

1 KOMUNÁLNE PRÁVO V SYSTÉME PRÁVA

Pojem a členenie komunálneho práva

Vymedzenie pojmu komunálneho práva nie je v literatúre jednotné. Odvíja sa od identifikovania a ustálenia predmetu komunálneho práva. Niektorí autori rozumejú pod komunálnym právom právo obcí (obecné právo), teda záber komunálneho práva v podstate redukuje na právnu úpravu obecného zriadenia. Najmä v českej doktríne sa v tejto súvislosti ako synonymum „obecného práva“ používa termín „obecné zriadenie“. V našich podmienkach sa uvedený prístup odvíja zrejme od toho, že obecné zriadenie do roku 2001, kedy sa konštituovali VÚC, v podstate vyčerpávalo pojem územnej samosprávy. Iní autori ponímajú komunálne právo vecne širšie, keďže doň zahŕňajú nielen právnu úpravu obcí (obecné právo), ale aj právnu úpravu vyšších územných celkov (právo VÚC). So zreteľom na súčasnú podobu slovenskej územnej samosprávy sa žiada stotožniť s druhým prístupom. Komunálne právo teda možno vymedziť ako samostatné pododvetvie právneho poriadku Slovenskej republiky, ktoré sa skladá (pozostáva) z dvoch relatívne samostatných a zároveň úzko súvisiacich častí, a to z práva obcí (obecné právo) a práva VÚC.

Najmä v rakúskej literatúre sa zaužívalo členenie komunálneho práva na komunálne právo v užšom ponímaní (komunálne právo organizačné) a komunálne právo v širšom ponímaní. Kým komunálne právo v užšom ponímaní upravuje najmä organizáciu jednotiek územnej samosprávy, ich orgány, štátny dozor nad samosprávnymi korporáciami územného typu, komunálne právo v širšom zmysle tvoria aj právne predpisy, ktoré regulujú jednotlivé záležitosti zverené jednotkám územnej samosprávy (napríklad stavebné veci, školské veci, daňové veci). Komunálne právo v užšom ponímaní teda tvoria právne normy, ktoré prinášajú pozíčné vymedzenie územnej samosprávy, regulujú názov, symboly, územný základ, personálny základ, normotvorbu, pôsobnosť, financovanie, majetok územnej samosprávy, spoluprácu v územnej samospráve a organizačnú štruktúru územnej samosprávy, teda postavenie monokratického orgánu a kolektívneho orgánu jednotky územnej samosprávy, poslancov zastupiteľstiev obcí a VÚC, hlavných kontrolórov obcí a VÚC, iných organizačných štruktúr v územnej samospráve a napokon priame formy výkonu územnej samosprávy. V širšom ponímaní komunálne právo zahŕňa aj právne normy, ktoré obsahujú reguláciu kompetenčnej

výbavy obcí a VÚC na jednotlivých úsekoch samosprávy a štátnej správy, napríklad v oblasti územného plánovania a stavebného poriadku, pamiatkového fondu, pozemných komunikácií, odpadového hospodárstva, štátnej vodnej správy, matrik, civilnej ochrany obyvateľstva, registra trestov, rozvoja bývania, civilnej ochrany, ochrany pred povodňami, ochrany pred požiarimi, obrany krajiny, riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, hospodárskej mobilizácie, informačných technológií vo verejnej správe, regionálneho školstva, miestnych daní, ochrany prírody a krajiny, humánnej farmácie, cestnej dopravy, dráh alebo cenotvorby.

Vzťah komunálneho práva k iným právnym odvetviám a pododvetviám

Zo štruktúrneho hľadiska predstavuje komunálne právo multidimenzionálny právny fenomén. Je právnou disciplínou, ktorej charakter je prierezový a mnohoraký. Jeho obsahom sú právne normy súkromnoprávneho i verejnoprávneho charakteru. To značí, že komunálne právo sa výrazne prelína s inými právnymi odvetviami a pododvetviami.

V rámci ústavného práva je relevantná najmä ústavná úprava postavenia obcí a VÚC, ochrana verejného záujmu v podmienkach územnej samosprávy (ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov) alebo ústavno-právna úprava rozpočtovej zodpovednosti (ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti). Normy ústavného práva procesného sa aplikujú napríklad v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (zákon o Ústavnom súde SR), ktorého účastníkom môžu byť aj obce alebo VÚC, napríklad pokiaľ ide o sťažnosť orgánu územnej samosprávy (tzv. komunálna ústavná sťažnosť) podľa čl. 127a Ústavy SR.

Správne právo hmotné a správne právo organizačné reguluje najmä organizáciu, pôsobnosť, kompetenčnú výbavu obcí a VÚC, ako aj skutkové podstaty správnych deliktov, ktoré prejednávajú jednotky územnej samosprávy. Právne normy správneho práva procesného, obsiahnuté napríklad v zákone o správnom konaní, sa aplikujú v správnych konaniach, v ktorých rozhodujú obce a VÚC v pozícii správnych orgánov. Vo vzťahu komunálneho práva a správneho práva možno badať najvýraznejšie obsahové prieniky.

Kompetencia obce usmerňovať ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, vydávať súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydávať záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci [§ 4 ods. 3 písm. d) ZOZ] je významná, pokiaľ ide o vzťahy komunálneho práva a hospodárskeho práva. Predmetné ustanovenie zakotvuje podmienky a spôsoby obecného intervencionizmu do podnikania a svojou pova-

hou sa nachádza na pomedzí hospodárskeho práva, komunálneho práva a správneho práva.

Pokiaľ ide o finančné právo, pre obce a VÚC je relevantná najmä právna úprava rozpočtových pravidiel verejnej správy (zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy) a rozpočtových pravidiel územnej samosprávy (zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Daňové právo hmotné reguluje predovšetkým materiálne otázky miestnych daní, miestnych poplatkov a správnych poplatkov. Právne normy daňového práva procesného sú významné, pokiaľ ide o správu miestnych daní a miestnych poplatkov obcami. Významným prameňom daňového práva lokálneho charakteru sú VZN vydávané obcami podľa zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a zákona o miestnom poplatku za rozvoj.

Trestné právo hmotné upravuje viaceré skutkové podstaty trestných činov, ktorých sa môžu dopúšťať aj predstavitelia územnej samosprávy, napríklad trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskej únie podľa § 261 až § 263 Trestného zákona, trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Trestného zákona alebo trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom podľa § 327 až § 327a Trestného zákona. Zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona je potrebné použiť na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania, ktoré realizujú aj obce [§ 195 písm. d) Správneho súdneho poriadku]. Vymedzenie trestného činu a ustálenie miery zavinenia (úmysel, nedbanlivosť) je relevantné z pohľadu zániku funkcie starostu obce [§ 13a ods. 1 písm. d) ZOZ], poslanca obecného zastupiteľstva [§ 25 ods. 2 písm. d) ZOZ], hlavného kontrolóra obce [§ 18a ods. 8 písm. f) ZOZ], predsedu VÚC [§ 17 ods. 1 písm. d) ZSK], poslanca zastupiteľstva VÚC [§ 13 ods. 2 písm. d) ZSK] a hlavného kontrolóra VÚC [§ 19a ods. 8 písm. f) ZSK] pre právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin alebo právoplatné odsúdenie za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienenéne odložený.

Ak ide o vzťah komunálneho práva a trestného práva procesného, platí napríklad, že základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku je potrebné použiť aj na správne trestanie realizované obcami [§ 195 písm. c) Správneho súdneho poriadku].

Pokiaľ ide o občianskoprávne aspekty, pre komunálne právo je podstatná napríklad hmotnoprávna regulácia obmedzenia spôsobilosti na právne úkony obsiahnutá v Občianskom zákonníku, ak ide o zánik mandátu starostu obce [§ 13a ods. 1 písm. e) ZOZ], poslanca obecného zastupiteľstva [§ 25 ods. 2 písm. e) ZOZ], hlavného kontrolóra obce [§ 18a ods. 8 písm. e) ZOZ], predsedu VÚC [§ 17 ods. 1 písm. e) ZSK], poslanca zastupiteľstva VÚC [§ 13 ods. 2 písm. e) ZOZ].

ZSK] alebo hlavného kontrolóra VÚC [§ 19a ods. 8 písm. e) ZSK]. Právna úprava ochrany na obci je obsiahnutá v § 5 Občianskeho zákonníka. Povinnosť orgánov obce chrániť obecný majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím [§ 7 ods. 2 písm. b) zákona o majetku obcí] a povinnosť VÚC a správcu majetku VÚC chrániť majetok VÚC pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím [§ 7 ods. 2 písm. b) zákona o majetku VÚC] predstavujú konkretizáciu všeobecnej prevenčnej povinnosti, ktorá je zakotvená v § 415 Občianskeho zákonníka.

Civilné právo procesné reguluje napríklad otázky procesného nástupníctva (§ 63 a nasl. Civilného sporového poriadku), ktoré sú dôležité v súvislosti s právnymi dôsledkami zlúčenia obcí, rozdelenia obce alebo pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci. Pokiaľ ide o mimosporový proces, v súvislosti so zánikom funkcie starostu obce, poslanca obecného zastupiteľstva, hlavného kontrolóra obce, predsedu VÚC, poslanca zastupiteľstva VÚC alebo hlavného kontrolóra VÚC pre obmedzenie spôsobilosti na právne úkony je relevantná právna úprava konania o spôsobilosti na právne úkony (§ 231 a nasl. Civilného mimosporového poriadku).

Obchodnoprávna regulácia je relevantná napríklad v prípadoch, keď obce a VÚC vystupujú ako podnikateľské subjekty, prípadne vtedy, keď držia určitý obchodný podiel v obchodnej spoločnosti. Na likvidáciu združenia obcí sa vzťahujú ustanovenia Obchodného zákonníka o likvidácii (§ 20f ods. 5 druhá veta ZOZ).

Pracovnoprávna regulácia je pre komunálne právo významná najmä pokiaľ ide o zamestnávanie v podmienkach územnej samosprávy, odmeňovanie v územnej samospráve a uvoľnenie na výkon určitých územno-samosprávnych funkcií.

Právo Európskej únie reguluje najmä otázky medzinárodnej spolupráce jednotiek územnej samosprávy a určité záležitosti týkajúce sa volieb do orgánov územnej samosprávy.

2 GENÉZA A VÝVOJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Obdobie od prvopočiatkov územnej samosprávy do roku 1918

Územná samospráva sa vníma ako inštitút, ktorý má dlhú históriu. V podmienkach Veľkej Británie sa uvádza už od 9. storočia. Z historického hľadiska za kolísku súčasného chápania verejnej správy, samosprávu nevynímajúc, možno považovať predovšetkým územie absolutistického Pruska a Francúzska v 17. až 18. storočí. Na fungovanie a realizáciu úloh štátu sa tu v priebehu rokov vytváral hierarchicky fungujúci štátny aparát, ktorý bol stredobodom pozornosti tzv. kamerálnych vied.

Oblasť územnej samosprávy sa stala súčasťou neskoršieho konštitučného vývoja v 18. a 19. storočí. Absolutizmus vytvoril centralizovaný byrokratický systém zasahujúci do všetkých oblastí života. Výsledkom víťazných buržoáznych revolúcií bol vznik samosprávnych orgánov popri dovtedy už existujúcich centralizovaných a byrokratických orgánoch štátnej správy. Z historického hľadiska sa teda územná samospráva sformovala ako prirodzená snaha miestnych komunít brániť sa pred zásahmi výkonnej moci, pričom cieľom samosprávneho riadenia bolo slobodne konať v záujme riešenia miestnych potrieb a problémov. Územná samospráva sa tak postupne stala nástrojom realizácie miestnych záujmov, ale zároveň aj prostriedkom racionalizácie miestnej správy z hľadiska potrieb a cieľov občianskej spoločnosti. Miestne spoločenstvá obyvateľov postupne nadobúdali na význame a samospráva sa dostala do určitého postavenia prostriedku deľby moci. Samospráva začala predstavovať akúsi štvrtú moc v štáte popri zaužívanom trojdelení moci na zákonodarnú (legislatíva), výkonnú (exekutíva) a súdnu (justícia) moc. Bežným termínom sa v praxi stal *pouvoir municipal*. V tomto zmysle miestna samospráva začala predstavovať určitý druh spoločenského záujmu a záujmu na sebarozhodovaní a samoregulácii.

Počiatky správneho členenia územia súčasnej Slovenskej republiky siahajú prinajmenšom do 9. storočia (Veľká Morava), azda aj ďalej do histórie. Už od ranného stredoveku vystupovala v pozícii základnej jednotky osídlenia dedina (*villa*), ktorej obyvatelia disponovali právom slobodnej voľby funkcionára miestnej samosprávy. Tento funkcionár predstavoval orgán, ktorému bola zverená právna a justičná právomoc vo veciach civilných i trestných. Jeho konkrétne označenie sa v priebehu dejín vyvíjalo vplyvom rozličných faktorov a činiteľov. Kým

v zákonníkoch prvých uhorských kráľov z 11. storočia sa tento funkcionár nazýval *villicus*, v 13. storočí sa začal označovať latinským výrazom *iudex* (sudca) a od 15. storočia, vplyvom nemeckej kolonizácie, ako *richter* (sudca). Z toho potom vzniklo poslovenčené substantívum „richtár“.

Postupom času sa z existujúcich územno-sídlištných centier vytvorili hradske kráľovské španstvá, od ktorých sa postupne odvíjali názvy prilahlých územných oblastí (napríklad Starý Tekov, Šariš, Spiš). Časom, nadväzujúc na antické tradície, vznikajú v organizačnej sídelnej štruktúre mestá. Niektoré sídelné entity sa totiž v priebehu času *via facti* vymanili zo závislosti od predstaviteľov územnej štátnej správy – hradskejších španov (išpanov, županov). Z právnej stránky sa pritom určité sídlo stalo mestom vtedy, keď získalo od panovníka určité privilégiá (mestské výsady), napríklad trhové právo. Obyvatelia miest boli právne slobodní, mali určitú autonómiu, na ktorej realizáciu si vytvárali internú samosprávu.

Počiatky prvých samosprávnych foriem, nie však v modernom (súčasnom) ponímaní, siahajú do 13. a 14. storočia. Správu realizovali územné samosprávne korporácie v podobe stolíc, neskôr žúp, so stavovskou samosprávou z radov šľachty a volených zástupcov z radov zemianstva. Od konštituovania stolíc existovala územná samospráva v slovenských podmienkach nielen na úrovni obcí a miest, ale aj na úrovni vyšších teritoriálnych jednotiek. V stredoveku vznikli na území súčasného Slovenska aj dva osobitné samosprávne celky regionálneho typu. Bola to Provincia spišských Sasov a Spišská kopijnícka stolica. K evidentnému zásahu do avizovanej sústavy došlo za vlády Jozefa II. (1785), ktorý vykonával tzv. Jozefínsku reformu verejnej správy. Jozef II. na území súčasného Slovenska konštituoval tri byrokraticky riadené dištrikty (Nitriansky, Banskobystrický a Košický), na ktorých čele stál kráľovský komisár. Stolice boli podriadené štátnej správe. Po smrti Jozefa II. v roku 1790 sa verejná správa v podstate navrátila do stavu spred roka 1785.

Obecné zriadenie v modernom ponímaní a podobe sa v (česko)-slovenskom geopolitickom priestore začalo z právnej stránky rozvíjať a formovať po páde feudálneho absolutizmu. Predpisy prijímané v avizovanom období, platné aj na českom území, deklarovali, že základom slobodného štátu je slobodná obec, pričom obsahovali ustanovenia o tzv. prirodzených kompetenciách obce a tzv. prenesených kompetenciách obce. V tejto súvislosti treba zmieniť najmä „prozatímní“ obecný zákon č. 150/1849 r. z. Po revolučných rokoch 1848 a 1849 prišlo k významnej demokratizácii stoličných samosprávnych orgánov. Na základe tzv. marcových zákonov sa v stoličnej samospráve uplatnili aj zástupcovia nešľachtického pôvodu.

Po rakúsko-uhorskom vyrovnaní v roku 1867 vykonávali v Uhorsku na lokálnej úrovni správu tzv. municípiá, ktoré mali charakter samosprávnych telies. Mu-

nicípiá realizovali tak samosprávnú pôsobnosť, ako aj prenesený výkon štátnej správy. Podľa zákonného článku č. 42/1870 (tzv. municipiálny zákon) existovali municípiá ako stredostupňové orgány verejnosprávneho aparátu v samosprávnej forme. Diferencovali sa dva druhy municípií, a to župy (stolice) a mestá, ktoré nepatrili do právomoci župy, tzv. municipálne mestá. Zákonný článok č. 42/1870 totiž zrušil staré práva slobodných kráľovských miest a z právomoci žúp (stolíc) vyňal len spomenuté municipálne mestá, ktorých počet sa postupom času ešte normatívne redukoval. Na čele municípiá stál hlavný župan, vedúcim administratívy bol podžupan (respektíve mešťanosta). Ostatných úradníkov municípiá volil municipálny výbor. V dôsledku prijatia zákonného článku č. 21/1886 sa samosprávny charakter municípií obmedzil, pretože sa posilnil ústredný (centralizačný) vládny vplyv v mestách a župách.

Župy (municípiá) sa teritoriálne delili na tzv. slúžnovské okresy. Samospráva na obecnej úrovni sa vykonávala práve v rámci slúžnovských okresov. Obce sa na základe zákonného článku č. 22/1886 delili do troch kategórií: mestá so zriadeným magistrátom, veľké obce a malé obce. Mestá so zriadeným magistrátom boli vyňaté z okresnej správy a vo vzťahu k župe mali postavenie okresu. Zborovým orgánom mesta so zriadeným magistrátom bol mestský zastupiteľský zbor, výkonným orgánom bola mestská rada. Kým veľké obce boli spôsobilé plniť jednotlivé kompetencie, malé obce neboli schopné v samostatnej réžii vykonávať zverené úlohy, takže na účel plnenia úloh sa museli zlučovať. Obce mali obecné zastupiteľstvá, ktorých exekutívnymi orgánmi boli obecné predstavenstvá.

Obdobie rokov 1918 – 1939

Po roku 1918 bola územná samospráva výrazne obmedzená a postupne likvidovaná. Legislatívnym výrazom cieľavedomého procesu etatizácie správy bolo prijatie zákona č. 126/1920 Sb. z. a n. o zriadení župných a okresných úradov v Republike Československej (tzv. župný zákon). Predmetný zákon však bol vykonaný len na Slovensku, keď došlo k zriadeniu šiestich veľkých územnosprávnych jednotiek (tzv. veľžupy). Systém veľžúp sa ukázal ako nefunkčný, preto už v roku 1928 došlo k vzniku krajinského zriadenia (zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizácii politickej správy). Štát sa rozdelil na štyri krajiny (zeme) – Českú, Moravskosliezsku, Slovenskú a Podkarpátorskú. Duálnosť správy bola zrušená, pretože orgány krajinskej samosprávy už neboli samostatnými korporáciami s právnou subjektivitou, ale boli súčasťou príslušných úradov. Fakticky tak došlo k poštátňaniu samosprávy. Pôsobnosť krajinských samosprávnych orgánov (zastupiteľstva a výboru) bola hospodárska, správna, normotvorná (nie však zákonodarná) a poradná. Krajinské orgány obstarávali napríklad hospodárske a do-

pravné záujmy obyvateľstva, ktoré svojím významom presahovali potreby obcí a okresov, týkali sa väčšej časti územia, avšak nemali celoštátnu dôležitosť.

Obecné zriadenie bolo v Československu po roku 1918 dvojakého charakteru. Kým v českej časti Československej republiky mali obecné orgány samosprávny, ako aj štáto-správny charakter, na Slovensku existoval len systém samosprávy – obecné úrady boli samosprávne, čo však nevylučovalo výkon aj tzv. prenesených kompetencií. Je teda zreteľné, že Slovensko si z bývalej uhorskej časti monarchie prinieslo tradíciu silnej obecnej samosprávy bez paralelnej existencie štátnej správy na lokálnej úrovni tak, ako to bolo v rakúskej časti bývalej monarchie. Silná obecná samospráva bola na Slovensku po roku 1918 postupne poštátňovaná. Najmä zákon č. 243/1922 Sb. z. a n. o dočasnom obecnom zriadení na Slovensku podstatne modifikoval organizačnú štruktúru mestskej a obecnej správy. Týmto zákonom sa prehĺbilo poštátňenie slovenskej mestskej a obecnej správy a zvýraznil sa centralistický a unitárny charakter novovzniknutého štátu.

Pomníchovské obdobie československej štátnosti (tzv. Druhá česko-slovenská republika) prinieslo ďalšie výrazné zmeny smerujúce k etatizácii územnej samosprávy a vytvoreniu jednotného vertikálneho systému slovenskej verejnej správy. Novovymenovaná autonómna slovenská vláda zriadila napríklad národné výbory, ktoré mali vystupovať v pozícii pomocných orgánov obecných úradov. Mienka národných výborov mala byť pre obecný úrad len poradná, teda nezáväzná. V skutočnosti sa však národné výbory stali protiváhou legálne zvolených samosprávnych orgánov. Je príhodné konštatovanie, že postupný zánik obecnej samosprávy sprevádzal zánik demokratického štátneho zriadenia v pomníchovskom Československu.

Obdobie rokov 1939 – 1945

Počas existencie vojnovkej Slovenskej republiky (1939 – 1945) bola miestna správa budovaná na princípe podriadenosti Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky na úrovni žúp a okresov. Zákonom č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej došlo v podstate k obnoveniu existencie šiestich tzv. veľžúp. Zriadila sa Bratislavská, Nitrianska, Trenčianska, Tatranská, Šarišsko-zemplínska a Pohronská župa. Podľa § 31 zákona č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej: „Župy vo svojom obvode sú samosprávne ustanovizne a, nakoľko ide o úlohy týmto zákonom im prikázané, sú právnickými osobami a môžu nadobúdať práva a samostatne sa zaväzovať.“ Úlohou veľžúp bolo obstarávať dopravné, hospodárske, kultúrne, sociálne a zdravotné záujmy župy a jej obyvateľstva (§ 32 ods. 1 zákona č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej *in fine*).

Obdobie rokov 1945 – 1989

V socialistickej etape slovenského štátoprávneho vývoja bola samosprávnosť riešenia obecných a regionálnych záležitostí potlačená direktívnou činnosťou štátu. Do roku 1990 bola samospráva integrovaná so štátnou správou a vytvárala správu, ktorá bola riadená v plnom rozsahu štátom. Územná samospráva v podstate neexistovala. Všetku správu v tomto období vykonávali národné výbory (krajské národné výbory, okresné národné výbory, mestské národné výbory a miestne národné výbory). V tejto súvislosti sa v administratívno-právnej doktríne hovorí, pravda, s istou dávkou ironického podtónu, o „ére národných výborov“. Národné výbory v sebe zlučovali činnosť a funkcie miestnych samosprávnych orgánov s činnosťami a funkciami orgánov štátnej správy. Hoci podľa pôvodných zámerov mali byť národné výbory pôvodne konštruované aj ako samosprávne orgány, napokon sa tak nestalo.

Obdobie po roku 1989

Konštituovanie územnej samosprávy na Slovensku bolo podmienené zásadnými spoločenskými zmenami, ktoré sa udiali po revolučných procesoch v roku 1989. Programové vyhlásenie vlády z roku 1990 proklamovalo, že základný princíp obnovy územnej samosprávy bude znieť: „*Slobodný občan v slobodnej obci*“. Keďže územná samospráva patrí medzi fundamentálne spoločenské vzťahy tvoriace súčasť fungovania demokratickej spoločnosti, bolo prirodzené, že sa po roku 1989 stala ústavnou matériou. Stalo sa tak ústavným zákonom č. 294/1990 Zb., ktorý pre siedmu hlavu Ústavy Československej socialistickej republiky z roku 1960 (ústavný zákon č. 100/1960 Zb.), pôvodne nadpísanú „Národné výbory“, zaviedol nový názov „Miestna samospráva“. Postavenie územnej samosprávy pritom ústavodarca východiskovo upravil v čl. 86 a čl. 87 novelizovaného ústavného zákona č. 100/1960 Zb.

Legislatívcí po roku 1989, pokiaľ ide o zákonnú úroveň úpravy teritoriálnej samosprávy, pôvodne uvažovali o určitej demokratizačnej reforme systému národných výborov. Časom sa však ukázalo, že ani takáto zamýšľaná reformná zmena by nekreovala podmienky na konštituovanie lokálnej samosprávy. To bolo dôvodom, prečo sa urýchlene pristúpilo k vypracovaniu návrhu ZOZ. Predmetný návrh vtedajšia Slovenská národná rada prijala. Nadobudnutie platnosti ZOZ sa spravovalo vtedajším § 6 ods. 1 zákona č. 176/1989 Zb. o vyhlasovaní všeobecne záväzných právnych predpisov a iných opatrení orgánov Slovenskej socialistickej republiky v Zbierke zákonov, podľa ktorého: „*Všeobecne záväzné právne predpisy uvedené v § 2 a 3 nadobúdajú platnosť dňom ich vyhlásenia v Zbierke zákonov.*“ Zákon o obecnom zriadení bol v Zbierke zákonov vyhlásený 06. septembra 1990. Týmto dňom nadobudol platnosť.

Nadobudnutie účinnosti ZOZ sa spravovalo špeciálnou klauzulou obsiahnutou v § 32 ZOZ. Ustanovenie § 32 ZOZ predstavuje špeciálne ustanovenie o účinnosti, keďže upravuje účinnosť zákona odchyľne od všeobecnej účinnostnej klauzuly právneho predpisu. Inak povedané, ZOZ je právny predpis s deľnou účinnosťou, pretože nenadobudol účinnosť ako celok v jeden deň. Totiž § 30 ods. 1 ZOZ v pôvodnom znení („*Počet poslancov obecného zastupiteľstva pre prvé voľby do obecného zastupiteľstva určí plenárne zasadnutie miestneho národného výboru najneskôr 70 dní pred dňom volieb.*“) nadobudol účinnosť už dňom vyhlásenia ZOZ v Zbierke zákonov. Týmto dňom bol 06. september 1990. Ustanovenia ZOZ odlišné od § 30 ods. 1 ZOZ však nadobudli účinnosť až v deň volieb do orgánov samosprávy obcí (komunálnych volieb) v roku 1990. Voľby do orgánov samosprávy obcí sa konali v dňoch 23. až 24. novembra 1990.

Prostredníctvom ZOZ, ktorý v derogačnej klauzule § 31 zrušil posledný zákon o národných výboroch (zákon č. 69/1967 Zb. o národných výboroch v znení neskorších predpisov), sa na území Slovenska opäť zaviedol princíp samosprávnych orgánov v podobe obecného zriadenia. Miestne orgány boli po období komunizmu opäť vybudované na princípe územnej samosprávy ako integrálnej súčasti moderného konštitucionalizmu.

Kreovanie samosprávy na úrovni VÚC sa stretlo so značnými problémami. Už pôvodný ústavný text v čl. 64 ods. 3 v znení do novely vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. účinným od 1. júla 2001 ustanovoval: „*Samosprávu vyšších územných celkov a jej orgány ustanoví zákon.*“ Hoci ústavodarca kreoval podmienky na zriaďovanie jednotiek regionálnej samosprávy už v roku 1992, nemožno nesúhlasiť s názormi, že šlo o úsporné ústavné riešenie, ktoré nemohlo byť dostatočným základom efektívnej existencie VÚC. Počítalo sa s tým, že organizačné štruktúry a kompetencie VÚC ustanoví zákon. Takto sa mala zavŕšiť základná zákonná regulácia územnej samosprávy na oboch úrovniach. Avizovaný zákon však v tom čase prijatý nebol.

Na dikciu vtedajšieho čl. 64 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nadviazal zákon SR o územnom a správnom usporiadaní SR, ktorý s účinnosťou od 24. júla 1996 v § 2 ods. 1 a 2 ustanovil: „*Samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky sú obce a vyššie územné celky. Územný obvod vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja; postavenie, pôsobnosť a orgány samosprávy vyššieho územného celku ustanoví osobitný zákon.*“ Osobitný zákon, ktorý by upravil postavenie VÚC však nebol prijatý ani v roku 1996. Vtedajšia doktrína uvedený stav kritizovala. Uviedlo sa, že vytvorenie dvoch stupňov miestnej štátnej správy bez toho, aby bol súčasne prijatý zákon o VÚC, posilňuje úlohu štátu na úkor územnej samosprávy. V tomto období bolo obecné zriadenie v podstate formou, ktorá absolútne vyčerpávala pojem teritoriálnej samosprávy.

Kreovanie VÚC súviselo s výraznejšou intenzitou reformy verejnej správy po roku 1998. Slovenská republika bola v tom čase jediným štátom demokratickej Európy, v ktorom nebola utvorená druhá úroveň teritoriálnej samosprávy. Takýto stav bol neudržateľný, a to aj vzhľadom na predpisy európskeho charakteru, ktoré zaväzovali Slovenskú republiku. Dňa 11. apríla 2000 schválila vláda Slovenskej republiky uznesením č. 230 Konceptiu decentralizácie a modernizácie verejnej správy, v rámci ktorej schválila vznik druhej úrovne samosprávy. Z avizovanej koncepcie vyplynulo, že verejná správa bude fungovať na troch úrovniach: obec, VÚC, štát. Uviedlo sa, že medzi obcami a VÚC nebude existovať subordinačný vzťah, pričom obe úrovne teritoriálnej samosprávy budú mať zákonom jasne stanovené úlohy, pôsobnosť, právomoci i zodpovednosť. Uznesením č. 736 z 20. septembra 2000 vláda Slovenskej republiky uložila ministrom vnútra povinnosť predložiť na rokovanie vlády Slovenskej republiky návrh zákona o samospráve VÚC, a to najneskôr do 31. marca 2001. Takto sa reflektovalo na potrebu vykonávať na regionálnej úrovni tie samosprávne funkcie a pôsobnosti, pre ktoré je to na avizovanej úrovni racionálnejšie. Vládny návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o samosprávnych krajoch) (tlač 958) bol v pléne Národnej rady Slovenskej republiky preberaný v pomerne búrlivej diskusii 2. a 3. júla 2001 potom, čo bol výrazne pozmenený vo výboroch. Takto boli v pomerne hektickom období prijaté štyri základné predpisy upravujúce právne postavenie VÚC – ZSK, zákon o voľbách do orgánov VÚC (v súčasnosti už nahradený zákonom o podmienkach výkonu volebného práva), zákon o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu VÚC a zákon o majetku VÚC. Výsledná podoba avizovaných predpisov bola poznamenaná politickými kompromisami, nie vždy domyslenými pozmeňujúcimi návrhmi a v odbornej verejnosti vyvolávala obavy o tom, čo spôsobí v praxi. Nakoniec však, i napriek existujúcim nedostatkom, v podstate obstála.