

# Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? Local Self-government as „fourth power“ in a state?

Lívia Trellová

## Abstract

As part of this contribution, the author aims to refer to the important role of local self-government in a modern democratic state. The local self-government is an autonomous kind of power, as the extent of its power exceeds its administration and covers all local public affairs, including the exercise of public authority. The very specific nature of local self-government leads the author to consider whether it can be a part of a separation of powers in the state. Can it be considered to overcome the classic model of separation of powers and to grant the role as "fourth power" to the local self-government? The article attempts to argue in favor of such an idea, but also to point out the possible practical impact of such an idea in the conditions of the Slovak Republic.

**Keywords:** local self-government, constitutional principles, the separation of powers, democracy

## Úvod

Jednotlivec ako ľudská bytosť uspokojuje svoje potreby pre život a prácu predovšetkým vo svojej miestnej komunite. V sociologickej teórii je miestnou komunitou špecifická sociálna skupina žijúca v konkrétnej oblasti, ktorej členovia sú prepojení územnou blízkosťou a podľa toho vzájomnými potrebami a aktivitami. Podľa Eugena Pusića je miestna komunita špecifickým sociálnym systémom s vlastnými prvkami v interakcii s oblasťou, ľuďmi v oblasti, potrebami ľudí, vzájomnými aktivitami pri plnení ich potrieb a povedomia o príslušnosti k miestnej komunite (PUSIĆ, 1963, s. 21-23). V záujme splnenia spoločných potrieb ľudí v miestnej komunite sa formujú rôzne inštitúcie, prostredníctvom ktorých sa organizujú rôzne spoločenské aktivity. Jednou z tých inštitúcií, ktoré v priebehu historického vývoja spoločnosti sa zorganizovali a potvrdili ako demokratická inštitúcia občanov v miestnej komunite, čiže v miestnom spoločenstve, je miestna (územná) samospráva (PEJANOVIĆ, 2005, s. 188). V súčasnosti sa miestnou samosprávou označuje v širšom slova zmysle zverenie správy miestnych záležitostí reprezentatívnym orgánom spoločenstva, ktorých sa priamo dotýkajú tieto záležitosti, funkcie, ktoré vykonávajú na vlastnú zodpovednosť a preto zvyčajne bez inštrukcií a príkazov od vyšších miestnych autorít. Miestna samospráva ako politická a právna inštitúcia sa vytvára v podobe obce ako základnej jednotky územnej samosprávy. Základným

subjektom územnej samosprávy sú ľudia, ktorí žijú v miestnych komunitách a ich spoločné záujmy vyplývajúce zo spoločného života na tom istom území.

Územné spoločenstvá existovali ako pôvodná forma organizácie v spoločnosti mnoho storočí predtým ako sa štát začal venovať ich správe. Pri územnej samospráve je špecifikom to, že rozsah jej moci presahuje správu, a pokrýva všetky miestne verejné záležitosti vrátane výkonu verejnej moci. (RUANO, J.M., PROFIROIU, M., 2017, s. 422). Miestna samospráva býva spravidla charakterizovaná ako najnižšia úroveň verejnej správy v štáte. Miestna samospráva má za cieľ priviesť vládu ku jej základom, akoby koreňom a umožniť občanom efektívne sa zúčastňovať na rozhodovaní, ktoré ovplyvňuje ich každodenný život. Ako úroveň, ktorá je najbližšie k občanom, má miestna samospráva v zásade omnoho lepšiu východiskovú pozíciu ako ústredná vláda pokiaľ sa má zaoberať záležitosťami, ktoré vyžadujú miestne vedomosti a reguláciu na základe miestnych potrieb a priorít.

Ideál územnej samosprávy implikoval demokratickú účasť občanov na rozhodovacích procesoch, pokiaľ ide o ich záujem o miestne komunity. Jedným z najdôležitejších záujmov občanov je vytvorenie podmienok pre zamestnanosť a priemysel. Z tohto hľadiska miestne orgány: obecné zastupiteľstvo, starosta obce a obecná administratíva majú nenahraditeľnú rozvojovú funkciu v najširšom kontexte miestneho hospodárskeho rozvoja a rozvoja demokracie v celej spoločnosti. Špecifikom orgánov územných samosprávnych celkov je to, že nesledujú vo svojej činnosti celospoločenský záujem, ale sa sústreďujú na napĺňanie potrieb a realizáciu úloh miestneho, resp. regionálneho charakteru. Existencia rôznych záujmov na miestnej, resp. regionálnej úrovni je len potvrdením výskytu pluralizmu záujmov, ktorý sa dlhodobo diskutuje v odborných kruhoch. Územná samospráva má schopnosť rozvíjať a podporovať úlohu občanov v participatívnej a zastupiteľskej demokracii.

## **Deľba moci v štáte**

V západnej politickej teórii je myšlienka deľby moci v štáte spravidla spájaná s prácou Montesquieu, i keď vo všeobecnosti sa akceptuje, že príbuzné idey sa objavili už v skorších prácach iných autorov. Myšlienka deľby moci a obmedzenia moci je jeden z najstarších a vo svetovom meradle uznávaných princípov právneho štátu. Cieľom tejto myšlienky je zabrániť koncentrácii a zneužitiu moci v štáte a zabezpečiť vyvažovanie mocí a účinnú kontrolu moci a jej výkonu. Existujú názory, že touto myšlienkou sa zaoberal vo svojom diele už Aristoteles (konceptcia trojdelenia moci medzi poradnou mocou, úradníkmi a súdmi). Isté však je, že do popredia sa dostala táto otázka v predrevolučnej politickej spisbe, najvýraznejšie v tejto oblasti pôsobí odkaz z diela J. Locka a Ch. Montesquieu. Prínos Montesquieu bol predovšetkým v rozpracovaní funkčnej deľby moci v štáte, a to i keď sa v minulosti zaoberal konceptom zmiešanej vlády a systémom bŕzd a protiváh. Moderní autori preto typicky pripisujú tripartitnú

kategorizáciu funkčnej delby moci na legislatívnu, exekutívnu a súdnu moc priamo Montesquieu. Jeho model uznal nevyhnutné prekryvanie právomocí a naozaj ho požadoval určitým spôsobom (ako napr. s právom veta voči zákonom) ako mechanizmus, pomocou ktorého by moci mohli navzájom kontrolovať svoje činnosti. Napriek tomu sa Montesquieu domnieval, že jadro každej funkcie by malo byť malo ponechané pre to dezignovanej, určenej zložky moci, trochu esenciálna myšlienka, pre ktorú bol kritizovaný. (ROSENFELD, M., SAJÓ, A., 2013, s. 550).

Rozdelenie moci v ústavnom štáte ho neoslabuje, ale naopak posilňuje. Puristická a do značnej miery veľmi zjednodušená delba moci na tri zložky, kde každá zložka sa obmedzuje na zodpovedajúce funkcie, a každá má vlastné personálne obsadenie, sa stala „čistou doktrínou“. Karikatúra rozdelenia moci sa stala súčasťou všeobecnej znalosti, a to napriek tomu, že žiaden zo seriózných teoretikov ju výslovne v takejto striktnnej podobe neformuloval, ani v praxi v takejto podobe nefunguje.

Ústavy vytvárajú "vnútorné rezervy súdržnosti, povinnosti a legitímnosti" (THORNHILL, 2011, s. 2), ktoré robia štáty viac, nie menej, silné; umožňujú štátom toľko, ako ich obmedzujú. Vývoj priniesol potrebu zdôrazniť čiastočnú delbu moci, kde významnú úlohu zohráva systém bŕzd a protiváh zakotvených v ústavnej úprave štátu, čo sa prejavuje v podobe pozitívnej kontroly medzi jednotlivými zložkami moci. Každá zložka moci realizuje priamu kontrolu nad ostatnými zložkami moci v štáte. Právomoci, ktoré sú obsahom jednotlivých zložiek moci sú zámerne vytvorené tak, aby sa v určenej miere vzájomne prekryvali. Koncept delby moci si výslovne žiada určité presahy nad rámec hraníc zásadnej právomoci. Slovom A. Bröstla prelomenie klasického modelu znamená aj to, že jedna moc nielenže pôsobí na druhú, ale dokonca preberá výkon jej funkcií (právomocí). Dochádza k tomu napríklad tak, že vláda tvorí svojimi nariadeniami všeobecne záväzné právo alebo, že si v rámci voľnej jurisdikcie prisvojuje určité formy správy. Z iného pohľadu (napr. v dôsledku schvaľovania tzv. vykonávacích zákonov - *Massnahmegesetze; measure laws*) sa zdá, že práve rýchla zmena spoločenských pomerov vyžaduje pružnejšie reakcie a relativizuje hodnotu pôvodných pilierov koncepcie delby moci. (BRÖSTL, A., 2013, s. 182-183).

Princíp delby moci v štáte sa môže naplno uplatniť len vo vzťahu k princípu demokracie v štáte, nakoľko jeho realizácia je plnohodnotne možná len v pluralitnej demokratickej spoločnosti. Fínsky ústavný právnik Kaarlo Tuori tvrdí, že v demokratickom právnom štáte sa ľud „ľud známy z osvietenieckého princípu suverenity ľudu zmenil na aktívnu a diskutujúcu pluralistickú občiansku spoločnosť“. Realizácia myšlienky demokratického právneho štátu si zreteľne žiada aj nové inštitucionálne, právne upravené riešenia. Mali by sa týkať decentralizácie a delegovania moci. (TUORI, K., 2015, s. 78-108). Pretože princíp demokracie

a delby moci istým spôsobom obhajuje primárnu, či dokonca exkluzívnu, kompetenciu zákonodarcu. Princiálne sa ústavne musí venovať náležitá pozornosť riadnemu naplneniu princípov demokracie, delby moci a miestnej samosprávy. (TUORI, K, 2011, časť II, s. 6) Delba moci v štáte z inštitucionálneho hľadiska sa zvykne chápať aj ako tzv. horizontálna delba moci. (napr. CIBULKA, L., s. 47 a nasl.). Podľa J. Drgonca horizontálna delba moci vyjadruje delbu moci vo vnútri štátnej moci a vnútri samosprávnej moci podľa povahy činnosti, ktorú jednotlivé orgány vykonávajú. (DRGONEC, J., 2018, s. 267). Zároveň charakterizuje delbu moci v tom zmysle, že jej podstatou je vytvorenie takej organizačnej štruktúry štátu, v ktorej sa vytvoria inštitúcie spôsobilé efektívne uplatňovať vymedzený podiel na všetkej moci existujúcej v spoločnosti pri zachovaní rovnováhy medzi zriadenými inštitúciami tak, aby ani jedna z moci v spoločnosti nemohla strhnúť na seba rozhodujúci podiel na verejnej moci, aby nemohla koncentrovať (absolutizovať) moc v štáte vo svojich rukách, a preto aby nemohla ostatným zložkám moci diktovať ako budú uplatňovať zverenú pôsobnosť. Pre tento cieľ sa vytvárajú brzdy a protiváhy medzi jednotlivými zložkami. (DRGONEC, J., 2018, s. 278). V európskych kontinentálnych modeloch sa hovorí o oddelení moci alebo oddelení funkcií, ktorého účelom je ochrana základných práv a slobôd občanov.

V ústave štátu je delba moci v štáte vyjadrená, či už výslovné alebo v podobe implikovanej delby moci tak, ako je to v prípade Slovenskej republiky. Myšlienky Montesquieu o delbe moci mali bezprostredné, hlboké a trvalé pôsobenie. Spoločenský a politický vývoj však dlhodobo naznačuje, že v právnej teórii nastal čas uvažovať o prekonaní trojdelenia moci v štandardnej podobe. Jednou z možných alternatív, ktorá prichádza v úvahu, je usporiadanie štátnej moci na štyri zložky, kde na pozíciu „štvrtej moci“ umiestnime územnú samosprávu. Dôvodom pre takéto úvahy je úloha, pozícia a vzrastajúci význam tejto v podstate autonómnej zložky verejnej moci, i keď čiastočne podlieha výkonnej moci. Je na zváženie, či práve táto koncepcia by neumožnila prekonať podstatu nedostatkov, ktorú sú logickým dôsledkom „prežívania“ a lipnutia na zachovávaní trojdelenia moci v modernom štáte.

Právni teoretici dlhodobo diskutujú o možných spôsoboch usporiadania moci v modernom ústavnom štáte. V slovenskej teórii sa v ostatnom čase podrobnejšie alternatívami o možných spôsoboch prekonania trojdelenia moci v štáte zaoberal vo svojej práci J. Drgonec. (DRGONEC, J., 2018, s. 276-286), ten však neuvažoval o prisúdení pozície „štvrtej moci“ územnej samospráve. V celosvetovom meradle výraznejší ohlas zaznamenala práca B. Ackermana, kde sa tento uznávaný predstaviteľ angloamerickej ústavnej teórie zaoberal kritériami na základe akých by prichádzalo v úvahu usporiadať moc v štáte. Vo svojej práci nastolil otázku ohľadne troch legitimizujúcich ideálov, ktoré môžu pomôcť pri hľadaní odpovede na otázku: "Oddelenie moci v mene čoho, resp. na akom základe?".

Podľa B. Ackermana je prvým ideálom *demokracia*. Jedným alebo druhým spôsobom môže oddelenie slúžiť (alebo brániť) projektu samosprávy. Druhým ideálom je *odborná spôsobilosť*. Demokratické zákony zostávajú čisto symbolické, ak ich súdne orgány a byrokracie nemôžu implementovať relatívne nestranným spôsobom. Tretím ideálom je *ochrana a posilnenie základných práv*. Bez nich sa demokratické pravidlo a odborná administratíva môžu ľahko stať motormi tyranie. Možno stačí nabrať odvahu pri predstavovaní nových spôsobov oddelenia moci. Sme len v počiatočnom štádiu zvládania troch veľkých výziev moderného veku: urobiť z ideálov zvrchovanosti ľudu dôveryhodnú realitu v modernej vláde, neustále prehodnocovať ideál byrokratických odborných znalostí a integrity a chrániť základné liberálne práva prostredníctvom zabezpečenia základných zdrojov na osobnostný rozvoj každého, či každého občana. Uctíme si Montesquieua a Madisona najlepšie tým, že budeme hľadať nové ústavné formy, ktoré zvládnu tieto výzvy, dokonca aj za cenu prekonania známych trinitárnych formulácií. (ACKERMANN, B., s. 639-640, 725).

Vychádzajúc z týchto legitimizujúcich ideálov sa snažím poukázať na možnosti odôvodnenia územnej samosprávy ako samostatnej zložky moci v štáte. Demokracia je ponímaná ako schopnosť spoločenstva slobodne si stanoviť formu štátu, v ktorom bude žiť, ktorá bude vyjadrená v ústave, teda demokracia je schopnosť spoločenstva slobodne si dať ústavu. Demokracia v najvyššobecnejšej rovine ako demokratická forma realizácie štátnej moci- ústavný systém reprezentatívnej demokracie, inštitúty priamej demokracie, základy volebného systému a postavenie politických strán v spoločnosti a štáte. Legitimita orgánov miestnej samosprávy je z tohto pohľadu na najvyššej možnej úrovni, nakoľko orgány obecnej samosprávy sú priamo volené obyvateľmi obce. Pri druhom ideáli, odbornej spôsobilosti, je vhodné vzhľadom na špecifický charakter tejto súčasti verejnej správy, ponechať na zabezpečovanie miestnej štátnej správy. Do tretice je kritériom zabezpečovanie a posilnenie základných práv. Miestni predstavitelia sú teda v každodennej práci zodpovední za širokú škálu otázok ľudských práv. Táto práca je však zriedka vnímaná ako realizácia ľudských práv, a to aj orgánmi, aj zo strany verejnosti. Z toho vyplýva, že ľudské práva sú vo väčšine politik a postupov na miestnej úrovni naďalej vzdialené ako referenčný rámec alebo analýza, zatiaľ čo v praxi môžu byť v skutočnosti ľudskými právami. V tejto súvislosti je potrebné mať na pamäti, že skutočný účinok ľudských práv sa prejavuje na miestnej úrovni.

Povinnosti miestnej samosprávy v oblasti ľudských práv sledujú klasickú tripartitnú typológiu záväzkov štátov v oblasti ľudských práv, konkrétne povinnosť rešpektovať, povinnosť chrániť a povinnosť plniť. Povinnosť rešpektovať znamená, že miestni úradníci nesmú porušovať ľudské práva prostredníctvom svojej vlastnej činnosti. Vyžaduje sa, aby sa miestna vláda zdržala zasahovania do využívania práv a slobôd všetkých osôb v rámci svojej jurisdikcie. Napríklad v súvislosti so slobodou náboženského vyznania nemôže miestna

samospráva zakázať náboženským spoločenstvám, aby za povolenými obmedzeniami používali verejné námestie alebo mestské budovy na náboženské oslavy. Pokiaľ ide o právo na zdravie, miestna vláda nesmie zbaviť určité komunity alebo skupiny prístupu k zdravotníckym zariadeniam. Povinnosť chrániť vyžaduje opatrenia, ktoré zabezpečia, aby tretie strany neporušovali práva a slobody jednotlivca. Napríklad od miestnych úradov sa vyžaduje, aby prijali opatrenia na zabezpečenie toho, aby študenti nebránili iným študentom navštevovať školu. Povinnosť chrániť môže vyžadovať vytvorenie bezpečnejšieho mestského prostredia, ktoré znižuje riziko násillia, napríklad voči ženám. Povinnosť plniť znamená, že miestna samospráva musí podniknúť pozitívne kroky na uľahčenie využívania práv a slobôd. Miestne orgány sú napríklad povinné naplniť právo na vzdelanie prostredníctvom udržiavania dobrého vzdelávacieho systému. Aby sa splnila povinnosť dodržiavať právo jednotlivcov na to, aby neboli diskriminovaní, môžu sa vytvoriť miestne mechanizmy v oblasti ľudských práv, ako sú ombudsmani alebo špecializované antidiskriminačné agentúry (Správa Poradného výboru Rady pre ľudské práva).

Územná samospráva vychádza z troch základných myšlienok: miestne authority si majú prijať svoju vlastnú administratívnu štruktúru, ktorej zveria vlastné oprávnenia, moc, a majú si slobodne spravovať vlastné záležitosti, čo vylučuje subordináciu voči iným orgánom a použitie metód spojených s princípom hierarchie (PASTOR, J.S., NEMERY, J., 1999, s. 15-16). Nadväzujúc na to, usporiadanie štátnej moci do štyroch zložiek, by sme mohli tiež založiť na rozvinutí dvoch základných zásad vo všeobecnosti platných pre delbu moci. Pre teóriu delby moci sú rozhodujúce dve zásady: zásada nezávislosti moci (ich oddelenosť a samostatnosť) a zásada rovnováhy moci a vzájomných brzd medzi nimi. Ak by sme v tomto duchu zvažovali územnú samosprávu ako štvrtú zložku moci v Slovenskej republike, pokúsim sa poukázať na praktický aspekt zabezpečovania konkrétnych aspektov uvedených základných zásad na slovenskej komunálnej úrovni. Ak vychádzame z definovania nezávislosti moci ako

- i) výkon jednotlivých moci osobitnými orgánmi, navzájom nepodriadenými; na úrovni obce sa to prejavuje v podobe existencie zastupiteľského zboru v podobe obecného zastupiteľstva a starostu obce ako výkonného orgánu obce;
- ii) nezlučiteľnosť týchto moci v rukách jedného štátneho orgánu, resp. ich predstaviteľov (inkompatibilita); je zabezpečená inštitútom nezlučiteľnosti funkcií, kde legislatíva vyslovene predpokladá inkompatibilitu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s úradom starostu obce;
- iii) nezávislé nadobúdanie moci (presnejšie právomocí a pôsobnosti) orgánmi (resp. nositeľmi) jednotlivých moci od orgánov (resp. nositeľov) druhej moci; v tomto smere je spôsob ustanovovania osôb do funkcie starostu aj poslancov obecného

zastupiteľstva ponechaný na priamu voľbu obyvateľov obce, čiže ich kreácia nie je vzájomne podmienená.

- iv) vzájomná nezodpovednosť orgánov reprezentujúcich jednotlivé moci. Dôsledkom nezávislosti moci a ich *vzájomnej právnej nezodpovednosti* je, že orgán jednej moci nemôže privodiť odvolanie predstaviteľa druhej moci (konkrétne starosta nemôže privodiť odvolanie obecného zastupiteľstva a platí to aj obrátene).

Zásada nezávislosti moci je možná len na základe rovnováhy moci a vzájomných brzd (jedna moc pôsobí tak, aby bola brzdou vo sfére druhej moci). Koncept samosprávy je založený na myšlienke, že moc má byť limitovaná a nie absolútnej povahy. Systém kontroly existuje s cieľom zabezpečiť prekročenie limitov a garancií zachovania rovnováhy medzi verejným záujmom, záujmom spoločenstva a individuálnymi právami, stanovených autormi ústavy a práva. Za mechanizmy, ktoré by sa dali označiť ako brzdy moci v rámci systému územnej samosprávy, možno považovať existenciu sistačného práva starostu obce voči uzneseniam obecného zastupiteľstva; existenciu orgánu obecného kontrolóra. Tento systém dopĺňajú ďalšie brzdy a protiváhy vo vzťahu k ústavným orgánom a súdnej moci, a to v podobe protestu prokurátora, veľmi významne tu pôsobia správne súdnictvo, a rovnako významne tu funguje tzv. komunálna ústavná sťažnosť podľa čl. 127a Ústavy SR (ústavná sťažnosť orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy).

Priznať územnej samospráve pozíciu štvrtej moci predstavuje narušenie klasickej tripartície moci v štáte, avšak možno to chápať ako nevyhnutný dôsledok vývoja demokratickej spoločnosti. Inšpiratívne pôsobí v tomto kontexte názor E. Barány, podľa ktorého na úrovni národných štátov uvedené trojdelenie moci pretrváva, ale objavujú sa subjekty verejnej, ba i štátnej moci, ktoré z neho vybočujú. Snahy zaradiť nezávislé orgány pre reguláciu sieťových odvetví, prokuratúru, ombudsmana, či orgány typu slovenského Najvyššieho kontrolného úradu do jeho rámca sú náročnými a nepresvedčivými rovnako ako pokusy o štvor či viacdelenie štátnej moci. Signalizujú však novú situáciu, kedy sa trojdelenie štátnej moci stáva už „iba“ jadrom horizontálnej delby štátnej moci a táto predstavuje časť delby moci verejnej. Stáva sa zjavným, že „Delba moci však nemusí znamenať jej trojdelenie“. (BARÁNY, E., 2015, s. 31).

Myšlienka delby moci je od počiatku nepochybne považovaná za zmysluplnú koncepciu, avšak klasickí autori túto koncepciu v dobrom slova zmysle nevyčerpali. V súčasnosti zrejme musíme chápať delbu moci aj v zmysle ako podporu slobody, autonómie a (právnej) istoty jednotlivca (BARÁNY, E., 2015, s. 33). Štát je produktom vývoja a jeho zmien, ktorý sa premieta aj do konceptu liberálneho demokratického konštitucionalizmu, ktorý

je priestorom rôznych hodnôt, ktoré koexistujú v hlbokom napätí. Stručne povedané, rozdelenie moci prispieva k politickému poriadku tak pozitívne, ako aj negatívne. Negatívny argument je známy: porušovanie delby moci, hoci jemné a zdánlivo rozumné, môže otvoriť dvere nielen svojvoľnému fyzickému zlému zaobchádzaniu a zneužívaniu. Pozitívny argument je menej známy: porušovanie delby moci môže tiež brzdiť zámerné zlepšenia a adaptačné stratégie, ktoré sú možné len v rámci pružného a vyvíjajúceho sa právneho politického poriadku. Politický poriadok znamená nielen definitívne modely súladu a presadzovania, ale aj vzájomne závislý systém znakov a významov, v rámci ktorých sú politicky riešené problémy autorského úmyslu, pravdy alebo platnosti a kontextu aplikácie právnych textov. (CAMERON, M.A., 2013, s. 9)

Úvahy smerujúce k podpore myšlienky o štvrtej moci v štáte (podrobnejšie TRELLOVÁ, L., 2018) majú aj ďalší mimoprávny aspekt, ktorým je problém elektonizácie verejnej správy, či nesmierne progresívny vývoj umelej inteligencie. Spoločnosť rýchlo napreduje, nedokáže sledovať tempo vývoja technológií, čo môže vyústiť v stav nespokojnosti v spoločnosti, snahe centralizovať moc, zneužívať moc a informácie, príkladom veľkej hrozby je šírenie a ochrana osobných údajov (reakcia prijatie GDPR). Šírenie nových komunikačných technológií podkopáva monopoly vedomostí a prispieva k centralizácii moci podporovanej globalizáciou. (CAMERON, M.A., 2013, s. 165 a nasl.). Spoločnosť sa zrejme nevyhnutne bude musieť vrátiť k overeným hodnotám a jednou z nich je časom overené miestne spoločenstvo, ktoré dokáže práve pre svoju blízkosť k miestnemu obyvateľstvu nastoliť postupy a mechanizmy pre riadenie územnej jednotky, zvládnutie takýchto situácií, a to v záujme tohto spoločenstva.

Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v Slovenskej republike by sa v tomto postavení nemohla vyhnúť viacerým konotáciám a konzekvenciám. Slovenský ústavodarca vyhradil úprave otázok územnej samosprávy a jej postaveniu v spoločnosti samostatnú štvrtú hlavu Ústavy SR, ktorá predchádza úprave zákonodarnej, výkonnej aj súdnej moci (piata, šiesta a siedma hlava). Ak si uvedomíme, že hlava druhá upravuje základné práva a slobody občana (jednotlivca), tak sa len potvrdzujú slová I. Palúša, že z hľadiska systematiky a štruktúry ústavného textu ide o netradičné, skôr výnimočné, avšak trefné riešenie vytvárajúce ústavnú triádu: občan- obec (samosprávny kraj)- štát, teda trojstupnovosť verejnej moci konformnú s princípom subsidiarity. (PALÚŠ, I., 2010, s. 7). Na jednej strane teda ústavodarcom priznané exkluzívne postavenie moci územnej samosprávy v ústavnom systéme, na strane druhej množstvo otázok súvisiacich s jej postavením a rozsahom jej pôsobnosti.

V Slovenskej republike nie sme legislatívne nepripravení pre zavedenie delby moci v zmysle analyzovanej koncepcie, nakoľko legislatíva oddeľuje pri územnej samospráve originálnu moc od moci pri tzv. prenesenej štátnej správe. Legislatíva upravujúca originálnu



právomoc potencionálne vystupuje ako štvrtá moc, resp. takýmto spôsobom sa vytvoril jej potencionálny základ. Zákonodarca by vedel aj mohol pokračovať v rozvoji originálnej právomoci (štvrtej moci), v tomto smere už urobil prvé kroky v zákone Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a podobne aj v niektorých osobitných zákonoch. Existuje skôr pochybnosť o pripravenosti slovenskej spoločnosti na úplnú a bezprostrednú realizáciu štvrtej moci v štáte. Jedným z dôvodov môže byť, že časť slovenskej spoločnosti je odborne nepripravená a nespôsobilá pre bezprostrednú realizáciu moci. Zároveň druhým dôvodom je, že iná časť spoločnosti nemá dokonale rozvinuté morálne atribúty pre takto spravovanú spoločnosť. Na zváženie je odpoveď na otázku, či to vieme nahradiť, či vyriešiť rozvojom elektronizácie verejnej správy a umelej inteligencie, pričom však nemožno zabúdať na skutočnosť, že celý tento rozvoj originálnej právomoci (ako potencionálny základ štvrtej moci v štáte) je naviazaný a vo všetkých aspektoch prepojený s finančným zabezpečením, ktoré však dlhodobu nie je na požadovanej úrovni.

## **Záver**

Existencia územnej samosprávy je dôsledok sebalimitácie štátu v prospech územnej korporácie. Zamyslenie sa nad uznaním resp. neuznaním existencie „štvrtej moci“ v štáte nemusí vyústiť do prijatia názoru, že územná samospráva tvorí samostatnú moc v štáte, ale minimálne je všeobecne akceptovateľné tvrdenie, že sa vyčlenila v rámci systému trojdelenia moci ako osobitný typ moci, ktorý presahuje do ostatných zložiek moci. Ide o autonómny mocenský fenomén. Potvrzuje to etablovanie tohto inštitútu do ústavných systémov demokratických štátov, kde sa kladie dôraz v podmienkach reprezentatívnej demokracie na ponechanie možnosti rozhodovať o prostriedkoch a o formách realizácie moci, a to aj prostredníctvom územnej samosprávy. Na druhej strane, keď uvažíme formálne ústavnoprávne vyjadrenie samosprávy (predovšetkým územnej), právne a demokraticko - mocenské dôvody, možno však súhlasiť so slovami Karla Klímu, že „je to osobitná oddelená moc ústavná“ (KLÍMA, K., 2012, s. 108).

Samotný princíp delby moci, tak aby jeho vyjadrenie napĺňalo predovšetkým atribút funkčnosti a faktickej realizácie, si vyžaduje existenciu mechanizmu vzájomných bŕzd a protiváh s cieľom zabezpečiť rovnováhu moci v štáte. Pri územnej samospráve pritom vidieť korelácie s mocou zákonodarnou, a predovšetkým vo vzťahu k súdnej moci, ktoré majú v prevažujúcom rozsahu ústavnoprávne vyjadrenie. Delba moci sa vyznačuje mechanizmami, ktoré majú zabezpečiť oddelenie moci, ich nezávislosť v rámci jednotlivých odvetví moci. Delba moci v tom klasickom ponímaní chcela prispieť k efektívnosti výkonu verejnej moci, ale tiež k slobode, právnej istote ako aj uspokojeniu záujmov jednotlivcov.

## Literatúra

ACKERMAN, B.. 2000. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, Vol. 113, No. 3, s. 633-729

BARÁNY, E... 2015. Dôvod (y) zmien del'by moci. JIRÁSEK, J., WITKOWSKI, Z. (eds.): Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. česko-polského právníckého semináře. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, ISBN 978-80-87382-73-8

BRÖSTL, A. a kol.. 2013. Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, ISBN 978-807-3804-541

CAMERON, M.A.. 2013. Strong constitutions : social-cognitive origins of the separation of powers. New York: Oxford University Press, ISBN-13: 9780199987443

CIBULKA, L. a kol.. 2017. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-8168-7334

DRGONEC, J..2018. Ústavné právo hmotné. Bratislava: C.H.Beck, ISBN 978-80-89603-57-2

KLÍMA, K.. 2012. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-757-5

PALÚŠ, I., JESENKO, M., KRUNKOVÁ, A..2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-8129-003-9

PASTOR, J.S., NEMERY, J.. 1999. Council of Europe Steering Committee on Local and Regional Authorities : Supervission and Auditing of Local Authority's Action: Report. Strasbourg: Council of Europe Publishing

PEJANOVIĆ, M. 2013. Constitutional and legal role of local authorities in economic and infrastructural development of municipalities and cities in Bosnia and Herzegovina.

Akademija Nauka i Umjetnosti Bosne i Hercegovine. Dostupné na:

[www.anubih.ba/.../Pejanovic%20Constitutional%20and%20legal...](http://www.anubih.ba/.../Pejanovic%20Constitutional%20and%20legal...)

PUSIĆ, EUGEN. 1963. Lokalna zajednica (Local Community),Zagreb: Narodne novine

ROSENFELD, M., SAJÓ, A.. 2013. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. New York: Oxford University Press

Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee zo 7. augusta 2015 (Správa Poradného výboru Rady pre ľudské práva) dostupné na:

[https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/.../a\\_hrc\\_30\\_49\\_eng.docx](https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/.../a_hrc_30_49_eng.docx)

RUANO, J.M., PROFIROIU, M.. 2017. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, ISBN 3319324365

THORNHILL, CH.. 2011. Political Legitimacy: A Theoretical Approach Between Facts and Norms. Constellations Volume 18, No.2, Oxford: Blackwell Publishing, s.135-169

TRELLOVÁ, L.. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-8168-842-3

TUORI, K.. 2011. Ratio and Voluntas: The Tension Between Reason and Will in Law. New York: Routledge, ISBN 9781409420132

TUORI, K..2015.European Constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, ISBN 978-1-107-08709-5

#### **Adresa autora**

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.  
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
Katedra ústavného práva  
Šafárikovo námestie 6  
P. O. BOX 313  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika  
E-mail: livia.trellova@flaw.uniba.sk