

ÚSTAVNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ A LIMITY PERSPEKTÍVNEJ REFORMY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY¹

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS AND LIMITS OF A PROSPECTIVE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lívia Trellová²

Abstrakt: Cieľom príspevku je analýza ústavných základov a možných ústavných limitov v prípade perspektívnej reformy územnej samosprávy. Autorka skúma v akých mantineloch sa môže hýbať zákonodarcu pri plánovanej územnej reforme tak, aby išlo o ústavne konformný návrh reformy a súčasne sa rešpektovalo právo na územnú samosprávu. Osobitne skúma praktické naplnenie princípu decentralizácie v demokratickej spoločnosti v súčasnosti na Slovensku na príklade ústavnoprávnej praxe vývoja ústavného práva na samosprávu. Poukazuje na možnosti ako vypracovať ústavnoprávne konformný návrh reformy územnej samosprávy na Slovensku tak, aby rešpektoval najlepší záujem územného spoločenstva, aj cestou rešpektovania jeho územnej identity (autorka zavádza tento pojem a pokúsila sa ho legálne vymedziť) pri rešpektovaní práva na územnú samosprávu vo vzťahu k efektívnej realizácii princípu decentralizácie na lokálnej úrovni. V príspevku sú načrtnuté aj problémy s aktuálnou voľbou politickej reprezentácie v samospráve, s čím sa musí perspektívna reforma tiež vysporiadať.

Kľúčové slová: slovenské ústavné právo, právo na územnú samosprávu, územná identita, reforma územnej samosprávy, ústavné limity

Abstract: The aim of the paper is to analyze the constitutional foundations and possible constitutional limits of a prospective reform of local self-government. The author examines the boundaries within which the legislature may operate when designing a territorial reform, so as to ensure that the proposal is constitutionally compliant while simultaneously respecting the right to local self-government. Special attention is given to the practical implementation of the principle of decentralization in a democratic society in contemporary Slovakia, illustrated by the constitutional practice related to the development of the right to self-government. The paper further highlights possible

¹ APVV č. APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy - potenciál funkčných mikroregiónov

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

approaches to formulating a constitutionally conform proposal for reform that respects the best interests of territorial communities, including through recognition of their territorial identity (a concept introduced and legally defined by the author), while ensuring the right to local self-government in relation to the effective realization of decentralization at the local level. The contribution also outlines challenges connected with the current mode of electing political representatives in self-government, which any prospective reform will necessarily have to address.

Key words: Slovak Constitutional Law, Right to Local Self-Government, Territorial Identity, Reform of Local Self-Government, Constitutional Limits

Úvod

V posledných rokoch sa opakovane rieši otázka potreby reformy verejnej správy, s ktorou ide „ruka v ruke“ reforma územnej samosprávy. Posledná reforma sa na Slovensku uskutočnila pred vyše dvadsiatimi rokmi a namiesto prehodnocovanie jej výsledkov, realizácie na to naviazaných zmien, pokračovaní v decentralizácii sa, okrem pár volaní po novej reforme v priebehu rokov, nedeje nič, resp. minimum. To minimum v rámci existujúcej stagnácie možno chápať ako medializované pokusy naznačiť návrhy smeru akým by sa nová reforma územnej samosprávy mala uberať. Miestnu územnú samosprávu na Slovensku tvorí 2929 obcí, z ktorých 1100 obcí má menej než 500 obyvateľov, kde žije celkove približne 300 000 obyvateľov.³ Prvotným problémom je teda veľká rozdrobenosť, t.j. vysoký počet obcí v pomere k počtu obyvateľov Slovenskej republiky. V kontexte informácie, že Európska únia má viac ako 100 000 obcí, z ktorých 95 % má menej ako 20 000 obyvateľov (10,2 % obcí je ohrozených depopuláciou), pričom vidiecke oblasti predstavujú 33 % európskej populácie (Eurostat 2023),⁴ možno vnímať snahy o znižovanie počtu obcí na Slovensku ako nanajvýš opodstatnené. S vysokým počtom malých obcí je spojený problém efektivity fungovania modelu samosprávy. V praxi sa to prejavuje nevykonávaním všetkých zverených kompetencií, problémom s financovaním,

³ Zdroj Štatistický úrad SR za rok 2024: https://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22ioC852CAA5451437C92774DB33EC08675%22%29&ui.name=Ve%C4%BEkostn%C3%A9%20skupiny%20obc%C3%AD%20-%20SR%2C%20oblasti%2C%20kraje%2C%20okresy%2C%20mesto%2C%20vidiek%20%5Bom7023rr%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk

⁴ BUENDÍA-CARILLO, Daniel – NAVARRO-GALERA, Andrés – LARA-RUBIO, José – GÓMEZ-MIRANDA, María E.: Understanding the Relationship Between Municipal Structure and Size, Depopulation and Default Risk. In: *Public Budgeting & Finance*, Vol. 45, No. 3 (2025), s. 110.

nezájmom o chod samosprávy a nedôverou obyvateľov v ich zástupcov v orgánoch obce.

V súčasnosti naša spoločnosť prechádza spoločenskou, ekonomickou aj hospodárskou krízou a napätie, ktoré v nej vládne, je spojené aj s nespokojnosťou so zabezpečovaním potrieb občanov na tej najnižšej im dostupnej úrovni, a to na úrovni obce. Cieľom tohto príspevku je načrtnúť základnú myšlienku dostupného návrhu reformy územnej samosprávy a na jej príklade analyzovať ústavné základy a limity, ktoré rámcujú akúkoľvek perspektívnu reformu územnej samosprávy.

Ústavnoprávne východiská územnej samosprávy a práva na samosprávu

Územná samospráva je dôležitým prvkom demokratického a právneho štátu. Územná samospráva v modernej demokracii primárne slúži k naplneniu dvojakeho účelu. Jednak je to administratívny účel v zabezpečení služieb a potrieb, druhým je reprezentácia a zapojenie obyvateľov do rozhodovania o špecifických miestnych verejných potrebách a spôsoboch, ako možno tieto miestne potreby naplniť. Územná samospráva ako súčasť verejnej moci pôsobí ako konkurenčný subjekt voči iným nositeľom verejnej moci v štáte, čím má účinky na posilnenie delby moci v štáte.⁵ Aktuálna úprava územnej samosprávy v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej „Ústava SR“) je obsiahnutá v štvrtej hlave v čl. 64 až 71. Obecná samospráva podľa konceptu zvoleného zákonodarcom je vnímaná ako špecifická spoločenská činnosť riadiaceho a organizačného charakteru, zameraná na verejné záležitosti a determinovaná verejným (obecným) záujmom v podmienkach obce. Predstavuje organizačnú formu riadenia spoločnosti slúžiacu na zabezpečenie určitých úloh spoločenstva občanov (obyvateľov obce), ktorá sa vytvára na územnom princípe.

Pozícia územnej samosprávy v rámci ústavného systému však prešla určitým vývojom. Ústavný posun v hodnotovom vnímaní územnej samosprávy nastal až rozhodnutím Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00, kde uznal územnú samosprávu ako jednu zo základných demokratických hodnôt, ktorá by mala byť vlastná každému demokratickému a právnenému štátu. Ústava SR tak chápe územnú samosprávu ako významnú ústavnú hodnotu, ktorej prislúcha aj zodpovedajúca úroveň ústavnej ochrany.⁶ Je nespochybniteľné, že Slovenská republika sa od svojho vzniku hlási k idey materiálneho právneho štátu, a s tým súvisí aj identifikácia a pomenovanie jej hodnotového ústavného základu. Určiť presne obsahové vyjadrenie ústavnej hodnoty možno označiť skôr za utópiu ako realitu, pretože hodnoty sú len výnimočne jasné, presné a jednoznačné. Obvykle sa vyznačujú nadpriemernou kontextuálnou

⁵ TRELLOVÁ, Lívia: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer 2018, s. 27.

⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00 z 19. decembra 2000

podmienenosťou. Aj preto sú hodnotovo silné právne pravidlá a hlavne právne princípy v skutočnosti napriek *prima facie* relatívne presným a určitým formuláciám v skutočnosti vágne.⁷ Hodnotovú orientáciu Ústavy SR potvrdil Ústavný súd SR opakovane „ *Nositelmi ústavných hodnôt sú ústavné princípy, ktoré možno charakterizovať ako regulatívne právne idey, ktoré svojím všeobecným normatívnym pôsobením vytvárajú normatívny základ nielen ústavy, ale aj celého právneho poriadku [podľa známeho amerického filozofa práva R. Dworkina je právny princíp „standard, ktorý sa má zachovávať... preto, že si to vyžaduje spravodlivosť (justice), slušnosť (fairness) alebo nejaká iná dimenzia morálky (morality)]*“.⁸

Medzi základné princípy právneho štátu môžeme zaradiť tiež ústavný princíp územnej samosprávy⁹, ktorý tak predstavuje jeden zo základných organizačných princípov výstavby ústavného poriadku. Uznatie ústavného princípu územnej samosprávy zo strany Ústavného súdu SR akcentovalo, že predstavuje jednu zo základných demokratických hodnôt demokratického právneho štátu, ktorá vzhľadom na svoj význam a dôležitosť pre spoločnosť musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.¹⁰

Ústavná úprava výslovne neobsahuje zakotvenie ústavného práva na samosprávu, hoci ústavodarca mal zámer explicitne inkorporovať právo na samosprávu do ústavného textu už v rámci prípravy ústavného zákona č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR. Navrhovatelia tejto tzv. ústavnej euronovely z roku 2001 mali v predkladanom znení dôvodovej správy snahu zaviesť čl. 64a ods. 2 Ústavy v znení „ *Obec a vyšší územný celok majú právo na samosprávu. Podrobnosti ustanoví zákon*.“ Uvedené navrhované znenie čl. 64a ods. 2 Ústavy SR bolo však nakoniec počas legislatívneho procesu vypustené, a tým na dlhé obdobie nebola vyslovene artikulovaná existencia práva na územnú samosprávu. Napriek tomu obdobie rokov 1997 až 2003 možno v oblasti hľadania ústavného vyjadrenia charakteru územnej samosprávy pomenovať ako obdobie späté s prepojením ústavnej hodnoty a ústavného princípu územnej samosprávy, ktoré našlo svoje vyjadrenie v podobe potvrdenia existencie ústavne implicitne vyjadreného práva na územnú samosprávu, resp. zúžiac to len na obecnú úroveň v podobe práva na samosprávu obce. Ide o právo

⁷ BÁRÁNY, Eduard: (Ne)určitosť textu v ústavnom práve. In: OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina – MAJERČÁK, Tomáš (eds.): *Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky. VI. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 209.

⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017; DWORKIN, Ronald: *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikomenh, 2001, s. 44.

⁹ Bližšie TRELLOVÁ, Lívia: Ústavný princíp územnej samosprávy pod vplyvom judikatúry Ústavného súdu SR. In: Bratislavské právnické fórum 2018 [elektronický dokument]: Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 131–142.

¹⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00 z 19. decembra 2000; podobne sp. zn. PL. ÚS 5/2012 z 22. januára 2014.

kvalitatívne odlišné od základných práv a slobôd upravených v druhej hlave Ústavy SR. Špecifický charakter práva na samosprávu obce ho odlišuje od základných práv a slobôd aj s ohľadom na kvalifikované medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorým Ústavný súd SR podľa čl. 127 Ústavy SR poskytuje ochranu pod označením „ľudské práva a základné slobody“.¹¹

Princíp územnej samosprávy sa vzťahuje na autonómne politické organizovanie a rozhodovanie, ktoré je uznané v ústavách členských štátov Európskej únie. V rámci ústavného poriadku Európskej únie bolo právo na miestnu samosprávu zavedené po prvý raz Lisabonskou zmluvou z roku 2007.¹² V článku 4 Zmluvy o EÚ ods. 2 sa uvádza: *„Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv...“* Táto referencia na miestnu samosprávu indikuje jej vzrastajúcu úlohu v záležitostiach EÚ. Európska únia týmto uznáva politickú autonómiu a naznačuje, že hoci sú miestne orgány vo väčšine členských štátov podriadené regionálnym alebo národným vládam, nielenže vykonávajú a implementujú rozhodnutia prijaté na vyšších úrovniach, ale že realizujú aj svoj vlastný výkon moci.¹³

Uznanie regionálnej a miestnej samosprávy zo strany Európskej únie možno interpretovať ako implicitnú konštitucionalizáciu viacúrovňového riadenia, ktorá nie je explicitne uvedená v primárnej legislatíve. Kodifikácia miestnej samosprávy má nielen symbolickú, ale tiež aj právnu hodnotu a poskytla miestnym orgánom silu chrániť ich záujmy a praktiky. Potvrdenie európskeho dôrazu na ochranu územnej samosprávy ako základu jej hodnotového smerovania vytvorilo posun vo vnímaní obsahu tejto hodnoty aj na území Slovenska, rovnako to istým spôsobom prispelo k sformovaniu práva k nej prináležiaceho.

Existencia práva na samosprávu obce bola definitívne potvrdená zo strany Ústavného súdu SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2016¹⁴ z roku 2017. Podľa jeho slov je toto právo vyvoditeľné z obsahu čl. 64 a čl. 64a Ústavy SR v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky a v spojitosti s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.¹⁵ Implicitne

¹¹ Pozri: Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/97 z 19. novembra 1997, Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 103/03 z 28. mája 2003

¹² Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ C 306, 17.12.2007) nadobudla účinnosť 1. decembra 2009.

¹³ PANARA, Carlo: Conclusion – The Contribution of Local Self-Government to Constitutionalism in the Member States and in the EU Multi-Layered System of Governance. In: PANARA, Carlo – VARNEY, Michael R. (eds.): Local Government in Europe: The “Fourth” Level in the EU Multi-Layered System of Governance. London – New York: Routledge, 2013, s. 371.

¹⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.

¹⁵ V rozhodnutí Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017 je právo na samosprávu vymedzené nasledovne *„...prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a ústavy –*

vyjadrená ústavná úprava práva na územnú samosprávu otvára viacero otázok s ohľadom na povahu tohto práva, jeho nositeľa, rozsah a výkon pre účel jeho praktického využitia. V tomto smere je posun v jeho formulácii pripísateľný jednoznačne súdnej moci v rámci ochrany ústavnosti. Štruktúra a obsah práva na samosprávu, tak ako ho sformuloval ústavný súd SR, nie je taká jednoznačná. Právo na samosprávu má vymedzený subjekt v podobe miestneho spoločenstva vo forme obce ako územnej verejnoprávnej korporácia, nositeľom tohto práva však nie sú samotní jej obyvatelia. Právo na samosprávu predstavuje typ verejného korporatívneho práva. Nositeľom tohto subjektívneho práva teda nie sú súhrnne obyvatelia obce ako takí, napriek tomu v praxi je vysoko pravdepodobné, že prakticky je možno hovoriť o tom, že subjektívne právo obce na územnú samosprávu nám umožňuje identifikovať kolektívnu vôľu spojením vôle všetkých jednotlivcov v rámci územného spoločenstva. Subjektom práva na územnú samosprávu nie sú samotní obyvatelia, ale územné samosprávne celky.¹⁶

Pri práve na samosprávu je základným východiskom jeho formulácie Európska charta miestnej samosprávy, ktorá rámcovo vymedzuje mantinely pre matériu práva na samosprávu.¹⁷ Európska charta miestnej samosprávy nie je klasickou zmluvou o ľudských právach, netýka sa jednotlivcov, ale spoločenstva občanov, zakladá kolektívne práva.¹⁸ Pri tomto type dokumentu sú citelné jeho špecifiká najmä s ohľadom na problematickosť priamej uplatniteľnosti (tzv. *self-executing*) garantovaných práv, ktoré do svojej vnútroštátnej úpravy preberajú jednotlivé štáty.

„združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 ústavy). Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci ako subjektu právne inštitucionalizovanému do podoby právnickej osoby verejného práva je výkon jej vlastných (pôvodných) kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach obecného (miestneho) významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu. Vlastné kompetencie vykonávajú volené orgány obce v mene a na zodpovednosť obce. Tento výkon je v regulačnej materii podľa čl. 64a ústavy dotvorený personálnym základom („združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“) a základom územným („sú... územné... celky“), ktoré právo obce na samosprávu realizačne rámcujú.“

¹⁶ BROZ, Jan: Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy. In: ANTOŠ, Marek – WINTR, Jan (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. s. 33.

¹⁷ V Slovenskej republike publikované ako oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o podpísaní Európskej charty miestnej samosprávy č. 336/2000 Z. z. a oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 602/2002 Z. z.; oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 587/2007 Z. z. o prijatí Vyhlásenia Slovenskej republiky k Európskej charte miestnej samosprávy o rozšírení záväzkov Slovenskej republiky na ďalšie ustanovenia charty. Charta miestnej samosprávy bola prijatá v Štrasburgu 15. októbra 1985 na pôde Rady Európy, pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 1. júna 2000.

¹⁸ Podľa nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02 z 5. februára 2003, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, s. 141 a násl. (č. 53/2003 Sb.) č. 18/2003 Sb. ÚS.

Práve v Európskej charte miestnej samosprávy uvedený kolektívny charakter práva na samosprávu zrejme našiel svoj odraz vo formulácii použitej Ústavným súdom SR. Právo na územnú samosprávu predstavuje kolektívny typ práva, ktorý sa v súčasnosti s výnimkou práva národa na sebaurčenie vyskytuje skôr ojedinele. Z ústavnoprávneho hľadiska ho nemožno stotožňovať s individuálnym ľudským právom realizovaným v skupine, čiže kolektívne. Pre praktické využitie tohto práva nie je zanedbateľná potreba objasniť si ako je vhodné chápať kolektívny charakter práva na samosprávu a čím je toto právo materiálne naplnené. V princípe je potrebné si uvedomiť, že právo na územnú samosprávu nie je ľudským právom a slobodou, avšak je mu poskytovaná porovnateľná ochrana. Na druhej strane, ak máme záujem bližšie identifikovať kolektívny charakter práva na samosprávu, je zrejme potrebné vychádzať z teoretických koncepcií z oblasti základných práv a slobôd, ktoré sú vzhľadom na charakter práva porovnateľnou skupinou.

Právo na územnú samosprávu vzniklo v dôsledku uplatnenia princípu decentralizácie moci a princípu subsidiarity, v čoho dôsledku vznikli subjekty odlišné od štátu vyznačujúce sa samostatnosťou, kde im štát zveril možnosť samostatne a relatívne nezávisle si spravovať zverené záležitosti z oblasti verejnej správy. Spadá sem aj tzv. „*materiálne chápanie samosprávy*“ v tom zmysle, že ide o činnosť v zmysle správy vlastných záležitostí na základe vlastných postulátov stanovených v rámci právnych medzí.¹⁹ Právo na územnú samosprávu patrí ako kolektívne právo obci ako právnickej osobe verejného práva a zároveň samosprávnemu subjektu s postavením priznaným zo strany štátu. V rámci teórie sa možno stretnúť s charakteristikou kolektívnych práv v zmysle, že sa priznávajú vždy určitému spoločenstvu, ktoré vykazuje určité vzájomné prepojenie. Povaha kolektívneho práva si vyžaduje, aby sa vykonávalo spoločne a nie jednotlivo. Skupina, ktorá ho má spoločné, nie je právnickou osobou a nemá právnu subjektivitu. Rozdiel medzi individuálnym a kolektívnym právom je zreteľný pri ich porušovaní. Keď ide o individuálne práva, jednotlivец je mierou všetkých vecí. Avšak pri kolektívnych právach je dôležitý celkový obraz, t. j. dôležité nie je zbavenie práva toho či onoho jednotlivca, ale celej skupiny, spoločenstva. Kolektívne ľudské práva sú tie práva, ktorých nositeľmi sú kolektívy a nie sú redukovateľné na individuálne ľudské práva.²⁰

Pri koncepte kolektívnych práv, je v doktríne jednak diskusia či ich možno stotožniť so skupinovými právami,²¹ a tiež je načrtnutý problém s presným praktickým

¹⁹ POŠVÁR, Jozef: Obecné pojmy správneho práva. Brno: Československý akademický spolek – Právnik, 1946, s. 53.

²⁰ DINSTEIN, Yoram: Collective Rights of Peoples and Minorities. In: The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 25, No. 1 (1976), s. 102–120.

²¹ Pozri napr.: JONES, Peter: Group Rights. In: ZALTA, Edward N. (ed.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2016 Edition). Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2016.

určením kto je vlastne subjektom kolektívnych práv. Členstvo v spoločnosti (kolektíve), skupine môže byť premenlivé a neisté, pretože ani komunita nie je statická a je v interakcii s rôznymi skupinami, kolektívmi. Ak vychádzame z toho, že nositeľom práva je určitá jednotná entita, neplatí, že je to totožné so klasickým vnímaním skupinového práva, kde skupinu tvoria nositelia práva ako „súbor“ jednotlivcov spojených spôsobom, ktorý im umožňuje zastávať svoje právo kolektívne. Kolektívnymi právami sa niekedy zvyknú označovať aj ľudské práva tretej generácie, ktoré sú obsahovo dosť vágne a je reálne veľký problém s vyvodzovaním zodpovednosti v prípade ich porušenia (napr. právo na sebaurčenie, právo na mier, právo na zdravé životné prostredie atď.).²²

Teoretik Joseph Raz, ktorý poskytol najrozšírenejšie ponímanie kolektívnej koncepcie, vymedzil tri podmienky, ktoré musia byť splnené, ak má byť právo kolektívnym právom: Po prvé existuje preto, že aspekt záujmu ľudských bytostí ospravedlňuje, že určitá osoba (osoby) podlieha povinnosti. Po druhé predmetnými záujmami sú záujmy jednotlivcov ako členov skupiny vo verejnom záujme a právo je právom na toto verejné blaho, pretože slúži ich záujmom ako členom tejto skupiny. Po tretie záujem žiadneho jednotlivého člena tejto skupiny na tomto verejnom záujme nestačí sám osebe na odôvodnenie uloženia povinnosti inej osobe.²³

Pri práve na územnú samosprávu nám teoretické koncepcie o kolektívnych, resp. skupinových právach ukazujú, že pri skupinových právach je najväčší problém s otázkou reprezentácie, a to pokiaľ ide o nositeľa práva a tiež čo sa týka presadzovaného záujmu. Výrazným spôsobom na konkrétnu podobu tohto osobitného práva vplýva stupeň inštitucionalizácie a rozsah demokracie najmä v oblasti rozhodovania. Pri povahe tohto práva je určujúce, že predstavuje právnu formu skupinového práva s kolektívnou formou viažucu sa na autonómne samospravovanie určitého územia v rámci štátom zvereného kompetenčného

Dostupné na: <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/rights-group/>> Pozri napr. FREEMAN, Michael: Are There Collective Human Rights? In: *Political Studies*, Vol. 43, No. 1 (1995), s. 25–32.; GREEN, Leslie: Two Views of Collective Rights. In: *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 4, No. 2 (1991), s. 315–328; RAMCHARAN, Bertrand G.: Individual, Collective and Group Rights: History, Theory, Practice and Contemporary Evolution. In: *International Journal on Group Rights*, Vol. 1, No. 1 (1993), s. 27–43.

²² Bližšie napr.: DOMARADZKI, Stanisław – KHVOSTOVA, Maryna – PUPOVAC, Dario: Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse. In: *Human Rights Review*, Vol. 20 (2019), s. 423–443. <https://doi.org/10.1007/s12142-019-00565-x>, dostupné : <https://link.springer.com/article/10.1007/s12142-019-00565-x#citeas>, alebo https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9e3a8a7e-4152-d817-8473-a19c1952c1f5&groupId=252038

²³ RAZ, Joseph: *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1986, s. 208. Pozri aj RAZ, Joseph: Human Rights without Foundations. In: BESSON, Samantha – TASSIOULAS, John (eds.): *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010. S. 321–338.

rozsahu. Ide teda o osobitný kolektívny prejav práva spoločenstva reprezentujúceho obyvateľstvo trvale pobývajúce na území tohto samosprávneho celku. Špecifikom takto priznaného práva komunity obyvateľov samosprávneho spoločenstva je pomerne netradičné, avšak ako už vidno teóriou nie vylúčené naviazanie na právnu subjektivitu daného spoločenstva.

Právo na samosprávu obce je potom zrejme skupinové právo s kolektívnym výkonom, ktoré je naviazané na právnu subjektivitu územného spoločenstva. Obyvatelia obce sa identifikujú s komunitou na základe ich trvalého pobytu v ich teritoriálnom obvode. Primárnym dôvodom pre vytvorenie práva na samosprávu ako kolektívneho práva je zachovanie a presadzovanie spoločných hodnôt daného územného spoločenstva. Príslušnosť osoby k územnému spoločenstvu jej poskytuje identitu, na základe ktorej majú potom právo na verejné blaho a hodnoty, ktoré táto komunita poskytuje. Plnohodnotné uskutočňovanie práva na miestnu samosprávu je možné len vtedy, ak existuje vhodný ekonomický a finančný základ. Finančné a ekonomické možnosti pre rozvoj miestnej samosprávy predurčujú sociálne a kultúrne podmienky života obyvateľov v komunálnych subjektoch.²⁴

Právo na územnú samosprávu je z teoreticko-právneho hľadiska a jeho charakteristiky istým spôsobom komplikované. Obec vystupuje ako nositeľ verejnej moci a nositeľ subjektívneho práva, pričom je identifikovaný konkrétny adresát verejnoprávnych oprávnení obce. Špecifikum, ktoré tu existuje, súvisí s obcou a priznaním jej postavenia nositeľa subjektívneho práva. M. Vernarský správne poukazuje, že ak uvažujeme o kategórii subjektívneho práva, väčšinou sa tým má na mysli súčasť obsahu vzťahu medzi rovnocennými subjektmi (sféra súkromnoprávna) alebo ide o ochranný faktor prislúchajúci konkrétnemu adresátovi výkonu verejnej moci voči jej nositeľovi (sféra verejnoprávna). Práve pre druhý pomenovaný okruh vzťahov je atypické, ak o subjekte obdarenom verejnou mocou uvažujeme súčasne ako o nositeľovi subjektívneho práva. Verejná moc sa totiž štandardne nespája s pojmom práva v subjektívno-právnom nazeraní, ale skôr s pojmom kompetencie ako množiny právomocí a pôsobností. Atypickosť ešte zosilnie, ak obsahom subjektívneho práva má byť práve výkon verejnej moci. Verejná moc a jej uskutočňovanie sú totiž v právnych vzťahoch samopresaditeľné, keďže neoddeliteľnou súčasťou ich výbavy je právomoc donucovania.²⁵ Právo na územnú samosprávu prináležiace miestnemu spoločenstvu sa priznáva v podobe verejného subjektívneho práva. V demokratickom systéme patrí tradične do ustáleného katalógu ústavou zaručených práv a slobôd, preto má ústavný základ a vytvára tak

²⁴ Podľa konceptu práva na územnú samosprávu TRELLOVÁ, Livia – VRABKO, Marián: Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022, s. 60-101.

²⁵ VERNARSKÝ, Martin: Právo obce na samosprávu ako subjektívne právo. In: VERNARSKÝ, Martin – KRÁL, Rastislav – MITAL, Ondrej – VOLOCHOVÁ, Jana (eds.): Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2019. s. 70

ústavnú hodnotu. Ústavne založené verejné subjektívne práva sú potom spojené s kľúčovými ústavnými princípmi.²⁶

Formulácia práva na samosprávu ako verejného subjektívneho práva predstavuje zložitý ústavno-inštitucionálny mechanizmus koncipovaný ústavou a rozvinutý v podobe hmotnoprávnej a procesnoprávnej regulácie, ktorá pokrýva predovšetkým takto ústavodarcom vymedzený priestor v oblasti kolektívneho práva v rámci ústavne založenej osobitnej formy verejnej správy. Pri obci ako základe územnej samosprávy a priznanom práve na samosprávu je nutné diferencovať medzi jej samostatnou pôsobnosťou a tzv. prenesenou pôsobnosťou od štátu. Pri prenesenom výkone štátnej správy, kde orgány obce plnia len pokyny a úlohy zverené štátnou mocou a v rozsahu ňou určenom, nemožno aplikovať koncept verejného subjektívneho práva. Pri originálnej, t. j. pôvodnej, samostatnej pôsobnosti obce pôjde podľa všetkého o typ *verejného subjektívneho práva sui generis*.

Treťou črtou je možnosť požadovať ochranu práva, resp. možnosť svojpomoci. Vybavenie subjektov samosprávy verejnou mocou, ktorá sa spája s donucovaním, nie je pre nositeľa subjektívneho práva teoretickoprávnym štandardom. Koncepcia subjektívnych práv vychádza z predpokladu, že subjektívne práva predstavujú súhrn oprávnení, ktoré objektívne právo priznáva jedincovi a ktoré môže uplatňovať vo vzťahoch s inými ľuďmi pod ochranou verejnej moci. Pri samosprávnom spoločenstve spočíva špecifikum v tom, že samo spoločenstvo má zákonodarcom zverenú istú časť verejnej moci a zároveň je v postavení subjektu, ktorému patrí subjektívne právo, kde sa predpokladá možnosť požadovať od štátu právnu ochranu. Právo na územnú samosprávu ako subjektívne právo je potrebné odlišovať od práva na samosprávu, ktoré je možné chápať ako inštitucionálnu garanciu.

Ústavné základy a limity pri reforme územnej samosprávy

Reforma územnej samosprávy predstavuje veľmi citlivú spoločenskú tému, ktorá vzbudzuje silné emócie, má vplyv na národnú politiku, miestnu sociálnu politiku a miestnu demokraciu. Územné reformy vo forme zlučovania alebo zväčšovania samospráv pravidelne ovplyvňujú národnú politiku jednotlivých európskych krajín. Od 70. rokov 20. storočia až po súčasnosť počet obcí v európskych krajinách výrazne klesol. V období rokov 2008 až 2017 prešlo územnými reformami 15 európskych krajín a počet obcí sa znížil o viac než 5 000.²⁷ Na základe medializovaných informácií sa dá veľmi stručne zhrnúť základná myšlienka jedného z návrhov reformy

²⁶ Porovnaj KLÍMA, Karel a kol.: Veřejná subjektivní práva. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, s. 8.

²⁷ HIGDEM, Ulla – HØYER, Hans Chr. – LESJØ, Jon Helge – MØNNESS, Neslein E.: Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms – The Case of Inland Norway. In: Lex Localis – Journal of Local Self-Government, Vol. 18, No. 2 (2020), s. 271.

územnosprávneho usporiadania miestnej štátnej správy a územnej samosprávy smerujúci k zvýšeniu jej efektívnosti.²⁸ Išlo o reformné ambície z rokov 2023- 2024 a cieľom bolo najmä znížiť počet obcí, vytvoriť tzv. mikroregióny, prípadná zmena volebného systému, zrušenie vyšších územných celkov a pod.. Ďalšia mediálna informácia bola o pripravovanom koncepte reformy, ktorá bude predstavená v priebehu roku 2025 a bude pracovať s „odstupňovaním kompetencií“.²⁹ Koncepty sa venovali aj otázke prehlbenia fiškálnej decentralizácie a nastavenia smerovania územnej samosprávy smerom k fiškálnej udržateľnosti. Keď sa zameriame na tieto veľmi všeobecne vymedzené myšlienky návrhov reformy, môžeme sa pokúsiť v zodpovedajúcej veľmi generálnej miere identifikovať ústavné mantinely pre ich uskutočnenie (územie, pôsobnosť, financie), či prípadne načrtnúť perspektívne nástrahy. Autorka má k dispozícii len veľmi všeobecné, verejne dostupné informácie o reformných plánoch. Pokiaľ ide o ich pretavenie do nejakej finálnej realizácie schopnej alternatívy, bude to závisieť od aktuálnej politickej vôle, ale bude to determinované aj občianskou perspektívou tejto otázky. Rose a Pettersen využívajú tri perspektívy súvisiace s pohľadom občanov. Prvou je princípovo založená perspektíva, teda všeobecný postoj občanov k znižovaniu počtu obcí. Druhou je kontextová perspektíva, ktorou je postoj obyvateľov k zlúčeniu vlastnej obce so susednou obcou. Treťou je nákladovo podmienená perspektíva, ktorá vyjadruje ochotu obyvateľov platiť vyššie dane ako alternatívu k zlučovaniu a skúma, ako táto skutočnosť ovplyvňuje postoje k územným reformám.³⁰

Spoločná myšlienka pre väčšinu návrhov reformy je zníženie počtu obcí, či už v podobe vytvorenia menšieho počtu jednotiek typu mikroregión alebo municípium alebo iná alternatíva, ktorá povedie k radikálnejšiemu zredukovaniu počtu základnej jednotky územnej samosprávy. Naša aktuálna ústavná úprava čl. 64 pracuje s obcou

²⁸ <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/664611-otec-okresov-a-krajov-niznansky-k-navrhu-noveho-rozdelenia-regionov-sedlo-predbehlo-kona/>

²⁹ Pozn.: V pripravovanej reforme podľa Združenie miest a obcí (ZMOS) Božika počítajú aj s odstupňovaním kompetencií. Ako ozrejmil, samospráva, ktoré má zopár stoviek obyvateľov nedokáže vykonávať s rovnakou efektívnosťou rovnaký balík kompetencií, ako napríklad samospráva, ktorá má obyvateľov 10-tisíc. „My sa otvorene bavíme pri príprave dokumentu, že musíme kompetencie odstupňovať. Pri odstupňovaní kompetencií sa musíme potom baviť aj o tom, či je potrebné skutočne mať 20-tisíc poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev.“ Zdroj: <https://domov.sme.sk/c/23486061/zdruzenie-miest-a-obci-chysta-koncept-modernizacie-uzemnej-samospravy.html>

³⁰ HIGDEM, Ulla – HØYER, Hans Chr. – LESJØ, Jon Helge – MØNNESS, Neslein E.: Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms – The Case of Inland Norway. In: Lex Localis – Journal of Local Self-Government, Vol. 18, No. 2 (2020), s. 275. podľa ROSE, L. & PETERSON, P. A. : Endringer i kommunestrukturen. Hva skiller motstanderne fra de velvillige?, In: Saglie, J. & Bjørklund, T. (eds) Lokalvalg og lokalt folkestyre, Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005, s. 288-318.

ako základnou jednotkou územnej samosprávy, ďalej upravuje, že územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Sú tu upravené dva stupne (úrovne) územnej samosprávy, ktoré však nie sú vo vzájomnom vzťahu nadriadenosti a podriadenosti. Úprava celej IV. hlavy na túto konštrukciu územnej samosprávy nadväzuje, zaručuje porovnateľné postavenie týchto predstaviteľov územnej samosprávy, a to cez úpravu ich majetku, financovania, foriem uskutočňovania, normotvorby až po naznačenie dvojakeho typu kompetencií, ktorými disponujú. Zásadný význam tú má naplnenie materiálnych limitov ústavnej úpravy v zmysle, že ústavodarca nemôže za žiadnych okolností eliminovať územnú samosprávu z ústavného poriadku, pretože by zasiahol do samej podstaty demokratického a právneho štátu založeného aj na princípoch decentralizácie a subsidiarity, rešpektujúceho základné princípy európskeho práva. Akýkoľvek zásah do iného formálneho vymedzenia, pomenovania základnej jednotky územnej samosprávy, resp. akákoľvek zmena úrovni v jej rámci (napr. odstránenie VÚC) sa síce dotkne regulácie IV. hlavy ústavy, ak však ústavodarca upraví podobu územnej samosprávy, ale bude rešpektovať jej demokratickú podstatu, potom na to môže príslušne reagovať zodpovedajúcou zmenou ústavnej úpravy inštitútu.

Zásadnejšia ústavnoprávna otázka, ktorá sa v tejto súvislosti vynára je tá, aký dopad by mala takáto ústavná zmena na právo na samosprávu týchto jednotiek a na ich územnú identitu (teritoriálnu identitu).

Právo na územnú samosprávu má ako je popísané v texte vyššie pomerne krátku históriu v rámci slovenského ústavného vývoja. Preto je veľmi dôležité pri akomkoľvek zásahu do organizácie územnej samosprávy dbať na to, aby sa nevyprázdnil už tak krehko nakoncipovaný obsah tohto základného práva. Primárny dôraz je potrebné klásť na možnosť obyvateľov istého územia kreovať svoje orgány, mať vlastnú majetkovú a rozpočtovú základňu (vlastné príjmy) a vlastné (pôvodné) kompetencie. Právo na územnú samosprávu dotvára *personálny základ* (*zdrúžuje osoby, ktoré majú na území trvalý pobyt*) a *základ územný* (*sú... územné... celky*), ktoré *právo obce na samosprávu realizačne rámcujú*.³¹ Pretože samospráva predstavuje zvrchovanú možnosť, ale zároveň povinnosť rozhodovať o sebe samej.³² Tu sa dostávame k jednej z otázok, ktorej sa zmena územného usporiadania nevyhnutne dotýka a v praxi spôsobuje najväčší problém. Možnosť zlučovania alebo delenia obcí musí rešpektovať ústavné požiadavky na postup zákonodarcu.

Iná otázka je, či návrh reformy, kde dôjde k teritoriálnemu zásahu v rámci snahy zásadne znížiť počet obcí, môže mať vplyv na územnú identitu obce. Nemáme ustálenú definíciu tohto pojmu. Na úrovni práva EÚ pojem identity funguje skôr ako

³¹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017

³² VRABKO, Marián a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2025, s. 105.

„národná identita“ upravený v čl. 4(2) ZEÚ, ktorá výslovne zahŕňa regionálnu a miestnu samosprávu ako súčasť identity. To vyvára predpoklady pre identitu územných komunít v prepojení na úroveň Európskej únie. Pričom v rámci miestnej samosprávy sa identita obce, či identita skupiny osôb pobývajúcich na jej území, chráni skôr implicitne cez zabezpečenie hraníc teritória a participácie. Dôraz na odkonzultovanie každej teritoriálnej zmeny cestou zmeny hraníc kladie aj Európska charta miestnej samosprávy.³³ V právnej doktríne sa reforma územnej samosprávy prepája so sociálnou identitou miestnej komunity, zahŕňajúcou spoločné územie, historickú skúsenosť, sociálnu interakciu a prevládajúce morálne normy, hodnoty a tradície.³⁴ V prípade územnej samosprávy sa občan stáva jej súčasťou automaticky.³⁵ Práve uvedený spôsob vzniku spolupatričnosti občana, obyvateľa k územiu na ktorom žije prehľbuje jeho vzťah a záujem o riadenie miestnych záležitostí.

Ak by sme vnímali územnú identitu ako súbor znakov a vzťahov, väzieb spoločenstva (komunity) k určitému územiu, ktoré sú istým spôsobom jedinečné (názov a symboly, historicko-kultúrne charakteristiky, jazykové prvky, hranice, zvyklosti), odlišujú ju od iných komunít na inom teritóriu, a zároveň odôvodňujú ochranu jej samosprávy, potom by zmeny územných municipiálnych hraníc mali prejsť procesom predchádzajúcej komunitnej konzultácie. Rovnako by tu nemalo dochádzať k takým zásahom, ktoré nerešpektujú podstatu danej miestnej samosprávy a ich následkom by mohlo byť vyprázdnenie obsahu práva tohto spoločenstva na samosprávu. Pri takto vymedzenej územnej identite možno naraziť na najväčší problém, ktorý trápí slovenskú samosprávu, a to, že väčšina z obcí má predstavu ako naplniť definíciu územnej identity svojej obce. Zároveň však nemožno prehliadať, že v Slovenskej republike sú oblasti, územia, kde sa objektívne dá naplniť znakmi definícia územnej identity. Tu narážame na procesné hranice nastavené v ústavnom systéme, že územné zmeny v rámci reformy by mali byť predvídateľné, transparentné a mali by rešpektovať požiadavku na participáciu obcí, resp. VÚC o vlastnom postavení.

Implementácia decentralizácie v praxi nie vždy korešponduje s verejným očakávaním. Existuje viacero problémov, ktoré bránia miestnym samosprávam efektívne vykonávať ich funkcie a zároveň obmedzujú zmysluplnú účasť zainteresovaných strán na tvorbe a implementácii politík. Patrí sem nedostatok

³³ Európska charta miestnej samosprávy čl. 5:

„ Článok 5 – Ochrana územných hraníc miestnych orgánov

So zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum.“

³⁴ SEMIGINA, Tetyana – MAIDANNYK, Olena – ONISCHYK, Yuriy – ZHURAVEL, Yaroslav: Local Self-Government Reforms in Europe: Legal Aspects of Considering the Communities' Social Identity. In: Juridical Tribune – Tribuna Juridica, Vol. 10, No. 2 (2020), s. 207–221.

³⁵ MUNKOVÁ, Veronika In VRABKO, Marián a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2025, s. 133.

finančných zdrojov, technické problémy, inštitucionálne nedostatky, ako je obmedzená participácia a konflikty medzi jednotlivými zainteresovanými stranami, ako aj deficit politického líderstva.³⁶ Aktuálne jeden z najpálčivejších problémov samosprávy je to, že nie všetky obce dokážu využívať zverené originálne kompetencie. Dôvody sú rôzne: veľkosť obce vzhľadom na nízky počet obyvateľov nepotrebuje napríklad zriadiť školu, zdravotnícke zariadenie, či obecnú políciu. Obec by aj potrebovala využívať kompetenciu, avšak nemá administratívny aparát na jej zabezpečenie, resp. nemá dostupné zdroje financovania. V odbornej verejnosti sa možno stretnúť aj s otázkou, či má mať obec status obce, ak nevykonáva originálne kompetencie. Z ústavnoprávneho hľadiska by som vnímala odpoveď na túto otázku v intenciách vymedzenia základnej jednotky samosprávy ústavodarcom, čo však nemá dopad na status jednotky, ale skôr na efektivitu organizácie územnej samosprávy. Zrejme aj s touto otázkou sa chce vysporiadať avizovaná reforma s možnosťou odstupňovania kompetencií obcí. Ak ústavodarca objektívnym spôsobom dokáže v ústave obhájiť prerozdelenie kompetencií podľa veľkosti, je to v poriadku. Ak však ústavodarca vytvorí jednotku samosprávy a až zákon bude diferencovať jej kompetencie podľa veľkosti, čo sa v konečnom dôsledku v praxi môže meniť v čase podľa aktuálneho počtu obyvateľov, zrejme nastáva problém v nerešpektovaní rovnosti v prístupe ústavodarcu, či môže to naraziť na zákaz svojvôle a nerešpektovanie princípu predvídateľnosti a legitímnych očakávaní. Ešte je otázne, či budú pre takýto systém nastavené rovnaké kritéria obsadzovania zastupiteľských orgánov, volebný systém. Nerovnaké právomoci rovnakých jednotiek môžu mať tiež dopad na záujem uchádzať sa o úrad, čo rovnako v sebe nesie diskriminačný potenciál.

V rámci modernej spoločnosti musíme riešiť aj digitalizáciu a využívanie umelej inteligencie, kde v záujme právnych garancií budeme smerovať k opaku základu demokracie, t.j. centralizácii ako spôsobu riadenia pri distribúcii informácií. Využívanie digitálnych nástrojov a umelej inteligencie na lokálnej úrovni je nevyhnutnou požiadavkou doby, avšak tu je ústavnoprávna realita taká, že sme na ňu aktuálne nie veľmi pripravení a snaha kontrolovať ich využívanie vo verejnom záujme sa môže miestami dostať do kontradikcie s niektorými princípmi demokratického a právneho štátu.

Záver

Verejné služby zahŕňajú základné ľudské potreby nevyhnutné na prežitie a rozvoj, vrátane vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, pracovných a sociálnych benefitov,

³⁶ NISHIMURA, Kohei: How Does Decentralization Affect the Performance of Municipalities in Urban Environmental Management in the Philippines? In: *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 20, No. 4 (2022), s. 715.

ktoré tvoria dôležitú súčasť systému verejného blahobytu poskytovaného miestnou samosprávou.³⁷ Kvalita miestnych verejných služieb sa vzťahuje na rozsah a mieru, v akej sú občanom garantované ich práva. Navyše, keďže verejná služba predstavuje určitú formu redistribúcie, jej rovnosť prispieva k znižovaniu príjmových rozdielov a k podpore sociálneho a ekonomického rozvoja, a to udržateľným a spravodlivým spôsobom.³⁸ Súčasná situácia s fungovaním slovenských obcí potvrdzuje potrebu územnosprávnej reformy. Doposiaľ zákonodarcom preferovaná medziobecná spolupráca ako alternatíva k zlučovaniu nezaznamenala v slovenskej obecnej praxi nejaký extrémny úspech. Preto ostáva do budúcnosti nevyhnutné uskutočniť reformu spôsobom, aby na jednej strane plne rešpektovala územnú identitu územných spoločenstiev tak, aby mohli naplno uplatňovať svoje právo na samosprávu. Zároveň je však potrebné navrhnúť zlučovanie obcí, resp. ich transformovanie do nových jednotiek tak, aby vedeli efektívne zabezpečiť verejné služby na miestnej úrovni a tiež vytvoriť udržateľné celky, ktoré by zároveň garantovali miestne plánovanie a demokraciu. Nastavenie spoločnosti prijať návrh reformy je v praxi výrazne determinovaný verejným a politickým diskurzom v aktuálnom čase. Občianska spoločnosť je na reformné aktivity, ktoré sa ich bezprostredne dotýkajú citlivá, vníma ich najmä optikou ekonomického benefitu a optikou výkonu miestnej politiky, miestnej demokracie. Aktuálny ústavný základ územnej samosprávy zodpovedá európskemu štandardu a malo by to tak ostať. Rovnako by sa v akejkoľvek reforme malo rešpektovať právo územného spoločenstva na samosprávu pri rešpektovaní jeho územnej identity. To však neznamená, že zákonodarca nemôže redukovať počet obcí, práve naopak efektívne prevedenie reformy by malo prispieť k naplneniu ústavného konceptu práva na samosprávu v kontexte zadefinovanej územnej identity ako jedného z prvkov tvoriacich obsah územnej samosprávy. Reforma je možná, ale musí byť v súlade s konceptom materiálneho jadra práva na samosprávu, proporčionalitou a procesnými garanciami. V rámci reformy by sa mal zákonodarca jednoznačnejšie vysporiadať s problémom, ktorý v sebe zahŕňa súčasná implementácia decentralizácie, kde sa preniesli početné úlohy na miestnu samosprávu v súlade s princípom subsidiarity, avšak pretrvávajú problémy s prekrývaním kompetencií, ktoré ovplyvňujú koordináciu medzi štátnou a lokálnou úrovňou. Táto oblasť úpravy sa pri súčasnom ústavnom vyjadrení dá veľmi vhodne doplniť a špecifikovať.

³⁷ CEPIKU, Denita – MASTRODASCIO, Marco: Equity in Public Services: A Systematic Literature Review. In: Public Administration Review, Vol. 81 (2021), s. 1020.

³⁸ MAO, Zhengang – ZHU, Yong: Does E-Government Integration Contribute to the Quality and Equality of Local Public Services? Empirical Evidence from China. In: Humanities and Social Sciences Communications, Vol. 12 (2025), <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04539-y>

Zoznam použitej literatúry

1. BÁRÁNY, Eduard: (Ne)určitosť textu v ústavnom práve. In: OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina – MAJERČÁK, Tomáš (eds.): Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky. VI. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2018, s. 209–218. ISBN 978-80-8152-691-6.
2. BROŽ, Jan: Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy. In: ANTOŠ, Marek – WINTR, Jan (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. s. 33–47. ISBN 978-80-87576-42-2.
3. BUENDÍA-CARILLO, Daniel – NAVARRO-GALERA, Andrés – LARA-RUBIO, José – GÓMEZ-MIRANDA, María E.: Understanding the Relationship Between Municipal Structure and Size, Depopulation and Default Risk. In: Public Budgeting & Finance, Vol. 45, No. 3 (2025), s. 110–128. ISSN 0275-1100. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12400>
4. CEPIKU, Denita – MASTRODASCIO, Marco: Equity in Public Services: A Systematic Literature Review. In: Public Administration Review, Vol. 81 (2021), s. 1019–1032. ISSN 0033-3352. <https://doi.org/10.1111/puar.13402>
5. DINSTEIN, Yoram: Collective Rights of Peoples and Minorities. In: The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 25, No. 1 (1976), s. 102–120. ISSN 0020-5893.
6. DOMARADZKI, Stanisław – KHVOSTOVA, Maryna – PUPOVAC, Dario: Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse. In: Human Rights Review, Vol. 20 (2019), s. 423–443. ISSN 1524-8879. <https://doi.org/10.1007/s12142-019-00565-x>
7. DWORKIN, Ronald: Když se práva berou vážně. Praha: Oikoymenth, 2001. 452 s. ISBN 80-7298-013-5.
8. FREEMAN, Michael: Are There Collective Human Rights? In: Political Studies, Vol. 43, No. 1 (1995), s. 25–32. ISSN 0032-3217.
9. GREEN, Leslie: Two Views of Collective Rights. In: Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol. 4, No. 2 (1991), s. 315–328. ISSN 0841-8209
10. HIGDEM, Ulla – HØYER, Hans Chr. – LESJØ, Jon Helge – MØNNESS, Neslein E.: Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms – The Case of Inland Norway. In: Lex Localis – Journal of Local Self-Government, Vol. 18, No. 2 (2020), s. 271–292. ISSN 1581-5374. Dostupné na: <https://lex-localis.org/index.php/LexLocalis/article/view/1274/632>
11. JONES, Peter: Group Rights. In: ZALTA, Edward N. (ed.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2016 Edition). Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2016. ISSN 1095-5054. Dostupné na: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/rights-group/>

12. KLÍMA, Karel a kol.: Veřejná subjektivní práva. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016. 312 s. ISBN 978-80-7468-092-3.
13. MAO, Zhengang – ZHU, Yong: Does E-Government Integration Contribute to the Quality and Equality of Local Public Services? Empirical Evidence from China. In: *Humanities and Social Sciences Communications*, Vol. 12 (2025), Article 242. ISSN 2662-9992. <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04539-y>
14. NISHIMURA, Kohei: How Does Decentralization Affect the Performance of Municipalities in Urban Environmental Management in the Philippines? In: *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 20, No. 4 (2022), s. 715–738. ISSN 1581-5374. Dostupné na: <https://lex-localis.org/index.php/LexLocalis/article/view/1734/785>
15. PANARA, Carlo: Conclusion – The Contribution of Local Self-Government to Constitutionalism in the Member States and in the EU Multi-Layered System of Governance. In: PANARA, Carlo – VARNEY, Michael R. (eds.): *Local Government in Europe: The “Fourth” Level in the EU Multi-Layered System of Governance*. London – New York: Routledge, 2013, s. 371–394. ISBN 978-1-138-93004-9.
16. POŠVÁR, Jozef: *Obecné pojmy správneho práva*. Brno: Československý akademický spolek – Právník, 1946. 128 s.
17. RAMCHARAN, Bertrand G.: Individual, Collective and Group Rights: History, Theory, Practice and Contemporary Evolution. In: *International Journal on Group Rights*, Vol. 1, No. 1 (1993), s. 27–43. ISSN 0927-5940. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/24674494>
18. RAZ, Joseph: Human Rights without Foundations. In: BESSON, Samantha – TASSIOULAS, John (eds.): *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010. S. 321–338. ISBN 978-0-19-920858-6.
19. RAZ, Joseph: *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1986. 480 s. ISBN 0-19-824807-5.
20. ROSE, Lawrence – PETTERSEN, Per Arnt: Endringer i kommunestrukturen. Hva skiller motstanderne fra de velvillige? In: SAGLIE, Jo – BJØRKLUND, Tor (eds.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005, s. 288–318. ISBN 82-05-33680-4.
21. SEMIGINA, Tetyana – MAIDANNYK, Olena – ONISCHYK, Yuriy – ZHURAVEL, Yaroslav: Local Self-Government Reforms in Europe: Legal Aspects of Considering the Communities’ Social Identity. In: *Juridical Tribune – Tribuna Juridica*, Vol. 10, No. 2 (2020), s. 207–221. ISSN 2247-7195. Dostupné na: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10v2/3.%20Semigina%20et%20al.pdf>
22. TRELLOVÁ, Livia – VRABKO, Marián: Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022. 196 s. ISBN 978-80-7502-617-0.
23. TRELLOVÁ, Livia: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 228 s. ISBN 978-80-8168-939-0.

24. TRELLOVÁ, Livia: Ústavný princíp územnej samosprávy pod vplyvom judikatúry Ústavného súdu SR. In: Bratislavské právnické fórum 2018 [elektronický dokument]: Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 131–142. ISBN 978-80-7160-534-9.
25. VERNARSKÝ, Martin: Právo obce na samosprávu ako subjektívne právo. In: VERNARSKÝ, Martin – KRÁL, Rastislav – MITAL', Ondrej – VOLOCHOVÁ, Jana (eds.): Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2019. S. 65–76. ISBN 978-80-8152-806-4.
26. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025. 344 s. ISBN 978-80-8232-068-1.
27. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 55/00 z 19. decembra 2000.
28. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 5/97 z 19. novembra 1997.
29. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 103/03 z 28. mája 2003.
30. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 5/2012 z 22. januára 2014.
31. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.
32. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.
33. Nález Ústavného soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 34/02 z 5. februára 2003. Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, s. 141 a nasl. (č. 53/2003 Sb.).

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Livia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, katedra ústavného práva