Vrabko ďalej upresňuje, že ako podsystemy verejnej správy sa chápu štátna správa, územná samospráva a organizácie a inštitúcie založené na združovacom práve, teda záujmová samospráva.<sup>122</sup> S vymedzením pojmu „orgán verejnej správy“<sup>123</sup> sa stretávame aj v rámci Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, kde sa ním rozumie akýkoľvek subjekt verejného práva každého stupňa a druhu a akýkoľvek subjekt súkromného práva, ktorý vykonáva výsadné práva orgánu verejnej správy, a ktorý je zodpovedný za poskytnutie verejnej služby alebo koná vo verejnom záujme.<sup>124</sup>

<sup>119</sup> VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 5

<sup>120</sup> PRŮCHA, P.: *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 349.

<sup>121</sup> ŠKULTÉTY, P.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2006, s. 8 – 10.

<sup>122</sup> VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 8.

<sup>123</sup> Bližšie pozri SREBALOVÁ, M.: Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. In: *Správni právo*, 2006, roč. 39, č. 4, s. 249 – 264; SREBALOVÁ, M.: Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán). In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianaee*, roč. 25/2007, Bratislava : Univerzita Komenského, 2007, s. 289 – 301.

<sup>124</sup> Európsky parlament prijal v septembri 2001 uznesenie schvaľujúce Európsky kódex dobrej správnej praxe. Myšlienku Kódexu po prvýkrát navrhol poslanec Európskeho parlamentu Roy

V súlade s uvedenými charakteristikami verejnej správy možno hovoriť o správe verejných záležitostí, ktorá je uskutočňovaná vo verejnom záujme ako prejav a súčasť verejnej moci. Verejnou mocou v zmysle uznesenia Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, sp. zn. I. ÚS 191/92 je „*taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu. Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom na určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci, je skutočnosť, či konkrétny subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať.*“<sup>125</sup> Keď hovoríme o verejnej správe, ide teda o organizovanú činnosť, ktorá je zverená určitému subjektu, ktorý sa zaručí za jej výkon, pričom v prvom rade je ním štát, ale môžu to byť aj iné subjekty oprávnené štátom.

Verejná moc sa viaže na štát, ktorý má v tomto prípade mocensko-donucovací monopol, a tiež štát je primárnym uskutočňovateľom moci prostredníctvom svojich orgánov, pričom môže zveriť výkon moci aj iným orgánom, ktoré svoje oprávnenia odvodzujú od štátu. Keď sa ešte vrátíme k pojmu verejná správa, dá sa charakterizovať ako inštitút, ktorý slúži občanom pre realizáciu ich práva na správu vecí verejných. Ide o správu verejných záležitostí vo verejnom záujme. Verejná správa sa realizuje ako štátna správa, samospráva (územná aj záujmová), ale tiež formou verejnoprávnych korporácií. Verejnoprávnu korporáciou je inštitucionalizované združenie osôb, ktoré zdieľajú spoločný cieľ v realizácii určitého verejného záujmu, vyznačuje sa právnou subjektivitou. Zriaďuje sa priamo zákonom alebo verejnoprávnym rozhodnutím verejného orgánu.<sup>126</sup>

---

Perry v roku 1998. Európsky ombudsman po vyšetrení z vlastnej iniciatívy navrhol text a predložil ho Európskemu parlamentu ako osobitnú správu. Uznesenie parlamentu o Kódexe je založené na návrhu ombudsmana s niekoľkými zmenami, ktoré predložil poslanec Perry ako spravodajca za Petičný výbor Európskeho parlamentu. Úlohou Kódexu je podrobnejšie vysvetliť, čo podľa Charty základných práv Európskej únie z roku 2000 v praxi znamená právo na dobrú správu. Európsky kódex dobrej správnej praxe nie je právne záväzný.

<sup>125</sup> Uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky z 9. júna 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92.

<sup>126</sup> DOBROVIČOVÁ, G.: K niektorým problémom verejnoprávnych korporácií. In: *Správni právo*, 2001, č. 1, s. 40.

Samosprávu možno interpretovať aj ako určitý okruh úloh verejnej správy, ktorých vykonanie sa zverilo samosprávnej korporácii odlišnej od štátu. Idea územnej samosprávy je nerozlučne spätá s myšlienkou občianskej spoločnosti. Samospráva môže existovať a reálne fungovať len v demokratickom právnom štáte založenom na pluralite spoločenských a politických záujmov. Vychádza z myšlienky akéhosi partnerstva, spolupráce medzi štátom a územnými samosprávnymi korporáciami ako subjektami samosprávy, pričom takéto partnerstvo nie je založené na rovnocennom postavení jeho účastníkov (štát zabezpečuje mocenský výkon samosprávnych rozhodnutí za pomoci štátneho donútenia, pretože samospráva nedisponuje vlastnými mocenskými zložkami, resp. disponuje s nimi len v obmedzenej miere).

Politická legitimita a prísľub samosprávy závisia od schopnosti ústavného systému vybudovať mechanizmy samokorekcie ako prostriedok na zachovanie schopnosti reagovať. Ústavné systémy minimalizujú deformačné účinky tým, že rozvíjajú mechanizmy na naprogramovanie neprípustných sociálnych asymetrií z právnej doktríny a diskurzu. Rozhodnutia týkajúce sa legitímnosti sú rozsudky takého stupňa, ktoré dokážu doladiť existenciu a účinnosť takýchto mechanizmov. Otvorenosť voči skúsenostiam v samospráve ostatných politických komunít je súčasťou stratégie samoregulácie. Ústavné systémy sú základnými rámcami, v rámci ktorých sú odhalené rôzne dimenzie rozdielov v ústavných právach a hodnotách, ktoré možno preskúmať. Táto množina rámcov odhaľuje to, čo inak – alebo čo naozaj – nenarušené nároky občanov pre nich znamenajú, pre inštitúcie, pred ktorými stoja ako žiadatelia, a pre celé politické spoločenstvo.<sup>127</sup>

Územná samospráva ako produkt vývoja spoločnosti slúži na realizáciu miestnych záujmov územného spoločenstva. Zároveň slúži na racionalizáciu miestnej správy z hľadiska cieľov a potrieb vytvárajúcej sa občianskej spoločnosti. Takto ustanovené ciele a úlohy môže územná samospráva naplňať len za aktívnej účasti občanov podieľajúcich sa na správe verejných záležitostí, resp. na výkone správy. Takýto spôsob kooperácie v rámci územného spoločenstva podmienil vznik demokratickej participácie ako právno-politickej hodnoty.

Právo územného subjektu spravovať a možnosť občanov (jednotlivcov) sa na tejto správe podieľať viedli v právnej teórii k dvom ponímaniam územnej

<sup>127</sup> PERJU, V.: Cosmopolitanism and constitutional self-government. In: *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 3, 1 July 2010, s. 330.

samosprávy (v širšom samosprávy). Prvým je politické chápanie, ktoré sa vníma ako účasť občanov na výkone správy (správy verejných vecí). Obsah a intenzita občianskej participácie mali v historickom kontexte rôznu podobu a rôzne formy realizácie.<sup>128</sup> Pri vymedzení politického ponímania samosprávy Hoetzel uvádza, že „*politický pojem samosprávy vychádza z Rudolfa Gneista, ktorý stál pod vplyvom anglického self-governmentu, v ktorom videl správu krajov a obcí vykonávanú ako čestný úrad...*“<sup>129</sup>, dochádza tiež k záveru, že „*politický pojem samosprávy znamená iba organizačný princíp štátnej správy: štátnu správu nezabezpečujú výlučne úradníci z povolania, ale tiež aj občianske živly. Subjektom správy je štát sám.*“<sup>130</sup> Politické ponímanie samosprávy vyjadruje spoluúčasť občanov (laikov) na verejnej správe, zapojenie čestných (neprofesionálnych) funkcionárov na jej výkone.<sup>131</sup> Takéto politické ponímanie samosprávy bolo typické pre socialistické štáty, kde sa obmedzovalo na vyjadrenie účasti občanov na výkone správy, kde bola ponímaná ako forma realizácie verejnej správy občanmi, vlada ľudu, ľudové vládnutie.<sup>132</sup>

Naopak právne poňatie územnej samosprávy vychádza z verejnej správy vykonávanej aj inými, nielen štátnymi subjektami. Ide o verejnoprávne subjekty, ktoré možno označiť ako verejnoprávne korporácie (územné, resp. záujmové). Výkon územnej samosprávy zo strany týchto verejnoprávných korporácií je relatívne nezávislý vo vzťahu ku štátnej správe a je založený na zmocnení udelenom im v ústave a zákonoch. Normativista F. Weyr dokonca uvádza, že „*predstava samosprávy tak, ako sa udomácnila v tradičnej štátovede, stavia túto správu do protikladu k štátnej správe.*“<sup>133</sup> Ďalej konštatoval, že: „*Podľa nej prenecháva štát ako ústredný činiteľ a korporácia verejného práva určité záležitosti iným obdobným, v porovnaní s ním však iba dielčím útvarom, aby si ich spravovali sami ... Ak je takto verejná správa zásadne delená medzi samosprávu a štátnu (t. j. cudziu) správu, ponecháva si štát spravidla monopol v zákonodarnej oblasti: prvotné všeobecné normy (zákony) ustanovuje len on a iba ich realizácia (aplikácia) prináleží čiastočne, t. j. pokiaľ ide práve o veci prenechané samospráve,*

<sup>128</sup> ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 405.

<sup>129</sup> HOETZEL, J.: *Československé správní právo, Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 161.

<sup>130</sup> HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.). *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S-T*. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000, s. 1.

<sup>131</sup> KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 95.

<sup>132</sup> GÉCIOVÁ, M.: *Základy a teória verejnej správy*. Košice : UPJŠ, 2002, s. 11.

<sup>133</sup> WEYR, F.: *Československé ústavní právo*. Praha : Melantrich, 1937, s. 57.

spomínaným autonómnym telesám.<sup>134</sup> Názory o protiklade samosprávy a štátnej správy zatemnil podľa Weyra poznatok, že: „Samospráva, pokiaľ je výkonom právneho, t. j. štátneho poriadku (jeho prvotných noriem, zákonov) musí nutne byť tiež štátnou správou. To platí predovšetkým o prototypy samosprávy - o správe vykonávanej v štáte miestnou obcou.“ Ďalej uvedený rozviedol, že normatívne vymedzenie samosprávy je v jej chápaní „ako správy organizovanej – na rozdiel od štátnej správy - podľa decentralistickej zásady.“<sup>135</sup> V tomto texte, takisto ako súčasná štátová práva teória, vychádzame zo spomínaného právneho chápania pojmu samosprávy, nie však z jeho čisto formálneho spôsobu chápania, ktorý je už vývojovo prekonaný.

Samosprávu možno vo funkčnom poňatí charakterizovať ako formu verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). Samospráva je úplne alebo čiastočne samostatná, od odborných pokynov nezávislé vykonávanie verejných záležitostí neštátnym nositeľom verejnej správy v jeho vlastnom mene.<sup>136</sup> Ústavný súd SR sa v tejto súvislosti vyjadril: „Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku.“<sup>137</sup> V rámci výkonu samosprávy si toto spoločenstvo samostatne, t. j. nezávisle od štátu spravuje svoje záležitosti. Štát disponuje len právnym dozorom nad výkonom samosprávy uskutočňovaným spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Samosprávu možno podľa M. Kopeckého definovať ako ústavou a zákonmi vymedzený okruh úloh verejnej správy, ktorých vykonanie vo vlastnom mene je zverené samosprávnej korporácii odlišnej od štátu. Nositeľ samosprávy nie je pri jej výkone podriadený orgánom štátu, štátu prináleží iba právny dohľad nad konaním samosprávnych korporácií.<sup>138</sup> Z tejto charakteristiky možno pre jej vznik a existenciu vyvodit' isté typické znaky:

- a) Organizácia spoločenstva na územnom (miestnom) princípe, kde je prítušnosť k tomuto spoločenstvu založená na povinnej participácii. Právo

<sup>134</sup> WEYR, F.: *Československé ústavné právo*. Praha : Melantrich, 1937, s. 57 – 58.

<sup>135</sup> KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů- základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 96 – 97.

<sup>136</sup> ERICHSEN, H.-U., MARTENS, W. a kol.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. vyd. Berlin, New York : de Gruyter, 1991, s. 72.

<sup>137</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu SR zo 16. marca 2016, sp. zn. PL. ÚS 19/2014.

<sup>138</sup> KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 97.

priznáva takémuto spoločenstvu právnu subjektivitu, majú zo strany štátu zaručenú majetkovú a finančnú samostatnosť, resp. iné oprávnenia, aby mohli uskutočňovať miestne potreby a záujmy.

- b) Existencia spoločných miestnych záujmov a potrieb, ktorých sledovanie a napĺňanie sú vlastné tomuto spoločenstvu. Ide o záujmy, resp. potreby špecifického miestneho charakteru, podmienené existenciou nejakých spoločných, zdieľaných hodnôt, ktoré sú spoločným menovateľom takejto formy zoskupenia a odlišujú sa od záujmov celej spoločnosti.
- c) Ústavou a zákonmi vymedzený okruh úloh verejnej správy, resp. vymedzenie pôsobnosti miestneho spoločenstva, ako aj spôsobu realizácie jej obsahu (t. j. oprávnení a povinností, tzv. kompetencií).
- d) Štátom rešpektované slobodné rozhodnutie miestneho spoločenstva o kreácii vlastných orgánov prostredníctvom demokratických volieb.

V podmienkach Slovenskej republiky základné ústavné vymedzenie územnej samosprávy obsahuje ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení (v texte aj ako „Ústava Slovenskej republiky“ alebo „Ústava SR“). Historický vývoj samosprávy prežival po roku 1989 istú revitalizáciu v dôsledku zásadných spoločenských zmien, ktoré nastali (bližšie pozri kapitolu 1.4). Nevyhnutné zákonné predpoklady fungovania územnej samosprávy boli vytvorené prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o obecnom zriadení“). V duchu tejto zákonnej úpravy, ktorá predchádzala dátumom prijatia vzniku Slovenskej republiky a jej ústavného textu (ten však tento koncept prijal za sebevlastný), sa za základnú jednotku územnej samosprávy považuje obec. Tá popri vlastnej (samosprávnej) činnosti vykonáva aj prenesenú pôsobnosť (delegovaná miestna štátna správa). V podmienkach slovenského platného právneho poriadku sa v štruktúre obecnej samosprávy prejavuje dualistický systém usporiadania orgánov obce.<sup>139</sup> Systém regionálnej samosprávy nie je výsledkom dlhodobého historického vývoja, ako je to v prípade obecnej samosprávy. Systém územnej

<sup>139</sup> TEKELI, J.: *Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 51. Pozri bližšie tamtiež – vo všeobecnosti sa vo svete rozlišujú dva systémy usporiadania orgánov obce – monistická štruktúra orgánov obce a dualistická štruktúra orgánov obce. Monistický systém znamená vytvorenie jediného orgánu obce – spravidla zastupiteľského zboru, pričom výkonný aparát obce iba následne odvíja svoju subjektivitu od subjektivity zastupiteľského zboru. Takáto koncepcia obecnej samosprávy zodpovedá požiadavkám čl. 3 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy. Dualistický systém usporiadania orgánov obce znamená konštituovanie dvoch orgánov obce: zastupiteľského zboru ako kolektívneho orgánu



samosprávy sa dotvoril prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (zákon o samosprávnych krajoch) – ďalej aj ako „zákon o samospráve vyšších územných celkov“. Podľa tejto zákonnej úpravy bol prijatý model, kde samosprávne kraje vykonávajú úlohy regionálnej samosprávy a obdobne realizujú niektoré úlohy prenesenej štátnej správy.

## 2.2 Genéza ústavnoprávnej úpravy územnej samosprávy

Územnú samosprávu možno tiež chápať ako výraz práva a schopnosti samosprávnych orgánov v rámci svojej zodpovednosti a v záujme obyvateľstva regulovať a riadiť časť verejných záležitostí. Subjekty samosprávy majú verejnoprávny charakter, priznané postavenie právnickej osoby odlišnej od štátu a disponujú verejnou mocou v právne vymedzenom okruhu vecných vzťahov.<sup>140</sup> Územná samospráva predstavuje teda určitú organizačnú formu riadenia spoločnosti, ktorá slúži na zabezpečenie určitých úloh spoločenstva občanov, vytváranú na územnom základe.<sup>141</sup> Za subjekty (nositeľov) územnej samosprávy možno označiť územné samosprávne celky.<sup>142</sup>

Vymedzenie postavenia samosprávy v Slovenskej republike nájdeme v Ústave SR v štvrtjej hlave s označením Územná samospráva, v čl. 64 až 71.<sup>143</sup> Za

a výkonného monokratického orgánu, pričom medzi týmito orgánmi obce dochádza k zákonom ustanovenej delbe kompetencie.

<sup>140</sup> TEKELI, J.: Možnosti obmedzenia práva na samosprávu. In: OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.). *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok : Košice, 3. – 4. októbra 2012*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 398.

<sup>141</sup> CIBULKA, L. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 255.

<sup>142</sup> Obec podľa zákona o obecnom zriadení, ako aj samosprávny kraj (vyšší územný celok) podľa zákona o samosprávnych krajoch.

<sup>143</sup> V súčasnosti (stav k marcu 2018) je platná a účinná ústavná úprava územnej samosprávy: „ŠTVRTÁ HLAVA ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA. Čl. 64 Základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Čl. 64a Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon. Čl. 65 (1) Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. (2) Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona. Čl. 66 (1) Obec má právo združovať