



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

Ústav veřejné správy a sociální politiky

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ POLITIKA V KAŽDODENNÍM ŽIVOTĚ

3. ročník

**ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA JAKO SOUČÁST DEMOKRATICKÉHO A
PRÁVNÍHO STÁTU**

**SBORNÍK RECENZOVANÝCH PŘÍSPĚVKŮ Z ODBORNÉ
MEZINÁRODNÍ KONFERENCE**

Opava 2023

Jednotlivé příspěvky recenzovali:

doc. Ing. Ladislav Pruša, CSc.,

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.,

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

Editoři:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc., PhDr. Matúš Vyrostko, PhD.

© Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2023

Neprošlo jazykovou úpravou.

Publikace je neprodejná.

ISBN 978-80-7510-557-8 (online)

PŘEDMLUVA

Milí čtenáři,

Právě otevíráte sborník příspěvků ze 3. ročníku mezinárodní odborné konference "Veřejná správa a sociální politika v každodenním životě", která se tentokrát konala s podtitulem "Územní samospráva jako součást demokratického a právního státu". Organizátory konference byli odborníci z Ústavu veřejné správy a sociální politiky Fakulty veřejných politik Slezské univerzity v Opavě, záštitu nad konferencí převzal prof. PhDr. Rudolf Žáček, Dr., děkan Fakulty veřejných politik.

Již tradičně se na této konferenci sešli odborníci z vysokých škol a výzkumných institucí z České republiky i ze zahraničí, účast na konferenci přijali i pracovníci Ministerstva vnitra ČR. Účastníci konference měli možnost jak prezentovat svoje aktuální poznatky z vlastní vědecko výzkumné činnosti, tak měli možnost diskutovat s ostatními účastníky konference o aktuálních problémech v této oblasti. V řadě přednesených příspěvků zazněla kritika stávajícího rozdělení kompetencí mezi orgány veřejné správy, která neumožňuje vládě realizovat svoje představy a záměry např. v oblasti tzv. dostupného bydlení. Je zřejmé, že reforma veřejné správy z přelomu tohoto století nenaplnila původně očekávané cíle a stávající uspořádání veřejné správy v naší zemi není vyvážené. Je proto nezbytné hledat taková řešení, která by korigovala stávající nerovnováhy ve vztazích mezi státní správou a místní a regionální samosprávou tak, aby prostřednictvím synergických efektů vyplývajících z jejich kompetencí byl maximalizován užitek pro všechny občany naší republiky.

Přeji Vám, abyste na následujících stránkách našli hodně inspirativních námětů a poznatků pro Vaši další práci v této oblasti.

V Opavě dne 31. května 2023

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

proděkan pro vědu a tvůrčí činnost

Fakulta veřejných politik v Opavě

Slezská univerzita v Opavě

OBSAH

MOZAIKA VYBRANÝCH PROBLÉMOV SLOVENSKEJ OBECNEJ SAMOSPRÁVY	7
<i>Igor Palúš</i>	<i>7</i>
VZTAH STÁTU A SAMOSPRÁVY Z POHLEDU ČINNOSTI ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY	24
<i>Petr Schlesinger.....</i>	<i>24</i>
PRÁVO OBCE NA SAMOSPRÁVU V KONTEXTE FUNDAMENTÁLNÝCH PREDPOKLADOV ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO DEMOKRATICKÉHO A MATERIÁLNEHO PRÁVNEHO ŠTÁTU.....	39
<i>Ferdinand Korn</i>	<i>39</i>
PROBLÉMY SPOJENÉ S PRENOSOM KOMPETENCIÍ ŠTÁTU NA MIESTNE SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU V PRAXI.....	67
<i>Richard Brix.....</i>	<i>67</i>
(NE)FUNKČNOSŤ MALÝCH OBCÍ NA SLOVENSKU?	78
<i>Martin Švikruha</i>	<i>78</i>
ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA: PŮVODNÍ ZÁMĚR, REALITA A DALŠÍ SMĚRY VÝVOJE.....	91
<i>Michal Vitek.....</i>	<i>91</i>
FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ ČINNOST ZASTUPITELSTVA OBCE.....	100
<i>Marie Sciskalová</i>	<i>100</i>
ZÁUJEM A NEZÁUJEM O SPRÁVU VECÍ VEREJNÝCH VOĽBY DO OGRÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ NA SLOVENSKU 2022	108
<i>Ján Machyniak.....</i>	<i>108</i>
LIMITY A NEDOSTATKY PRI VÝKONE ÚLOH MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU.....	123
<i>Peter Šamalik.....</i>	<i>123</i>
NOVÉ IMPULZY PRO REGIONY EVROPSKÉ UNIE	136
<i>Anna Václavíková</i>	<i>136</i>
SOUČASNÉ VÝZVY PRO VEŘEJNOU SPRÁVU.....	144

<i>Lucie Kamrádová</i>	144
IS THE ECONOMY BETTER IN OPEN SELF-GOVERNMENT? CASE STUDY OF SLOVAK CITIES	155
<i>Lukáš Cíbik</i>	155
ÚLOHY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI RIEŠENÍ OSAMELOSTI A IZOLÁCIE SENIOROV V KONTEXTE PANDÉMIE COVID-19	167
<i>Vitalii Horovenko</i>	167

MOZAIKA VYBRANÝCH PROBLÉMOV SLOVENSKEJ OBECNEJ SAMOSPRÁVY

Igor Palúš

Abstrakt:

Autor v príspevku analyzuje vybrané problémy slovenskej obecnej samosprávy obsahovo zamerané na legislatívu súvisiacu so samosprávou obce, pôsobnosť obce, nefunkčnosť (nečinnosť) obecnej samosprávy a jej orgánov, ako aj potrebu reformy obecného zriadenia. Poukazuje na problémy dlhodobého charakteru i tie, ktoré priniesla pandémia a prebiehajúca energetická kríza. Naznačuje možné východiská z daného stavu, ktoré argumentačne zdôvodňuje.

Kľúčové slová:

štát, verejná moc, obecná samospráva, legislatíva, pôsobnosť, nefunkčnosť, reforma.

Abstract:

In the contribution, the author analyzes the problems of selected Slovak municipal self-government, focused on the legislation related to municipal self-government, the scope of the municipality, the non-functionality (inactivity) of the municipal self-government and its bodies, as well as the need for reform of the municipal establishment. He points to problems of a long-term nature, including those brought about by the pandemic and the ongoing energy crisis. He indicates possible ways out of the given situation, which he justifies with arguments.

Key words:

state, public power, municipal self-government, legislation, scope, non-functionality, reform.

Úvod

Za základ územnej samosprávy určuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava), podobne ako ústavy iných demokratických štátov, obec. Toto ústavné zakotvenie má niekoľko dôvodov a súvislostí. Predovšetkým sa týmto vyjadrením zvyrazňuje priamy a tesný vzťah obce k jej obyvateľom, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, a od vôle ktorých odvádzajú svoje postavenie orgány obce. Nie náhodou existujú názory, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť ako fungovanie a organizácia verejnej moci na vyšších stupňoch (Mikule, J., 2003, s. 412). Dobré fungovanie obecnej samosprávy vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo je hlavným predpokladom jej efektívnosti. Naznačené poňatie obecného zriadenia nadväzuje na historický pôvod obcí a ich trvalejší charakter v porovnaní s inými územno-samosprávnymi jednotkami

História spoločnej československej a neskôr samostatnej slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako samosprávnych jednotiek preukázalo veľkú stabilitu v spravovaní záležitostí, ktoré im boli zverené. Obce majú aj v súčasnej dobe, pri vynaložení vlastného úsilia a pri vytvorení potrebných legislatívnych a finančných podmienok za strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady k dosahovaniu stability výsledkov. Toto konštatovanie obecnej samosprávy potvrdili aj počas pandémie spôsobenej Covidom 19, keď preukázali značný stupeň aktivít s konkrétnymi pozitívnymi výsledkami, a to i napriek tomu, že im centrálna vláda svojím nekoncepčným a miestami zmätočným prístupom situáciu viac, či menej komplikovala. Zrejme nebola náhoda, ak v tejto dobe až 48% obyvateľov dôverovalo obciam a mestám, a iba 14% dôverovalo vláde, v širšom zmysle štátnej správy (údaje sú prevzaté z denníka Pravda zo dňa 17. 2. 2021, s. 3).

Obce predstavujú prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom táto ich pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti (Palúš, I. a kol., 2018, s. 10-11). To však len za predpokladu, ak pomyselná postupnosť v línii teória (vychádzajúca z najnovších

vedeckých poznatkov, ale aj skúsenosti iných demokratických štátov), legislatíva (zohľadňujúca teoretické poznatky a reagujúca na potreby slovenských obecných samospráv) a prax (pre ktorú najlepším pomocníkom je vynikajúca, či aspoň veľmi dobrá, teória pretavená do legislatívnej úpravy) budú tvoriť vzájomne prepojený a doplňujúci sa systém.

Obečné samosprávy prežívajú v posledných rokoch ťažké a komplikované obdobie, po pandémie nasledovala (a stále trvá) vojna na Ukrajine a s ňou spojená energetická kríza, pričom toto obdobie zároveň ukazuje, aký je vzťah medzi štátom a územnou (osobitne obecnou) samosprávou, alebo inak, aký je rozdiel medzi teóriou územnej (obecnej) samosprávy ako formou verejnej moci a jej praktickým fungovaním.

Cieľom príspevku je poukázať a stručne analyzovať niektoré problémy obecnej samosprávy v Slovenskej republike, ktoré spomínané obdobie prinieslo (prináša), ale tiež poukázať na tie, ktoré sa tiahnu prostredím obecnej samosprávy dlhšie obdobie. Pokúsime sa naznačiť východiská, ktoré by pomohli existujúce problémy riešiť.

1. Legislatíva a obecná samospráva

Najslabším ohnivkom pomysleného reťazca, ktorý sme v úvode spomenuli, je – podľa nášho názoru – legislatíva. Tá totiž vzniká v politickom prostredí, je výsledkom činnosti ľudí, ktorých zvykneme nazývať politikmi, hoci mnohí politikmi nie sú. Tento fakt ovplyvňuje aj legislatívny proces, čo sa prejavuje aj vo vzťahu k najdôležitejšiemu zákonu, ktorý sa dotýka obcí, t. j. zák. č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení). Dlhé roky sa pri niektorých jeho novelách uplatňuje nesystémový praktikizmus, nerešpektovanie existujúcich miestnych spoločensko-politických, ekonomických a geografických podmienok, a len v malej miere vedecky zdôvodnené argumenty, ale aj skúsenosti iných demokratických štátov. Výsledkom je skutočnosť, že existuje celý rad tzv. legislatívnych medzier, či nejednoznačných ustanovení tohto zákona spôsobujúcich problémy v aplikačnej praxi obecných samospráv, resp. relativizujúcich efektívnosť v zákone obsiahnutých inštitútov (pozri ďalej).

Legislatívnu činnosť súčasnej vládnej koalície charakterizuje prílišná politizácia prejavujúca sa v dvoch smeroch. Tým prvým je časté využívanie, lepšie povedané zneužívanie, skráteného legislatívneho konania. Tento inštitút je v rokovacom poriadku Národnej rady SR jasne vymedzený, avšak vláda, ktorá jediná môže navrhnúť jeho využitie, si osvojila nezvyčajne extenzívny výklad jeho použitia, čoho potvrdením je aj fakt, že takmer $\frac{1}{4}$ schválených zákonov parlamentom od jari 2020, teda od nástupu súčasnej koalície, bola prijatá takýmto spôsobom. Niežeby predchádzajúce vládne garnitúry tento inštitút nevyužívali (hlavne ako prostriedok, ktorým sa riešili resty v oblasti zákonodarstva), ale žiadna nie tak masovo, ako súčasná. Uvedený inštitút sa využil aj vo vzťahu k územnej samospráve a nie vždy spôsobom, ktorý by ju posúval vpred, resp. riešil jej aktuálne problémy.

Legislatívu vzťahujúcu sa k územnej (obecnej) samospráve výraznejšie poznačil iný neduh, neochota vlády majúcej v rukách rozhodujúcu časť zákonodarnej iniciatívy, viesť diskusiu s tými subjektmi, ktorých sa navrhovaná a následne schválená legislatíva bude týkať, v našom prípade so samosprávami obcí a krajov. Výrazne sa to prejavilo počas pandemického obdobia, keď vláda navrhovala a prijímala legislatívne opatrenia, ale i zákony prostredníctvom národnej rady, ktorých realizáciu zabezpečovali samosprávy obcí a stalo sa, že boli postavené pred hotovú vec, bez možnosti sa k danej problematike vyjadriť. Pritom obecné samosprávy sú významným sociálnym partnerom vlády a tá má považovať za svoju povinnosť viesť s nimi sociálny dialóg, ktorý bude obsahom i formou kultivovaný a umožní súboj argumentov, na ktoré sa bude prihliadať pri tvorbe legislatívy. Ak sa totiž budú v oblasti legislatívy porušovať pravidlá, dôvodne možno očakávať, že s realizáciou takto prijatých zákonov (rozhodnutí) budú problémy.

Príkladom takéhoto konania vlády, resp. parlamentnej väčšiny bolo na prelome rokov prijatie tzv. prorodinného balíčka a zavedenie daňového bonusu, ktorých financovanie sa zabezpečí z prostriedkov, ktoré štát vzal územným samosprávam. Zrozumiteľne povedané, príspevok „200 eur na dieťa“ (daňový bonus pre rodiny a deťmi), ktorý vláda propaguje na bilbordoch po celom Slovensku, nebude rodinám posielat štát, ale samosprávy. Tie vyčíslili, že ich to bude stáť 784 miliónov eur (prísľub štátu, že im uvedenú stratu bude kompenzovať je stále v rovine sľubov, resp. v rovine

poskytnutia podstatne nižšej finančnej čiastky – marec 2023). Zrejme sa nemýlia tí, ktorí tvrdia, že vláda si buduje popularitu za cudzie peniaze.

Spoločným menovateľom takýchto prístupov k legislatívnej činnosti je z hľadiska obsahu – absencia koncepcnosti a neraz aj výrazná absencia odbornosti, resp. obsahovej kvality, a z hľadiska času – zredukované normotvorby, prijímania zákonov, na ad hoc marketingové rozhodnutia, často krát prijímané na poslednú chvíľu, ale neraz až po nej.

2. Pôsobnosť obce

Delenie pôsobnosti obce na samostatnú (pôvodnú) a prenesenú je organickou súčasťou dualizmu verejnej správy. Ak majú obidve súčasti miestnej verejnej správy fungovať na požadovanej úrovni je nutné, aby disponovali náležitými pôsobnosťami a právomocami. Rozhodovanie a pôsobnosti vykonávanej obcou na samostatnú pôsobnosť a prenesenú pôsobnosť má význam z niekoľkých hľadísk, medzi ktoré zaradujeme hlavne:

- zodpovednosť za výkon verejnej správy zverenej obciam ako územno-správnym a územno-samosprávnym jednotkám,
- rozsah oprávnení orgánov štátu zasahovať do činnosti obce pri plnení zverených úloh verejnej správy,
- financovanie,
- dozor štátu (Palúš, I. a kol., 2016, s. 249 a nasl.; Trellová, L., 2018, s. 85 a nasl.).

Do samostatnej pôsobnosti obce sa spravidla zaradujú záležitosti dotýkajúce sa hlavne života obyvateľov obce, ktorých význam nepresahuje tento rámec. Obec túto pôsobnosť vykonáva vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť a prostredníctvom využitia vlastných finančných prostriedkov. Uskutočňuje ju svojimi orgánmi (starosta obce, obecné zastupiteľstvo), miestnym referendom alebo na zhromaždeniach obyvateľov obce.

Rozsah samostatnej pôsobnosti obce je stanovený hlavne v zákone o obecnom zriadení, pričom povinnosti a obmedzenia pri výkone obecnej samosprávy možno obci ukladať len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR (čl.

67 ods.2 ústavy). Z uvedeného vyplýva, že ústavodarca nechce pripustiť zásahy výkonnej moci do samostatnej pôsobnosti takej dôležitej súčasti ústavného systému akou je obecná samospráva a jej orgány. V naznačenom zmysle je samostatnosť, samosprávnosť a nezávislosť obecnej samosprávy na moci výkonnej garantovaná samotnou ústavou a ňou je chránená aj pred neoprávnenými zásahmi štátu (čl. 67 ods. 2 a 3, čl. 127a ústavy).

Samostatnosť obce pri výkone samosprávnej pôsobnosti však nie je absolútna. Štát si ponecháva dozor a kontrolu nad jej činnosťou v tejto oblasti z hľadiska ústavnosti a zákonnosti (§ 5 ods. 7 zákona o obecnom zriadení) v rozsahu vymedzenom príslušnými zákonmi (napr. zák. č. 39/1993 Z .z. o najvyššom kontrolnom úrade v znení neskorších predpisov, zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov) .

Do prenesenej pôsobnosti obce patria záležitosti, ktoré svojím významom presahujú rámec obce, a na ktorých má štát záujem ovplyvňovať ich výkon, napr. činnosti, ktorými môžu byť nejakým spôsobom dotknuté základné práva a slobody obyvateľov obcí (Kopecký, M., 2019, s. 106; Palúš, I. – Sciskalová, M., 2022, s. 30-31). Prenesená pôsobnosť obce sa opiera o čl. 71 ods. 1 ústavy, podľa ktorého možno zákonom preniesť na samosprávne celky (teda aj na obce) výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Ide o jeden z univerzálnych prvkov ústavnoprávnej, ale aj administratívnej, regulácie, ktorý v právnej teórii označujeme ako „oblasť preneseného výkonu štátnej správy“. Ústava rieši tento prvok racionálne, európsky kompatibilne, v záujme rozvíjania územnej (obecnej) samosprávy ako formy realizácie verejnej moci v miestnych podmienkach, Pravdou však je, že obdobie pandémie a s ním spojená aplikačná prax, toto konštatovanie do určitej miery modifikovalo.

Zákonom prenesené úlohy miestnej štátnej správy na obce sa stávajú kompetenciou, ktorú obce realizujú samostatne, pričom takto uskutočňovaný výkon štátnej správy finančne uhrádza štát a riadi i kontroluje vláda. Zákon stanovuje pre obce povinnosť riadiť sa v rámci preneseného výkonu štátnej správy a pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, a podľa povahy veci aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktami ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. V súlade

s touto povinnosťou obce podliehajú pri výkone prenesenej pôsobnosti dozoru štátu v rozsahu vymedzenom osobitnými právnymi predpismi.

Takto zhruba vyzerá ústavnoprávna úprava pôsobnosti obce. Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku je dôležité zodpovedať otázku, čo možno považovať za slabé miesta právnej úpravy, resp. na ktoré okolnosti je nutné upozorniť z hľadiska súčasného stavu a vývoja obecnej samosprávy. Najskôr považujeme za potrebné uviesť, že obce v súčasnosti vykonávajú viac ako štyritisíc kompetencií (agend). Obce vykonávajú verejnú moc v rámci preneseného výkonu štátnej správy a v rámci výkonu samosprávy v pomere 2:3, t. j. preneseného výkonu štátnej správy : výkonu samosprávy (Kukliš, P., 2022, s. 228).

Za základ pôsobnosti obce ako samostatnej územno-samosprávnej jednotky je treba považovať samostatnú pôsobnosť, pretože stále platí, že „samostatná pôsobnosť robí z obce obec, bez nej by klesla na štátny ústav“ (Hoetzel, J., 1938, s. 26). Z uvedeného dôvodu, ale tiež s prihliadnutím na značné zastúpenie laického prvku v štruktúrach obecnej samosprávy, by samostatná pôsobnosť mala byť legislatívne vymedzená jednoznačne (aj v zmysle určenia, čo je v jej rámci právom a čo povinnosťou obce), aby pri jej realizácii v praxi (popri existencii prenesenej pôsobnosti) nevznikali aplikačné problémy, ktoré musia následne riešiť orgány práva, prokuratúra či súdy. Aj odlišným, či protichodným pôsobením týchto orgánov, resp. ich rozhodnutí, dochádza k nárastu právno-teoretických a právno-aplikačných nejasností (Hašanová, J.-Dudor, L., 2013, s. 218-225); Tomaš, L., 2019, s. 8-9; Palúš, I., 2020, s. 388).

Obdobie pandémie ukázalo na potrebu legislatívne precizovať pozíciu obcí (v širšom zmysle pozíciu územno-samosprávnych celkov) v oblasti ich samostatnej pôsobnosti počas krízových situácií, ktorým môže spoločnosť a štát v budúcnosti čeliť. Na mysl máme možnosť obecných samospráv konať promptne a efektívne (pri rešpektovaní všetkých princípov, na ktorých územná samospráva stojí, napr. princípu verejnosti, resp. účasti obyvateľov obcí na správe vecí verejných) ešte skôr, ako ich k tomu splnomocní štát prostredníctvom prenesenej pôsobnosti. Prirodzene je potrebné sanovať legislatívne finančné krytie takéhoto konania obecných samospráv (Palúš, I., 2021, s. 71-72).

Posledné mesiace prinášajú ďalší problém, ktorý je spojený so sociálnymi opatreniami vlády (pozri vyššie) a prebiehajúcou energetickou krízou, resp. jej zdĺhavým (ne)riešením zo strany štátu. Považujeme za neakceptovateľné, aby z týchto dôvody chýbali obciam i mestám finančné prostriedky na zabezpečenie činností patriacich do ich samostatnej pôsobnosti (napr. v oblasti školstva, sociálnych vecí, vývozu odpadu a pod.). Príde nám nedôstojné, aby obce a mestá v snahe získať tieto finančné prostriedky stáli pred centrálnou vládou, takpovediac, v predklone (stačí, že sú nútené túto pozíciu zaujímať pri zabezpečovaní úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy), či dokonca sa svojich oprávnených požiadaviek domáhali formou opakovaných protestných zhromaždení po celom území Slovenskej republiky.

Riešenia, prostredníctvom ktorých sa obce snažia získať chýbajúce financie, napr. zvyšovanie miestnych daní a poplatkov, nie sú adekvátnou náhradou a v konečnom dôsledku sa môžu obrátiť proti obciam a ich obyvateľom. Proti obyvateľom v tom zmysle, že vládou vyvolaný nárast miestnych daní a poplatkov môže postihnúť práve najchudobnejšie domácnosti, a proti obciam (mestám) tým, že bude narastať počet neplatičov daní a poplatkov, ktorí sa už dnes naprieč Slovenskom ráta na tisíce, a exekučné vymáhanie ich povinnosti bude stáť obecné kasy ďalšie výdavky. Toto všetko zhorší vzťahy medzi samosprávou a obyvateľmi, ale i medzi obyvateľmi navzájom.

Problémy, a nie malé, sú spojené aj s prenesenou pôsobnosťou obcí. V procese decentralizácie verejnej správy prešlo (a prechádza) na obce niekoľko stoviek kompetencií, avšak bez toho, aby takýmto legislatívnym krokom predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú všetky obce tieto kompetencie schopné personálne a finančne zabezpečiť na požadovanej úrovni. Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. so značnými starosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv alebo nekvalitným poskytovaním služieb. Toto konštatovanie sa vzťahuje najmä na oblasť preneseného výkonu štátnej správy, ale tiež aj na niektoré úlohy a kompetencie patriace do samostatnej pôsobnosti obce, pričom problémy majú hlavne malé (a ešte menšie) obce. Inými slovami, univerzálne (v zmysle mechanické) prenesenie pôsobnosti na všetky obce bez rozdielu veľkosti a pripravenosti na výkon pôsobnosti po

stránke personálnej a finančnej vnáša do systému územnej (obecnej) samosprávy permanentný zdroj napätia a problémov.

Kritickým bodom prenesenej pôsobnosti obce je však iný problém – otázka finančného zabezpečenia výkonu týchto kompetencií zo strany štátu. Ústava síce hovorí, že ich uhrádza štát (čl.71 ods.1 ústavy) avšak prax je celkom iná. Možno súhlasiť so zisteniami autorov obsiahnutými v materiáli „Výkon a financovanie prenesených kompetencií“, podľa ktorých predstava o tom, že štát uhrádza náklady na prenesený výkon štátnej správy, je fikcia (Kolektív autorov, 2019, s. 110).

Štát nemá vypracovaný mechanizmus, na základe ktorého by bolo možné určiť, koľko finančne stojí prenesený výkon tej ktorej oblasti štátnej správy na obce, resp. na základe akých kritérií sa obciam finančné prostriedky prideľujú (prirodzene existujú aj výnimky, napr. odmeňovanie členov okrskových volebných komisií). Prax vyzerá tak, že štát poskytne (alebo aj neposkytne) úhradu na základe vlastného uváženie a následne už nezisťuje, či tento obnos na realizáciu prenesených kompetencií postačuje. Len pre zaujímavosť uvádzame, že podľa zistení obsiahnutých vo vyššie spomínanom materiáli, najväčšie resty má štát v oblasti školstva (osobitne základného školstva), ktorá je najdrahšou oblasťou preneseného výkonu štátnej správy na obce.

3. Nefunkčnosť obecnej samosprávy, resp. jej orgánov

Treba rozlišovať medzi nefunkčnosťou obecnej samosprávy (obce) a nečinnosťou orgánov obecnej samosprávy (obce). Nefunkčnosťou obecnej samosprávy rozumieme jej neschopnosť plniť úlohy (kompetencie) vyplývajúce zo zákonov (prípadne iných právnych predpisov) upravujúcich pôsobnosť a právomoc obce. Nečinnosťou obecnej samosprávy, resp. jej orgánov rozumie odborná literatúra situáciu, keď je orgán územnej samosprávy úplne nečinný v tom zmysle, že prestane v plnom rozsahu konať, ale aj situáciu, keď takýto orgán síce koná, ale sporadicky, či liknavo s dlhými časovými odstupmi medzi jednotlivými úkonmi (Trellová, L., 2023, s. xx). Judikatura vyhodnotila za nečinnosť aj také konanie orgánu verejnej správy (teda aj orgánu obecnej samosprávy), ktoré zahŕňa

vykonávanie nezmyselných a neúčelných úkonov (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol., 2018, s. 1197).

Pokiaľ sa naznačené prípady nečinnosti orgánov obecnej samosprávy opakujú, resp. trvajú dlhšiu dobu, môžu viesť k znefunkčneniu samosprávy obce. Nazdávame sa, že v naznačenom zmysle nefunkčnosť obecnej samosprávy nastáva aj vtedy, ak dôjde k patovému stavom, ktoré súčasná legislatíva nerieši a to i napriek tomu, že jej ambíciou by malo byť, aby si poradila s každou situáciou, ktorú život v prostredí obecnej samosprávy môže priniesť.

Nefunkčnosť obecnej samosprávy, resp. jej orgánov možno sledovať v troch rovinách. Tú prvú predstavujú situácie, ktoré označujeme ako tzv. medzery v právnej úprave, v našom prípade v zákone o obecnom zriadení. Analyzovali sme ich vo viacerých samostatných publikačných výstupoch, preto ich na tomto mieste len stručne pripomenieme (Palúš, I., 2020, s. 383-392; Palúš, I. a kol., 2018, s. 111-121).

Ide o uplatňovanie vzájomných brzd a protiváh medzi starostom obce a obecným zastupiteľstvom, ktorých nedostatočná právna úprava môže viesť k znefunkčneniu samosprávy, čo sa takmer vždy dotkne obyvateľov obce. Prvý prípad sa týka obecného zastupiteľstva, ktoré sa cielene a dlhšiu dobu /aj dlhodobo / nezide tak, aby bolo uznášaniaschopné, čím naruší chod a funkčnosť celej obecnej samosprávy, a súčasná právna úprava neponúka efektívne riešenie takéhoto stavu, napr. v podobe ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred ukončením jeho volebného obdobia ((známu z mnohých štátov Európskej únie). Druhý prípad je opačný, obecné zastupiteľstvo prelomí starostom uplatnené veto voči svojmu uzneseniu, a starosta ho napriek tomu odmietne podpísať, resp. vykonať ho v rozpore s rozhodnutím zastupiteľstva.

V oboch prípadoch je riešenie možné na základe využitia právnych prostriedkov, ktorými sú protest prokurátora v rámci prokurátorského dozoru, a ak nevedie k vyriešeniu sporu prichádza do úvahy rozhodnutie súdu na základe správnej žaloby podanej prokurátorom. Ide však o postup časovo náročný a zdĺhavý a v tomto zmysle neefektívny a pritom by stačilo, aby právna úprava svojou precíznosťou (predvídavosťou) urovnala možný spor bez využitia orgánov ochrany práva.

Druhá rovina nefunkčnosti obecnej samosprávy nemá takú sofistikovanú podobu, práve naopak, o jej podstate hovorí už samotný názov právneho inštitútu. Ide o tzv. nefunkčnú obec, ktorú novela zákona o obecnom zriadení zaviedla v roku 2018. Za takú sa považuje obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obce nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce (nefunkčná obec). Takáto obec môže byť nariadením vlády SR pričlenená k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí.

Možno úmysel zákonodarcu nebol zlý, avšak samotný obsah inštitútu nefunkčnej obce nesie so sebou mnoho právnych i faktických problémov (Palúš, I., 2020, s. 108-117; Trellová, L., 2023., s. xx), ktoré jednou vetou možno charakterizovať ako neznalosť problematiky slovenského vidieka (vidieckych obcí) zo strany zákonodarcu. Potvrdením tohto konštatovania je fakt, že sa uvedený inštitút ani raz nepodarilo uviesť do praxe a jediný pokus o jeho realizáciu dopadol tak, že obyvatelia dotknutej obce ho zastavili tým, že si orgány obecnej samosprávy po dlhšej dobe zvolili (obec Ondavka v okrese Bardejov). V naznačenom duchu jediný prínos analyzovaného inštitútu je dnes v tom, že obyvatelia obcí, ktorým reálne hrozí sa mu snažia vyhnúť (a úspešne) tak, že si orgány samosprávy obce zvolia, hoci o efektívnosti fungovania týchto samosprávnych orgánov možno v niektorých prípadoch vážne pochybovať, skôr fungujú „na papieri“, než v reálnom živote.

Tretiu rovinu možnej nefunkčnosti obcí, lepšie povedané, pochybnosť do akej miery sú samosprávy niektorých obcí funkčné, priniesla prebiehajúca energetická kríza. Na niektoré malé obce doľahlo do takej miery, že tieto v snahe ušetriť nejaké financie pristúpili k tomu, že si ich starostovia znížili pracovný úväzok, a teda aj odmenu zaň, na 70-80%, prípadne i menej, a rovnakým percentom znížili aj pracovné vyťaženie (a plat) zamestnancov obecného úradu. Na mieste je otázka, či aj fungovanie takýchto obecných samospráv bude 70-80 (alebo menej) percentné, resp. či od takýchto starostov, ale aj zamestnancov obce, možno legitímne žiadať, aby svoje úlohy plnili na 100%.

Objektívne však treba pripomenúť, že existujú aj situácie opačného charakteru. Primátorom niektorých miest (medzi nimi aj primátorom Bratislavy a Košíc) zastupiteľstvá

navýšili bezprostredne po znovuzvolení ich finančné ohodnotenie na stropovú úroveň ich funkčného platu (v tejto súvislosti je na uváženie, či súčasná právna úprava plátov primátorov miest a starostov obcí, ktoré môžu zastupiteľstvá navýšiť až do úrovne 60% ich funkčného platu, je naozaj správna).

Keď už hovoríme o energetickej kríze a jej riešení, v širšom zmysle i financovaní obecných samospráv, azda v žiadnej oblasti nie je taký zreteľný rozdiel medzi teóriou a praxou územnej samosprávy, ako práve v tejto. Obecná samospráva je súčasťou výkonu verejnej moci práve tak ako štátna správa, pričom pozícia obidvoch zložiek je v zmysle teórie verejnej moci rovnaká. Táto východisková premisa akoby v praktickom živote neplatila, obecná samospráva (v širšom zmysle aj krajská samospráva) zápasia s finančnými problémami ako sme ich vyššie naznačili, na druhej strane ministerstiev, či iných ústredných orgánov štátnej správy, ale aj okresných úradov, akoby sa tieto finančné problémy netýkali, resp. určite nie v rozsahu a spôsobom ako obecných samospráv.

Samosprávy majú postupovať podľa plánov rozvoja, integrovane a efektívne. Proti nim stoja ministerstvá so svojím odvetvovým a často nepredvídateľným prístupom, mnohé žijú zo dňa na deň, dokazujú až príliš často svoju nekompetentnosť a hlavne pomalosť. Zvyšujú byrokráciu a pridelením eurofondových peňazí rozdeľujú obecné samosprávy a starostov, ale panujú. Okresné úrady boli počas pandémie v úzadí miest a obcí, chýbala im akčnosť, o niektorých sme ani nepočuli. Finančné problémy sú však problémy na strane obecných (krajských) samospráv, nie na strane štátnej správy.

4. Reforma obecnej samosprávy ako nevyhnutnosť

Dlhodobým problémom obecnej samosprávy na Slovensku je veľký počet malých obcí, ktoré majú personálne a finančné starosti s plnením svojich kompetencií vyplývajúcich im z právnej úpravy (asi 800 obcí má menej ako 250 obyvateľov, avšak medzi nimi je príliš veľa obcí, kde sa počet obyvateľov ráta na desiatky). Počet takýchto obcí rokmi stúpa, čo súvisí s nedostatkom pracovných možností v jednotlivých oblastiach Slovenska a následným vyľudňovaním vidieckych sídiel. Slovensko je jednoducho vidiecka krajina, v ktorej podstatnú väčšina samospráv tvoria obce (dediny).

Komunálna reforma, resp. reforma obecného zriadenia však stále neprichádza, hoci sa o nej dlhé roky hovorí, objavuje sa v programoch politických strán pred voľbami, ale konkrétny výsledok je v nedohľadne. Zlou správou je, že neprichádza čo i len hľadanie čiastkových riešení s akými sa možno stretnúť v iných štátoch V4 (napr. spoločné obecné zastupiteľstvá a spoločné obecné úrady a ich podpora zo strany štátu v Maďarsku, možnosť zvoliť za starostu obce aj osobu, ktorá nemá v obci trvalý pobyt, ale spĺňa iné, najmä odborné, kritériá – v Poľsku, delenie obcí pri výkone prenesenej pôsobnosti, známe ako „dvojkové“ a „trojkové“ obce, v Česku). V našich podmienkach by bolo v tomto zmysle nanajvýš aktuálne odstupňovanie obecných kompetencií, ale spolu s ním aj prijatie tzv. existenčného minima pre každú obec, aby mala istotu, že pod konkrétny finančný obnos – vzhľadom na svoje kompetencie a komunitné funkcie – neklesne (Kaliňák, M., 2021, s. 19).

Výpadok peňazí, ktorým samosprávy hradia vládou prijatý daňový bonus na deti, zvýšené ceny energií, zhoršený vývoj na trhu práce, od ktorého sa odvíja daň z príjmu fyzických osôb ako rozhodujúceho príjmu obcí, to všetko negatívne dopadá na mestá a obce, avšak priam likvidačne sa to týka malých obcí, ktoré majú kasy prázdne. Slovensku realitu obecných samospráv znovu raz dobieha deficit reformy obecnej samosprávy, v širšom zmysle komunálnej reformy.

Je všeobecne známe, potvrdzujú to skúsenosti mnohých štátov Európskej únie, že väčšie celky obecného zoskupenia sú spôsobilé lepšie zabezpečiť úlohy samosprávneho charakteru i prenesený výkon štátnej správy, vytvárajú lepšie predpoklady pre kreovanie odborne zdatných orgánov samosprávy obce a zároveň dokážu poskytovať všetky služby, ktoré sa od obce ako základnej jednotky územnej samosprávy očakávajú.

Slovensko a jeho vlády akoby tieto fakty nechcelo uznať, resp. nebolo ochotné v tomto duchu konať. Ak už roky neexistuje politická vôľa k zlučovaniu obcí, potom je nutné legislatívne zakotviť a finančne podporiť rôzne formy medziodborovej spolupráce. Aj v tomto smere existujú vzory v rámci Európskej únie, azda najvýraznejším je Francúzsko, kde dodnes existuje viac ako 36 000 obcí, avšak široko je rozvinutá v rámci

troch úrovní (foriem) medziobecná spolupráca podporovaná štátom a legislatívne presne vymedzenými pravidlami.

Na potrebu reformovať obecnú (v širšom zmysle územnú) samosprávu a zvýšiť jej finančnú nezávislosť, napr. reformou dane z nehnuteľnosti, Slovenskú republiku a jej vlády, upozorňujú medzinárodné inštitúcie už niekoľko rokov. Vlády to neurobili v lepších ekonomických časoch, ťažko povedať, ako si s touto požiadavkou poradia v súčasnej dobe, resp. kedy sa k tejto problematike predstavujúcej nevyhnutnosť ďalšieho rozvíjania obecnej samosprávy reálne v našich podmienkach dostaneme.

Záver

V príspevku sme načrtli niektoré problémy, s ktorými sa dnes borí obecná samospráva v Slovenskej republike. Možnosti ich riešenia majú podobu bezprostrednú, teda v krátkej dobe, a perspektívnu, t. j. v horizonte najbližších rokov.

Bezprostredne je potrebné riešiť stabilitu finančného zabezpečenia obcí, aby mohli plniť svoje kompetencie (úlohy) v rámci svojej pôsobnosti, avšak toto riešenie nemôže mať podobu troch, či šiestich mesiacov, ale musí predstavovať funkčný systém do budúcnosti. Finančná konsolidácia chodu obecných samospráv vytvára podmienky pre koncepčné fungovanie obcí založené na plánovaní ich rozvoja, realizovaní múdrych projektov využívaním európskych rozvojových fondov, ale aj vytváraní finančných rezerv pre mimoriadne, resp. krízové situácie. V tejto súvislosti je žiadúce znižovať byrokráciu spojenú so získavaním finančných prostriedkov z európskych fondov a celý proces prispôbiť personálnym a finančným možnostiam obcí.

V legislatíve, ale i bežnej činnosti obecnej samosprávy sa perspektívne žiada výraznejšie pracovať s alternatívami možného vývoja, v tomto zmysle využívať prognostické úvahy opierajúce sa o vedecké poznatky z oblasti teórie verejnej moci, ale aj overené skúsenosti z iných demokratických štátov, pokiaľ ich možno využiť v našich podmienkach.

Je najvyšší čas predstaviť kontúry reformy obecného zriadenia, jej oporné body, viesť o nich diskusiu so všetkými subjektmi, ktorých sa dotkne (za účasti predstaviteľov teórie a vedeckého bádania), čo však neznamená, že všetkým účastníkom z prostredia obecnej samosprávy je nutné vyhovieť. Obsahom reformy by však malo byť jasné a kontrolovateľné vymedzenie pozície štátu a obecnej samosprávy ako subjektov verejnej moci v rovine ich vzájomnej súčinnosti a spolupráce, v rovine rozhodujúceho postavenia štátu, ale aj v rovine, keď štát vystupuje voči obecnej samosprávy ako povinný subjekt.

Literatúra

- [1] BAČÍKOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-678-4
- [2] HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. Teoretické a praktické problémy interpretácie rozsahu samosprávnej a delegovanej pôsobnosti obce. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy v dňoch 11. a 12.9. 2013, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2013, ISBN 978-80-89494-10-5
- [3] HOETZEL, J. Samospráva. In: Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. (eds). Slovník veřejného práva československého. Svazek IV., Brno: Polygrafia, 1938
- [4] KALIŇÁK, M., Agenda živý vidiek. Pravda, 27.4.2021
- [5] KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. . Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-727-9
- [6] KUKLIŠ, P., O pôsobnosti obce. Právny obzor, roč. 105, č. 3, 2022, ISSN 0032 – 6984 (tlačené vydanie)
- [7] MEDERLY, P., KRAJČÍR, Z., SLÁDEČKOVÁ, J., PILÁT, E., PLAI, Ľ., ČERŇANSKÁ, J., MARUŠINEC, J., LENČEŠOVÁ, S., UBRAŽI, T., PIPIŠKOVÁ, I., BRENNEROVÁ, R. Výkon a financovanie prenesených kompetencií. Národný

projekt Modernizácie miestnej územnej samosprávy. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska, 2019

- [8] MIKULE, V., K ústavným základum územní samosprávy. In: Kysela, J. (ede): Deset let ústavy České republiky, východiska, stav, perspektívy. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86-432-45-9
- [9] PALÚŠ, I. a kol., Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach , Fakulta verejnej správy, ISBN 978-80-8152-442-4
- [10] PALÚŠ, I. a kol., Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2018, ISBN 978-80-8152-663-3
- [11] PALÚŠ, I., Sistačné právo starostu obce – slovenská teória a prax.Správní právo, LIII, č. 7, 2020, ISSN 0139-6005
- [12] PALÚŠ, I., Verejná správa a jej funkcie v čase pandémie (so zameraním na Slovenskú republiku). Veřejná správa a sociální politika, roč. I, č.2, 2021 ISSN 2695-1223
- [13] PALÚŠ, I., SCISKALOVÁ, M., Municipal legislation in the Czech Republic and the Slovak Republic (common and different). Central European Papers, 2022, roč. X, č. 1, ISSN 2336-3312
- [14] TOMAŠ, L., Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (2. časť). Justičná revue, roč. 71, č. 8-9, 2019 ISSN 1335-6461 (tlačené vydanie)
- [15] TRELLOVÁ, L., Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolter Kluwer s.r.o., 2018, ISBN 978-80-8168-842-3
- [16] TRELLOVÁ, L., Nefunkčnosť orgánov obecnej samosprávy. Central European Papers, roč. XI, č.1, 2023, ISSN 2336-3312 (Print)

Kontakt

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

VZTAH STÁTU A SAMOSPRÁVY Z POHLEDU ČINNOSTI ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE AND SELF-GOVERNMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE CENTRAL STATE ADMINISTRATION AND ITS ACTIVITIES

Petr Schlesinger

Abstrakt:

Otázce charakteru a kvality vztahu státu a územních samosprávných celků nebývá v České republice věnována příliš velká pozornost. Po roce 1989 došlo k znovuoobnovení samosprávy, včetně decentralizace, což je považováno za dostatečné. Diskuse mezi státem a ÚSC se věnuje převážně faktickým problémům, a to zejména finančně-ekonomického rázu. Přitom ve vzájemném vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky existuje celá řada dlouhodobě neřešených problémů, které zapříčiňují, že tento vztah není vzájemně vyvážený, a to z hlediska kompetencí. Řada z těchto problémů je popsána ve stávající dlouhodobé koncepci rozvoje veřejné správy Klientyky orientovaná veřejná správa a recentně rovněž v nezávislém hodnocení OECD Přehled o stavu veřejné správy (PGR), které bylo publikováno teprve v březnu letošního roku. Příspěvek se pokouší o popis hlavních problémů vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky, včetně příčin a možných negativních důsledků zachování stávajícího stavu.

Klíčová slova:

stát, územní samosprávné celky, samostatná působnost, přenesená působnost, koncepce rozvoje veřejné správy

Abstract:

In the Czech Republic, not much attention is paid to the nature and quality of the relationship between the state and territorial self-governing units. After 1989, there was a re-establishment of self-government, including decentralization, which is considered

sufficient. The discussion between the state and territorial self-governing units is devoted to factual problems, especially of a financial and economic nature. At the same time, in the mutual relationship between the state and territorial self-governing units, there are several long-term unsolved problems, which cause this relationship to be mutually unbalanced in terms of competences. A number of these problems are described in the current long-term concept of the development of public administration, Client-oriented public administration, and recently also in the independent assessment of the OECD, the Public Governance Review – Czech Republic (PGR), which was published only in March of this year. This article attempts to describe the main problems of the relationship between the state and territorial self-governing units, including the causes and possible negative consequences of maintaining the status quo.

Key words:

state, territorial self-governing units, own competence, transferred competence, concept of public administration development

Úvod

Tento příspěvek usiluje o kvalitativní popis vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky, kterými jsou v České republice obce a kraje. Pokouší se o kritický pohled na určité aspekty zmíněného vztahu, který není jako celek optimální, resp. o deskripci možných příčin a negativních důsledků, které hrozí v případě dlouhodobého zachování stávajícího stavu. Příspěvek rovněž odkazuje na recentní analytickou činnost Ministerstva vnitra ČR, zejména odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, jehož je autor součástí.

1. Stát a územní samosprávné celky v právních předpisech

Základní vztahy mezi státem a územními samosprávnými celky upravuje především hlava sedmá Ústavy České republiky. Jde zejména o čl. 101 odst. 3, podle kterého „*jsou územní samosprávné celky územními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*“, čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého „*může stát*

zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“, resp. o čl. 105, který stanoví, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“. Cílem zmíněných ustanovení Ústavy je umožnit ÚSC vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3), zabránit státu, aby příliš jednoduše vstupoval do výkonu samostatné působnosti ÚSC (ustanovení čl. 101 odst. 4), resp., aby na obce přenášel výkon státní správy jinak než formou zákona (čl. 105). Smyslem obou posledních ustanovení je zamezit excesům státu vůči územním samosprávným celkům.

1.1 Ústava ČR

Výše uvedená hlava sedmá Ústavy ČR obsahuje základní záruky fungování územních samosprávných celků v České republice. Při jejich porušení ze strany státu se mohou domáhat svých práv u Ústavního soudu České republiky¹. Ústavodárce považoval při vzniku Ústavy ČR za důležité, aby ochrana některých základních principů fungování ÚSC byla přímo součástí ústavního textu. Podle Ústavy ČR jsou územní samosprávné celky ve vztahu ke státu slabší stranou, která potřebuje určité konkrétní záruky pro svou činnost. S výjimkou těchto záruk se však o vztahu státu a územních samosprávných celků více z Ústavy ČR nedozvíme. Konkretizaci ústavních záruk nalezneme v rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR².

Z výše uvedeného vyplývá, že z pohledu ústavního práva není vlastně možné zjistit mnoho relevantních skutečností o kvalitě vzájemného vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. Nepřímo lze přeci jen něco „hmatatelnějšího“ dovodit například z četnosti podaných ústavních stížností podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. b)³ zákona o

¹ Řízení podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

² Z novější rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR např. rozhodnutí č.j. IV. ÚS 1403/09 z 19. dubna 2010, č.j. II. ÚS 2200/15 z 22. listopadu 2016, čj. Pl. 56/10 ze dne 7. října 2011 nebo čj. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2014.

³ Nepřesně „komunální ústavní stížnost“. Elektronický vyhledávač NALUS eviduje celkově 35 stížností zastupitelstev obcí nebo krajů. Tento nízký počet ústavních stížností zastupitelstev ÚSC je možno přičítat i skutečnost, že nelze napadnout zákon, nýbrž „nezákonný zásah státu“.

Ústavním soudu či z počtu řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, týká-li se předmětná věc kompetencí obcí nebo krajů. Meze samostatné působnosti rovněž dlouhodobě kazuisticky ovlivňuje řízení ve věci obecně závazných vyhlášek (§ 64 odst. 2 zákona).

1.2 Podústavní právní normy

Územní samosprávné celky vykonávají svou působnost převážně na základě zákona. V přenesené působnosti to platí bezvýhradně (čl. 105 Ústavy ČR), zatímco v samostatné působnosti pouze částečně. Některé zákony stanoví obcím nebo krajům konkrétní povinnosti v samostatné působnosti⁴.

Je však možné říci, že zmíněné zákonné povinnosti obcí, ať už v samostatné či přenesené působnosti, byly zákonodárcem stanoveny systematicky? Jsou jednotlivé povinnosti ÚSC vzájemně provázány? Jinými slovy řečeno, ví stát skutečně a přesně, co od územních samosprávných celků vlastně kompetenčně očekává? Je stát schopen adekvátní a účinné kontroly a dozoru těchto zákonem stanovených kompetencí v samostatné působnosti? Na většinu vznesených otázek lze odpovědět negativně⁵.

Přenesená působnost je v ČR dlouhodobě nadužívána, zatímco samostatná působnost ÚSC bývá často redukována pouze na fakultativní úkoly, zatímco existence zákonných úkolů ÚSC bývá upozaděna. Jako se samostatnou kategorií se s nimi v právním řádu ČR vůbec nepracuje.

⁴ Takzvanými zákonnými úkoly ÚSC se v souvislosti s plněním opatření 1.2.4 koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa podrobně zabývalo Ministerstvo vnitra v materiálu „Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy“. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09OA%3d%3d>.

⁵ Zmíněná negativní odpověď spočívá na již publikovaném materiálu MV „Analytické zhodnocení zákonných úkolů“ a „Analýza kompetencí obcí prvního a druhého typu“. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09OA%3d%3d>, resp. Analytické zhodnocení aktuálních problémů řízení přenesené působnosti, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.

Přenesená působnost bývá využívána i v případech, kdy by bylo v konkrétním případě možno zvážit využití působnosti samostatné, která by odpovídala lépe regulované oblasti. Nadužívání přenesené působnosti souvisí bezprostředně s počtem obcí (6 254), který limituje plošné využití samostatné působnosti, kdy malé obce, kterých je v ČR nejvíce, nedisponují potřebným personálním, ekonomickým a finančním zázemím, a stát hledá možnosti, jak prosadit své návrhy týkající se komunální sféry. Pro zákonodárce je pak s ohledem na možný nesouhlas obcí, který by mohl zapříčinit zpoždění či dokonce nepřijetí předmětné novely v Parlamentu ČR, jednodušší zakomponovat konkrétní novou kompetenci do přenesené působnosti, kterou by vykonávaly zejména obce s obecním úřadem s rozšířenou působností. Na tuto praxi recentně upozornil i Nejvyšší správní soud⁶.

Ačkoliv zákonné úkoly územních samosprávných celků existují, nebývají předmětem soustavného dozoru a kontroly ze strany Ministerstva vnitra. Kontrola výkonu přenesené působnosti se v souladu s usnesením vlády č. 689 z 11. září 2013 týká v zásadě jen obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností, zatímco obcí prvního a druhého typu jen podle personálních možností daného kraje. To v praxi přináší skutečnost, že výkon přenesené působnosti obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, který je vykonávaný na základě 57 zákonů, je kontrolován jen u 30 % z nich⁷.

1.3 Shrnutí

Z analýzy podústavních právních norem tak lze oproti analýze hlavy sedmé Ústavy ČR vyvodit o kvalitě vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky více.

⁶ V usnesení sp. zn. komp 3/2018 – 87 ze dne 25. května 2021 se Nejvyšší správní soud odklonil od dlouhodobého názoru Ústavního soudu ČR, založeného usnesením sp. zn. II ÚS 995/07 ze dne 10. července 2007, podle kterého je veřejné opatrovnictví přenesenou působností. V tomto rozhodnutí hovoří NSS dokonce o „fingování“ přenesené působnosti v oblasti veřejného opatrovnictví.

⁷ Tuto skutečnost přináší nejnovější Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy, která je v současné době v mezirezortním připomínkovém řízení, které trvá do 10. května 2023. Starší Hodnotící zprávy jsou dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>.

Kompetenčně nejde o vyvážený vztah. Svým charakterem de facto doplňková přenesená působnost je v podmínkách České republiky základní kompetencí ÚSC. O zákonném stanovení samostatné působnosti se v teorii až na výjimky nehovoří⁸. Zákonné úkoly ÚSC nehrají ani v praxi žádnou podstatnější úlohu. Tato skutečnost má rovněž své historické konotace, kdy podle ustanovení § 22 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, přešly do přenesené působnosti všechny kompetence místních národních výborů, aniž by probíhalo plošné zkoumání, zda by se nemohlo jednat o samostatnou působnost. Všechny zvláštní zákony měly být v oblasti stanovení působnosti navíc sladěny se současným ustanovením § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Ani v tomto případě nebyla provedena širší analýza nezbytnosti výkonu jednotlivých agend v přenesené působnosti a jejich možného přesunu do samostatné působnosti. Provedení zmíněné analýzy je úkolem, který ještě nebyl realizován.

Přenesená působnost byla historicky přejata v zásadě mechanicky a tento automatický způsob je přebírán i nadále ve stále rostoucím počtu agend, které ÚSC v této působnosti vykonávají zejména na úrovni ORP⁹. Stát se seriózně nezabývá otázkou, zda je současné penzum přenesené působnosti opravdu funkční a skutečně ve prospěch adresátů veřejné správy. Kontrola přenesené působnosti probíhá co do počtu kontrolovaných subjektů značně limitovaně, což jen dokresluje skutečnost, že stát nemá jasnou představu o tom, co a jak ÚSC vlastně vykonávají. Z analýzy platného práva tak vedle nadužívání přenesené působnosti vyplývá rovněž určitá kompetenční nahodilost, která má částečně i historický charakter, spojený se změnou systému po roce 1989.

⁸ Například Matula, Miloš. Proměny funkce veřejné správy. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017.

⁹ Kompetence obcí s rozšířenou působností jsou zjištělné z Katalogu činností obcí, který je dostupný zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>.

2. Stát a územní samosprávné celky v rozvojových dokumentech Ministerstva vnitra a OECD

Vedle platného práva je o vzájemném vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky mnohé zjistitelné rovněž z rozvojových dokumentů Ministerstva vnitra ČR, a to především z aktuální desetileté koncepce rozvoje veřejné správy „Klientsky orientovaná veřejná správa“, dále jen „Koncepce“¹⁰.

2.1 Analytická část Koncepce

Analytická část (příloha č. 1) je věcným základem, na kterém spočívají jednotlivá konkrétní opatření Koncepce. Ve vztahu státu a územních samosprávných celků hovoří Analytická část o nedostatečné koordinaci a řízení veřejné správy na straně státu jako o základním problému, z něhož vyplývá resortismus a nedostatečné řízení přenesené působnosti coby další problémy, které ovlivňují územní samosprávné celky. Ve vztahu státu a územních samosprávných celků uvádí Analytická část dále výslovně „*nikoliv zcela funkční vzájemný vztah mezi státem a územními samosprávnými celky*.“¹¹

Obsahem zmíněného nefunkčního vzájemného stavu je nedostatečná sounáležitost (některých) územních samosprávných celků coby součásti jednotné veřejné správy (vedle státu a krajů), resp. obecně spíše formální spolupráce mezi státem a obcemi, a přílišná akcentace samostatné působnosti jako oblasti, do které má stát vstupovat co nejméně.

„Konkrétním důsledkem popsaného obecného problému je především absence obecnější diskuse, která by řešila příkladně otázku, zdali je současné rozdělení kompetencí v rámci nejdůležitějších subjektů VS (stát – kraje – obce) optimální, či zda je potřeba jejich revize. Diskuse, které mezi těmito subjekty VS probíhají, se týkají převážně konkrétních

¹⁰ Koncepce je dostupná z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

¹¹ Analytická část Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, str. 38 až 41. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

otázek finanční, faktické, aplikační, výkladové, resp. legislativní povahy, velmi často navíc s politickým podtextem. Konceptnější otázky ohledně vztahu mezi státem a ÚSC však (až na výjimky, jako například tzv. rozpočtová odpovědnost), zůstávají dlouhodobě neřešeny“¹². Analytická část navrhuje rovněž zvýšení role krajských samospráv coby prostředníka mezi obcemi a státem při řešení některých otázek.

2.2 Konceptní otázky vztahu státu a územních samosprávných celků

Ambicí předmětné Koncepce je systémové řešení základních problémů vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. K těmto klíčovým tématům patří vedle výše uvedených rozsáhlých analýz platného práva rovněž úsilí o změnu výkonu a řízení přenesené působnosti a lepší využití meziobecní spolupráce v České republice oproti současnosti.

2.2.1 Změny ve výkonu přenesené působnosti

Koncepce navrhuje podstatné snížení rozhodovacích pravomocí obcí se základním rozsahem přenesené působnosti na straně jedné, resp. zvýšení počtu obcí s pověřeným obecním úřadem na straně druhé, kterých je v současné době celkově 188. Smyslem těchto návrhů je snížit administrativní zátěž malým obcím a lepe využít potenciál větších obcí, které spadají do již zmíněné široké skupiny obcí se základním rozsahem přenesené působnosti¹³.

¹² Analytická část Koncepce, str. 41. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

¹³ Z celkového množství 6 254 obcí čítá tato skupina po odečtení 205 obcí s rozšířenou působností, resp. 188 obcí s pověřeným obecním úřadem celkově 5 861 obcí, které spadají do kategorie obcí se základním rozsahem přenesené působnosti. Tato kategorie se dále dělí podle výkonu některých kompetencí (matriční úřady; vidimace a legitimace; resp. stavební úřady). [P.S.].

2.2.2 Změny v pojetí meziobecní spolupráce

Nejčastější formou výkonu meziobecní spolupráce je dobrovolný svazek obcí, dále i „DSO“, podle ustanovení § 49 a násl. zákona o obcích. Na území České republiky existují přibližně 700 DSO, které jsou většinou složené jen z několika malých obcí, jsou jednoúčelové a spíše než k výkonu veřejné správy, slouží k výkonu kvazi soukromé správy členských obcí, např. ke společné výstavbě cyklostezek, společná podpora cestovního ruchu, budování lokální čistírky odpadních vod atd.¹⁴.

Ke kvalitativně lepšímu využití meziobecní spolupráce pro společný výkon veřejné správy je nezbytné, aby meziobecní spolupráce probíhala ve větších celcích, než představují stávající DSO. V ideálním případě by se meziobecní spolupráce měla realizovat v přirozeném mikroregionu, ke kterému se v podmínkách České republiky přibližuje správní obvod ORP. A právě zde by měl podle Koncepce probíhat společný výkon veřejné správy členských obcí ORP, a to např. v oblasti poskytování sociálních a zdravotních služeb, odpadového hospodářství, resp. strategického plánování na mikroregionální úrovni. Využití této formy meziobecní spolupráce by mohla být adekvátní odpovědí státu na slučování obcí, které recentně coby téma otevřela Národní Ekonomická Rada vlády¹⁵.

2.3 Hodnocení stavu veřejné správy organizací OECD

K podobným závěrům ohledně vzájemného vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky, na kterých je založena Koncepce, dospělo i nezávislé hodnocení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), dále jen „PGR“, které mimo

¹⁴ Bližší informace jsou obsaženy v analytických materiálech MV „Meziobecní spolupráce v ČR: příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce“ a „Aktuální fungování metropolitní spolupráce v Česku a zahraniční příklady“. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.

¹⁵ První reakce politických špiček ČR k návrhu NERV. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3543057-vladni-spicky-odmitly-slučovani-malych-obci-podle-nerv-opatreni-usetrilo-deset>.

jiné rovněž doporučuje lepší využití možností, které nabízí meziobecní spolupráce¹⁶. Ve svých doporučeních k této oblasti navrhuje České republice využití finančních pobídek pro ty obce, které budou dobrovolně aktivní v meziobecní spolupráci na mikroregionální úrovni. Základní přidanou hodnotou PGR jsou především příklady dobré praxe z 38 členských států OECD.

2.4 Dosavadní praxe realizace Koncepce

Zmíněná Koncepce usiluje o systematické narovnání vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. Jde o materiál, který byl schválen vládou ČR (usnesení vlády z 25. května 2020 č. 562), a na kterém byla nalezena shoda mezi většinou důležitých aktérů, Svaz měst a obcí ČR, resp. Asociace krajů ČR nevyjímaje¹⁷. Přesto nebyla po parlamentních volbách Koncepce zmíněna Programovým prohlášením současné vlády, které sice obsahuje několik témat, která jsou v Koncepci, avšak o tomto materiálu mlčí, jako by neexistoval.

PGR rovněž poukazuje na tuto negativní praxi, kdy v ČR dochází k neprovázání mezi strategickými a politickými dokumenty na úrovni centrální vlády. Při střídání vlád dochází v České republice poměrně často k tak výrazné diskontinuitě, kdy nová vláda nenavazuje na koncepční činnost vlády předchozí a vytváří zcela nové strategické dokumenty, které však většinou nestačí za čtyři roky realizovat. V České republice existuje na centrální úrovni více než 365 strategií, které často nejsou vzájemně provázány. I tato skutečnost ovlivňuje velmi negativně vzájemný vztah mezi státem a územními samosprávnými celky.

¹⁶ Česká a anglická verze Hodnocení stavu veřejné správy je dostupná z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-vykonu-verejne-spravy-v-cr-a-doporuceni-pro-budouci-strategicky-rozvoj.aspx>.

¹⁷ Srovnejte vypořádací tabulku, resp. předkládací zprávu ke Koncepci přiložené na jednání vlády z 20. května 2020.

Podobně jako například ve Francii¹⁸ dochází i v České republice k prolínání komunální, krajské a celostátní politiky rozsáhlou kumulací mandátů. Miloš Matula hovoří v již citované knize *Proměna funkcí veřejné správy* o tzv. komunální lobby. Tuto skutečnost je nutné zmínit coby protiváhu možných potřebných systémových změn, neboť komunální lobby je v podmínkách ČR strážcem *statu quo*.

2.5 Shrnutí

Z koncepčních dokumentů Ministerstva vnitra ČR, resp. z PGR, které pro Českou republiku realizovala organizace OECD, vyplývá poměrně jasně, kde jsou základní problémy mezi státem a územními samosprávnými celky. Tyto problémy pramení ve špatné koordinaci a řízení veřejné správy na straně státu, jehož výrazem je pak resortismus, nedostatečné řízení přenesené působnosti a neúčelně nastavený vztah mezi státem a ÚSC v užším slova smyslu.

K řešení těchto základních problémů nabízí oba zmíněné materiály (Koncepce i PGR) poměrně detailní návrhy a doporučení. Řešení však spočívá na koncepčních a vážně míněných zásadách do stávajícího stavu, které často překračují jedno volební období. K narovnání vzájemného vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky je na straně státu potřeba především kontinuita, která zde však velmi často absentuje. Zmíněná navržená opatření pak nejsou realizována buď vůbec, anebo ve velmi limitované podobě, která ve svých důsledcích již neodpovídá koncepční vizi a nemá potřebný efekt. Následně schválí nová vláda další strategický dokument a celý proces se opakuje, aniž by došlo k výraznější změně.

¹⁸ Například Kuhlmann, Sabine. *Multi-level Governance in Kontinentaleuropa: Mehrebenenverflechtung und institutionelle Reformfähigkeit im deutsch-französischen Vergleich*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2014.

Závěr

Právě dokončený příspěvek se zabývá vztahem státu a územních samosprávných celků. Kompetenčně je vzájemný vztah státu a ÚSC nevyvážený v tom smyslu, že přenesená působnost, kterou ÚSC vykonávají, co do počtu výrazně převyšuje samostatnou působnost obcí a krajů. Ačkoliv by přenesená působnost měla vlastně představovat doplněk základní, vlastní, samostatné působnosti územních samosprávných celků, je v ČR poměr mezi samostatnou a přenesenou působností obrácený.

Tato skutečnost má částečně historické příčiny, neboť působnost místních národních výborů přešla na počátku 90. let jako celek do přenesené působnosti, aniž by došlo k plošné revizi činností, které jsou historicky chápány jako přenesená působnost. V novější době lze nadužívání přenesené působnosti v ČR, vykonávané především obcemi s rozšířenou působností, u kterých je soustředěno největší penzum přenesené působnosti, chápat i jako nevůli státu vstupovat do sporu s malými obcemi, které nemají personální, finanční a ekonomické možnosti, aby samy vykonávaly určité kompetence. Pro stát je politicky mnohem schůdnější dohodnout se s 205 obcemi s rozšířenou působností, že určitá agenda bude vykonávána v přenesené působnosti, i kdyby bylo možné, aby byla vykonávána v působnosti samostatné. Nejvyšší správní soud v této souvislosti hovoří dokonce o „fingování“ přenesené působnosti.

Ačkoliv právní řád ČR obsahuje řadu povinností, které mají územní samosprávné celky vykonávat v samostatné působnosti, nejsou tyto povinnosti vzájemně provázány a netvoří jeden související katalog. Jednotlivé povinnosti ÚSC vznikaly v různé době, jsou nahodilé a vzájemně nesouvisející. S kategorií zákonných úkolů, která by vhodně doplňovala rozdělení na samostatnou a přenesenou působnost územních samosprávných celků se nepracuje ani v teorii ani v právní praxi.

Z analýzy koncepčních materiálů Ministerstva vnitra je zřejmé, že stát ví, kde jsou základní problémy vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. Aktuální koncepce Klientyky orientovaná veřejná správa navrhuje řešit především oblast řízení přenesené působnosti a kvalitativně lepšího využití meziobecní spolupráce. Meziobecní

spolupráce by se tak mohla stát skutečným protipólem návrhů na slučování obcí, které recentně publikovala Národní ekonomická rada vlády, a o kterých se začíná v ČR postupně hovořit.

K realizaci navržených cílů Koncepce je však zapotřebí vedle odborného a systematického přístupu na straně předkladatelů rovněž výrazná politická podpora a chuť do reform, která v České republice často absentuje. Vztah mezi státem a územními samosprávnými celky je předmětem zájmu tzv. komunální lobby, která usiluje především o zachování stávajícího stavu. Nedostatečná kontinuita mezi politickými cíli po sobě jdoucích vlád, jejímž výrazem je tvorba stále nových a nových strategických materiálů, které se však nikdy ve skutečnosti nerealizují, je bohužel tendencí, která ohrožuje rovněž stávající Koncept, která by (snad) aspoň částečně mohla narovnat pokřivený vztah mezi státem a územními samosprávnými celky, pokud se bude skutečně realizovat. K velmi podobným závěrům, k jakým dospěly národní koncepční materiály v popisu vztahu mezi státem a ÚSC, dospělo i nezávislé hodnocení OECD.

Vztah státu a územních samosprávných celků není optimální. Pokud nedojde k jeho revizi, nelze v zásadě využívat komunální úroveň (myšleno samostatnou působnost) pro výkon veřejné správy. Stát je tak nucen i nadále využívat přenesené působnosti, což je v rozporu s principem decentralizace, která v České republice od roku 1989 proběhla jen částečně.

Literatura

- [1] KUHLMANN, SABINE. *Multi-level Governance in Kontinentaleuropa: Mehrebenenverflechtung und institutionelle Reformfähigkeit im deutsch-französischen Vergleich*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2014.
- [2] MATULA, MILOŠ. *Proměny funkce veřejné správy*. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017.
- [3] MINISTERSTVO VNITRA. *Aktuální fungování metropolitní spolupráce v Česku a zahraniční příklady*. Praha: OSR, 2022. [online]. Dostupné z:

- <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.
- [4] MINISTERSTVO VNITRA. *Analytické zhodnocení aktuálních problémů řízení přenesené působnosti*. Praha: OSR, 2023. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.
- [5] MINISTERSTVO VNITRA. *Analytické zhodnocení obcí prvního a druhého typu*. Praha: OSR, 2022. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09OA%3d%3d>.
- [6] MINISTERSTVO VNITRA. *Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy*. Praha: OSR, 2022. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09OA%3d%3d>.
- [7] MINISTERSTVO VNITRA. *Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa*. Praha: OSR, 2021. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.
- [8] MINISTERSTVO VNITRA. *Meziobecní spolupráce v ČR: příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce*. Praha: OSR, 2020. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.
- [9] OECD. *Hodnocení stavu veřejné správy*. Paris: OECD, 2023. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-vykonu-verejne-spravy-v-cr-a-doporuceni-pro-budouci-strategicky-rozvoj.aspx>.

Kontakt

Mgr. et Mgr. Petr SCHLESINGER

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Katedra ústavního práva: externí doktorand, 3. ročník

Náměstí Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

Schlesinger.petr@email.cz

**PRÁVO OBCE NA SAMOSPRÁVU V KONTEXTE
FUNDAMENTÁLNYCH PREDPOKLADOV ÚSTAVY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO DEMOKRATICKÉHO A
MATERIÁLNEHO PRÁVNEHO ŠTÁTU.**

**THE RIGHT OF A MUNICIPALITY TO SELF-
GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE
FUNDAMENTAL ASSUMPTIONS OF THE CONSTITUTION
OF THE SLOVAK REPUBLIC AS A DEMOCRATIC AND
SUBSTANTIAL RULE-OF-LAW STATE.**

Ferdinand Korn¹

Kľúčové slová:

základné práva a slobody, ústava, obec, jednotlivec, štát, právo obce na samosprávu

Key Words:

fundamental rights and freedoms, constitution, individual, state, the municipality's right to self-governance

Abstrakt:

Predkladaný článok analyzuje na báze ústavno-teoretických, filozoficko-etických a politologických premís a teorém základné aspekty prítomné v statuse obce vo vzťahu k právnemu štátu, ktorého je súčasťou a vo vzťahu k obyvateľovi obce ako nositeľovi základných práv a slobôd, garantovaných demokratickým a právnym štátom. Hlavným motívom vyslovených axiém je ústavné odvodenie práva obce na samosprávu a ústavné

¹ JUDr.,PhDr.,ThDr. Ferdinand Korn, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Lekárska fakulta. Ústav verejného zdravotníctva a hygieny.

fundamenty a formy regulácie predmetného práva obce na samosprávu zo strany právneho štátu. Použitím predovšetkým logických metód autor článku, prístupom od všeobecnosti ku konkrétnosti, poukazuje na potrebu zachovania čo najvyššej miery obsahu princípu právnej istoty pre obec pri realizácii výkonu jeho práva na samosprávu, pretože obec je významným subjektom, realizujúcim verejnú moc, ktorý vydávaním právne záväzných aktov reguluje priestor jednotlivcov v teritoriálnej pôsobnosti obce a zároveň i v teritoriálnej pôsobnosti právneho štátu, ktorého je obec územnou a právnou súčasťou.

Abstract:

The presented article analyzes legal and political considerations about the status of the municipality and its relationship to the legal state of which it is a part and in relation to the resident of the municipality, who is the bearer of basic rights and freedoms. The main topic is the constitutional derivation of the municipality's right to self-government and the constitutional foundations and forms by which the state regulates the municipality's right to self-government. The article mainly used logical work methods and an approach from generality to concreteness. The article points to the need for the state to maintain a high level of the principle of legal certainty for the municipality in the exercise of the municipality's right to self-government, because the municipality issues legally binding acts that regulate the behavior of subjects within the territorial jurisdiction of the municipality and at the same time within the territorial jurisdiction of the state of which the municipality is a legal part.

Úvod

Článok 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. definuje vo svojom prvom odseku Slovenskú republiku ako zvrchovaný, demokratický a právny štát, s ústavne proklamovanou absenciou väzby štátu na akúkoľvek ideológiu alebo náboženstvo pri tvorbe, výklade a aplikácii objektívneho práva.² Doktrínálne (vedecké) i judiciálne výstupy, najčastejšie pri výklade a aplikácii

²ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex 2012, s. 20 a nasl. ISBN 978-80-89447-93-0.

ústavného textu Ústavným súdom Slovenskej republiky³, umocnili definičný pojem „právny štát“ z danej textácie ústavy o adjektívum „materiálny“ právny štát, čiže právny štát, ktorého tvorba, výklad a aplikácia objektívneho práva je nepozivistickým, neformalistickým, iusnaturalistickým chápaním objektívneho práva.

V takto ústavne predkladanej definícii právneho štátu je štát zároveň zvrchovaným a demokratickým útvarom, teda právnym, politickým a spoločenským fenoménom, ktorý vykonáva na svojom štátnom území zvrchovanú štátnu moc, prihliadajúc pritom ako *conditio sine qua non* na ústavne katalogizovanú skutočnosť, že pôvodcovstvo štátnej moci je odvodené od občana (občan je pôvodcom štátnej moci), ktorý štátnu moc vykonáva prostredníctvom volených zástupcov, alebo priamo⁴, resp. zúčastňuje sa na správe vecí verejných priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.⁵ Občan (jednotlivec) sa tak na ústavnej báze stáva subjektom politického systému v štáte, kde štát *ex constitutione* zabezpečuje slobodnú súťaž politických síl (politických subjektov) v demokratickej spoločnosti, v demokratickom materiálnom právnom štáte.⁶

Jedným z definičných znakov právneho štátu (štátna moc, suverenita, štátne občianstvo, štátne územie) je teda jeho suverenita, ktorá má podobu vonkajšiu (externú) a vnútornú (internú).⁷ V spoločensko-historickom kontexte sa Slovenská republika vstupom do únijného európskeho priestoru na ústavnom

³Tzv. doktríny ústavného súdu, bližšie pozri: KANÁRIK, I, Zvrchovanosť zákona. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Košice 2003, s. 79. ISBN 80-7097-531-8.

⁴DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár., 3. vydanie. Šamorín 2012, s. 198 a nasl.. ISBN 80-89122-73-8.

⁵ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex 2012, s. 221 a nasl. ISBN 978-80-89447-93-0.

⁶ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex 2012, s. 229 a nasl. ISBN 978-80-89447-93-0.

⁷DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín 2007, s. 93. ISBN 80-89122-38-8.

základe článkom 7 ústavy vzdala výkonu časti svojich práv, ktorých jednoznačným markantom je prednosť primárneho a sekundárneho⁸ úijného práva pred zákonmi⁹ Slovenskej republiky a ktorých následkom je oslabenie časti suverenity štátu v prospech Európskej únie.

Vo vzťahu k perfekcii vnútornej suverenity štátu je podstatná obsahová i formálna kvalita korelácie štátu k trom subjektom právneho, politického a spoločenského priestoru Slovenskej republiky, ktoré sú ústavne definované a ktorými sú:

-*jednotlivec* ako nositeľ ústavne vymedzených základných práv a slobôd, ktorých právna ochrana má nadštátnu úroveň,

-*politické strany*, prostredníctvom ktorých občan (jednotlivec) realizuje svoje pôvodcovstvo štátnej moci jeho prenesením (delegovaním) v slobodných, všeobecných, priamych, tajných a rovných voľbách na nositeľov štátnej moci v demokratickom právnom štáte a

-*obce* ako ústavne katalogizovaný základ územnej samosprávy (ako samosprávne a správne územné celky) a zároveň ako subjekty, ktoré si v priestore právneho štátu realizujú svoje právo na samosprávu¹⁰.

Štát a jednotlivec

Štát vo vzťahu k jednotlivcovi, rešpektujúc slobodu a rovnosť každého človeka vo vertikálnom chápaní účinku daného postulátu, smie vstupovať do sféry

⁸Predovšetkým právne záväznými aktmi sekundárneho úijného práva, kam patria nariadenia, smernice a rozhodnutia. orgánov Európskej únie – poznámka autora.

⁹V právnom poriadku právneho štátu platí v procese realizácie práva princíp zvrchovanosti zákona ako štátom stanovenej a uznávanej nosnej formy regulácie spoločenských vzťahov v štáte. Zvrchovanosť zákona je pojmovým znakom právneho štátu. Bližšie: KANÁRIK, I. Zvrchovanosť zákona. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Košice 2003, s. 1. ISBN 80-7097-531-8.

¹⁰Pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017, bližšie JESENKO, M., Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach, Košice 2017, s. 68. ISBN 978-80-8152-539-1.

katalogizovaných základných práv a slobôd jednotlivca iba za splnenia tých ústavne stanovených predpokladov, ktoré štát sám vo svojich princípoch, zásadách a normách objektívneho práva pomenoval. Právny štát teda vo vzťahu k jednotlivcovi *ex ante* reguluje a obmedzuje sám seba, teda sa vzdáva bezbrehej regulačnej suverenity voči jednotlivcovi.

Štát a politické strany

Vo vzťahu k politickým stranám štát určil politickým stranám významné postavenie v jeho politickom i ústavnom systéme a to prioritne na úkor statusu jednotlivca ako nositeľa štátnej moci, teda ako priameho partnera pre štát vo vzťahu „jednotlivec a štát“ pri kreovaní štátnej moci. Platí teda, že ak je do vzťahu „jednotlivec a štát“ na ústavom základe zakomponovaný pri koncipovaní štátnej moci ďalší prvok politického systému, ktorým sú politické strany, nedochádza iba k relativizovaniu (oslabeniu) statusu jednotlivca ako pôvodcu štátnej moci, ale platí, že daný efekt je i opačný, čo znamená, že dochádza i k relativizovaniu statusu štátu (štátnej moci) k pôvodcovi štátnej moci, teda k občanovi a to v prospech politických strán, pretože faktická štátna moc sa kreuje od jej pôvodcu sprostredkované „vôľou politických strán“ po úspešných parlamentných voľbách. Štát (štátna moc) sa tak k politickým stranám nemôže správať ako bezmedzný suverén, pretože politické strany ako významný a ústavne nenahraditeľný subjekt politického systému v štáte, kreujú štátnu moc.¹¹ Politické strany predstavujú budúceho „nositeľa“ štátnej moci a to kreovaním dvoch pilierov demokratického právneho štátu a to moci zákonodarnej a výkonnej a nepriamo i členov súdnej moci (prípadne i „moci“ kontrolnej). Bez politických strán by teda nemohol pôvodca štátnej moci realizovať svoje pôvodcovstvo a zároveň štát by nemohol disponovať štátnou mocou. Platí, že ak štát pripustí existenciu a činnosť

¹¹Ked' nemecký prezident *Frank-Walter Steinmeier* hodnotil vo svojom príhovore k občanom v septembri 2017 výsledky parlamentných volieb v Spolkovej republike Nemecko, zaznela v jeho vyjadrení i nasledujúca veta: „Nemeckí voliči dali v uplynulých voľbách svoju dôveru a na jej základe delegovali moc v štáte konkrétnym politickým stranám.“ - Bližšie: *KMETÓNY GAZDOVÁ, V. - KORN, F. Občan a štát medzi demokraciou a partokraciou. Tribun EU, Brno, 2021, s.1 a nasl. ISBN 978-80-263-1650-3.*

politických strán bez demokratických štruktúr a činnosti v ich forme a obsahu (nie v stanovách formálne proklamovaných, ale fakticky realizovaných), bude i štátna moc, kreovaná takýmito politickými stranami, vykonávaná nedemokraticky, pretože platí následný spoliálny (koristný) personálny systém obsadzovania miest politickými stranami v štátnej (verejnej) správe po úspešných voľbách.¹² Možno vysloviť stručnú rezumáciu v tom, že aký je „obsah“ relevantných politických strán, taký je i „obsah“ výkonu následnej štátnej moci danými stranami realizovaný.¹³

Kritici odmietania možnosti existencie demokracie z čias jej zrodu v antických mestských štátoch v dnešnej teritoriálnej a personálnej kvalite a kvantite štátu (napriek nevyhnutnosti hľadania spôsobov aproximácie danej podoby demokracie k dnešným štátoprávnym reáliám), resp. zástancovia prehlbovania prvkov zastupiteľskej demokracie na úkor prvkov a foriem priamej demokracie, dôvodí, okrem iného, svoje tézy práve v tom, že demokracia (priama demokracia)¹⁴ tak, ako vznikla a bola realizovaná v staroveku, bola možná len v obmedzenom teritoriálnom a personálnom priestore gréckeho mestského štátu. S danou myšlienkou možno súhlasiť len do tej miery, pokiaľ politické strany sú vnímané len ako „premostenie“ korelácie „jednotlivec a štát“, teda ako premostenie pôvodcovstva štátnej moci a výkonu štátnej moci v právnom štáte. Ak však politické strany začneme vnímať ako fundament kvality realizácie výkonu štátnej moci v štáte, vychádzajúc z historicko-spoločenských skúseností, potom naplnením ústavne stanovenej definície Slovenskej republiky podľa článku 1 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. ako zvrchovaného,

¹²KMETÓNY GAZDOVÁ, V., KORN, F. : Občan a štát medzi demokraciou a partokraciou. Ústavnoprávny a politologický prienik definícií vzájomnej korelácie občana ako pôvodcu štátnej moci, štátu a politických strán. Tribun EU 2021, s. 246. ISBN 978-80-263-1650-3.

¹³Je rozdiel medzi spoliálnym systémom obsadzovania miest v štátnej správe a nepotickým systémom. Ak je politická strana nepotická, je i štátna správa nepotická (a naopak) – poznámka autora.

¹⁴Aristoteles označil vo svojich tézach za najvhodnejší spôsob vlády nie demokraciu, ale politeu - ako vládu väčšiny v prospech všetkých – poznámka autora.

demokratického a právneho štátu, je vyartikulovanie imperatívu o stanovení takej obsahovej podoby zákona o politických stranách, kde by politické strany boli predpokladané ako strany s demokratickými štruktúrami po celom štátnom území Slovenskej republiky, s predpokladanou masovou členskou základňou (nie „elitárske“ strany o niekoľkých členoch, či desiatkach členov ako „nepotický“ *numerus clausus*), s odbornými kabinetmi a s diskusiou v strane, s demokratickým kreovaním svojich štruktúr „zdola“, aby politické strany ako fakticky nenahraditeľný prvok politického systému v právnom štáte, boli odrazom štátu v jeho ústavnej definícii podľa článku 1 odsek 1 ústavného textu, teda aby boli z hľadiska prijateľnej početnosti svojej členskej základne tým „gréckym mestským štátom“, kde je demokracia možná a pre následné demokratické fungovanie právneho štátu tak, ako je to definované v ústave, nevyhnutná.¹⁵

Obec ako súčasť právneho štátu a právo obce na samosprávu

V uvedenom kontexte je ústavný status obce jednoznačný. Obec je základom územnej samosprávy, resp. v zmysle textácie článku 64a ústavy je obec samostatným územným samosprávnym a správnym celkom *Slovenskej republiky*. Obec teda nie je právnou a spoločenskou diasporou, existujúcou mimo spoločensko-právneho priestoru Slovenskej republiky, ale je *expressis verbis* súčasťou Slovenskej republiky, teda toho štátu, ktorý ústavne definuje samého seba ako štát zvrchovaný, demokratický a právny. Je preto nevyhnutné vysloviť, že štát má v otázke právnych regulačných mechanizmov *de lege ferenda* smerom k činnosti obcí zvoliť takú ich obsahovú kvalitu, aby umožnil aplikáciu iba demokratických postulátov vo fungovaní obcí, s maximálnym možným využitím foriem priamej demokracie v činnosti obce, pretože platí (analogicky tak, ako je to uvedené pri politických stranách), že z hľadiska početnosti obyvateľov obce (mestských častí) a z hľadiska teritoriálneho, sú obce tým „gréckym mestským

¹⁵Ústavné zakotvenie územia Slovenskej republiky ako jedného volebného obvodu pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky Ústavným zákonom č. 24/2023 Z.z. zo dňa 25. januára 2023 spôsobuje jednoznačne opačný trend – poznámka autora.

štátom“, kde je „demokracia možná a pre následné demokratické fungovanie právneho štátu tak, ako je to definované v ústave, nevyhnutná“.

Štátny intervencionizmus režimu bývalej Československej socialistickej republiky sa aj vo vzťahu k statusu obcí, nielen k statusu jednotlivcov, prejavoval v štátnom etatizme, paternalizme a dirigizme. Z textácie článkov Štvrtej hlavy Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. plynie, že Slovenská republika sa na úkor obcí deetatizáciou a decentralizáciou štátnej moci vzdala časti svojej vnútornej (internej) suverenity v prospech obcí, čo však stále znamená, že výkon danej samosprávy (a správy) obcami musí byť realizovaný v priestore demokratického a materiálneho právneho štátu (čiže nie diasporicky). Samospráva obce neznamená arbitrárnosť, svojvôľu a voluntarizmus v prijímaní individuálnych aktov aplikácie práva, resp. v prijímaní normatívnych právnych aktov a uznesení orgánmi obce. Deetatická, decentralistická, depaternalizačná, dedirigistická, subsidiárna a demokraticky participaçná samosprávna a správna činnosť obce v rámci materiálneho právneho štátu nesmie byť diasporická, pretože tak ako vo vzťahu k štátu, rovnako vo vzťahu k obci pôsobí jeden dôležitý subjekt právneho vzťahu jednak so štátom a jednak s obcou a tým je *jednotlivec* ako nositeľ základných práv a slobôd. Jednotlivec *a priori* rovnako od štátu ako aj od obce vyžaduje perfekciu garantovania jeho katalogizovaných základných práv a slobôd, ktorých je nositeľom a ktorých je štát adresátom a garantom, pretože v procese deetatizácie, decentralizácie, depaternalizácie a v procese subsidiarity a demokratickej participácie vo vzťahu obce a štátu jednotlivec oprávnene predpokladá, že adresátom garancie jeho základných práv a slobôd je i obec a to v rovnakej kvalite demokratickosti a právnosti, ako to v zmysle článku 1 odsek 1 ústavy prislúcha štátu, keďže pozícia obce je k demokratickému a právnemu štátu subsidiárna a participaçná. Pre jednotlivca sú totiž rovnako štát i obec vnímané ako autority verejnej moci, ktoré mu môžu prijatím normatívneho právneho aktu „obmedzením“ regulovať jeho katalogizované základné práva a slobody (štát),

případne mu do priestoru jeho objektivne existujúcej a ústavne deklarovanej slobody môžu „ukladať povinnosti“ (štát, obec).¹⁶

Z uvedeného dôvodu je určenie ústavno-právneho a teoreticko-filozofického zdroja a hraníc „samosprávnosti“ v konaní orgánov obce veľmi podstatné.¹⁷ Podstatné z troch hľadísk:

- prvé hľadisko vychádza zo vzťahu „štát a obec“ ,
- druhé hľadisko vychádza zo vzťahu „štát a jednotlivec“ a
- tretie hľadisko vychádza z vyššie načrtnutého vzťahu „obec a obyvateľ obce“ (jednotlivec, ktorý je zároveň subjektom právnej korelácie so štátom).

Je potrebné zvýrazniť, že obec (ak vynecháme pre účely predkladaného článku vyšší územný celok), je významným ústavne pomenovaným subjektom verejnej moci v štáte, ktorá je štátom regulovaná v jej činnosti, resp. v obmedzení jej samosprávnej a správnej činnosti a v ukladaní povinnosti obci a zároveň je obec popri štáte subjektom verejného práva, regulujúcim priestor jednotlivcov, ktorí sú nositeľmi štátom ústavne katalogizovaných základných práv a slobôd a ktorí v právnom vzťahu s obcou sú jej obyvateľmi.

Na tomto mieste je potrebné dať do pozornosti existenciu úzkej hranice medzi podstatou doktrinálnej aktivity Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorou ústavný súd uplatňuje stránku dynamiky objektívneho práva výkladom obsahu ústavných článkov v plynúcom čase a medzi nežiadúcou súdnou aktivitou, ktorá spôsobuje skôr právnu neistotu v aplikácii príslušných ústavných článkov v písanom systéme kontinentálneho práva. Ako príklad práve vo vzťahu k možnosti

¹⁶I. Kanárik na tomto mieste vyslovuje tézu o potrebe vyslovenia doktríny Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktorej obsahom je ustálenie ústavného problému o tom, či prijatím všeobecne záväzného nariadenia obce podľa článku 68 ústavného textu možno uložiť povinnosť „novú, ktorá nie je odvodená od zákona“. Bližšie: KANÁRIK, I, Zvrchovanosť zákona. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Košice 2003, s. 80 a nasl. ISBN 80-7097-531-8.

¹⁷Znamená to, že v spojení so samosprávnosťou obce hovoríme o deetatizácii, decentralizácii a depaternalizácii štátnej moci a v spojení s preneseným výkonom štátnej správy hovoríme o subsidiarite a demokratickej participácii – poznámka autora.

ukladania povinností obcou vo všeobecne záväzných nariadeniach prijímaných podľa článku 68 ústavy v spojení s článkom 2 odsek 3 ústavy a hlavne s článkom 13 odsek 1 ústavy môže poslúžiť Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. I. ÚS 53/2000 zo dňa 25. apríla 2002, ktorý obsahuje záver ústavného súdu o tom, že ústavnú textáciu: „povinnosti možno ukladať zákonom, alebo na základe zákona, v jeho medziach“ je potrebné systematicky interpretovať tak, že v danom prípade sa pod pojmom „na základe zákona a v jeho medziach“ rozumie *ústavou a zákonmi vymedzená samosprávna pôsobnosť obcí*.

Významný rímsky právnik Celzus už pred dvoma tisícročiami vyslovil nasledujúci postulát: *Scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem – poznať zákony neznamená držať sa ich slov, ale poznať ich význam a účel* (D 1, 3, 17 Celzus). A ďalší rímsky právnik Ulpianus k tomu dodáva: *Verbum „ex lexibus“ sic accipiendum est: tam ex legum sententia quam ex verbis – slovo „podľa zákonov“ treba chápať takto: tak podľa zmyslu, ako aj podľa slov zákonov* (D 50, 16, 6, 1 Ulpianus).

Zmyslom, účelom a obsahom článku 68 ústavy je kompetenčná pôsobnosť obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia ako jednu z foriem normatívnych právnych aktov, ktoré sú prameňmi objektívneho práva Slovenskej republiky. Ak by predmetný článok ústavy bol obsahovo bezvýhradne zadefinovaný ako delegačné ustanovenie ústavy, umožňujúce ukladať povinnosti obcou bez výslovného splnomocnenia v zákone (*teda nie secundum et intra legem*), potom je zbytočná následná textácia z toho istého nálezu ústavného súdu, ktorá hovorí o tom, že všeobecne záväzné nariadenie obce nie je nesúladné s ústavou, ak obsahuje „aj bližšiu úpravu o povinnostiach vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, *ak tieto povinnosti majú inak oporu v zákone a neprekračujú ústavný ani zákonný rámec*.“ Uvedenú právnu vetu nemožno logicky vykladať inak, ako tak, že na tomto mieste mal ústavný súd jednoznačne na mysli špeciálnu a konkrétnu normatívnu úpravu povinnosti v zákone, inak by nebola možná komparácia posúdenia „*opory v zákone a neprekročenie zákonného rámca*“. Totiž

platí, že kompetenčná právna norma svojou všeobecnosťou takého porovnanie neumožňuje svojou podstatou (*ipso iure a ipso facto*).¹⁸

Úvahy o potrebe vyslovenia existencie práva obyvateľa obce (jednotlivca) na kvalitný výkon práva obce na samosprávu

Platí, že ak ústavno-právnu existenciou obce vo vzťahu k štátu sa obec voči štátu vymedzuje „právom obce na samosprávu“ existenciou, resp. pomenovaním daného práva obce doktrínou ústavného súdu, logicky sa obyvateľ obce (jednotlivec) ako nositeľ katalogizovaných základných práv a slobôd *per analogiam* musí vymedziť voči obci ako nositeľke práva na samosprávu artikuláciou požadovania nového komplementárneho subjektívneho práva jednotlivca a to subjektívneho práva na „kvalitný výkon práva obce na samosprávu, ktorej je obyvateľom“ (ktoré obdobne nie je explicitne pomenované v ústave tak, ako je to u práva obce na samosprávu). Platí však, že ak Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil vo svojom Náleze sp. zn. PL ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017, že právo obce na samosprávu napriek výslovnej absencii v ústavnom texte je implicitne vyvoditeľné z článku 64 a z článku 64a ústavy v spojení s článkom 1 odsek 1 ústavy¹⁹, možno vysloviť, že v právnom štáte nemôže vzniknúť jedno ústavné právo, dokonca právo subjektu verejnej moci (právo pre obec ako jeho nositeľa), aby komplementárne nevzniklo právo inému subjektu v už existujúcom právnom vzťahu (pre obyvateľa obce vo vzťahu „obec a obyvateľ obce“), ktoré by novovzniknuté právo pre obec v prospech obyvateľa obce obsahovo „zrovnovážilo“.

Spojením oboch vyššie uvedených úvah teda možno vysloviť, že so vznikom práva obce na samosprávu, ktorým sa obec vymedzuje voči štátu a to na

¹⁸Pozri tiež: JESENKO, M., Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach, Košice 2017, s. 152 a nasl.. ISBN 978-80-8152-539-1

¹⁹Pozri tiež: JESENKO, M.: Tvorba práva na úrovni obcí v podmienkach Slovenskej republiky. Grant Journal, 2013, s. 36. ISSN 1805-062X, 1805-0638 (on line), ETTN 072-11-00002-09-4.

základe doktríny ústavného súdu, vzniká zároveň obci nevyslovená, no logicky vyvoditeľná, povinnosť vykonávať kvalitnú samosprávu ako komplementárnu povinnosť voči právu obyvateľa na kvalitnú samosprávu (uvedené je príkladom hermeneutického kruhu pri výklade viacerých ústavných práv ako ústavných princípov vzhľadom na ich aproximačný charakter *de constitutione ferenda*, ktoré je v kontradikcii toho, že podľa doterajšieho výkladu ústavného súdu prípadný vzdelanostný cenzus je prekážkou slobodného prístupu občana k voleným a iným verejným funkciám bez rozdielu).²⁰

Adresátom a garantom zamýšľaného práva jednotlivca na kvalitný výkon samosprávy je (má byť) jednak obec ako subjekt, ktorý ako nositeľ dotknutého práva na samosprávu vykonáva vlastné právo obce na samosprávu a jednak štát a to v tom, že štát je povinný prijať také zákonné opatrenia, aby predmetné subjektívne právo obyvateľa obce mohlo byť obcou realizované.²¹ Právo obce na samosprávu preto nemôže byť definované iba zo vzťahu „štát a obec“, pretože je tým obsahovo izolované, ale má byť jednoznačne definované z troch spoločenských a právnych vzťahov, vyššie pomenovaných, a to zo vzťahov „štát a obec“, „štát a jednotliviec“ a „obec a jednotliviec“ v ich vzájomnej komplementarite a pandantnosti.

Ak teda podľa vyššie vyslovenej doktríny ústavného súdu je právo na samosprávu obce odvoditeľné z článku 1 odsek 1 ústavy, platí logicky, že obec musí voči jednotlivcovi (obyvateľovi obce) spĺňať všetky kritéria tak, ako to realizuje štát, a to *per analogiam*, počnúc článkom 1 odsek 1 ústavy, teda vykonávať právo obce na samosprávu „demokraticky a právne“.

²⁰Bližšie: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 22. marca 2017.

²¹Bližšie pozri: DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár., 3. vydanie. Šamorín 2012, s. 199 a nasl.. ISBN 80-89122-73-8

Existencia paradoxu ústavného práva obce na samosprávu

Na tomto mieste možno vo vzťahu „štát a obec“ vysloviť existenciu paradoxu, resp. napätia, ktoré spočíva v tom, že na jednej strane sa formálne obec v modernej konštitucionalite neintervenistického, demokratického a právneho štátu deetatizmom, depaternalizmom, dedirigizmom a necentralitou vymedzuje (voči štátu) existenciou práva obce na samosprávu od pôsobenia štátu (štátnej moci), no na druhej strane je so štátom ešte tuhšie spojené obsahovo a to práve ústavnou definíciou štátu ako demokratického a právneho a existenciou doktríny ústavného súdu, vyslovenej v Náleze sp. zn. PL ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017, čo je podstatné práve z dôvodu, že samospráva je neoddeliteľnou zložkou verejnej správy daného materiálneho právneho a demokratického štátu. Uvedený paradox predstavuje formálne decentralizovanie obce od štátu, no neoddeliteľné prepojenie v obsahovom konaní (vo výkone práva na samosprávu v rámci materiálneho právneho štátu).

Uvedomenie si existencie dotknutého paradoxu vo vzťahu „štát a obec“, resp. nevyhnutnosť zachovania jeho rovnovážnosti, má význam v tom, že tak, ako daný paradox funguje vo vzťahu „štát a obec“, je rovnako poznateľný vo vzťahu „obec a obyvateľ obce“, pretože i obec (orgány obce, kreované po komunálnych voľbách víťaznou politickou silou na komunálnej úrovni) sa snaží vykonávať verejnú moc voči jednotlivcovi (obyvateľovi obce, občanovi štátu) ako nositeľovi základných práv a slobôd a zároveň nositeľovi „práva na kvalitnú samosprávu“ etaticky, paternalisticky, dirigisticky, snaží sa centralizovať „moc“ v obci bez demokratickej participácie a potrebnej subsidiarity obyvateľov obce na riadení obce, napr. prerozdeľovaním zdrojov obce bez zohľadnenia sociálnych, demografických, rozvojových a iných potrieb mesta *pro futuro* a prevodmi majetku obce.

Právo obce na samosprávu

Právo obce na samosprávu možno formálne definovať v užšom slova zmysle ako:

- súhrn ústavných práv vymedzených explicitne vo štvrtej hlave ústavy,
- súhrn ústavných práv vymedzených explicitne v ústavných zákonoch (keďže *ex constitutione* novelou ústavy v súčasnosti nie je možné skúmať „neústavnosť“ ústavných zákonov a každý ústavný zákon je súčasťou ústavného poriadku Slovenskej republiky²²).

Právo obce na samosprávu možno formálne definovať v širšom slova zmysle ako najmä:

- súhrn ústavných práv vymedzených explicitne vo štvrtej hlave ústavy,
- súhrn ústavných práv vymedzených explicitne v ústavných zákonoch, v ktorých obec vystupuje ako oprávnený subjekt,
- súhrn zákonných práv, v ktorých obec vystupuje ako oprávnený subjekt,
- súhrn práv, obsiahnutých vo všeobecne záväznom nariadení obce, vydávaných v zmysle článku 68 ústavy, kde obec vystupuje ako oprávnený subjekt,
- súhrn práv, obsiahnutých vo všeobecne záväzných nariadení obce vydávaných v zmysle článku 71 odsek 2 ústavy, kde obec vystupuje ako oprávnený subjekt,
- súhrn práv obsiahnutých v právne záväzných aktoch sekundárneho práva Európskej únie podľa článku 7 odsek 2 ústavy s prednosťou pred zákonmi, kde obec vystupuje ako oprávnený subjekt,
- súhrn práv v medzinárodných zmluvách podľa článku 7 ústavy s prednosťou pred zákonmi, kde obec vystupuje ako oprávnený subjekt
- vydávanie individuálnych právnych aktov obcou, prijímanie štatútu obce, prijímanie uznesení, rokovacieho poriadku komisií obecného zastupiteľstva a obecného zastupiteľstva, zásad hospodárenia s majetkom obce, etc.

(Z takto definovaného formálneho obsahu práva obce na samosprávu je exaktné jeho vyššie načrtnuté vzťahové „trojčlenenie“, v logickom doplnení o vzťah „Európska únia a štát“.)

²²Pozri Ústavný zákon č. 422/2020 Z.z. zo dňa 9. decembra 2020, resp. článok 125 odsek 4 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Regulácia práva obce na samosprávu, plynúca zo vzťahu „štát a obec“.

Ak pripúšťame existenciu (ústavného) pojmu „právo obce na samosprávu“, kde nositeľom predmetného práva je každá obec a adresátom a garantom daného práva je štát, potom je nevyhnutné pristúpiť ku skúmaniu štátom stanovených foriem a ich obsahu, ktorými má štát ústavný priestor danú reguláciu v samosprávnej činnosti obce realizovať.

V ústavnoprávnom priestore existuje teda na základe doktríny ústavného súdu „právo obce na samosprávu“ a na základe textácie článku 67 odsek 2 ústavy možnosť „ukladania povinnosti obciam a možnosť „obmedzenia práva obce na samosprávu“ zo strany štátu. Spojením týchto dvoch axiém smerujeme k nevyhnutnosti hľadiť na ústavné právo obce na samosprávu ako na pomenované ústavné právo, ktorého nositeľom je obec a ktorého garantom a adresátom je štát, ktorý do sféry práva obce na samosprávu môže zasahovať iba ukladaním povinností a obmedzovaním daného práva a to ústavne stanoveným mechanizmom. Ak teda platí textácia článku 67 odsek 2 a odsek 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v tom, že povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa článku 7 odsek 5 ústavného textu a že štát môže zasahovať do činnosti obce len spôsobom ustanoveným zákonom, možno vysloviť, že povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy, resp. zásah štátu do činnosti obce, je *reguláciou práva obce na samosprávu zo strany štátu a to obmedzením práva obce na samosprávu a ukladaním povinnosti do „existujúceho“ práva obce na samosprávu.*

Každé ústavné verejné subjektívne právo v písanom systéme kontinentálneho práva obsahuje na ústavnej textačnej úrovni esenciálne jadro a vonkajšie fórum. (Ak vychádzame z teórie, že právo obce na samosprávu má voči štátu obdobný status ako právo jednotlivca, teda je verejným subjektívnym právom, je predmetný záver o obsahu práva obce na samosprávu namieste, *nota bene*, ak sa mu pripisuje ústavný charakter a status.) Problém je v tom, že právo obce na samosprávu nie je explicitne uvedené v texte ústavy, čiže nemožno *in concreto* kvalifikovane pomenovať a analyzovať jeho esenciálne jadro a *forum*

externum, čiže môže byť „ústavne“ vnímané „len“ ako súhrn (súbor) vyššie uvedených práv obce, ktoré majú svoje individuálne esenciálne jadro a vonkajšie fórum. Výkon daného práva je vlastne výkon konkrétneho práva pomenovaného v prameňoch práva, vyššie uvedených. Z danej úvahy plynie, že ak článok 67 odsek 2 ústavy hovorí o obmedzení, hovorí o obmedzení konkrétneho ústavného práva obce v ústave pomenovaného, nie *a priori* o práve obce na samosprávu, pretože toto právo formálne neexistuje tak, ako formálne neexistuje „právo obyvateľa obce na kvalitný výkon samosprávy“.

Skutočnosť, že právo obce na samosprávu nie je katalogizované, ale že je súhrnom vyššie uvedených práv, ktoré sú katalogizované, je potvrdením toho, že právo obce na samosprávu je len tým (v takých jeho hraniciach) „subjektívnym verejným právom obce“, ktoré je pozitivisticky uznané štátom pre konkrétnu činnosť samosprávy, nie je objektívne existujúcou skutočnosťou (na rozdiel od ústavných práv jednotlivca). Vyslovená konštatácia je v súlade s aktuálnym pohľadom na zdroj existencie práva obce na samosprávu, ktorá nevychádza z prirodzenoprávnej koncepcie (teórie) obce na samosprávu, ale skôr z teórie štátoprávnej a teórie politickej.²³

Právo obce na samosprávu a naplnenie princípu právnej istoty pre obec pri regulácii daného práva zo strany štátu

Ak je obec nositeľom (ústavného) práva na samosprávu, je pre výkon daného práva pre obec nevyhnutné naplnenie princípu právnej istoty podľa článku 1 odsek 1 ústavného textu a to v tom, že obmedzenia práva obce na samosprávu a ukladanie povinností zo strany štátu do práva obce na samosprávu budú realizované v právnych formách, ktoré ústava predpokladá a že v daných formách bude obsahovo vyslovený zmysel, účel a cieľ daných regulačných mechanizmov zo strany štátu.

²³JESENKO, M., Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach, Košice 2017, s. 59 a nasl.. ISBN 978-80-8152-539-1.

Naplnenie princípu právnej istoty pre obec pri regulácii práva obce na samosprávu znamená, že právna normotvorba zo strany štátu bude vo svojej textácii jasná a určitá a to v kontexte naplnenia princípu legitímnych očakávaní a v kontexte naplnenia princípu nadobudnutých a získaných práv pre nositeľa daného práva, teda pre obec. Je to právny štát, ktorý má obecnej samospráve pomôcť pri nastoľovaní jednotného štandardu vydávaním jasných a jednoznačných právnych predpisov.²⁴ Na tomto mieste je potrebné zvýrazniť, že i keď je nositeľom prezentovaného práva obec, ktorá má *ex constitutione a ex lege* právnu subjektivitu, právne normy, vydávané štátom, na základe ktorých vykonáva obec svoju samosprávu a správnu činnosť, sú vo výkladovej a aplikačnej rovine v dispozícii orgánov obce, teda starostu a obecného zastupiteľstva, ktoré sú v prvom rade politickými, nie odbornými orgánmi obce a ktoré sú v prevažnej miere personálne tvorené jednotlivcami bez potrebnej osobnostnej výbavy. I. Palúš zvýrazňuje, že vzťah „demokracie“ a „odbornosti“ je jedným z dlhodobých problémov obecnej samosprávy, majúci rôznu podobu a intenzitu.²⁵ Preto je opätovne namieste úvaha *de constitutione ferenda a de lege ferenda* o existujúcom „spoločenskom dobre“ nevyhnutnosti nadobudnutia určitého stupňa vzdelania pre naplnenie ústavného politického práva jednotlivca na slobodný prístup k voleným a iným verejným funkciám „bez rozdielu“ v orgánoch obce, kde vzhľadom na aproximačný charakter uvedeného ústavného princípu možno dospieť aplikáciou metódy hermeneutického kruhu k vyslovenej požiadavke. Zároveň platí, že technická stránka textácie tvorby právnych predpisov v Národnej rade Slovenskej republiky má vychádzať z premisy, že adresátmi písomnej formy právnej regulácie spoločenských vzťahov v štáte nie sú *a priori* osoby s právnickým vzdelaním, ale genericky zhodní jednotlivci v spoločnosti (v štáte), označení ako „neurčitý počet subjektov rovnakého druhu“, dokonca, vo význame

²⁴GÁŠPAR, M.: Správne právo. Teória a prax. Bratislava. Formát. 1998, s. 283. ISBN 80-767911-0-9.

²⁵PALÚŠ, I. : Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve Slovenskej republiky. Auspicia. 2014, ročník 11, číslo 2, s. 28-40. ISSN 1214-4967.

všeobecnej (základnej) skutkovej podstaty právnej normy, definovaní slovom „každý“ (teda každý jednotliviec v štáte, ktorý si uplatňuje svoje politické práva). Spojením vyššie uvedených téz možno pristúpiť ku konštatácii, že ak má štát povinnosť zabezpečiť výkon práva obce na samosprávu vydávaním jasných a určitých právnych noriem súhlasných svojich obsahom s ústavou a ústavnými zákonmi materiálneho právneho štátu (jedna z esenciálnych podôb pozitívneho záväzku štátu voči právu obce na samosprávu), potom má logicky tvoriť také zákony, ktoré by personálne umožňovali, aby orgány obce boli tvorené jednotlivcami, osobnostne a vzdelanostne schopnými vykladať a aplikovať prijímané právne normy štátu v súlade so „subjektívnym právom každého obyvateľa obce na kvalitný výkon verejnej správy“, resp. na kvalitnú realizáciu a uplatňovanie práva obce na samosprávu samotnou obcou.²⁶

Vágnosť, naratívnosť, teleologickosť a zbytočná komplikovanosť v textácii právnych predpisov je opozitom jasnosti a určitosti právnych noriem, teda opozitom toho, čo je v zmysle článku 1 odsek 1 ústavy definované ako nadobudnutie princípu právnej istoty pre obec ako nositeľa práva obce na samosprávu a to vo výkone daného práva.²⁷ Štátom jednoznačne určený priestor obce na výkon jej práva na samosprávu sa následne prenáša do kvality regulácie spoločenských vzťahov obyvateľov obce a to prijímaním normatívnych právnych aktov, ktoré predstavuje prijímanie všeobecne záväzných nariadení obce. Na tomto mieste je potrebné dať do pozornosti, že ak obec prijíma všeobecne záväzné nariadenie podľa článku 68 ústavy, musí ich v zmysle článku 125 odsek 1 písmeno c) ústavy (implicitnou, no jednoznačnou povinnosťou), prijímať tak, aby boli súladné jednak s ústavou a jednak so zákonmi, čo znamená, že tento imperatív neplatí len pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení obce podľa článku 71

²⁶Ak prijímame existenciu ústavného práva obce na samosprávu, potom musíme komplementárne pripustiť i existenciu subjektívneho práva každého obyvateľa obce „na kvalitný výkon verejnej správy“, resp. na kvalitnú realizáciu a uplatňovanie práva obce na samosprávu samotnou obcou – poznámka autora.

²⁷Ubi ius incertum, ibi ius nullum – Kde je právo neurčité, tam nie je právo žiadne - (D 50, 16, 6, 1 Ulpianus).

odsek 2 ústavy. Z uvedeného plyní, že obec pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení podľa článku 68 ústavy zabezpečuje nielen ústavnosť, ale aj zákonnosť obsahu daných všeobecne záväzných nariadení. A zabezpečovanie ústavnosti a zákonnosti pri prijímaní normatívnych právnych aktov obcou pri uplatňovaní výkonu práva obce na samosprávu znamená, že obec reguluje spoločenské vzťahy na svojom území demokraticky a v duchu materiálneho právneho štátu, ktorého je organickou súčasťou.

Ústavné a zákonné obsahové fundamenty práva obce na samosprávu a jeho výkonu vo všeobecnosti a vybranej kazuistike pri výkone práva obce samostatne hospodáriť s majetkom obce

V historickom kontexte možno vysloviť, že právo obce na samosprávu sa v úvodných sentenciách doktrínálneho artikulovania predmetného práva odvíjalo od článku 65 odsek 1 ústavného textu, ktorý podáva ústavnú definíciu obce ako právnickej osoby, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Článok 65 odsek 1 ústavného textu predstavuje ústavnú definíciu obce ako právnickej osoby, nejedná sa však o „plnohodnotnú“ právnickú osobu v zmysle článku 2 odsek 3 ústavného textu („každý môže konať to, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo čo zákon neukladá“) a to ani pri výkone samosprávnej činnosti obce, pretože článok 2 odsek 3 ústavy a článok 65 odsek 1 ústavy predstavujú dva ústavné princípy, teda všeobecne uznávané spoločenské hodnoty, ktoré sa ako meridián nesú naprieč celým objektívnym právom Slovenskej republiky, pričom platí, že všetky normatívne právne akty ako aj všetky individuálne akty aplikácie objektívneho práva musia byť v súlade s uvedenými princípmi. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. predstavuje totiž vo svojich článkoch organický súbor právnych princípov, ktoré majú vzájomne aproximatívny charakter, nie sú to Forsthoffove právne normy „vyššieho významu“, ktoré majú voči sebe absolútny charakter a ktorých vzájomný výklad pri ich konfrontácii je kognitívnym vzorcom s derogačnými, či abrogačnými

výkladovými a aplikačnými následkami. Platí, že právny princíp (ústavný) nemožno derogovať. Derogovala by sa tým všeobecne uznávaná spoločenská hodnota štátu, ktorú ústavodarca zakotvil do základného právneho predpisu štátu a ktorá je pre štát charakteristická vo vzťahu k regulácii určitého segmentu spoločenských vzťahov. Článok 65 odsek 1 ústavného textu teda poskytuje aproximačnou komparáciou s článkom 2 odsek 3 ústavy výkladovú definíciu obce ako právnickej osoby, ktorá však nie je „slobodná“ v zmysle článku 2 odsek 3 ústavy, ale ktorej samostatné hospodárenie s vlastným majetkom je možné len *za podmienok ustanovených zákonom*. Obec teda nie iba pri plnení úloh miestnej štátnej správy podľa článku 71 ústavy, ale aj pri výkone samosprávy (pri hospodárení s vlastným majetkom) môže konať len tak, ako jej to určuje ústava a zákon. *Z uvedeného dôvodu nie je možné, aby pri výkone „práva obce na samosprávne hospodárenie s majetkom obce“ bolo možné vysloviť (tak, ako je to pri jednotlivcoch – fyzických osobách), že obce sú a priori slobodné v konaní. Ústavná definícia obce podľa článku 65 odsek 1 to nepripúšťa*²⁸.

Právo obce na samosprávu nevychádza v písanej podobe našej ústavnosti z teórie prirodzenej (prirodzenoprávnej) „slobody obce“ (tak, ako je to katalogizované u ústavných práv jednotlivca), ale je odvodené z kvality a kvantity ústavnej a predovšetkým zákonnej úpravy predpokladov pre samosprávne pôsobenie obce zo strany štátu. (Vychádzajúc z dvoch ústavných princípov obsiahnutých v článku 2 odsek 3 ústavy a v článku 65 odsek 1 ústavy, pričom pre analýzu práva obce na samosprávu s vlastným majetkom je principiálne kumulatívne textačné naplnenie článku 65 odsek 1 ústavy v tom, že obec je síce samosprávna so svojim majetkom, ale len za kumulatívneho naplnenia ústavnej textácie „za podmienok stanovených zákonom“) Je to preto, že napriek skutočnosti, že sa v teórii objektívneho práva v jeho počiatkoch subjektívne právo obce na samosprávu definovalo ako právny nárok obdobný prirodzenému právu

²⁸V čase prípravy prekladaného článku je prijatá Národnou radou Slovenskej republiky novela Zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, kde štát autoritatívne a to reštriktívnym mechanizmom obmedzenia doterajšej zákonnej dispozície určuje obciam spôsob nakladania s majetkom obce.

jednotlivca v ústave²⁹, vo vzťahu k obci nie je v ústave deklarovaná sloboda obce voči štátu, predmetné právo nie je explicitne katalogizované a tým nemôže byť označené ako nezrušiteľné, neodňateľné, nepremlčateľné a nescudziteľné, resp. že z hľadiska modernej teórie štátotvorby, je to jednotlivec, ktorý je tvorcom štátu (a nie obec).

Zároveň ale podľa daného logicky platí, že štát má pozitívny záväzok (podobne ako má podľa článku 51 odsek 1 ústavy smerom k jednotlivcovi) k obci, resp. i negatívny záväzok voči obci. Fundamentálnym dôvodom na vyslovenie uvedených téz je skutočnosť, že právo obce na samosprávu nie je katalogizovaným právom v ústave a teda jeho výkon je priamo odvodený od zákonov vydávaných štátom, čím je implicitne určená povinnosť štátu – pozitívny záväzok štátu - vydávať také zákony, ktoré by nositeľovi práva na samosprávu, teda obci, umožňovali dané právo realizovať.

Do takto konštituovaného práva obce na samosprávu následne štát vstupuje regulačnými mechanizmami v zmysle článku 67 odsek 2 a 3 ústavy a to obmedzením práva obce na samosprávu a ukladaním povinnosti obci a to vždy formou zákona. Z textácie článku 67 odsek 2 a 3 ústavy pritom platí, že sa v prípade obmedzenia práva obce na samosprávu jedná o obmedzenie jeho výkonu, čiže jeho vonkajšieho fóra (forum externum). Ďalej je možno vysloviť, že obdobne, ako je to pri základných právach a slobodách, ktorých nositeľom je jednotlivec, ústavodarca aj v prípade obce rozlišuje dve formy regulácie práva obce na samosprávu už samotnou odlišnou ústavnou pojmológiou, čo znamená, že obmedzenie práva obce na samosprávu a ukládanie povinnosti samospráve nie sú obsahové synonymá. Zároveň pri možnosti obmedzenia práva obce na samosprávu vyvstáva otázka, či prípadný obmedzujúci zásah do práva obce na samosprávu má formu proporcionality, alebo môže mať aj formu extrémnej disproporcionality a to obdobne, ako je to u verejných subjektívnych práv, katalogizovaných v Druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky, ktorých nositeľom je jednotlivec.

²⁹ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex 2012, s. 405. ISBN 978-80-89447-93-0.

Vychádzajúc z uvedeného následne platí, že výkon práva obce na „samosprávne hospodárenie“ s vlastným majetkom, teda s majetkom obce, je objektívnym právom určený pre orgány obce (predovšetkým pre obecné zastupiteľstvo) v troch základných právnych líniách.

Prvou líniou je imperatív daný Ústavným zákonom č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, (vymedzený v článku 4 predmetného ústavného zákona), smerujúci k činnosti starostu, poľažne primátora a poslancov mestského zastupiteľstva (resp. verejných funkcionárov podľa článku 2 odsek 1 Ústavného zákona č. 357/2004 Z.z.) pri výkone ich mandátov, ktorý zakladá, že verejný záujem (záujem obce) je pri výkone verejnej funkcie, resp. pri výkone práva obce na samosprávu dotknutými verejnými funkcionármi, *povýšený nad osobný záujem verejných funkcionárov*.

Druhou líniou je zákonný imperatív v zmysle ust. § 8 odsek 3 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, smerujúci k hodnotovej stabilite majetku obce v tom, že majetok obce sa má pri výkone práva obce na samosprávu (teda pri jeho „hospodárení“ obcou), *zachovať zásadne nezmenšený*. Predmetná textačná podoba ust. § 8 odsek 3 Z.č. 369/1990 Zb. je právnou zásadou, ktorá prikazuje majetok obce *zveľaďovať*, *zhodnocovať* a v celkovej nezmenšenej hodnote *zachovať*. Právna zásada (i samotným explicitným jazykovým vyjadrením v predmetnej textácii slovom „zásadne“) je v zmysle teórie práva právnym princípom na dielčom úseku právneho odvetvia (odvetvia komunálneho práva). Nejedná sa o teda klasickú právnu normu s absolútnou povahou a to nielen z dôvodu absencie trichotomickej štruktúry ustanovenia § 8 odsek 3 Z.č. 369/1990 Zb. I keď ustanovenie § 8 odsek 6 Z.č. 369/1990 Zb. je blanketou, ktorá odkazuje nakladanie s majetkom obce na zákon č. 138/1991 Zb o majetku obcí, imperatív, ktorý predstavuje ust. § 8 odsek 3 Z.č. 369/1990 Zb. nemožno bez výhrad derogovať podľa výkladového a aplikačného pravidla o tom, že *lex specialis*, teda Z.č. 138/1991 Zb., deroguje *lex generalis*, teda ust. § 8 odsek 3 Z.č. 369/1990 Zb. a to práve preto, že explicitnú právnu zásadu (podobne ako právny princíp), vyjadrenú v ust. § 8 osek 3 Z.č. 369/1990 Zb., nemožno derogovať, pretože predstavuje

štátom stanovenú a požadovanú spoločenskú hodnotu v činnosti obce. (Vychádzame pritom zo všeobecne uznávaného a definovaného Dworkinovo obsahového členenia objektívneho práva na právne princípy (zásady), právne normy a politickú morálku - kultúru)³⁰.

Tretou líniou je zákonná možnosť v zmysle ust. §9a odsek 8 Z. č. 138/1991 Zb. o majetku obcí pre obecné zastupiteľstvo pri „hospodárení s majetkom obce“ konať subsumpciou „*dôvodov hodných osobitného zreteľa*“. Aplikáciou dôvodov hodných osobitného zreteľa môže obecné zastupiteľstvo v konkrétnej situácii pri výkone práva obce na samostatné hospodárenie s majetkom obce „hospodáriť s majetkom obce“ (aj) tak, že prijme rozhodnutie, ktorým dochádza predajom majetku obce z dôvodov hodných osobitného zreteľa k „zásadnému zmenšeniu majetku obce“.

O skutočnosti, že dôvod hodný osobitného zreteľa je nežiaducou vágnou zákonnou úpravou (ktorá prináša v aplikačnej praxi porušenie zásady o povinnosti zachovania majetku obce v celkovej nezmenšenej hodnote), svedčí i skutočnosť, že v prípade scudzovania majetku obce formou zámennej zmluvy, sa dané scudzenie majetku obce „obligatórne“ subsumuje pod dôvod hodný osobitného zreteľa a to i v prípade, že žiadny dôvod osobitného zreteľa fakticky a právne neexistuje. Príčinou, že scudzovanie (nehnuteľného) majetku obce formou zámennej zmluvy sa umelo subsumuje pod dôvod hodný osobitného zreteľa, je skutočnosť, že zámenná zmluva explicitne absentuje v príslušných ustanoveniach Zákona č. 138/1991 Zb. ako zmluvný typ, resp. forma scudzovania majetku obce, a tým pre obec „absentuje“ možnosť predmetného scudzovania majetku bez uvedenia dôvodov hodných osobitného zreteľa formou zámennej zmluvy, hoci žiadne neexistujú. Podľa názoru autora predkladaného článku sa v danom prípade jedná o malinterpretáciu a malaplikáciu objektívneho práva a to z dôvodu, že podľa teórie občianskeho práva hmotného je zámenná zmluva formou kúpnej

³⁰DWORKIN, R.: Když se práva berou vážně. Praha.2001, s. 43. ISBN 80-7298-022-X.

zmluvy, kde nedochádza k relutárnej odplate, ale k odplate vecnej.³¹ Iným potvrdením právnej floskulty uvádzania dôvodov hodných osobitného zreteľa pri scudzovaní majetku obce formou zámennej zmluvy je prípad, keď obec a fyzická osoba sa ako vlastníci rôznych pozemkov dohodli na zámene vlastníctva predmetných pozemkov, no keďže v obecnom zastupiteľstve s danou zámenou nesúhlasili tri pätiny všetkých poslancov, ktorí sú potrební na schválenie „dôvodov hodných osobitného zreteľa“ *ex lege*, došlo k zámene pozemkov nie formou zámennej zmluvy, ale formou dvoch kúpnych zmlúv, kde sa už dôvod hodný osobitného zreteľa, na rozdiel od (jednej) zámennej zmluvy, „nevyžaduje“ a teda nevyžaduje sa ani súhlas s prevodom majetku obce troma päťtinami všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Výsledným právnym efektom v činnosti obce je však v danom prípade výkon práva *in fraudem legis*, resp. simulácia právneho úkonu, s patričnými právnymi následkami.

Z uvedeného plynie, že nakladanie s majetkom obce, teda výkon práva obce na samosprávu s vlastným majetkom, nesmie byť voluntaristický a diasporický, ale že je vždy limitovaný a determinovaný zákonmi demokratického a právneho štátu tak, ako to zakladá článok 65 odsek 1 ústavného textu.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017, ktorým je doktrínálne artikulované právo obce na samosprávu, je len východiskovou axiómou pre nevyhnutnosť následného skúmania miesta daného práva v ústavnom systéme demokratického a materiálneho právneho štátu. Možno uzavrieť, že je potrebné pre čas *pro futuro* vykonať ešte mnoho ústavno-právnych analýz a zamyslení sa nad jeho definíciou, obsahom, podstatou a koreláciami s ostatnými subjektmi právnych vzťahov v štáte, aby dosiahlo plný emancipačný status pri naplnení princípu právnej istoty pre jeho nositeľa i pre všetky subjekty, ktoré sú a budú výkonom predmetného práva dotknuté.

³¹ SVOBODA, J.: Občiansky zákonník, I. diel. Komentár. Eurounion..2000, s. 523. ISBN 80-88984-09-2.

Záver

Na základe vyššie uvedených konštatácií možno vysloviť nasledujúce rezumácie. Právo obce na samosprávu nie je explicitne vymedzeným právom v ústavnom texte. Nevychádza z teórie „prirodzenej slobody obce“, ale je odvodené z kvality a kvantity ústavnej a zákonnej úpravy podmienok pre samosprávne pôsobenie obce zo strany štátu. Do takto konštituovaného práva obce na samosprávu následne štát vstupuje regulačnými mechanizmami v zmysle článku 67 odsek 2 a odsek 3 ústavy a to obmedzením práva obce na samosprávu a ukladaním povinnosti obci, vždy formou zákona. Z textácie článku 67 odsek 2 a odsek 3 ústavy platí, že sa v prípade obmedzenia práva obce na samosprávu jedná o obmedzenie jeho výkonu, čiže jeho vonkajšieho fóra (*forum externum*). Ústavodarca v prípade obce ako nositeľa práva na samosprávu rozlišuje dve formy regulácie práva obce na samosprávu, teda obmedzenie práva obce na samosprávu a ukládanie povinnosti samospráve, ktoré nie sú obsahové synonymá.

Summary

In conclusion, the following thoughts can be expressed. The right of a municipality to self-governance is not explicitly stated in the Constitution of the Slovak Republic. It is not created on the basis of the existing natural freedom of the municipality, but its existence depends on the quality and quantity of laws that enable it to be implemented. Subsequently, the state enters the municipality's right to self-government constituted in this way through regulatory mechanisms in accordance with Article 67, paragraphs 2 and 3 of the Constitution, by limiting the municipality's right to self-government and imposing obligations on the municipality, always in the form of a law. From the wording of Article 67, Paragraphs 2 and 3 of the Constitution, it applies that in the case of a limitation of the municipality's right to self-government, it is a limitation of its performance, that is, of its external forum (*forum externum*). In the case of a municipality as the bearer of the right to self-government, the founder distinguishes between two forms of regulation of the municipality's right to self-government, i.e. limiting the municipality's right to self-government and imposing obligations on self-government, which are not synonyms in terms of content.

Literatúra

- [1] ALEXY, R. 2009. Pojem a platnosť práva. Kalligram, Bratislava, ISBN 978-80-8101-062-0.
- [2] BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. 2013. Ústava a ústavné zákony. Kalligram. Bratislava. ISBN 978-80-8101-727-8.
- [3] BRÖSTL, A. 1999. Dejiny právneho a politického myslenia. Iura edition 1999. ISBN 80-88715-39-3.
- [4] BRÖSTL, A. a kol. 2013. Ústavné právo Slovenskej republiky, Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, ISBN 978-80-7380-433-6.
- [5] BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. 2007. Základy štátovedy. Košice, ISBN 978-80-7097-679-1.
- [6] ČIČ, M. a kol. 2012. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokódex, ISBN 978-80-89447-93-0.
- [7] DRGONEC, J. 2007. *Ústava Slovenskej republiky*. Komentár. Šamorín. ISBN 80-89122-38-8.
- [8] DRGONEC, J. 2012. *Ústava Slovenskej republiky*. Komentár., 3. vydanie. Šamorín. ISBN 80-89122-73-8
- [9] DWORKIN, R. 2001. *Když se práva berou vážně*. Praha. ISBN 80-7298-022-X.
- [10] FRIDRICH, B. 2013. *Ústavné garancie ľudských práv*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. Bratislava. ISBN 978-80-7160-338-2.
- [11] HOLLÄNDER, P. 2012. *Filosofie práva*, II. rozšírené vydání, Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň, 2012. ISBN 978-80-7380-366-7.
- [12] GAŠPAR, M. 1998. *Správne právo. Teória a prax*. Bratislava. Formát. 1998, ISBN 80-767911-0-9.
- [13] GERLOCH, A., TOMÁŠEK, M. et al. 2010. *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Nakladatelství Karolinum. Univerzita Karlova v Praze. Praha 2010. ISBN 978-80-246-1742-8.
- [14] https://beta.ucps.sk/ZAKLADNE_PRINCIPY_LEGISLATIVY (Surmajová, Žaneta, 2015).
- [15] CHOVANEC, J. 2002. *Ústava Slovenskej republiky - základný zákon štátu*. Procon, s.r.o Bratislava. ISBN 80-85717-06-9.

- [16] JESENKO, M. 2013. Tvorba práva na úrovni obcí v podmienkach Slovenskej republiky. Grant Journal. ISSN 1805-062X, 1805-0638 (on line), ETTN 072-11-00002-09-4.
- [17] JESENKO, M. 2017. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach, ISBN 978-80-8152-539-1.
- [18] KANÁRIK, I. 2003. Zvrchovanosť zákona. (Aktuálne otázky v Slovenskom právnom poriadku). Košice 2003, ISBN 80-7097-531-8.
- [19] KORN, F. 2019. Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém. Vysokoškolská učebnica. Tribun EU, s.r.o. Brno. ISBN 978-80-263-1454-7.
- [20] KORN, F. 2019. Článok 51 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky. Výber z prevrávajúcich a nastolených teoreticko-právnych tém, prezentovaných obsahom konkrétneho článku ústavného textu. Tribun EU, s.r.o. Brno. ISBN 978-80-263-1486-8.
- [21] KELSEN, H. 2000. Všeobecná teorie norem. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Brno. ISBN 80-210-2325-2.
- [22] KLÍMA, K. 2007. Encyklopedie ústavního práva. Aspi, a.s., Praha. ISBN 978-80-7357-295-2.
- [23] KMETÓNY GAZDOVÁ, V., KORN, F. 2021. Občan a štát medzi demokraciou a partokraciou. Ústavnoprávny a politologický prienik definícií vzájomnej korelácie občana ako pôvodcu štátnej moci, štátu a politických strán. Tribun EU, s.r.o. Brno. ISBN 978-80-263-1650-3.
- [24] OTTOVÁ, E. 2010. Teória práva, 3. vydanie. Heuréka, s.261 -262. ISBN 978-80-89122-59-2.
- [25] PALÚŠ, I. 2014. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve Slovenskej republiky. Auspicia. Ročník 11, číslo 2. ISSN 1214-4967.
- [26] PALÚŠ, I., JESENKO, M., KRUNKOVÁ, A. 2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice. ISBN 978-80-8129-003-9.
- [27] PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, Ľ. 2011. Štátne právo Slovenskej republiky. Právnická fakulta UPJŠ Košice. ISBN 987-80-7097-787-3.
- [28] PALÚŠ, I. a kolektív. 2009. Samospráva obce. (Vybrané problémy). Košice. ISBN 978-80-89089-92-5.
- [29] PRUSÁK, J. 1997. Princípy v práve. Právny obzor č.3, ISSN 0032-6984.
- [30] SVOBODA, J. 2000. Občiansky zákonník, I. diel. Komentár. Eurounion. ISBN 80-88984-09-2.

- [31] TEKELI, J., HOFFMAN, M. 2014. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava. Walters Kluver. ISBN 978-80-8168-034-2.
- [32] WEYR, F. 2015, reprint pôvodného vydania z roku 1936. Teorie práva. Walters Kluver. Praha. ISBN 978-80-7552-000-5.

Kontakt

JUDr.PhDr.ThDr.Ferdinand Korn, PhD.

Lekárska fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,

Ústav verejného zdravotníctva a hygieny,

drfkorn@centrum.sk, t.č. 0910951254.

PROBLÉMY SPOJENÉ S PRENOSOM KOMPETENCIÍ ŠTÁTU NA MIESTNE SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU V PRAXI

PROBLEMS ASSOCIATED WITH THE TRANSFER OF STATE COMPETENCES TO LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN SLOVAKIA IN PRACTICE

Richard Brix

Abstrakt:

Vzťah štátu a samosprávnych celkov na Slovensku je v ostatnom období pomerne komplikovaný. Problémom nie sú len kompetencie, ktoré majú samosprávy vykonávať v mene štátu, ale aj rôzne rozhodnutia na štátnej úrovni, ktoré výrazne ovplyvňujú výkon miestnej samosprávy. Obce a mestá vykonávajú kompetencie v rámci preneseného výkonu štátnej správy, ktorý je právne často nejednoznačný. Obce a mestá tiež znášajú náklady štátnej sociálnej politiky a rozhodnutí, ktoré majú finančné a iné dopady na realizáciu samosprávy. Jasné vymedzenie úloh štátu a samospráv, dostatočné finančné zabezpečenie a lepšia komunikácia sú základným predpokladom budúceho zlepšenia vzťahov štátu a samospráv.

Klíčová slova:

samospráva, prenesený výkon, štátna správa, financovanie, obce

Abstract:

The relationship between the state and self-governing units in Slovakia has been relatively complicated in recent times. The problem is not only the competences that local governments have to exercise on behalf of the state, but also various decisions at the state level that significantly affect the performance of local self-government. Municipalities and cities exercise competences within the framework of the transferred performance of state administration, which is often legally ambiguous. Municipalities and cities also bear the costs of state social policy and decisions that have financial and other impacts on the implementation of self-government. A clear definition of the roles of the state and local

governments, sufficient financial security and better communication are the basic prerequisites for the future improvement of relations between the state and local governments.

Key words:

self-government, transferred power, state administration, financing, municipalities

Úvod

Vzťah štátu a samospráv v demokratickom zriadení je podstatný pre kvalitné a efektívne fungovanie vecí verejných. Spravovanie verejných záležitostí v demokratických zariadeniach nie je výlučnou právomocou štátu a jeho dekoncentrovaných celkov, ale aj v medziach kompetencií samosprávnych celkov. V podmienkach Slovenskej republiky ide o dvojúrovňovú štruktúru územnej samosprávy v podobe obcí, miest a samosprávnych krajov. V Európe existujú aj odlišné organizácie systému územnej samosprávy v podobe jednoúrovňových alebo viac ako dvojúrovňových modelov samospráv. Samotná existencia dvoch úrovní samosprávy sa na Slovensku uplatňuje od roku 2002, kedy bola doplnená štruktúra samosprávy o regionálnu úroveň.

Samospráva obce je realizovaná na základe ústavného základu a iných právnych noriem. „Samotné ústavné vyjadrenie práva na samosprávu nie je rozhodujúce (hoci nie zanedbateľné), keďže jeho obsah je v zásade rovnaký a vyjadrenie nachádza vo väčšine demokratických štátov v zákonoch dotýkajúcich sa obecnej samosprávy“ (Palúš, 2017, s.16). Medzi najzákladnejšie kamene výstavby verejnej správy a najmä samosprávy patrí Zákon o obecnom zriadení z roku 1990, ktorý reálne ustanovil výkon samosprávy. Slovensko sa rozhodlo pre model verejnej správy, ktorý sa označuje ako oddelený resp. duálny. Realizácia štátnej správy a samosprávy sa tak deje oddelene aj napriek tomu, že isté úlohy a kompetencie vykonávajú samosprávy v rámci tzv. preneseného výkonu štátnej správy. Práve prenesený výkon štátnej správy je oblasťou, ktorá je dlhodobou legislatívne pomerne neprehľadná a rovnako sa s ňou spájajú aj iné problémy, ktorým budeme venovať pozornosť v tomto príspevku (Zákon č. 369/1990).

Problematickým je rovnako aj vzťah štátu a samospráv, ktorý sa okrem nedostatočnej komunikácie v ostatnom období prejavuje aj rozhodnutiami štátu, ktoré majú priamy dopad na uskutočňovanie samosprávy. Štát prijal v ostatných rokoch viacero rozhodnutí, kedy priamo či nepriamo zásadne ovplyvnil výkon samospráv. Samosprávy majú svoje organizácie na zastupovanie ich záujmov. V podmienkach Slovenskej republiky sú to napr. ZMOS či ÚMS. Tieto organizácie by mali agregovať a interpretovať záujmy jednotlivých samospráv, mali by byť aktérom v procese prijímania legislatívy, ktorá sa priamo dotýka samosprávy, alebo v prípade regionálnej samosprávy, by mohli disponovať legislatívnou iniciatívou. Zásadnou otázkou je tiež oblasť financovania nielen preneseného výkonu štátnej správy. Práve financovanie samospráv spôsobuje nemalé ťažkosti pri uskutočňovaní vecí verejných z pohľadu obcí a miest. Pri prenesenom výkone štátnej správy sú tiež dôležité aj iné technické či personálne podmienky na riadny výkon úloh a je potrebné tiež uviesť modernizačný dlh s ktorým samosprávy v mnohých prípadoch zápasia od vzniku Slovenskej republiky.

Originálne a prenesené kompetencie samospráv

Právomoci samosprávnych jednotiek samospráv je možné rozdeliť na vlastné resp. originálne a prenesené, resp. delegované zo strany štátu. Slovo kompetencia vyjadruje schopnosť celku byť vybavený, pripravený, alebo majúci schopnosť. Kompetenciou je tiež disponovanie právomocami či pôsobnosťou. Výrazom právomoc zas rozumieme dané prostriedky na riešenie úloh, ktoré sú dané právnym poriadkom. Pôsobnosť môže mať vecnú, alebo územnú príslušnosť. Pôsobnosťou rozumieme oprávnenie uskutočňovať moc, ale tiež vydávať nariadenia, správne akty v podobe rozhodnutí či stanovísk, ale aj uzatvárať zmluvy, či uskutočňovať právny dozor.

Dôležitosť samosprávy ako takej, ako aj jej samostatného výkonu právomocí je definovaná dokumentom najvyššej právnej sily- Ústavou SR. Ústava SR zakotvuje územnú samosprávu vo svojej štvrtej hlave. Tá v článku č. 67 uvádza že, výkon pôsobnosti samosprávy je rôznorodý. Obce môže svoju pôsobnosť uplatňovať najmä orgánmi obce v podobe starostu a zastupiteľstva, miestnym referendom či zhromaždením obyvateľov obce. Tieto pôsobnosti sú uplatňované v princípoch, ktoré sú v mene obce, pre obyvateľov obce, ale aj na zodpovednosť obce a prostredníctvom obecných prostriedkov.

Výkon samosprávy teda uskutočňovať bez finančných zdrojov. Hospodárenie obcí je zakotvené takisto v Ústave SR, kde obec na základe uvedeného v článku č. 65 hospodári so svojim majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Odsek č. 2 tohto článku však hovorí aj o systéme štátnych dotácií a čo je podstatné, uvádza, že zákon ustanoví ktoré dane a poplatky budú príjmom obcí, miest a krajov a ktoré príjmom štátu. Vymedzenie pravidiel financovania samospráv je bližšie určený v zákone o rozpočtových pravidlách, kde sa určuje, že medzi príjmy samospráv patrí napr. výnosy z miestnych daní, zo sankcií, majetku, a podiely na daniach, ktoré spravuje štát. V praktickej realizácii súčasnosti je hlavným daňovým príjmom obcí a z pohľadu objemu financií najvýraznejším príjmom prerozdelený objem financií z výnosu z dane z príjmov fyzických osôb. Táto daň, resp. jej výnos je aktuálne rozdelený v pomere 70% v prospech miestnej samosprávy a 30% v prospech regionálnej samosprávy. Inými slovami, príjmy fyzických osôb a výber z týchto daní je kľúčovým príjmom pre obce a mestá, ktoré sú výrazne závislé od tohto príjmu. Všetky ostatné daňové či nedaňové príjmy nedosahujú objem financií, ktorý plynie práve z prerozdelenia tejto dane (Zákon č. 583/2004). O konkrétnej výške dani však rozhoduje štát, a rovnako tak zákonom sa môže meniť aj percentuálny podiel dane pridelený samosprávam. Štát môže rovnako tak ovplyvniť aj samotnú výšku finančných prostriedkov, ktoré sa touto daňou vyberú a to napr. tzv. daňovým bonusom na dieťa.

Financovanie je podstatnou zložkou problému nielen pri dani, ktorej výnos patrí celý samosprávam, ale aj v prípade preneseného výkonu štátnej správy. Tento je upravený v článku 71. Ústavy. Obce a mestá vykonávajú miestnu štátnu správu ako sprostredkovateľ. Náklady na výkon štátnej správy majú byť hradené štátom. Táto pôsobnosť sa vykonáva v mene štátu, na zodpovednosť štátu, za prostriedky štátu a len na základe ústavy a v rámci jej medzí a spôsobom, ktorý je ustanovený zákonom.

Samotné ukotvenie preneseného výkonu štátnej správy má svoje zásadné legislatívne nedostatky. V zákone o obecnom zriadení sa okrem iného uvádza že: „na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky“ (Zákon č. 369/1990). Prenesený výkon štátnej správy je riadený a kontrolovaný vládou SR. Otázka racionálnosti z pohľadu charakteru

danej pôsobnosti je oprávnená, otáznou zostáva otázka efektivity. Obec tu pôsobí nie ako samosprávny, ale správny celok a pri výkone preneseného výkonu štátnej správy musí dodržiavať zákony a iné všeobecne záväzné predpisy. Zákon sa vysporiada so situáciou kedy obec nerealizuje úlohy v mene štátu. Ak obec nevykoná úlohy preneseného výkonu štátnej správy po dobu 6 mesiacov, príslušný orgán štátnej správy písomne vyzve obec na zabezpečenie tohto výkonu. Príslušným orgánom štátnej správy je okresný úrad a tento vykoná úlohy spojené s preneseným výkonom štátnej správy ak to obec ani po výzve neuskutoční. Náklady, ktoré sú spojené s týmto výkonom však musí uhradiť príslušná obec. Tento princíp nie je možné uplatniť v prípade kompetencií spadajúcich pod samosprávnú pôsobnosť obce.

Spektrum právomocí v originálnej pôsobnosti obci je stanovených v Zákone o obecnom zriadení. Obec hospodári so svojim majetkom, zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce, vykonáva celý rozsah služieb verejného charakteru, ale aj rieši investičnú a podnikateľskú činnosť a pod. Okrem zákona o obecnom zriadení je vlastná pôsobnosť obcí ukotvená aj v ďalších osobitných právnych predpisoch.

Pri určovaní či ide o výkon originálnej pôsobnosti samosprávy, alebo preneseného výkonu štátnej správy sa uplatňuje tzv. interpretačné pravidlo, kde sa hovorí že ak zákon jasne nestanovuje, že ide o delegovanú právomoc zo štátu, ide o originálnu pôsobnosť obce. Pri prenesenom výkone štátnej správy má zastupiteľstvo obce úzko vymedzenú nariadenovaciu právomoc a to vydávaním všeobecne záväzných nariadení (Škultéty,2008)

Problémy vo vzťahu štátu a miestnych samospráv

Oblasť v ktorých štát prijal viacero zásadných opatrení, ktoré mali vplyv na chod samospráv je celé množstvo. Pre demokratické štáty, ktoré uznávajú princípy subsidiarity, decentralizácie a práva na samosprávu ide o množstvo oblastí, ktoré porušujú nielen zákon ale napr. aj Európsku chartu miestnej samosprávy. V ostatných rokoch viaceré centrálné vlády na Slovensku preniesli bremeno výkonu rozhodnutí uskutočnených na vládnej úrovni na samosprávy. V rámci preneseného výkonu štátnej správy je finančne najnáročnejšou oblasť školstva. Obce v rámci preneseného výkonu štátnej správy v oblasti školstva najmä zriaďujú základné školy. Správa základných škôl si okrem finančného zabezpečenia

vyžaduje napr. adekvátne priestory vo vyhovujúcom stave, zabezpečenie dostatku učiteľského personálu a pod. Okrem výrazného nedostatku financií s ktorým sa obce stretávajú už pri samotnej správe škôl, im vlády v množstve prípadov sťažila situáciu kedy zaviedli tzv. obedy „zadarmo“. Zákonodarcovia, ktorí v ostatných mesiacoch obnovili tento prvok sociálnej politiky tak de facto obciam určili povinnosť zabezpečiť obedy zadarmo teoreticky pre všetky deti, ktoré navštevujú základné školy a rovnako tak deťom, ktoré navštevujú posledná ročník materských škôl. Okrem modernizačného dlhu tak obce museli v mnohých prípadoch dobudovať či rekonštruovať svoje jedálne tak, aby boli schopné pokryť kapacitu pre všetkých žiakov. Tieto úpravy stáli samosprávy nemalé množstvo finančných prostriedkov (Martvoň, 2019)

Samotný inštitút obedov zadarmo je dezinformujúci nakoľko cena obedov v prípade škôl sa skladá z dvoch zložiek. Jednou zložkou sú náklady jedální na nákup potravín a druhou zložkou sú režijné náklady. Štát momentálne zabezpečuje plnú výšku zložky na nákup potravín. Realita je však dnes taká, že mnohé jedálne dvihli svoje režijné náklady natoľko, že celková cena obedu ktorú rodič hradí, je približne na rovnakej úrovni ako pred zavedením reformy (Zákon č. 209/2019). Tento príklad ilustruje situácie v školstve, kde štát zavedie reformu, ktorá však má sekundárne náklady, ktoré musia hradiť samosprávy. Samosprávy tým, že financujú prenesený výkon štátnej správy porušujú zákon. Pri prenesenom výkone štátnej správy je práve problém exaktného vyčíslenia všetkých nákladov, ktoré sú spojené s realizáciou nejakého opatrenia, ktoré pochádza z centrálnej vlády. Zaujímavosťou je, že inštitút obedov zadarmo existoval už pred zavedením tohto opatrenia, pri splnení kritérií týkajúcich sa životného minima (Martvoň, 2019).

Jednou z ďalších reforiem, ktoré naštrobili vzťah štátu a samospráv v ostatnom období bola aj tzv. chodníková reforma z roku 2018. „Ide o zákon č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke, ktorý ale v novelizačnom článku II prináša aj zmeny v zákone č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách. Zrejme takýto pomerne nevhodný spôsob novelizácie nesúvisiaceho zákona spôsobil neprehľadnosť a malú pozornosť venovanú tejto zmene.“ Pravdepodobnejšie najdôležitejšou zmenou, ktorú v roku 2018 predstavil zákonodarca bolo, že údržba chodníkov pri znečistení snehom alebo

poľadovicou sa preniesla z povinnosti vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností na obce a mestá. Špecifiká tohto ustanovenia sú presnejšie popísané v novele, ktorá aktualizuje zákon ešte z roku 1961 (Verejná správa, 2023).

Na situáciu reagoval aj ZMOS, ktorý okrem iného uviedol: „Združenie miest a obcí Slovenska v čase prerokovania príslušnej legislatívy požiadalo poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, aby neschválili celoplošnú zimnú údržbu, a to z viacerých dôvodov. Keďže poslanci neprihliadali na zaslané odborné argumenty, následne sme sa listom obrátili na vtedajšieho prezidenta Slovenskej republiky Andreja Kisku. Ani on neprihliadal na fakty a odborné argumenty a podpísal príslušnú novelu zákona. Presun tejto zákonnej povinnosti bez akéhokoľvek finančného krytia v aplikačnej praxi potvrdil naše pôvodné výhrady a obavy.“ (ZMOS, 2019).

Opatrenie vlády, ktoré sa priamo týka obcí a miest je tiež v podobe vládou schváleného daňového bonus, resp. jeho razantného zvýšenia. Táto vratka dane výraznejšie pomáha pracujúcim občanom, na druhej strane znižuje objem z celkového výnosu z dane z príjmov z fyzických osôb. Nakoľko obce sú výrazne závislé na tomto príjme, ide o pomerne veľký zásah do ich rozpočtov. Vláda prisľúbila kompenzáciu približne vo výške 240 miliónov eur, avšak odhadovaný rozsah výpadku príjmov samospráv sa pohybuje až o pol miliardy viac. Obce na to reagujú nevyhnutnosťou dvíhania daní a poplatkov, ako opatrenia na príjmovej stránke miestnych rozpočtov, ale aj opatreniami na výdavkovej strane rozpočtov. Tieto opatrenia môžu v realite znamenať výraznejšie obmedzenie rozsahu poskytovaných služieb v rámci originálnej pôsobnosti samospráv. Únia miest Slovenska napr. uviedla že: „Upozorňuje však, že môže nastať redukcia spojov a zhoršenie intervalov v mestskej hromadnej doprave (MHD), zvýšenie cestovného v MHD, zastavenie dotácií pre šport, kultúru či sociálne služby. Taktiež môže dôjsť k prepúšťaniu zamestnancov samosprávy, k zvýšeniu dane z nehnuteľností, poplatkov v školách i v zariadeniach pre seniorov. Zvýšiť sa tiež podľa ÚMS môže aj nájomné za hrobové miesta či daň za verejné priestranstvá“ (TREND,2022).

Obdobne ako v prípade dnového bonus sa priamo finančne týkali samospráv aj iné opatrenia z ostatných rokov. Spomenúť možno napr. tzv. rekreačné poukazy, ktoré sú

najmä mestá povinné poskytovať svojim zamestnancom. Znovu ide o sociálnu politiku štátu, ktorá môže a nemusí mať želané výsledky s ktorými ju zákonodarca presadzoval, no náklady sú realizované cez samosprávne celky. Obdobne ako rekreačné poukazy zasiahli samosprávy aj náklady spojené s niekoľko násobnou valorizáciou platov vo verejnej správe. Na druhej strane je objektívne povedať, že samosprávam v ostatných rokoch stúpili príjmy, avšak mnohé z nich boli výrazne ovplyvnené infláciou. Napriek tomu, samosprávy poukazujú že pomer nových povinností a s nimi spojených nákladov je neúmerne vyšší ako ich rast príjmov a prípadné častokrát nedostatočné kompenzácie od štátu. „V procese decentralizácie verejnej správy prešlo na obce niekoľko stoviek kompetencií (čo možno hodnotiť ako demokratický prvok výkonu verejnej moci), avšak bez toho, aby tomuto legislatívnemu kroku predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú všetky obce tieto kompetencie schopné personálne a finančne zabezpečiť na požadovanej úrovni“. (Palúš, 2021).

V oblasti financovania nejde len o kritiku jednotlivých obcí, ale aj stavovských organizácii ako ZMOS či ÚMS. Obe tieto organizácie opakovane upozorňujú na prijímané zákony, ktoré sú často schvaľované vládou cez skrátene legislatívne konanie. Obce tak nadobúdajú nové povinnosti, avšak problémovým zostáva nedostatočné finančné zabezpečenie. „V rámci kontroly NKÚ SR 18 z 28 kontrolovaných obcí uviedlo, že nemalo dostatok finančných prostriedkov na vykonávanie originálnych pôsobností, ale aj preneseného výkonu štátnej správy. Viaceré obce neposkytovali svojim zamestnancom príspevok na rekreáciu a zimnú údržbu chodníkov si občania vykonávali sami. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy nemali dost' prostriedkov okrem školstva aj na činnosť stavebných úradov“ (Najvyšší kontrolný úrad, 2020). Z pohľadu nárastu finančných zdrojov pre samosprávy sa uvádza že v roku 2023 porastú ich príjmy o 4%, avšak predpokladaná inflácia je stále dvojciferná. Finančná poddimenzovanosť samospráv sa neprejavuje len zhoršením vzťahom s centrálnou mocou, ale aj znížením počtu investičných aktivít obcí a miest. V rámci preneseného výkonu štátnej správy sa aj vplyvom štátu a prenosu nových povinností, odložili napr. rekonštrukcie škôl.

Záver

Problematika delegovania kompetencií a úloh zo centrálnych orgánov moci na samosprávne celky je v ostatných rokoch spájaná s výraznou kritikou zo strany predstaviteľov miest a obcí na Slovensku. Súvisí najmä s výrazným množstvom transferovaných úloh nielen v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Samosprávy poukazujú na nutnosť dofinancovania napr. pri správe škôl, ktoré spadajú do ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Mnohé sociálne opatrenia prijaté zo strany štátu v podobe rekreačných poukazov, obedov zadarmo, daňových vratiek v podobe daňového bonusu či tzv. „chodníkovej reformy“ výrazne sťažujú výkon samospráv. Zásadným problémom je tiež naviazanie samospráv na daň z príjmu fyzických osôb, ako kľúčového príjmu pre miestnu, ale aj regionálnu samosprávu. Nakoľko štát môže zasahovať do zmeny pravidiel pri výbere tejto dane, ako napr. v prípade daňového bonusu, ide o pomerne nerovnovážny vzťah medzi štátom a samosprávami. Samosprávy v ostatných politicko-spoločenských krízach zohrali pozitívnu úlohu napr. pri celoplošnom testovaní antigénovými testami na jeseň roku 2020, alebo neskôr v procese očkovania. Predstavitelia štátu by mali venovať vyšší záujem o korektnejšie vzťahy so samosprávnymi celkami a pomoc by mohla prísť už len zjednodušením, resp. sprecizovaním legislatívy, ktorá je v niektorých oblastiach nejednoznačná. Obce by nemali porušovať zákon dofinancovaním preneseného výkonu štátnej správy a štátni predstavitelia by mali korektne komunikovať niektoré populárne opatrenia tak, že náklady na tieto opatrenia sú hradené napr. z kľúčového príjmu samospráv.

Literatúra

- [1] KOLEKTÍV AUTOROV. Praktické komentáre pre mestá a obce. 1. vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o., 2015, 464 s. ISBN 978-80-8155-052-2.
- [2] MARTVOŇ, A. Vybrané problémy v oblasti preneseného výkonu štátnej správy na obce na úseku školstva. In: *Originálna právomoc a prenesený výkon štátnej správy na orgány územnej samosprávy*. [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2019. [cit. 2023-05-15]. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Monografia_-_zborni_k_z_konferencie_BRoSP_3_.pdf.

- [3] NAJvyšší KONTROLNÝ ÚRAD. Správa o výsledku kontroly 2020: Zadávanosť miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť. [online]. [cit. 2023-05-16]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/3f4b9ae4-40a6-4ba2-82fb-730ab0399343>.
- [4] PALÚŠ, I. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy [online]. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2017. [cit. 2023-05-16]. Dostupné z: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2017/fvs/formy-uskutocnovania-obecnej-samospravy-web.pdf>.
- [5] PALÚŠ, I. Obecná samospráva ako súčasť decentralizácie moci. In: Územní samospráva jako forma veřejné moci. [online]. Opava: Fakulta veřejných politik v Opavě, 2021. [cit. 2023-05-15]. Dostupné z: <https://www.slu.cz/file/cul/926aec6b-f780-4509-b758-e60b1c44a540>.
- [6] ŠKULTÉTY, P. Verejná správa a správne právo. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- [7] TREND. Samosprávy: Navrhované kompenzácie pre zvýšený daňový bonus sú nedostatočné. [online]. [cit.2023-05-11]. Dostupné z: <https://www.trend.sk/spravy/samospravy-navrhovane-kompenzacie-pre-zvyseny-danovy-bonus-su-nedostatocne>.
- [8] Ústava SR, č. 460/1992 Zb.
- [9] VEREJNÁ SPRÁVA. Legislatívne zmeny v údržbe chodníkov.[online]. [cit.2023-05-11]. Dostupné z: <https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/legislativne-zmeny-v-udrzbe-chodnikov-2018.htm/>.
- [10] Zákon č. 369/1990 Z.z.
- [11] Zákon č. 583/2004 Z.z.
- [12] Zákon č. 209/2019 Z.z.
- [13] ZMOS. Celoplošná zimná údržba spôsobila samosprávam finančné aj technické problémy. [online]. [cit. 2023-05-14]. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/celoplosna-zimna-udrzba-sposobila-samospravam-financne-aj-technicke-problemy--oznam/mid/414056/.html>.

Príspevok vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0312/22 Otvorenosť ako determinant finančného zdravia slovenských miest.

Kontakt

PhDr. Richard Brix, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra politických vied

Bučianska 4/A

917 01 Trnava

Slovenská republika

richard.brix@ucm.sk

(NE)FUNKČNOSŤ MALÝCH OBCÍ NA SLOVENSKU?

(DYS)FUNCTIONALITY OF SMALL MUNICIPALITIES IN SLOVAKIA?

Martin Švikruha

Abstrakt:

Predkladaný príspevok sa zaoberá dlhodobo rozoberanou problematikou týkajúcou sa funkčnosti malých obcí na Slovensku. Aktuálna štruktúra jednotiek miestnej územnej samosprávy demonštruje diferencie medzi jednotlivými obcami na Slovensku, ktorých počet sa v jednotlivých veľkostných kategóriách výrazne líši. Napriek tomu, všetky samosprávy na miestnej úrovni disponujú rovnakými kompetenciami, z čoho následne pramenia rôzne problémy. Zámerom predkladaného článku je upozorniť na vybrané problémy malých obcí, ktoré vplývajú na ich funkčnosť.

Klíčová slova:

Miestna územná samospráva, malé obce, Slovensko, problémy, funkčnosť

Abstract:

The presented paper deals with a long-discussed issue related to the functionality of small municipalities in Slovakia. The current structure of local self-government units demonstrates the differences between individual municipalities in Slovakia, the number of which varies significantly in individual size categories. Nevertheless, all self-governments at the local level have the same competences. Consequently, various problems arise from this. The purpose of the presented paper is to draw attention to selected problems of small municipalities that affect their functionality.

Key words:

Local territorial self-government, small municipalities, Slovakia, problems, functionality

Úvod

Predkladaný príspevok sa zaoberá dlhodobou aktuálnou problematikou týkajúcou sa pôsobnosti najmenších samosprávnych územných jednotiek na Slovensku, z pohľadu fragmentovanej sídelnej štruktúry. Práve rozdrobenosť možno označiť za charakteristickú črtu slovenskej sídelnej štruktúry. Chápeme pod tým existenciu príliš veľkého počtu populačne malých obcí. Táto problematika je v slovenských podmienkach rozoberaná už pomerne dlhé obdobie, no aj napriek tomu nebadat' v tejto oblasti progres. Prílišná fragmentácia miestnych územných jednotiek má za následok neschopnosť plnenia ich pôsobnosti, či poskytovania verejných služieb pre občanov a to najmä v kontexte skutočnosti, že slovenská legislatíva nezohľadňuje faktory, na základe ktorých sa obce vzájomne diferencujú. To sa prejavuje v takej rovine, že aj tie najmenšie miestne územné jednotky by mali plniť rovnaké funkcie a zaisťovať rovnaké služby pre svojich občanov, podobne ako najväčšie miestne územné jednotky. Predovšetkým malé obce, sú v tomto smere považované za najviac „problematickú“ skupinu. Pre účely predkladaného príspevku považujeme za nevyhnutné najprv pristúpiť k determinovaniu pojmov malá obec a funkčnosť obce a následne pristúpime k vymedzeniu vybraných problematických oblastí na úrovni miestnej územnej samosprávy na Slovensku.

Vplyv veľkosti obce na jej funkčnosť

Súvislosť medzi veľkosťou obcí a rôznymi hľadiskami ich fungovania, najmä z pohľadu sociálno-ekonomického rozvoja, miestnej demokracie či primeraného výkonu samosprávy je oblasťou, ktorou sa zaoberajú dlhodobu viacerí domáci, ale aj zahraniční experti z rôznych vedných oblastí. Aj napriek tomu, že je tejto problematike venovaná náležitá pozornosť, M. Illner (2006) upozorňuje, že empirické poznatky v tejto oblasti doposiaľ nepreukázali exaktnú odpoveď na spojitosť veľkosti obce s kvalitou jej fungovania. Na druhej strane, najmä v slovenských podmienkach, je otázka prepojenia veľkosti obce a jej funkčnosti pomerne frekventovaná a v istej rovine špecifická. Ústava Slovenskej republiky spolu s ostatnou legislatívou stanovuje, že všetky obce bez výnimky, zastávajú pri realizácii svojich originálnych a prenesených kompetencií rovnakú pozíciu.

V praxi to znamená, že aj tá najmenšia obec má zaistiť rovnaké služby a funkcie pre občanov, vo svojej podstate rovnako, ako napr. okresné alebo krajské mestá, čo však z objektívnych príčin je ťažko realizovateľné. Táto skutočnosť výrazne odlišuje pôsobnosť a pozíciu obcí na Slovensku, v porovnaní s obcami napríklad v okolitých európskych krajinách (Švikruha, 2021).

Napriek uvedenému máme za to, že obce na Slovensku plnia úlohu dôležitých aktérov vo verejnej správe z viacerých dôvodov. Jednak zohrávajú významnú rolu v procese regionálneho rozvoja, sú poskytovateľmi služieb spoločnosti, sú priestorom pre rozmach občianskosti a demokratickosti (Clarke – Stewart, 1986), ale predovšetkým sú základnými územnými jednotkami zahŕňajúcimi sociálnu zložku v podobe obecného spoločenstva, ktoré sa vyznačuje spoločným záujmom (Pašiak, 1991). Zdôrazňujeme, že obce v slovenských podmienkach je nevyhnutné vnímať a posudzovať individuálne, pretože každá je originálna, respektíve sa vyvíja v odlišných podmienkach (Konečný – Konečný, 2009). Tieto podmienky sú výsledkom pôsobnosti rôznych faktorov. Na jednej strane ide o faktory objektívnej povahy ako je napr. geografická poloha či prírodné podmienky, ktoré nie je možné ovplyvniť. Na druhej strane sú to faktory, na ktoré je možné vplývať a ktoré sú výsledkom ľudskej činnosti a procesov vývoja spoločnosti. V konkrétnejšej rovine ide o spoločensko-politické prostredie, vzťahy medzi úrovňami správy štátu, právne postavenie obecných jednotiek, veľkosť obecných jednotiek z hľadiska počtu obyvateľov alebo rozlohy, ekonomické podmienky a v neposlednom rade aj kvalitu ľudských zdrojov. Tieto faktory vo výraznej miere ovplyvnili aj podobu štruktúry rozmiestnenia územných jednotiek na Slovensku.

Podľa R. Ištoka a S. Lovackej (2005) má fragmentovaná štruktúra územných jednotiek na Slovensku svoj pôvod sčasti v už zmienených objektívnych faktoroch, ktoré sú ťažko ovplyvniteľné človekom, teda v prírodných podmienkach a v historickom vývoji, najmä z pohľadu osídlenia územia. V tomto smere zohral popri iných aspektoch podstatnú úlohu terén a s ním spojené geografické prekážky, ktoré zabránili vzniku väčších sídelných jednotiek. Spolu s protichodnými dezintegračnými a následne integračnými procesmi v druhej polovici 20. storočia a doterajšou nečinnosťou vládnych garnitúr v oblasti reformy územnej samosprávy je výsledkom prakticky niekoľko desaťročí nemenná a nevyhovujúca podoba sídelnej štruktúry (Brix, 2020). Aktuálna štruktúra jednotiek miestnej územnej

samosprávy demonštruje diferencie medzi jednotlivými obcami na Slovensku, ktorých počet sa v jednotlivých veľkostných kategóriách výrazne líši. Napriek tomu, všetky samosprávy na miestnej úrovni disponujú už zmienenými rovnakými kompetenciami, z čoho následne pramenia ďalšie problémy. Či už hovoríme o ekonomickej sile, veľkosti daňovej základne, či podmienkach a možnostiach dostupnosti k externým finančným zdrojom (Cívik, 2019), napríklad v podobe prístupu k európskym investičným a štrukturálnym fondom, sú toto všetko faktory, ktoré vplývajú na rozmanitosť miestnych samospráv na Slovensku. Zmienená ekonomická sila samospráv sa odvíja tiež od vnútorných finančných možností, ktoré sú neraz v prípade, najmä malých obcí, výrazne limitované, keďže sa odvíjajú od výšky miestnych daní a počtu daňových poplatníkov, ale najmä od prostriedkov nadobudnutých z daní z príjmov fyzických osôb, ktorých prerozdelenie je tiež postavené na populačnej veľkosti obce.

Uvedené a tiež ďalšie faktory výrazne zasahujú do kvality a rozsahu poskytovania služieb na miestnej úrovni. V kompetenčnej rovine tak neexistuje legislatíva, ktorá by brala do úvahy veľkostné špecifiká obcí. Táto skutočnosť vplýva na obce negatívne, čo je možné badať najmä na ich celkovom fungovaní. V tomto smere vyčnieva prioritne kategória malých obcí, ktorá vykazuje najväčšie problémy adekvátne plniť zákonom vymedzené kompetencie v dôsledku nepostačujúcej ekonomickej sily, absencie personálnych zdrojov a finančných prostriedkov. Táto skupina obcí býva najčastejšie vymedzovaná nízkym počtom obyvateľov, pričom väčšina odborníkov sa pri vymedzení tohto pojmu spravidla zhoduje na počte obyvateľov nižšom ako tisíc (napr. Hampl – Müller, 1998; Tichý, 2005; Šebová, 2012; Drinka – Majo, 2016). Ide o pomerne rozsiahlu skupinu obcí, ktorá tvorí až dve tretiny celkového počtu obcí na Slovensku. M. Strussová (2011) považuje túto skupinu obcí za najviac zraniteľnú, keďže malé obce sú vnímané ako nespôsobilé plniť svoje kompetencie a nedostatočne funkčné.

Na podobný problém ako v prípade definovania pojmu „malá obec“ narážame aj v prípade vymedzenia „optimálnej veľkosti“ obce z pohľadu jej funkčnosti, keďže prístupy rôznych domácich a zahraničných odborníkov sa odlišujú a ako uvádza R. Brix (2020, s. 6) „*neexistuje jednotný výklad toho, aká veľká by mala byť optimálne spravovateľná obec*“. Viacerí odborníci na oblasť sídelnej štruktúry a územnej samosprávy ako napr. M. Hampl a J. Müller (1998), M. Illner (2006) či R. Brix (2020) zhodne konštatujú, že veľkosť

vhodnej obce z hľadiska jej funkčnosti sa môže líšiť. Táto nejednoznačnosť vyplýva z pohľadu spoločenských vied zo vzťahu, ktorý dáva do pomeru na jednej strane demokratickú rovinu v podobe politickej participácie obyvateľov obce a na strane druhej racionálnu rovinu v podobe ekonomického a organizačného fungovania obce. Kým v prvom prípade prevládajú tendencie zachovania súčasného stavu obcí, tak v druhom prípade sú dominantné tendencie vytvorenia väčších územných jednotiek. Z toho vyplýva, že optimálna veľkosť obce sa môže vnímať rôznym spôsobom, najčastejšie podľa funkcie, ktorú obec zabezpečuje. Uplatňuje sa teda názor, že pre jednotlivé sféry pôsobnosti obce ako je napr. poskytovanie služieb v školstve, v zdravotníctve alebo v oblasti sociálnej starostlivosti je primeraná odlišná veľkosť obce. Ako príklad možno uviesť zdravotné stredisko, domov sociálnych služieb alebo základnú školu s oboma stupňami, ktoré sú príznačné pre rôzne veľkostné kategórie obcí. A. Belajová, I. Gecíková a V. Papcunová (2014) uvádzajú, že vo všeobecnosti platí, že minimálna veľkosť obce, aby boli schopné poskytovať služby dostatočným spôsobom, by mala byť na úrovni tritisíc až päťtisíc obyvateľov. Nakoľko však práve malé obce pokrývajú prevažnú časť slovenského územia, ich problémy majú vplyv na reálny výkon týchto verejných služieb. Otázka veľkosti je ďalej podstatná aj z dôvodu financovania obcí na Slovensku, ktoré je vo výraznej miere založené na populačnej veľkosti obcí. Nielen z pohľadu výberu miestnych daní, ktorých obnos závisí od počtu obyvateľov obce, ale predovšetkým z dôvodu prerozdelenia podielových daní pre obce, ktoré sú naviazané na počet „plnoprávných“ obyvateľov obce (Konečný – Konečný, 2009), teda obyvateľov s trvalým pobytom v obci. D. Sloboda (2006) v tejto veci konštatuje, že nie všetky malé obce do tisíc obyvateľov sú v dôsledku finančnej neschopnosti spôsobilé poskytovať požadované verejné služby. Osobitnou kategóriou, ktorá si zaslúži zvýšenú pozornosť sú povinnosti obcí súvisiace s tzv. preneseným výkonom štátnej správy. Celkovo ide o pôsobnosť v dvanástich oblastiach, kde plnia niekoľko desiatok až stoviek úloh. V tomto smere prevažujú administratívne kompetencie, pričom ide prevažne o vybavovanie spisovej agendy rozličnej podoby, nad verejnými službami. Tie obce realizujú napr. na úseku stavebného konania, správy matrik a tiež v podobe zriaďovateľskej pôsobnosti vo vzťahu k základným školám, zdravotníckym zariadeniam nižšieho typu, obvodným zdravotným strediskám, domovom dôchodcov či penziónoch pre seniorov. Finančná a technická subvencia zo strany štátu však nie je vždy

na pokrytie takýchto úloh vyhovujúca, a opätovne najmä malé obce majú s výkonom týchto funkcií kľúčové problémy. V tomto smere je pomerne častým príkladom veľkého finančného zaťaženia malých obcí výkonom prenesených kompetencií štátnej správy oblasť sociálnych služieb, kedy obec je podľa zákona o sociálnych službách povinná prispieť svojim obyvateľom na pobyt v zariadení opatrovateľskej služby, čo môže mať za následok devastačné finančné následky pre malé obce, keďže tento príspevok im môže „odkrojiť“ v niektorých prípadoch aj 10% finančných prostriedkov z rozpočtu. Opäť sa teda dostávame k premise, že kvalita resp. schopnosť poskytovať základné a zákonom stanovené služby častokrát úzko súvisí s veľkosťou obce. Ako konštatujú V. Nižňanský a M. Hamalová (2013), nakoľko nemáme obce diferencované podľa ich veľkosti a kompetencií, všetky majú povinnosť poskytovať rovnaký súbor služieb bez ohľadu na počet obyvateľov alebo veľkosť územia, čo spôsobuje podstatné problémy v procese zaisťovania verejných služieb.

Vo viacerých uvedených ohľadoch má v slovenských podmienkach veľkosť obce z hľadiska počtu obyvateľov pre jej funkčnosť kľúčový význam. Veľkosť obce, v ktorej samospráva pôsobí, predstavuje významný faktor, ktorý môže mať zásadný vplyv na efektivitu fungovania samosprávy a zároveň aj na jej demokratický charakter. S touto premisou prichádzajú R. Dahl a E. R. Tufte (1973), ktorá sa zaoberá vzťahom veľkosti politických jednotiek (vrátane územných samosprávnych jednotiek) a charakteristikou ich správy. V tomto smere sa môžeme aj dnes pomerne často stretnúť s tvrdením, že kvalita poskytovaných služieb, schopnosť zabezpečiť bazálne fungovanie obce a predpoklady pre jej rozvoj úzko súvisia s veľkosťou obce (napr. Sloboda, 2006; Žárska, 2006, 2015; Hamalová – Belajová, 2010; Žárska – Vamošová, 2017). Tieto prístupy k predmetnej problematike však do určitej miery spochybňuje český sociológ M. Illner (2006) a tiež niektorí ďalší domáci alebo zahraniční výskumníci (napr. Dostál, 2002; Dollery, 2010; Allers – Geertsema, 2016), ktorí upozorňujú, že toto na prvý pohľad zrejmé tvrdenie, že vo väčších obciach na rozdiel od menších obcí pracuje samospráva efektívnejšie a je teda funkčnejšia, nie je v empirickej rovine dostatočne verifikované a nemusí byť tým pádom automaticky pravdivé.

Vybrané problematické oblasti vplývajúce na funkčnosť malých obcí

Za malé obce považujeme také územné jednotky, ktoré majú z populačného hľadiska do tisíc obyvateľov. Máme za to, že práve táto najpočetnejšia skupina obcí, ktorá tvorí dve tretiny všetkých slovenských obcí, je tou skupinou, ktorej sa problém plnenia zákonných úloh, poskytovania základných obecných služieb a celkovo, principiálne fungovanie obcí dotýka najviac. Podrobnejšie sa zaoberáme viacerými naznačenými problémami, pričom pri ich determinovaní vychádzame primárne z výskumu, ktorý bol realizovaný autorom predkladaného článku za účelom vypracovania habilitačnej práce. Vychádzame z názorov predstaviteľov vymedzenej kategórie malých obcí, keď z celkového počtu 1 868 obcí do tisíc obyvateľov na Slovensku sa do výskumu zapojilo 550. Získané dáta sme následne konfrontovali s ďalšími výskumami zaoberajúcimi sa problematikou fungovania malých obcí na Slovensku (napr. Černěno – Harvan – Kubala, 2017; Brix, 2020; Paluš, 2020; Paluš, 2021) a na základe toho sme vymedzili najviac problematické oblasti. V kontexte toho formulujeme závery, ktoré upozorňujú na najviac problematické oblasti fungovania malých obcí na Slovensku. Z dôvodu obmedzenia rozsahu predkladaného článku nie je možné obsiahnuť všetky identifikované problematické oblasti a preto vyberáme len niektoré.

Za jednu z problematických oblastí funkčnosti malých obcí možno označiť prílišnú administratívnu záťaž pre malé obce. Zabezpečenie všetkých úloh obce sa vyznačuje náročnosťou po materiálno-technickej stránke a aj v oblasti personálneho zabezpečenia. Na túto skutočnosť negatívne vplýva aj neustále sa meniaci legislatíva a nejasné pravidlá. Takmer v každom prijatom zákone sú obciam ukladané nové povinnosti, ktoré výrazne ovplyvňujú fungovanie, najmä malých obcí. To úzko súvisí s príliš veľkým množstvom prenesených kompetencií zo štátu na obce. Tie sú výrazným problémom práve pre malé samosprávy, ktorým spolu s financiami chýba aj personál na ich zabezpečovanie. Malé obce so starostom a častokrát len s jedným alebo dvoma zamestnancami nie sú schopné vykonávať všetko, počnúc financiami, sociálnou oblasťou, stavebnou oblasťou, daňovou oblasťou, životným prostredím, evidenciou obyvateľstva, matrikou, športovou a kultúrnou oblasťou, požiarou ochranou, riešením sporov obyvateľstva, opravami, údržbou, v niektorých prípadoch aj zberom tzv. „nezriadených“ resp. „čiernych“ periodicky vznikajúcich skládok technického komunálneho odpadu a podobne. Štát má na každú

oblasť špecializovaný orgán štátnej správy, ktorý sa navyše vnútorne člení na viaceré útvary, keďže jeden pracovník nie je schopný obsiahnuť a vykonávať celú náplň. Na druhej strane štát požaduje kumulovaný výkon všetkých spomenutých úloh od starostu a prípadne jedného pracovníka obecného úradu. V prípade väčších obcí alebo miest nemusí byť problém vykonávania preneseného výkonu štátnej správy až tak značný, nakoľko z hľadiska personálneho obsadenia je v mestách niekoľko desiatok pracovníkov, ktorí sú štruktúrne rozčlenení na jednotlivé oddelenia, ktoré sa zaoberajú konkrétnymi oblasťami. Zároveň, v oblasti preneseného výkonu štátnej správy respondenti uvádzajú, že je nevyhnutné vydávať zrozumiteľné usmernenia spolu s pravidlami a nie žiadne alebo zmätočné pokyny.

V tomto smere možno za ďalšiu problematickú oblasť označiť nečinnosť alebo nízku kooperáciu štátnych orgánov s obcami. Orgány štátnej moci sa s neriešiteľnými problémami odvolávajú na obec, ktorá zostáva v ich riešení často sama. Štátne orgány (napr. prokuratúra, súdy a pod.) vydávajú obciam odporúčacie rozhodnutia, z ktorých nie je jasné, ako majú obce v danej situácii postupovať. Viditeľnejšie sa tento problém prejavuje v prípade malých obcí. Ako príklad možno uviesť susedské a iné spory, ktoré musí obec riešiť. Týmito problémami sa zaoberajú aj iné štátne orgány, ale zvyčajne napokon opätovne končia na obci. Pre malé obce je problematická aj oblasť pozemkov. V tomto smere je problematické stanovisko príslušného štátneho orgánu, ktorý aplikuje ideu, že spravuje pozemky neznámych vlastníkov, ale nemá oprávnenie ich predávať alebo prenajímať. To spôsobuje pre obce nemalé problémy, keďže tie sú nútené dohľadávať dedičov a prostredníctvom súdov od nich vykupovať tieto pozemky. Tento postup sa v praxi stretáva s neriešiteľnými problémami, nakoľko akákoľvek výzva na čerpanie fondov EÚ trvá iba niekoľko mesiacov a spomínané vysporiadanie pozemkov pretrváva aj roky (napr. pod šesťsto metrovým úsekom obecnej komunikácie je často viac ako sto vlastníkov, z ktorých väčšina je neznámych). V takomto prípade postačí, ak len jeden z vlastníkov pozemkov výzvu odignoruje, alebo je to nedohľadateľný človek bez domova vo veľkom meste, prípadne v susednom štáte a nie je možné túto situáciu vyriešiť. Obce na túto činnosť nemajú ani dostatok financií a pracovníkov s potrebným vzdelaním. Plošné vysporiadavanie pozemkov obcí síce začalo, ale hneď bolo zastavené, pričom výhľad na dokončenie je niekoľko desaťročí. Tu však zároveň platí už spomenutá skutočnosť, že

prostriedky z fondov EÚ na nevysporiadané vlastníctvo obec nedostane. Z praxe ďalej vyplýva v tomto smere ďalší problém, ktorý súvisí s nečinnosťou resp. slabou kooperáciou štátnych orgánov s obcami. Napr. v prípade zosuvu pôdy, ktorý spôsobuje ničenie obecnej komunikácie alebo rodinných domov. Hoci predstavitelia obce v takýchto prípadoch zasielajú povinné periodické hlásenia, ktoré niekedy dosahujú po niekoľkých rokoch aj počet viac ako tisíc., príslušný štátny orgán mnohokrát tieto hlásenia odignoruje a nerieši. V takejto mimoriadnej situácii je práve štát hlavným aktérom, ktorý by mal riešiť podobné situácie, ale ten mnohokrát nekoná. Ako vyplýva zo získaných dát, predstavitelia skúmaných obcí konštatujú, že problém nespočíva v legislatíve, ale naopak v tom, že štátne inštitúcie iba predstierajú, že podľa tejto legislatívy postupujú.

Za osobitnú problematickú oblasť možno označiť, ako už bolo naznačené, získavanie finančných prostriedkov z fondov EÚ. V tomto smere sa ako najvýraznejšie problémy javia príliš pomalý schvaľovací proces, komplikované podmienky k dotáciám a ich zdĺhavé hodnotenie, meniace sa podmienky k projektom a ich realizácií či už spomenutá narastajúca byrokracia. Problémom je tiež spolufinancovanie europrojektov pre malé obce, ktoré na to nemajú finančné prostriedky a kvôli príliš zdĺhavému a komplikovanému procesu nie je možné v tomto smere využívať na spolufinancovanie úvery z bánk. Malá obec nie je schopná zapojiť sa do výzvy k projektu, ktorý má hodnotu napr. 200 tisíc eur, aby v závislosti od typu projektu sa podieľala na spolufinancovaní v podobe 5 až 40%. Napr. pri spomenutom projekte ktorý má hodnotu 200 tisíc eur by to bolo v podobe spoluúčasti na úrovni 10%, čo by znamenalo spolufinancovanie vo výške 20 tisíc eur, pričom ročný rozpočet malej obce je nezriedka 30 až 40 tisíc eur.

Záver

V predkladanom príspevku sme sa zaoberali malými obcami a ich schopnosťou poskytovať elementárne a zákonom stanovené služby. Tá častokrát úzko súvisí s veľkosťou obce, ktorú možno v dôsledku toho považovať za relevantný diferenciačný faktor, ktorý sa odráža na úrovni celkového fungovania obce a teda ovplyvňuje aj jej funkčnosť. Sumárne možno konštatovať, že veľkosť obce z populačného hľadiska možno označiť za determinant, ktorý ovplyvňuje funkčnosť malých obcí na Slovensku. Táto skutočnosť sa preukazuje hlavne v rovine objemu finančných prostriedkov, ktoré obec

získava do svojho rozpočtu, z čoho vyplýva celá rada jej ďalšej pôsobnosti. Zo zistení vyplynulo, že za najproblematickejšie oblasti pôsobnosti malých obcí možno sumárne označiť administratívnu záťaž, získavanie prostriedkov z fondov EÚ, prenesený výkon štátnej správy, nečinnosť štátnych orgánov a z toho plynúcu slabú komunikáciu a kooperáciu s malými obcami a v neposlednom rade absenciu systémových opatrení zo štátu. Na základe uvedených zistení môžeme konštatovať, že momentálne nastavený systém fungovania obecnej samosprávy, v ktorom pôsobí prevažné množstvo malých obcí, nie je úplne vyhovujúci. Samotná existencia malých obcí sa spája so širším okruhom uvedených problémov, ktoré priamo súvisia s parametrami sídelnej štruktúry spolu s nastaveným systémom financovania a pôsobnosti obecných jednotiek.

Literatura

- [1] ALLERS, M., GEERTSEMA, B. The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels. Evidence from 15 Yearsof Municipal Boundary Reform. In: Journal of Regional Science. Vol. 56, 2006, No. 4, s. 659 – 682. ISSN 1467-9787.
- [2] BELAJOVÁ, A., GECÍKOVÁ, I., PAPCUNOVÁ, V. *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2014, 231 s. ISBN 978-80-8168-117-2.
- [3] BRIX, R. 2020. Problémy malých obcí na príklade vybraných okresov Prešovského kraja. In: Role verejnej správy a sociálnej politiky v každodennom občanskom živote: recenzovaný zborník mezinárodnej vedeckej konferencie: recenzovaný zborník mezinárodnej vedeckej konferencie. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2020, s. 34-40. ISBN 978-80-7510-393-2.
- [4] CLARKE, M., STEWART, L. Local Government and The Public Service. In: *Local Government Studies*. Vol. 12, 1997, No. 3, pp. 1-8. ISSN 0300-3930.
- [5] CÍBIK, L. *Financovanie komunálnej samosprávy*. In: MIKUŠ, D. (ed.). Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2019, s. 38-50. ISBN 978-80-572-0022-2.

- [6] DOLLERY, B. Are There Tensions between Democracy and Efficiency in Local Government? A Conceptual Note on the Structural Reform Debate. In: Urban Policy and Research. Vol. 28, No. 1, 2010, s. 117-123, ISSN 1476-7244.
- [7] DOSTÁL, P. Territorial Government and Flexibility: a Critical Assessment. In: Belgeo. Vol. 3, No. 3, 2002, s. 327 – 341. ISSN 2294-9135.
- [8] ČERNĚNKO, T., HARVAN, P., KUBALA, J. *Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Bratislava: Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, 2017.
- [9] DAHL, R., TUFTE, E. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, 148 s. ISBN 0804708347.
- [10] DRINKA, R., MAJO, J. Veľké vidiecke obce na Slovensku – vybrané charakteristiky plodnosti na začiatku 21. storočia. In *Geografický časopis*, vol. 68, 2016, no. 4, pp. 301-317. ISSN 0016-7193.
- [11] HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Merkury, 2010, 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.
- [12] HAMPL, M., MÜLLER, J. Jsou obce v České republice příliš malé? In: Geografie – sborník České geografické společnosti. Roč. 103, č. 1, 1998, s. 1-12. ISSN 1210-115X.
- [13] ILLNER, M. *Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie*. In: VAJDOVÁ, Z., D. ČERMÁK, ILLNER, M. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního řízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006, s. 15-26. ISBN 80-7330-086-9.
- [14] IŠTOK, R., LOVACKÁ, S. Základná charakteristika sídelnej štruktúry Prešovského kraja ako východisko pre realizáciu komunálnej reformy. In *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Prírodné vedy, XLIII., Folia Geographica* 8, Prešov: Prešovská univerzita, 2005, s. 20–33. ISSN 1336-6157.
- [15] KONEČNÝ, S., KONEČNÝ, B. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor Group, 2009, 290 s. ISBN 978-80-969133-3-6.

- [16] NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. Decentralizácia a Slovensko. Bratislava: VŠEMVS, 2013, 77 s. ISBN: 978-80-89600-18-2.
- [17] PALÚŠ, I. *Problémové ustanovenia zákona o obecnom zriadení (so zameraním na orgány obce)*. In: Publicy 2020 I. - 30 rokov verejnej správy. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020, s. 36-43. ISBN 978-80-572-0089-5.
- [18] PALÚŠ, I. *Obecná samospráva ako súčasť decentralizácie verejnej moci*. In: Územní samospráva jako forma veřejné moci: Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference. Opava: Ústav veřejné správy a regionální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2021, s. 3-14. ISBN 978-80-7510-463-2.
- [19] PAŠIAK, J. Renesancia obecného spoločenstva. In: *Sociológia*. Roč. 23, 1991, č. 1-2, s. 23-32. ISSN 0049-1225.
- [20] SLOBODA, D. Slovensko a regionálne rozdiely. Bratislava: Konzervatívny inštitút MR Štefánika, 2006 49 s.
- [21] STRUSSOVÁ, M. *Verejnosprávna rovina problematiky malých vidieckych sídiel na Slovensku*. In: FALŤAN, Ľ. a kol. Malé vidiecke sídla na Slovensku začiatkom 21. Storočia. Bratislava: IRIS, 2011, s. 227 –272. ISBN 978-80-85544-73-2.
- [22] ŠEBOVÁ, M. *Úspory z rozsahu v samospráve obcí*. In: Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv. Košice: Ekonomická fakulta TU. s. 7-27. ISBN 978-80-553-1264-4.
- [23] ŠVIKRUHA, M. Verejná správa vo vybraných krajinách EÚ I. Trnava: Fakulta sociálnych vied, 2021, 61 s. ISBN 978-80-572-0187-8 (online).
- [24] TICHÝ, D. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In: Ekonomický časopis. Roč. 53, č. 4, s. 364 – 382. ISSN 0013-3035.
- [25] ŽÁRSKA, E. Bariéry a šance rozvoja malých obcí. In: *Acta regionalia et environmentalica* (online), Vol. 3, 2006, no. 1, eISSN 1336-9253.
- [26] ŽÁRSKA, E., VÁMOŠOVÁ, M. Decentralizácia a administratívna kapacita obce. In: 20th International Colloquium on Regional Sciences, 2017, s. 875-882.

Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0312/22 Otvorenosť ako determinant finančného zdravia slovenských miest.

Kontakt

doc. PhDr. Martin Švikruha, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A

917 01 Trnava

Slovenská republika

martin.svikruha@ucm.sk

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA: PŮVODNÍ ZÁMĚR, REALITA A DALŠÍ SMĚRY VÝVOJE

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT: INITIAL INTENT, CURRENT STATUS AND FUTURE DEVELOPMENT

Michal Vítek

Abstrakt:

Článek stručně analyzuje dvě oblasti, které bývají často podávány jako příklad problémů aktuální reality územních samospráv, tedy tématu financování územně samosprávných celků, a dále otázky prodlev a kvalitativních nedostatků rozhodování na úseku přenesené působnosti, konkrétně v řízeních dle stavebního zákona. Na těchto příkladech je demonstrován možný přístup legislativce k řešení aktuálního stavu. V prvním případě spíše *de lege ferenda*, v druhém případě již zcela v souladu s přijatou změnou právní úpravy.

Klíčová slova:

Územně samosprávné celky, financování územních samosprávných celků, místní poplatky, stavební zákon, samostatná působnost, přenesená působnost.

Abstract:

The article briefly analyses two areas that are often given as an example of the problems of the current reality of territorial self-governments, i.e. the topic of financing of territorial self-governing units, as well as the issue of delays and qualitative deficiencies in decision-making in the area of delegated authority, specifically in proceedings under the Building Act. These examples demonstrate a possible legislative approach to solving the current situation. In the first case, rather *de lege ferenda*, in the second case already completely in accordance with the adopted change of legislation.

Key words:

Territorial self-governing units, financing of territorial self-governing units, local fees, construction law, independent competence, transferred competence.

Úvod

Orgány územně samosprávných celků dnes vnímáme jako inherentní prvek veřejné správy, často bez hlubší úvahy o tom, zda koncepčně vyhovují jejich původnímu určení. V praxi se však potýkají s celou řadou faktických i právních limitů, které se negativně promítají do kvality výkonu činností na úseku jejich působnosti, zejména pak z pohledu podmínek zásad pro výkon „dobré správy“, stejně jako dalších zásad uvedených v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě. Notoricky diskutovanými oblastmi je problematika odborné úrovně personálu, s tím spojená oblast financování obecních samospráv, stejně jako často diskutovaná problematika konzistentnosti a předvídatelnosti veřejnoprávního rozhodování.

Otázkou, kterou se tento příspěvek pokusí zodpovědět, je, zda jsou výše nastíněné limity praktické činností orgánů veřejném samosprávě důsledkem nesystematického současného pojetí územní samosprávy, anebo se jedná o problém komplexnější, u kterého nelze legislativní změnou předpokládat jeho nápravu.

Výsledky reforem územní samosprávy v kontextu problematiky financování územně samosprávných celků

Ústavněprávní vývoj totalitního Československa mezi léty 1948 až 1989 myšlenku územní samosprávy zcela popíral. Polistopadový normotvůrce tak byl postaven před úkol obnovit institut územní samosprávy, který měl na území České republiky kontinuitu sahající minimálně do doby reforem let 1848-1849¹, ovšem na základech, který odpovídal realitě moderní doby.

¹ Zejména v podobě přijetí zákona č. 170 ř.z. ze 17.03.1849, prozatímního obecního zákona, a následného zákona č. 18 ř.z. z 05.03. 1862 – Rámcový zákon říšský obecní pro země Předlitavské.

Navázat na původní předválečnou tradici obecní samosprávy tedy v soudobých podmínkách polistopadové státnosti možné beze zbytku nebylo. Hledala se koncepce nová. Původní materiál, který byl připraven v rámci plánované reformy územní samosprávy, počítal s koncepcí dvoustupňové soustavy územní samosprávy (Zářecký, 2018). Debaty probíhaly také o možnosti zakotvení zemské varianty územní samosprávy. Přípravy samosprávné reformy se již děly v kontextu Evropské charty územní samosprávy, přijaté v již 15.10.1985 („**Charta**“), byť Česká republika Chartu ratifikovala až výrazně později². Celková reforma veřejné správy měla proběhnout několika fázích v návaznosti na obnovení územně samosprávných celků, kdy lze identifikovat I. fázi reformy v podobě přijetí zákonů č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a s nimi souvisejících zákonů³; druhá fáze souvisela s následným zrušením okresních úřadů a přesunem jejich kompetencí na územně samosprávné celky, a to jak v přenesené, tak samostatné působnosti. Zamýšlená třetí fáze reformy veřejné správy není prozatím definována žádnou zásadní koncepční změnou, ale spočívá v postupném zlepšování standardu výkonu veřejné správy.

S ohledem na zaměření tohoto článku se jeví být podstatná úprava čl. 9 Charty, který stanoví právo na vlastní přiměřené finanční zdroje územních samospráv. Ty jsou pro skutečný výkon územní samosprávy nezbytné. Od některých ustanovení čl. 9 Charty, přesněji od jeho odstavců 3, 5 a 6, se však zvolené české pojetí samosprávy odklání (od uvedených ustanovení je stanovena výjimka). Uvedená ustanovení se týkají:

- odst. 3: možnost stanovení části finančních zdrojů místních společenstev z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit;
- odst. 5: pravidla pro ochranu finančně slabších místních společenství zavedením postupů finančního vyrovnání;

² Jménem ČR byla Charta podepsána dne 28.05.1998, ratifikační listina uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 07.05.1999,

³ Zákony č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech (zrušen k 01.01.2003), zákona č. 131/2000 Sb., o hl.m. Praze.

- odst. 6: povinnost konzultací při přidělování přerozdělování zdrojů.

Důvod vyjednání výjimek z kompletního textu Charty lze hledat m.j. také v politické realitě uvedené doby, konkrétně v odlišnostech politických stran tehdejší vládní koalice⁴ ke koncepčním otázkám samosprávy, zejména s ohledem na tehdejší politické hodnoty vedení ODS a výhradám jejího bývalého předsedy k prvkům občanské společnosti a decentralizaci výkonu státní moci. V následné ústavněprávní úpravě samosprávy, jejíž základ je vyjádřen v čl. 99 a násl. zákona č. 1/1993 Sb., ústavy ČR („Ústava“), se prosadila koncepce kombinovaného fiskálního federalismu s decentralizačními prvky (PROVAZNÍKOVÁ, 2009), kdy obce a kraje nepředstavují finančně na státu nezávislé jednotky s vlastními zdroji příjmů. Limit vyplývá jak z výše uvedených východisek, tak z podmínek stanovených zákonem č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, a dalšími souvisejícími právními normami (Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). K částečné kompenzaci případných nedostatků financování potom dochází formou systému dotací ze státních či krajských rozpočtů či rozpočtů Evropské unie, příjmy z hospodaření s vlastním majetkem či formou úvěrů, které územně samosprávné celky přejímají či kapitálových příjmů. Dotační agenda je nicméně agendou ze své podstaty odbornou, která však rovněž obce personálně vytěžuje.

Obce mají ve stávajícím zákonném uspořádání poměrně svázané ruce co do zajištění vlastního financování. Lokální daňová politika obcí se omezuje toliko na otázku místních poplatků, přičemž tato složka tvoří tradičně menšinový zdroj z pohledu daňových příjmů obcí⁵. Ani v jejich určení však nemají obce jakoukoliv zásadní diskreci, když podmínky stanovení poplatků podléhá pravidlům zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, například tedy co do vymezení samotných druhů poplatků i jejich výše. Obcím je tak z podstaty právní úpravy znemožněno využívat některé tržní prvky zdanění,

⁴ Občanské fórum (OH, ODS, ODA)

⁵ Příkladem může být přehled schváleného rozpočtu Statutárního města Opavy pro rok 2023, dle kterého tvoří příjmy z místních poplatků (cca. 113 mil. Kč) přibližně 9,3 % daňových příjmů obce, tedy významně méně, než představují příjmy daňové. Nutno podotknout, že většina (cca. 53 %) poplatkových příjmů se týká odvodů z loterií a VHP.

například prvky daňové konkurence, kterými by mohly ovlivňovat poptávku po daňovém rezidentství u jednotlivých osob soukromého práva – daňových poplatníků. Takový přístup by byl v rozporu s aktuálními v oblasti daňové politiky v rámci EU, která se vydává spíše cestou daňové harmonizace. Případné protiargumenty se však nabízejí také s ohledem na geografické aspekty České republiky, ve které by snadno mohl nastávat stav, kdy by preference určitých obcí s výhodnějšími daňovými režimy vedly ke snižování příjmů těch obcí, ve kterých by osoby – daňoví rezidenti jiných obcí – fakticky čerpaly služby poskytované danou obcí, aniž by do jejího rozpočtu takto přispívaly. Z praktického hlediska je nicméně skutečností, že řada osob fakticky vykonávající svou hlavní ekonomickou činnost v regionech, umisťují své sídlo podnikání na území hl.m. Prahy, a to se záměrem nižší incidence kontrol ze strany finančních úřadů. Uvedený jev je zcela běžný, fakticky tak k určité formě daňové konkurence, byť nezamýšlené, dochází.

Možnou oblastí, kde by měla být zacílena pozornost budoucích legislativních úprav i činností obcí, je oblast obecního bydlení, která je často zmiňována v souvislosti s řešením individuální problematiky nedostupnosti bydlení. Příjmy z nájmu bytových i nebytových prostor však představují i legitimní prostředek získání finančních zdrojů obce. Na zmíněném příkladu rozpočtu Statutárního města Opavy se podílejí částkou cca. 75 mil. Kč, tedy přibližně 5% veškerých obecních příjmů. Současně se nacházíme ve stavu, ve kterém dochází k sanaci bytových potřeb určitých skupin obyvatel například formou příspěvků na bydlení, které následně slouží k úhradě nákladů ve prospěch převážně soukromých vlastníků nájemních nemovitostí.

Otázka možnosti financování představuje základní hledisko, od kterého se odvíjí také ostatní činnosti obce a nepřímo také kvalita veškerých činností obce při výkonu svěřené působnosti. Současný zákonný rámec však obcím příliš mnoho dodatečných prostředků k ovlivnění své příjmové situace nenabízí.

Problematické agendy územně samosprávných celků v kontextu reforem stavebně-právní úpravy

Územně samosprávné celky jsou nezastupitelnými jednotkami v oblasti výkonu agend státní správy prostřednictvím přenesené působnosti. To se týká některých specializovaných působností s významným zájmem na harmonizaci standardu rozhodování v přestupkové agendě či řízeních podle stavebního zákona. Postup orgánů veřejné správy v oblasti stavebního práva je vhodným případem k ilustraci praktických problémů, na které územně samosprávné celky naráží, navíc se jedná s ohledem na přijetí zákona 283/2021 Sb., stavební zákon („Nový StavZ“) o téma aktuálně diskutované. Podoblastí, ve které se takový stav projevuje poměrně urgentně, a to zejména s přihlédnutím k problematice nedostupnosti bydlení, ke které přispívá nedostatečná saturace trhu s bydlením na straně nabídky, je oblast stavební, konkrétně potom rezidenční výstavby.

Důvody nevyhovujícího stavu shrnuje důvodová zpráva k Novému StavZ, který byl v uplynulé době předmětem dlouhodobé odborné diskuse, přičemž jako nejproblematictější body, vedle jiných, které se netýkají přímo orgánů územní samosprávy, identifikuje: *„nejednotnost, složitost a atomizace stavebního práva mezi množstvím obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a dotčených orgánů, roztržitost kompetencí a pluralita odpovědností, personální a materiální vybavení stavebních úřadů zejména v obecních úřadech v prvním stupni, problém systémové podjatosti stavebních úřadů v rámci územních samosprávných celků, obtížnost prosadit metodické řízení a veřejné zájmy chráněné z úrovně státu vůči obecním a krajským úřadům podléhajícím územním samosprávným celkům...“* (Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon, str. 4 a 5). Zde citované důvody však zcela zřejmě cílí na nevyhovující standard rozhodování, které je svěřeno orgánům územní samosprávy. Zda je tento stav způsoben nevhodnou aplikací předpisů stavebního práva, například v důsledku kvalifikačních či kapacitních nedostatků personálu, anebo se jedná o přímý důsledek nevhodné právní úpravy, by vyžadovalo hlubší analýzu. Je nicméně faktem, že agenda stavebního práva vytváří na orgány územně samosprávných celků značné odborné, a tedy i personální nároky, a to zejména v otázkách, ve kterých je nezbytné správní uvážení (například při schvalování výjimek), či ve kterých se jedná o komplexnější stavební záměry.

Další oblastí představující limit svěřeni předmětné agendy územně samosprávným celkům, jako agendy přenesené, je problematika systémové podjatosti, kdy může docházet ke střetu zájmů samospráv a státní moci vykonávané prostřednictvím samospráv (Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon, str. 5). Uvedené potom vede k nárůstu námitek účastníků ve smyslu tzv. systémové podjatosti a napadání závazných stanovisek dotčených orgánů jako podkladů pro správní rozhodování (Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon, str. 10).

Problematicky se do oblasti stavebního práva promítá rovněž problematika pokrytí nákladů na činnosti územně samosprávných celků, například v rovině vymahatelnosti rozhodnutí stavebních úřadů, konkrétně například rozhodnutí o odstranění nepovolených staveb, se kterým je spojen bezprostřední náklad, byť následně uplatnitelný vůči povinné osobě, k úhradě nákladů na toto odstranění (§ 131 odst. 1 StavZ). Z vlastní praxe advokáta musím potvrdit, že stavební úřady přistupují k samotnému výkonu rozhodnutí o odstranění stavby jako ke krajnímu prostředku, jak dosáhnout cílového stavu v souladu s vydaným rozhodnutím o odstranění stavby, přičemž důvodem mohou být i dopady do majetkové sféry územně samosprávného celku; ty jsou při výkonu přenesené působnosti kompenzovány pouze příspěvkem, nikoliv plně hrazeny ze státního rozpočtu. Rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby navíc předchází i řízení o dodatečném povolení stavby, které proces odstranění v mnoha případech pouze zdržuje (zejména v případech, kdy je od začátku zahájení řízení zřejmé, že dodatečného povolení stavby nemůže být dosaženo).

Zda praxe sjednocení působnosti na úseku stavebního práva po přijaté legislativní změně povede ke zvýšení kvality a zejména rychlosti rozhodování v předmětných řízeních, je v rovině hypotézy, která se potvrdí nejdříve s časovým odstupem od nabytí účinnosti nového stavebního zákona, kvalitativní posun se však dá předpokládat, a to s ohledem na ostatní podmínky přijímané právní úpravy. Faktem však zůstává, že aktuální stav výkonu působnosti na úseku stavebního práva byl vnímán jako problematický a jako forma řešení byl zvolen legislativní zásah, který ve svém důsledku povede k dalšímu omezení míry autonomie územně samosprávných celků minimálně tím, že agenda bude svěřena do působnosti nové soustavy státní stavební správy a zavedení jednotného metodického a

personálního řízení. Důsledkem přijetí nové právní úpravy na úseku stavebního práva by mělo být také sjednocení rozhodovací praxe ze strany státní stavební správy, kterou nová úprava zavádí, k čemuž má přispívat zejména zřízení Nejvyššího stavebního úřadu se sídlem v Ostravě.

Lze shrnout, že v přijetí nového stavebního zákona se projevila jistá deziluze s výkonem této působnosti ze strany orgánů územních samospráv, což vyústilo v zakotvení specializované státní správy. S ohledem na charakter agendy stavebního práva jako přenesené působnosti se jedná o pochopitelný krok. Zřejmě se také jednotnou metodikou a personálním vedením podaří odstranit i rozdílnou kvalitu v personální oblasti, ačkoliv se dá důvodně předpokládat, že většina úředních osob budou osoby, které tuto agendu vykonávaly v rámci územních samospráv. Je nicméně otázkou, zda uvedená skutečnost není do budoucna indikativní také pro vyčlenění jiných agend přenesené působnosti do speciálních linií státní správy.

Shrnutí

Ačkoliv by bylo komplexní posouzení možných cest dalšího vývoje právní úpravy územně samosprávných celků mnohem širší otázkou, přesahující vymezení tohoto příspěvku, slouží dvě výše uvedené problematiky jako nápoděda možných řešení současných problémů samospráv. Co se týče aspektu financování, zřejmě nelze očekávat kvalitativní změnu uvedeného stavu bez legislativních úprav ve smyslu zvýšení autonomie jednotlivých samospráv v oblasti poplatkové a daňové politiky, popřípadě zahájit masivní podporu investičních akcí samospráv do oblastí, ve kterých by obce mohly realizovat příjem, například také ve vazbě k platbám jednotlivým recipientům z jiných státních rozpočtových kapitol. Veškeré jiné změny (například změna rozpočtového určení daní) by byla pouhou změnou poměru téhož příjmu, která by byla odůvodnitelná snad jen v případě přerozdělení působností mezi státní správou a samosprávou.

Co se týče otázky profesionalizace výkonu veřejné správy, zde je problém adresovatelný

zejména na úrovni přenesené působnosti jednotným metodickým a personálním vedením a důsledným sjednocováním rozhodovací praxe.

Literatura

- [1] ZÁŘECKÝ, P., K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy, Správní právo, ročník 2018, č. 1, str. 13
- [2] HENDRYCH, D., Správní právo, Praha: C.H. Beck, 9.vyd., 2019, ISBN 978-80-7400-624-1
- [3] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., Správní právo procesní, 5. vyd., Praha: Leges, 2015, ISBN 978-80-752-071-0
- [4] PROVAZNÍKOV8, R., SEDLÁČKOVÁ, O., Financování měst, obcí a regionů, Teorie a praxe, 2 vyd., Grada, 2009, ISBN 978-80-2475-9210
- [5] PRŮCHA, P., Nový stavební zákon, Právo a bezpečnost, r: 2021, č. 3, str. 34
- [6] Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, vč. důvodové zprávy
- [7] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- [8] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [9] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- [10] Zákon č. 243/2000 Sb.k, o rozpočtovém určení daní

Kontakt

JUDr. Michal Vítek, Ph.D.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a sociální politiky (externí spolupracovník)

Bezručovo náměstí 885/14

746 01 Opava

Česká republika

michal.vitek@fvp.slu.cz

FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ ČINNOST ZASTUPITELSTVA OBCE

FACTORS INFLUENCING THE ACTIVITIES OF THE MUNICIPAL COUNCIL

Marie Sciskalová

Abstrakt:

Příspěvek se věnuje problematice činnosti zastupitelstva obce včetně faktorů, které ovlivňují dosažení stanovených úkolů, ve prospěch občanů ve veřejném zájmu. Článek si klade za cíl představit postavení člena zastupitelstva, jeho práva a povinnosti. Dále mapovat činnost zastupitelstva z hlediska samostané i přenesené působnosti, která ovlivňuje chod obce jako takové. Ke koncepci příspěvku přispějí právní předpisy související s územními samoprávními celky i publikace, které se zabývají činnostmi obcí. Podkladem pro vyhotovení článku, mi poslouží i vlastní zkušenosti z přednášek realizovaných jak pro Svaz měst a obcí České republiky, tak i pro Institut veřejné správy v Praze.

Klíčová slova:

obec, občané, územní celek, působnost, zákon, právo, povinnost, odpovědnost

Abstract:

The contribution is dedicated to the issue of the activities of the municipal council, including factors that influence the achievement of specified tasks, for the benefit of citizens in the public interest. The article aims to present the position of a member of the public, his rights and obligations. Further map the activities of the trustees in terms of both self-reliance and devolved competence, which affects the running of the municipality as such. Legislation related to self-governing territorial units as well as publications that

cover the activities of municipalities will contribute to the concept of the contribution. The basis for producing the article, I will also be served by my own experience of lectures relating to both the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic and the Institute of Public Administration in Prague.

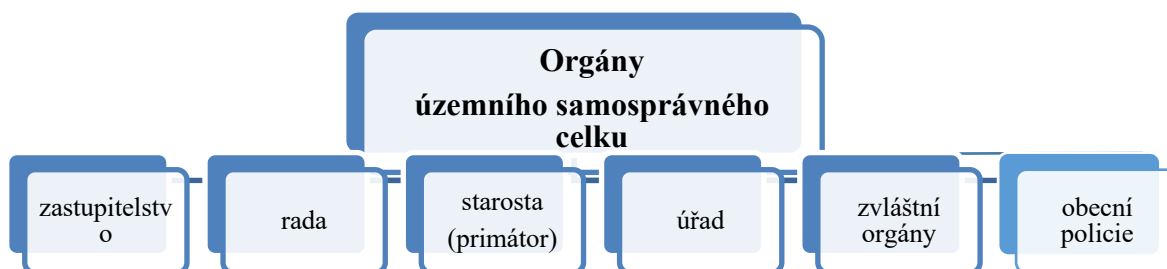
Key words:

municipality, citizens, territorial unit, scope, law, law, duty, responsibility

Úvod

Obec je veřejnoprávní korporací, je samostatně spravována zastupitelstvem, členové zastupitelstev jsou voleni na čtyři roky, tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, jejich práva a povinnosti jsou vymezena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zastupitelstvo obce pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění úkolů chrání též veřejný zájem. Orgány územního samosprávného celku jsou mimo zastupitelstvo, rada ÚSC, starosta ÚSC (primátor), úřad ÚSC, zvláštní orgány ÚSC, obecní policie a komise se svěřeným výkonem přenesené působnosti. Jmenované orgány jsou povolány k tomu, aby pečovaly o rozvoj územního samosprávného celku včetně uspokojování oprávněných potřeb občanů, ve veřejném zájmu.

Orgány územního samosprávného celku



Zdroj: vlastní

Obec je základním územním samosprávným celkem

Česká republika, jak je definováno ustanovením § 100 a násl. ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, se člení na obce. Ty jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, mají svůj majetek, hospodaří podle rozpočtu, na vlastní účet, svým jménem, mají právo na samosprávu. V právních vztazích vystupuje obec svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Obec je veřejnoprávní korporací, je samostatně spravována zastupitelstvem, členové zastupitelstev jsou voleni na 4 roky, tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Zastupitelstvo obce je vrcholným orgánem územního samosprávného celku, mj. rozhoduje ve věcech samosprávy, jejich práva a povinnosti jsou vymezena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zastupitelstvo obce pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění úkolů chrání též veřejný zájem.

Je nepochybné, že pro zastupitelstvo územních samosprávných celků tj. obce, města, městyse i statutární města (dále jen ÚSC) je řešení záležitostí v zájmu občanů prvořadým zájmem. Členové zastupitelstva ÚSC mají k tomu potenciální možnosti nejen v právních předpisech. Úkoly jim vyplývající i z mezinárodních právních předpisů, předpisů Evropské unie, ale též úkoly stanovené orgány státní moci v samostatné působnosti a působnosti přenesené.

Samostatná působnost ÚSC

Do samostatné působnosti ÚSC patří především uspokojování oprávněných potřeb občanů např. bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Zastupitelstvo obce může zakládat a zřizovat právnické osoby (např. akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným) a organizační složky obce (např. knihovny).

V souladu s ustanovením § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů mají ÚSC ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, zakládat ústavy, zřizovat školské právnické osoby a v neposlední řadě zřizovat veřejné výzkumné instituce. ÚSC může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků. Mezi nejvýznamnější pravomoci zastupitelstva ÚSC patří:

- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu
- vydávání obecně závazných vyhlášek
- rozhodování o nejvýznamnějších majetkoprávních úkonech
- zřizování, zakládání, rušení příspěvkových organizací, organizačních složek ÚSC a právnických osob

- volba rady územního samosprávného celku
- volba (odvolání) starosty (místostarosty), hejtmána (a jeho náměstků), primátora (a jeho náměstků)
- zřizování a rušení výborů, volba a odvolávání jejich předsedů a dalších členů

Lze konstatovat, že zastupitelstvo ÚSC v oblasti samostatné působnosti má možnostmi, které ovlivňují faktory jak zabezpečit oprávněné potřeby občanů i všestranný rozvoj svého území.

Přenesená působnost ÚSC

Z hlediska § 61 přenesené působností, kterou pověřený obecní úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností, vykonává za stát ve věcech stanovených zvláštními zákony (např. v oblasti stavebního řízení, matriky), nebo usneseními vlády a směnicemi ústředních správních úřadů příp. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Metodickou a odbornou pomoc ve věcech výkonu státní správy vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.

Postavení člena zastupitelstva ÚSC

Pro příspěvek považuji za důležité uvést postavení zastupitelstva, jeho členů. Podle ustanovení § 69 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením, ke kterému dojde ukončením hlasování. Složením slibu před zastupitelstvem obce a potvrzením složení slibu svým podpisem se stává veřejným funkcionářem. Tím právní aktem člen zastupitelstva nabývá práv a je povinností. Mezi **práva** patří právo **iniciativy** (předkládat zastupitelstvu, radě, výborům a komisím návrhy na projednání) právo **interpelace** (mohou vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu a její členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, příspěvkových organizací a organ. složek založených nebo zřízených ÚSC) a právo na **informace** (od zaměstnanců zařazených do úřadu ÚSC a od zaměstnanců právnických osob založených nebo zřízených ÚSC požadovat informace týkající se věcí souvisejících s výkonem jejich funkce). **Povinnosti člena zastupitelstva zúčastňovat se zasedání zastupitelstva** a dalších orgánů, kde jsou členy, plnit úkoly, které jim uloží tyto orgány, **hájit zájmy občanů**, jednat a

vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jejich funkce, v neposlední řadě **oznamovat možný střet zájmů** před projednáváním záležitostí v orgánech ÚSC.

Faktory ovlivňující chod ÚSC

Faktory, které ovlivní po celé čtyřleté volební období, rozsah činností zastupitelstva v plnění úkolů a uspokojování oprávněných potřeb občanů jsem zvolila některé, které považuji za rozhodující, i když nepochybně by jich bylo více. Podle mého soudu je to občanská **vybavenost, bydlení, doprava, technická infrastruktura a životní prostředí**. Struktura obyvatel sehraává v ÚSC důležitou roli, základním hlediskem se jeví věk, dále je to vzdělání, a to nejen v mateřských a základních školách, ale i z hlediska kapacitních možností o kterých se v současnosti vede intenzivně diskuze. Vliv na prosperitu ÚSC má též počet nezaměstnaných a národnostní struktura obyvatel. Dlouhodobě je zjevné, že nejistota s bydlením může ohrozit důvěru občanů v demokraticky právní stát, jak je uvedeno v Nálezu Ústavního soudu II.2533/20.

Péče o obyvatele ÚSC je a musí být prioritou zastupitelstva. Zabezpečit kulturní vyžití, možnosti turismu, cestovního ruchu, péči o zdraví, péči o potřebné, patří nepochybně do oblasti uspokojování potřeby občanů ze strany zastupitelstva ÚSC.

Vybavenost obce v dostatečné a požadované míře, jakým je zásobování vodou, el. energií, plynem a dalšími potřebnými médií, mob. síti, je důležitým atributem pro rozvoj ÚCS. Životní prostředí, ochrana před znečištěním ovzduší, lesů, vodních toků, nakládání s odpady je dalším neméně důležitým faktorem, ovlivňujícím potřeby obyvatel, které musí mít na mysli zastupitelstvo ÚSC.

Uvedené skutečnosti bezprostředně souvisí s komunikací jak v zastupitelstvu, mezi členy tak i s občany. Vyjádřením svých postojů na obou stranách, díky komunikaci jsou zjišťovány zájmy, názory a postoje, které by měly být využívány a zohledňovány při přijímání rozhodnutí na úrovni místní správy. Informování občanů ze strany veřejné správy stanoví Listina základních práv a svobod: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

Závěr

Právo na samosprávu je zaručeno ústavním zákonem č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Stát může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat, jen když to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem, výkon této činnosti je subjektivním právem. Samostatnost při výkonu záležitostí ÚSC není absolutní, ale je dána rámcem zákonodárství. Zastupitelstvo ÚSC má právo bránit se proti nezákonnému zásahu státu do své samosprávy prostřednictvím ústavní stížnosti podanou Ústavnímu soudu. Stěžejním právem, vyplývajícím ze samostatné působnosti ÚSC, je právo vlastnit majetek, hospodařit podle vlastního rozpočtu svým jménem a na vlastní účet.

Zvolení členové zastupitelstva ÚSC, se s občany obvykle setkávají na veřejných zasedáních zastupitelstva. Jednou z dalších možností, jak ovlivnit činnost zastupitelstva ÚSC, jsou debaty s občany ÚSC na konkrétní téma, jejíž výhodou je okamžitá zpětná vazba. Občané mají možnost reagovat na předkládané podněty, nevýhodou této formy komunikace je však podmínka, že občané ÚSC projeví zájem o účast na těchto veřejných zasedáních a debat s členy zastupitelstva ÚSC.

Zdroje

- [1] Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů
- [2] Listina základních práv a svobod
- [3] zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [4] zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů
- [5] zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění pozdějších předpisů
- [6] zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád ve znění pozdějších předpisů
- [7] zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve VS, ve znění pozdějších předpisů

Kontakt

Marie Sciskalová, JUDr., Ph.D.

Slezská univerzita Opava

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo náměstí 14

746 01 Opava

Česká republika

marie.sciskalova @ fvp.slu.cz

ZÁUJEM A NEZÁUJEM O SPRÁVU VECÍ VEREJNÝCH VOĽBY DO OGRÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ NA SLOVENSKU 2022

INTEREST AND DISINTEREST IN ADMINISTRATION OF PUBLIC AFFAIRS – 2022 MUNICIPAL ELECTIONS IN SLOVAKIA

Ján Machyniak

Abstrakt:

V závere minulého kalendárneho roku sa v podmienkach Slovenska uskutočnili historicky prvé spojené komunálne a regionálne voľby. Pôvodným zámerom zákonodarcu bolo zvýšiť volebnú účasť v prípade volieb do orgánov samosprávnych krajov a možno sekundárne ušetriť náklady spojené s volebným procesom. Napriek tomuto zámeru a špecifiku, predkladaný príspevok sa venuje (ne)záujmu o správu vecí verejných na miestnej úrovni, pričom východiskovým priestorom sú pre nás posledné voľby do orgánov samosprávy obcí 2022. V tomto kontexte si všímame predovšetkým samosprávy, kde sa z nejakého dôvodu voľby nekonali, resp. tam, kde sa nenašiel dostatočný počet kandidátov uchádzajúcich sa o priamo volené posty v orgánoch územnej samosprávy.

Kľúčová slova:

samospráva, voľby, demokracia, participácia

Abstract:

At the end of the last calendar year, the historically first merged municipal and regional elections were held in Slovakia. The original intention of the legislator was to

increase voter turnout in the case of elections to bodies of self-governing regions, as well as optional savings within expenses associated with the electoral process. Despite this intention and specifics, the presented paper is devoted to the (dis)interest in public governance at the local level, and 2022 elections to municipal self-governing bodies is our starting point. In this context, we especially pay attention to self-governments where the elections were not performed for some reason, or there was not a sufficient number of candidates applying for directly elected positions within the bodies of local self-government.

Key words:

self-government, elections, democracy, participation

Úvod

V súčasnosti sa stretávame v radoch generácie mladých ľudí s relatívnym nezaujmom o politické dianie nielen na národnej úrovni, ale v stále väčšej miere na miestnej úrovni, resp. v mestách a obciach. Je nesporné, že za týmto stavom môže byť viacero faktorov, no pre potreby tohto príspevku sa usilujeme problematiku nezájmu uchopiť prostredníctvom reálneho stavu, resp. (ne)zájmu o správu vecí verejných na miestnej úrovni v podmienkach Slovenskej republiky. Za náš výskumný priestor si stanovujeme posledné voľby do orgánov samosprávy obcí, ktoré boli prvými spojenými voľbami (konali v ten istý deň ako voľby do orgánov regionálnej samosprávy) a nepochybne odborná, ale aj široká verejnosť s napätím očakávali aké výsledky prinesú v porovnaní s voľbami uskutočnenými za ostatné obdobie. Napriek tomu si v príspevku dovoľujeme od týchto očakávaní odvrátiť pozornosť a sústrediť ju na prípady, kedy je záujem o správu vecí verejných na miestnej úrovni minimálna alebo nedostatočná. Zjednodušene povedané, predmetom našej pozornosti sú výsledky volieb v obciach, v ktorých sa v pôvodnom termíne voľby z rozličných dôvodov nekonali, boli neúplné a voliči museli o svojich zástupcoch rozhodovať o niečo neskôr – v doplňujúcich voľbách na jar 2023.

Demokratické voľby a politická reprezentácia

Vo všeobecnosti sa pojem „voľby“ spája s možnosťou výberu na základe slobodného rozhodnutia medzi viacerými obsahovými alebo personálnymi alternatívami. Základným kritériom pre takto reflektovaný pojem je skutočnosť, že ide o súťaživé voľby. Znamená to, že slobodné rozhodnutie je uskutočnené na základe existencie slobodnej súťaže medzi existujúcimi alternatívami. V súťaživých voľbách môžeme identifikovať dva kľúčové princípy. Na jednej strane je to zahrňujúca rovnoprávna účasť všetkých členov spoločenstva a na strane druhej slobodná súťaž rozličných myšlienkových prúdov a osôb v zápase o obsadenie vedúcich postov v štáte (Vetter, Remer-Bollow, 2016).

Na margo vyššie uvedeného možno konštatovať, že slobodné voľby, resp. výber medzi existujúcimi alternatívami, sú nevyhnutným predpokladom demokracie. Napriek tomu, inštitút volieb sa objavuje aj v prípade politických režimov, ktoré nie sú považované za demokracie. Tu však plnia voľby diametrálne odlišnú funkciu. Schedler (2006) v tejto súvislosti používa pojem elektorálny autoritarizmus. Označuje ním tie politické režimy, v ktorých sú síce formálne garantované slobodné súťaživé voľby, no v praktickej rovine k reálnej politickej súťaži medzi alternatívami nedochádza. V tomto kontexte sú tak „slobodné, súťaživé“ voľby iba nástrojom na formálnu autorizáciu existujúcej moci. Dvojica autorov Steven Lewitski a Lucan A. Way (2010) používajú podobný pojem a to súťaživý autoritarizmus. Charakterizujú ho ako formu politického vodcovstva, v ktorej sa voľby pravidelne opakujú, sú vnímané ako významný nástroj dosiahnutia moci, súčasne sú však zdroje štátu využívané aktuálnymi predstaviteľmi moci ako prostriedok dosiahnutia výhody vo volebnom procese. Zjednodušene tak možno povedať, že hracie pole pre možné alternatívy je tak výrazne zmenšené v prospech aktuálneho držiteľa moci. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že demokracia bez súťaživých volieb je nemysliteľná, no je potrebné mať neustále na pamäti, že slobodné súťaživé voľby sú „len“ jedným z princípov demokracie.

V odbornej literatúre nájdeme niekoľko rozličných typológií, ktoré identifikujú funkciu volieb v demokratickom politickom zariadení.¹ (Schreiber, 2002; Nohlen, 2013; Orosz a kol., 2015; Orosz, Molek, Svák, Šimíček, 2016; Domin 2017). Vzhľadom na existujúci počet typológií sa preto zameriame na päť kľúčových funkcií: prístup k moci; politická reprezentácia spoločenských záujmov; rekrutácia politických elít; zabránenie násilným konfliktom v spoločnosti; legitimácia politického systému.

Pri identifikácii funkcií volieb v demokratickom procese sa v prípade viacerých autorov objavuje na prvom mieste funkcia prístupu k moci, resp. obsadenie najdôležitejších verejných úradov (predovšetkým vlády) v štáte. Aby tomu tak bolo, musia byť politické strany, prípadne rozliční kandidáti pripravení zúčastniť sa volebnej súťaže. V demokraciách takýmto spôsobom ľud prenáša svoju suverenitu na priamo volených zástupcov, reprezentantov (Orosz, Molek, Svák, Šimíček, 2016). Tí po svojom zvolení získavajú legitimitu rozhodovať o verejných záležitostiach. V tomto kontexte je aj podporená myšlienka, že sa občania zúčastňujú na správe vecí verejných nepriamou formou. Na margo toho možno pripomenúť, že aj v prípade nedemokratických režimov sa síce voľby konajú, no tie nerozhodujú o tom, kto bude vládnuť. Tento typ volieb má totiž zakaždým toho istého víťaza, nakoľko prístup k slobodnej súťaži nie je umožnený alternatívnym politickým subjektom (Lauth, 2006).

Druhá dôležitá funkcia volieb spočíva v reprezentácii spoločenských požiadaviek, potrieb a záujmov v systéme vlády. V tomto kontexte ide teda o reprezentáciu rozličných identít spoločnosti. Reprezentatívna funkcia volieb je mimoriadne dôležitá najmä v spoločnostiach, pre ktoré je charakteristická kultúra a náboženská heterogenita. Slobodné

¹Legitimácia politického systému a vlády politickej strany alebo koalície, prenos dôvery na osoby a strany, rekrutácia politických elít, reprezentácia názorov a záujmov obyvateľstva, prepojenie politických inštitúcií s preferenciami voličov, mobilizácia voličov pre spoločenské hodnoty, politické ciele, programy a straníckopolitické záujmy, zvyšovanie politického povedomia obyvateľov o objasňovaní politických problémov a existencií alternatív ich riešenia, usmerňovanie politických konfliktov do postupov na ich umiernené riešenie, integrácia spoločenského pluralizmu a tvorba politickej aktívnej všeobecnej vôle, vytvorenie politickej súťaže o politickú moc na základe alternatívnych vecných programov, dosahovanie rozhodnutí o správe vecí verejných prostredníctvom väčšinového hlasovania, vytvorenie kontroly schopnej opozície, pripravenosť politickej opozície kedykoľvek prevziať moc.

voľby sú v tomto prípade aj nástrojom, ktorý dokáže relatívne efektívne vytesniť väčšinu konfliktov medzi segmentami spoločnosti daného štátu. Preto býva zvykom, že niektoré politické systémy umožňujú prístup menším k reprezentácií prostredníctvom kvantitatívneho vymedzenia v zastupiteľských orgánoch. V nedemokratických politických systémoch je heterogenita spoločnosti tiež prítomná, nakoľko režim si dáva pozor, aby boli vyberaní spoľahliví jedinci zo všetkých významných sociálnych skupín. V tomto kontexte tak nejde o náhodný výber, reflektujúci požiadavky spoločnosti, ale o výber, ktorý je mimoriadne efektívny pre vládnu elitu. Kolektív autorov Joachim Behnke, Florian Grotz, Christof Hartman (2017) v tejto súvislosti upozorňujú, že práve táto skutočnosť môže stať za tým, že ženy majú práve v niektorých parlamentoch autoritatívnych režimov početné zastúpenie.

Rekrutácia politických elít je funkciou, ktorá má zásadný význam rovnako pre demokratický režim ako aj nedemokratický. V demokratických politických systémoch tak ide o výber elít, ktoré v presne vymedzenom časovom ohraničení vykonávajú zverenú moc. Následne sa na konci svojho funkčného obdobia tieto elity opäť uchádzajú o prejav dôvery svojich voličov. Na rozdiel od nedemokratického režimu, je tu stále možnosť získať podiel na moci alternatívnymi politickými subjektmi. V tomto kontexte tak môžeme hovoriť o existencii funkčnej opozície, ktorá má možnosť kedykoľvek prevziať moc v štáte (Rudzio, 2015).

V demokraciách by mala zohrávať kľúčovú úlohu aj funkcia zabránenia vzniku spoločensky nekontrolovateľných konfliktov. Práve existencia efektívnej reprezentácie všetkých spoločenských záujmov v politickom systéme umožňuje relatívne pokojné odovzdanie a prevzatie moci. K demokraciám patrí tiež kontrola vlády prostredníctvom nástrojov vyvažujúcich horizontálnu deľbu moci. Zjednodušene tak možno povedať, že v demokratických voľbách rozhodujú hlasy a nie guľky (Behnke, Grotz, Hartmann, 2017). V nespravodlivých a nesúťaživých voľbách je obmedzovaná politická súťaž, čím je odopieraná účasť etnickým a náboženským skupinám. Týmto spôsobom absentuje reflexia požiadaviek a potrieb týchto skupín, čo v konečnom dôsledku vedie k latentným konfliktom. Tie postupom času, resp. s uvoľnením nedemokratického režimu môžu byť zárodkom otvorenej občianskej nespokojnosti. V podstate sú demokratické voľby zrejším

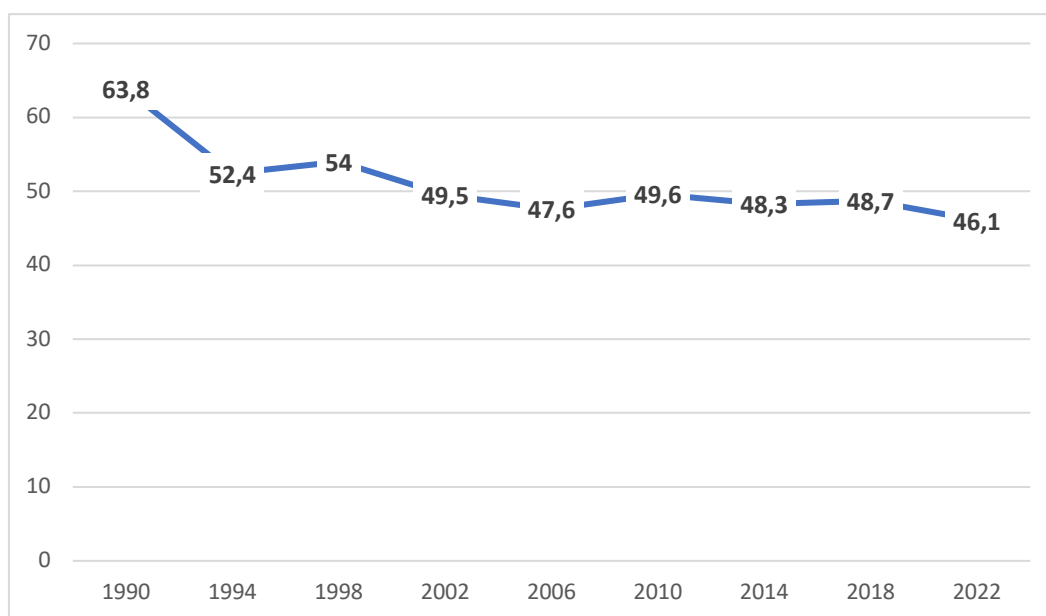
a jasným nástrojom ukončenia spoločenských konfliktov a v nezriedkavých prípadoch aj vojnových stavov. Na druhej strane je však potrebné poznamenať, že ani slobodné voľby automaticky neznamenajú naštartovanie alebo pokračovanie demokratického procesu. Dôvodom môže byť chýbajúca demokratická tradícia a skúsenosti s mierovým riešením spoločenských konfliktov.

Medzinárodný kolektív autorov Ladislav Orosz, Pavel Molek, Ján Svák a Vojtech Šimíček (2016) v súvislosti s voľbami v demokratických politických systémoch upozorňujú, že svoje miesto v nich majú aj voľby na lokálnej úrovni. Upozorňujú, že aj keď ide voľby, ktoré sú menej zaujímavé ako voľby na celoštátnej úrovni (voľby druhého sledu), nie je vhodné ich význam podceňovať. Pri svojich úvahách vychádzajú z predpokladu, že odborná verejnosť za ostatné obdobie venovala nepomerne viac pozornosti národným voľbám, ako tým lokálnym. Napriek tomu, že je to prirodzené, aj lokálne voľby reflektujú politické nálady verejnosti. V tomto kontexte autori poukazujú na nasledujúce skutočnosti: pri lokálnych voľbách je spravidla prítomná vyššia miera personifikácie, resp. snaha o odpútanie sa od straníckej politiky najmä v čase, keď v politike prevláda krízové obdobie; pri lokálnych voľbách existujú spravidla výrazné rozdiely medzi priebehom v jednotlivých územných jednotkách. Je to spôsobené predovšetkým tým, že každý z týchto samosprávnych jednotiek predstavuje unikátny politický priestor; pri jednotlivých typoch volieb existujú pomerne značné rozdiely vo formách tradične uplatňovanej volebnej agitácie. Je nesporné, že dominantnými komunikačnými prostriedkami na celoštátnej úrovni sú médiá, internet, sociálne siete a pod. Ak keď mnohé z nich majú dosah na komunálnu úroveň, významnými sú stále neformálne vzťahy; voliči pri komunálnych voľbách nie zriedka experimentujú. Túto skutočnosť je možné vidieť aj v počte politických zoskupení a rovnako aj v počte nezávislých kandidátov, ktorí sa usilujú o zvolenie; pri lokálnych voľbách je vždy prítomná aj veľká politika; úspech politických strán a zoskupení na komunálnej úrovni, je závislý od ich úspechov a obľúbenosti v očiach verejnosti na základe celoštátnej verejnej politiky (Orosz, Molek, Svák, Šimíček, 2016).

Čo zaujímavé priniesli voľby do orgánov samosprávy obcí 2022

Voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávnych krajov sa konali 29. októbra 2022. Nie je žiadnym tajomstvom, že od týchto volieb sa minimálne očakávalo, že ich spojením dosiahneme vyššiu volebnú účasť a rovnako aj úsporu verejných financií. Pre mnohé obce však tieto voľby priniesli iné zaujímavé skutočnosti. Z pragmatických dôvodov sa budeme v nasledujúcich riadkoch venovať výrazne zúženému okruhu samospráv, resp. tým, v ktorých sa voľby v roku 2022 z nejakého dôvodu nekonali. Len pre pripomenutie niekoľkých štatistických ukazovateľov si dovoľíme uviesť, že volebná účasť pri voľbách do orgánov samosprávy obcí dosiahla 46,1%. Porovnanie s predchádzajúcimi voľbami ilustruje nižšie uvedený graf.

Graf 1- Volebná účasť vo voľbách do orgánov samosprávy obcí za ostatné obdobie



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov dostupných na Štatistickom úrade SR.

Je teda zrejmé, že priemerná hodnota volebnej účasti sa z dlhodobého hľadiska pohybuje na úrovni 51,1 %. V posledných voľbách do orgánov samosprávy obcí na Slovensku bola najvyššia volebná účasť zaznamenaná v obci Ondrašovce v okrese Prešov s počtom obyvateľov 60. Tu volebná účasť dosiahla hodnotu 95,8%. Najnižšia volebná

účasť sa spája s obcou Holumnica (925 obyvateľov) v prešovskom okrese, kde volebná účasť nepresiahla hranicu 15,5 %. Z krajských miest na Slovensku najvyššia miera účasti voličov na voľbách bola zaznamenaná v Prešove (42,7 %) a najnižšia v metropole východného Slovenska - v Košiciach (30,9%).

Voľby do orgánov samosprávy obcí sa nekonali v obciach Ratkovo s počtom obyvateľov 175, Michalková s počtom obyvateľov 37, Brezovec s počtom obyvateľov 39, Pongrácovce s počtom obyvateľov 127, Jakušovce s počtom obyvateľov 40 z dôvodu, že v týchto obciach nebola podaná kandidátna listina pre voľby do zastupiteľstva ani starostu obce. Starostu obce si nevolili obyvatelia obcí ako napr.: Domadice s počtom obyvateľov 242, Moškovec s počtom obyvateľov 70, Harakovce s počtom obyvateľov 58, Šarišské Bohdanovce s počtom obyvateľov 949, Starina s počtom obyvateľov 52, Dobroslava s počtom obyvateľov 46.

Vo viac ako dvoch desiatkach obcí kandidoval nižší počet kandidátov pre voľby do obecného zastupiteľstva, ako mal byť zvolený: Studienka s počtom obyvateľov 1685, Dolňany s počtom obyvateľov 1066, Prašník s počtom obyvateľov 812, Slatinka nad Bebravou s počtom obyvateľov 198, Rudnianska Lehota s počtom obyvateľov 736, Sebedražie s počtom obyvateľov 1715, Čab s počtom obyvateľov 775, Chrabrany s počtom obyvateľov 850, Lužany s počtom obyvateľov 225, Blažovce s počtom obyvateľov 162, Jazernica s počtom obyvateľov 352, Karlová s počtom obyvateľov 111, Žabokreky s počtom obyvateľov 1206, Lietavská Svinná s počtom obyvateľov 1702, Baláže s počtom obyvateľov 221, Poniky s počtom obyvateľov 1529, Petrovce s počtom obyvateľov 208, Lukavica s počtom obyvateľov 261, Slatinské Lazy s počtom obyvateľov 537, Nevoľné s počtom obyvateľov 405, Harakovce s počtom obyvateľov 58, Lažany s počtom obyvateľov 176, Dobroslava s počtom obyvateľov 46, Čižatice s počtom obyvateľov 414, Hrhov s počtom obyvateľov 1020, Šintava s počtom obyvateľov 1754.

Keďže sa vo všetkých týchto obciach neuskutočnili voľby štandardným spôsobom, predseda Národnej rady Slovenskej republiky na dňa 25.marca 2023 vyhlásil doplňujúce

voľby.² Účelom tohto druhu volieb je doplniť aktérov verejnej politiky na komunálnej úrovni. Voľby sa tak konali v nasledujúcich prípadoch:

- volilo sa tam, kde voľby 29. októbra 2022 nekonali,
- nebol zvolený starosta kvôli rovnosti hlasov,
- kandidát sa vzdal,
- voliči nezvolili dostatočný počet poslancov.

Tab 1 - Výsledky doplňujúcich volieb 2023

Obec	Voľby starostu	Voľby poslancov	Samosprávny kraj
Studienka	X	2 zvolení poslanci / 4 náhradníci	Bratislavský samosprávny kraj
Dol'any	X	3 zvolení poslanci / 6 náhradníkov	
Šintava	X	1 zvolený poslanec / 1 náhradník	Trnavský samosprávny kraj
Prašník	X	1 zvolený poslanec / 3 náhradníci	
Brodské	X	1 zvolený poslanec / 1 náhradník	
Pastuchov	X	1 zvolený poslanec / 1 náhradník	
Slatinka nad Bebravou	X	2 zvolení poslanci / 1 náhradník	Trenčiansky samosprávny kraj
Rudnianska Lehota	X	1 zvolený poslanec / 0 náhradníkov	
Sebedražie	X	2 zvolení poslanci / 4 náhradníci	
Stupné	X	2 zvolení poslanci / 2 náhradníci	
Domadice	starosta	X	

² Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlasuje voľby do orgánov samosprávy obcí aj vtedy, ak: a) sa v niektorej obci z akýchkoľvek dôvodov nevykonali voľby podľa tohto zákona, b) Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vyhlásil voľby za neplatné alebo zrušil výsledok volieb, c) kandidáti na starostu obce získali rovnaký počet hlasov, d) zanikol mandát poslanca obecného zastupiteľstva a na toto miesto nie je náhradník alebo ak zanikol mandát starostu obce (Zákon 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Dvory nad Žitavou	starosta	X	Nitriansky samosprávny kraj
Čab	X	2 zvolení poslanci / 2 náhradníci	
Chrabrany	X	5 zvolení poslanci / 8 náhradníkov	
Jalovec	X	1 zvolený poslanec / 1 náhradník	
Krušovce / pôvodne neplatné	starosta	7 zvolení poslanci / 14 náhradníkov	
Lužany		2 zvolení poslanci / 3 náhradníci	
Pribeta	starosta	X	
Tajná	starosta	X	
Malé Borové	starosta	voľby sa nekonali	Žilinský samosprávny kraj
Veľké Borové	starosta	X	
Blažovce	X	1 zvolený poslanec / 2 náhradníci	
Jazernica	X	1 poslanec zvolený/ 1 náhradník	
Karlová	X	1 zvolený poslanec / 0 náhradníkov	
Moškovec	starosta	X	
Ondrašová	starosta	X	
Ratkovo	starosta	5 zvolení poslanci / 2 náhradníci	
Žabokreky	X	1 zvolený poslanec / 1 náhradník	
Lietavská Svinná - Babkov	X	6 zvolení poslanci / 6 náhradníkov	
Pribovce	X	2 zvolení poslanci / 2 náhradníci	
Pribylina	X	2 zvolení poslanci / 3 náhradníci	
Rajecká Lesná	starosta	X	
Baláže	X	3 zvolení poslanci / 0 náhradníkov	

Poniky	X	3 zvolení poslanci / 1 náhradník	Banskobystrický samosprávny kraj
Točnica	starosta	X	
Petrovce	X	2 zvolení poslanci / 0 náhradníkov	
Lukavica	X	3 poslanci zvolení / 3 náhradníci	
Komjatná	X	2 poslanci zvolení / 2 náhradníci	
Michalková	voľby sa nekonali	voľby sa nekonali	
Slatinské Lazy	X	3 zvolení poslanci / 2 náhradníci	
Terany	starosta	X	
Nevolné	X	1 poslanec zvolený / 3 náhradníci	
Brezovec	voľby sa nekonali	voľby sa nekonali	
Habura	starosta	X	Prešovský samosprávny kraj
Nechválova Polianka	starosta	X	
Harakovce	starosta	1 zvolený poslanec/ 0 náhradníkov	
Pongráčovce	starosta	5 zvolení poslanci / 3 náhradníci	
Podhorod'	X	1 zvolený poslanec / 1 náhradník	
Chmiňany	starosta	X	
Lažany	X	4 zvolení poslanci / 2 náhradníci	
Šarišské Bohdanovce	starosta	X	
Hraničné	X	2 zvolení poslanci / 0 náhradníkov	
Starina	starosta	X	
Jakušovce	starosta	3 poslanci zvolení / 1 náhradník	
Miková	starosta	X	

Dobroslava	Starosta	2 zvolení poslanci / 3 náhradníci	
Ondávka		1 poslanec zvolený / 0 náhradníkov	
Čížatice	X	1 zvolený poslanec / 0 náhradníkov	
Hrhov	X	2 zvolení poslanci / 2 náhradníci	Košický samosprávny kraj

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov dostupných na Štatistickom úrade SR.

Vyššie uvedená tabuľka ilustruje politickú realitu, ktorá bola prítomná v slovenských samosprávach po doplňujúcich marcových voľbách aktuálneho roku. Z dát, ktoré boli dostupné na Štatistickom úrade Slovenskej republiky je zrejmé, že v rámci doplňujúcich volieb takmer všetky samosprávy dokázali zmobilizovať dostatočne veľký počet kandidátov uchádzajúcich sa post v priamo volených kolektívnych orgánov miestnej samosprávy. Doplňujúce voľby sa neuskutočnili len v obciach Micháľková, Brezovec, Starina, Malé Borové. Vo viacerých prípadoch tieto doplňujúce voľby vyprodukovali aj dostatočne široký súbor náhradníkov, ktorí v prípade uvoľnenia mandátu v zastupiteľstve môžu nastúpiť na výkon verejnej funkcie na zvyšok volebného obdobia. V každom prípade túto skutočnosť považujeme za pozitívum, no na strane druhej v žiadnom prípade nerieši primárny problém, pred ktorým miestna samospráva v podmienkach Slovenskej republiky stojí. Ukazuje sa, že ani inštitút tzv. nefunkčnej obce, nedokáže posunúť výkon samosprávy na vyšší stupeň. V konečnom dôsledku všetko aj naďalej zostáva na pleciah samotných samosprávnych jednotiek a ich obyvateľov. Preto aj naďalej budeme sledovať politické dianie v týchto obciach Slovenska a najmä v kontexte otázky, či v najbližších riadnych voľbách do orgánov samosprávy obcí (v roku 2026), nepostihne tieto obce rovnaká politická realita ako v historicky prvých spojených komunálnych a regionálnych voľbách.

Záver

Odborná verejnosť už niekoľko dlhých rokov volá po reforme verejnej správy na lokálnej úrovni. Sídlna štruktúra Slovenska, resp. jej fragmentácia nedávajú v dlhodobom horizonte nádej pre poskytovanie kvalitných komunálnych služieb obyvateľom, ktorí v nich žijú a pracujú. Táto sociálna realita sa dotýka mnohých obcí na Slovensku. Záverom

tohto príspevku možno len pripomenúť stanovisko, na ktorom mnohí odborníci zakladajú svoje vízie o eliminácii problémov v rámci miestnej samosprávy. V prvom rade je potrebné opustiť myšlienku, že každé spoločenstvo má mať svoju vlastnú obec (aj keď sme si vedomí patriotizmu, tradícií, histórie a zvykov). Nepochybne sú to dôležité veci, no v záujme zachovania identity a životaschopnosti jednotlivých obcí a jej obyvateľov je táto koncepcia neudržateľná. Kde tieto problémy dnes nie sú, o niekoľko rokov zaiste budú. Veľakrát pertraktovaná problematika zlučovania obcí naráža na jednu zásadnú vec a síce, že je dobrovoľná, resp. tvorca zákona vyžaduje súhlasné stanoviská dotknutých strán, resp. obyvateľov. Je preto nanajvýš žiaduce, aby sme k zlučovaniu obcí pristúpili direktívne, teda zhora, podobne ako to urobili niektoré európske krajiny v minulom storočí. Ak na to nenájdeme v našej spoločnosti odvahu, bolo by prinajmenšom spravodlivé voči samosprávam a ich obyvateľom, pristúpiť ku kategorizácii obcí a k jasnému vymedzeniu kompetenčného rámca priamo úmernému veľkosti a schopnostiam samosprávnej jednotky.

Acknowledgment: Tento príspevok vznikol v rámci projektu KEGA Tvorba učebných textov a učebných pomôcok k predmetu Náuka o spoločnosti z pohľadu výchovy k demokratickému občianstvu a kritickému mysleniu. Registračné číslo projektu: 005UCM-4/2021.

Literatura

- [1] BEHNKE, J. – GROTZ, F. – HARTMANN, CH. *Wahlen und Wahlsysteme*. Berlin: Walter de Gruyter, 2017. ISBN 978-3-486-71738-9.
- [2] DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 411 s. ISBN 978-80-8168-634-4.
- [3] LAUTH, J. H. Regimetypen: Totalitarismus – Autoritarismus – Demokratie. In *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 2., durchgesehene Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. s. 113-132. ISBN 978-3-531-33533-9.
- [4] LEWITSKI, S. – WAY, L. A. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 598 p. ISBN 9780511781353.

- [5] NOHLEN, D. Wahlen und Wahlsysteme. In *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 2., durchgesehene Auflage.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. s. 202-228. ISBN 978-3-531-33533-9.
- [6] OROSZ, L. A KOL. *Volebné právo.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 291 s. ISBN 978-80-8152-346-5.
- [7] OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike.* Bratislava: Nakladatelství C.H. Beck, 2016. 449 s. ISBN 978-80-89603-41-1.
- [8] RUDZIO, W. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2015. 575 s. ISBN 978-3-658-06231-6.
- [9] SCHEDLER, A. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006. 267 p. ISBN 978-1588264404
- [10] SCHREIBER, W. *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag: Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung der Bundeswahlordnung, der Bundesgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften.* Köln: Heymanns, 2002. 991 s. ISBN 978-3452251411.
- [11] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Dostupné na internete: <https://www.volbysr.sk/sk/>.
- [12] VETTER, A. – REMER-BOLLOW, U. *Bürger und Beteiligung in der Demokratie: Eine Einführung.* Stuttgart: Springer Verlag, 2016. 331 s. ISBN 9783658137229.
- [13] Zákon 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontakt

doc. PhDr. Ján Machyniak, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A

917 01 Trnava

Slovenská republika

jan.machyniak@ucm.sk

LIMITY A NEDOSTATKY PRI VÝKONE ÚLOH MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

LIMITS AND DEFICIENCIES IN THE PERFORMANCE OF LOCAL STATE ADMINISTRATION COMPETENCES IN SLOVAKIA

Peter Šamalík

Abstrakt:

Štátna správa predstavuje kľúčovú súčasť systému verejnej správy. Z organizačnej perspektívy ju tvorí heterogénna škála štátnych inštitúcií. Tie v závislosti od administratívneho usporiadania a tradície štátnej správy môžu realizovať svoje aktivity na ústrednom stupni s pôsobnosťou naprieč celorepublikovým územím, ale taktiež aj v rámci vybraných regionálnych alebo lokálnych obvodov. V aktuálnej konštelácii štátnej správy v slovenských podmienkach figurujú od roku 2013 ako všeobecný orgán miestnej štátnej správy okresné úrady. Primárnym cieľom predkladaného príspevku je identifikovať vybrané organizačné a administratívne nedostatky a navrhnúť vhodné opatrenia za účelom eliminovania zistených nedostatkov.

Kľúčové slová:

Štátna správa, miestna štátna správa, okresné úrady, organizačná štruktúra, prednosta.

Abstract:

State administration is a key part of the public administration system. From an organizational perspective, it consists of a heterogeneous range of state institutions. Depending on the administration arrangement and the tradition of the state administration, they can implement their activities at the central level with scope across the entire republic territory, but also within selected regional or local districts. In the current constellation of state administration in Slovakia since 2013, district offices have been a general body of local state administration. The primary purpose of the submitted paper is to identify

selected organizational and administrative deficiencies and propose appropriate measures to eliminate the identified shortfalls.

Key words:

State administration, local state administration, district offices, organizational structure, superintendent.

Úvod

Štátna správa reprezentuje integrálny komponent v sústave verejnej správy. Pri pohľade na rôznorodosť a rozmanitosť úloh štátnej správy, ktoré zasahujú prakticky do každého jedného segmentu verejného života, práve táto súčasť predstavuje najrozšírenejší druh spomedzi verejných a štátnych aktivít (Škultéty, 2008). Charakter štátnej správy sa postupnou evolúciou transformoval a vyvíjal. Spočiatku išlo primárne o činnosti zverené do rúk represívnych zložiek na zabezpečenie poriadku, prípadne využitie donucovacích prostriedkov, inštitúcie spravujúce financie a dane, či vonkajšiu obranu štátu. Neskôr v priebehu 20. storočia štátna správa začala nadobúdať nové kompetencie a svojimi právomocami orgány štátnej správy začali intervenovať do viacerých segmentov verejného života. Išlo o hospodárstvo, sociálne služby, dopravu, vzdelávanie, životné prostredie a iné oblasti dnešného verejného sektora (Pavlíček – Jirásková et al., 2021). Aj z toho dôvodu je možné označovať subsystém štátnej správy ako určitú originálnu formu verejnej správy, ktorá je úzko prepojená so štátnymi zložkami disponujúcimi exekutívnym charakterom (Valeš et al., 2006). V súčasnej dobe predstavuje subsystém štátnej správy významný inštitucionálny a personálny nástroj slúžiaci dominantne pre exekutívne zložky v krajine. Tie prostredníctvom subjektov štátnej správy implementujú jednotlivé zákony, nariadenia a verejné politiky, čím ovplyvňujú smerovanie celého štátu (Hrtánek, 2013a).

Predkladaný príspevok sa zaoberá organizačnou dimenziou a pôsobnosťou okresných úradov ako orgánov miestnej štátnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Primárnym cieľom je identifikovať organizačnú štruktúru a personálne zložky vychádzajúce z aktuálnych právnych predpisov týkajúcich sa okresných úradov a poukázať

na vyselektované problematické oblasti. Následne sa pokúsime navrhnúť vhodné opatrenia na elimináciu zistených nedostatkov.

Organizácia miestnej štátnej správy v podmienkach Slovenskej republiky

Miestna úroveň štátnej správy zastupuje dekoncentrovanú a teritoriálnu zložku systému štátnej správy. Ide práve o tú súčasť, ktorá realizuje jednotlivé štátne politiky vo vyselektovaných častiach republikového teritória, ktoré sú bližšie k občanom bez aplikovania decentralizačných mechanizmov. Zároveň s takýmito inštitúciami prichádzajú do interakcie obyvatelia častejšie, pretože pre nich poskytujú viaceré rutinné a opakujúce sa verejné služby. Spravidla ide o vybrané agendy, ktoré štát nechce, resp. nemôže decentralizovať a ponecháva si ich vo svojej výhradnej právomoci. Takisto nie sú aplikovateľné z centra ústredných orgánov, čo býva tradične v hlavnom meste. Aby teda mohli ústredné orgány efektívnejšie a racionálnejšie sprostredkovať svoju rôznorodú pôsobnosť si budujú rôzne všeobecné a špecializované authority územnej štátnej správy (Gray – Jenkins, 1995).

Miestna štátna správa je v závislosti od krajiny a teda administratívneho prístupu a tradície realizovaná rôznymi formami. Z európskeho prostredia rozoznávame tri elementárne formáty organizovania miestnej verejnej správy:

- Samosprávny model je typickým pre britskú verejnú správu, kedy sa vykryštalizoval do aktuálnej podoby z dôvodu absencie absolutizmu, čo malo za následok necentralizované riadenie štátneho aparátu (Kútik – Karbach, 2011). Tento systém funguje na princípe *ultra-vires*, čo predstavuje výkon verejnej fungujúci prostredníctvom pravidla, že samosprávy môžu realizovať výhradne len to, čo im štát zveril do pôsobnosti. Ďalšou typickou vlastnosťou britského systému je, že nerozoznáva rozdiel medzi samosprávnou a štátoprávnou činnosťou (Konečný, 2016);
- Oddelený model sa často v literatúre označuje aj ako francúzsky. Charakteristickou črtou uvedeného fungovania verejnej správy je jej separácia medzi osobitné inštitúcie. V praktickej rovine sa objavuje duálna inštitucionálna konštelácia,

pričom samosprávy sa orientujú výlučne na samosprávne úlohy a dekoncentrované orgány štátnej správy plnia úlohy teritoriálnej štátnej správy. Takýto model je však finančne a administratívne náročný a v takomto režime v súčasnosti v európskom priestore nefunguje. Avšak stále napr. v určitej hybridnej modifikácii je tento model aplikovaný vo Francúzsku, prípadne Maďarsku. Typický je existenciou všeobecného orgánu miestnej štátnej správy, pričom obce a mestá majú doplnenú samosprávne kompetencie o nie príliš rozšírenú delegovanú pôsobnosť štátnej správy (Prucha, 2018);

- Zmiešaný model je tretím a posledným typom organizovania verejnej správy v európskom prostredí. Je rozšírený vo väčšine členských krajín ako Česká republika, Nemecko, Rakúsko a iné. Je založená na absencii inštitúcií štátnej správy, pričom sú úlohy kompletne delegované do pôsobnosti samospráv, ktoré popri svojej primárnej a originálnej pôsobnosti realizujú aj prenesený výkon štátnej správy, ktorý je v čiastočne financovaný ústredným ministerstvom (napr. Česko), alebo úplne ako v podmienkach Slovenska (Jonáková, 2015).

Prostredníctvom vyššie uvedenej typológie sa môžeme pokúsiť identifikovať slovenský model. Typickými vlastnosťami je na jednej strane relatívne rozšírená delegovaná pôsobnosť a taktiež existencia všeobecného orgánu miestnej štátnej správy v podobe okresných úradov. V tomto kontexte môžeme hovoriť o určitom modifikovanom zmiešanom modeli. Zároveň však z dôvodu prítomnosti okresných úradov existuje reálna šanca na odklonenie sa bližšie k oddelenej organizácii miestnej verejnej správy.

Význam a charakter štátnej správy sme si načrtli už v úvodnej kapitole predkladaného príspevku. Je potrebné však poznamenať, že okrem ústrednej a celorepublikovej úrovne je štátna správa realizovaná aj na nižších stupňoch. V tomto kontexte hovoríme o regionálnych a lokálnych úrovniach spravovania štátu. Za orgán miestnej štátnej správy v slovenskej administratíve exaktne definuje Zákon 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy okresné úrady. Tie boli kreované prostredníctvom implementácie reformy ESO. Vytvorila sa inštitucionálna sústava pozostávajúca z 72 okresných úradov, hoci slovenská administratívna mapa ilustruje 79 okresov. Zákonodarca

teda ponechal alternatívu vo forme kreovania okresných inštitúcií aj mimo sídiel tradičných okresných miest. Bolo to zapríčinené špecifikom mesta Štúrovo, ktoré je od okresného centra vzdialené vyše 50km, pričom program ESO garantoval, že žiadna fyzická, resp. právnická osoba to nebude mať na okresný úrad viac ako spomenutých 50km (Cirner, 2013; Hrtánek, 2013b).

Z perspektívy organizačnej štruktúry inštitúcií sú kategorizované do trojstupňovej klasifikácie. Prvý stupeň pozostáva z okresných úradov v sídle krajských miest, ktoré majú špecifické postavenie. Okrem toho, že vykonávajú kompletnú agendu môžu poveriť úkonmi a koordinujú výkon štátnej správy aj na ostatných okresných úradoch operujúcich na ich krajskom teritóriu. Okresné úrady tzv. druhého stupňa majú v pôsobnosti už limitovanejšiu pôsobnosť, ktorá je spravidla rozšírená o agendu v oblasti lesného hospodárstva a poľovníctva, dopravy a cestných komunikácií, živnostenské podnikanie a všeobecnú vnútornú správu. Uvedené rozšírené kompetencie následne vykonávajú aj na teritóriu iného okresu. Tým sa naprieč celoštátnym územím kreujú určité línie. Ako príklad môžeme uviesť okresný úrad v Senici, ktorý realizuje pôsobnosť aj na území skalického okresu, prípadne úrad v Žiari nad Hronom a jeho teritoriálnu pôsobnosť v okresoch Žarnovica a Banská Štiavnica. Okresné úrady tretieho typu sú nakoniec v každom okrese a realizujú elementárne agendy. Tie pozostávajú z odborov životného prostredia, katastru, organizačného útvaru, krízového riadenia a oddelenia dokladov (Cepek et al., 2018). Na margo vytvorenia trojstupňového rozdelenia môžeme konštatovať, že išlo o pochopiteľný a racionálny krok zo strany zákonodarcu a reformného tímu. Je zrejmé, že sa poučili z limitujúcich faktorov preneseného výkonu na obce a mestá, kedy nie každá komunálna samospráva dokáže vykonávať kompletnú delegovanú pôsobnosť. V tomto zmysle možno podobne predpokladali, že nie každý okresný úrad by na jednej strane dokázal vykonávať všetky pôsobnosti a na strane druhej ich potreboval vykonávať. Pretože niektoré z odborov okresných úradov nie sú pre občanov a právnické osoby natoľko využívanými. Takisto ponechali zaujímavú alternatívu v podobe kreovania detašovaných (vysunutých) pracovísk. Tie spočívajú v tom, že ministerstvo môže zriadiť takéto pracovisko spravidla v rámci okresného úradu tretieho stupňa vo forme podateľne, ktorá bude zbierať žiadosti a ostatné dokumenty v rámci daného okresného obvodu pre okresný úrad druhého typu, ktorý bude

už následne spracúva dokumenty (MV SR, 2023). Ide teda o ďalší efektívny komponent, ako je možné operatívne reagovať na zvýšenú potrebu zo strany občanov a podnikov a uľahčiť im komunikáciu s orgánmi štátnej správy.

Z perspektívy právnej subjektivity fungujú okresné úrady v určitom hybridnom formáte. Disponujú procesnoprávnou subjektivitou, kedy môže prednosta alebo poverený zamestnanec zastupovať okresný úrad v konaní pred súdom. Takisto administratívnoprávnou subjektivitou, kedy môže okresný úrad viesť správne konanie (Košíčiarová, 2022). V tomto kontexte môžeme uviesť napr. katastrálne konanie alebo pojednávania, ktoré viedli okresné úradmi s občanmi z dôvodu porušenia protipandemických vyhlášok (Šamalík – Horváth, 2022).

Problematickú sféru však predstavuje faktor, že okresné úrady sú preddavkové organizácie ministerstva vnútra. Nedisponujú teda vlastným rozpočtom a všetky ich výdavky sú hradené priamo z rozpočtovej kapitoly ministerstva vnútra (Tomečko, 2021). Centrálny rezort však priamo finančné toky smerom k okresným úradom neaplikuje priamo. Obstarávanie kancelárskych a iných administratívnych potrieb, prípadne vyplácanie miezd zamestnancov zaobstarávajú tzv. Centrá podpory sídlia v krajských mestách. Tie v rámci hierarchickej štruktúry patria pod ekonomickú sekciu samotného rezortu vnútra. Ako sme vyššie naznačili, zaobstarávajú nákup všetky administratívnych tovarov. V tomto zmysle vznikajú pri plnení úloh miestnej štátnej správy viaceré problematické oblasti, na ktoré poukazujú aj Prachárová a Kačur (2018). Z ich výskumu vyplýva, že Centrá podpory nedokážu efektívne a v krátkych časových intervaloch zaobstarávať všetky potrebné náležitosti pre okresné úrady. To pramení z viacerých faktorov. Okrem orgánov miestnej štátnej správy zabezpečujú fiškálnu podporu aj pre policajné alebo hasičské zložky vo svojom príslušnom krajskom obvode. To predstavuje relatívne rozsiahlu množinu inštitúcií, administratívnych úsekov a personálnych zložiek. Z toho dôvodu vznikajú pri obstarávaní a dodávaní tovarov a služieb pre okresné úrady prietahy a tzv. maladministratíva. Tento fenomén môžeme označiť ako určitý nežiaduci jav, ktorý vzniká v štruktúrach štátnej, resp. všeobecnej verejnej správy. Prejavuje sa nečinnosťou, nepostačujúcou aktivitou alebo nesprávnym konaním jednotlivých zložiek verejných autorít. Genéza tohto negatívneho faktora môže byť spôsobená viacerými

vplyvmi. Jedným z nich je napr. absencia vstupov v podobe administratívnych položiek (Rosenbloom, 2014).

Zamestnancom okresných úradov sťažujú pracovné podmienky najmä absencia a náročné obstarávanie jednorazových produktov. V tomto kontexte hovoríme o toneroch, mobilných telefónoch, či výpočtovej technike. V niektorých prípadoch môže byť obstarávacia lehota aj v horizonte niekoľkých mesiacov. Spravidla však môže ísť o tovary, ktoré dokáže okresný úrad aj v nízkej nákupnej hodnote zaobstarať behom pár minút. Prednostovia však poukazujú na skutočnosť, že im to nie je umožnené a tak vzniká už vyššie uvedená maladministratíva a komplikácie pri plnení úloh miestnej štátnej správy. Zároveň však existuje alternatíva, kedy môže Centrum podpory poveriť daný okresný úrad, aby si požadovanú položku zabezpečil. K takejto situácii prichádza však len zriedkavo a stretávajú sa s ním spravidla prednostovia okresných úradov druhého typu. Naopak u prednostov v krajských mestách k tomu javu často neprichádza. Túto príčinu možno konštatovať skutočnosťou, že majú na Centrá podpory sídliace v rovnakom meste pomerne dobrý dosah (Prachárová – Kačur, 2018). Na margo vyššie rozpracovanej problematiky môžeme konštatovať, že obstarávanie administratívnych potrieb predstavuje skutočne náročnú bariéru pri výkone činností okresných úradov. Je však zarážajúce, že takýto procesný nedostatok neriešilo ministerstvo vnútra už skôr. 10 ročná existencia ukázala viacero limitov aj silných stránok týchto inštitúcií. Viacero okresných úradov napr. nemá stále všetky svoje odbory v rámci jednej budovy, prípadne iné. Ide však o náročné procesy, kedy žiaľ ministerstvo nedisponuje potrebným administratívnym zázemím. V tomto prípade však ide o markantný problém, ktorý by sa dal určitou legislatívnou alebo metodickou úpravou zefektívniť.

Prednosta okresného úradu

Na čele každého okresného úradu stojí prednosta. Ten je priamo zodpovedný za činnosť príslušného okresného úradu ako celku vrátane Klientskeho centra. V kontexte jednotlivých odborov sú zodpovednými osobami vedúci odboru, či vedúci oddelení a referátov. Pôsobnosť prednostu je podľa smernice ministerstva vnútra pomerne rozsiahla, preto uvedieme len tie jeho najvýznamnejšie kompetencie. Samotné riadenie a koordináciu aktivít príslušného okresného úradu implementuje prostredníctvom interných opatrení.

Takisto podpisuje vyhlášky. Pri ilustrovaní vládneho vestníku ich však samotné okresné úrady príliš často nevydávajú. Môže konať pred súdom, prípadne poveriť vybraného zamestnanca, aby ho zastúpil v procesnom konaní. Dôležitým bodom však je schvaľovanie ročného pracovného a finančného harmonogramu. V rámci tejto povinnosti zostavuje odhadový pracovný výkon svojich úradníkov a zároveň odhaduje približné ročné výdavky. Práve tento bod môžeme hodnotiť ako kľúčový aj v nadväznosti na problematiku právnej subjektivity, ktorú sme rozoberali v predchádzajúcej kapitole. Významnými kompetencia najmä v čase pandémie boli riadenie okresného krízového štábu. Prípadne prednostovia okresných úradov v krajských mestách mali ešte dôležitejšie postavenie, kedy stáli na čele krízového orgánu celého kraja. Okrem iného sa vo všeobecnosti prednosta usiluje o kontinuálne plnenie úloh miestnej štátnej správy, kreuje adekvátne podmienky pre realizáciu agend jednotlivých odborov a iné (MV SR, 2023).

Elementárnym mechanizmom, prostredníctvom ktorého sa dosadzujú do štruktúr štátnej správy prednostovia je menovaním vlády na návrh ministra vnútra. Takáto personálna procedúra sa aplikovala od začiatku existencie aktuálnej činnosti miestnej štátnej správy na Slovensku. Hoci bola už od samého začiatku kritizovaná odbornou verejnosťou. Niektorí z prednostov vydržali vo svojej funkcii od 2013 až do 2020. Ani zákon o štátnej službe z roku 2017 nomináciu a obsadzovanie pozícií nezmenil (Prachárová, 2019). S novým druhom dosadzovania prednostov prišla až vládna koalícia na čele s OĽANO v roku 2020. Vytvorili zoznam s navrhovanými kandidátmi, pri ktorých mohli občania pripomienkovať ich bezúhonnosť (MV SR, 2020a). Zoznam kandidátov bol rôznorodí, pričom išlo aj o neúspešných kandidátov z parlamentných volieb, resp. iné osoby blízke k stranám vládnej koalície. Samozrejme takýto mechanizmus nie je možné považovať za profesionálny a vhodný. Ide o kľúčovú osobu v hierarchii okresného úradu, do ktorej pôsobnosti spadajú významné úlohy. Preto nie je možné, aby na takejto pozícii vyselektovaní ľudia na základe akejkolvek politickej príslušnosti alebo akomsi verejnom výbere na základe anonymných komentárov a recenzií.

Aj po prvom kole zmien na čele okresných úradov a vymenovaní 53 nových prednostov a vlnе kritiky odbornej verejnosti vládna garnitúra na čele s OĽANO trvala na ďalších zmenách na pozícii prednostov. Hoci v niektorých prípadoch skutočne brali ohľad

na podnety od občanov, ktoré poukazovali na nedostatočnú morálnu stránku kandidáta a v mediálnom priestore tento mechanizmus označovali za efektívny, v ďalšom kole sa napokon rozhodli pre významnú zmenu. Nasledujúcich 12 prednostov bolo vymenovaných vládou na základe výsledkov výberových pohovorov, ktoré predstavujú ďalší mechanizmus aplikovaný pri obsadzovaní najvyšších pozícií na okresných úradoch. Nároky na uchádzačov spočívali v trojročnej praxi s riadením a koordinovaním minimálne 15-členého kolektívu, dvojročnými skúsenosťami s prácou vo verejnej správe a morálnou bezúhonnosťou. Rozhodujúcu komisiu tvorila odborná komisia pozostávajúca z vedúcich zamestnancov ministerstva vnútra a úradu vlády, pričom boli prizvané aj neziskové organizácie (MV SR, 2020b).

Priebeh a nové mechanizmy nám ukázali viacero kľúčových faktorov. Na jednej strane práve vládna strana OĽANO, do ktorej gescie patrilo ministerstvo vnútra, doplatila na nepostačujúce regionálne, okresné a lokálne štruktúry a celkovo nedostatočnú personálnu základňu. V tomto kontexte nechceme naznačiť, že by mali odmeniť postom prednostu svojich straníckych kolegov. Avšak, ak by mali dostatočne erudovaných straniek aj v jednotlivých regiónoch, pomohlo by im to pri hľadaní vhodného prednostu, prípadne kandidátov na tento post. Na strane druhej môžeme pozitívne hodnotiť, že vytvorili určitú a dúfajme novú tradíciu v podobe výberových konaní, ktoré sú využívané aj v západnej Európe na obsadzovanie vedúcich štátnych zamestnancov v rámci rôznych dekoncentrovaných orgánov. Dokonca v závislosti od administratívnej tradície aj vo viacerých ústredných subjektoch štátnej správy. Bude preto zaujímavé sledovať, aký trend sa zachová a bude uplatňovať v budúcnosti.

Záver

Okresné úrady na Slovensku od roku 2013 naplňajú významnú funkciu v podobe sprostredkovateľov mnohých verejných služieb, inštitúcií implementujúcich štátne politiky v odľahlých regiónoch, či úradov zberajúcich sa a spracúvajúcich široké množstvo spoločenských databáz. Na ich súčasnom mieste sa aj napriek mnohých obštrukciám spôsobených realizáciou reformy ESO v štruktúrach štátnej správy podarilo etablovať. Hoci stále existuje významným predpoklad na ich samotné zrušenie, prípadne diametrálne

odlišne na signifikantné posilnenie ich pôsobnosti a formovaní modelu miestnej štátnej správy smerom k oddelenému modelu.

V rámci predkladaného príspevku sme poukazovali na tri ťažiskové nedostatky. Prvým z nich boli detašované pracoviská odborov (úradov). Vo svojej podstate ide o pragmatický inštitút, avšak nie príliš často využívaný v kontexte rozširovania a zužovania organizačnej štruktúry okresných úradov. V tomto kontexte sa prakticky neustále vyskytujú okresy, v ktorých sa prejavuje eskalujúci dopyt po vybraných službách. Fyzické a právnické osoby však musia navštevovať vzdialenejšie okresné úrady, spravidla druhého typu. V tomto kontexte by sme navrhovali optimalizovať rozdelenie a lokalizáciu jednotlivých detašovaných pracovísk na okresných úradoch. Ministerstvo vnútra totižto disponuje rôznymi dátami, ktoré sme aj použili v predkladanom príspevku (napr. Tomečko, 2021) a mohli by mať úžitok aj pri reorganizačných procesoch.

Ďalší nedostatok predstavovalo obstarávanie rutinných administratívnych tovarov. V tomto kontexte pretrváva vážny stav, pri ktorom sú zodpovednými subjektami Centrá podpory, avšak v niektorých prípadoch môžu poverovať okresné úrady. Absencia bežných kancelárskych položiek spôsobuje opakujúce sa predpoklady na vznik nečinnosti jednotlivých odborov okresných úradov. Takáto situácia nesie bezpochyby následky na poskytovanie verejných služieb. Ide pritom o jednoduché procesy, ktoré by dokázal okresný úrad prostredníctvom príslušného prednostu alebo organizačného oddelenia zaobstarávať. V tomto kontexte by opäť predstavoval účinný nástroj umožnenie zaobstarávania administratívnych potrieb vo vybranej stanovenej výške, ktorá by napr. v ročnom horizonte nepredstavovala sumu 3 až 5 tisíc eur.

Posledným problematickým bodom, ktorý bol uvedený v predkladanom príspevku predstavovali nominácie a dosadzovanie samotných prednostov okresných úradov. Ako sme uviedli v kapitole 2, spôsobov výberu vrcholových predstaviteľov miestnych orgánov štátnej správy sme zaznamenali viacero. Prednosta zohráva pri výkone a plnení úloh štátnej správy dôležitú úlohu. V tomto bode je zaujímavým mechanizmom, ktorý odráža viaceré moderné trendy dosadzovanie prednostov prostredníctvom výberových konaní. Ide o formu, akou sa v rôznych depolitizovaných systémoch štátnej správy (napr. Veľká

Británia) obsadzujú viaceré vrcholové posty. V tomto kontexte by práve zachovanie nového modelu pre výber prednostov predstavovalo vhodnú formu ako budovať potrebnú stabilitu a odbornosť na okresných úradoch.

Literatúra

- [1] CEPEK, B. et al. 2018. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 496 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- [2] CIRNER, M. 2013. *Reforma štátnej správy ESO – Návrat k centralizácii verejnej správy na Slovensku?* In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“*. Košice: UPJŠ, 2013. s. 64 – 75. ISBN 978-80-8152-061-7.
- [3] GRAY, A. – JENKINS, B. 1995. *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?* In: *Public Administration*, 73, 1995. ISSN 1467-9299, s. 75 – 99.
- [4] HRTÁNEK, L. 2013a. *Model optimálneho fungovania štátnej správy*. Bratislava: Eurokódex, 2013. 200 s. ISBN 978-80-89447-78-7.
- [5] HRTÁNEK, L. 2013b. *Analýza reformy verejnej správy ESO*. In: *Justičná revue*. roč. 8, č. 9, 2013. ISSN 1335-6461, s. 1037 – 1049.
- [6] JONÁKOVÁ, T. 2015. *Exkurs do problematiky organizace územní samosprávy v Evropské unii*. In: FIALA, Z. – ZPĚVÁK, A. – JONÁKOVÁ, T. – NOVOTNÝ, V. 2015. *Evropská veřejná správa*. Praha: Univerzita J. A. Komenského, 2015, s. 219 – 276. ISBN 978-80-7452-110-2.
- [7] KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor, 2016, s. 70 – 213. ISBN 978-80-969133-8-1.
- [8] KOŠIČIAROVÁ, S. 2022. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 494 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
- [9] KÚTIK, J. – KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011, s. 204. ISBN 978-80-89396-53-4.
- [10] MV SR. 2020a. *Vláda vymenovala 53 nových prednostov okresných úradov, majú byť garantmi očisty miestnej štátnej správy od korupcie*. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-7&sprava=vlada-vymenovala-53-novych->

prednostov-okresnych-uradov-maju-byt-garantmi-ocisty-miestnej-statnej-spravy-od-korupcie

- [11]MV SR. 2020b. Vláda vymenovala nových prednostov 12-tich okresných úradov. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=vlada-vymenovala-novych-prednostov-12-tich-okresnych-uradov>
- [12]MV SR. 2023. *14 Smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky*. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?vnutorna-organizacia-okresneho-uradu>
- [13]PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. et al. 2021. *Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda*. 3. vyd. Praha: Leges, 2021. 536 s. ISBN 978-80-7502-506-7.
- [14]PRACHÁROVÁ, V. – KAČUR, J. 2018. *Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte miestnej štátnej správy*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2018, 48 s. ISBN 978-80-899571-4-9.
- [15]PRACHÁROVÁ, V. 2019. *Budovanie odbornosti na okresných úradoch – čo zmenil nový zákon o štátnej službe?* Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2019, 52 s. ISBN 978-80-973347-3-4.
- [16]PRUCHA, P. 2018. *Místní správa*. Brno: Masarykova Univerzita, 2018, s. 11 – 35. ISBN 978-80-210-9007-1.
- [17]ROSENBLOOM, D., H. 2014. *Normative Perspectives on the State*. In: *Public Administration and the Modern State*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2014, 24 s. ISBN 978-1-349-49382-1.
- [18]ŠAMALÍK, P. – HORVÁTH, P. 2022. *The Scope of the Local State Administration in Slovakia During the Pandemic of COVID-19*. In: *Challenges of the Contemporary Global Crises*. Bologna: Filodiritto Publisher, 2022. s. 131 – 140. ISBN 979-12-80225-38-2.
- [19]ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 206 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- [20]TOMEČKO, O. 2021. *Správa o stave verejnej správy za rok 2020*. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=ministerstvo-vnutra-zverejnilo-spravu-o-stave-verejnej-spravy-za-rok-2020>.
- [21]VALEŠ, L et al. 2006. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 244 s. ISBN 80-7380-010-1.

[22] Zákon 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy

Príspevok je výstupom projektu FPPV-09-2023: Analýza pôsobnosti a organizácie miestnej štátnej správy v podmienkach Slovenskej republiky.

Kontakt

PhDr. Peter Šamalik

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra politických vied

Bučianska 4/A, 917 01 Trnava

Slovenská republika

samalik1@ucm.sk

NOVÉ IMPULZY PRO REGIONY EVROPSKÉ UNIE

NEW IMPULSES FOR THE REGIONS OF THE EUROPEAN UNION

Anna Václavíková

Abstrakt:

Příspěvek se věnuje problematice regionů, které trpí nedostatkem kvalifikovaných pracovních sil a dopady demografických změn. Komise EU hledá nástroje, jak těmto regionům pomoci a jak zabránit odlivu mladých lidí z těchto regionů.

Klíčová slova:

Regiony, pracovní síly, demografické změny, Evropská unie

Abstract:

The contribution is devoted to the problem of regions suffering from a lack of qualified labor and the effects of demographic changes. The EU Commission is looking for tools to help these regions and to prevent the outflow of young people from these regions.

Key words:

Regions, workforce, demographic changes, European Union

Úvod

Evropské regiony čelí v současné době velkým výzvám, jako je změna demografické struktury populace, úbytek pracovních sil a nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Pro uspokojení požadavků a potřeb trhu práce je nezbytné rozvíjet mechanismy podpory talentů, které zajišťují efektivní vzdělávání, podporují talentované jedince a rozvíjejí a přetvářejí trhy práce.¹

¹ Mapa stránek CEBRE. Dostupné z: <https://cebre.cz/sitemap>

Evropa talentů

V Evropě je mnoho talentovaných lidí. Je však třeba je podporovat, a to tím spíše, že EU prochází významnou demografickou transformací. Celkově populace v EU stárne a porodnost od 60. let 20. století neustále klesá. Několik regionů v EU čelí problému intenzivního odchodu své mladé a kvalifikované pracovní síly. Podpora je potřebná zejména v regionech, které trpí citelným úbytkem pracovní síly a nízkým podílem osob s terciárním vzděláním, a v regionech, z nichž odcházejí mladí lidé.

V současné době se v Evropě diskutuje o budoucnosti práce a ekonomického růstu a klíčovými tématy jsou proto mechanismus podpory talentů, past rozvoje talentů, inteligentní adaptace regionů na demografickou transformaci a perspektivy rozvoje talentů do roku 2030. Tyto otázky jsou dnes klíčové pro udržení konkurenceschopnosti Evropy na globálním trhu práce a pro zajištění udržitelného růstu.²

Pokud nebude tato transformace řešena, povede k novým nebo prohlubujícím se územním rozdílům z důvodu stárnutí regionů a jejich zaostávání v počtu a dovednostech pracovních sil. **Může se tak změnit demografická struktura Evropy**, a tím ohrozit odolnost a konkurenceschopnost EU. Ubývající pracovní síla je tak zároveň demografickým, ekonomickým a sociálním fenoménem.

Z tohoto důvodu Komise spouští „mechanismus podpory talentů“. Mechanismus je představen ve **Sdělení EK o využívání talentů v evropských regionech**, přičemž se jedná o první klíčovou iniciativu v roce 2023, která má podpořit tzv. **Evropský rok dovedností**,³ který taktéž iniciovala Komise, s cílem dát nový impuls změnám kvalifikace a prohlubování dovedností. Jedná se o individualizovaná, lokální a vícerozměrná řešení, včetně využití stávajících fondů a iniciativ EU k podpoře regionů nejvíce postižených uvedenými změnami.

² Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/17-01-2023-harnessing-talent-in-europe-a-new-boost-for-eu-regions_cs

³ Dostupné z: <https://euroskop.cz/2022/10/19/komise-zahajila-praci-na-evropskem-roku-dovednosti/>

Tento mechanismus pomůže evropským regionům postiženým zrychleným úbytkem obyvatelstva v produktivním věku školit, udržet si a přilákat **lidi s dovednostmi a kompetencemi potřebnými k řešení dopadu** demografické transformace. **Kombinace mnoha demografických trendů vedla v minulosti ke zmenšování populace v produktivním věku.** Nyní se očekává se, že po poklesu o 3,5 milionu lidí v letech 2015 až 2020 se počet obyvatel EU v produktivním věku bude v příštích letech a desetiletích dále snižovat a do roku 2050 ztratí dalších 35 milionů osob. Úbytkem obyvatelstva v produktivním věku a zároveň nízkým podílem osob s vysokoškolským vzděláním nebo negativní mobilitou obyvatelstva ve věku 15–39 let je **vážně zasaženo 82 regionů** v šestnácti členských státech (téměř 30 % obyvatelstva EU).⁴

Ve sdělení se rozlišují dvě kategorie regionů ohrožených tímto rizikem, žije v nich až 30 % obyvatelstva EU:

První skupinu tvoří 46 regionů, které do „pasti rozvoje talentů“ již spadly. Tyto regiony se potýkají se zrychlujícím se poklesem počtu obyvatel v produktivním věku a nízkým podílem osob s vysokoškolským vzděláním. Údaje se týkají období od roku 2015 do roku 2020. V důsledku nedostatečného rozvoje dovedností je pro tyto regiony obtížné inovovat a zlepšovat svou produktivitu. V těchto regionech žije 16 % obyvatelstva EU. Většina z nich je hospodářsky méně rozvinutá než zbytek EU a jejich HDP na obyvatele činí přibližně 64 % průměru EU. Na 31 % jejich obyvatelstva žije ve venkovských oblastech, zatímco v celé EU to je průměrně 21%.

Druhou skupinu tvoří 36 regionů, u nichž hrozí, že do „pasti rozvoje talentů“ spadnou v budoucnosti. Tyto regiony jsou vážně zasaženy odlivem obyvatelstva ve věku 15–39 let, a proto hrozí, že nebudou mít dovednosti potřebné k zajištění svého hospodářského a sociálního rozvoje. Tato skupina představuje 13 % obyvatelstva EU.

Zmíněné regiony se potýkají s řadou specifických strukturálních problémů, neefektivností trhu práce, systémem vzdělávání, odbornou přípravou a vzděláváním

⁴Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/17-01-2023-harnessing-talent-in-europe-a-new-boost-for-eu-regions_cs

dospělých, ale také nízkou výkonností v oblasti inovací, veřejné správy nebo rozvojem podnikání i malou dostupností služeb.⁵

Pokud se tento proces nebude řešit, způsobí nové a rostoucí územní rozdíly, protože regiony stárnou a zaostávají z hlediska velikosti a dovedností svých pracovních sil. Změna demografického prostředí Evropy omezí odolnost a konkurenceschopnost EU jako celku a ohrozí soudržnost a je potřeba konat, aby se předešlo vzniku nových územních rozdílů v EU a prohlubování těch stávajících. Mezi tyto problémy patří nejen tolik uváděné stárnutí a zároveň úbytek obyvatelstva, pokles počtu obyvatel v produktivním věku, ale stále více probíhající nárůst územních rozdílů, včetně prohlubujících se rozdílů mezi městem a venkovem. V této souvislosti se objevuje také otázka, zda jsou tyto změny jen přechodné či již trvalé a nenávratné.

Mechanismus podpory talentů je důležitý pro efektivní využití potenciálu v oblastech, které se snaží rozvíjet a udržet vysokou kvalitu pracovních sil. Tento mechanismus zahrnuje různé aktivity, které mají za cíl udržovat talentované jedince v regionech. Kromě toho může mechanismus podpory talentů také pomoci s identifikací klíčových oblastí, ve kterých jsou potřeba zlepšení a investice, aby se regiony mohly přizpůsobit novým ekonomickým a technologickým trendům.

Past rozvoje talentů

Přestože je mechanismus podpory talentů důležitý, regiony mohou narazit na překážky, které jim brání v dosažení svých cílů. Jednou z takových překážek je **past rozvoje talentů**. Past rozvoje talentů se vyskytuje tam, kde regiony nejsou schopny plně využít svůj lidský kapitál kvůli různým důvodům, jako jsou nedostatečné zdroje, špatná organizace nebo nedostatečné investice do vzdělávání a rozvoje lidí. Některé z těchto regionů již do „pasti rozvoje talentů“ spadly, jiným toto nebezpečí hrozí v blízké budoucnosti.⁶

⁵Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/17-01-2023-harnessing-talent-in-europe-a-new-boost-for-eu-regions_cs

⁶ Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/tema/7863915.html>

V mnoha evropských zemích existují specifické programy a iniciativy, které mají za cíl podporovat rozvoj talentů. Tyto programy se zaměřují na rozvoj kvalifikací, mezioborové vzdělávání a rozvoj specifických dovedností a schopností. Například program Erasmus+ podporuje mobility studentů, učitelů a výzkumných pracovníků v rámci Evropy, aby se posílila spolupráce mezi evropskými vysokými školami a podniky. V rámci programu Erasmus+ jsou také poskytovány granty pro projekty spolupráce mezi vysokými školami a podniky. V některých evropských zemích je past rozvoje talentů přímou součástí národního vzdělávacího systému. Například v Německu existuje řada různých programů a iniciativ, které podporují rozvoj talentů v různých oblastech a odvětvích. V Anglii a Walesu funguje program National Talent Retention Scheme, který pomáhá zaměstnavatelům nalézt a udržet si talenty v oblastech s vysokou nezaměstnaností.

Mechanismus podpory talentů

Komise vytvořila mechanismus podpory talentů založený na osmi pilířích:⁷

1. **V roce 2023 zahajila EK nový pilotní projekt** s cílem pomoci regionům, kterým hrozí „past rozvoje talentů.“ Cílem je vypracovat a realizovat individualizované a komplexní strategie a příslušné projekty se zaměřením na odbornou přípravu, na získání a udržení kvalifikovaných pracovníků. Pilotní regiony obdrží podporu na základě otevřené výzvy.
2. Od roku 2023 je také spuštěna **nová iniciativa „Inteligentní adaptace regionů na demografickou transformaci,“** opět na pomoc regionům s vyšší mírou odlivu mladých lidí, aby reagovala na danou situaci a mohlo se investovat do rozvoje talentů prostřednictvím individuálně uzpůsobených lokálních politik. Regiony, které tuto pomoc získají, budou vybrány na základě otevřené výzvy.
3. Z „**Nástroje pro technickou podporu**“ (TSI) obdrží členské státy na rok 2023 podporu při reformách na celostátní i regionální úrovni nezbytných k řešení úbytku obyvatelstva v produktivním věku, nedostatku dovedností a k tomu, aby dokázaly reagovat na potřeby místních trhů.

⁷ Dostupné z: <https://www.dzs.cz/clanek/eu-podpori-regiony-ktere-maji-problem-s-udrzenim-talentu>

4. Programy **politiky soudržnosti** a mezuregionální inovační investice mají za úkol stimulovat inovace a pomoci vytvářet kvalifikovaná pracovní místa a takto přispět ke zlepšení možnosti udržet talenty v těchto regionech, a navíc přilákat nové.
5. V rámci „**Evropské městské iniciativy**“ je vyhlášena nová výzva pro opatření k lokálním řešením řízených městy s úbytkem obyvatel. Řešení se zaměří na výzvy spojené s rozvojem, udržením a přilákáním kvalifikovaných pracovníků.
6. **Iniciativy EU**, které podporují rozvoj talentů, budou **propagovány na zvláštních webových stránkách**. Zainteresované regiony tak získají lepší přístup k informacím o politikách EU v oblastech, jako je výzkum a inovace, odborná příprava, vzdělávání a mobilita mládeže.
7. **Předpokládá se, že bude probíhat výměna zkušeností a šíření osvědčených postupů**: regiony budou moci zřizovat tematické a regionální pracovní skupiny, které se budou zabývat konkrétními profesními nebo územními problémy.
8. Budou dále rozvíjeny **analytické znalosti** potřebné k podpoře politik v oblasti regionálního rozvoje a migrace.

Kromě zmíněných faktorů, jako je demografická transformace a inteligentní adaptace regionů, existují i další faktory, které budou mít vliv na vývoj talentů a jejich uplatnění v budoucnosti.

Perspektivy rozvoje talentů do roku 2030

Jaké jsou perspektivy rozvoje talentů do roku 2030? Výzkumy ukazují, že až 375 milionů pracovních míst může být ohroženo do roku 2030 automatizací. Tento trend bude mít zásadní dopad na požadavky na pracovní sílu, protože firmy budou potřebovat zaměstnance s novými a sofistikovanějšími dovednostmi. Mezi tyto faktory patří například digitalizace a automatizace práce, změny v požadavcích na pracovní sílu a potřeba celoživotního vzdělávání.⁸

⁸⁸ Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/tema/7863918.html>

Digitalizace a automatizace práce jsou procesy, které rychle pokračují a v mnoha odvětvích již nahrazují manuální práci. Tento trend bude pravděpodobně pokračovat, což bude mít významné dopady na pracovní trh a rozvoj talentů. Mnoho lidí se obává, že budou své práce ztrácet kvůli tomu, že stroje a umělá inteligence budou mít schopnost plnit stále více úkolů. Nicméně, digitalizace a automatizace také vytváří nové pracovní příležitosti a umožňuje rozvoj nových dovedností. Například v oblasti robotiky a umělé inteligence bude stále více potřeba odborníků s vysokou kvalifikací.

Dalším faktorem, který bude mít vliv na rozvoj talentů, je změna požadavků na pracovní sílu. Budoucnost práce bude vyžadovat nové a specifické dovednosti. Například v oblasti informačních technologií budou potřeba odborníci s dovednostmi v oblasti kybernetické bezpečnosti, datové analýzy a programování. V oblasti ekonomiky a obchodu bude důležitá schopnost pracovat v mezinárodním prostředí a ovládat více jazyků.

Závěr

Vzhledem k těmto změnám bude potřeba, aby se vzdělávací systémy přizpůsobily a poskytly lidem potřebné dovednosti. Celoživotní vzdělávání bude stále důležitější a bude nutné, aby lidé neustále rozvíjeli své schopnosti a udržovali krok s rychle se měnícím pracovním prostředím. V této oblasti bude mít klíčovou roli vzdělávací systém, který by měl být flexibilní a schopný reagovat na aktuální potřeby trhu práce.

Rozvoj talentů bude i nadále důležitým tématem pro evropské regiony i do budoucna. Do roku 2030 bude pravděpodobně stále větší potřeba talentovaných jedinců v oblastech jako umělá inteligence, digitální technologie, zdravotnictví a životní prostředí.

Na závěr lze tedy říci, že úspěšná podpora talentů v evropských regionech je klíčová pro dosažení jejich konkurenceschopnosti a úspěšnou adaptaci na budoucí výzvy. Je nezbytné, aby se aktéři v oblasti vzdělávání, průmyslu a veřejného sektoru spojili a společně pracovali na tom, aby umožnili talentům vyniknout a dosáhnout svého plného potenciálu.

Pro dosažení této podpory jsou nezbytné koordinované akce všech zúčastněných aktérů, ať už jsou to vlády, univerzity, průmyslové subjekty nebo samotní jednotlivci. Kromě toho je také nutné brát v úvahu regionální rozdíly a potřeby a upravit podporu talentů podle konkrétní situace daného regionu.

Literatura

- [1] Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/17-01-2023-harnessing-talent-in-europe-a-new-boost-for-eu-regions_cs
- [2] Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/tema/7863915.html>
- [3] Dostupné z: <https://www.dzs.cz/clanek/eu-podpori-regiony-ktore-maji-problem-s-udrzenim-talentu>
- [4] Dostupné z: <https://euroskop.cz/2022/10/19/komise-zahajila-praci-na-evropskem-roku-dovednosti/>
- [5] Mapa stránek CEBRE. Dostupné z: <https://cebre.cz/sitemap>
- [6] Dostupné z: <https://www.kurzy.cz/tema/7863918.html>

Kontakt

doc. PhDr. Anna Václavíková, CSc.
Slezská univerzita Opava
Fakulta veřejných politik
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo nám. 14
746 01 Opava
Česká republika
anna.vaclavikova@fvp.slu.cz

SOUČASNÉ VÝZVY PRO VEŘEJNOU SPRÁVU

CURRENT CHALLENGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Lucie Kamrádová

Abstrakt:

Současná globalizovaná společnost se neustále potýká s kritickým pohledem, na jakýkoliv výkon povolání, které se týká státu, státního aparátu i veřejné správy. Nejedná se o trend, který by byl novým specifikem společnosti, je to pouze faktor, který se objevuje na základě neomezeného množství informací a současných informačních kanálů. Společnost má mnohem více prostoru pro to, aby si mohla sdělovat své zkušenosti s výkonem úřadů a jejich úředníků, přičemž média stále poukazují na neschopnost a chyby se kterými se “běžná” společnost setkává. Bohužel se v tomto ohledu potvrzuje, že negativní zprávy jsou sdělovány mnohem častěji, než zprávy pozitivní (více lidí se shodne v tom, co je špatně než v tom, co je dobře). Cílem příspěvku je v primární rovině poukázat, na pozitivní přínos veřejné správy, která je v současné době moderní manažersky řízenou organizací, ale rovněž na náročnost tohoto povolání z pohledu akademického, právního a v neposlední řadě sociálního.

Klíčová slova:

Veřejná správa, úředníci, právo, organizace.

Abstract:

The current globalized society deals with a critical view on any profession connected to the state or public administration all the time. It is not a specifically new trend in the society. It is more a factor that has appeared because of the unlimited amount of information and current information channels. The society has much more room to interchange experience concerning the work of public administration officers during the execution of state administration. The public media point out the errors and inadequacies that the civil society encounters all the time. Unfortunately, it has been showing, in this regard, that negative news is conveyed much more often than the positive (more subjects can agree on what is

wrong than what is right). The aim of this paper is, firstly, to show that administrative bodies act in a positive way during the performance of state administration, which has become a modern and expertly run organization. Secondly, it aims to show the difficulty of this profession from the academic, legal and social point of view.

Key words:

Public administration, officials, law, organization.

Úvod

Proces transformace veřejné správy po roce 1989 zapříčinil rozklad společnosti v rovině pohledu na výkon úřednického aparátu a opomněl, že staré zákony a centralizovaná byrokratická správa již neplatí. Naopak, byla a stále je nahrazována kvalifikovanými zaměstnanci s úřednickými zkouškami a vysokou odborností, která je předpokladem pro vykonávání tak náročného zaměstnání, vytvářející prostor pro samostatně uvažující odborníky, kteří jsou v mnohých případech omezováni zákonem, aniž by to laická veřejnost brala v úvahu.

Obecně můžeme poukázat na fakt, že veřejná správa a její součásti (tedy i úřednický aparát), jsou nedělitelným prvkem společnosti 21. století. Tato společnost je pak ovlivňována, limitována a formována mnohými faktory mezi něž patří politické, kulturní, sociální, demografické, komunikační, technické, organizační, personální aj. Výčet těchto a jiných faktorů je pro vývoj nejen veřejné správy důležitý, a proto společnost jak laická, tak veřejná na ně musí brát zřetel. Králík a Kútík hovoří o tom, že právě jednou z klíčových podmínek fungování veřejné správy je personální kvalifikace a morální odpovědnost všech aktérů veřejné správy, která je manažersky řízenou organizací¹

¹ Králík, J., Kútík, J. (2013) Kontrolný systém a jeho susystémy vo verejnej správe. Plzeň, Czech Republic: Aleš Čeněk.

Teoretická východiska

V první řadě je pro potřeby článku důležité vymezit pojmový aparát, který s uvedeným článkem pracuje. Mezi tyto pojmy patří především veřejná správa, státní správa, územní samospráva, centralizace, národní výbory.

Veřejnou správu můžeme obecně pro potřeby tohoto textu charakterizovat jako činnost související s poskytováním veřejných služeb, ale také řízením veřejných záležitostí na místní i centrální úrovni a zajišťování záležitostí ve veřejné správě. Lacina ovšem hovoří o tom, že postavení a obecná charakteristika veřejné správy není vůbec jednoduchá a záleží konkrétně na autorech, jak se ztotožní s uvedenou problematikou. Pohledy jsou různé. Dle Laciny totiž hranice mezi tím, co je veřejné, a co je soukromá správa, jeví mnohdy jako velmi nejasná². Lze říci, že veřejná správa je činnost nezbytně spojená s existencí státu a práva.

Státní správou se rozumí v obecné rovině činnosti státu prováděné buď přímo státními orgány, či jinými orgány, kterými stát tyto orgány pověřil (jedná se především o ministerstva, státní fondy či územní orgány státní správy).

Pro územní samosprávu je charakteristické decentralistické pojetí řízení. Její charakteristika je založena především na výkonu veřejné správy v přenesené působnosti samosprávnými veřejnosprávními korporacemi. Obecně se setkáváme se samosprávou zájmovou (profesní) a územní. Mezi pozitiva územní samosprávy patří v primární rovině hlavně výkon co nejbližší občanovi – klientovi.

Principy centralizace a decentralizace jsou charakteristické pro fenomén modernizací jednotlivých veřejných správ obecně. Podstatou centralizace je výkon, proces, nebo způsob řízení z jednoho centra, tj. ústředí. V řízení státu je to v podstatě princip, při němž se často politická moc a zodpovědnost přenáší z místních, národních a regionálních institucí a orgánů obvykle na centrální orgány státu.

² Lacina, K. at al. (2006) Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností. Praha, Czech Republic: Vysoká škola finanční a správní o.p.s.

Pojem národní výbory ani tak nesouvisí s problematikou článku a řízení ve veřejné správě, ale souvislost směřuje s vývojem veřejné správy na území současné České republiky. Dle autorky článku by tedy bylo vhodné tento pojem v základní rovině charakterizovat. Obecně lze národní výbory charakterizovat jako orgán československé státní správy na úrovni obce, města, městského obvodu, okresu, kraje nebo země. Měly své formálně volené orgány a existovaly na území současné České republiky od roku 1945-1990.

Vývoj „demokratické“ veřejné správy

Hlavní milník pro vytvoření moderní demokratické veřejné správy byl rok 1989 a pád komunistického režimu v mnoha zemích, stejně tak, jako v současné České republice (do roku 1993 byla součástí Československého federativního státu). V tomto a následujících letech započala transformace mnohých států k celkové demokratizaci veřejné správy. Pro současnou Českou republiku (dále jen ČR) to znamenalo především dynamický vývoj v oblasti územní správy. Národní výbory plnily funkci územní moci a po roce 1990 byly nahrazeny územní samosprávou, která měla na území ČR dlouholetou tradici (od roku 1849 až 1938 byla prakticky nezměněna). Od samého počátku novodobé transformace obsahovala obecní samospráva také výkon určitých funkcí státní správy v přenesené působnosti (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)). Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady mající povahu orgánů státní správy. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. Celkovou reformu veřejné správy v ČR můžeme tedy rozdělit do dvou fází. Charakteristické a stěžejní pro první fázi, bylo zavedení vyšších územně samosprávných celků, a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., tento zákon však pouze územně vymezil kraje, nikoliv jejich kompetence (bylo ustanoveno 14 krajů včetně hlavního města Prahy). Ty byly stanoveny až v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Druhá fáze reformy pak byla zaměřena hlavně na změnu uspořádání státní správy i na okresním stupni. Ta měla hlavní podstatu jednak z decentralizačního a dekoncentračního charakteru reformy veřejné správy, jednak z potřeby změny dosavadního územního uspořádání výkonu státní správy založeného rovněž na okresní úrovni již v roce 1960. Výsledkem druhé fáze reformy bylo tedy vytvoření obcí s

pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (zákon č. 314/2002 Sb.).

Management ve veřejné správě

V mnohých západních zemích bylo ještě v šedesátých a sedmdesátých letech běžné, že výkon státní správy byl nekompromisně a pevně spjat s právem. Teprve postupnou modernizací jednotlivých veřejných správ se do popředí dostaly různé manažerské teorie, které jsou modifikovaně využívány až do současnosti. Tento krok byl zásadní změnou, která si mimo jiné rovněž vynutila transformaci koncepcí profesního vzdělávání volených představitelů územní samosprávy a pracovníků státní správy, municipálních a regionálních úřadů. Jak již bylo zmíněno reformy veřejné správy probíhaly na evropském kontinentu od šedesátých let až do současnosti, ovšem v tomto případě kontinentální Evropa zaostávala za Spojenými státy americkými a Kanadou, kde manažerské metody v podobě tzv. city managementu aplikovaly již ve 30. letech 20. století.

Jaké jsou tedy důvody, které vedly k podstatnějšímu uplatnění manažerských metod v současných evropských veřejných správách? Obecně můžeme hovořit o tom, že šlo o postupný proces, který zasáhl nejprve demokratickou část Evropy a následně se rozšířil do tzv. bývalého východního bloku. V průběhu zhruba posledních třiceti let byl na evropském kontinentu zaznamenán určitý odklon od tradičního pojetí výkonu správní činnosti, který byl charakterizován jako kontinentální systém veřejné správy. Tento tzv. vrchnostenský model jednoduše přestal vyhovovat nárokům kladeným dvacátým stoletím a turbulentně se měnící situací ve společnosti. Tento stav logicky vyústil v aplikaci moderních manažerských přístupů, které do té doby byly úspěšně aplikovány v soukromém, tedy podnikatelském sektoru. Za jeden z jevů, který se v součinnosti s touto situací objevil, lze považovat rozšíření pojmu “guvernantce” reflektující úsilí o celkovou demokratizaci, decentralizaci a dekoncentraci správní činnosti a k omezení pojmu “government”, který se z části spíše vztahuje k vrchnostenskému pojetí správy³.

³ Lacina, K. at al. (2006) Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností. Praha, Czech Republic: Vysoká škola finanční a správní o.p.s.

New public management

Koncepci New public managementu (dále jen NPM) dle mnohých autorů využívaly k reorganizaci veřejné správy mnohé evropské, v současné době členské státy Evropské unie. Stoupenci tohoto konceptu obvykle charakterizují NPM jako klíčový přístup pro budoucnost. Například Hughes mluví o tom, že *“tradiční model správy je nemoderní a je účinně nahrazován novým modelem řízení ve veřejné správě. Uvedená změna představuje paradigmatický posun od byrokratického modelu správy k tržnímu modelu řízení úzce spjatému s modelem osvědčeným ve veřejném sektoru. Manažerské reformy znamenají transformaci nejen systému řízení ve veřejné správě, nýbrž rovněž vztahů mezi trhem a vládou, vládou a byrokracií, byrokracií a občany”*⁴. Obecně do zásad tzv. NPM můžeme řadit tyto aktivity nebo uskutečněné reformní kroky:

- Aplikace zásad tzv. tři E – hospodárnost, efektivnost a účinnost, která byla ve své podstatě zapříčiněna také omezováním rozpočtů pro výkon veřejné správy.
- Omezení pravomocí státní správy.
- Debyrokratizace veřejné správy.
- Vytvoření a zkvalitnění systému monitorování a hodnocení činnosti správních úřadů a veřejné správy jako celku a jednotlivých úředníků.

Jako jeden z klíčových bodů transformace celého systému výkonu veřejné správy v reakci na NPM bylo zahájení průběžného zkvalitňování moderního pojetí profesního vzdělávání volených představitelů a úředníků, jež zahrnuje i osvojování prvků New Public Management. Zkušenosti z veřejné správy dokládají, že kvalitní dlouhodobé profesní vzdělávání volených představitelů a pracovníků úřadů veřejné správy bylo a je důležitým předpokladem pro účinnější a efektivnější výkon správních činností a současně cennou garancí jejich kreativity.

Total quality management

Jak v teoretické, tak praktické rovině se v současné době hovoří o uplatnění zásad tzv. úplného řízení kvality (dále jen TQM). Podobně jako tomu bylo u mnohých konceptů,

⁴ Hughes, Owen E. (1998) Public Management and Administration: An Introduction. New York: St. Martin's Press.

také TQM byl prověřen nejprve v podnikatelském sektoru, následně byl aplikován a modifikován na sektor veřejný. Ze zkušenosti víme, že s ním bylo nejprve experimentováno v Japonsku a následně USA a Kanadě. V devadesátých letech se rozšířil do evropských systémů, respektive podnikatelského sektoru. Můžeme tedy konstatovat, že se jedná o poměrně nový model. Podstatou konceptu je především úsilí o celkovou změnu chování organizace, všech jejích útvarů a každého pracovníka. Jde v podstatě o rozpracování dalších manažerských a marketingových teorií, které můžeme v podnikatelském sektoru nalézt pod pojmem marketingová kultura. Uvedený princip je tedy pro oblast řízení veřejné správy s primárním zaměřením na řízení samosprávných celků považován za vhodný, přestože má trochu odlišná specifika a cíle, než je tomu v podnikatelském sektoru. Lacina a kolektiv stanovuje ve své publikaci vzdělávání, že podstata aplikace zásad TQM je založena na čtyřech klíčových aktivitách, jimiž jsou především:

- Celková změna vztahu volených představitelů a úředníků k občanům, zejména jako ke klientům poskytovaných služeb. Ze strany volených představitelů územní samosprávy a úředníků veřejné správy jako celku, se předpokládá zvláště umění efektivní komunikace, účinného vyjednávání a empatie. Zdvořilé jednání úředníků s občany, jejich aktivní naslouchání požadavkům a potřebám obyvatel, jakož i připravenost operativně řešit problémy, s nimiž se na ně občané obracují. Tyto hodnoty se všeobecně pokládají za samozřejmou podmínku práce ve veřejné správě.
- Podstatné zvýšení důrazu, který je kladen na kvalitu veškerých služeb, které je často spojeno s vnitřní reorganizací správních úřadů tak, aby byly flexibilnější a vstřícnější k požadavkům a potřebám občanů. V podstatě jde svým způsobem o uskutečňování zásad marketingové kultury v podmínkách úřadu veřejné správy.
- Výrazné zdokonalování způsobů prezentace ústředních úřadů státní správy, samosprávných úřadů obcí a regionů, jejich zastupitelů, včetně úředníků v celostátních, regionálních i místních sdělovacích prostředcích. Důraz kladený dnes na prezentaci, si mimo jiné vyžaduje vypracovávání specifických metod

dlouhodobé komunikace představitelů veřejné správy s tiskem, rozhlasem a televizí, což je jedním z úkolů profesního vzdělávání.

- Rozvíjení co možná nejvyšší kvality komunikace volených představitelů a úředníků s občany, a tím praktické uplatňování zásad tzv. Citizen participation.

Současná praxe

Současné veřejné správy, které se skládají jak z výkonu státní správy, tak samosprávy, jsou propracovaným manažerským systémem. Sepjetí s právem již v dnešní moderní společnosti není překážkou k aplikaci nových manažerských metod a poznatků ze soukromého sektoru. Pomineme-li organizační uspořádání, které je vytvářeno mnohdy na tradicích a možnostech jednotlivých veřejných správ, můžeme obecně konstatovat, že všechny demokratické veřejné správy prošly reformou na základě principů tzv. 3E. Byly v nich využity ve větší či menší míře zásady NPM a TQM stejně tak, jako marketingových strategií. Moderní turbulentně se měnící společnost však vytváří na veřejné správy i na jejich představitele stále větší tlak směrem k otevřenosti vůči veřejnosti a zaměstnancům obecně. Proto jsou využívány v posledních desetiletích koncepty vytvořené a vznikající dlouhá léta výhradně v soukromém sektoru. Jedná se například o koncepty CSR (Corporate Social Responsibility) Work-Life Balance. Právě druhý zmíněný koncept je v dnešní době a zvláště ve veřejné správě hojně podporován.

Téma společensky odpovědných organizací se stává globálním fenoménem dnešní doby. Tento koncept vytvořený převážně pro soukromý sektor, který vnímá veřejnou správu jako odpovědného partnera v oblasti ekonomické stability, ochrany životního prostředí a sociálního rozvoje. Co tedy konkrétně znamená uvědomit si vlastní společenskou odpovědnost? Závazek organizace (úřadu) přispívat sociálnímu, ekonomickému a environmentálnímu rozvoji společnosti, a to nad úroveň požadovanou zákonem. CSR je koncept, s nímž se úřady otevřeně hlásí ke své spoluodpovědnosti za stav a chod společnosti a který vychází z předpokladu, že žádný úřad nefunguje pouze ve svých ekonomických vztazích, ale ovlivňuje také své okolí (komunitu, sociální situaci zaměstnanců apod.). A naopak zájmové skupiny ovlivňují úspěšnost úřadu. Jde zároveň o to, aby úřady nechápaly svou společenskou odpovědnost jen jako náhodné aktivity, ale

uskutečňovaly ji jako nedílnou součást všech aspektů své činnosti. Reálná odpovědnost úřadu či podnikatele k občanům, resp. zákazníkům, zaměstnancům, životnímu prostředí a dalším dotčeným subjektům je totiž tou nejpřirozenější filozofií dlouhodobě poctivého zajišťování veřejných služeb nebo podnikání. Závazek úřadu v tzv. trojí zodpovědnosti (ekonomická, sociální a environmentální oblast), může být prokazována například vyšší transparentností v rozhodování úřadu, zvýšením kompetentnosti úřadů, aktivnějším přístupem úřadu k řešení věcí veřejných.⁵

Pro oblast veřejné správy a jejího manažerského vedení je ale v současné době stěžejní, a v mnohých sférách diskutovaný přístup Work-Life Balance. Tento přístup se snaží v organizacích veřejné správy přizpůsobit možnosti výkonu tak, aby byl úředník spokojený a podával odpovědný výkon v zaměstnání směrem dovnitř (nadřízení, spolupracovníci i úřad) i ven (klient, občan).

Závěr

Cílem příspěvku bylo představit výkon veřejné správy se zaměřením na nové výzvy v této oblasti. Poukázat na to, že přestože je veřejná správa manažersky řízenou organizací, řídící se převážně zákonem, nemůže zapomínat na fakt, že lidský faktor je pro výkon a fungování veřejné správy nepostradatelný. Zjištěné závěry bychom mohli charakterizovat do několika stěžejních bodů:

- Demokratické státy prošly v posledních desetiletích v podstatě od šedesátých let dvacátého století značnými reformami.
- Reformy veřejných správ proběhly ve větší či menší míře na základech NPM a TQM.
- Moderní veřejné správy využívají manažerské a marketingové koncepty, které převážně vznikaly v soukromém (podnikatelském sektoru) a následně byly aplikovány do sektoru veřejného.

⁵ Pavlík, I. (2010) *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha, Czech Republic: Wolters Kluwer.

- Postavení úředníků a zaměstnanců ve veřejných správách upravují zákony a další nařízení.
- Zaměstnanci ve veřejné správě jsou povinni se dále vzdělávat, podléhají zvláštním právním předpisům.
- Současné veřejné správy se snaží využívat zkvalitnění pracovních podmínek na základě sladění pracovního a osobního života svých zaměstnanců. Stejně tak využívají nových konceptů k otevření úřadu pro komunitu, ve které žijí – využití konceptu CSR.
- Negativní i pozitivní pohled na výkon zaměstnanců ve veřejné správě do jisté míry ovlivňují také média.

Tyto body jsou jen částí celé problematiky, kterou se veřejná správa a celý systém zaměstnávání ve veřejné správě týká. Záleží na jednotlivých vládách, jak se k dané problematice postaví a jaký zvolí postup pro pozitivní pohled na celý systém fungování veřejné správy. Každý výkon však sebou nese také rizika, které se mohou v rámci realizace objevit. Je zřejmé, že celá problematika je mnohem složitější, než se na první pohled mnohým občanům zdá. Nelze jednoznačně vymezit, která veřejná správa funguje dobře a jak by měl vypadat dokonalý prototyp úředníka. A to z důvodu, že celý systém je založen na lidském faktoru, tedy lidech, kteří nepodávají vždy stejný výkon, přestože mají totožnou kvalifikaci a prostředky k výkonu.

Literatura

- [1] Hughes, Owen E. (1998) Public Management and Administration: An Introduction. New York: St. Martin's Press.
- [2] Králík, J., Kútik, J. (2013) Kontrolný systém a jeho susystémy vo verejnej správe. Plzeň, Czech Republic: Aleš Čeněk.
- [3] Lacina, K. at al. (2006) Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností. Praha, Czech Republic: Vysoká škola finanční a správní o.p.s.
- [4] Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.
- [5] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

[6] Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem.

Kontakt

Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik v Opavě

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo nám. 14

746 01 Opava

Česká republika

Lucie.kamradova@fvp.slu.cz

IS THE ECONOMY BETTER IN OPEN SELF- GOVERNMENT? CASE STUDY OF SLOVAK CITIES

HOSPODÁRI LEPŠIE OTVORENÁ SAMOSPRÁVA? PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA SLOVENSKÝCH MIEST¹

Lukáš Cíbik

Abstrakt:

Cieľom príspevku je identifikovať mieru korelácie medzi otvorenosťou a hospodárnosťou všetkých krajských miest na Slovensku v rokoch 2010-2022. Pre zvýšenie výpovednej hodnoty a rozšírenie pohľadu na vzájomnú závislosť sme sa zamerali na parciálne ciele, ktoré obsahujú stanovenie priemerných čiastkových hodnôt otvorenosti a hospodárnosti v konkrétnych rokoch, zostavenie poradia/rebríčka krajských miest, sledovanie vývojovej tendencie otvorenosti a hospodárnosti od roku 2010 za skúmanú výskumnú množinu a identifikovanie najvyššej parciálnej miery závislosti jednotlivých zložiek otvorenosti s hospodárnosťou príslušného krajského mesta.

Klíčová slova:

Hospodárnosť, Otvorenosť, Krajské mestá, Slovensko, Územná samospráva

Abstract:

The aim of the contribution is to identify the degree of correlation between openness and economy of all regional cities in Slovakia in the years 2010-2022. In order to increase the informative value and expand the view of interdependence, we focused on partial goals, which include determining the average partial values of openness and economy in specific years, compiling a ranking/ranking of regional cities, tracking the

¹ The article was created based on the solution of the VEGA project no. 1/0312/22 Openness as a determinant of the financial health of Slovak cities

development tendency of openness and economy since 2010 for the investigated research set and identifying the highest partial degree of dependence of individual components of openness with the economy of the respective regional city.

Key words:

Economy, Openness, Regional cities, Slovakia, Territorial self-government

Introduction

Municipalities and cities belong to the cornerstones of every society and state. They represent an important social, economic and social platform that consolidates public power in the country. Even the municipalities and cities themselves are important economic actors and their management has a significant impact on the quality of life of the inhabitants, the economic results of the territorial self-government and public administration and, in summary, on the result of the national economy and the public sector. For this reason, we consider research into the economic and financial aspects of the management of Slovak cities to be a very important element for adopting specific policies and measures, as well as setting a strategy for the future. Only concrete and exact knowledge can represent a relevant source of information for the modification of the urban management system in order to achieve a higher level of efficiency (Koreňová, 2019). Our research focused on expanding the classic study of the management of Slovak cities and its connection to e.g. political area, staffing, geographical affiliation or socioeconomic situation of a specific municipality (Cívik, Mikuš, 2022).

Research methodology, research sample and variables

The aim of the contribution is to identify the degree of correlation between openness and economy of all regional cities in Slovakia in the years 2010-2022. In order to increase the informative value and expand the view of interdependence, we focused on partial goals, which include determining the average partial values of openness and economy in specific years, compiling a ranking/ranking of regional cities, tracking the development tendency of openness and economy since 2010 for the investigated research

set and identifying the highest partial degree of dependence of individual components of openness with the economy of the respective regional city.

The primary sources of data and data are the extensive databases of Transparency Slovakia and the Institute for Economic and Social Reforms (hereinafter referred to as INEKO). Both non-governmental organizations have been monitoring the development of openness/transparency (Transparency Slovakia) and economy (INEKO) at the level of Slovak territorial self-government for a long time. Transparency Slovakia covers an extensive set of metadata, methodological procedures and archives in the research of open self-government. INEKO focuses on monitoring the financial health of Slovak municipalities, cities and VÚC.

Our research builds on data from both databases and synergistically links and integrates them into the research of causality between values for all regional cities in Slovakia since 2010. In the case of openness research, we started from 11 evaluated districts, which are assigned a certain number of points. By summing these points, we obtain information about the resulting number of points and percentile for each monitored city in a specific year or period. At most, cities could get 100% points, if the conditions were fully met in partial areas of openness. Table 1 provides a more detailed view of the evaluated partial areas of openness.

The second monitored research area was economy. Based on the selection, we established a set of 10 partial areas in which regional cities were assessed. We have determined the level of city economy in the following secondary areas:

- | | |
|---|--|
| 1. total debt, | 2. debt service, |
| 3. current account balance, | 4. overdue liabilities to income, |
| 5. liabilities at least 60 days past due, | 6. basic balance, |
| 7. investment intensity, | 8. net worth, |
| 9. immediate liquidity, | 10. ready liquidity and loans from ŠFRB in proportion to income. |

In the given areas, each regional city was assigned a point evaluation based on real results in a specific area. The subsequent sum of points for individual areas was converted into a relative indicator capturing a percentage.

In the case of both monitored areas, the total values are the sum of partial point evaluations, converted into a relative indicator. We continue to work with these data, and in the case of a maximum positive result, they represent 100%. It is true that the higher values/scores a particular city has achieved, the better its degree of openness or economy.

The resulting data illustrate the average values of the investigated regional cities in a specific year. By inserting them into the formula for determining the degree of correlation, we will find the resulting degree of dependence of economy on openness. The higher the positive values we find, the stronger the direct dependence will be and thus the greater the openness will affect the economy of regional cities. A partial research task is to monitor the degree of correlation of the individual components of openness (11) and to find out which ones show the highest direct dependence in relation to economy. At the same time, we set ourselves the task of identifying the development trend of both quantities since 2010 for all the examined regional cities.

The research sample consists of all regional cities in Slovakia – Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Prešov and Košice. In the case of Bratislava and Košice, we took into account data for the municipality (not individual districts). The base year of our research is 2010, while the last available data on openness come from 2022 and on economy from 2021.

Tab. 1 – Partial areas of openness

Source: Own processing based on Transparency Slovakia

Results and discussion

Our research focused on the analysis of openness and economy in Slovak regional cities since 2010. In the given period, disparities between specific regional cities were manifested, and at the same time, the result of our analysis is also the finding of trends in both investigated variables. Partial findings of the conducted research are based on a wide set of primary data.

At the beginning, our analysis evaluated partial findings on the degree of openness and economy in all Slovak regional cities. More detailed data is captured in the following table.

Tab. 2 – Openness (O) and economy (E) (max. 100%)

	2010		2012		2014		2016		2018		2021/22		Priemer	
	O	E	O	E	O	E	O	E	O	E	O	E	O	E
Bratislava	56	60	66	67	69	70	62	75	59	80	68	74	63,3	70,7
Trnava	49	85	54	84	49	81	61	83	70	86	74	87	59,5	84,2
Nitra	51	75	50	75	47	68	44	78	51	79	73	74	52,7	74,7
Trenčín	41	50	58	61	56	68	62	86	72	82	72	86	60,2	72,1
Žilina	58	58	63	61	60	73	68	82	72	82	69	77	65,0	72,1
Banská Bystrica	70	71	63	64	69	70	73	82	75	81	79	73	71,5	73,4
Prešov	44	66	48	57	46	58	56	76	63	76	66	70	53,8	67,2
Košice	55	53	56	55	57	67	55	75	54	82	72	78	58,2	68,4

Source: Own calculation based on Transparency Slovensko and INEKO data

The result of our analysis of primary data is the finding that there are significant disparities between individual regional cities as well as between years. This applies to both monitored quantities. By generalizing partial data, we obtained average values of openness and economy of specific regional cities over a period of 12 years. As a result, it is possible to compile a ranking and ranking of all regional cities in the monitored areas, based on their average values in the years 2010-2022. Table 3 contains the ranking of Slovak regional cities and the average percentage score.

Tab. 3 – Ranking of cities in the studied areas (long-term average 2010-2022)

	Openness	Economy
1st place	Banská Bystrica (71,5)	Trnava (84,2)
2nd place	Žilina (65,0)	Nitra (74,7)
3rd place	Bratislava (63,3)	Banská Bystrica (73,4)
4th place	Trenčín (60,2)	Žilina (72,1)
5th place	Trnava (59,5)	Trenčín (72,1)
6th place	Košice (58,2)	Bratislava (70,7)
7th place	Prešov (53,8)	Košice (68,4)
8th place	Nitra (52,7)	Prešov (67,2)

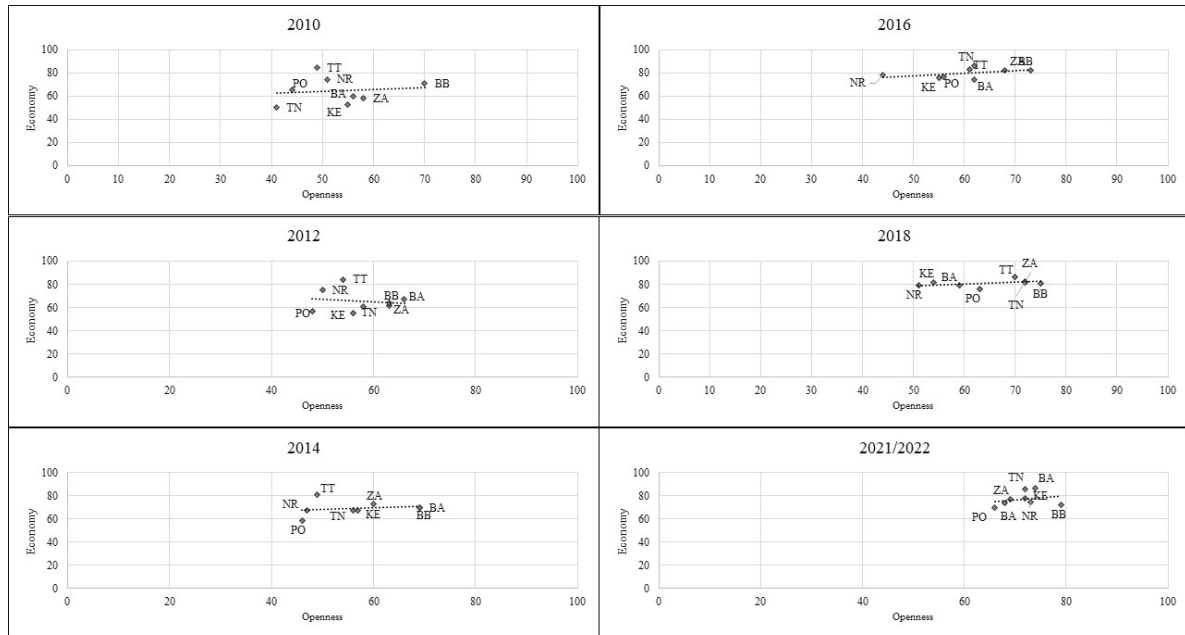
Source: Own calculation

Banská Bystrica clearly shows the highest average degree of openness. Subsequently, Žilina, Bratislava and Trenčín were placed only a short distance away. Nitra achieved the lowest average degree of openness.

In the field of economic efficiency, Trnava shows the highest average values, which are almost 10% higher than the second Nitra and Banská Bystrica. We identified the lowest average rate of economic efficiency in the case of two eastern Slovak regional cities - Košice and Prešov.

A partial task was to bring information about the long-term development of both monitored quantities in individual years. This brings us a sequential annual view of the change in the level and location of specific regional cities. For our contribution, the research of linear dependence and the prevailing development curve is a significant area. Figure 1 brings us these data.

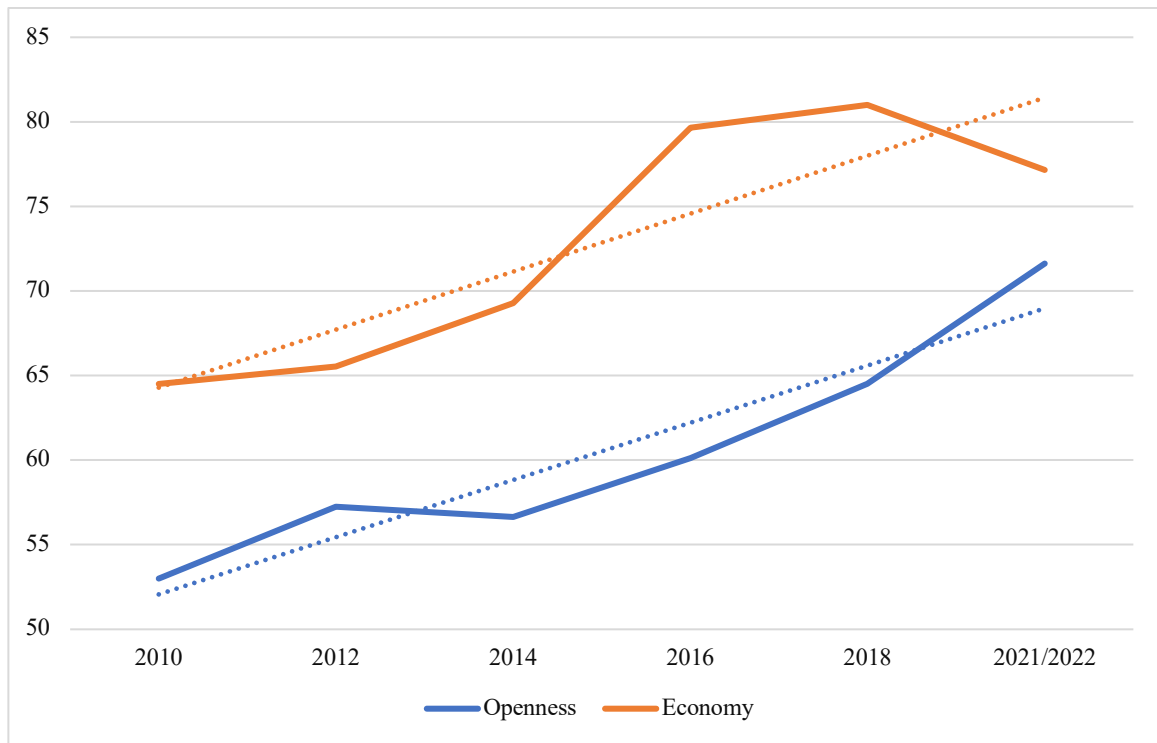
Fig. 1 – Graphs of openness and economy of Slovak cities (2010-2022)



Source: Own calculation

First of all, we can notice a permanent positive increase illustrating a linear trend line. The exception is the year 2012, when the trend line shows a decrease. When generalizing the data from fig. 1 it is evident that over time there is a gradual increase in the degree of openness and the degree of economy. The proof is the shift of the cluster of points in the graphs to the right and up. In addition to these partial data, our statement is also supported by Figure 2, which captures the long-term development trend of the openness and economy of Slovak regional cities in the years 2010-2022.

Fig. 2 – Development of the average degree of openness and economy of regional cities 2010-2022 (%)



Source: Own calculation

From a long-term perspective, a positive trend of increasing openness and economy is clearly evident. All monitored regional cities thus achieve progressively higher values of openness and economy in the monitored period. It is interesting to note that in the case of economy, regional cities achieve a 15% higher score on average than in the case of openness. In any case, the development trend is positively progressive in the case of both monitored quantities.

The main goal of our paper was to determine the value of the correlation coefficient between openness and economy. We used the data from Table 2 for this. The resulting coefficient between the partial data reached the level of 0.399. It is a direct linear relationship capturing the mean measure of linear correlation. The result of our research is the finding that there is a moderately strong direct dependence between the monitored variables in the case of regional cities. When interpreting and simplifying, without further

detailed research, we can state that if the city achieved a higher value in the area of openness, it moderately strongly resulted in a higher level of economic efficiency of the given regional city.

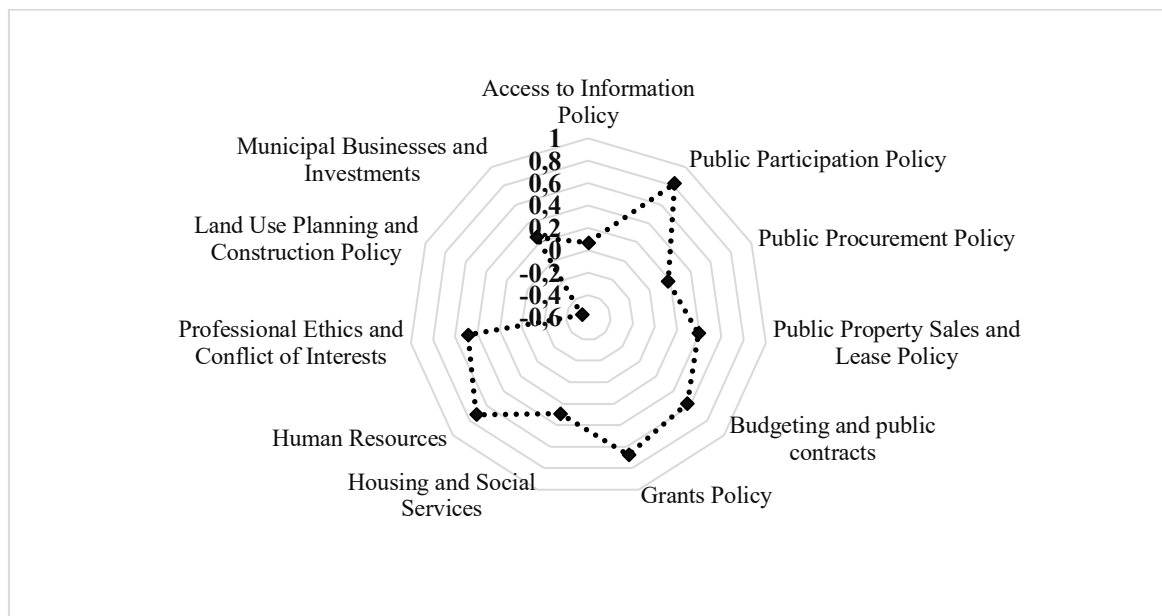
The last unanswered question was related to the degree of correlation of partial areas of openness and economy. We wanted to find out which of the 11 areas of openness has the strongest direct impact on economy. The summary results are captured in table 4 and, for better illustration, figure 3.

Tab. 4 – Correlation coefficient of the components of openness and economy

Openness	Access to Information Policy	Public Participation Policy	Public Procurement Policy	Public Property Sales and Lease Policy	Budgeting and public contracts	Grants Policy	Housing and Social Services	Human Resources	Professional Ethics and Conflict of Interests	Land Use Planning and Construction Policy	Municipal Businesses and Investments
Coefficient	0,06769	0,821176	0,179878	0,391947	0,567453	0,67749	0,292692	0,722755	0,484919	-0,5365	0,253371

Source: Own calculation

Fig.3 – Correlation coefficient of the components of openness and economy



Source: Own calculation

We can unequivocally confirm that the highest positive degree of correlation and impact on economy is shown by public participation in decision-making. In this case, it is a very strong direct linear dependence. Economy achieves a large direct dependence even with partial areas of openness falling under personnel policy, subsidies and grants, and the budget and contracts. We can call these areas of openness the main determinants in relation to the economy of Slovak regional cities.

Conclusion

By analyzing data on openness and economy at the level of regional cities in Slovakia since 2010, we have found several significant results. In the long term, Banská Bystrica is the most "open" and Trnava has achieved the highest rate of economy. For regional cities, since 2010, their degree of openness and economy has been increasing for a long time. In addition, the aim of the paper was to identify the degree of dependence between openness and economy. The results showed a moderately strong degree of linear correlation (0.399). We also partially focused on the identification of the most important determinants, from the eleven areas of openness, which influence the economy of regional cities. Our research has shown that the highest positive degree of correlation and impact on economy is shown by public participation in decision-making, followed by the areas of personnel policy, subsidies and grants, and budget and contracts.

Literature

- [1] CÍBIK, L., MIKUŠ, D. How does openness affect the public administration economy?. In *QUAERE 2022*, 2022, s. 140-148, ISBN 978-80-87952-36-8.
- [2] KOREŇOVÁ, D. Koncepcia Smart City ako strategický zámer mesta. In: *Trvalo udržateľný rozvoj v krajinách Európskej*, 2019, s. 208-216. ISBN 9788081527470.
- [3] TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Otvorená samospráva*. [online]. [cit.] 1.4. 2023. Dostupné z: <https://samosprava.transparency.sk/>.
- [4] INEKO. *Hospodárenie obcí*. [online]. [cit.] 1.4. 2023. Dostupné z: <http://www.hospodarenieobci.sk/mesta-a-obce>

Kontakt

PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra politických vied

Bučianska 4/A

91701 Trnava

Slovenská republika

lukas.cibik@ucm.sk

ÚLOHY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI RIEŠENÍ OSAMELOSTI A IZOLÁCIE SENIOROV V KONTEXTE PANDÉMIE COVID-19

ROLE OF TERRITORIAL GOVERNMENT IN ADDRESSING LONELINESS AND ISOLATION OF SENIORS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Vitalii Horovenko

Abstrakt:

V čase pandémie COVID-19 sa prehĺbili nerovnosti medzi rôznymi vrstvami obyvateľstva. Seniori boli najzraniteľnejšími skupinami v čase šírenia nákazy. Staršia populácia čelila bezprecedentnému vplyvu infekčného ochorenia a delegovaným protipandemickým opatreniam, ktoré uplatňovali a dodržiavali samosprávy všetkých krajov na území Slovenska. Mesta a obce pristúpili k vytvoreniu nových mechanizmov podpory a pomoci v kontexte riešenia problémov seniorov, akými boli izolácia a osamelosť v čase pandémie. Cieľom príspevku bola analýza jednotlivých úloh a postupov územnej samosprávy na Slovensku v období pandémie COVID-19. Tento článok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.

Kľúčová slova:

COVID-19, seniori, územná samospráva, izolácia, osamelosť

Abstract:

At the time of the COVID-19 pandemic, inequalities between different groups of the population have deepened. Seniors were the most vulnerable groups at the time of the spread of the disease. The older population faced an unprecedented impact of infectious disease and delegated anti-pandemic measures that were applied and observed by the local

governments of all regions in Slovakia. Cities and municipalities started to create new mechanisms of support and assistance in the context of solving the problems of seniors, such as isolation and loneliness during the pandemic. The goal of the contribution was the analysis of the individual tasks and procedures of the territorial self-government in Slovakia in the period of the COVID-19 pandemic. This article is a partial output of the project VEGA 1/0595/21 – Public administration interventions at the time of COVID-19 and their impact on the quality of life of citizens of selected communities.

Key words:

COVID-19, seniors, local government, isolation, loneliness

Úvod

Krízový stav v období pandémie COVID-19 nastolil zmeny v živote obyvateľstva prostredníctvom rôznych intervenčných mechanizmov. Izolácia bola povinným nástrojom, ktorá slúžila pre ochranu verejného zdravia, ale jej osobitnému vplyvu čelila najmä staršia generácia. Seniori patrili k najohrozenejším skupinám obyvateľstva v pandemickom období z dôvodu ich zníženej schopnosti imunitnej reakcie organizmu na vírus. Väčšina seniorov sú odkázaný na pomoc ostatných a bývajú osamelo. Na základe uvedeného táto skupina potrebovala zvýšenú pozornosť zo strany štátu a územnej samosprávy.

Samosprávy na Slovensku aktívne pomáhali osamelým seniorom v karanténe prostredníctvom opatrovateľskej služby, donáškou liekov alebo nákupmi potravín. Príspevok bol zameraný na obce, ktoré poskytli seniorom pomoc jednorazovú alebo v pravidelných intervaloch, ako napríklad informačné platformy, call centrum alebo špeciálne pomocné projekty. Organizácia podobných združení a foriem podpory poskytla potrebnú pomoc pri dodržiavaní protipandemických opatrení. Úlohy, ktoré mali pred sebou samosprávy v kontexte pomoci seniorom v čase pandémie mali rôzny charakter. Niektoré obce sa zamerali na materiálnu podporu vo forme poskytovania ochranných pomôcok, liekov a potravín. Iné pracovali nad zlepšením sociálneho života seniorov a negatívnym dopadom izolácie, akým je osamelosť. Osobitnú pozornosť si vyžadovali seniori žijúci

v inštitucionálnych zariadeniach a preto územné samosprávy aplikovali opatrenia orientované na komfort prijímateľov sociálnych služieb.

Samosprávy vystupovali ako orgány, ktoré boli schopné efektívne reagovať na krízovú situáciu. Hlavnou úlohou boli koordinované a účinné riešenia na zmiernenie dopadov izolácie pre obyvateľov, vrátane marginalizovaných komunít. Cieľom príspevku bola analýza jednotlivých úloh a postupov územnej samosprávy na Slovensku v období pandémie COVID-19.

Seniori ako ohrozená skupina obyvateľstva v čase pandémie COVID-19

Zákon č. 448/2008 o sociálnych službách hlási, že medzi zraniteľné osoby patria:

- prijímatelia sociálnych služieb;
- osoby v nepriaznivej sociálnej situácii ako napríklad osoby so zdravotným postihnutím;
- odkázané na pomoc inej osoby;
- poberajúce starobný dôchodok.

Z pohľadu verejného zdravotníctva sú významné aj rizikové faktory zraniteľnosti, ktoré môžeme rozdeliť na neovplyvniteľné (etnická príslušnosť, vek, pohlavie) a ovplyvniteľné (chudoba, zdravie, vzdelanie). Nepriaznivé rizikové faktory sa navzájom potencujú a prehlbujú zraniteľnosť nositeľa (Moricová, Bartošovič, Hegyi 2013). Pandémia COVID-19 zasiahla životy seniorov najmä faktorom zdravia, socializácie a nemožnosťou zabezpečiť vlastné potreby. Staršie osoby čelili aj vekovej diskriminácii, napríklad pri poskytovaní lekárskej starostlivosti alebo obmedzením vstupu do obchodov. Nerovnosť a diskriminácia voči seniorom bola zjavná už pred pandemiou COVID-19 a veľa starších ľudí nemali prístup k základným zdravotníckym službám. Obmedzením týchto služieb sa zvyšovalo riziko pre životy starších ľudí (United Nations 2020).

Vek v čase pandémie pôsobil ako najvýznamnejší rizikový faktor, ktorý zvyšoval fyzickú a psychosociálnu oblasť života starších ľudí. Výskum z roku 2020 v súvislosti s psychosociálnou zraniteľnosťou seniorov počas pandémie poukázal na to, že okrem fyziologického rizika, chorobnosti a zvýšenej úmrtnosti boli identifikované rôzne sociálne

faktory ako nedostatok bezpečia, osamelosť, izolácia, závislosť, zneužívanie a obmedzenie prístupu k zdravotnej starostlivosti. Z tohto dôvodu kľúčovými faktormi zraniteľnosti sa stali kognitívne a zmyslové poruchy. V súvislosti s intervenciami zo strany štátu došlo k marginalizácií a obmedzeniu ľudských práv počas pandémie COVID-19. Preto boli nutné zásahy na delegované orgány samosprávy, ktoré mali možnosť zamedziť vzniku vyššie uvedených dôsledkov (D'cruz a Banerjee 2020).

Úmrtnosť seniorov na COVID-19 bola najväčším problémom v spoločnostiach po celom svete. K 16. októbru 2020 bolo na celom svete približne 39 023 292 potvrdených prípadov a z toho až 1 090 586 úmrtí. Napriek tomu, že COVID-19 zasiahol všetky segmenty obyvateľstva, väčšina potvrdených prípadov a úmrtí bola zistená a potvrdená práve u starších ľudí. Podľa správy amerického Centra pre kontrolu a prevenciu chorôb (CDC) z marca 2020 bolo viac ako 80 % úmrtí pacientov vo veku nad 65 rokov, čo poukazuje na zraniteľnosť seniorov voči vírusu (Lee, Jeong, Yim 2020).

Na skutočnosť, že starší ľudia mali výrazne vyššie riziko úmrtnosti v pandemickom období poukázali údaje Štatistického úradu SR. Z grafu číslo 1 vyplýva, že v skupine seniorov v poproduktívnom veku od 65 do 74 rokov počet zomretých na ochorenie COVID-19 stanovil 26,6 %. Najviac úmrtí patrilo seniorskej skupine nad 75 rokov, čo spôsobilo smrť 2351 osôb a stanovilo 58,7 % zo všetkých zomretých na túto infekciu. Tieto údaje poskytujú informácie o tom, že každých šesť z desiatich zomretých na ochorenie COVID-19 boli seniori nad 75 rokov (Štatistický Úrad SR 2021).

Graf číslo 1. Zomretí na COVID-19 podľa vekových skupín v SR

Zdroj: Štatistický Úrad SR, 2021. <https://www.topky.sk/cl/10/2085249/Je-to-oficialne--Zverejnili-statistiky-umrti-na-Slovensku--Desivy-narast--COVIDu-podlahli-tisice-ludi>

V čase pandémie seniori boli zraniteľní voči osamelosti a sociálnemu vylúčeniu. Medzi hlavné faktory psychologických a mentálnych účinkov spôsobených pandemiou boli emócie ako strach a úzkosť. Strach je prirodzeným obranným mechanizmom proti potenciálne ohrozujúcim udalostiam, ktoré si vyžadujú väčšiu pozornosť, pretože pri existencii chronického stavu sa môže stať kľúčovou zložkou rôznych duševných porúch. Počas pandémie COVID-19 emócie ako strach a hnev, zvyšovali mieru prejavov symptómov a udržiavali vysokú úroveň úzkosti a stresu v zraniteľných sociálnych skupinách, akými sú starší ľudia a ľudia s existujúcimi zdravotnými postihnutiami. Medzi opatrenia, ktoré spôsobili prejav vyššie uvedených emócií a pocitov patri sociálne dištancovanie alebo izolácia. Podobný zásah zo strany štátu obmedzil sociálne kontakty, vrátane zákazu návštev v inštitucionálnych zariadeniach a pozastavil kultúrny a duchovný život. Izolácia a osamelosť spôsobili seniorom ďalšie nežiaduce následky na ich zdravie a kvalitu života (D'cruz a Banerjee 2020).

1.1 Vplyv izolácie a osamelosti na život seniorov

Izolácia a iné ochranné opatrenia boli kľúčové pre staršiu populáciu, ktorá bola vystavená väčšiemu riziku súvisiaceho s COVID-19. Na druhej strane podobné zásahy

môžu prehĺbiť problémy, ktoré sú už prítomné u seniorov, ako je osamelosť a veková diskriminácia. Fyzické dištancovanie nevyhnutne vedie k určitému stupňu sociálnej izolácie, buď krátkodobej alebo dlhodobej. Preto táto téma o vplyve sociálnej izolácie na duševné a fyzické zdravie, každodenný život a kognitívny pokles seniorov je dôležitá pre analýzu.

Pandémia nastolila zmeny v sfére sociálnych kontaktov pomocou počítačových technológií. Napriek tomu, že veľa starších ľudí používa internet, väčšina stále potrebuje pomoc pri ovládaní digitálnych technológií a pri prístupe k informáciám a ich hodnotení. Okrem toho marginalizovaný seniori nemajú prístup k webovým zdrojom alebo potrebným digitálnym zručnostiam a znalostiam, aby ich používanie bolo efektívne. Práve preto digitálne technológie neboli dostatočné pre zraniteľné skupiny obyvateľstva, akými sú seniori (Lebrasseur a kol., 2021). Dlhodobá izolácia má negatívne účinky vzhľadom na skutočnosť, že seniori sú vystavení zvýšenému riziku sociálnemu dištancovaniu, teda menšej aktívnej sociálnej životu. Výskumy v Spojenom kráľovstve sa venovali rizikám týkajúcim sa potenciálu, že ak by izolácia bola dlhodobá, mohla by spôsobiť nadmerné poškodenie zdravia seniorov v dôsledku zvýšeného rizika autoimunitných, kardiovaskulárnych a duševných problémov. Následne problém zlého fyzického zdravia v dôsledku izolácie sa ďalej zhoršuje kvôli ďalším komplikáciám v čase pandémie, ako napríklad prístup k liekom a zdravotnej starostlivosti (Cocuzzo, Wrench, O'Malley 2022).

Vplyv izolácie na stav depresie a úzkosti u seniorov bol preskúmaný pomocou škály Hospital Anxiety and Depression Scale (HADS). Výslednou premennou použitou v tejto štúdii bolo celkové zlepšenie, zhoršenie alebo žiadna zmena v jednotlivých položkách týkajúcich sa úzkosti a depresie (graf č.2). Výsledky poukázali na to, že respondenti najviac pociťovali nepokoj, stres a mali zvýšenú tendenciu k znepokojujúcim myšlienkam v položke „úzkosť“. V položke „depresia“ najviac respondentov uviedlo skleslosť a stratu záujmu o okolie (Robb a kol., 2020). Ak sa pozrieme na tento predchádzajúci výskum, strata socializácie, zvýšená duševná záťaž a všeobecné problémy s duševným zdravím majú na staršiu populáciu značné negatívne účinky. Táto štúdia preukázala významnú negatívnu súvislosť medzi subjektívnou osamelosťou a zhoršenými zložkami depresie a úzkosti po zavedení izolácie. Napriek tomu, že izolácia bola dočasná, uvedené účinky

môžu byť dlhotrvajúce a mohli by predstavovať významné riziko pre kvalitu života staršej populácie v budúcnosti (Jaarsveld 2020).

Slovensko nebolo výnimkou v súvislosti so zavedením prísnych opatrení, vrátane sociálnej izolácie. Prvé opatrenia proti pandémie boli prijaté 6. marca 2020 a od 12. marca bola vyhlásená mimoriadna situácia. Celkovo núdzový stav, ktorí v rôznych fázach zahŕňal povinné opatrenia sa opakoval tri krát (MZSR 2020). Sprísnenie opatrení slúžilo na pomoc stabilizácie kritickej situácie v nemocniciach. Rozhodnutia samosprávnych krajov o vytvorení pomocných programov poukázali na to, že daný problém bolo potrebné riešiť a zaviesť dodatočné zásahy na zmiernenie dopadov vládnych intervencií. Príspevok integruje úlohy, ktoré mali územné samosprávy v čase pandémie a aké prijímali riešenia v kontexte daného problému.

Graf číslo 2. zmeny v súvislosti s úzkosťou a depresiou po zavedení opatrení sociálnej izolácie COVID-19

Zdroj: Robb a kol., 2020. Associations of Social Isolation with Anxiety and Depression During the Early COVID-19 Pandemic: A Survey of Older Adults in London, UK

Úlohy územnej samosprávy v kontexte riešenia problému

V súvislosti s hrozbou ochorenia COVID-19 a s cieľom eliminácie ohrozenia života zraniteľných skupín a prijímateľov sociálnych služieb – seniorov bolo potrebné prijať dodatočné intervencie zo strany samosprávnych krajov a obce. Štát musel reagovať na faktický stav, ktorý v Slovenskej republike nastal po vyhlásení mimoriadnej situácie dňa 12. marca 2020. Hlavnou úlohou v snahe ochrániť zdravie a živobytie seniorov bola povinnosť regulovať ich správanie tak, aby sa minimalizovali prípady ich stretávania a osobných kontaktov. Odporúčania a rôzne formy pomoci sa týkali nasledovných skupín seniorov:

- v pobytovom zariadení sociálnych služieb;
- v domácom prostredí, odkázaných na pomoc inej osoby, opatrovaných neformálne rodinnými príslušníkmi;
- v domácom prostredí, odkázaných na pomoc inej osoby, opatrovaných formalizovanou opatrovateľskou službou;
- osamelých seniorov v ich domácom prostredí (ZMOS 2020).

Jednotlivé odporúčania boli navrhnuté v záujme zvýšenia podpory pre samosprávy pri ich rozhodovaní a plánovaní efektívnych opatrení a intervencií v súvislosti s šírením nákazy COVID – 19 v marginalizovaných lokalitách. Ich cieľom bolo priblížiť samosprávam aké zásahy bolo potrebné integrovať pri riešení náročných situácií spojených s výskytom COVID-19 a povinnými karanténnymi opatreniami tak, aby marginalizované skupiny obyvateľstva neboli vylúčené. Odporúčaný postup pre samosprávy na kontrolu stavu pandémie v marginalizovaných komunitách vypracovala Odborná pracovná skupina pri pandemickej komisii Vlády SR a zahŕňal:

- Mapovanie potrieb karantenizovaných domácností;
- Nastavenie dohľadu a logistickej podpory karantenizovaných domácností;
- Nastavenie zdravotníckej podpory karantenizovaných domácností;
- Zhromaždenie doplnujúcich informácií o epidemickej situácii;
- Koordinácia intervencií podľa odborných odporúčaní (OPS 2021).

Uvedené postupy zahŕňali rad opatrení, ako poskytovanie sociálnej pomoci a štátnej sociálnej podpory, poskytovanie sociálnych služieb, psychosociálnej pomoci formou telefonického alebo počítačového poradenstva, zabezpečenie a distribúcie OOPP v spolupráci s VÚC v územnej pôsobnosti kraja, určenie osôb, ktoré sú v ohrození a mapovanie ich potrieb, určenie rozsahu samosprávnej pôsobnosti a možnosti, a taktiež riešenia krízovej situácie na mieste ako aj nedostatky pri dodržiavaní krízových plánov a s tým súvisiacich opatrení (Tóthová 2020). Počas pandémie sa samosprávy na Slovensku snažili pomáhať seniorom aj prostredníctvom projektov. Počas 4 rokov Nadácia Henkel Slovensko podporila už 280 projektov v celkovej sume 182 000 eur. Na začiatkoch pôsobnosti nadácia sa zameriavala najmä na zvyšovanie kvality služieb pre seniorov v zariadeniach sociálnych služieb a znižovanie generačnej priepasti. V pandemickom období vznikla potreba flexibilne reagovať a prispôbiť sa situácii spôsobenej koronavírusom. Hlavným cieľom bolo zabezpečenie dezinfekčných a zdravotníckych potrieb pre ošetrojúci personál a klientov zariadení. V roku 2022 bolo hlavným cieľom zmierniť sociálne dopady pandémie a dlhodobej sociálnej izolácie na psychické zdravie seniorov, umožniť im socializovať sa a naplňovať voľný čas zmysluplnými aktivitami (Henkel 2023). Územné samosprávy na Slovensku taktiež museli reagovať na osamelosť a izoláciu seniorov v čase pandémie a postupne realizovali rôzne podporné akcie a programy, ktoré sa v rôznych krajoch líšili intenzitou a pôsobnosťou.

2.1 Územná samospráva v riešení izolácie a osamelosti seniorov

Seniori boli jednou z najohrozenejších skupín v čase šírenia nákazy COVID-19, preto bolo potrebné im venovať špeciálnu pozornosť. Väčšina seniorov žije osamelo v bytoch alebo domoch a nemali prístup k potrebným informáciám, ani k potrebným ochranným pomôckam. Na linke Fóra pre pomoc seniorom, kde poskytovali bezplatné telefonické poradenstvo starším občanom denne zaznamenávali veľa telefonátov, v ktorých sa vyskytoval problém najmä v súvislosti s osamelosťou a izoláciou. V médiách bolo nadmerné množstvo informácií ohľadne pandemickej situácie, avšak pre seniorov to bolo nezrozumiteľné a často nedostupné. Starší ľudia majú väčšinou problémy s pohybom a mobilitou, buď ide o úplne imobilných alebo ťažko pohybujúcich sa starších ľudí, ktorým toto obmedzenie znemožňuje zabezpečiť si základné životné potreby. Taktiež väčšina

seniorov sú technicky menej zdatní a mohli mať problém s modernou technikou alebo internetom. Práve preto samosprávy na Slovensku mali za úlohu pomôcť tým najzraniteľnejším skupinám občanov ako postupovať v rôznych prípadoch, kde hľadať pomoc a kam zavolať v prípade potreby. Mestské/miestne/obecné úrady poskytovali pomoc vo forme:

- nakúpenie potravín, drogérie, sanitárneho tovaru;
- donášku liekov z lekárne na elektronický recept, ktorý si senior vybaví u svojho lekára telefonicky/elektronicky;
- odnesenie odpadu uzavretého vo vrecku;
- Informácie a poradenstvo prostredníctvom telefónnej linky (MPSVRSR 2020).

Seniori Prešovského samosprávneho kraja mali k dispozícii web „PSK pre ľudí“ a telefónnu linku, na ktorú sa mohli obrátiť a požiadať o pomoc rôzne organizácie prostredníctvom platformy. Pomocou dobrovoľníkov sa tak mohli dostať k strave či liekom bez toho, aby museli opustiť svoje domovy. Občania Prešovského kraja, najmä starší ľudia nad 65 rokov, tu mohli nájsť služby ako rozvoz teplej stravy a obedov, nákup potravín, drogérie či liekov, rozhovor s duchovným, psychologickým a sociálnym poradenstvom, venčenie psov, distribúciu rúšok a dezinfekčných prostriedkov. Web „PSK pre ľudí“ spustil ešte začiatkom apríla počas prvej vlny pandémie koronavírusu. Len za prvý mesiac ho navštívilo viac ako 10-tisíc ľudí, čo poukázalo na potrebu podobných zásahov zo strany samosprávneho kraja (Úrad PSK 2020).

Košický samosprávny kraj implementoval opatrenia zákazom návštev v sociálnych zariadeniach, v ktorých sa starajú o dôchodcov. Taktiež KSK vydal zákaz poskytovania ambulantných a týždenných sociálnych služieb. V súvislosti s tým bola zabezpečená infolinka, ktorá slúžila hlavne seniorom. Úrad KSK prostredníctvom nej poskytoval informácie o koronavíruse a dôležitých informáciách ohľadom preventívnych opatrení. Samosprávy v Košiciach distribuovali ochranné rúška, vitamíny a baličky základných potravín pre seniorov v domácnosti a klientom v krajských sociálnych zariadeniach. Napriek tomu intervencie zo strany samospráv, ktoré by slúžili na zmiernenie dopadov izolácie a osamelosti seniorov sme nezaregistrovali (Úrad KSK 2020).

Bratislavský samosprávny kraj spustil projekt s názvom „Pomôžme si“, ktorý pomáhal seniorom materiálne, informatívne ale aj psychologicky za účasti dobrovoľníkov. Taktiež mestská časť spustila informačnú kampaň „Dobří susedia si pomáhajú“, ktorej cieľom bolo pomáhať najmä osamelým seniorom. V rámci kampane sa vytvorila skupina na sociálnej sieti, ktorej snahou bolo združiť aktívnych Petržalčanov ochotných pomáhať tejto najzraniteľnejšej skupine obyvateľov (Úrad Bratislavského Kraja 2020).

V súvislosti s izoláciou a osamelosťou seniorov v čase pandémie Nitriansky samosprávny kraj zriadil služby psychológa, ktoré boli poskytnuté prijímateľom sociálnych služieb. Táto možnosť bola potrebná prevažne tým, ktorí ťažšie znášali absenciu osobného kontaktu s príbuznými. Psychológovia chodili individuálne za seniormi v zariadení a taktiež do ich obytných jednotiek s cieľom zmierniť dopady izolácie a pandemickej situácie na osamelosť (Úrad NSK 2020).

Žilina pripravila špeciálnu databázu dobrovoľníkov, ktorí boli ochotní v prípade potreby pomôcť najzraniteľnejším skupinám. Podľa potrieb seniorov bol zabezpečený dobrovoľník z danej databázy kontaktov. Pomoc pre seniorov sa týkala najmä donášky nákupov, jedla, drogérie, liekov alebo aj prostredníctvom iných činností, napríklad so starostlivosťou o domáce zvieratá. Seniori, ktorí mali záujem o pomoc sa mohli prihlasovať online na stránke: koronavirus.zi-lina.sk/chcem-pomoc. Mesto taktiež zriadilo infolinku, na ktorej sa poskytovali informácie o preventívnych opatreniach. Mesto Žilina otvorilo krízové centrum podpory, ktoré pomáhalo seniorom riešiť ich konkrétne požiadavky. Zároveň bola zriadená osobitná informačná kampaň zameraná na seniorov a osamelé osoby, ktorí potrebovali pomoc s nákupmi alebo vybavením dôležitých záležitostí na úradoch (ŽSK 2020).

Záver

Medzi základné úlohy mestských/miestnych/obecných úradov v čase pandémie COVID-19 patrili ochranné a preventívne intervencie, ktoré by mali zahŕňať mapovanie seniorov, ktorí boli osamelí a zaviesť funkčné mechanizmy na distribúciu pomocných síl. Jednotlivé pomocné služby, ktoré podporovali samosprávy na Slovensku, boli nevyhnutné najmä pri nákupoch a zásobovaní potravín, ochranných pomôcok a zmierneniu dopadov

sociálnej izolácie. Rovnako bolo potrebné zaradiť medzi povinné úlohy vykonávanie v tejto mimoriadnej situácii informačnú činnosť (využitím dostupných komunikačných prostriedkov, napríklad webová stránka úradu, miestny rozhlas s poskytnutím kontaktných mailových adries alebo telefonických liniek). Vytvorené dobrovoľnícke spolky a projekty mali spolupracovať aj s poskytovateľmi sociálnej služby v špecializovaných zariadeniach, so správcami domov a bytov vo svojom územnom obvode, a to v bezprostrednej spolupráci s dotknutými seniormi.

Mnohé zo samospráv na Slovensku zriadili špeciálne linky, kde seniori si mohli objednať dovoz jedla a liekov. Do schránok sa roznášali letáky s informáciami a telefónnymi číslami, preto aby seniori ktorý nie sú technicky zdatný mali prístup k potrebným informáciám. Príkladom samospráv, ktoré implementovali vyššie uvedené úlohy a pomocné opatrenia je Košický, Prešovský, Žilinský, Bratislavský a Nitriansky samosprávny kraj. Spomenuté kraje akcentovali ochranné a preventívne opatrenia na zmiernenie dopadov pandémie na osamelosť a izoláciu seniorov v najväčšom rozsahu. Bratislavský samosprávny kraj pomocou špeciálnych projektov preukázal efektívnosť a pripravenosť v reakcii na problematiku osamelosti seniorov a poskytoval potrebné služby rôznymi spôsobmi. Najvýznamnejšou črtou pomocných mechanizmov bola hlavne participácia občanov založená na dobrovoľníckej báze. Riziká, ktoré mohli obmedziť pôsobnosť samospráv na Slovensku sa dotýkali nedostatočných finančných prostriedkov, nízkej participácii obyvateľov obce, nesprávne koordinovanie úloh pre marginalizované skupiny alebo nedostatočná informovanosť o probléme izolácie a jej vplyvu.

Seniori patrili medzi najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva v čase pandémie. Prostredníctvom analýzy stanovených úloh a postupov samospráv na Slovensku sme zistili, že osamelosť a izolácia tejto populácie patrila medzi základné povinnosti riešenia problému v súvislosti s pandemiou COVID-19 a ich realizácia a efektívnosť bola významným prínosom.

Literatura

- [1] BRATISLAVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. *Petržalka zabezpečuje donášku obedov pre seniorov*. 2020. [online]. Dostupné z: <https://bratislavskykraj.sk/petrzalka-zabezpecuje-donasku-obedov-pre-seniorov/>
- [2] COCUZZO, B., WRENCH, A. *Effects of COVID-19 on Older Adults: Physical, Mental, Emotional, Social, and Financial Problems Seen and Unseen*. 2022, Cureus 14(9): doi:29493.
- [3] D'CRUZ, M., BANERJEE, D. *An invisible human rights crisis': The marginalization of older adults during the COVID-19 pandemic - An advocacy review*. Psychiatry Res. 2020 Oct;292:113369. doi: 10.1016/j.psychres.2020.113369.
- [4] HEILOVÁ, L. *Prešovský Samosprávny Kraj. Prešovský kraj spúšťa web a call centrum na pomoc seniorom*. 2020, [online]. Dostupné z: <https://www.pokraj.sk/sk/samosprava/media/tlacove-spravy/tlacove-spravy-2020/koronavirus/psk-ludi-obnovuje-svoju-cinnost.html>
- [5] HENKEL. *Henkel Slovensko spúšťa štvrtý ročník grantového programu na podporu seniorov*. 2022, [online]. Dostupné z: <https://www.henkel.sk/tlac-a-media/tlacove-spravy-a-publikacie/2022-03-01-henkel-slovensko-spusta-stvrty-rocnik-grantoveho-programu-na-podporu-seniorov-1620744>
- [6] JAARSVELD, G. *The Effects of COVID-19 Among the Elderly Population: A Case for Closing the Digital Divide*. 2020. Rotterdam, Netherlands. Doi: <https://doi.org/10.3389/fpsy.2020.577427>.
- [7] LEBRASSEUR, A., et al. *Impact of the COVID-19 Pandemic on Older Adults: Rapid Review*. JMIR Aging. 2021 Apr 12;4(2):e26474. doi: 10.2196/26474.
- [8] LEE, K., JEONG, G., YIM, J. *Consideration of the Psychological and Mental Health of the Elderly during COVID-19: A Theoretical Review*. Int. J. Environ. Res. Public Health 2020, 17, 8098. <https://doi.org/10.3390/ijerph17218098>

- [9] MORICOVÁ, Š., BARTOŠOVIČ, I., HEGYI, L. 2013. *Znevýhodnené skupiny vo verejnom zdravotníctve*. Bratislava: VEDA, 2013, 144 s. ISBN: 978-80-224-1278-0.
- [10] MPSVR SR. *Odporúčané postupy a formy pomoci a podpory seniorom v súvislosti so zvýšeným rizikom šírenia nákazy vírusom COVID-19*. 2020, [online]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/koronavirus-pracovna-socialna-oblast/seniori/seniori.html>
- [11] NITRIANSKY SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2020, [online]. Dostupné z: <https://www.unsk.sk/>
- [12] ODBORNÁ PRACOVNÁ SKUPINA (OPS). *Odporúčaný postup pre samosprávy na kontrolu pandémie sars-cov-2 v marginalizovaných rómskych komunitách*. 2020, [online]. Dostupné z: https://www.zdraveregiony.eu/wp-content/uploads/2021/03/Odporucany-postup-pre-samospravy_10032021_actual.pdf
- [13] ROBB, C., a kol. *Associations of Social Isolation with Anxiety and Depression During the Early COVID-19 Pandemic: A Survey of Older Adults in London, UK*. 2020. Doi:<https://doi.org/10.3389/fpsyt.2020.591120>.
- [14] ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. *Miera úmrtnosti vzrástla kvôli COVIDU*. 2021, [online]. Dostupné z: <https://www.topky.sk/cl/10/2085249/Je-to-oficialne--Zverejnili-statistiky-umrti-na-Slovensku--Desivy-narast--COVIDu-podlahli-tisice-ludi>
- [15] TEREZKOVÁ, A. Košický samosprávny kraj 2021, [online]. Dostupné z: <https://web.vucke.sk/sk/novinky/kosicky-samospravny-kraj-spustil-infolinku-k-ockovaniu-proti-covid-19.html>
- [16] TÓTHOVÁ, Z. *Prehľad aktivít a opatrení, ktoré boli realizované pre seniorov v súvislosti s ochorením COVID-19*. 2020. [online]. Dostupné z: https://nitra.sk/wp-content/uploads/2023/02/Prehl._aktivit_pre_seniorov_DC_SZSS.pdf

- [17] UNITED NATIONS. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons*. 2020 [online]. Dostupné z: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf>
- [18] ZDRUŽENIE MIEST A OBCI SLOVENSKÁ (ZMOS). 2020, [online]. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/>
- [19] ŽILINSKY SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2020, [online]. Dostupné z: <https://www.zilinskazupa.sk/sk/vysledky-vyhľadavania.html?words=covid+seniori>

Kontakt

Mgr. Vitalii Horovenko
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta Verejnej Správy
Katedra Sociálnych štúdií
Popradská 66
PSČ 04011
Slovensko
vitalii.horovenko@student.upjs.sk

**„Územní samospráva jako forma veřejné moci“
Tentokrát na téma: „Územní samospráva jako součást
demokratického a právního státu“**

Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference.

Igor Palúš, Matúš Vyrostko (Eds.)

Vydavatel:

Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik v Opavě
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo nám. 885/14, 746 01 Opava

Vydání: první

Počet stran: 181

Náklad: elektronicky

Místo a rok vydání: Opava, 2023

Neprošlo jazykovou úpravou.

Publikace je neprodejná.

ISBN 978-80-7510-557-8 (online)

ISBN 978-80-7510-557-8 (online)



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ