

## Orosz, L. – Mazák, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky \*

1. vydanie. Košice: Mayor Group, 2004, 320 s. ISBN 80-969128-0-1

Stanislav Kadečka\*\*

Recenzovaná slovenská monografie, ktorou se mi podařilo objevit díky cestě na Slovensko, je dílem vskutku renomovaného autorského kolektivu. Snad právě proto představuje text celé publikace obohacení stejně tak pro teoretické kruhy, jako pro praktické „dělníky práva“, a to i mimo hranice (územní) působnosti právních norem, jimž je autory v textu věnována pozornost. Ostatně nelze si nepovšimnout, že autoři vycházeli při formulování textu nejen ze slovenské právní úpravy, praxe a literatury, ale neunikla jim snad ani žádná relevantní publikace česká.

V úvodu (s. 5–7) autoři nejprve poukazují na revitalizaci územní samosprávy ve Slovenské republice po roce 1989 završenou (alespoň prozatím) reformou veřejné správy na přelomu tisíciletí, která přinesla další posílení postavení a působnosti obcí a (samosprávných) krajů, aby následně zdůraznili úlohu poznání postavení obcí a (samosprávných) krajů v ústavně-politickém systému, jakož i (nejen praktickou) úlohu kvalifikované obhajoby a efektivní garance jejich postavení a práv [právě takovou významnou garanci přitom sice bezpochyby představují rozhodovací pravomoci Ústavního soudu Slovenské republiky, avšak do-

savadní praxe této formy ústavní ochrany práv obcí a (samosprávných) krajů je ve Slovenské republice žel více méně marginální, přičemž mnohdy je tomu tak nejspíše pro nedostatečné množství či hloubku znalostí představitelů i odborného aparátu obcí a krajů v této oblasti]. Z uvedeného pak vychází text představované monografie, když autoři sami za její základní záměr považují „přiblížit především funkcionářům územní samosprávy, jakož i odborným zaměstnancům obcí a samosprávných krajů ústavní postavení, funkce, pravomoci a dosavadní rozhodovací činnost Ústavního soudu Slovenské republiky se zvláštním zaměřením na jeho činnost na úseku ochrany práv obcí a samosprávných krajů“, tedy de facto přinést svůj příspěvek k praktickému poznání a využití existujících ústavních mechanismů slovenskou územní samosprávou. Zde však (což je dobře) autorská ambice nekončí, neboť publikace se (a nutno říci, že úspěšně) usiluje též o „hlubší analýzu ústavních problémů souvisejících s právním postavením územní samosprávy“ včetně prezentace osobitých a (i pro českého čtenáře) zřetelne hodných názorů autorské dvojice k těmto otázkám.

Prvá ze tří kapitol je nazvána „Ústavní soud

\* Recenze byla zpracována za finanční podpory GA ČR – grantový projekt reg. č. 407/06/1159.

\*\* JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Slovenské republiky jako nezávislý soudní orgán ochrany ústavnosti“ (s. 11–39), přičemž samotný obsahový úvod publikace zde představuje obecné pojednání o vzniku instituce ústavního soudnictví (v moderním právním státě), její podstatě a významu, na něž navazuje nejprve stručný exkurs do (nebohaté) historie ústavního soudnictví na Slovensku a poté charakteristika Ústavního soudu SR de lege (constitutione) lata. Autoři přitom vhodně poukazují na takové charakteristiky Ústavního soudu SR ve smyslu aktuální pozitivně právní úpravy, jež je nutno chápat jako základní, nejdůležitější. Zdůrazňují přitom jeho „mimořádně silné a autoritativní postavení v ústavním systému Slovenské republiky“ a zároveň věnují zvláštní pozornost mimořádně důležitému personálnímu aspektu ústavního soudnictví, přičemž je třeba poznamenat, že autoři právní úpravu nejen fundovaně popisují, ale též kvalifikovaně interpretují a hodnotí (inspirací pro české poměry přitom v této souvislosti, a to i s ohledem na aktuální problémy, může jistě být především pojednání na s. 26–32 věnované ustavování soudců ústavního soudu). Závěr I. kapitoly pak tvoří stručná poznámka k aktuálnímu vývoji ústavně soudní praxe na Slovensku se zdůrazněním viditelně narůstajícího množství kauz řešených Ústavním soudem SR (samozřejmě především po novelizaci čl. 127 Ústavy SR).

Vstup do II. kapitoly označené „Práva obcí a samosprávných krajů a způsoby jejich právní ochrany“ (s. 40–140) tvoří právní charakteristika obcí a (samosprávných) krajů (jako jednotek územní samosprávy a zároveň právnických osob sui generis), jejich postavení v systému veřejné správy (s důrazem na ústavněprávní východiska), vymezení jejich právní podstaty a povahy. Již zde je možno si povšimnout např. výrazně – ve vztahu k ČR – odlišného a (i s ohledem na permanentní diskusi o možnostech přímé volby starosty vedenou v ČR) inspirativního postavení starosty obce a předsedy samosprávného kraje ve Slovenské republice, kde jsou tyto orgány vymezeny již na ústavní úrovni, a to jako statutární orgány s vlastní rozhodovací pravomocí (srov. čl. 69 Ústavy SR). K zde (s. 44) provedené charakteristice samosprávy nicméně polemicky poznamenávám, že chápat samosprávu jako protiklad státní správy, byť se tak často děje, dle mého rozhodně nelze. Naopak jako pozornosti hodné a velice inspirující vnímám pojednání o územní samosprávě jako právním principu [s. 46 a násl., srov. též nálezy ÚS SR PL. ÚS 5/97: „*Rešpektovanie územnej samosprávy je, rovnako ako zachovávanie základných práv a slobôd, nevyhnutným komponentom právneho štátu.*“ a I. ÚS 55/00: „*Ústavný princíp 'územnej samosprávy', ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt 'demokratického a právneho štátu' (čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky) musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.*“], stejně tak jako vlastní postoj autorů k interpretaci termínu „státní orgány“ (s. 50).

Uvedený obsahový vstup do II. kapitoly je následován zasvěceným komentářem jednotlivých práv a pravomocí obcí a (samosprávných) krajů zakotvených v Ústavě SR, v mezinárodních smlouvách, jimiž je SR vázána (obdobně jako český Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 přitom autoři dospěli k názoru, že tyto mezinárodní smlouvy „*zakládají přímé právní účinky svým adresátům*“; in concreto autoři zmiňují Evropskou chartu místní samosprávy, Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady a Doplňkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady), jakož i v některých (autory vybraných a do tří základních skupin systematicky utříděných) běžných zákonech. (V pozitivním slova smyslu nezvykle je přitom pozornost publikace věnována nejen specifickým právům a pravomocem spojeným s obcemi jako privilegovanými právními osobami (zvláště pak ústavnímu právu na samosprávu, které autoři citlivě vnímají jednak jako subjektivní právo, jednak jako veřejnoprávní pravomoc), ale pozornost autorů směřovala i k (především ústavním) právům, jež obcím a (samosprávným) krajům přináleží stejně jako jakýmkoliv jiným (právníkům) osobám (škoda jen, že zde uváděné nedošlo ještě většího rozvedení – zřetelně je zde spousta námětů pro další zpracování). Poněkud kriticky si k textu publikace na s. 53 pokládám otázku, zda lze vymezení těch ústavních práv, jež mají i právnícké osoby, hledat skutečně „jen“ v interpretační a aplikační praxi orgánů veřejné moci (vždyť ostatně sami autoři na s. 55 a násl. samostatně činí právní závěry). Naopak velice přínosný je zde následný popis vývoje judikatury Ústavního soudu SR v otázkách ústavních práv právníků osob a z něj autory činěné závěry.

Druhá (stručnější) část II. kapitoly je pak věnována otázkám právní ochrany práv obcí a (samosprávných) krajů, přičemž zvláštní pozornost je věnována působnosti obecných soudů a prokuratury, když autoři naprosto správně zdůrazňují, že „*účelem právní regulace není jen stanovit obecně závazná pravidla chování, ale též vytvořit podmínky pro jejich důsledné dodržování ze strany všech adresátů práva.*“

Konečně v nejrozsáhlejší třetí kapitole (s. 141–270) nadepsané „*Obec a samosprávný kraj jako účastníci řízení před Ústavním soudem Slovenské republiky*“ autoři podrobně představují procesní úpravu slovenského ústavního soudnictví – kterou představuje vedle příslušných ustanovení Ústavy SR především ústavní zákon č. 119/1995 Z. z. a zákon č. 38/1993 Z. z. – zdůrazňující, že „*poznání základních procesních pravidel... je jedním ze základních předpokladů úspěšného uplatňování ochrany práv před ústavním soudem.*“ Samotné řízení před Ústavním soudem SR pak rozdělují do čtyř stádií (1. příprava na předběžné projednání návrhu, 2. předběžné projednání návrhu, 3. příprava na řízení ve věci samé, 4. jednání a rozhodování ve věci samé), jež v textu blíže ana-

lyzují a komentují. Následně se věnují rozhodnutím Ústavního soudu SR a jejich právním účinkům, jakož i stručné charakteristice jednotlivých typů řízení před Ústavním soudem SR.

Není bez zajímavosti, že v podstatě obdobně jako v České republice i na Slovensku platí, že „*nej složitější při zkoumání splnění podmínek přípustnosti návrhu je posouzení otázky, zda nejde o zjevně neopodstatněný návrh*“ – zde nepochybně může být vzájemná česko-slovenská komparace podstatnou (nejen interpretační) inspirací. Stejně tak jsou velmi inspirativní a aktuální úvahy autorské dvojice o možném precedenčním působení právních názorů ústavního soudu činěné v rámci pojednání o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu SR (srov. k tomu z poslední doby v ČR např. rozsudek českého Nejvyššího správního soudu, č.j. 2 Afs 43/2005-90, ze dne 2. června 2005).

V druhé a třetí části III. kapitoly poté nabízí publikace podrobné pojednání a analýzu ústavní stížnosti dle čl. 127 odst. 1 (inspirativní se zde jeví pro naše poměry zvláště pojednání na s. 175 a násl. o přiměřeném finančním zadostiučinění, jež může Ústavní soud SR přiznávat dle výslovného ustanovení čl. 127 odst. 3 Ústavy SR) a ústavní stížnosti dle čl. 127a odst. 1 Ústavy SR (tzv. komunální ústavní stížnost), aby následně prezentovala a opět analyzovala praktické (a pravda ze strany územní samosprávy prozatím poněkud tristní) uplatnění právní úpravy, jíž je celá publikace věnována, ve Slovenské republice.

Závěrem nezbyvá, než podotknout, že recenzovaná monografie představuje publikaci, jež by bezpochyby – i s ohledem na shora uvedené – neměla zůstat stranou pozornosti české odborné veřejnosti.