

## **Oponentský posudok**

na habilitačnú prácu **JUDr. Jozefa Tekeliho, PhD.** „Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti“.

Oponentský posudok je vypracovaný na základe požiadania zo strany dekana Právnickej fakulty UK, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD., a to listom zo dňa 30.6. 2016.

Habilitant pôsobí v odbore správneho práva a posudzovaná práca je nepochybne rozvinutím a potvrdením jeho doterajšieho vedeckého, odborného a pedagogického rastu v problematike územnej samosprávy, o čom svedčí aj jeho doterajšia publikačná činnosť.

Územná samospráva ako prvok demokratického výkonu verejnej moci patrí k témam vzbudzujúcim záujem odbornej i širšej laickej verejnosti. Po prečítaní práce som nadobudla pocit neistoty v tom zmysle, či v obecnej samospráve platia vôbec nejaké pravidlá. V každom inštitúte, ktorý autor otvoril vyšlo najavo, že buď je nejasná, nedôsledná, účelová či nepredvídava právná úprava, čo prispieva k rozporným (skresleným) interpretáciám, alebo aj v prípadoch ak je právná úprava vyhovujúca dochádza občas k účelovým až absurdným praktikám. Riešenie tejto problematiky sa preto ukazuje ako veľmi aktuálne a potrebné jednak v rovine právnej úpravy, ale najmä v rovine realizačnej a práve to je cieľom oponovanej práce.

Územná samospráva je nepochybne ústavnou matériou. Je jedným z nosných princípov moderného konštitucionalizmu. Zaradenie osobitnej hlavy o územnej samospráve do Ústavy SR (4. hlava ústavy) to potvrdzuje a znamená to, že regulácia územnej samosprávy je fundamentálnou otázkou ústavného systému. Súvisí to zjednodušene povedané s decentralizáciou a racionalizáciou miestnej správy spojenej s realizáciou miestnych záujmov a riešením miestnych potrieb. Účasť na správe verejných vecí je typickým znakom samosprávy. Ustanovenie čl. 30 ústavy toto právo zaručuje výlučne jednotlivcom (občanom, cudzincom). Územná samospráva je podľa (čl. 64, a čl. 64 a) samosprávou korporatívneho typu. Nositeľom práva na samosprávu je obec a jej osobný základ tvoria osoby viazané k nej trvalým pobytom. Podľa ústavy je obec ako samostatný územný celok konštitutívnym prvkom spoločenstva jej obyvateľov.

Habilitant sa v práci venuje časti problematiky územnej samosprávy, ktorou je kompetenčné právo v obecnej samospráve so zameraním na konfliktné oblasti.

Smerovanie svojich úvah autor naznačuje v stručnom úvode, podľa ktorého v práci abstrahuje od všeobecne známych informácií o komunálnom práve a chce prinášať vlastné

hodnotiace závery na oblasti kompetenčného práva, ktoré sa v procese doterajšieho vývoja slovenského komunálneho práva prejavili ako interpretačne a aplikačne sporné.

Pozitívom posudzovanej práce je jej prehľadnosť, zrozumiteľnosť vo vyjadrovaní a odbornosť, je preto vhodným materiálom nie len pre odborníkov, ale aj pre širšiu laickú verejnosť. To tiež svedčí o zrelosti a vedeckej fundovanosti habilitanta.

Habilitačná práca je spracovaná v rozsahu 240 strán a je rozdelená do piatich vnútorne štruktúrovaných kapitol, ktoré na seba nadväzujú vecne a logicky. Konceptne ide predovšetkým o analytickú publikáciu so stručným teoretickým vstupom, s hodnotiacimi úsudkami a návrhmi de lege ferenda.

Autor sa v práci opiera o širokú škálu takmer výlučne domácej a čiastočne českej monografickej i časopiseckej literatúry. Vzhľadom na skúmanú problematiku to však neposudzujem negatívne. Základom pre vlastné úvahy autora je okrem už spomínanej literatúry predovšetkým analýza právnych noriem a ich priemet do reality obecných samospráv, čo obohacuje judikatúrou súdnych inštitúcií a poznatkami z praxe. Vhodne pritom využíva metodologický potenciál vedeckého skúmania.

V 1. kapitole venovanej teoretickým východiskám autor uvádza tézu, že právo na samosprávu má prirodzenoprávny charakter. Argumentuje pritom najmä historickým aspektom, princípom subsidiarity a podporne medzinárodnoprávnu úpravou. S týmto chápaním ako prevažujúcim možno súhlasiť, aj keď vymedzenie vzťahu prirodzeného práva k právu pozitívnemu je vo všeobecnosti značne nejasné a kontroverzné. Pojem prirodzeného (nadpozitívneho) práva, ktorého interpretácia sa menila, umožňoval výklad právnych princípov pri aplikácii noriem pozitívneho práva. Dôsledky tejto aplikácie však neboli vždy pozitívne<sup>1</sup>. To ale nie je predmetom oponovanej práce ani tohto posudku. Možno zjednodušene uzavrieť, že za prirodzené práva sa spravidla považujú také, ktoré zodpovedajú hodnotovému systému danej spoločnosti v určitej dobe. V tejto kapitole autor tiež poukazuje na deformácie vo vývoji obecnej samosprávy v SR a naznačuje dôvody (príčiny) týchto deformácií (s.42).

Vhodným premostením k analýze konkrétnych otázok obecnej samosprávy je 2. kapitola, v ktorej autor uvádza čitateľa do právnej úpravy organizácie (inštitucionalizácie) samosprávy vo formálnom zmysle.

V 3. kapitole, ktorá je najrozsiahlejšia autor podrobne analyzuje vznik, postavenie, kompetencie a rokovanie zastupiteľského zboru obce vrátane statusu členov obecného zastupiteľstva (ďalej OZ).

Habilitant tu v súvislosti s voľbami do OZ hodnotí novú právnu úpravu podmienok výkonu volebného práva (z. č. 180/2014 Z. z.). Možno súhlasiť s názorom, že zákon neprináša zmenu filozofie volieb a zmeny majú podobu skôr legislatívno-technických spresnení či zjednotenia niektorých inštitútov pre všetky druhy volieb. Viaceré ustanovenia tohto zákona nie sú však hodnotené ako prínosné, ale naopak skôr ako nekonceptné či nedomyslené. V tejto súvislosti habilitant kriticky hodnotí zmenu vo formulácii jednej z prekážok aktívneho volebného práva. Ide o prekážku formulovanú v § 4 písm. b, volebného zákona ako „výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu“ oproti predchádzajúcej právnej úprave (z. č. 346/2004 Z. z.), ktorá túto prekážku formulovala ako „výkon trestu odňatia slobody“. Nový zákon tým síce rozšíril všeobecnosť volebného práva, ale vo vzťahu ku komunálnym voľbám ide o nepremyslené ustanovenie, ktoré je v týchto voľbách fakticky nerealizovateľné a vynúti si tak či onak novelizáciu zákona. Jednou

<sup>1</sup> Ako uvádza V. Pavlíček, proti právnemu pozitivizmu ostro vystupovala teória a prax nacistického Nemecka. „Pri strete medzi normami pozitívneho práva a zdravým cítením nemeckého ľudu ako princípu prirodzeného, založeného na vyššej rase, nesmel sudca aplikovať právnu normu“. Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státovéda II. díl, Ústavní právo České republiky, 2. aktualizované vydání, Praha, Leges 2015, s. 479

z možnosti ako to de lege ferenda navrhuje autor, je vrátiť sa k zneniu pred prijatím nového volebného zákona t. j. prekážkou má byť každý výkon trestu odňatia slobody. Pravdepodobne nedopatrením tu autor spomína inštitút voličského preukazu ako prípadné riešenie nastoleného problému (s. 64). Tento inštitút však vzhľadom na jeho účel nemôže byť nástrojom na preklopenie problému. Z môjho pohľadu, pri zachovaní trendu rozširovania všeobecnosti volebného práva a teda aj prekážky podľa platného zákona by bolo vhodnejšie novelou zákona umožniť (v iných demokratických krajinách štandardný) inštitút voľby poštou aj v rámci územia SR pre všetky druhy volieb.

V tejto kapitole autor upozorňuje aj na ďalšiu „nečakanú“ zmenu zavedenú novým volebným zákonom. Týka sa pasívneho volebného práva na funkciu starostu obce. Zákon ( § 165 v súčinnosti s § 13 ods. 1 z. o obecnom zriadení) totiž podmieňuje možnosť kandidovať na funkciu starostu získaním aspoň stredného vzdelania čo kvalifikuje ako „nevyhnutný predpoklad na výkon funkcie starostu“. Nie je to formulované ako prekážka pasívneho volebného práva, ale nepochybne zákon zavádza inelegibilitu. Legitimitu cieľa, ktorý sa týmto ustanovením sleduje habilitant nehodnotí negatívne, zrejme aj na základe poznatkov z praxe obecnej samosprávy, považuje ju však za nekonceptnú a strohú z hľadiska legislatívno-technického prevedenia (s. 66). Ja zastávam názor, že toto právne riešenie nebude možné uviesť do praxe. Podľa môjho úsudku to znamená neprípustné zavedenie vzdelanostného cenzu. Štát musí hľadať iné spôsoby zabezpečenia výkonu správy obce ak obyvateľmi zvolený starosta nie je spôsobilý túto správu vykonávať (a to aj v prípade jeho nespôsobilosti napriek tomu, že preukáže získanie stredného vzdelania) . Ústavný súd prijal v tejto súvislosti návrh na konanie o súlade uvedeného ustanovenia zákona s ústavou, vo veci samej však zatiaľ nerozhodol.

V podkapitole 3.2 habilitant analyzuje a kriticky hodnotí problematické oblasti a súvislosti statusu členov OZ. Poukazuje najmä na nedôslednosť a nejasnosť právnej úpravy inkompatibility a volebného či funkčného obdobia poslancov, ako aj charakteru sľubu poslanca obecného zastupiteľstva. K týmto témam sa neskôr vracia v časti 3.4 resp. 4.5 práce. Ústava otázku funkčného obdobia OZ resp. jeho ukončenia nerieši. Také pravidlo obsahuje zákon o obecnom zriadení v ustanovení § 11 ods. 1, podľa ktorého „Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa skončí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva“ a následne v odseku 3 v inej súvislosti používa pojem „volebné obdobie“. Na základe skutočnosti, že volebné a funkčné obdobie poslancov OZ sa nestotožňujú vyvodzuje habilitant záver, že sľub poslanca OZ nemá konštitutívny charakter (s. 84). Je nepochybné, že zvolený kandidát získava mandát (alebo právo na obsadenie mandátu ?) zvolením, ale ten mandát je takpovediac „prázdny“ a zvolenie ho zaväzuje k povinnosti zložiť sľub, ktorým sa ujíma funkcie poslanca a nadobúda súbor práv a povinností tvoriaci obsah mandátu. Možno má ustanovovanie poslanca hybridný charakter. Časť procedúry (zvolenie) má charakter deklaratórny, čím je autoritatívne a záväzne zistené a potvrdené, že tu subjektívne právo na obsadenie mandátu je, čo zároveň vyvoláva konštitutívny právny následok, ktorým je výkon funkcie poslanca podmienený sľubom.

Ďalšiu časť práce habilitant venuje kompetenciám obecného zastupiteľstva, ktoré najprv člení na základe viacerých kritérií a následne ich podobne analyzuje (časť 3.3). Zaujala ma tu interpretačná polemika o povahe „uznesenia“ a „všeobecne záväzného nariadenia“ (VZN) ako foriem rozhodnutí OZ, ich vzájomného vzťahu a následne vzťahu k sistačnému právu starostu (s. 102-109, s. 164, 165, 212). Autor v práci konštatuje existenciu názorových rozdielov a prezentuje dve protichodné interpretácie vzťahu inštitútu uznesení OZ a VZN obce – právno-teoretickú a právno-aplikačnú interpretáciu (s. 108). V nastolenej „dileme“ sa jednoznačne prikláňam k právnej ( teoretickej i aplikačnej ) interpretácii, podľa ktorej tieto dve finálne formy rozhodnutí nemožno zamieňať.

Príslušné ustanovenia zákona o obecnom zriadení, ktoré autor v práci analyzuje a podľa ktorých sa OZ uznáva na nariadeniach alebo stanovujú sa podmienky uznávaniaschopnosti OZ alebo, že uznesenia a nariadenia podpisuje starosta (§11 ods. 4 písm. g, § 12 ods. 7 a 11, § 13 ods. 6 a 8 a ďalších) podľa môjho názoru neovplyvňujú odlišnosť uznesení OZ a všeobecne záväzných nariadení obce. Možno tu argumentovať aj ústavou, ktorá rovnako používa spojenia „schopnosť NR SR uznávať sa“ ; „na platnosť uznesenia je potrebné“ ; „NR SR sa uznáva na ústave, zákonoch aj na uzneseniach“ (čl. 84 a 86 ústavy), pričom niet sporu o odlišnosti výsledných foriem rozhodnutí (uznesení).

Sistačné právo môže starosta podľa zákona uplatniť len voči uzneseniam, ktoré nemajú formu VZN. Oprávnenie pozastaviť výkon VZN možno len zmenou zákona čo pro futuro nepovažujem za vylúčené.

Výklad uplatnený v stanovisku Generálnej prokuratúry SR chápe uznesenie ako univerzálny akt OZ, ktorým prijíma svoje rozhodnutia, ktoré podľa povahy môžu byť normatívneho ako aj individuálneho charakteru (s. 107, s. 165). Ak to spôsobuje nejasnosti resp. neschopnosť orgánov obce správne právnu úpravu vyložiť a aplikovať, súhlasím s habilitantom o potrebe precizovať zákon tak, aby nevznikli pochybnosti o odlišnosti uznesení a VZN a prípadne upraviť sistačné právo starostu aj na alebo len na VZN. Nedá mi ale nedodať, že bolo potrebné vyvinúť nemalé úsilie, aby z príslušných „sporných“ ustanovení zákona bolo možné vyvodiť tak extenzívny výklad uznesenia OZ. Podobne extenzívny výklad zákona by totiž mohol viesť k záveru o práve prezidenta vetovať nielen zákon ale aj ústavný zákon, hoci toto oprávnenie prezident podľa ústavy nemá.

V časti 3.4 práce autor podrobne analyzuje rokovanie OZ s osobitným zreteľom na sporné ustanovenia, či nezákonnú niekedy až absurdnú aplikačnú prax, ktorá podľa jeho poznatkov z praxe nemusí byť zámerná alebo naopak môže mať charakter právnej špekulácie ( s. 139, 151). Nepochybne významný je tu fenomén fungovania OZ v starom zložení aj po vykonaných komunálnych voľbách, keďže funkčné obdobie OZ sa končí až zložením sľubu poslancov novozvoleného OZ ( § 11 ods. 1 zák.). Problematickosť tohto ustanovenia priniesla aplikačná prax, čo podľa autora zákonodarca nedokázal predvídať a určite to nebolo jeho úmyslom (s. 140, 141). Autor tento problém analyzuje a hľadá riešenia, ktoré by podporili tvrdenie, že OZ v „starom zložení“ po vykonaných komunálnych voľbách nemôže prijímať legitímne rozhodnutia pričom úspešne argumentuje najmä legitimačnou funkciou volieb (s.143). Prípadný úmysel zákonodarcu nemožno zistiť v dôvodovej správe k § 11 nie je žiadna zmienka. Možno ale uvažovať, či účelom tohto ustanovenia by nemohla byť potreba zabezpečiť výkon samosprávy v prípadoch ak sa voľby v obci nevykonajú alebo ak ústavný súd v krátkej lehote po vykonaných voľbách tieto vyhlási za neplatné resp. zruší výsledok volieb.

Ďalším inštitútom, ktorému habilitant venuje pozornosť je starosta obce (kap. 4). V postupnosti analyzuje a hodnotí jeho postavenie, ustanovovanie, nezlúčiteľnosť, kompetencie, zánik jeho mandátu a vracia sa k problematike sistačného práva starostu. K viacerým otázkam som sa už vyjadrila v predchádzajúcom texte v prepojení na OZ.

Na charakter sľubu starostu mám rovnaký názor ako v prípade sľubu poslancov OZ.

V časti 4.2 habilitant analyzuje právnu úpravu a kriticky hodnotí rôznorodú aplikačnú prax pri posudzovaní, či konkrétnou činnosťou starostu došlo alebo nedošlo k naplneniu nezlúčiteľnosti. Konštatuje tiež, že hoci zákon používa legislatívnu skratku „poslanec“ ako funkciu, s ktorou je funkcia starostu nezlúčiteľná, myslí tým len poslanca OZ konkrétnej obce a nie aj poslanca iných zastupiteľstiev (s. 176). Iste, zo zákona o obecnom zriadení i praxe taký záver vyplýva. Použitie termínu „poslanec“ však môže pro futuro indikovať extenzívny výklad tohto pojmu. Ako príklad možno uviesť čl. 109 ods. 2 ústavy, ktorý zakotvuje „nezlúčiteľnosť funkcie člena Vlády SR s výkonom poslaneckého mandátu“ a nepochybne

mal na mysli len vnútroštátne poslanecké mandáty. Následne bez zmeny ústavy sa táto nezlúčiteľnosť rozšírila aj na poslancov Európskeho parlamentu.

Habilitant analyzuje aj problematiku zániku mandátu starostu (časť 4.7), kde upozorňuje na prípady porušovania zákonnej povinnosti starostu oznámiť právne skutočnosti spôsobujúce zánik jeho funkcie čo má negatívny dôsledok na legalitu úkonov, ktoré vykonal starosta v čase keď už ex lege starostom nebol. Napokon autor analyzuje dôvody a podmienky odvolávania starostu obyvateľmi obce a okrem iného vyjadruje názor na podmienky platnosti výsledkov referenda. Uplatňuje tu nie ojedinelý názor na potrebu zrušenia kvóra účasti na miestnom referende, čo by viedlo k zvýšeniu účasti voličov na hlasovaní a teda k výraznejšej realizovateľnosti tejto formy priamej demokracie v obciach (s. 222). Môj názor na tento problém je trochu iný. V poslednej 5. kapitole autor kriticky hodnotí konfliktné oblasti a sčasti zmätočnú právnu úpravu súvisiacu s postavením obecného úradu a vzťahu orgánov obce k nemu.

Po posúdení predloženej práce mi prichodí konštatovať, že táto je dôkazom vedeckej spôsobilosti autora. Habilitačná práca **JUDr. Jozefa Tekeliho, PhD.** je kvalifikovaným a informačne obsažným rozborom problematiky obecnej samosprávy. Vychádza z dôvernej znalosti skúmaných inštitútov, obsahuje celý rad kritických – teoretických a praktických – postrehov a inšpiratívnych úvah de lege ferenda.

Z pozitívneho hodnotenia oponovanej práce ako aj schopnosti a znalosti habilitanta vyplýva záver, t. j. odporúčanie Vedeckej rade Právnickej fakulty UK v Bratislave, po úspešnom habilitačnom konaní vysloviť súhlas s udelením vedeckopedagogického titulu „docent“ v odbore 3.4.4 správne právo.

V Košiciach 14.9. 2016

doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc.  
oponent