

**Oponentský posudok habilitačnej práce „Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy“  
v habilitačnom konaní o udelenie titulu docent JUDr. Lívie Trellovej, PhD. v študijnom  
odbore 3.4.3. ústavné právo**

**I.**

Monografia venovaná územnej samospráve nie je a nemusí byť v práve nová a originálna. Originálnosť oponovanej habilitačnej práce ale spočíva v tom, že je dielom odborníčky na ústavné právo. Pohľad na územnú samosprávu očami ústavného právnika so zameraním na ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy je to, čo odlišuje oponovanú habilitačnú prácu od iných diel venovaných územnej samospráve a robí ju originálnou v prostredí ústavného práva.

Oponovaná habilitačná práca systematicky a erudovane predstiera myšlienku, že územná samospráva je téma ústavného práva a zaslúži si pozornosť a vedecké spracovanie z hľadiska ústavnoprávnych aspektov v takom rozsahu, aký je venovaný iným, viac tradičným, témam ústavného práva. Možno totiž, aj sebakriticky, povedať, že územnej samospráve sa vo vede ústavného práva nevenuje pozornosť, akú by si zaslúžila. Je to skôr okrajová záležitosť, resp. povinná súčasť učebnicového a komentárového spracovania ústavného práva. Pritom ale je, ako aj vytrvalo obhajuje autorka, súčasťou princípov ústavného systému Slovenskej republiky, a autorka ju dokonca smelo zaraďuje do materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky, čo je sympatické. Tejto téme je venovaná tretia kapitola – Ústavnoprávna úprava územnej samosprávy v kontexte princípov právneho štátu.

Územná samospráva je v demokratickom štáte ústavnou matériou, patrí medzi základné spoločenské vzťahy tvoriace súčasť fungovania demokratickej občianskej spoločnosti. Územná samospráva je predpokladom miestnej demokracie a širšie participatívnej demokracie a umožňuje nepretržitý, priamy kontakt poslancov zastupiteľstva a starostu s obyvateľmi obce a ich problémami. Územná samospráva v ústave znamená ústavné zakotvenie práva obcí a vyšších územných celkov samostatne rozhodovať a uskutočňovať všetky úkony súvisiace so správou obce, vyššieho územného celku a ich majetku.

Ako aj z oponovanej habilitačnej práce vyplýva, že to tak nebolo stále a územná samospráva buď neexistovala vôbec, alebo bolo jej postavenie nanajvýš formálne. Vznik a rozvoj moderných štátov, a najmä vznik a rozvoj moderných totalitných štátov 20. storočia, samosprávu okliešťoval a v niektorých prípadoch až úplne vymazal. Až prekonanie totalitnej

formy vlády a rozvoj postmoderného dekoncentrovaného štátu s jeho pluralitou znamenal oživenie významu a miesta územnej samosprávy v spoločnosti.

Ústava poskytuje územnej samospráve ochranu, a to najmä pred štátom. Oponovaná habilitačná práca sa tomuto vzťahu venuje hneď v dvoch kapitolách, čo je znakom toho, že ide o vzťah citlivý a možno ešte stále trochu viac „etastický“, ako by sme mohli čakať. V ústavnej rovine sa vzťah štát – územná samospráva prejavuje v zakotvení možnosti ukladania povinností a obmedzení zo strany štátu, podielu územnej samosprávy na štátnych dotáciách a iných plneniach zo strany štátu, možnosti zasahovania štátu do činnosti územnej samosprávy, ale aj možnosťou štátu preniesť na územnú samosprávu výkon niektorých svojich kompetencií. Významnou zložkou ústavného postavenia územnej samosprávy je aj jej ochrana v prípade porušenie jej ústavného postavenia zo strany štátu.

Základné princípy, ktorými sa riadi postavenie územnej samosprávy v štáte a rozdelenie úloh medzi štát (štátnu správu) a samosprávu sú decentralizácia, deetatizácia a princíp subsidiarity. Týmto, ale aj iným princípom, je venovaný pohľad cez prizmu ústavného práva. Autorka vŕahuje územnú samosprávu, obecnú samosprávu, do ústavného práva a zameriava sa na ústavnoprávnu úpravu územnej samosprávy v kontexte materiálneho právneho štátu a jeho princípov. Takýto pohľad v takej komplexnosti, šírke a hĺbke pokladám vo vede ústavného práva za ojedinelý a z toho dôvodu aj bezpochyby prínosný.

## II.

Oponovaná habilitačná práca otvára cez prizmu územnej samosprávy niektoré témy, ktoré sa javia síce jednoduché, resp. jasné, ale sú komplikované, a to aj bez vtiahnutia územnej samosprávy do nich. Takouto témou je horizontálna deľba moci v ústavnom systéme Slovenskej republiky.

Možno územnú samosprávu všeobecne a osobitne v ústavných podmienkach Slovenskej republiky pokladať v rámci horizontálnej deľby moci za štvrtú moc, resp. „akúsi“ štvrtú moc, ako to autorka uvádza? Má takáto úvaha nejakú materiálnu potrebu? Inak povedané, získa územná samospráva nejakú pridanú hodnotu tým, že sa kvalifikuje na štvrtú moc v štáte? Snaha o odpoveď na tieto otázky nás privádza k úplným fundamentom ústavy. Ktoré ústavné princípy sú alebo by mali byť pre formu vlády Slovenskej republiky rozhodujúce? Je to deľba moci? A je deľba moci princípom, ktorý otvára územnej samospráve dvere do jadra ústavného systému Slovenskej republiky? Tieto otázky kladiem autorke ako

podnet do diskusie v rámci obhajoby oponovanej habilitačnej práce, ale súčasne načrtnem aj svoj vlastný pohľad na ne.

Konštantne zastávam názor, že východiskovým ústavným princípom Slovenskej republiky je princíp suverenity ľudu.<sup>1</sup> Tento vyjadruje demokratický charakter Slovenskej republiky a z hľadiska formy vlády sa premieta do postavenia Národnej rady SR a vzťahov medzi ňou a vládou SR ako základu, resp. jadra parlamentnej formy vlády. Súčasne sa na formovaní ústavného systému Slovenskej republiky nepochybne podieľa aj princíp del'by moci, ktorý vyjadruje právny charakter Slovenskej republiky, pretože do ústavného systému vnáša ústavné obmedzenie postavenia demokraticky legitimovaných ústavných orgánov a vytvára medzi nimi vzťahy nevyhnutné pre riadne fungovanie ústavného systému.

Horizontálna del'ba moci je zdrojom otázok, či až problémov. Je správne, že je referendum v zákonodarnej moci? Je správne, že je hlava štátu vo výkonnej moci? Je správne, že prokuratúra a verejný ochranca práv nie sú v žiadnej moci? Postačujú nám tri moci? Nie je ich v skutočnosti viac?<sup>2</sup> Treba nám ich viac? Pri týchto otázkach sa pritom venujeme iba ústavným orgánom v rámci formy vlády. K územnej samospráve, ktorá v učebnicovom chápaní súčasťou formy vlády nie je,<sup>3</sup> sme sa ani len nedostali.

Z čl. 2 ods. 1 Ústavy SR vyplýva tak horizontálna, ako aj vertikálna del'ba moci. Pri doslovnom výklade sa ale na územnú samosprávu nevzťahuje. Pri extenzívnom výklade,<sup>4</sup> síce áno, to ale neznamená, že sa stáva súčasťou horizontálnej del'by moci. Vykonávanie moci prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo zakladá štruktúru tak horizontálnu – parlament, hlava štátu, vláda, súdy, orgány ochrany práva – ako aj štruktúru vertikálnu – referendum,<sup>5</sup> či práve územná samospráva.

Osobne by som skúsil územnú samosprávu dostať do jadra ústavného systému cez princíp suverenity ľudu a nie cez princíp del'by moci. Rešpektujem ale názor autorky a túto časť oponentského posudku vnímam ako podnet do ďalšej diskusie.

---

<sup>1</sup> K tomu – BALOG, B.: *Päťdesiat odtieňov sivej-- v princípoch Slovenskej*. In: Princípy v práve : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : SAP, 2015. s. 113-120.

<sup>2</sup> K ústavným základom del'by verejnej moci z hľadiska cesty do budúca – DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné. I. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 282-286.

<sup>3</sup> Z literatúry *in house* – CIBULKA, L.: *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 47-48.

<sup>4</sup> K čomu sa prikláňajú obidva komentáre k Ústave SR.

<sup>5</sup> Ide o vzťah referenda vs. Národná rada SR, ktorý nie je podľa mňa horizontálny, ale vertikálny, pretože Národná rada SR má na základe platného výsledku referenda povinnosť prijať zákon. K tomu sme sa vyjadrili zhodou okolností s autorkou oponovanej habilitačnej práce – BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: *Povinnosť parlamentu prijať zákon?!* In: Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva. Roč. 95, č. 1 (2012), s. 25-43.

### III.

Oponovaná habilitačná práca je prínosom nielen pre vedu ústavného práva, ale aj pre právnu prax, pre volených predstaviteľov územnej samosprávy a tiež pre zamestnancov obcí a vyšších územných celkov. Oponovaná habilitačná práca je výsledkom rozsiahleho štúdia prameňov z oblasti teórie práva, štátovedy a ústavného práva. Je napísaná pútavým štýlom, čitateľ cíti autorkino zaujatie skúmanou problematikou.

JUDr. Lívia Trellová, PhD., je vedecká a pedagogická osobnosť známa odbornej právnickej verejnosti.

Konštatujem, že oponovaná habilitačná práca „*Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*“ spĺňa požiadavky kladené na habilitačnú prácu a tvorí vedecké dielo vhodné na obhajobu v rámci habilitačného konania. Preto ju

o d p o r ú ě a m

k obhajobe a navrhujem JUDr. Lívii Trellovej, PhD. po úspešnej obhajobe udeliť vedecko – pedagogický titul „*docent*“ v študijnom odbore 3.4.3. ústavné právo.

Bratislava, 17. mája 2018

**doc. JUDr. Boris Balog, PhD.**

vedúci oddelenia ústavného práva a štátovedy

Fakulta práva

Paneurópska vysoká škola