

ŠTEFAN SISKOVÍČ

Trnava

Dva pohľady na pojem samosprávy

Úvod

Základným znakom samosprávy ako pojmu je, že ju vždy nevyhnutne spájame s existenciou určitej komunity — spoločenstva. Štát je viazaný na existenciu spoločnosti. Základný rozdiel medzi spoločenstvom a spoločnosťou podľa Ferdinanda Tönniesa spočíva v tom, že kým spoločenstvo je charakteristické organickým životom a každý člen spoločenstva v ňom plní určitú špecifickú úlohu, v spoločnosti to tak nie je. Ďalším rozdielom je, že spoločenstvo je hodnotovo jednotný celok, pričom pri spoločnosti môžeme pozorovať skôr súperenie jednotlivých hodnotových systémov¹. Anthony Giddens vidí rozdiel medzi spoločenstvom a spoločnosťou v tom, že pri spoločenstve sme konfrontovaní s kultúrnou jednoliatosťou, pričom v spoločnosti sa stretávame skôr s kultúrnou rozmanitosťou². Spoločnosť vníma ako podmienku možnosti existencie určitej kultúry, a tým aj subkultúry v podobe spoločenstva. Dodáva však, že tak ako kultúra nemôže existovať bez spoločnosti, spoločnosť nemôže existovať bez kultúry³. Myslíme si však, že jeho vymedzenie vzťahu medzi spoločnosťou a spoločenstvom nie je striktné. Slovo spoločenstvo používa na vyjadrenie kvalitatívnej, ale aj kvantitatívnej pod jednotky spoločnosti. Národné štáty v jeho výklade preto niekedy vystupujú ako spoločenstvá a inokedy zase ako spoloč-

¹ F. Tönnies: *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Leipzig 1935, s. 3—6.

² A. Giddens chápe kultúru ako súbor hodnôt, noriem a hmotných statkov. Spoločnosť vníma ako systém vzájomných vzťahov spájajúcich jednotlivcov. A. Giddens: *Sociologie*. Praha 1999, s. 32.

³ Ibidem, s. 32, 38 a 75—83.

nosti⁴. S týmto Giddensovým postojom úplne nesúhlasíme. Spoločenstvo nevnímame iba ako akúsi kvalitatívnu a kvantitatívnu pod jednotku spoločnosti, pričom toto označenie môžeme používať ľubovoľne, keď prechádzame z jednej úrovne výkladu do druhej. Napriek nášmu čiastočnému nesúhlasu s Giddensovou teóriou, spoločným znakom obidvoch sociologických pohľadov je skutočnosť, že spoločstvo je vo svojej podstate odlišné od spoločnosti. Samospráva, ktorá je výrazom právnej existencie určitej podoby spoločenstva, je tak nielen právne, ale aj sociologicky vo svojom základe odlišná od štátu⁵.

Analýza pojmu územná samospráva

Z hľadiska dejinného vývoja je možné súčasnú existenciu samosprávy vnímať aj ako výsledok „historickej snahy“ komunit o samostatné (autonómne) rozhodovanie o záujmoch vlastnej komunity. Samosprávnym komunitám sa darilo hlavne v období feudalizmu. Verejná moc nebola v stredovekom stavovskom štáte sústredená v rukách jednotlivca. Panovník a stavy v ňom stáli proti sebe ako dva ostro vyhranené právne subjekty neustále bojujúce o podiel na verejnej moci v štáte⁶. Až s príchodom absolutistického štátu a policajným štátnym režimom sa roztrieštená verejná moc medzi rôzne právne subjekty stala výhradným a pôvodným depozitom štátu ako takého⁷. Štát začal byť považovaný za jediný suverénny subjekt verejného práva. Teoretickým, ale aj praktickým dôsledkom zjednotenia verejnej moci pod jeden subjekt bolo, že historicky pôvodnejšie komunity ako štát prestali byť originálnymi nositeľmi práv a ich postavenie vo verejnom práve sa zo subjektu (tvorca povinností) zmenilo na objekt (adresát povinností). Postupný rozpad právneho partikularizmu, a to tak osobného, ako aj teritoriálneho, odštartoval novú etapu boja za samostatnú pôsobnosť, nielen územných komunit.

Revolúcie žiadajúce účasť jednotlivca na správe štátu postupne oslabili postavenie absolutistického štátu. Myšlienka, že jednotlivec, ale aj ostatné právne

⁴ Ibidem, s. 76—77.

⁵ Existencia štátu je vždy spájaná s existenciou spoločnosti resp. s jej prostriedkami regulácie sociálnej interakcie. J. Boguszak, J. Čapek, A. Gerloch: *Teória práva*. Aspi 2004, s. 291—292, Súčasná štátoveda však robí medzi spoločnosťou a štátom rozdiel. Mocenské vzťahy vedome udržiavané štátnym aparátom sú len jednou a zvyčajne úzkou vrstvou spoločenských vzťahov. R. Procházka, M. Káčer: *Teória práva*. Bratislava 2013, s. 14.

⁶ Okrem stavov ide aj o mestá, cechy univerzity, ktoré v stavovskom stredovekom štáte získali určité autonómne postavenie voči panovníkovi. O. Gierke: *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. Vol I. Berlin 1868, s. 332, 337, 437 a 460.

⁷ J. Matějka: *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha 1929, s. 5.

subjekty nie sú len adresátmi právnych povinností, viedla k obmedzeniu absolutistickej moci štátu a odmietnutiu policajného režimu. Právo prestalo garantovať určitej osobe s dedičným nárokom na trón postavenie právneho subjektu, ktorý je pôvodom všetkej moci v štáte a zároveň stojí nad akýmkoľvek právom⁸. Otvorila sa možnosť hovoriť nielen o demokratizácii štátu, ale aj o demokratizácii verejnej správy. Od súhlasu jednotlivca tvoriaceho súčasť ľudu začala byť odvodzovaná legitimita štátnej moci. Hoci bol štát teoreticky stále považovaný za jediného normotvorcu a suveréna, rovnako ako aj iné právne subjekty bol viazaný právom. Rozsah jeho moci bol pritom daný legitimitou jeho moci, a teda výslovným alebo konkludentným súhlasom ovládaných, s tým kto im vládne a zároveň, že zabezpečuje tie funkcie, na plnenie ktorých sa jednotlivci vzdali časti svojej slobody⁹. V období rozvíjania liberálnych koncepcií sme sa tak historicky ocitli až na prahu súčasného myslenia o právnom štáte¹⁰. V takýchto podmienkach došlo k vytvoreniu pojmu samosprávy ako verejnoprávnej korporácie. Primárne sa tým predišlo opätovnému rozdrobeniu verejnej moci na neštátne subjekty. Všetka verejná moc sa neprestala odvodzovať od jediného zdroja, ktorý ju ako celok delegoval na štát. V unitárnom štáte sme preto konfrontovaní s jednou konštitutívnou mocou zakladajúcou jediné mocenské centrum štátu. Sekundárne sa zo samosprávy stal orgán včlenený do verejnej organizácie v štáte. Moc samosprávy tvoriaca podmnožinu verejnej moci začala pôsobiť paralelne popri štátnej moci, v súlade s ňou a na jej základe. Pre výsledné postavenie samosprávy bolo charakteristické, že pôsobila ako:

- 1) štátny orgán (normotvorná pôsobnosť) na jednej strane,
- 2) neštátny orgán (samospráva ako subjekt práv a povinností) na strane druhej.

Aj dnes je samospráva v právnej teórii chápaná ako súčasť štátneho organizmu, ale tiež aj ako verejnoprávna korporácia podobná štátu, no ako subjekt od neho odlišná a stojaca oproti jeho orgánom. Jej definícia ako verejnoprávnej korporácie je podľa Karla Klímu vyjadrením priamej demokracie a miery decentralizácie¹¹, pričom zásadný rozdiel oproti štátu spočíva v tom, že ako verejnoprávna korporácia nevzniká priamo spoločenskou zmluvou, ale až vyjadrením vôle — normotvorbou štátu. Štát je v podstate právne, fakticky aj teoreticky nadradený samospráve¹². Obdobný názor sa ustálil aj počas existen-

⁸ Postavenie absolutistického monarchu môžeme nájsť u J. Bodina, ktorý jeho moc charakterizuje ako absolútnu a trvalú, ktorá nie je obmedzená žiadnymi ľudskými zákonmi. J. Bodin: *Six books of the Commonwealth*. Oxford 1955, s. 40—48.

⁹ R. Procházka, M. Káčer: *Teória práva...*, s. 28—29.

¹⁰ Aj dnes každý štát, ktorý má snahu byť považovaný za demokratický a právny, musí nájsť rovnováhu medzi centralizáciou a koncentráciou verejnej moci a jej dekoncentráciou a decentralizáciou na nižšie štátne a spoločenské zložky tak, aby táto organizácia zodpovedala charakteru národa, jeho mentalite, aby bola efektívna a prispievala k celospoločenskej stabilite a spokojnosti.

¹¹ K. Klíma: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha 2006, s. 87.

¹² Kým zmluvnou stranou v spoločenskej zmluve môže byť jednotlivec alebo národ ako celok, je zrejme nedokázateľné, aby zmluvnou stranou spoločenskej zmluvy bola aj komunita.

cie prvej ČSR v podobe tzv. právneho pojmu samosprávy. Napríklad podľa Jana Matějku, ktorý bol okrem iného aj autorom hesla verejnoprávna korporácia v *Slovníku veřejného práva*, bola samospráva korporáciou verejnoprávneho typu a vystupovala ako právny subjekt vykonávajúci štátom zverenú časť verejnej správy v najstaršom zmysle¹³ — teda ako svoje vlastné právo¹⁴.

Medzi podstatné znaky samosprávy ako verejnoprávnej korporácie zaradujeme vo všeobecnosti súhrn vlastností jej subjektu a obsah predmetu jej činnosti. Subjekt samosprávy je možné vyjadriť pozitívne (právna norma obsahuje presné vymedzenie, samosprávnych subjektov)¹⁵. Vtedy sme konfrontovaní so samosprávou, ktorá je vo svojej podstate subjektom odlišným od štátu. Ako právny pojem je vždy vymedzená právnou normou so samostatnou, zákonom vymedzenou pôsobnosťou. Takto pozitívne vyjadrený subjekt samosprávy sa pojmovo nekryje s pozitívne vyjadreným subjektom štátnej správy. Správa, vykonávaná orgánom štátu, je opozitom správy vykonávanej orgánom samosprávy. Dôvodom je odlišnosť kvality výkonu predmetu činností subjektu samosprávy a subjektu štátnej správy. Kým výkon štátnej správy je vždy funkčne viazaný na príslušný funkčne najvyšší správny orgán štátu (napr. vláda, príslušné ministerstvo a pod), samospráva má vždy určitý rozsah právomocí vyznačujúcich sa samostatnosťou, t. j. nezávislosťou na štátnej správe, ale aj iných orgánov verejnej správy. Výkon správy jej majetku, voľba vlastných orgánov a vydávanie noriem týkajúcich sa samostatnej zákonom vymedzenej pôsobnosti samosprávy je podriadená výlučne zákonnej úprave. To zabezpečuje samospráve funkčnú nepodriadenosť a nezávislosť ako subjektu verejnej správy¹⁶. Le-

J.J. Rousseau vyslovene hovorí, že „*vyloučíme — li ze společenské smlouvy to co není pro ní podstatné* (myslí tým aj kolektivy — pozn. autor), *uvidíme, že se redukuje na tato slova: Každý z nás dává svou osobu a všechnu svou moc pod nejvyšší řízení obecné vůle; a přijímáme zároveň každého člena jako nedělitelnou část celku*“. J.J. Rousseau odmieta, aby medzi jednotlivcom a „*volonté generale*“ (všeobecnou vôľou) existoval akýkoľvek medzičlánok v podobe komunity alebo iných záujmových skupín. Rousseauov štát je preto individualistický, kde medzi vôľou jednotlivca a štátom neexistujú iné subjekty, ktoré by boli schopné narušiť tento vzťah. J.J. Rousseau: *O společenské smlouvě*. Dobrá voda 2002, s. 25.

¹³ J. Matějka: *Pojem veřejnoprávní korporace...*, s. 68, 70. Podobný názor môžeme nájsť aj u J. Hoetzla (J. Hoetzl: *Československé správní právo*. Praha 1934, s. 161), ale aj u F. Weyra (F. Weyr: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 57—58).

¹⁴ J. Hoetzl: *Československé správní právo...*, s. 70.

¹⁵ Pozri bližšie znenie § 1 zák. čl. XXII/1886 o zriadení obcí, ďalej § 1 z čl. XXI/1886 o municipiách, zákona č. 18/1862 ř. z. (rámcový zákon říšský jímž se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní) čl. IV a ďalej na jeho základe prijaté zemské zákony pre Čechy zákona č. 7/1864 z. z § 28, Moravu zákona č. 4/1864 z. z., § 27 a Sliezsko zákona č. 17/1863 z. z, § 27.

¹⁶ V tejto súvislosti J. Hoetzl dodáva, že pre správne porozumenie predmetu správy je dôležité mať stále na pamäti, že pri správe vo forme buď samosprávy alebo štátnej správy, nejde o správu občanov, ale predovšetkým o správu úloh. J. Hoetzl: *Československé správní právo...*, s. 16.

gálne vymedzenie subjektu, ako aj predmetu činnosti samosprávy sú teda spoločnými a nerozdielnymi odlišovacími kritériami samosprávy od štátnej správy reprezentujúcej štát, ako aj od iných nositeľov verejnej moci v štáte.

Nevyriešeným problémom pokiaľ ide o pojem samosprávy ako verejnoprávnej korporácie zostala skutočnosť nejasného pomenovania, kedy samospráva vystupuje ako štátny a kedy ako neštátny orgán. Problém sa ešte vyostřil tým, že samosprávne orgány začali po organickom spojení štátnej správy a samosprávy vykonávať aj úlohy tzv. delegovanej štátnej správy. Pre niektorých autorov to znamenalo, že samospráva v prípadoch, keď vykonávala úlohy delegovanej štátnej správy pôsobila ako štátny orgán, ak naopak plnila úlohy vlastnej správy vystupovala výhradne ako neštátny orgán. Uvedené riešenie však ešte viac zahmlilo situáciu okolo postavenia samosprávy. Ak by totiž platilo, že samospráva je štátnym orgánom iba v prípade, že vykonáva delegovanú štátnu správu a pri výkone vlastnej pôsobnosti vystupuje ako neštátny subjekt, tak by to znamenalo, že téza štát tvorí právo a právo tvorí štát by prestala platiť, pretože by platilo, tvrdenie že:

- a) samospráva je pri výkone vlastnej pôsobnosti neštátom tvoriacim právo alebo by si udržala svoju platnosť, ale potom by sme museli pripustiť, že:
- b) samospráva tvorí normy, ktoré nie sú právnymi normami.

Podľa nášho názoru pojem samosprávy vysvetľovaný prostredníctvom verejnoprávnej korporácie síce priniesol do diskusie o pojme samosprávy nové argumenty, no neposkytol dostatočne zrozumiteľný záver, ktorý by objasňoval postavenie samosprávy v systéme vertikálnej delby moci.

Základné delenie samosprávy pozostávalo na začiatku 20. storočia, ale aj v súčasnosti z dvoch hlavných skupín:

- a) územná samospráva¹⁷,
- b) záujmová samospráva¹⁸.

Podstatou vnútorného členenia samosprávy na územnú a záujmovú je, že kým územná samospráva sa vyznačuje vlastným teritóriom a štátom určeným rozsahom svojej pôsobnosti a pôsobnosti svojich noriem (hoci aj záujmová samospráva má určitý vzťah k územiu, špecifikom vzťahu územnej samosprávy k vlastnému teritóriu je, že jej moc sa v zásade vzťahuje na všetkých, ktorí sa na jej území nachádzajú), tak záujmová samospráva je typická svojou personálnou pôsobnosťou, pričom pôsobnosť jej noriem je viazaná síce personálne, no zvyčajne na celé územie štátu. Územná samospráva sa preto svojimi znakmi (verejnoprávna korporácia s vlastným teritóriom, personálnym substrátom,

¹⁷ Územnú samosprávu *Slovník veřejného práva* vymedzuje ako: „...na př. obec je jakýmsi mikrokosmem státu: jde o universalitu působnosti a moci vrchnostenské, obci podléhají všechny osoby a jejich prostřednictvím všechny věci na jejím území“. J. Hoetzl: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno 1929, s. 1.

¹⁸ „I samospráva zájmová má své území, avšak její moc vrchnostenská resp. pečovatelská týká se jen určitého okruhu osob: příslušníku určitých povolání (stavů). Ibidem, s. 1.

a tiež aj vlastnými osobitnými právnymi normami a orgánmi ako organizačno-normatívnym substrátom) veľmi podobá právnemu pojmu štátu¹⁹.

Pri skúmaní pojmu samosprávy v prvej ČSR a jej definície ako verejno-právnej korporácie sa môžeme stretnúť aj s presvedčením, že podstata samosprávy tkvela nielen v určitej povahe tohto subjektu a charaktere jeho pôsobnosti, ale aj v tom, že sa občania spravujú sami, a teda, že samospráva je správou samých občanov resp. tzv. „*živlem občanským*“²⁰.

Z predchádzajúceho výkladu nám preto vyplýva, že spoločnými znakmi sú a výsledný pojem samosprávy je vždy kumulatívne závislý od:

- a) vlastností subjektu, ktorý ju vykonáva, jeho pôsobnosti resp. práv a povinností,
- b) v konečnom dôsledku aj od schopnosti presadiť si vlastnú členmi samosprávy tvorenú vôľu voči štátnej vôli prostredníctvom priamo volených a nie štátom dosadených orgánov.

Aj v prvej ČSR môžeme u viacerých autorov nájsť práve snahu o definovanie samosprávy pomocou vymedzenia jej subjektu a ohraničenia rozsahu jej činnosti a právomocí. V zásade si právní vedci, pokiaľ išlo o samosprávu, kladli dve otázky. Na jednej strane sa pýtali, či je samospráva ako subjekt samostatným štátom, resp. totožná so štátom? Druhou otázkou, ktorej zodpovedanie záviselo na obsahu odpovede prvej bolo, či je činnosť samosprávy štátnou činnosťou alebo je jej vlastnou činnosťou. Odpoveď na obidve otázky pritom záležala na tom, či samospráva vystupovala ako subjekt vytvárajúci právny poriadok štátu alebo ako subjekt, ktorý bol adresátom právnych noriem vytvorených sebou samým alebo inými orgánmi štátu. A práve miešanie obidvoch pohľadov na samosprávu, pri ktorej na jednej strane vystupovala ako čistý teoretický normotvorný subjekt a na druhej ako skutočná verejnoprávna korporácia, zahŕňovalo povahu pojmu územnej samosprávy.

¹⁹ G. Jellinek definuje právny pojem štátu ako „*původní mocí vládní opatřená korporace usedlého lidu, ...územní korporace (Gebietskörperschaft)*“ (J. Jellinek: *Všeobecná státověda*. Praha 1906, s. 187). J. Prusák opisuje štát ako formu organizácie spoločnosti, ktorá „*vznikla na základe spoločenskej zmluvy, vyznačuje sa tak..., ako aj personálnym vecným a organizačno-normatívnym substrátom*“ (J. Prusák: *Teória práva*. Bratislava 1995, s. 56). Pri samospráve sa neuplatňuje fikcia jej vzniku na základe spoločenskej zmluvy a nie je preto ani nositeľom pôvodnej moci.

²⁰ Uvedené spojenie slov sa v rôznych obdobiach (živel laický a pod.) nachádza u viacerých vtedajších odborníkov na správne právo.

Samospráva — prirodzený či právny konštrukt?

Na prelome 19. a 20. storočia a aj v období prvej ČSR nebola odvodenosť samosprávy, a tým aj jej pojmová podriadenosť pod štát a jeho právny poriadok tak neotrasiteľne prijímaným faktom ako v súčasnosti²¹. Podľa J. Matějku patrila pojem samosprávy v 19. storočí k jedným z najspornejších právnych pojmov²². Teoretické ukotvenie pojmu územnej samosprávy sa v štáte polarizovalo, pričom základ polemiky vychádzal z dištinkcie medzi tzv. politickým a právnym pojmom územnej samosprávy²³. František Weyr uvádzal, že „*správné posouzení podstaty tzv. samosprávy stíženo jest velmi politickým významem, jež má. Následkem zvláštních politických poměrů v bývalém Rakousku byl i zde právní význam její (proti politickému, a to zejména národnostnímu) zatemňován. Tím i zde vznikla otázka, zda příslušnost (veřejná moc) samosprávních těles — jmenovitě územních, na rozdíl od odborných (stavovských) — jest jakýmsi vlastním, na státní moci nezávislým právem, nebo zda i tato příslušnost plyne ze státu, tj. patrně z ustanovení právního řádu. Rozumí se, že představa nějakého „vlastního“ na státě tj. na právním řádu nezávislého práva na samosprávu nemá žádného smyslu*“²⁴.

V čom bol teda odlišný právny od politického pojmu samosprávy?²⁵ Idea právneho štátu²⁶ na prelome 19. a 20. stor. nám jednoznačne predkladala posta-

²¹ Pozri napr. D. Hendrich, a kol.: *Správní právo obecná část*. Praha 2003, s. 410.

²² J. Matějka: *Pojem veřejnoprávní korporace...*, s. 68.

²³ Politický a právny pojem samosprávy pojednáva o type samosprávy, ktorý je charakteristický nielen nezávislosťou vlastných orgánov na štáte, čo je typickým znakom každej samosprávy, ale hlavne tým, že sa snaží vymedziť práva skupiny obyvateľstva žijúceho na určitom území. Ide nám hlavne o vymedzenie právneho alebo politického pojmu územnej samosprávy, ako špeciálneho typu samosprávy, ktorá sa od ostatných typov samospráv odlišuje svojou teritorialitou — územným vymedzením. Zachovanie slovného spojenia právny a politický pojem samosprávy bez dodatku územná má preto zodpovedať dobovým označeniam. Pre spresnenie preto uvádzame, že náš nasledujúci výklad sa bude zameriavať vždy iba na územnú formu samosprávy, hoci sa v článku neskôr slovo samospráva neobjaví spolu s prívlastkom územná v jeho gramatických podobách.

²⁴ F. Weyr: *Soustava československého práva státního*. Praha 1924, s. 239.

²⁵ Spor o obsah politického a právneho pojmu samosprávy nebol jednoliaty. Aj v rámci prvej ČSR sa nájdu názory, ktoré boli odlišné od hlavného myšlienkového prúdu. Jedným z nich je aj koncepcia J. Hoetzla. Podľa neho politický pojem samosprávy znamená iba organizačný princíp štátnej správy: štátnu správu neobstarávajú len úradníci, ale tiež občania. Právny pojem samosprávy podľa neho označuje, že správu vykonáva niekto iný než štát — verejnoprávny zväz, pričom v prípade porušenia a neoprávneného zásahu štátu do jeho právomocí sa môže tento zväz domáhať svojho práva na súde. J. Hoetzl: *Československé správní právo...*, s. 161 a 178.

²⁶ F. Fleiner hovorí o právnom štáte ako o štáte, v ktorom sa všetok život, či už súkromný alebo štátny, pohybuje v medziach práva. F. Fleiner: *Stát úřednický a lidový*. „Správní obzor“, roč. VIII, 1916, s. 338.

venie samosprávy v spoločnosti, ako výtvor právneho poriadku. Samosprávu nechápala ako akési primárne od štátu oddelené teleso, ktoré by malo byť nositeľom vlastnej pôvodnej moci. Právny pojem samosprávy teda v právnom štáte vychádzal z predpokladu, že výkon verejnej správy samosprávou je výrazom organického spojenia mocenskej podstaty štátu a zároveň jeho normotvornej schopnosti určiť, kto je subjektom verejnej správy a čo bude predmetom jeho činnosti. Inak povedané, samospráva vnímaná ako subjekt, je síce odlišná od štátu, no činnosť, ktorú vykonáva, je stanovená štátom a odohráva sa výhradne v rámci zákonom vymedzených hraníc. F. Weyr bol napokon presvedčený, že z uvedeného dôvodu by bol akýkoľvek iný význam pojmu samosprávy poukazujúci na oddelenosť samosprávy od štátu nezmyselný, pretože obsah pojmu samosprávy a jej postavenia v štruktúre štátu stanovuje vždy iba právny poriadok²⁷. Podobný názor nájdeme aj u Paula Labanda²⁸, Otto Mayera²⁹ a Herrmanna Herrnritta³⁰, ktorí videli samosprávu ako určitú verejnoprávnu korporáciu obstarávajúcu záležitosti správy samostatne a vo verejnom záujme, pričom táto činnosť musela byť samospráve zaručená právnym poriadkom ako jej vlastné právo. To síce umožňovalo samospráve konať samostatne, ale len v medziach stanovených právnym poriadkom štátu. Pomenovanie vlastná a samostatné je len právnym poriadkom štátu garantované a priamo od neho odvodené právo samosprávy na výkon určitej oblasti správy.

Politický pojem samosprávy, ktorý môžeme nájsť napr. u Bohuša Riegra, prezentoval samosprávu ako „osobnost s přirozenými základními právy, tak že stát nemá se jich dotýkati, nýbrž šetřiti má volného sebeurčení obce, jejího přirozeného oboru působnosti, jenž je mu vlastně sférou cizí“³¹. Politický pojem samosprávy operoval s kvalitatívne odlišným pohľadom na jej samostatnosť, ako môžeme nájsť u vyššie spomenutých autorov. Samosprávu chápal ako

²⁷ F. Weyr nakoniec po zhodnotení právnej úpravy verejnej správy v bývalom Rakúsku zastával názor, že dovtedajšia samostatnosť organizácie samosprávnych úradov územných korporácií oproti obdobnej hierarchii štátnych úradov bola nevhodná (Pozri bližšie F. Weyr: *Soustava československého práva státního...*, s. 241). S uvedeným názorom sympatizoval aj J. Hoetzl, ktorý sa v jednom svojom príspevku vyjadril, že samospráva je v náuke považovaná za štátnu správu. J. Hoetzl: *Nová organisace politické správy*. Praha 1928, s. 10.

²⁸ U P. Labanda nájdeme tvrdenie, že samostatnosť podštátnych subjektov je závislá od vôle štátu a jeho orgánov. Samospráva preto podľa neho existuje iba tam, kde štátna moc nevykonáva svoju moc bezprostredne, pretože boli určité právomoci „rezervované“ na základe zmluvy alebo legislatívneho aktu štátu pre podštátne subjekty. P. Laband sa tým snažil vrátiť Haenelovu koncepciu nezávislosti a odlišnosti subjektu samosprávy od štátu. Porovnaj: P. Laband: *Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Freiburg und Leipzig 1895, s. 102—103 a 107; A. Haenel: *Deutsches Staatsrecht*. Leipzig 1892, s. 817.

²⁹ Porovnaj def. samosprávy u O. Mayera: O. Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig 1895, s. 373.

³⁰ Porovnaj def. samosprávy u H. Herrnritta: H. Herrnritt: *Grundlehren des Verwaltungsrechts*. Tübingen 1921, s. 187—188.

³¹ B. Rieger: *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*. Praha 1902, s. 7.

samostatnú politickú jednotku podobnú jednotlivcovi, ktorá mala určitý okruh prirodzených práv, ktoré štát musel rešpektovať a nesmel do nich zasahovať. Obsah politického pojmu samosprávy pritom vychádzal z predstavy, že obce sú prirodzenými zväzmi ľudí, ktorí v organickom spojení vytvárajú špeciálny typ osobnosti s prirodzenými politickými právami. Bohuš Rieger dodal, že základom všetkých politických práv obce je právo na sebaurčenie obce. Vychádzal pritom z ustanovenia, ktoré bolo obsahom zák. č. 18/1862 ř. z.³² Medzi ďalšie politické práva obce by sme mohli zaradiť právo nezávisle vykonávať okruh vlastnej správy a byť kontrolovaný od štátu nezávislými orgánmi — správnym súdnictvom. Politický pojem samosprávy, teda na rozdiel od jej právneho pojmu, neodvodzoval práva samosprávy od právneho poriadku, ale odvolával sa na jej prirodzené práva.

Politický pojem samosprávy ako teoretický konštrukt bol čiastočne odrazom právneho stavu resp. právny stav bol odrazom predstavy o politickom pojme samosprávy. Či už bola pôvodnejšia teória politického pojmu samosprávy alebo právny poriadok upravujúci obec ako politické teleso s prirodzenými právami faktom zostáva, že v rakúskej časti Rakúsko-Uhorska bol zavedený systém výkonu samosprávy prostredníctvom územných verejných korporácií. Ten vychádzal zo zásady, že „základom štátu je slobodná obec“³³, čo vytváralo právny základ dvojkoľajného systému verejnej správy³⁴. Išlo

³² Ibidem, s. 11; por. zákon č. 18/1862 ř. z. čl. V: „Působnost samostatná, to jest ta, v níž obec, šetříc zákonů (říšských a zemských) sama se volně může na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče, a v mezích jejích vlastními silami opatřeno býti může“.

³³ J. Matějka: *Pojem veřejnoprávní korporace...*, s. 92.

³⁴ Právny základ dvojkoľajného systému spočíval v rozdelení úradov na politické a samosprávne. Systém politických úradov ako štátnych orgánov s všeobecnou pôsobnosťou bol upravený na základe zákona č. 44/1868 ř. z. o organizaci politických úřadů a neskôr pozmenený zákonom č. 52/1873 ř. z., zákonom č. 164/1886 ř. z., zákonom č. 43/1897 ř. z. na úrovni okresov ním boli zavedené okresné hajtmanstvá na čele, ktorých stál okresný hajtman. Na úrovni krajín pôsobilo pre Čechy miestodržiteľstvo v Prahe, pre Moravu miestodržiteľstvo v Brne a pre Sliezsko zemská vláda v Opave. Najvyššími stupňom politickej správy boli ministerstvá. Právomoci jednotlivých nižšie organizovaných politických úradov boli vymedzené veľmi široko. § 3 zákona č. 44/1868 ř. z. zakotvil, že sa rozsah pôsobnosti politických úradov na úrovni krajiny určoval podľa rozsahu pôsobnosti im vecne nadriadeného ministerstva. Popri uvedených úradoch politickej správy so všeobecnou pôsobnosťou existovali ešte úrady so špeciálnou pôsobnosťou (napr. školské, banské, colné, železničné, poštovné). Po roku 1848 a konci Bachovho absolutizmu bol v Čechách zavedený systém územnej samosprávy, pričom najnižšou územnosprávnou jednotkou týchto územných od politickej — štátnej správy oddelených korporácií sa stala na základe zákona č. 18/1862 ř. z. obec. Pre jednotlivé krajiny boli vydané tieto zákony o obecnom zriadení: Čechy — zákon č. 7/1864 z. z., Morava — zákon č. 4/1864 z. z. a Sliezsko — zákon č. 17/1863 z. z. Vyšším stupňom boli zastupiteľské okresy na Morave (zákon č. 38/1877 ř. z.) Sliezsku (zákon č. 37/1868 ř. z.), tzv. „silniční okresy“ a najvyšším stupeň územnej samosprávy predstavovali krajiny. Pozri k tomu aj P. Mosný: *Podkarpatská Rus: nerealizovaná autonómia*. Bratislava 2001.

o odlišný typ samosprávy než existoval v Uhorsku. Uhorské samosprávne orgány boli tvorené sčasti volenými laikmi a sčasti menovanými úradníkmi. Hoci sa typu tzv. vrchnostenskej samosprávy v Uhorsku budeme bližšie venovať v nasledujúcom výklade, spomenieme, že Uhorská verejná správa bola vykonávaná územnou samosprávou v podobe municípií a obcí. Podľa zák. čl. XXI/1886 municipiálny zákon a XXII/1886 o zriadení obcí³⁵ išlo síce tiež o verejnoprávne korporácie, ktoré ale na rozdiel od verejnej správy v Čechách plnili aj funkcie štátnej správy (vykonávali výkon prenesenej štátnej správy). V Uhorsku preto nebola štátna správa a samospráva organicky oddelená a úlohy všeobecnej štátnej správy (okrem niektorých špeciálnych úloh zverených do pôsobnosti administratívneho výboru) plnili samosprávne verejnoprávne korporácie. „Sloboda“ samosprávy mala v Uhorsku iný obsah ako v rakúskej časti Rakúsko-Uhorska.

Dvojkolajný systém verejnej správy na území Čiech bol často v porovnaní s fungovaním uhorskej verejnej správy ešte neprehľadnejší. Na konci 19. stor. sa preto živo diskutovalo o jeho reforme³⁶, pričom zmena postavenia samosprávy podľa uhorského typu bola považovaná za vzor³⁷. V tejto súvislosti Albín Bráf uvádzal, že bolo potrebné oddeliť idey a skutočné potreby pri úprave postavenia samosprávy v štáte. Rozborom rôznych kompetenčných konfliktov a nejasností dospel k záveru, že tzv. idea samostatnosti samosprávnych kolektív, prameniaca v ich mýtickom prirodzenom práve na výkon vlastnej správy a práve na sebaurčenie, je prežitkom³⁸. Dôvod pokroku a nevyhnutnej zme-

³⁵ Pozri bližšie P. Mosný, L. Hubenák: *Dejiny štátu a práva na Slovensku*. Košice 2008; A. Švecová, T. Gábriš: *Dejiny štátu, správy a súdnictva na Slovensku*. Plzeň 2009; M. Laclavíková, A. Švecová: *Pramene práva na území Slovenska II, 1790–1918*. Trnava 2012.

³⁶ K. Laštovka rozdeľoval návrhy na reformu zemskej správy v Čechách na: 1. zavedenie krajského zriadenia a 2. organické zlúčenie správy autonómnej (samosprávy) so zemepanskou (štátna správa). Za reformu podľa bodu 1. boli podľa neho E. Hácha, J. Hoetzel. Za reformu podľa bodu 2. boli H. Herrnitt, Rauchberg a iní. Sám K. Laštovka sa vyhraňuje proti organickému spojeniu samosprávy so štátnou správou. Dôvodom bolo, že samospráva v systéme rakúskej verejnej správy poskytovala jednotlivým národom možnosti na vlastný rozvoj a rast. Podľa neho si zástancovia organického spojenia vytvorili určitý aprioristický pojem štátu s vlastnými potrebami a úlohami, ktoré má plniť prostredníctvom správy a tento koncept sa snažia nanútiť národne roztrieštenému obyvateľstvu. K. Laštovka: *Autonomie zemí*. „Správný obzor“, roč. IX, 1917, s. 250–254.

³⁷ Podobný typ tzv. vrchnostenskej samosprávy sa nachádzal aj v Anglicku pod názvom „self-government“. (O. Klapka: *Samospráva a župní zřízení*. Praha 1923, s. 17–18; A. Bráf: *Idey a skutečnosti v samosprávě*. Praha 1902, s. 3541), ale aj v Prusku, kde sa za jeho zkladateľa považoval Gneist, pod ktorého vplyvom boli do pruského právneho poriadku recipované princípy fungovania anglickej verejnej správy. A. Bráf: *Idey a skutečnosti...*, s. 33.

³⁸ A. Bráf odmietal názor, ktorý prirodzené práva obce a z toho plynúca požiadavka samosprávy mala viesť k obnoveniu zvrchovanosti Českého kráľovstva. A. Bráf: *Idey a skutečnosti v samosprávě...*, s. 25 a 32.

ny postavenia územnej samosprávy v štáte (všeobecne nielen v Čechách) videl v uvedomení si, že výkon samosprávy je výkonom verejnej povinnosti³⁹.

Postupné presadenie názoru, že samospráva nie je ako subjekt od štátu oddelená absolútne ani pojmovo a že samostatnosť výkonu jej právomocí neznamená neviazanosť zákonmi a ústavou, viedlo k odmietnutiu vnímania samosprávy ako prirodzenej právnickej osoby, ktorá musela mať štátom priznané práva. Zmena kvalitatívneho postavenia samosprávy v štáte síce neznamenala jej zánik no tým, že začala plniť úlohy pokladané za štátne a ich výkon bol odvodzovaný od štátnej delegácie, sa na ňu prestalo nazerať ako na orgán absolútne oddelený od štátu. Hoci sám Otto Gierke presadzoval koncepciu prirodzených práv obce a miest podľa stredovekého modelu, uvedomoval si, že „*obec (územná samospráva — pozn. autora) je sama organizmom a článkom vyššieho organizmu*“⁴⁰. Hugo Preuss aplikoval Gierkeho predstavu na opis systému verejnej správy v Prusku tak, že „*podriadenie obcí pod vyššie kolektívny neporušuje ich osobnosť a ich povahu samosprávnych telies. Ich vlastná činnosť vyplýva z ich funkcií, ktoré sú prirodzené pre samosprávny organizmus a nie z tých, ktoré im prináležia, keď konajú ako štátne orgány*“⁴¹. Jeho cieľom bola snaha vysvetliť Gierkeho pojem vyšší organizmus a uzavrieť tým samosprávne telesá s prirodzenými právami do vlastnej sústavy. V romantickom období sa ale „najvyšším organizmom“ stal štát reprezentujúci národnú spoločnosť, ktorého vôľa sa stala organicky nadradenou jednotlivým menším územným komunitám⁴². Historicko-právna škola, predstavujúca si právo ako odraz doby, do ktorej môžeme zaradiť aj O. Gierkeho, nakoniec vyústila k teoretickej neudržateľnosti koncepcie prirodzených práv samosprávnych telies a predstave samosprávy ako nutných spoločenských zväzkov⁴³. V spojitosti s tým Karl Kormann uvádza, že „*určitý názor môže byť napokon viac zdanlivo než skutočne historicky správny, no napriek tomu dogmaticky chybný*“⁴⁴. Jeho téza je postavená na tom, že z historickej pôvodnosti samosprávy nie je možné odvodiť teoretic-

³⁹ Zároveň však dodáva, že je nevyhnutné, aby sa na výkone samosprávy podieľalo občianstvo — laický prvok. Pozri bližšie ibidem, s. 51—56.

⁴⁰ O. Gierke: *Rechtsgeschichte der heutigen Genossenschaft*. Berlin 1868, s. 824, Dostupné na internete: <www.archive.org/stream/dasdeutschegeo05giergoog#page/n5/mode/lup> (navštívené dňa. 10. 01. 2013).

⁴¹ H. Preuss však v zapätí dodáva, že samospráva a štátna správa a ich úlohy sú navzájom prepojené: „*Nesmieme pritom ale zabúdať, že obidve tieto funkcie nie sú od seba navzájom oddelené, ale navzájom sa prelínajú*“. H. Preuss: *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie*. Berlin 1889, s. 223 a nás.

⁴² Pozri bližšie učenie o organickom štáte J. Jellinek: *Všeobecná štátoveda...*, s. 154—157.

⁴³ K výkladu o nutných a vytvorených zväzoch pozri bližšie výklad J. Matějka: *Pojem veřejnoprávní korporace...*, s. 38—40 a tiež 90—91.

⁴⁴ K. Kormann: *Grundzüge eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts*. In: *Annalen des Deutsche Reichs*, 1911, s. 858.

kú pôvodnosť jej moci. Tým sa však na druhej strane historický fakt prednosti samosprávy pred štátom neodsúva úplne do úzadia. Obidve roviny skúmania sú preto pri formulácii pojmu samosprávy dôležité a nie je možné ich zanedbať.

Záver

Odmietnutie politického pojmu samosprávy a presadenie názoru, že samospráva existuje len na základe práva, a preto nie je absolútne oddelená od štátu, umožnilo rozvinutie právneho pojmu samosprávy. Právny štát charakteristický organickým spojením jeho mocenskej a právnej podstaty sa prejavoval, ako tvrdil F. Weyr⁴⁵, v podobe jediného suveréna, od ktorého sú ostatné navonok samostatné kolektívy, konkrétne samospráva, priamo odvodené a sú ním vytvárané. F. Weyr išiel ale ešte ďalej, keď hovoril z pozície normatívneho poznávania o výkone samosprávy iba ako o plnení jednej z funkcií štátu⁴⁶. Samospráva vystupovala v jeho koncepcii ako čistý apriórny pojem. Mala vymedzený rozsah normotvorby, ktorá však nebola jej vlastnou, ale štátnou normotvorbou, pretože len štát mohol byť pôvodcom práva. Rozdiel medzi štátnou správou a samosprávou bol preto len relatívny — terminologický, nie absolútny — pojmový⁴⁷. Pojem samosprávy tak splýval s pojmom štát. Historický vývoj pritom F. Weyr vôbec nezohľadnil. Z nášho pohľadu predstavovala Weyrova koncepcia hraničnú pozíciu, ktorej miernejšia verzia (napr. Labandova alebo Herrnrittova, ale aj Klappkova) akceptovala skutočnosť, že štát svojou normotvornou činnosťou nevytvoril určité komunity. V rámci vlastného vývoja, kedy štát začal plniť aj správne funkcie, do seba síce pohltil teoreticky, no nie historicky, pôvod ich právomoci. Z tohto pohľadu bola potom existencia samosprávy prejavom tolerance štátu v jeho vlastnej suverenite na jeho území, pretože ju výslovne nezrušil, ale právne zakotvil a potvrdil jej postavenie⁴⁸. Zohľadnenie

⁴⁵ F. Weyr sa stavia proti pôvodnosti moci verejných korporácií podieľajúcich sa na správe aj z dôvodu, že nie je možné predpokladať, že by boli pôvodnejšie ako právny poriadok. Por. F. Weyr: *Základy filosofie právní*. Brno 1920, s. 109.

⁴⁶ Pozri bližšie F. Weyr: *Teorie práva*. Praha 1936, s. 240—241 a 279—280 a 312.

⁴⁷ Podľa F. Weyra: „...*při autonomii či samosprávě jde o tvorbu téhož normového souboru právního řádu, jako při státní správě resp. státním zákonodárství. S tohoto hlediska jeví se pak každá správa, pokud ji rozumíme tvorbu právních norem, jako státní správa a každý orgán, který jest povolán k tvorbě právních norem jako státní orgán*“. Ibidem, s. 312.

⁴⁸ Súčasné delenie foriem samosprávy, ktoré podľa nášho názoru najpresnejšie uvádza K. Klíma nám umožňuje pochopiť, že vzťah medzi právnym a politickým pojmom samosprávy, ktorý vyššie uvádzame by zodpovedal v súčasnosti snahe o správne vymedzenie územného resp. politicko-územného typu samosprávy. Porovnaj K. Klíma: *Teorie veřejné moci...*, s. 87—88.

historického vývoja posúva apriórnosť pojmu samosprávy smerom k empirickej skutočnosti, a tým aj konkrétnym právnym úpravám jej postavenia. V tomto zmysle sa už posúvame k pojmu samosprávy, ktorá je ako právny subjekt aj adresátom práv a povinností a nie len ich tvorcom.

Je nesporné, že vo vtedajšom právnom štáte panovala idea, ktorá nechápala a nemohla chápať samosprávu ako niečo primárne, pôvodné a od právneho poriadku nezávislé. Štát ako všeobecný normotvorca, držal v rukách nástroje na obmedzenie zúženie alebo úplné zničenie sféry možností konania, ale tiež aj samotnej právnej existencie samosprávy a jej právnej subjektivity vo vzťahu k výkonu verejnej správy. Zaujímavý uhol pohľadu na celú problematiku poskytuje názor Otakara Klapku, ktorý dával do súvislosti pojmovú neobmedzenosť právneho štátu smerom k samospráve a skutočnosť, ktorú prezentoval ako uvedomenie si historického faktu, že niektoré samosprávne jednotky tu existovali už od nepamäti⁴⁹. O. Klapka nás v podstate upozorňuje na to, že spoločnosť resp. spoločenstvo vykonávalo správu vždy, no štát až od určitého obdobia. Trvalá neobmedzenosť štátu vo vzťahu k samospráve je preto skôr teoretická a platná len pre určité obdobie štátnej existencie a nie induktívna, získaná na základe historickej podmienenosti a nevyhnutnosti. Napriek tomu však nesmieme zabúdať ani na slová Jiřího Pražáka, ktorý tvrdil, že záujmy ľudskej spoločnosti a štátu nie sú odlišné, a preto tak štátna správa, ako aj samospráva vykonávajú verejnoprávne úlohy spojené v štátnom zväzku⁵⁰.

⁴⁹ O. Klapka: *Samospráva a župní zřízení*. Praha 1923, s. 10.

⁵⁰ J. Pražák: *O pojme a povahy samosprávy*. Praha 1899, s. 20.

Štefan Siskovič

Dwa spojrzenia na koncepcję samorządu

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, prawo administracyjne, Pierwsza Republika Czechosłowacka

Streszczenie: W okresie Pierwszej Republiki Czechosłowackiej, głównie pod wpływem teorii normatywnej, wielu jurystów zaczęło zwracać uwagę na gałęzie prawa publicznego. Prawo administracyjne i samorząd nie były wyjątkami. Dyskusja o samorządzie koncentrowała się głównie na kwestii jego funkcji w społeczeństwie. Z jednej strony mamy do czynienia z polityczną koncepcją samorządu, a z drugiej z prawną koncepcją samorządu. Polityczna koncepcja samorządu oparta była na historycznej oryginalności władz lokalnych i na idei, że samorząd to zbiorowa wersja jednostki, której przysługują prawa naturalne. Teoria prawnej koncepcji samorządu opierała się na fakcie, że pomimo historycznej oryginalności gmin, państwo jest jedynym suwerenem na swoim terytorium. Władze gminy podlegają zatem wyłącznie władzy, a jej kompetencje są delegowane przez państwo. Samorząd to zatem organizacja zbiorowa tworzona przez państwo.

Two views on the concept of self-government

Keywords: self-government, administrative law, First Czechoslovak Republic

Summary: In the first of Czechoslovak republic, mainly under the influence of the normative theory, started many legal researchers to pay attention to public law branches. Administrative law and self-government were not the exceptions. The discussion about self-government was focused mainly on the issue of its function in society. On the one hand, we are confronted with a political concept of self-government, and on the other hand, with a legal concept of self-government. The political concept of self-government was based on the historic originality of local authorities and on the idea that self-government is a collective version individual that has natural rights. The theory of legal concept of self-government was based on the fact that, despite the historic originality of the municipalities, the State is the only sovereign on its territory. The municipality is therefore only subject of its power and its competence is being delegated by the state. Self-government is therefore a collective organization created by state.