



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**

FAKULTA VEŘEJNÝCH  
POLITIK V OPAVĚ

Ústav veřejné správy a sociální politiky

# VEŘEJNÁ SPRÁVA A SOCIÁLNÍ POLITIKA V KAŽDODENNÍM ŽIVOTĚ

1. ročník

**Územní samospráva jako forma veřejné moci**

Sborník recenzovaných příspěvků  
z odborné mezinárodní konference

**Opava 2021**

ISBN 978-80-7510-463-2

*Jednotlivé příspěvky recenzovali:*

doc. PhDr. Anna Václavíková, CSc.,

doc. JUDr. Bystrík Šramel, PhD.

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

*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, 2021

Neprošlo jazykovou úpravou.

Publikace je neprodejná.

**ISBN 978-80-7510-463-2**

## PŘEDHOVOR

Milí čtenáři,

právě jste otevřeli sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Územní samospráva jako forma veřejné moci", kterou pod záštitou děkana Fakulty veřejných politik Slezské univerzity v Opavě prof. PhDr. Rudolfa Žáčka, Dr. uspořádal dne 13. května 2021 Ústav veřejné správy a sociální politiky. Tato konference byla první konferencí, kterou chce tento ústav pravidelně každoročně pořádat v cyklu "Veřejná správa a sociální politika v každodenním životě". Naším cílem je zalistovat v krátké době sborník z této konference v mezinárodní databázi Web of Science tak, aby se tato konference dostala do povědomí jak akademických pracovníků, tak i úředníků centrálních orgánů a regionálních i místních samospráv jako atraktivní prostor pro prospěšnou výměnu názorů na aktuální otázky sociální politiky a veřejné správy.

Aktuální epidemiologická situace nám letos umožnila pouze virtuální setkání v on-line prostoru, nicméně v průběhu konference zaznělo množství velmi zajímavých příspěvků, s nimiž budete mít možnost seznámit se na následujících stránkách tohoto sborníku. Ve sborníku bohužel nemůžeme zachytit množství zajímavých diskusních příspěvků, které zazněly v reakci na přednesená vystoupení jednotlivých oslovených řečníků. Věřím však, že důsledky pandemické situace se nám podařilo překonat a v následujících letech budeme moci diskutovat face to face v prostorách naší fakulty.

Přeji Vám, abyste na následujících stránkách našli množství inspirativních poznatků pro Vaši práci.

V Opavě dne 31. května 2021

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

proděkan pro vědu a tvůrčí činnost

Fakulta veřejných politik

Slezské univerzity v Opavě

## Obsah

OBEČNÁ SAMOSPRÁVA AKO SÚČASŤ DECENTRALIZÁCIE VEREJNEJ MOCI	
Igor Palúš .....	3
KOMPARÁCIA DÔVERYHODNOSTI ORGÁNOV ÚZEMNÝCH SAMOSPRÁV V SR A ČR	
Peter Horváth .....	15
ŽUPNÁ SAMOSPRÁVA V MAĎARSKU PO ROKU 2010 A POČAS PANDÉMIE COVID 2019	
Ivan Halász.....	25
EU-PROPOSAL FOR A DIGITAL SERVICES ACT (DSA) – REASONS FOR AND OBJECTIVES OF A REGULATION ON A SINGLE MARKET FOR DIGITAL SERVICES	
Wolfgang Beck.....	35
KONFLIKT ZÁJMŮ KRAJŮ PŘI POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB	
Ladislav Průša .....	44
AKTUÁLNE ÚLOHY EURÓPSKÝCH ORGÁNOV PRE ROZVOJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	
Matúš Vyrostko.....	52
20 ROKOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU – HODNOTENIA A VÝZVY	
Dalibor Mikuš .....	60
UPLATNENIE ČESKÉHO MODELU VOLBY VRCHOLNÝCH PREDSTAVITEĽOV OBEČNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH KRAJSKÝCH MIEST NA SLOVENSKU	
Erik Urc.....	71
GEOGRAFICKÉ OKOLNOSTI A SOCIOEKONOMICKÉ NÁSLEDKY VO VYBRANÝCH OKRESOCH SR S FRAGMENTOVANOU SÍDELNOU ŠTRUKTÚROU	
Richard Brix.....	84
VEREJNÍ FUNKCIONÁRI VO VOLBÁCH DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV – KEĎ JEDENKRÁT NESTAČÍ	
Ján Machyniak .....	95
PRINCÍP TRANSPARENTNOSTI V KONTEXTE VÝKONU OBEČNEJ SAMOSPRÁVY	
Tomáš Alman.....	105

## ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA V KRAJINÁCH V4 – FINANČNÝ ASPEKT

Lukáš Cívik..... 114

## ROLE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY VE SPRÁVNÍM TRESTÁNÍ

Michal Vitek..... 126

## PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZASTUPITELŮ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ PODLE OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Jaromír Richter..... 136

## ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA AKO FORMA VEREJNEJ MOCI NA SLOVENSKU V ČASE KORONAKRÍZY

Martin Švikruha ..... 143

## POVINNOSTI OBCE PŘI VYHLÁŠENÍ STAVU NOUZE

Hana Vykopalová, Marie Sciskalová..... 156

## PROBLEMATIKA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI POČAS PANDÉMIE COVID-19

Lenka Lachytová..... 163

## NOVÁ DOBA PŘINÁŠÍ NOVÉ POHLEDY, A TO NEJEN NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVU

Anna Václavíková..... 177

## CHUDOBA JAKO AKTUÁLNÍ PROBLÉM SPOLEČNOSTI

Lucie Kamrádová..... 187

# OBEČNÁ SAMOSPRÁVA AKO SÚČASŤ DECENTRALIZÁCIE VEREJNEJ MOCI

## MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AS PART OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER

Igor Palúš

### **Abstrakt:**

Príspevok sa zaoberá pozíciou obecnej samosprávy v systéme decentralizácie verejnej moci. Analyzuje legislatívne a materiálno-finančné predpoklady tohto procesu, skúma vzťah demokracie a odbornosti, ktorý má v podmienkach obce zásadný význam pre efektívnosť decentralizácie. Autor poukazuje na problémové miesta analyzovaných prvkov skúmanej problematiky a naznačuje možnosti ich riešenia.

**Kľúčové slová:** decentralizácia, obecná samospráva, legislatíva, demokracia, odbornosť

### **Abstract:**

The paper deals with the position of municipal self-government in the system of decentralization of public power. It analyzes the legislative and material-financial preconditions of this process, examines the relationship between democracy and expertise, which is of fundamental importance for the effectiveness of decentralization in the conditions of the municipality. The author points out the problem areas of the analyzed elements of the researched issue and suggests the possibilities of their solution.

**Key words:** decentralization, municipal self - government, legislation, democracy, expertise

### **Úvod**

Právna teória delí verejnú moc na štátnu moc, ktorú vykonáva štát prostredníctvom štátnych orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej (horizontálna deľba moci) a ostatnú verejnú moc, ktorú štát zveruje iným subjektom neštátneho charakteru pre potreby správy

verejných vecí. Nositeľmi ostatnej moci sú najmä subjekty územnej samosprávy (obec, vyšší územný celok), ktoré uskutočňujú špecifickú formu správy štátu. Územná samospráva však nie je rovnocenným partnerom štátu, pretože vzniká na základe jeho sebaobmedzenia a jej mocenské rozhodnutia sú vykonateľné len za pomoci štátneho donútenia, keďže nedisponuje vlastnými mocenskými zložkami, resp. disponuje s nimi len v obmedzenej miere (napr. obecná polícia).<sup>1</sup> Na druhej strane územná samospráva má dôležitú úlohu v oblasti posilňovania deľby moci, pretože zabraňuje jej sústredeniu v jednom mocenskom centre, a tým aj jej možnému zneužitiu. Inak povedané, v rámci teórie deľby moci obmedzuje centrálnu štátnu moc a to vo vertikálnom zmysle popri, už spomínanej, horizontálnej deľbe moci.

V naznačenom procese významnú úlohu zohráva obec, ako základná jednotka územnej samosprávy, a jej orgány – obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Štát prenecháva obciam správu vlastných záležitostí na ich nezávislom a autonómnom rozhodovaní, avšak zároveň si ponecháva dôležité dozorné a kontrolné oprávnenia a to najmä v záujme zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti. Verejná moc je totiž spojená so štátom, ktorý je jej prvotným (monopolným) nositeľom. Možno povedať, že ostatná verejná moc, ktorú štát zveruje obciam, nemôže existovať inak, ako moc odvodená od štátu a vykonávaná v rámci ústavy a zákonov prijatých štátom. Povedané slovami P. Prucha“...ostatná verejná moc, ktorá je štátom v príslušnom rozsahu zverená subjektom neštátneho charakteru na samosprávne obhospodarovanie do úvahy prichádzajúcich verejných záležitostí, je od nej (rozumej štátnej moci – pozn. autora) odvodená a nemôže byť s ňou v rozpore. V tomto zmysle má i táto verejná moc základ v štátnej moci, má s ňou spoločné znaky, prejavujúce sa ako decentralizovaná verejná moc“.<sup>2</sup>

Z uvedeného vyplýva, že obecná samospráva je súčasťou decentralizácie verejnej moci, ktorá (rozumej decentralizácia) vytvára vhodné podmienky na demokratickú správu štátu všeobecne, ako aj demokratickú správu jeho územno-samosprávnych častí, v tomto prípade obcí. Verejné veci by mali byť spravované v podmienkach decentralizácie, pretože legislatívne dobre nastavená decentralizácia a jej stabilita sú predpokladom pre fungovanie obcí (v širšom zmysle aj vyšších územných celkov) ako kompatibilných jednotiek

---

<sup>1</sup> KOUDELKA, Z., 2007. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, s. 23.

<sup>2</sup> PRŮCHA, P., 2003. *Správní právo (Obecná část)*. Brno: Masarykova univerzita, s. 31.

demokratickeho štátu. Takto vnímaná decentralizácia je prostriedkom demokratizácie verejnej moci.

Aby mohla obecná samospráva ako súčasť decentralizácie verejnej moci fungovať v naznačenom zmysle, musia byť naplnené určité predpoklady – legislatívneho, materiálno-finančného, demokratickeho a odborného charakteru. Cieľom príspevku je obsahová identifikácia týchto predpokladov z pohľadu súčasného stavu slovenských obecných samospráv, vrátane návrhu možných riešení vo vzťahu k problémom, ktoré obecnú samosprávu v naznačenom zmysle sprevádzajú.

### **Legislatívne a finančné predpoklady decentralizácie**

Decentralizačné procesy v zmysle prechodu kompetencií zo strany štátu na obecnú samosprávu (osobitne do jej samostatnej pôsobnosti) prevládajú vo väčšine európskych štátov, čo nachádza svoje vyjadrenie v Európskej charte miestnej samosprávy, ako aj v ústavách a zákonoch jednotlivých štátov upravujúcich postavenie obecnej (v širšom zmysle územnej) samosprávy. Vývoj smeruje k znižovaniu počtu oblastí života spoločnosti a štátu, v ktorých by sa výlučne uplatňovali funkcie štátu a územná samospráva by stála bokom vo vzťahu k ich ovplyvňovaniu (napr. bezpečnosť štátu, justícia). Naopak, narastá počet oblastí, ktoré štát riadi prostredníctvom súčinnosti s územnou, teda aj obecnou, samosprávou. Je príznačné, že v týchto prípadoch občania vnímajú štát i územnú samosprávu ako jeden systém vykonávajúci verejnú moc štátu.

Decentralizácia však nemôže byť neobmedzená, pretože v spoločnosti existujú dôvody, prečo určité otázky musia byť riešené na vyšších stupňoch samosprávy (vyššie územné celky), prípadne na úrovni štátu. Pre ďalší vývoj decentralizácie je kľúčovým uplatnenie princípu subsidiarity ako základného kritéria určujúceho del'bu kompetencií medzi štátom a obecnou samosprávou. Tejto majú byť zverené všetky veci realizované verejnou mocou, pokiaľ ich obecná samospráva dokáže zabezpečiť v porovnateľnej kvalite ako štát (prirodzene, ak tomu nebránia objektívne pôsobiace prekážky, napr. del'by moci, efektívnosť výkonu štátnej správy a pod.).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> MATULA, M., 2017. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, s. 128 – 129.



V našich podmienkach pôsobnosť obce nachádza svoje vyjadrenie priamo v Ústave Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava), ktorá v čl. 64a vymedzuje obec ako „samostatný územný samosprávny a správny celok združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt“. Tomuto vymedzeniu obce zodpovedajú dva druhy jej pôsobnosti: samostatná pôsobnosť (obec ako samostatný územný samosprávny celok) a prenesená pôsobnosť (obec ako správny celok).

Samostatnosť obce ústava zaručuje priamo tým, že jej v čl. 65 ods. 1 priznáva právnu subjektivitu. Rozsah a obsah samostatnej pôsobnosti obce následne vymedzuje § 4 ods. 1 a 3 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení). Obec túto pôsobnosť vykonáva vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť a za pomoci využitia vlastných finančných prostriedkov. Uskutočňuje ju svojimi orgánmi – obecné zastupiteľstvo, starosta obce – miestnym referendom alebo na zhromaždeniach obyvateľov obce. Povinnosti, či obmedzenia pri výkone obecnej samosprávy možno obci ukladať len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR. Z uvedeného vyplýva, že ústavodarca nechce pripustiť zásahy výkonnej moci do samostatnej pôsobnosti takej dôležitej súčasti ústavného systému, akou je obecná (v širšom zmysle územná) samospráva a jej orgány. V naznačenom zmysle je samostatnosť a nezávislosť obecnej samosprávy na moci výkonnej garantovaná samotnou ústavou a ňou je aj chránená pred neoprávnenými zásahmi štátu.<sup>4</sup>

Samostatnosť obce ako správneho celku treba odvádzať od čl. 71 ods. 1 ústavy, podľa ktorého možno zákonom preniesť na obec výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Ide o jeden z univerzálnych prvkov ústavnoprávnej, ale aj administratívnej regulácie, ktorý v právnej teórii označujeme ako „prenesený výkon štátnej správy“. Ústava rieši tento prvok racionálne, európsky kompatibilne, v záujme rozvíjania obecnej samosprávy ako formy realizácie verejnej moci v miestnych podmienkach. V tomto zmysle možno súhlasiť s názorom, že obce sa v súvislosti s realizáciou preneseného výkonu štátnej správy stávajú univerzálnejším subjektom verejnej správy.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> PALÚŠ, I. a kol., 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 250.

<sup>5</sup> GAŠPAR, M., 1998. *Správne právo. Teória a prax*. Pezinok: Formát, s. 277.

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

V procese decentralizácie verejnej správy prešlo na obce nakoľko 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. Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. so značnými ťažkosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv alebo nekvalitným poskytovaním služieb. Problémy v naznačenom zmysle majú hlavne malé obce o to viac, že sa v praxi nijako výrazne neujala ani možnosť vytvárať spoločné obecné úrady za účelom zvládnutia decentralizačných úloh.<sup>6</sup>

Otázniky vyvoláva aj skutočnosť, či množstvo úloh, ktoré obciam pribudlo v rámci prenesenej pôsobnosti nespôsobuje problémy pri zabezpečení úloh patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce. Treba si uvedomiť, že pri tzv. prenesenej štátnej správe, aj keď je vykonávaná samosprávou, je samospráva v podstate predĺženou rukou štátnej správy. Musí teda rešpektovať pokyny, príkazy a zákazy orgánu štátnej správy.

Z hľadiska preneseného výkonu štátnej správy je veľmi dôležité, aby zákony, prostredníctvom ktorých sa úlohy štátnej správy prenášajú na obce, boli formulované precízne a jednoznačne, so znalosťou miestnych podmienok, aby pravidlá vytvárané pre ich zabezpečenie boli zrozumiteľné a z pohľadu obcí vykonateľné. Viac ako rok trvajúca pandemická situácia spôsobená Covidom 19, a s ňou súvisiace opakované predlžovanie núdzového stavu, ukazujú na všetky problémy, ktoré v danej oblasti dnes existujú. Na jednej strane možno sledovať odhodlanie a úsilie obcí (miest) pomôcť štátu a jeho orgánom pri zvládnutí tejto neľahkej situácie (napr. celoplošné, ale aj regionálne antigénové testovanie,

---

<sup>6</sup> PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 39 – 40.

pomoc pri vakcinácii a pod.), na druhej strane nemožno prehliadnuť nedostatky v legislatívnom zvládaní pandémie, chaotickom riadení daného stavu z úrovne vlády a jej ministerstiev, ako aj pomalé sanovanie materiálno-finančného zabezpečenia jednotlivých procesov, na ktorých sa obecné samosprávy podieľajú.

Zrejme nie je náhoda, ak v danej situácii až 48 % obyvateľov dôveruje obciam a mestám a spolieha sa na ich pomoc, a iba 14 % v tomto zmysle verí vláde (štátu). Alarmujúci je však aj fakt, že až 24 % obyvateľov štátu neverí ani jednému z dvoch uvedených subjektov (údaje sú prevzaté z prieskumu, ktorý medzi obyvateľmi Slovenskej republiky robila agentúra AKO v priebehu februára 2021 – Pravda, 17.2.2021, s. 3).

Zdravie a životy občanov (obyvateľov miest a obcí) sú nepochybne najvyššou ľudskou i ústavnou hodnotou, ich ochrana však nemôže byť dôvodom pre tolerovanie legislatívnych, riadiacich, či materiálno-finančných nedostatkov. Povinnosť vlády riadiť prenesený výkon štátnej správy, ako aj povinnosť štátu ho finančne garantovať, vyplýva priamo z ústavy (čl. 71 ods. 1 a 2), a v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika právnym štátom aj počas pandemickej krízy, nech už trvá akokoľvek dlho. Žiaden, ani ten najušľachtilejší cieľ sa nemôže dosahovať nerešpektovaním práva, a už vôbec nie jeho porušovaním.

Decentralizácia verejnej moci vyžaduje potrebu kvalitnej legislatívy aj v inej rovine. V záujme zodpovedného plnenia zverených úloh je dôležité, aby obecná samospráva dokázala zabezpečiť prostredníctvom svojich normatívnych, ale aj individuálnych právnych aktov jednotu právneho poriadku, resp. poskytovala právnu istotu pre fyzické osoby a právnické osoby, že sa pohybujú v rovnakom právnom prostredí na úrovni štátu i obce a to predovšetkým z hľadiska princípov tvorby a aplikácie práva. Naplnenie tejto požiadavky je obzvlášť náročné z pohľadu malých obcí, najmä preto, že im chýba zásadná, či aspoň, primeraná metodická pomoc zo strany štátu, prípadne vyššieho územného celku.

Zreteľne sa to prejavuje hlavne pri normotvorbe obcí, ktorá je významným atribútom ich práva na samosprávu. Právo obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia upravuje priamo Ústava SR, čím zvýrazňuje pozíciu obecnej samosprávy ako formy verejnej moci v miestnych podmienkach. Nariadenia obce sú z hľadiska práva normatívnymi právnymi aktami, predstavujú formálny prameň práva v Slovenskej republike, keďže ich obsah tvoria právne normy, ktoré sú záväzné pre všetky fyzické osoby zdržiavajúce sa na území príslušnej

obce, resp. právnické osoby, ktoré majú v danej obci sídlo, alebo v nej vyvíjajú podnikateľskú činnosť.

Uvedené okolnosti vytvárajú oprávnený dojem, že zákonná úprava takej vážnej pôsobnosti obce ako je prijímanie a vydávanie nariadení, bude precízna a jednoznačná, nepripúšťajúca rôzny výklad a hlavne rôznu realizáciu. Skutočnosť je však iná. Kým legislatívny proces prijímania a legislatívnej techniky tvorby právnych predpisov vyššej právnej sily – zákonov, nariadení vlády a iných všeobecne záväzných právnych predpisov – je upravený a príslušné štátne orgány sú povinné ho rešpektovať, v prípade obecných nariadení zákonodarca ponecháva obciam pri ich tvorbe značne široký priestor. Aj keď jednotlivé mestá a obce pri úprave naznačenej problematiky prednostne vychádzajú z legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (uznesenie Národnej rady č. 19/1997 Z. z.) a legislatívnych pravidiel vlády (uznesenie vlády č. 41/1997) v praxi sa možno stretnúť so značnou formálnou i obsahovou rôznorodosťou úpravy procesu tvorby a prijímania obecných nariadení. A to už nehovoríme o tom, že mnoho obcí, hlavne malých, celý proces tvorby obecných nariadení preberá od iných obcí, neraz aj s existujúcimi chybami, či nedostatkami.

Zjednocujúcim prvkom obecnej normotvorby by mala byť prokuratúra vykonávajúca dozor nad dodržiavaním zákonnosti v obecnej samospráve. V zásade ním aj je, hoci nemožno prehliadnuť, že v rôznych regiónoch Slovenska na tie isté, či obdobné záležitosti súvisiace s obecnou normotvorbou, majú orgány prokuratúry niekedy rôzny pohľad.<sup>7</sup> Stabilite právneho prostredia a relácii štát – obce, to určite neprospieva.

### **Demokracia a odbornosť ako súčasť decentralizácie**

Každá múdro fungujúca spoločnosť, každý dobre spravovaný štát si musí osvojiť dva východiskové princípy – demokraciu a odbornosť. Podstatou demokratického štátu podľa čl. 1 Ústavy SR je hľadanie a nachádzanie rovnováhy demokratických foriem a metód uskutočňovania verejnej moci s prvkami odbornosti v riadení štátu ako celku, ale aj jeho jednotlivých súčastí, prostredníctvom ktorých sa realizuje verejná moc.<sup>8</sup> Ak budeme vychádzať z premisy, podľa ktorej je odbornosť založená na vzdelaní, potom môžeme konštatovať, že niektoré úlohy verejnej moci sa musia plniť na báze odbornosti

---

<sup>7</sup> KALIŇÁK, M., 2019. *Chaos pokračuje. Dokedy?* In: Pravda, 12.6.2019, s. 39.

<sup>8</sup> DRGONEC, J., 2018. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, s. 269.

vychádzajúcej zo vzdelania, iné úlohy verejnej moci sa musia uskutočňovať prostredníctvom princípu demokracie. Medzi demokraciou a odbornosťou však musí byť rovnováha, keď už nie absolútna, tak aspoň primeraná, či akceptovateľná.

Vzťah demokratických prvkov a odborných požiadaviek v obecnej samospráve je nutné hodnotiť na pozadí špecifického postavenia obce, ktorá ako základná jednotka územnej samosprávy, nie je jednoznačnou súčasťou občianskej spoločnosti, ale nie je - čo vyplýva z jej povahy ako samosprávnej korporácie - ani súčasťou štátneho mechanizmu. Možno ju skôr považovať za svojský prvok medzi občianskou spoločnosťou a štátom, pričom táto jej pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti. Aj preto je nutné venovať vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve náležitú pozornosť a to tak v právnej teórii, osobite v teórii územnej samosprávy, ako aj v legislatívnej činnosti, pričom je potrebné vo väčšej miere využívať skúsenosti z iných štátov Európskej únie, najmä štátov V4, ako aj rešpektovať požiadavky slovenskej praxe.

Obecná samospráva je súčasťou zastupiteľskej demokracie z čoho vyplýva, že jediným legislatívnym spôsobom kreovania jej orgánov (osobitne obecného zastupiteľstva) sú voľby. Obyvatelia obcí sú v tomto zmysle nielen zdrojom moci v miestnych podmienkach, ale aj jej vykonávateľom, keďže participujú na činnosti orgánov obce (obecné zastupiteľstvo), resp. môžu hlasovaním v miestnom referende spôsobiť zánik ich mandátu (starosta obce). Možnosti obyvateľov zúčastňovať sa na správe verejných vecí miestneho charakteru sú však oveľa širšie, zahŕňajú priame formy lokálnej demokracie akými sú miestne referendum, či zhromaždenie obyvateľov obce, ale aj využívanie ústavných inštitútov - právo na informácie, petičné právo, sloboda slova a pod. Efektívne využívanie týchto foriem nepochybne obohacuje a kultivuje samotnú delegačnú demokraciu, pretože posúva obyvateľov obce bližšie do decíznej sféry, aj keď nie vždy bez ťažkostí, a nie vždy optimálne, predsa len učí každého obyvateľa obce (ktorý o to má záujem) rozhodovať o širšom okruhu vecí, než sú jeho vlastné.

Dá sa povedať, že princíp demokracie ako nezastupiteľnú súčasť decentralizácie obecnej samosprávy, legislatíva zakotvuje z hľadiska kreovania i foriem výkonu samosprávy obce. Princíp odbornosti v zmysle potreby vzdelania sa však legislatívne spája len s pozíciou hlavného kontrolóra obce, pre výkon ktorej sa požaduje ukončené stredoškolské vzdelanie. Požiadavku odbornosti však možno vyvodiť, ako sme to už vyššie naznačili, z obsahu čl. 1 ústavy, a hlavne nemožno obísť všeobecne uznávanú premisu, podľa ktorej je princíp

odbornosti a všetky jeho prejavy, imperatívnom súčasnej doby a v tomto duchu sa s ním možno stretnúť nielen v politických dokumentoch Európskej únie, ale aj v jej právnych normách. V naznačenom zmysle je princíp odbornosti úzko prepojený s požiadavkou modernizácie verejnej správy, a tým aj obecnej samosprávy.

Volebná demokracia však prvok vzdelania ako predpoklad odbornosti legislatívne neupravuje, čím nechtiac z hľadiska zodpovednosti volených predstaviteľov obecnej samosprávy, podsúva potrebu posúdenia dilemy možného organizačno-riadiaceho diletantizmu. Periodicita obmeňovania volených orgánov obce má totiž dve protipólne stránky: na jednej strane zabraňuje konzervovaniu moci v miestnych podmienkach, na druhej strane prináša riziko, že novozvolené orgány obce nebudú schopné zaistiť fungovanie správy obce, či mesta, čo sa môže prejaviť v ich pasivite, prijímaní neefektívnych, či rizikových rozhodnutí, v korupčnom konaní, ale i vzniku novej trestnej zodpovednosti.<sup>9</sup>

Vzťah demokracie a odbornosti sa v slovenskej obecnej samospráve výrazne prejavuje v osobe starostu obce (sekundárne i v osobe poslancov obecných zastupiteľstiev) a často sa zužuje na otázku vzdelania starostu obce ako odborného predpokladu pre možný výkon jeho funkcie. Uvedený problém sa spravidla otvára v čase konania volieb do orgánov obecnej samosprávy, kedy ho forsírujú médiá, ale aj politické strany, pričom zaznievajú rôzne návrhy na jeho riešenie. Týmto návrhom však často chýba dôkladnejšie poznanie slovenskej reality a následne precíznejšie právne zdôvodnenie. Navyiac dodnes nie je k dispozícii vierohodný prieskum, na základe ktorého by bolo možné objektívne povedať, aký je vzťah medzi vzdelaným starostom (a tým aj jeho odbornosťou - ?) a kvalitou obecnej samosprávy, inak povedané, doteraz nikto nepreukázal priamu súvislosť medzi vzdelaným starostom a dobre fungujúcou samosprávou obce a naopak, či starosta bez patričného vzdelania znamená nekvalitnú, zle fungujúcu samosprávu obce.

Opakovane zdôrazňovaná požiadavka vzdelania starostu obce sa nakoniec premietla do zákonnej podoby, keď volebný zákon podmienil kandidatúru na funkciu starostu obce získaním minimálne stredného vzdelania, za ktoré sa považoval doklad o vzdelaní, ktorým mohol byť: výučný list, vysvedčenie o záverečnej skúške, záverečné vysvedčenie

---

<sup>9</sup> KLÍMA, K., 2017. *Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci*. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 12.

a vysvedčenie o maturitnej skúške.<sup>10</sup> Ústavný súd SR však svojim nálezom (PL ÚS 18/2014-97) rozhodol, že požiadavka minimálneho stredného vzdelania pre kandidatúru na funkciu obce nie je v súlade s Ústavou SR.<sup>11</sup> Zároveň konštatoval, že spôsobilosť pre riadny výkon funkcie starostu obce je možné v zmysle zákona dosiahnuť aj prostredníctvom iných opatrení, pričom ich uviedol tri: samovzdelávanie starostu obce, inštitút nútenej správy a odvolanie starostu obce.

Prvé odporúčanie vnímame ako formálnu deklaráciu a ďalšie dve pôsobia ex post factum, teda riešia situáciu, keď už došlo k porušeniu riadneho výkonu funkcie starostu obce. Okruh možností je však podľa nášho názoru širší, pričom máme na mysli také alternatívne riešenia, ktoré pôsobia preventívne, resp. súbežne s výkonom funkcie starostu obce. Za také považujeme využitie poľského modelu, ktorý voľbu starostu obce neviaže na trvalý pobyt kandidáta v obci, možné je tiež legislatívne sprísnenie požiadaviek na obsadzovanie pracovných miest úradníckeho aparátu v rámci obecného úradu (toto však môže byť problém pre malé obce – finančný i personálny). Najmúdrejším riešením by však bola, často deklarovaná a roky odkladaná, komunálna reforma, v rámci ktorej by dochádzalo k zlučovaniu malých obcí a vytváraniu väčších celkov obecného zoskupenia, ktoré by riešili nielen otázku kreovania starostu obce spĺňajúceho kritéria pre riadny výkon funkcie, ale dokázali by komplexne plniť úlohy samosprávneho charakteru, ako aj prenesený výkon štátnej správy a zároveň zabezpečiť, personálne i finančne, poskytovanie všetkých služieb, ktoré sa od obce ako základnej jednotky územnej samosprávy očakávajú.<sup>12</sup>

Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve má však širší rozmer, než sme ho naznačili vo vzťahu k starostovi obce, resp. voleným predstaviteľom samosprávy obce. Ide

---

<sup>10</sup> § 16. ods. 4 zák. č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zák. č. 324/2012 Z. z. (školský zákon).

<sup>11</sup> Uvedené rozhodnutie Ústavného súdu SR sa dalo očakávať, hlavne v spojení s obsahom Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach prijatým OSN v roku 1966. Všeobecný komentár prijatý Výborom OSN pre ľudské práva v roku 1996 podľa čl. 40 ods. 4 uvedeného paktu v bode 10 uvádza: „Volebné právo pri voľbách a referendách musí byť stanovené zákonom a môže podliehať iba odôvodneným obmedzeniam, ako je stanovenie minimálnej vekovej hranice pre volebné právo. Je neprimerané obmedziť volebné právo na základe fyzickej neschopnosti alebo predpisovať požiadavky na gramotnosť, vzdelanie, alebo majetkové pomery“.

<sup>12</sup> PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M., 2019. *Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie nových riešení?* In: PUBLICY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 9. máj 2019. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Fakulta sociálnych vied, s. 22 – 24.

o problém, ktorý sa týka ďalších prvkov a činností súvisiacich s obsahom obecnej samosprávy, počínajúc zákonným vymedzením pôsobnosti obcí a ich schopnosťou primerane tieto zabezpečiť, pokračujúc uplatňovaním princípu delby moci medzi obecným zastupiteľstvom a starostom (napr. pri uplatnení sistačného práva starostu obce, alebo súčinnosti orgánov obce v prípadoch, kde to zákon vyžaduje) a končiac problémami súvisiacimi s organizáciou miestneho referenda a realizáciou jeho výsledkov.<sup>13</sup> Analýza naznačených problémov však presahuje obsahové zameranie tohto príspevku.

## **Záver**

Decentralizácia ako jeden z pilierov modernizácie verejnej správy má nastoliť lepší systém spravovania verejných vecí na miestnej úrovni, pričom do celého procesu je nutné výraznejšie zapojiť verejnosť, v našom prípade obyvateľov miest a obcí. Títo by mali vystupovať v pozícii aktívnych účastníkov rozhodovacích procesov a cítiť sa ako klienti (nie prosebníci) pri vybavovaní svojich záležitostí vo vzťahu k orgánom obce, ale aj iným subjektom, ktorí na úrovni obce pôsobia.

Štát je nezastupiteľným faktorom decentralizácie verejnej moci v zmysle vytvárania legislatívnych a finančných predpokladov pre jej zdravý priebeh, na druhej strane je úlohou obcí, aby svojim konkrétnym konaním presvedčili svojich obyvateľov, ale aj iné subjekty, o tom, že rozvíjanie demokratických foriem samosprávy spojené s ich odborným spravovaním smeruje k rozvíjaniu obcí a miest, k naplňovaniu potrieb a záujmov ich obyvateľov. A ešte jedna vec je dôležitá, do procesu decentralizácie ju nutné vnášať vo väčšej miere vedecké poznatky, ako aj využívanie skúseností iných štátov, avšak takých, ktoré sú v podmienkach slovenských samospráv realizovateľné.

## **Literatúra**

- [1] DRGONEC, J., 2018. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck.
- [2] GAŠPAR, M., 1998. *Správne právo*. Teória a prax. Pezinok: Formát.
- [3] KALIŇÁK, M., 2019. *Chaos pokračuje. Dokedy?* In: Pravda, 12.6.2019.
- [4] KLÍMA, K., 2017. *Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci*. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

---

<sup>13</sup> PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 111 – 122 a 125 -132.



- [5] KOUDELKA, Z., 2007. *Samospráva*. Praha: Linde Praha.
- [6] MATULA, M., 2017. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- [7] PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M., 2019. *Volby starostu obce – akceptovatelná právní úprava alebo hľadanie nových riešení?* In: PUBLICY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 9. máj 2019. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Fakulta sociálnych vied.
- [8] PALÚŠ, I. a kol., 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- [9] PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- [10] PRŮCHA, P., 2003. *Správní právo (Obecná část)*. Brno: Masarykova univerzita.

### **Kontakt**

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Bezručovo nám. 885/14

Opava

Česká republika

Igor.palus@fvp.slu.cz

**KOMPARÁCIA DÔVERYHODNOSTI ORGÁNOV  
ÚZEMNÝCH SAMOSPRÁV V SR A ČR**

**COMPARISON OF THE CREDIBILITY OF  
TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE  
SLOVAK AND CZECH REPUBLIC**

**Peter Horváth**

**Abstrakt:**

Témou príspevku je pohľad na dôveryhodnosť inštitúcií miestnej a regionálnej samosprávy v komparácii realít Českej republiky a Slovenska. Okrem toho predstavíme dôveryhodnosť týchto inštitúcií v porovnaní s inými orgánmi štátnej moci v danej krajine – napr. vláda, parlament a hlava štátu. Budeme sledovať aj vzťah medzi volebnou účasťou a spokojnosťou občanov s činnosťou orgánov samosprávy. Napriek tomu, že v podmienkach Českej republiky si občania volia len miestny či regionálny parlament (na Slovensku aj starostu/ primátora a predsedu VÚC, volebná účasť nie je tým nijako negatívne poznačená. Na záver sa pozrieme aj na to, ako občania vnímajú činnosť predstaviteľov samosprávy v období pandémie COVID-19.

**Kľúčová slova:** Komunálna samospráva, regionálna samospráva, COVID-19, volebná účasť, dôveryhodnosť

**Abstract:**

The topic of this paper is an observation of the credibility of local and regional self-government institutions, comparing the realities of the Slovak and Czech Republic. In addition, we present the credibility of these institutions in comparison with other state authorities in a given country - e.g. government, parliament and head of state. We will also observe the relationship between voter turnout and citizens' satisfaction with the activities of self-government authorities. Despite the fact that in the conditions of the Czech Republic, citizens elect only the local or regional parliament (in Slovakia citizens also vote the mayors and chairman of the regional self-government), voter turnout is not affected in any negative

way. Finally, we will also look at how citizens perceive the activities of self-government officials during the COVID-19 pandemic.

**Key words:** municipal self-government, regional self-government, COVID-19, turnout, credibility

## Úvod

V demokratickej spoločnosti je nevyhnutné, aby akákoľvek inštitúcia, ktorá sa podieľa na spravovaní vecí verejných, pôsobila dôveryhodne. Pod týmto označením rozumieme jednak spravodlivý výkon jednotlivých svojich činností, ale aj to, že vzbudzuje rešpekt a dôveru voči nositeľom moc v štáte – občanom. Takýmto spôsobom pozitívne pôsobia na celkovú legitimitu demokratického politického systému.<sup>1</sup> Markéta Sedláčková vo svojej monografii uvádza, že dôvera a dôveryhodnosť sú pojmami, s ktorými sa bežne stretávame v prieskumoch verejnej mienky. Samotný pojem dôvera možno charakterizovať ako „vieru v spoľahlivosť, pravdivosť či schopnosť určitej osoby alebo veci.“<sup>2</sup> V našom prípade ide o sledovanie dôvery vo vzťahu k demokratickým inštitúciám štátu. Tu je dôležitý vzťah v tom zmysle, že z pohľadu občanov je vyjadrením súhlasu, resp. miery pozitívneho/negatívneho vnímania existencie danej inštitúcie. Dôveryhodnosť vo vzťahu k inštitúciám štátu sa do značnej miery odvodzuje od spokojnosti s politickým a do značnej miery aj ekonomickým vývojom v danej krajine. Častým faktorom je veková kategória – vo vzťahu k ústavným inštitúciám často platí, že so zvyšujúcim sa vekom dôvera v zásade klesá, čo opäť súvisí so spoločenským postavením – čím vyšší príjem, tým väčšia spokojnosť a tu to naráža práve na obmedzené zdroje príjmu dôchodcov. Ďalším aspektom je vplyv vzdelania – opäť s rastúcou mierou vzdelania spokojnosť rastie (s výnimkou krízových situácií spojených s chodom štátu). Z regionálneho pohľadu sa často dáva do kontextu postavenie hlavného mesta oproti iným centrá, ale aj os mestá verzus vidiek.

---

<sup>1</sup>Linek, 2010

<sup>2</sup> Sedláčková, 2012, s. 36

## 1. Vymedzenie slovenských a českých alternatív v rámci komparácie

Ak sa budeme venovať komparácií dôveryhodnosti inštitúcií samosprávy v Českej a Slovenskej republike, je dôležité spomenúť základný rámec ich pôsobenia. Na Slovensku je systém lokálnej a regionálnej samosprávy nastavený na princípe, že hlavný predstaviteľ samosprávy na danom stupni, ako aj členovia príslušných zastupiteľstiev, sú volení priamo občanmi. To znamená, že môže (a často aj prichádza k tomu), že politické krytie týchto vrcholných predstaviteľov je na úrovni obce, mesta či regiónu rozdielne. To má nielen vplyv na ich samotnú činnosť, ale aj na vnímanie verejnosti pri hodnotení výsledkov ich práce. Platí, že ak dochádza ku konfliktom medzi nimi a znižuje sa tak efektívnosť ich práce, negatívne to vnímajú občania bez ohľadu na to, kto ma na tom väčší podiel viny.<sup>3</sup> Na druhej strane český model vychádza z klasickej parlamentnej formy vlády, kedy si občania priamo volia svoj miestne príslušný parlament a ten následne zo svojho stredu vyberá hlavného predstaviteľa. Tento moment zároveň zabezpečuje, že nemôže byť zásadný rozpor medzi poslancami a starostom/hejtnanom, na strane druhej mocensky oslabuje pozíciu formálne hlavného predstaviteľa danej samosprávy.<sup>4</sup>

Iste je preto zaujímavý pohľad na to, či takýto rozdiel vo voľbe a kreovaní vrcholných predstaviteľov miestnej a regionálnej samosprávy má vplyv na atraktivitu volieb ako takých. Keďže na území oboch republík sa uskutočňujú viaceré typy volieb, porovnali sme v tabuľke č.1 všetky typy volieb. Čo sa ale týka práve volieb na oboch úrovniach samosprávy až možno paradoxne platí, že hoci by výber poslancov aj starostov, resp. krajských lídrov mal zvyšovať motiváciu občanov sa takýchto volieb zúčastniť, pri ostatných voľbách na komunálnej úrovni bol rozdiel v prospech slovenských reálií len jedno percento, pri regionálnych až osem percent, ale v prospech českej alternatívy.

Tab. 1 - Účasť na ostatných voľbách v %

	ČR	SR
<b>Prezidentské – I./II. kolo</b>	61,92 / 66,60	48,74 / 41,59
<b>Parlamentné (PS ČR)</b>	60,84	65,80
<b>Eurovoľby</b>	28,72	13,05
<b>Komunálne volby</b>	47,34	48,34
<b>Regionálne volby</b>	37,95	29,95

Zdroj: vlastné spracovanie podľa výsledkov národných štatistických úradov

<sup>3</sup> Urc, 2020

<sup>4</sup> Švikruha, 2018

## 2. Porovnanie dôveryhodnosti vybraných inštitúcií

Prieskumy dôveryhodnosti pri inštitúciách reprezentujúcich štátnu moc na úrovni verejnej správy sledujú predovšetkým ústavné inštitúcie zákonodarnej a výkonnej moci – parlament, vláda a prezident. Okrem nich sa často zaraďujú inštitúcie, s činnosťou ktorých sú občania bežne informovaní a teda majú minimálne pocitový vzťah k nim. V našom prípade ide o armádu, políciu a sudy ako také. Zásadným metodologickým problémom pri sledovaní vývojev trendov na úrovni samospráv je skutočnosť, že sa pri zisťovaní údajov v teréne nerozlišuje medzi lokálnou a regionálnou samosprávou. Takéto rozdelenie je len v prípade, že ide o špecifický prieskum, čo sa ale za ostatných 10 rokov nestalo (súčasne s ústrednými orgánmi štátnej moci). Tabuľka 2 zachytáva takýto prieskum z marca 2021. Je aj z neho zrejmé, že orgány samosprávy majú nadpolovičnú dôveryhodnosť medzi občanmi Slovenskej republiky a z pohľadu ďalších štátnych orgánov je vyššie len úrad prezidenta. Naopak, voči vláde a parlamentu, hoci ich zloženie odráža volebný výber občanov len spred jedného roka, je dôvera vyššia prakticky trojnásobne. Ak sa pozrieme aj na iné typy prieskumov verejnej mienky zistíme, že platí domnienka, že vyšší podiel na tejto výslednej hodnote majú predstavitelia lokálnej samosprávy.<sup>5</sup> Okrem rozdielnych volebných účastí (vid' tabuľka 1) je za tým aj väčšia previazanosť občanov na orgány obce/mesta, keďže stále miera uvedomenia si existencie ôsmich vyšších územných krajov a ich reálnych kompetencií je zjavne nižšia.<sup>6</sup> Na druhej strane možno konštatovať, že orgány samosprávy sú absolútnou súčasťou politického života na Slovensku a svojou existenciou dokázali svoje opodstatnenie.<sup>7</sup>

Tab. 2 - Dôveryhodnosť inštitúcií v Slovenskej republike v %

	<b>Dôveruje</b>	<b>Nedôveruje</b>	<b>Nevie</b>
<b>Prezident</b>	63	33	4
<b>Parlament</b>	19	78	3
<b>Vláda</b>	17	81	3
<b>Samospráva (obe)</b>	56	39	5
<b>Armáda</b>	63	31	6
<b>Polícia</b>	42	55	3
<b>Súdy</b>	23	73	4

Zdroj: vlastné spracovanie podľa prieskumu agentúry MEDIAN SK (19.3.2021)

<sup>5</sup> Richvalský, 2018

<sup>6</sup> Mikuš, 2014

<sup>7</sup> Machyniak, Brix, 2015

Pozitívom sledovania výskumov dôveryhodnosti v podmienkach Českej republiky je skutočnosť, že reálne výskumy sledujú nielen samostatne obe úrovne samosprávneho riadenia, ale dokonca ešte aj rozdeľujú obe inštitúcie v rámci každej úrovne. Preto sme aj úvodný pohľad na zisťovanú dôveryhodnosť rozdelili do dvoch častí. Tabuľka 3 ukazuje porovnanie sledovaných vybraných inštitúcií v českých reáliách, následne tabuľka 4 ukazuje hodnoty dôveryhodnosti v jednotlivých kategóriách samosprávy.

Tab. 3 - Dôveryhodnosť inštitúcií v Českej republike v %

	<b>Dôveruje</b>	<b>Nedôveruje</b>	<b>Nevie</b>
<b>Prezident</b>	46,5	50	3,5
<b>Parlament – PS</b>	36	58	6
<b>Senát</b>	35	55	10
<b>Vláda</b>	43	52	5
<b>Armáda</b>	74	20	6
<b>Polícia</b>	69	29	2
<b>Súdy</b>	56	40	4

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR, stav k 30.4.2021

Tab. 4 - Dôveryhodnosť inštitúcií samospráv v Českej republike v %

	<b>Dôveruje</b>	<b>Nedôveruje</b>	<b>Nevie</b>
<b>Starosta</b>	61	32	7
<b>Obecné zastupiteľstvo</b>	61	31	8
<b>Hejtmán</b>	42	38	20
<b>Krajské zastupiteľstvo</b>	44	38	18
<b>Priemer</b>	52	35	13

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR, stav k 30.4.2021

Pri pohľade na údaje v tabuľkách 3 a 4 (výskum zverejnený v júni 2020) nám jednoznačne vychádza, že orgány miestnej samosprávy sú najdôveryhodnejšie aj vo vzťahu k iným ústavným inštitúciám na centrálnej úrovni. Pri orgánoch regionálnej samosprávy je evidentné, že je pomerne veľká časť občanov (jedna pätina), ktorí je nevedia ohodnotiť ani pozitívne ani negatívne. Túto skutočnosť môžeme pravdepodobne hodnotiť predovšetkým ako nepoznanie reálneho významu tejto formy samosprávy. Aby sme mohli aspoň teoreticky porovnať výsledky za českú a slovenskú stranu, boli sme nútení spraviť z jednotlivých výsledkov v podmienkach Českej republiky štatistický priemer.

Ak teda cieľom nášho príspevku je komparácia dôveryhodnosti orgánov samosprávy v oboch krajinách, premietli sme doterajšie výsledky do podoby tabuľky 5. Je iste zaujímavý pohľad nielen hodnoty namerané pri orgánoch samospráv, ale aj celkové porovnanie pri všetkých sledovaných inštitúciách. Pri kritériu najvýznamnejších ústavných inštitúciách na centrálnej úrovni nám vychádza v oboch krajinách najdôveryhodnejšie postavenie hlavy štátu. Keďže v oboch krajinách ho volia občania a v konečnom dôsledku v druhom kole volieb vždy musí získať najviac hlasov, tieto výsledky nie sú prekvapivé. Absolútne najvyššiu dôveryhodnosť tak v Českej aj Slovenskej republike má armáda, hoci (možno práve preto), že bola zrušená už dávnejšie branná povinnosť pre mužov a tak nezasahuje do životov všetkých rodín. Vzácne prakticky vyrovnaná je dôveryhodnosť orgánov samosprávy.

Tab. 5 - Poradie dôveryhodností inštitúcií v SR a ČR v %

	<b>SR</b>	<b>ČR</b>
<b>Prezident</b>	63	47
<b>Vláda</b>	17	43
<b>Parlament (PS)</b>	19	36
<b>Samospráva (obec)</b>	56	52
<b>Súdy</b>	23	56
<b>Polícia</b>	42	69
<b>Armáda</b>	63	74

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov z tabuľky 3 a 4, stav k 30.4.2021

### **3. Postoj k samosprávam počas pandémie COVID - 19**

Hraničnou situáciou, ktorá preverila vzťah a dôveryhodnosť občanov k inštitúciám štátu, bola pandémia COVID-19. Počas jej doterajšieho priebehu (najmä však v druhej vlne tejto celosvetovej pandémie) sa značne zmenil ak postoj obyvateľov najmä k najdôležitejšiemu orgánu výkonnej moci – vláde. Tento trend je zrejмый tak na Slovensku, ako aj v Českej republike. Dôveryhodnosť slovenskej vlády na úrovni necelých dvadsať percent je toho jasným dôkazom. Aj v českých reáliách značne klesla popularita vládnych predstaviteľov. Z metodologických dôvodov nemožno obe krajiny porovnávať v jednotných kritériách, pretože na Slovensku takýto prieskum naprieč všetkými inštitúciami v čase písania tohto príspevku nebol.

Tab. 6 - Kto ako zvládol pandémiu COVID-19 v Českej republike v %

	<b>pozitívne</b>	<b>negatívne</b>	<b>nevie</b>
<b>Vláda</b>	24	72	4
<b>Občania</b>	53	41	6
<b>Miestna samospráva</b>	56	25	19
<b>Krajská samospráva</b>	49	27	24
<b>Zdravotníci</b>	92	6	2

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR.

Tabuľka 6 jednoznačne preukazuje, že naj dôveryhodnejšou skupinou, ktorá pomohla zvládnuť pandémiu boli podľa občanov Českej republiky pracovníci zdravotníckeho sektoru. Dôveryhodnosť sa v tomto segmente šplhá prakticky k absolútnemu vrcholu. Miestna aj krajská samospráva podľa tohto istého prieskumu získala dvojnásobnú dôveryhodnosť oproti vládnemu kabinetu Andreja Babiša a časté zmeny na poste ministra zdravotníctva tento trend len zvýraznili. Aj v tomto segmente platí, že každý štvrtý, resp. piaty občan sa nevedel vyjadriť, hoci pri hodnotení vlády mal názor (zväčša negatívny) takmer každý respondent.

Na Slovensku si podobný prieskum vo februári 2021 objednalo Združenie obcí a miest Slovenskej republiky. Vyplývalo z neho, že s činnosťou starostu/primátora počas pandémie bolo spokojných osem z desiatich respondentov, nespokojný len jeden a jeden nevedel zaujať stanovisko.<sup>8</sup>

## **Záver**

Cieľom príspevku bolo porovnať dôveryhodnosť inštitúcií lokálnej a regionálnej samosprávy na Slovensku a v Českej republike. Ukázalo sa, že v danej téme existujú niektoré momenty, ktoré takúto snahu značne komplikujú. Ako sme už v prvej časti uviedli, prvým problémom je odlišná koncepcia samotných orgánov na oboch úrovniach. Priama voľba vrcholných predstaviteľov (starosta/primátor – predseda VÚC/hejtman) v konečnom dôsledku rozhoduje o ich postavení. Na Slovensku prvý občan obce má silné kompetencie, ktoré môže len do istej miery okresať zastupiteľstvo. Na strane druhej starosta môže zásadne brzdiť rozhodovacia činnosť zastupiteľstva. Ideálny prípad je ten, ak oba orgány vzájomne kooperujú a nie sú medzi nimi zásadné rozpory.<sup>9</sup> V podmienkach Českej republiky je

<sup>8</sup> S prácou starostu či primátora počas pandémie je spokojných 80 percent ľudí. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22601406/prieskum-s-pracou-starostu-ci-primatora-pocas-pandemie-je-spokojnych-80-percent-ludi.html>>.

<sup>9</sup> Machyniak, 2020



zabezpečená takáto súhra aj tým, že pokiaľ by mal zvolený starosta alebo hejtman tendenciu konať mimo politickej zhody so zastupiteľstvom, bol by pravdepodobne veľmi rýchlo nahradený iným kandidátom z radov poslancov.

Pri tejto príležitosti treba konštatovať, že veľkým nedostatkom pri dátach zo slovenských reálií je skutočnosť, že na Slovensku nie je žiadna verejná inštitúcia, ktorá by sa pravidelne venovala vôbec akýmkoľvek prieskumom dôveryhodnosti orgánov štátnej moci či už na úrovni štátnej správy alebo samosprávy. V roku 2009 bol údajne na podnet inštitúcií Európskej únie zrušený Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade Slovenskej republiky, ktorý dovtedy vykonával aj takého výskumy a prieskumy. Čiastočne tento priestor vyplnili niektoré súkromné výskumné agentúry, ale vzhľadom na svoj privátny charakter takého výskumy robia len na základe komerčnej objednávky a teda veľmi obmedzene. Obdobne je tomu napríklad aj pri prehľadoch realizácie inštitútu referenda na miestnej úrovni, kde rovnako tak neexistuje žiadna oficiálna a hlavne komplexná databáza doterajších vykonaných referend.<sup>10</sup>

Môžeme na záver konštatovať, že je dobrou vizitkou práce orgánov samosprávy v oboch krajinách skutočnosť, že patria k tým inštitúciám vo vnútri štátu, ktorým vlastní občania výrazne dôverujú. V oboch prípadoch je evidentné, že lokálna úroveň samosprávy je k občanom najbližšie a táto skutočnosť sa prejavuje aj v reálnych číslach dôveryhodnosti. Miestna samospráva v súčasnej podobe vznikla v roku 1990 a stala sa pevnou súčasťou občianskeho života v každej obci. Regionálna samospráva mala ťažšiu pozíciu, pretože vznikla neskôr a jej vznik bol výsledkom presunov často finančne, materiálne a personálne náročných kompetencií zo strany štátu, ktoré nevedel dostatočne zabezpečiť. Spolu napríklad s problematickým geografickým vymedzením jednotlivých celkov regionálnej samosprávy sa síce postupne dostáva do povedomia, ale dobehnúť miestnu samosprávu v pozitívnych hodnoteniach sa mu pravdepodobne v dohľadnom čase nepodarí. Zvládnutie situácie v súvislosti s pandemiou COVID-19 (napríklad cez fungovanie veľkokapacitných očkovacích centier) je však krokom dobrým smerom.

Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

---

<sup>10</sup> Horváth, Machyniak, 2017

## Literatura

- [1] CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNENÍ SOCIOLOGICKÉHO ÚSTAVU AV ČR. Dostupné na internete: < <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/>>.
- [2] HORVÁTH, P. – MACHYNIAK, J. 2017. Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky. In *Verejná správa a spoločnosť*, Roč. 18, č. 2 (2017), s. 33-47. ISSN 1335-7182.
- [3] LINEK, L. 2010. *Zrazení snu ? Struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: SLON, 2010. 158 s. ISBN 978-80-7419-029-2.
- [4] MACHYNIAK, J. 2021. *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu. Slovensko 1990 – 2020*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021. 123 s. ISBN 978-80-572-0121-2.
- [5] MACHYNIAK, J. – BRIX, R. 2015. Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989. In *SGEM 2015: 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015 Alberna*. Sofia: STEF92 Technology Ltd., 2015. s. 227-232. ISBN 978-619-7105-46-9.
- [6] MIKUŠ, D. 2014. Je model 8 VÚC vhodný pre Slovensko? In *Regionálne voľby 2013 na Slovensku - výsledky, dôsledky a budúcnosť*. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2014. ISBN 978-80-8105-558-4, S. 57-67.
- [7] RICHVALSKÝ, L. 2018. Trendy vývoja občianskej spoločnosti z pohľadu verejnej mienky od roku 2008. In *Občianska spoločnosť. Kam kráčaš demokracia: košické politologické dialógy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008. s. 377 – 389. ISBN 978-80-8152-655-8.
- [8] SEDLÁČKOVÁ, M. 2012. *Důvěra a demokracie. Přehled sociologických teorií důvěry od Tecquevilla po transformaci v postkomunistických zemích*. Praha: SLON, 2012. 271 s. ISBN 978-80-7419-058-2.
- [9] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Dostupné na internete: < [https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/home!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8ziA809LZycDB0NLPyCXA08QxwD3IO8TawNTEz1wwkpiAJKGAAjgZA\\_VFgJc7ujh4m5j4GBhY7qYGno4eoUGWgcbGBo7GUAV4zCjIjTDIdFRUBDse0bP/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/home!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8ziA809LZycDB0NLPyCXA08QxwD3IO8TawNTEz1wwkpiAJKGAAjgZA_VFgJc7ujh4m5j4GBhY7qYGno4eoUGWgcbGBo7GUAV4zCjIjTDIdFRUBDse0bP/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/)>.
- [10] ŠVIKRUHA, M. 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*.

*skupiny: (vysokoškolská učebnica) - 1. vyd.* Bratislava: IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2018. s. 191-217. ISBN 978-80-8200-031-6.

[11]URC, E. 2020. Praktikum z verejnej správy. In *Online vzdelávanie vo verejnej správe v čase pandémie*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, 2020. s. 159-175. ISBN 978-80-572-0091-8.

## **Kontakt**

doc. PhDr. Peter Horváth, 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

peter.horvath@ucm.sk

# ŽUPNÁ SAMOSPRÁVA V MAĎARSKU PO ROKU 2010 A POČAS PANDÉMIE COVID 2019

## COUNTY SELF-GOVERNMENTS IN HUNGARY AFTER 2010 AND DURING THE PANDEMIC COVID 2019

Ivan Halász

### Abstrakt:

Štúdia sa venuje vývoju uhorskej, resp. maďarskej verejnej správy na regionálnej úrovni po voľbách v roku 2010 a počas pandémie v rokoch 2020/2021. Najprv sa však zaoberá krátkou prezentáciou dejín župnej úrovne od stredoveku až po súčasnosť. Zaoberá sa aj koncepciami o regionalizácii v novom tisícročí. Nakoniec sa sústreďuje na proces centralizácie, ktorý je typický hlavne pre poslednú dekádu.

**Kľúčové slová:** centralizácia, región, samospráva, štátna správa, župa

### Abstract:

The paper deals with the development of the Hungarian self-government on the regional level after the elections in 2010 and during the pandemic years 2020/2021. Firstly it presents the short history of Hungarian county level from middle-age to today. It deals also with the concepts of regionalisation in the new millennium. Finally it focuses on the process of centralization, which is typical for Hungary in the last decade.

**Key words:** centralisation, county, region, self-government, state administration

Župný systém tradične zohrával v Uhorsku a neskôr v Maďarsku dôležitú úlohu. Vytváranie kráľovských žúp sa začalo už počas panovania Štefana I. (zakladateľa štátu). V 13. až 14. storočí sa začal postupný prerod kráľovských žúp na župy šľachtické. Tento proces sa skončil v 16. storočí už v tieni tureckého polmesiaca a Habsburgovcov. Šľachtická župa alebo stolica sa vtedy stala hlavným samosprávnym telesom, brániacim záujmy panského a zemianskeho stavu, a postupne získavala čoraz väčší podiel na verejnej správe. Samozrejme územie a konkrétne právomoci stavovských župných samospráv sa počas stáročí menili, ale dôležitú úlohu si zachovali až do polovice 19. storočia. Po rakúsko-uhorskom vyrovnaní v roku 1867 sa tieto tradičné bašty miestnej šľachty

transformovali do silných tzv. občianskych (alebo inak povedané buržoáznych) žúp, ktoré si síce zachovali samosprávny charakter, ale posilnil sa aj ich správny (administratívny) charakter. Počet žúp sa radikálne zmenšil po rozpade Uhorska. Po zlúčení rozličných prihraničných „zostatkových“ žúp sa ich počet zredukoval na 25. Po druhej svetovej vojne a v období socializmu došlo k ďalším vnútorným zmenám a súčasné Maďarsko má preto len 19 žúp plus hlavné mesto.<sup>1</sup>

Prvý a druhý zákon o radách (išlo o ekvivalent československých národných výborov) v rokoch 1950 a 1954 zaviedol na župnej úrovni sovietsky typ správy. Župné rady boli podriadené Rade ministrov a pracovali v prísne hierarchickom prostredí. Zákon číslo I. z roku 1971, ktorý sa považuje za tretí zákon o radách, však priniesol viaceré dôležité zmeny. Napríklad v rámci socialistického bloku štátov ako jediný deklaroval, že rady disponujú aj samosprávnymi úlohami a kompetenciami. Tento zákon výrazne posilnil pozíciu župných rád, ktoré objektívne posilnilo aj vtedajšie zrušenie okresov. Okresné úrady sa stali jednoduchými dekoncentrátmi žúp a naskôr zanikli úplne.<sup>2</sup>

Posilnenie župného článku v druhej polovici obdobia socializmu pravdepodobne spôsobilo aj veľkú nedôveru voči nim a ich straníckym funkcionárom zo strany demokratickej opozície v rokoch 1989/1990. Počas demokratickej tranzície dokonca vznikla myšlienka úplného zrušenia samosprávnych orgánov na župnej úrovni, ktorá sa nakoniec neuskutočnila. Župné samosprávne právomoci sa však značne zredukovali. Menšia časť právomocí bývalých župných rád prešla na lokálne samosprávy, väčšia časť na dekoncentrované orgány štátnej správy so župnou alebo regionálnou pôsobnosťou.<sup>3</sup> Hlavným priestorovým integrátorom sa viac-menej stala štátna správa a jej dekoncentráty.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> O dejinách župnej samosprávy a posttranzičných reformách stredného stupňa pozri podrobnejšie Halász, Ivan: Reforma maďarskej verejnej správy a otázka regionálnej samosprávy. In: Grospič, Jiří – Vostrá, Lenka (Eds.): Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2004. 75-85. s.

<sup>2</sup> Fonyó, Gyula (Ed.): A tanácsköztársaság magyarizálása. Budapest: KJK, 1976. 256-257. s.

<sup>3</sup> Szigeti, Ernő: A magyar megyerendszer és regionalizmus vázlatos történeti áttekintése. Budapest: Kézirat, 2003. 5. s.

<sup>4</sup> Hajdú, Zoltán: A régió tértörténeti problematikája Magyarországon – INFO Társadalomtudomány 44. 28. jún 1999.

Nový samosprávny systém, ktorého základným článkom bol okrem ústavy zákon číslo LXV. z roku 1990 kládol teda hlavný dôraz na lokálnu úroveň samosprávy. Župám, ktoré takpovediac zostali „visieť vo vzduchu“,<sup>5</sup> nepomohla ani reforma územného rozvoja, ktorý sa v zmysle zákona číslo XXI. z roku 1996 dostal do kompetencie špeciálnych rozvojových rád a nestal sa doménou župných samospráv. V spomínaných radoch vedľa zástupcov samospráv sedeli aj predstavitelia rozličných nesamosprávnych a štátnych inštitúcií. Napriek všetkému maďarské verejné právo považovalo župné samosprávy aj naďalej za orgány so všeobecnou (teda nie taxatívnou) kompetenciou.<sup>6</sup>

Začiatkom nového tisícročia sa intenzívne prihlásila myšlienka regionalizácie krajiny, ktorú podporovala hlavne socialisticko-liberálna vláda, ktorá bola pri moci v rokoch 2002 až 2010. Inšpirácia čiastočne prišla z EU, ako aj z okolitých višegrádskych štátov, ktoré vtedy už zreformovali stredný článok správy a samosprávy. V minulosti sa inak aj v Maďarsku už objavili podobné nápady, ale nikdy neboli schopné zlomiť silu a zotrvačnosť župného členenia.<sup>7</sup> V predposlednom desaťročí socializmu však došlo k vytvoreniu 6 plánovacích-hospodárskych okruhov, ktoré slúžili okrem iného aj štatistickým cieľom. Myšlienka naplniť ich verejnosprávnym obsahom nikdy nebola dominantná. Po roku 1989 na podobnom základe vzniklo 7 veľkých, tzv. „republikových“ okruhov na čele s komisármi republiky, ktorí mali za úlohu realizáciu kontroly zákonosti. Tento inštitút však existoval len do roku 1994. Najintenzívnejšie sa o regionalizácii diskutovalo po roku 2002, vláda vtedy dokonca prijala aj svoje rozhodnutie číslo 2198/2003 (IX.1.) o úlohách súvisiacich s modernizáciou systému verejnej správy. Dokument konštatoval absenciu efektívneho a silného stredného článku vo verejnej správe a príliš veľký počet dekoncentrátov. Ako kľúčovú úlohu videl vytvorenie efektívneho systému mikroregiónov (kistérség) vo forme združovania obcí okoli svojich mestských centier. Spomínala sa tu aj alternatíva vytvorenia regionálnych volených samosprávnych orgánov. Rozhodnutie však ešte nepadlo, čiže išlo len o jednu z alternatív.

---

<sup>5</sup> Zongor, Gábor: A lebegő megye. In: Agg, Zoltán (Ed.): A lebegő megye. Veszprém: Comitatus Kiadó, 1994. 34-36. s.

<sup>6</sup> Hoffman, István: Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője. In: Rixer, Ádám (Ed.): A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 227. s.

<sup>7</sup> Takéto nápady vznikli napríklad počas panovania Jozefa II, potom Alexandra Bacha a aj počas socializmu. V roku 1956 sa napríklad uvažovalo o vytvorení 11-12 veľkých žúp. Neskôr sa objavila myšlienka 4 až 10 jednotkového regionálneho systému alebo koncepcia 6 veľkých regiónov. Pozri Agg, Zoltán: Hány járás, - hány tartomány – hány megye? (A területi kérdés Magyarországon határain belül és a megyerendszer) Magyar Közigazgatás, 1990. november

Nakoniec sa tieto plány nerealizovala. Vládna koalícia, ktorá samotná nebola v týchto otázkach jednotná, sa po roku 2006 dostala pod silný tlak pravicovej opozície a v roku 2008 začala finančno-hospodárska svetová kríza, ktorá predurčila tektonické zmeny v maďarskej vnútornej politike. Po voľbách v roku 2010 sa už o regionalizácii a posilnení samosprávy nehovorilo.

Voľby v roku 2010 a po nich naštartovaný ústavodarný process napriek horeuvedeným tendenciám priniesli zmeny aj do života stredného stupňa samosprávy. Dokonca možno konštatovať, že župná úroveň stratila počas administratívnych reforiem ešte viac, ako lokálna úroveň samosprávy. Väčšina úloh a kompetencií tohto článku samosprávy totiž prešla na orgány štátnej správy. Nový Základný zákon Maďarska, ktorý prezident republiky podpísal a vyhlásil 25. apríla 2011, na rozdiel od pôvodného ústavného textu prijatého ešte počas demokratickej tranzície v rokoch 1989/1990 nedeklaroval v rámci akých územných celkov a jednotiek treba vytvoriť samosprávy. Taktiež ani nedeklaroval kto má vlastne právo na kolektívnu samosprávu. Zodpovedanie týchto otázok ponechal na organický (t. j. kvalifikovaný dvojtretinový) zákon o miestnych samosprávach, ktorý bol prijatý ešte v tom istom roku. Toto riešenie znamenalo, že samospráva na župnej úrovni má len nepriame ústavné garancie a župné samosprávy sa v ústavnom texte objavili len v súvislosti s organizačnými otázkami. Samotná existencia župných samospráv vlastne vyplýva len z 33. článku Základného zákona, ktorý deklaroval, že voliči predsedu župného zastupiteľstva volia nepriamo.<sup>8</sup> Predsedu teda volia poslanci zastupiteľstva spomedzi svojich členov a to na dobu ich mandátu. Pôvodne boli samosprávy volené v rámci dovtedajších tradícií na štyri roky, ale v rámci jednej z novelizácií Základného zákona Snem zvýšil rozsah volebného cyklu na päť rokov. Takto sa ústavodarcovi podarilo dosiahnuť, že samosprávne voľby sa nekonajú približne polroka po parlamentných voľbách. Inak táto zmena sa týkala všetkých stupňov a foriem územnej a národnostnej samosprávy – v Maďarsku sa teda aj naďalej volí miestny a stredný stupeň samosprávy v ten istý deň a v tej istej volebnej miestnosti. Inak Základný zákon častejšie spomína pojem župné vládne úrady než výraz župná samospráva alebo župné samosprávne zastupiteľstvo. Vlády totiž realizuje kontrolu zákonnosti práve cez tieto úrady, ktorým podliehajú aj novozaložené okresné správne úrady, o ktorých ešte krátko bude reč.

---

<sup>8</sup> Hoffman, István: Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője. In: Rixer, Ádám (Ed.): A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 228-229. s.

Druhou zásadnou zmenou, ktorú prinieslo prijatie Základného zákona bola značné rozšírenie právomocí zákonodarcu regulovať práva a povinnosti samosprávy. Predchádzajúca ústava totiž priamo definovala pojem miestnej samosprávy na ktorú mali parvo územne definované spoločenstvá občanov. Prirodzene práva a povinnosti samospráv aj pred rokom 2011 upravoval zákonodarca (teda Snem), avšak jeho možnosti do určitej miery limitoval fakt, že najdôležitejšie kompetencia ústava definovala ako základné právo samospráv. Zmeniť ich bolo možné len kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou. Pravdou je síce aj to, že ústavný súd väčšinou interpretoval tieto základné práva skôr skromne a obmedzujúco, ale predsa ich len považoval za práva špeciálneho významu.<sup>9</sup> Nový ústavný text z roku 2011 však len jednoducho konštatoval, že samosprávy vykonávajú svoje kompetencie len v rámci zákona. Konštrukcia, ktorá niektoré samosprávne právomoci označila za ich základné parvo, teda zanikla. Základný zákon však v 33. článku predsa len deklaroval, že v záujme výkonu miestnych vecí verejných ako aj realizácie moci verejnej na mieste v krajine existujú miestne samosprávy. Pod týmto pojmom sa v Maďarsku rozumie lokálna aj regionálna úroveň samosprávy. Z tejto definície vyplýva, že na miestnej úrovni a v miestnych záležitostiach majú všeobecnú (generálnu) kompetenciu predovšetkým samosprávy.

Nezávisle od tohto princípu v krajine po roku 2010 prebehla výrazná recentralizácia kompetencií, ktoré sa počas demokratickej tranzície dostali na miestnu samosprávnu úroveň. Tu treba poznamenať, že ak bolo staré Uhorsko takpovediac stvorené pre federalizáciu, tak súčasné Maďarsko má mnohé logické predpoklady pre centralizáciu. Ide o relatívne homogénnu etnickú a demografickú štruktúru obyvateľstva, malé nárečové rozdiely, na hlavné mesto orientovanú dopravnú infraštruktúru, slabé regionálne povedomie a podobne. Prirodzene tieto faktory samostatne ešte nevysvetľujú mimoriadnu mieru centralizácie v poslednom desaťročí. Tá ma okrem iného aj ekonomické alebo fiškálne a určite aj mocenské pozadie.

Počas novej transformácie po víťazstve strany Fidesz a ich kresťansko-demokratických spojencov vo voľbách v roku 2010 župy stratili väčšinu svojich úloh a kompetencií, ktoré ani predtým neboli výrazné. Zákon číslo CLIV. z roku 2011 o konsolidácii samosprávnych žúp a prevzatí niektrých župných ustanovizní, ako aj zdravotníckych zariadení v hlavnom meste odovzdal väčšinu župných inštitúcií, ktoré dovtedy poskytovali verejné služby do rúk štátu. Divadlá a podobné kultúrne ustanovizne zase väčšinou zveril

---

<sup>9</sup> Hoffman, István: cit. op. 229. s.



mestám so župným postavením. Zákonodarca sa tieto straty pokúsil župám kompenzovať posilnením ich úloh a kompetencií vo sfére územného rozvoja. Zákonom číslo CXCVIII. z roku 2011 preto novelizoval zákon číslo XXI. z roku 1996 o územnom rozvoji a plánovaní. Novela zrušila dovtedy existujúce župné a regionálne (nadžupné) rady územného rozvoja. Ich kompetencie prešli na župné samosprávy. Nástupníctvo sa však úplne týkalo len kompetencií župných rozvojových rád, lebo časť kompetencií regionálnych rozvojových rád nebolo možné previesť na župné samosprávy. Príčinou bola európska úprava tejto dimenzie, ktorá viaceré kompetencie nariadila riešiť na úrovni regiónov NUTS-2, avšak maďarské župy svojou veľkosťou a ľudnatosťou predstavujú skôr úroveň NUTS-3. Preto tieto kompetencie nakoniec zverili do rúk územných konzultačných fór územného rozvoja, ktoré pracujú za účasti predsedov župných samosprávnych zhromaždení, teda za účasti volených čelných predstaviteľov župných samospráv.

Nové miesto župnej samosprávy v systéme nakoniec upravil nový organický zákon o miestnych (lokálnych aj územných) samosprávach, ktorý bol prijatý v roku 2011 pod číslom CLXXXIX. Tento zákon definoval župnú samosprávu ako územnú samosprávu, ktorá realizuje koordinačné úlohy územného rozvoja, plánovania a rozvoja vidieka, a zároveň taxatívne vymenoval úlohy a kompetencie župných samospráv. Na rozdiel od dovtedajšej úpravy teda už neobsahoval generálnu kompetenciu pre župné samosprávy. Hoci sa župná samosprávna úroveň skoro úplne kompetenčne vyprázdnila, zákonodarca ju nezrušil a zachoval jej politický samosprávny charakter. Podľa významnej odborníčky na regionalizmus a územnú samosprávu Ilony Pálné Kovács však ide skôr o ceremoniálnu alebo symbolickú koncepciu župného článku samosprávy.<sup>10</sup>

Dôležitým prvkom správnych reforiem po roku 2010 bolo znovuvytvorenie okresnej úrovne výkonu štátnej správy. Pod župnými vládnymi úradmi vznikli okresné úrady, ktoré vykonávajú väčšinu úkonov verejnej správy, ktorá sa priamo dotýka občanov a právnických osôb. Na okresnej úrovni však nevznikli samosprávy a ani sa o tom nediskutovalo. V kontexte celkovej centralizácie by v princípe ani nemalo veľký zmysel vytvárať nový stupeň samosprávy, keď sa samospráva viac-menej skoro vytratila aj z lokálnej a ešte viac zo župnej úrovne. V roku 2013 teda začalo v krajine pracovať 175 okresných úradov. Neskôr sa počet

---

<sup>10</sup> Pálné Kovács Ilona: A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In: Pálné Kovács, Ilona (Ed.) A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2016. 84. s.

okresov zredukoval na 174. V hlavnom meste Budapešť sa územie okresov viaže na 23 samosprávnych obvodov.

K určitej modifikácii systému došlo po voľbách v roku 2014, ktoré inak neznamali zmenu vlády ani spôsobu vládnutia. Niektoré kultúrne ustanovizne (múzeá, knižnice, osvetové strediská a pod.) vtedy znovu decentralizovali, avšak nie na župnú samosprávnú úroveň, ale zverili ich do kompetencie miest so župným štatútom. Mierne sa posilnili rozvojové a plánovacie kompetencie župných samospráv. K nasledujúcej miernej decentralizácii potom došlo v rokoch 2014 až 2017, keď župné samosprávy dostali do spoločného vlastníctva regionálne rozvojové agentúry a niektoré projektové kancelárie, ktoré dovtedy pôsobili na úrovni NUTS-2. ezávisle od tohto posunu sa však o európskej pomoci rozhoduje a adminisztruje na vládnej úrovni.

V roku 2017 sa začala nova vlna centralizácie, v rámci ktorej boli zrušené spomínané regionálne rozvojové agentúry. Ich plánovacie kompetencie len čiastočne získali župné samosprávy, avšak vo väčšej miere ich prevzali orgány štátnej správy a osobitne župné riaditeľstvá Štátnej pokladnice, cez ktorú sa realizujú skoro všetky platby v rámci verejnej správy a služieb.

Pandémia Covid-19 a po nej nasledujúce ekonomické problémy mali logicky taktiež vplyv na župnú samosprávnú úroveň, ktorú však zastihla relatívne zoslabenú a kompetenčne vyprázdnenú. Tu treba spomenúť, že v roku 2019 politická opozícia po dlhom čase dokázala znovu získať väčšinu v Budapešti a vo viacerých väčších vidieckych mestách. To znervóznilo vládnu koalíciu, ktorá má však stále ešte ústavnú väčšinu, takže si v podstate v parlamente všetko presadiť. Naopak, dominancia pravice sa zachovala v župných zhromaždeniach, kde majú veľký vplyv vyložene konzervatívne vidiecke obvody. Nové centralizačné a koncentračné zmeny preto treba vidieť aj v tomto kontexte. Vláda v stave ohrozenia získala nové možnosti a kompetencie, ktoré jej uľahčili reakciu na volebné víťazstvo opozície vo väčších mestách.

Počas pandémie teda vláda získala právo vládnym nariadením zriadiť pre prijímanie väčších investičných projektov špeciálne hospodárske zóny, v ktorých majetok miestnych samospráv mohol prejsť na župnú samosprávu. Okrem toho aj časť priamo vyberaných

lokálnych samosprávnych daní<sup>11</sup> môže v takýchto zónach prejsť na župné samosprávy, ktoré sú zväčša v rukách koalície Fidesz-KDNP. Župné samosprávy v týchto zónach získali aj kompetencie v sfére územného rozvoja a plánovania. Verejné služby poskytované v súvislosti s investíciami lokálnou samosprávou zostali naďalej v jej rukách, ale bez potrebných finančných zdrojov. Na druhej strane treba spomenúť, že zatiaľ sa táto nová možnosť uplatňuje len veľmi obmedzene. V podstate tu išlo o spôsob potrestania samosprávy mestečka Göd, ktoré si zvolilo v roku 2018 opozičného primátora čiastočne skeptického k investícii firmy Samsung. Zatiaľ vláda horeuvedené sporné nariadenie vydala len v prípade tejto investície a spomínaného mestečka.<sup>12</sup>

Nakoľko však pôvodne horeuvedená možnosť marginalizácie renitentnej lokálnej samosprávy existovala len pre prípad stavu ohrozenia, koaličný zákonodarca musel myslieť aj na prípadnú situáciu po zrušení tohto stavu. Jednalo sa tu totiž o také závažné otázky, ako sú majetok a dane miestnej samosprávy. Preto koncom roka 2020 prijali zákon číslo LIX. o špeciálnych hospodárskych zónach a novelizácii zákonov, ktoré s touto témou súvisia. Zároveň radikálne znížili minimálnu sumu investície, ktorá mohla zdôvodniť takéto rozsiahly zásah do života lokálnej samosprávy. Pôvodne išlo o minimálne stamiliardovú investíciu (vo forintoch, HUF), v súčasnosti však už vládne nariadenie môže vytvoriť špeciálnu hospodársku zónu aj vtedy, ak ide o investíciu v hodnote len päť miliárd forintov, čo zodpovedá približne sume 14 miliónov euro. Nejde teda vôbec o nejakú výnimočnú investíciu. Hoci v danom prípade nejde o výslovnú centralizáciu, lebo dotknutý majetok a dane lokálnej prechádzajú v danom prípade na župnú samosprávu, predsa však je to nezvyklé riešenie, ktoré posilňuje úlohu vládnej koalícnej väčšiny na všetkých úrovniach a pre vládu vytvára priestor na „disciplinovanie“ alebo „trestanie“ miestnych samospráv, ktoré sa jej vzopru. To, že táto úprava posilnila župnú samosprávnú úroveň je skôr len náhodným dôsledkom faktu, že v župných zhromaždeniach zväčša prevažujú sily, ktoré sú politicky totožné alebo aspoň kompatibilné s pravicovo-konzervatívnou parlamentnou väčšinou. Koniec-koncov toto riešenie je len diskrečná možnosť pre vládu, ktorá ho môže v parlamente veľmi ľahko aj

---

<sup>11</sup> O vplyve pandémie a vládnej politiky na samosprávne dane pozri Bencsik, András: Önkormányzati pénzügyek veszélyhelyzet idején – újratervezés vagy „csak” a kivételes jogrend? In: Rixer, Ádám (Ed.): A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 237-246. s.

<sup>12</sup> Podrobne o kauze Samsung (Göd) pozri Siket, Judit: Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása? In: Rixer, Ádám (Ed.): A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 215-220. s.

zmeniť alebo legislatívne inak upraviť. V skutočnosti tu teda nejde o prejav všeobecného a celkového posilnenia župného článku samosprávy, ale skôr o charakteristický príznak tzv. politického vládnutia typického pre posledné desaťročie.

### Literatúra

- [1] AGG, Z., Hány járás, - hány tartomány – hány megye? (A területi kérdés Magyarország határain belül és a megyerendszer) Magyar Közigazgatás, 1990. No. 11. (november) ISSN 2060-4599
- [2] BENCSIK, A., Önkormányzati pénzügyek veszélyhelyzet idején – újratervezés vagy „csak” a kivételes jogrend? In: Rixer, Ádám (Ed.): A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 237-246. s. ISBN 978-615-5961-56-4
- [3] FONYÓ, Gy. (Ed.): A tanácstörvény magyarázata. Budapest: KJK, 1976. 256-257. s.
- [4] HAJDÚ, Z., A régió tértörténeti problematikája Magyarországon – INFO Társadalomtudomány 44. 28. június 1999.
- [5] HALÁSZ, I., Reforma maďarskej verejnej správy a otázka regionálnej samosprávy. In: Grospič, J. – Vostrá, L. (Eds.), Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2004. 75-85. s. ISBN 80-86473-71-6
- [6] HOFFMAN, I., Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője. In: Rixer, Á. (Ed.), A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 223-236. s. ISBN 978-615-5961-56-4
- [7] Pálné Kovács I., A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In: Pálné Kovács, Ilona (Ed.) A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2016. 84. s. ISBN 978-615-5376-83-2
- [8] SIKET, J., Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása? In: Rixer, Á. (Ed.), A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra. Budapest: KRE ÁJTK. 2021. 203-222. s. ISBN 978-615-5961-56-4
- [9] SZIGETI, E., A magyar megyerendszer és regionalizmus vázlatos történeti áttekintése. Budapest: Kézirat, 2003. Kézirat (Rukopis)
- [10] ZONGOR, G.: A lebegő megye. In: Agg, Z. (Ed.), A lebegő megye. Veszprém: Comitatus Kiadó, 1994. 34-36. s. ISBN 963-7678-06-9

## **Kontakt**

Prof. Dr. Ivan Halász PhD  
Sliezska univerzita v Opave  
Fakulta verejných politik  
Ústav veřejné správy a sociální politiky  
Bezručovo náměstí 885/14  
746 01 Opava  
halasz.ivan@tk.hu

# **EU-PROPOSAL FOR A DIGITAL SERVICES ACT (DSA) – REASONS FOR AND OBJECTIVES OF A REGULATION ON A SINGLE MARKET FOR DIGITAL SERVICES**

**Wolfgang Beck**

## **Objectives:**

- to give an impression what digitization means for us all
- to report what DSA act is made for
- to explain reasons, objectives and obligations of DSA
- to give examples for the relevance of DSA for territorial self-government

## **Content:**

1. Instead of an introduction: DSA – reasons for and objectives of the proposal
2. Fundamental provisions
3. Evaluation
4. Conclusion

## **Preliminary remark:**

My topic refers – to speak frankly – in a specific sense to “territorial self-government” as self-determination. In fact, the autonomy I am going to talk about extends over the whole European Union. I know this is no municipal- or district self-government, but talking about digitization means talking about global economic forces in a global village! The Corona Pandemic reveals that online sessions of local councils are as necessary as online elections and other instruments of collaboration in local community. At the same time, uncountable attacks on local government officials and mandatories are taking place. So, I believe that DSA-Regulation is also of great importance for local-self-government!

The question that needs to be asked is: Should digital platforms be supervised and be obliged to take care for systemic risks and insofar be regulated by law?

## 1. Instead of an introduction: DSA – reasons for and objectives of the proposal

Digitization is a global process changing economy, society and politics. It is no surprise that the European Union follows an own strategy to cope with these challenges. Digitization requires common rules in the whole European Market. The Digital Services Act<sup>1</sup> (DSA) is an important part of this strategy. New and innovative business models and services – such as online social networks and marketplaces – have allowed business users and consumers to impart and access information and engage in transactions in many ways.

In fact, the following services are concerned: Mere conduit provider and provider of intermediary services, including marketplaces and online social networks, app-stores, online-travel-platforms and accommodation-platforms.<sup>2</sup> The Regulation is focused on Amazon, Google, Facebook, Microsoft.

There is no doubt about: Platforms are definitely useful, attractive, innovative and irresistible! But as a successful business-model increase use of those services has resulted in new risks and challenges both for individual users and for society as a whole.<sup>3</sup> As an important element of data strategy EU published in December 2020 a proposal of a Regulation with the following objectives:

- single conditions of competition between digital platforms
- single regulatory framework for digital platforms
- fair business conditions for all offered services
- limitation of illegal content
- responsible behaviour of online-platforms to protect fundamental values (trust, transparency, fairness)

---

<sup>1</sup> *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Service Act). Following: *European Commission*, Proposal. Law-giving competence bases on Art. 114 AEUV (measures to ensure effectiveness of internal market). All in all, it could last two years to make Regulation coming into effect.

<sup>2</sup> *Europäische Kommission*, Fragen und Antworten.

<sup>3</sup> *European Commission*, Proposal, Ziffer 5 (other elements).

Most relevant factors of digitization are algorithms, a special kind of electronic code making data processes run.<sup>4</sup> This is why the EU find it necessary to analyse transparency and reliability of algorithms to understand the role of code in digital society and in economy processes and especially how it creates, filters and personalized information flow.<sup>5</sup> We often forget: Platforms are not made to have fun and to get information but to collect personal data!

The DSA-proposal concerns the following areas:<sup>6</sup>

- increasing legal fragmentation in the EU member states
- E-Commerce directive from 2000 provides only sector-specific solutions for some of the underlying problems
- harmonized rules for addressing illegal content, liability exemptions and content moderation; clear reporting and clear responsibilities for platforms and authorities
- absence of competition especially for small und middle digital service enterprises due to overwhelming influence of very large platforms

The evaluation of the E-Commerce-Directive shows the following results:<sup>7</sup>

- the objectives of the E-Commerce-Directive have not fully realised<sup>8</sup>
- national provisions of the member states are different
- lack of cooperation between member states
- simple, standardized and transparent rules are necessary to fight illegal content

---

<sup>4</sup> To give a more detailed definition: An algorithm is a finite sequence of well-defined computer-implementable instructions, typically to solve a class of problems or to perform a computation (see Wikipedia, algorithm with further references).

<sup>5</sup> Martini, Blackbox, p. 72 f.

<sup>6</sup> So zusammenfassend: Reuters (Hrsg.), Pressemeldung v. 30.09.2020, US tech giants face curbs on data sharing, digital marketplaces, unter draft EU rules.

<sup>7</sup> European Commission, Proposal, cifer 3 of hearing (Results of ex-post evaluations, stakeholder consultations ... and impact assessments).

<sup>8</sup> Directive 2000/31 EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive of electronic commerce).



## **2. Fundamental provisions**

### **2.1 Basic issues**

Years before EU identifies relevant gaps and risks concerning online-services in the fields of<sup>9</sup>

- consumer protection
- content management
- competition in online-eco-system
- a coherent system of rules and enforcement

In detail, EU-Commission reveals the following risks of commercial digital services:<sup>10</sup>

- unfair contract terms
- non-transparent information standards
- pushed advertisement
- insufficient mechanism for notice and take down of illegal or harmful content
- non-transparent shaping of platform-content
- lack of Alternative Dispute Resolution (ADR)
- horizontal and vertical monopoly of very large platforms
- less supervision of systemic platforms

All in all: There are many reasons to act!

### **2.2 Some most important subjects and areas**

Legal measures should avoid dangers and risks mentioned above and make sure:<sup>11</sup>

- transparent and fair conditions of contract for customers and business partners
- business communication on basis standards of information

---

<sup>9</sup> European Commission proposal, p. 9, 13 ff.

<sup>10</sup> Lomba/Evas, Assessment Study, p. 10 ff. Fundamental: HM-Government, Online Harms, White Paper.

<sup>11</sup> Lomba/Evas, Assessment Study, p. 20 ff.

- that pushed advertisement is not allowed
- legal obligations to notice and cancel illegal and hurting content
- legal protection including ADR
- effective monitoring of big platforms to discover unfair business behaviour

### **2.3 Regulatory program**

Now let us have a look on the specific provisions of the proposal, which is structured in five chapters. I lay stress upon some important provisions only.

Chapter I sets out general provisions including the subject matter and scope of the Regulation and the definition of key terms, for example different kinds of services, basic obligations (Art. 2).

Chapter II contains provisions

- of liability of providers (Art. 2-9)
- related on the conditions under which providers of mere conduit, caching and host services (provider of intermediary services) are exempt from liability for the third-party information they transmit and store
- lay down a prohibition of general monitoring or active fact-finding obligations for those providers on the one hand
- set an obligation for intermediary services to act against illegal content on the other hand

Liability exemption means that pure intermediary service providers are not responsible for the content of the users until they get constructive notice.

Chapter III sets out the due diligence obligations (Art. 10-33):

- single point of contact
- concerning restrictions services may impose on the use of their services (e.g.: deletion of content)
- reporting obligations in relation to the removal or the disabling of information considered to be illegal content or contrary to the providers' terms and conditions

Art.31 sets out the conditions of very large platforms

- to provide access to data to the Digital Services Coordinator
- obligation to appoint compliance officers to ensure compliance with the duties laid down in the Regulation

Chapter IV contains the provisions

- concerning the implementation and enforcement of this regulation, for example: National Digital services Coordinator, European Board for Digital Services,
- obligation for online platforms (except micro or small enterprises) to provide an internal complaint-handling system and to inform authorities about information about serious criminal offences
- supervision, investigation, enforcement and monitoring: very large platforms are obliged to conduct risk assessment on the systemic risks brought about by or relating to the functioning and use of their services (Art.26)
- and to take reasonable and effective measures aimed at mitigating those risks (Art. 27)

To sum it up: This is not a regulation as usual!

### **3. Evaluation**

DSA-Regulation throughout the entire internal market is necessary to limit identified dangers and risks of service platforms. It should avoid harms and offences on the one hand and protect small and middle online-enterprises on the other hand.

Instruments of the Regulation:

- are conform to the principle of proportionality: responsibility of platform-owners first (compliance, complain-handling system, obligation to notice and act)
- create equal regulatory standards in the whole EU
- ensure competition between small and big platforms
- avoid harms and offences

In my opinion, the regulatory setting is important, because it is a sustainable answer to dangers and risks of digital services. Service platform relations to customers and business partner are until now non-transparent and partly harmful and offensive. So, compliance-, documentation-, information- and cooperation-duties are required and appropriate. Online platforms have superior power to organize and control their digitized business model, until now there is a lack of responsibility for typical dangers and harms.<sup>12</sup> Users alone cannot

---

<sup>12</sup> Schliesky, Digitale Räume als Teil der Daseinsvorsorge, p 22 ff.

defend those harms efficiently and escape from social networks, because they cannot take their own data with them (less portability).

Big platforms (“gatekeepers”) are responsible for the playing field they create virtually. They are responsible to fight the evocated dangers and risks. It is the business model, that makes users vulnerable for crime and harm.

Especially very large platforms are also responsible for circulation of severe forms of political disinformation, including direct influence on local community matters. This process of self-evaluation is not yet simple. Other fundamental rights (freedom of meaning, information and business) are affected.

#### **4. Conclusion**

With the proposal the EU can – in my point of view – strengthen obligations of digital platforms:

- providers of mere conduit, caching and host services (provider of intermediary services) should be obligated, to establish a compliance system to prevent offences and harms in time
- they should not be exempted in general from liability for the third-party information they transmit and store only

furthermore:

- set out an obligation of general monitoring and active fact-finding obligations for providers
- underline the obligation of intermediary services to act against illegal content
- to avoid disinformation campaigns below offences (harms)
- stop algorithms which are able to overrun the given Regulation
- disclose algorithm if necessary to avoid harmful organizational structures

Digital services act will establish same rules for those services in every member state and support competition between service platforms. Last but not least: DSA will strengthen

---

consumer rights. To sum it up: Digitization means nothing is only local and regional, but has in fact eminent impacts on local and regional activities. It is perfectly clear that a “set of obligations including notice and action procedures, transparency and accountability measures and cooperation obligations“ are absolutely necessary.

### Appendix

accountability	individual duty to give reasons for
ADR	alternative dispute resolution, mostly out of court
algorithm	finite sequence of well-defined computer-implementable instructions
compliance	duty to take care not to harm customers or business partners
content	is an information and experience that are directed toward an end-user or audience
digitization	process of computerizing economies and societies as a whole
Directive	an EU-act, requiring implementation in national law
diligence	disregard rules of care
diligence obligation	legal duty to observe rules of care
intermediary services	caching and host services
liability	legal responsibility for damaging behaviour
mere conduit platform	digital service platform transporting users content only
monitoring	kind of supervision
provision	general or specific rule
Regulation	an EU-act with direct application in all member states

## Literary sources:

- [1] *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Service Act) ..., KOM(2020)825 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2020:825:FIN>
- [2] *Europäische Kommission*, Fragen und Antworten, Gesetz über digitale Dienste, Stellungnahme v. 15.12.2020, available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA\\_20\\_2348](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_2348)
- [3] *HM-Government*, Online Harms, White Paper, presented to Parliament by the Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport and the Secretary for the Home Department by Command of Her Majesty, London, 2019, available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/793360/Online\\_Harms\\_White\\_Paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf)
- [4] *Lomba, Niombo/Evas, Tatjana*, Digital Services Act, European added value assessment, study, European parliamentary research service, September 2020, available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654180/EPRS\\_STU\(2020\)654180\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654180/EPRS_STU(2020)654180_EN.pdf)
- [5] *Martini, Mario (Hrsg.)*, Blackbox Algorithmus – Grundfragen einer Regulierung Künstlicher Intelligenz, Berlin 2019.
- [6] *Reuters*, Pressemeldung v. 30.09.2020, US tech giants face curbs on data sharing, digital marketplaces, unter draft EU rules, available at: <https://www.reuters.com/article/us-eu-tech-antitrust-idUSKBN26L293>
- [7] *Schliesky Utz (Hrsg.)*, Digitale Räume als Teil der Daseinsvorsorge, Kiel 2018.

## Kontakt

Prof. Dr. Wolfgang Beck, Halberstadt

# KONFLIKT ZÁJMŮ KRAJŮ PŘI POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

## CONFLICT OF INTEREST OF REGIONAL AUTHORITIES IN THE PROVIDING OF SOCIAL SERVICES

Ladislav Průša

### **Abstrakt:**

Dříve provedené analýzy systému organizace, financování a řízení sociálních služeb identifikují několik okruhů problémů, které je potřebné řešit tak, aby m.j. i s ohledem na očekávané demografické trendy byly i nadále tyto služby kvalitně poskytovány. V tomto smyslu se jedná jak o změny v oblasti systému organizace řízení sociálních služeb, tak i o změny v systému jejich financování. Cílem tohoto příspěvku je zaměřit se na problematiku konfliktu zájmu krajů v této oblasti a navrhnout opatření, která by přispěla k jejich odstranění.

### **Klíčová slova:**

sociální služby – financování sociálních služeb – státní dotace na poskytování sociálních služeb – síť sociálních služeb

### **Abstract:**

Previously performed analyzes of the system of organization, financing and management of social services identify several areas of problems that need to be addressed so that e.g. even with regard to the expected demographic trends, these services continued to be provided with quality. In this sense, these are changes in the system of organization of social services management, as well as changes in the system of their financing. The aim of this paper is to focus on the issue of conflict of interest of regions in this area and to propose measures that would contribute to their elimination.

### **Key words:**

social services – financing of social services – state subsidies for the provision of social services – network of social services

## Úvod

Významným subjektem při poskytování sociálních služeb jsou jednotlivé kraje, které sociální služby poskytují ve svém samosprávné působnosti. Podle aktuálních statistických podkladů bylo k 31. 12. 2019 v ČR registrováno celkem 3 450 poskytovatelů sociálních služeb, z toho kraje byly zřizovateli celkem 679 zařízení, t.j. 19,7 % z jejich celkového počtu. V případě ekonomicky nejnáročnějších sociálních služeb – tedy služeb poskytovaných v pobytových zařízeních sociálních služeb – je ale tento podíl více než dvojnásobný – z celkového počtu 1 077 registrovaných poskytovatelů těchto služeb jsou kraje zřizovány celkem 444 zařízení, t.j. 41,2 % z tohoto počtu. Tyto údaje by nebylo nutno uvádět hned na úvod v případě, kdyby zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění, vycházel z těchto skutečností a v návaznosti na to přesně definoval role všech stakeholderů při poskytování sociálních služeb.

### **Kompetence krajů při poskytování sociálních služeb**

Klíčové role krajů jsou upraveny v §§ 95 a 101a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění. Podle § 95 kraje zejména

- a) zjišťují potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,
- b) zajišťují dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,
- c) spolupracují s obcemi, s dalšími kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám,
- d) zpracovávají ve spolupráci s obcemi na svém území, se zástupci poskytovatelů služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby střednědobý plán rozvoje sociálních služeb,
- e) zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb,
- f) určuje síť sociálních služeb na území kraje.

Následně podle § 101a tohoto zákona ministerstvo práce a sociálních věcí poskytuje krajům k plnění těchto úkolů podle zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění, ze státního



rozpočtu účelově určené dotace na financování běžných výdajů souvisejících s poskytováním základních druhů a forem sociálních služeb. O poskytnutí finančních prostředků na jednotlivé sociální služby a jejich výši rozhoduje zastupitelstvo kraje v souladu s podmínkami stanovenými zastupitelstvem kraje. Při tomto rozhodování se kraje řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění a předpisy Evropské unie o veřejné podpoře.

### **Analýza systému financování sociálních služeb**

Je zřejmé, že takto nastavené kompetence jednoznačně svědčí o tom, že kraje jsou v diametrálním střetu zájmů při rozhodování o poskytnutí finančních prostředků poskytovatelům, jejichž jsou zřizovateli. Konkrétní rozsah tohoto zvýhodňování byl poprvé ověřen v r. 2019, kdy VÚPSV, v.v.i. zpracoval analýzu systému financování sociálních služeb [2].

Tab. 1. – Výše dotace přiznané v r. 2018 zastupitelstvy krajů domovům pro seniory ze státní dotace podle typu zřizovatele v relaci na jedno místo měsíčně

	celkem	přísp. org. kraje	přísp. org. obce	a.s.	církeve a nábož. spol.	obec, dobr. svazek obcí	občanské sdružení	o.p.s.	s.r.o.	ústav, spolek
Praha	6 709	4 940	7 656	13 944	11 457	.	14 296	..	19 288	16 778
Středočeský	9 357	9 431	9 055	.	9 763	4 762	.	8 432	10 376	11 307
Jihočeský	11 912	13 028	10 558	13 061	12 617	.	.	.	11 374	.
Plzeňský	9 886	10 164	10 019	.	9 445	.	.	11 202	3 247	10 276
Karlovarský	10 194	12 655	3 188	.	10 784	.	.	.	9 881	.
Ústecký	7 622	7 361	7 555	.	9 660	.	.	.	13 412	.
Liberecký	9 262	10 165	9 801	4 532	10 885	.	.	3 066	.	.
Královéhradecký	9 407	10 212	8 140	.	10 380	.	.	.	.	.
Pardubický	9 255	12 098	9 847	150	.	11 130	.	12 242	9 321	8 408
Vysočina	8 548	8 800	8 164	.	8 897	.	.	7 084	.	.
Jihomoravský	8 260	9 829	8 314	6 014	6 774	4 861	.	7 647	.	5 975
Olomoucký	10 464	11 234	8 543	.	10 111	.	.	.	6 855	9 040
Zlínský	9 708	7 904	12 084	.	13 207	.	.	12 560	.	10 635
Moravskoslezský	9 323	12 855	8 275	.	11 754	6 944	.	7 864	5 489	.

Zdroj: vlastní propočty na základě interních dat MPSV

Z uvedené tabulky je zřejmé, že v r. 2018 byla nejvyšší dotace v domovech pro seniory v relaci na jedno lůžko měsíčně přiznána v kraji Jihočeském (11 912 Kč),

Olomouckém (10 464 Kč) a Karlovarském (10 194 Kč), nejnižší naopak v Hl. městě Praze (6 709 Kč), v kraji Ústeckém (7 622 Kč) a Jihomoravském (8 260 Kč), dotace přiznaná v kraji Jihočeském by cca o 78 % vyšší než v Hl. městě Praze.

Výše přiznané dotace je výrazně diferencována podle typu organizace a jejího zřizovatele. V r. 2018 byly nejvyšší dotace v domovech pro seniory poskytovány zpravidla organizacím zřizovanými církvemi a náboženskými společnostmi, příspěvkovým organizacím zřizovanými kraji a obecně prospěšným společností, nejnižší naopak komerčním společností. Ve všech krajích s výjimkou kraje Ústeckého a Zlínského byla dotace přiznaná příspěvkovým organizacím zřizovanými kraji vyšší než příspěvkovým organizacím zřizovanými obcemi, zatímco v některých krajích byly tyto rozdíly velmi nízké (kraje Středočeský, Plzeňský, Liberecký a Vysočina), v Karlovarském kraji byla dotace přiznaná příspěvkovým organizacím zřizovaným krajem zhruba 4 x vyšší než dotace, která byla přiznána příspěvkovým organizacím zřizovanými obcemi. Relativně nejmenší rozdíly mezi výší přiznané státní dotace v závislosti na zřizovateli organizace lze identifikovat v kraji Vysočina.

Výše přiznané státní dotace zcela jistě ovlivňuje i rozdíly, které byly identifikovány ve výši celkových nákladů. V domovech pro seniory byly v r. 2018 nejvyšší náklady v Hlavním městě Praze (41 475 Kč na jedno místo měsíčně), v Jihočeském kraji (36 788 Kč na jedno lůžko měsíčně) a v Královéhradeckém kraji (35 198 Kč na jedno lůžko měsíčně), nejnižší náklady v Ústeckém kraji (28 011 Kč na jedno lůžko měsíčně), v Plzeňském kraji (28 963 Kč na jedno lůžko měsíčně) a ve Zlínském kraji (30 291 Kč na jedno lůžko měsíčně). Uvedené vysoké rozdíly mezi maximální a minimální výší nákladů připadajících na jedno místo jednoznačně svědčí o tom, že kvalita poskytované péče je výrazným způsobem regionálně diferencována. Nelze očekávat, že v případě, kdy rozdíly mezi nejnižšími a nejvyššími náklady v relaci na jedno lůžko činí přibližně 33 % lze zajistit stejnou kvalitu péče na celém území státu.

Další zajímavé informace lze identifikovat při porovnání výše této státní dotace s výší příspěvku, který jednotlivé kraje poskytly zařízením, jejichž jsou zřizovateli.

Tab. 2: Porovnání výše státní dotace s výší příspěvku, který jednotlivé kraje poskytly domovům pro seniory, jejichž jsou zřizovateli

	výše státní dotace	výše příspěvku kraje	podíl státní dotace na výši příspěvku kraje
Hl. město Praha	4 940	16 521	0,30
Středočeský	9 431	2 304	4,09
Jihočeský	13 028	3 067	4,25
Plzeňský	10 164	3 063	3,32
Karlovarský	12 655	2 041	6,20
Ústecký	7 361	8 697	0,85
Liberecký	10 165	5 178	1,96
Královéhradecký	10 212	2 760	3,70
Pardubický	12 098	4 667	2,59
Vysočina	8 800	2 513	3,50
Jihomoravský	9 829	8 146	1,21
Olomoucký	11 234	1 615	6,96
Zlínský	7 904	0	.
Moravskoslezský	12 855	2 603	4,94

Zdroj: vlastní propočty na základě interních dat MPSV

Z uvedených údajů je zřejmý velmi rozdílný přístup jednotlivých krajů k financování zařízení, jejichž jsou zřizovateli. Většina krajů poskytla svým zařízením ze státní dotace několika násobně víc finančních prostředků v relaci na jedno místo měsíčně, pouze Ústecký kraj a Hlavní město Praha poskytly zařízením, jejichž jsou zřizovateli ze svých finančních zdrojů víc finančních prostředků než ze státní dotace. Žádný příspěvek zařízením, jejichž je zřizovatelem, neposkytl pouze Zlínský kraj.

### **Tvorba sítě sociálních služeb**

Druhým problémem, týkající se střetu zájmu krajů při poskytování sociálních služeb, je tvorba sítě sociálních služeb na území krajů v situaci, kdy kraj je současně zřizovatelem značné části organizací poskytujících sociální služby. Je zřejmé, že tuto kompetenci jednotlivé kraje využívají k tomu, že nové poskytovatele sociálních služeb především z řad nestátních neziskových organizací a komerčních subjektů, ale těch, které byly zřízeny orgány obcí, do svých sítí nezařazují a tím způsobem udržují svoje dominantní postavení v tomto procesu. Konkrétní informace o rozsahu tohoto problému nejsou doposud k dispozici a jsou předmětem aktuálního šetření realizovaného Ústavem veřejné správy a sociální politiky.

Z teoretického pohledu je však nutno konstatovat, že v situaci, kdy především v pobytových zařízeních je vysoký převis poptávky po umístění nad nabídkou těchto služeb, je povinnost tvořit tuto síť kontraproduktivní, neboť vede k reprodukci nedostatku těchto služeb [1]. K 31. prosince 2019 bylo např.:

- v domovech pro seniory (celková kapacita činí 36 688 míst) evidováno 60 643 neuspokojených žadatelů,
- v domovech se zvláštním režimem (celková kapacita činí 20 904 míst) evidováno 26 145 neuspokojených žadatelů,
- v domovech se zdravotním postižením (celková kapacita činí 11 854 míst) evidováno 3 228 neuspokojených žadatelů.

Tato skutečnost m.j. vede k tomu, že se snižuje dostupnost těchto služeb pro příslušné věkové skupiny [3], v rámci mezinárodních komparací je např. dostupnost služeb pro seniory v pobytových zařízeních nejnižší ze všech zemí střední a západní Evropy [5].

### **Jak odstranit konflikt zájmů krajů při poskytování sociálních služeb?**

Je zřejmé, že výše uvedené skutečnosti vyžadují realizovat zásadní systémové změny, které by měly být přijaty v zájmu zajištění jejich rozvoje tak, aby zejména v důsledku stárnutí populace byl stimulován zejména výrazný nárůst služeb pro seniory. Tato opatření by měla být realizována jak v oblasti financování sociálních služeb, tak i v jejich organizaci. Konkrétně jde především o tato opatření:

- přenesení odpovědnosti za rozdělování státních dotací z kompetencí zastupitelstev jednotlivých krajů zpět do kompetence ministerstva práce a sociálních věcí, zprůhlednění celého dotačního procesu a posílení jistot poskytovatelů sociálních služeb v jeho realizaci,
- zrušení povinnosti krajů vytvářet síť sociálních služeb a tak zrovnoprávnit přístup všem registrovaným poskytovatelům k finančním prostředkům z veřejných zdrojů.

Tyto úpravy by bylo vhodné realizovat v komplexu s dalšími systémovými opatřeními, která by reagovala na aktuálními problémy, které souvisejí s poskytováním a financováním sociálních služeb. Jedná se především o tyto úpravy [5]:

- definování minimálních standardů poskytovaných sociálních služeb a v návaznosti na to diferencovat kvalitu poskytovaných sociálních služeb v závislosti na příjmových a majetkových poměrech klienta sociálních služeb,
- oddělení financování poskytovatelů sociálních služeb prostřednictvím příspěvku na péči od finančního zabezpečení pečujících osob a tento systém finančního zabezpečení koncipovat,
- rozšíření počtu stupňů závislosti při hodnocení potřeb žadatelů o přiznání příspěvku na péči, zvýšení počtu hodnotících kritérií pro určení míry závislosti vč. diferenciací hodnocení schopnosti žadatelů naplnit daná kritéria,
- změna principů stanovení výše úhrad klienta za poskytování sociálních služeb,
- narovnání systému financování ošetrovatelské a rehabilitační péče v pobytových zařízeních sociálních služeb,
- vytvoření "zrcadla" při financování této péče a sociálních služeb v pobytových zařízeních sociálních služeb a ve zdravotnických zařízeních,
- posouzení možnosti zavedení systému pojištění sociálních služeb.

### **Závěr**

Poznatky, které byly získány za cca 15 fungování zákona o sociálních službách v praxi, signalizují řadu existenci řady systémových problémů při jejich poskytování a financování. Jedná se velmi často o problémy, na které dlouhodobě upozorňují samotní poskytovatelé sociálních služeb, tyto otázky však nejsou v připravovaných vládních ani poslaneckých návrzích novely zákona o sociálních službách řešeny. Jednou z těchto otázek je i problematika konfliktu zájmů krajů při poskytování sociálních služeb. Tento konflikt se promítá m.j. ve snižování dostupnosti sociálních služeb, pravděpodobně se zvyšuje počet poskytovatelů sociálních služeb, které nejsou zařazeny do sítě sociálních služeb i počet těch poskytovatelů, které poskytují sociální služby v rozporu s platnými právními předpisy. Je proto zřejmé, že realizace výše uvedených návrhů je potřebná k zajištění potřebného rozvoje sociálních služeb, který je zejména v oblasti služeb pro seniory potřebný i z hlediska očekávaných demografických trendů.

### **Literatura**

- [1] KORNAI, J.: *Economics of Shortage*. Amsterdam 1976. in NEŠPOR, R. Z. (ed) *Sociologická encyklopedie*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. [on-line], dostupné z: [https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Ekonomie\\_nedostatku](https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Ekonomie_nedostatku)

- [2] PRŮŠA, L. *Co ukázala analýza systému financování sociálních služeb? Rezidenční péče* č. 3/2019. ISSN 1801-8718
- [3] PRŮŠA, L. *Přispěl zákon o sociálních službách ke zvýšení jejich dostupnosti?* Demografie č. 2/2020. ISSN 0011-8265
- [4] Průša, L. a kol.: *Dlouhodobá péče nejen v České republice*. Tábor: APSS ČR, 2021. ISBN 978-80-88361-09-1
- [5] WHO. Beds in nursing and residential care facilities. [online], dostupné z: [https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hlthres\\_24-beds-in-nursing-and-residential-care-facilities-total/](https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hlthres_24-beds-in-nursing-and-residential-care-facilities-total/)

## **Kontakt**

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo náměstí 885/14,

746 01 Opava

Česká republika

[ladislav.prusa@fvp.slu.cz](mailto:ladislav.prusa@fvp.slu.cz)

# AKTUÁLNE ÚLOHY EURÓPSKÝCH ORGÁNOV PRE ROZVOJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

## CURRENT TASKS OF THE EUROPEAN AUTHORITIES FOR THE TERRITORIAL DEVELOPMENT

**Matúš Vyrostko**

### **Abstrakt**

V príspevku analyzujeme aktuálne úlohy európskych orgánov pre rozvoj územnej samosprávy. Problematike sa venujeme predovšetkým na príkladoch zo Slovenskej republiky a Českej republiky. Využívame predovšetkým kvalitatívne vedecké metódy ako analýza, syntéza, komparácia, indukcia a dedukcia.

**Kľúčová slova:** Európsky výbor regiónov, územná samospráva, Európska únia

### **Abstract:**

In this paper, we analyze the current tasks of European bodies for the development of local government. We deal with the issue mainly on examples from the Slovak Republic and the Czech Republic. We mainly use qualitative scientific methods such as analysis, synthesis, comparison, induction and deduction.

**Key words:** European Committee of the Regions, territorial self-government, European Union

### **Úvod**

Je všeobecne uznávaným faktom, a to nielen u vedeckej obce, že územná samospráva a osobitne miestna úroveň v podobe obecnej samosprávy sa považuje za „najdemokratickejšiu“ súčasť verejnej správy, a to práve tým, že je akosi „najbližšie“ k ľuďom. Tento fakt si zrejme uvedomujú aj samotní obyvatelia, čo je zrejme nie len v Slovenskej republike vyššou účasťou v komunálnych voľbách v porovnaní s parlamentnými voľbami, či voľbami do Európskeho parlamentu, ale napovedajú tomu aj výsledky eurobarometra uskutočneného v roku 2020.

Podľa prieskumu uskutočneného Európskym výborom regiónov, miestnym a regionálnym autoritám verí 53% Európanov.<sup>1</sup> Ide o jedinú úroveň, ktorá presiahla 50%, nasleduje Európska únia (47%) a na poslednom mieste sú vládne autority jednotlivých členských štátov (43%). Túto štruktúru dôvery (miestna – európska – národná) však Slovenská republika a Česká republika nekopíruje, pričom o niečo menej priaznivé sú samotné percentuálne hodnoty. Regionálnym a miestnym autoritám verí 37% Slovákov, Európskej únii 39% a vládnym autoritám len 28% Slovákov. V Českej republike dôveruje najviac opýtaných regionálnym a miestnym autoritám (až 47%), vládnej a európskej úrovni dôveruje zhodne 34% opýtaných.<sup>2</sup>

Napriek niekoľkým rozdielom (v Českej republike je na základe výsledkov možné pozorovať o čosi viac euroskeptickejší pohľad), je trend v Európskej únii jasný. Najviac opýtaných dôveruje práve politickým predstaviteľom na regionálnej a miestnej úrovni.

Do protiváhy sa teda dostáva otázka, prečo je teda potrebné hovoriť o úlohách európskych orgánov na rozvoji územnej samosprávy v Slovenskej republike a ďalších európskych štátoch a prečo vôbec miestnu a regionálnu úroveň s Európskou úniou a Radou Európy spájať.

V prvom rade je potrebné povedať, že Slovenská republika sa vstupom do Európskej únie a odovzdaním časti svojej suverenity zaviazala rešpektovať právo Európskej únie. Až 70% prijatých právnych dokumentov, či už ide o nariadenia, smernice alebo rozhodnutia, sa priamo dotýka regionálnych a miestnych samospráv a to napriek tomu, že podľa aktuálnej legislatívy oblasť verejnej správy stále patrí pod výlučné právomoci členských štátov. Opatrenia v rámci regionálnej politiky však dlhodobo patria medzi prioritné oblasti orgánov Európskej únie, čo je prirodzené s ohľadom na to, že zahŕňa široké spektrum otázok, od klímy, cez zdravotníctvo, až po dopravu.

Druhým dôvodom je predpoklad, že spolupráca obcí, miest a regiónov na európskej úrovni<sup>3</sup> môže byť vhodným prostriedkom nie len pre vzájomnú inšpiráciu a výmeny príkladov dobrej praxe, ale predovšetkým dosiahnutia spoločných politických cieľov.

---

<sup>1</sup> Na myslí máme priemer výsledkov z jednotlivých členských štátov.

<sup>2</sup> Európsky výbor regiónov, 2021

<sup>3</sup> Pod európskou úrovňou máme na myslí Európsku úniu a Radu Európy.



## **Skupiny úloh na presadzovanie regionálnych a miestnych záujmov v európskom priestore**

Na tomto základe sa domnievame, že je možné identifikovať niekoľko skupín úloh, ktoré by európske orgány mali naplňať v súvislosti s rozvojom samosprávy v jednotlivých členských štátoch.

1. Upresnenie a ustanovenie základných princípov a zásad, ktoré by verejná správa a osobitne regionálna a miestna samospráva v európskych demokratických štátoch mala dodržiavať a naplňať
2. Poskytnutie priestoru pre reprezentáciu miestnych a regionálnych predstaviteľov na európskej úrovni a priestoru pre vzájomnú výmenu informácií a spoluprácu
3. Prijímanie legislatívy reagujúcej na aktuálne potreby územnej samosprávy
4. Poskytovanie finančných prostriedkov pre vybrané projekty podporujúce obce, mestá a regióny<sup>4</sup>

Čo sa týka prvej úlohy, je možné spomenúť dva kľúčové dokumenty, ktoré vznikli na pôde Rady Európy. Prvým je odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2007)7 pre ministrov členských štátov z 20. júna 2007 o dobrej správe, známom aj ako tzv. princípy dobrej verejnej správy. Napriek tomu, že dokument má len odporúčací charakter, a vzťahuje sa nielen na územnú samosprávu, tieto princípy často v jednotlivých štátoch snachádzajú zákonné vyjadrenie.

Druhým kľúčovým dokumentom je tzv. Európska charta miestnej samosprávy. Dokument prijatý na úrovni Rady Európy a ratifikovaný jednotlivými štátmi vymedzuje predovšetkým základné požiadavky pre zákonné, resp. ústavné vymedzenie miestnej samosprávy.

Slovenská republika túto chartu podpísala dňa 23. februára 1999 a platnosť nadobudla 1. júna 2000. Zostávajúce záväzky Slovenská republika prijala v rokoch 2002 a 2007.

Je možné povedať, že druhú skupinu úloh vo väčšej miere „zabezpečuje“ Európsky výbor regiónov.

---

<sup>4</sup> Vlastné spracovanie.

Hlavnou úlohou Výboru regiónov je prezentácia regionálnych záujmov jednotlivých členských štátov Európskej únie na európskej úrovni. Tento fakt je možné odvodiť tak od jeho zloženia (skladá sa zväčša z predstaviteľov samospráv jednotlivých členských štátov, ale aj od jeho právomocí, ktoré mu boli priznané prvýkrát Maastrichtskou zmluvou. Následným procesom rozširovania Európskej únie dochádza k zmene rozloženia členov medzi členskými štátmi a k posilňovaniu právomocí. Na základe Lisabonskej zmluvy majú hlavné orgány Európskej únie (Rada EÚ, Európska komisia, Európska rada) povinnosť konzultovať otázky týkajúce sa miestnych a regionálnych záležitostí s Výborom regiónov. Vo vybraných oblastiach musí dokonca dôjsť k podaniu poradného stanoviska k návrhom legislatívnych aktov ešte pred ich podaním. V prípade, že by sa tak nestalo, môže sa Výbor regiónov obrátiť na Súdny dvor so žalobou o neplatnosti aktu.

Napriek posilňovaniu právomocí VR ide však stále o poradný orgán. Členovia Výboru regiónov svoju funkciu vykonávajú nezávisle, pričom musí ísť podľa čl. 300 ZFEÚ o zástupcov regionálneho alebo miestneho celku s volenou funkciou, resp. iných predstaviteľov, ktorí sa volenému zhromaždeniu politicky zodpovedajú.

Ďalším orgánom zastupujúcim záujmy regionálnych a miestnych samospráv, tentoraz na úrovni Rady Európy, je Kongres miestnych a regionálnych orgánov. Ide o inštitúciu, ktorá je ako jediná v Európe zodpovedná za posudzovanie stavu demokracie na miestnej a regionálnej úrovni v členských štátoch Rady Európy.

*„Ak sa miestne a regionálne orgány ocitnú v situácii, ktorá podľa nich ohrozuje spôsob výkonu ich činnosti, čoraz častejšie sa obracajú na Kongres. Ide o situácie rôznej povahy; patria sem tvrdenia o priamom porušení ustanovenia charty, ako je napríklad tvrdenie, že ústredná vláda neprerokovala s miestnymi a regionálnymi orgánmi záležitosť, ktorá sa ich priamo dotýka (článok 4.6 a 9.6), alebo prípady, keď finančné zdroje týchto orgánov nie sú úmerné im zvereným kompetenciám. Tieto tvrdenia sa môžu vzťahovať aj na nepriame porušovanie ducha charty. Zástupcovia miestnych samospráv môžu napríklad Kongres požiadať o posúdenie plnenia záväzkov, ktoré pre členský štát vyplývajú z ratifikácie charty. Kongres môže posúdiť napríklad spôsob znižovania počtu obcí, vyjadriť sa k zákonu, ktorým sa zamestnancom parlamentu zakazuje vykonávať volenú funkciu, alebo k návrhu zákona, ktorým sa rušia miestne zastupiteľstvá mestských častí hlavného mesta krajiny, alebo podať pripomienky k zákazu používania menšinového jazyka v miestnych záležitostiach.*

*Okruh otázok, ku ktorým bol Kongres požiadaný o stanovisko týkajúce sa uplatňovania charty, je veľmi široký.*<sup>5</sup>

Tretiu a štvrtú skupinu úloh tvorí samotná legislatívna činnosť a tvorba európskeho rozpočtu. Za tú je zodpovedná Európska komisia ako jediný orgán s právom legislatívnej iniciatívy a Európsky parlament spolu s Radou Európskej únie. Je evidentné, že pandémia COVID-19 otvorila pre regionálne a miestne samosprávy nové výzvy. Je žiadúce, aby na nich zodpovedné európske inštitúcie reagovali.

### **Vybrané otázky a problémové oblasti**

Ad 1/

V Slovenskej republike dlhodobo rezonuje najmä otázka dodržiavania čl. 9, ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorého sú finančné zdroje miestnych orgánov úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon. Viacerí politickí predstavitelia miest a obcí verejne kritizovali napr. nedostatok finančných prostriedkov v súvislosti s prijatím tzv. „chodníkového zákona“, kedy samosprávy prebrali zodpovednosť za zimnú údržbu chodníkov, kde sú správcami alebo vlastníkami.<sup>6</sup>

Existencia týchto princípov a zásad prirodzene neznamená, že by európske štáty v minulosti podobné princípy nepoznali. Naopak, väčšina štátov už pred prijatím týchto dokumentov niektoré princípy zákonne upravovala. Domnievame sa však, že prijatie univerzálnych princípov na európskej úrovni pre verejnú správu a postavenia miestnej samosprávy je nevyhnutným predpokladom pre naplnenie ďalších skupín úloh.

Ad 2/

V tejto súvislosti sa načrta niekoľko otázok. Domnievame sa, že by samotné zloženie Výboru regiónov mohlo profitovať okrem volených funkcionárov z členstva expertov z praxe, či akademických pracovníkov. V tomto zmysle by Výbor regiónov mohol okrem zastupovania záujmov miestnych a regionálnych spoločností predstavovať do určitej miery aj akéhosi odborného garanta. Nejde o novú otázku, podobným návrhom sa už Výbor

---

<sup>5</sup> Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy, 2021, s. 5-6.

<sup>6</sup> Kaliňák, 2021

regiónov v minulosti zaoberal. Diskusie však obvykle skončili záverom, že nevolení členovia by znižovali legitimitu tohto európskeho orgánu.

Rovnako stojí za zmienku otázka ďalšieho posilňovania postavenia Európskeho výboru regiónov. Domnievame sa však, že toto by nemalo mať podobu záväzných stanovísk, pretože by došlo k výraznému narušeniu legislatívnych právomocí Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie.

V neposlednom rade, čo sa týka samotného výberu členov, v Slovenskej republike je samotný výber členov založený na dohode, v zmysle ktorej predložia vláde Slovenskej republiky návrhy Únia miest Slovenska a Združenie miest a obcí Slovenska spolu s návrhmi predsedov ôsmich samosprávnych krajov. Následne ich schvaľuje Rada Európskej únie.

Naskytá sa teda teoretická úvaha, či by bolo prínosné upraviť výber členov na národnej úrovni tak, aby nevznikala obava o dosadzovanie miestnych a regionálnych predstaviteľov podľa výsledkov parlamentných volieb. Prax však ukazuje, že vo väčšine prípadov sú uchádzači

Napriek poradnému orgánu je možné povedať, že ide o najvýznamnejší subjekt umožňujúci prezentáciu regionálnych a miestnych záujmov na úrovni Európskej únie.<sup>7</sup> V rámci medziobecnej spolupráce sa Európsky výbor regiónov stal napr. vhodnou platformou pre presadzovanie myšlienky, aby Európska komisia ráznejšie konala v otázke patentov vakcín proti COVID-19.

Myslíme si, že by práve dôraznejšia informovanosť laickej verejnosti aj o existencii a činnosti Európskeho výboru regiónov mohla čiastočne prispieť k navýšeniu dôvery voči inštitúciám Európskej únie.

Ad 3 a 4/

Medzi aktuálne riešené problémy patria prirodzene témy súvisiace s negatívnym dopadom pandémie. Aj v tomto zmysle je možné vnímať otázky týkajúce sa najmä zdravotného zabezpečenia a ekonomickej podpory pandemiou zaťažených sektorov.

---

<sup>7</sup> V tejto súvislosti sme si pri písaní príspevku všimli zaujímavý fakt, na webovom sídle europa.eu, teda oficiálnom portáli Európskej únie, je v slovenskom preklade uvedené, že EVR je poradný orgán zastupujúci európske orgány na regionálnej a miestnej úrovni, čo nekorešponduje s jeho reálnymi úlohami a postavením.

Keďže ide o zložitú problematiku zasluhujúcu si samostatné vedecké otázky, s ohľadom na obmedzené rozsahové možnosti príspevku sa v bode 3 a 4 aspektom detailne nevenujeme.

### **Záver**

Je evidentné, že Európska únia prostredníctvom svojich inštitúcií výrazne zasahuje do fungovania územnej samosprávy v Slovenskej republike a ostatných členských štátoch EÚ. Obce, mestá a VÚC majú teda teoreticky na výber z dvoch možností. Buď budú svoje záujmy prezentovať na miestnej a národnej úrovni s tým, aby Európska únia zasahovala do územnej samosprávy v menšej miere, alebo budú svoje záujmy presadzovať na európskej úrovni.

Domnievame sa, že s ohľadom na dosiahnutý stupeň integrácie v Európskej únii sa ako „múdrejšia“ javí práve druhá možnosť. Kľúčovú platformu zohráva Európsky výbor regiónov.

### **Literatúra:**

- [1] Európsky výbor regiónov. Miestni a regionálni lídri sa spojili s Európskym parlamentom, Európskou komisiou a Nadáciou Bertelsmann s cieľom pripraviť opatrenia v súvislosti s Konferenciou o budúcnosti Európy . In: europa.eu [online]. 30.3.2021. [cit. 02.05.2021]. Dostupné na: <https://cor.europa.eu/sk/news/Pages/actions-on-the-Conference-on-the-Future-of-Europe.aspx>
- [2] KALIŇÁK, Michal. ZMOS analyzuje európsku chartu miestnej samosprávy. In: zmos.sk [online]. 3.2.2021. [cit. 02.05.2021]. Dostupné na: <https://www.zmos.sk/zmos-analyzuje-europsku-chartu-miestnej-samospravy--oznam/mid/405616/.html>
- [3] Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy. Európska charta miestnej samosprávy. In: [rm.coe.int](http://rm.coe.int) [online]. xx.2.2021. [cit. 02.05.2021]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-svk-a6/1680a18f46>
- [4] Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Miestne a regionálne samosprávy formujúce budúcnosť Východného partnerstva. ÚVEÚ C79/45.
- [5] Zmluva o fungovaní Európskej únie. ÚVEÚ C202/47.

**Kontakt:**

PhDr. Matuš Vyrosto, PhD.

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Fakulta veřejných politik v Opavě

Slezská univerzita v Opavě

Bezručovo náměstí 14

746 01 Opava

Česká republika

[matus.vyrostko@fvp.slu.cz](mailto:matus.vyrostko@fvp.slu.cz)

# 20 ROKOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU – HODNOTENIA A VÝZVY<sup>1</sup>

## 20 YEARS OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA – EVALUTIONS AND CHALLENGES

**Dalibor Mikuš**

### **Abstrakt:**

Regionálna samospráva na Slovensku prešla špecifickým vývojom, pričom predstavuje dôležitý prvok demokratického systému verejnej správy. Pri jej zriadení v roku 2001 bolo stanovených viacero cieľov, pričom po takmer dvoch dekádach sa otvára priestor pre zhodnotenie existencie vyšších územných celkov. V predložennom článku sme na základe odborných analýz identifikovali problematické body fungovania regionálnych samosprávnych jednotiek v závislosti od čoho predkladáme potencionálne návrhy, akým spôsobom je možné optimalizovať fungovanie celého systému. Na jednej strane sa opierame o pozitívnu prax v zahraničných modeloch regionálnej správy, na strane druhej o oficiálne dokumenty vydané predstaviteľmi samosprávnych neziskových združení.

**Kľúčové slová:** regionálna samospráva, vyššie územné celky, optimalizačné návrhy

### **Abstract:**

Regional self-government in Slovakia has undergone a specific development. It represents important element of the democratic system of public administration. The foundation of regional self-government in 2001 was connected with several objectives. After almost two decades, we can provide the evaluation of this system in our article. Based on expert analyzes, we identified the problematic body of functioning of regional self-governing units. In addition, we present potential proposals on how it is possible to optimize the functioning of the whole system. On the one hand, we rely on good practice in foreign models of regional self-government, on the other hand, we refer to the documents issued by representatives of self-governing associations.

---

[1] Tento príspevok je súčasťou výskumného projektu KEGA 001 UCM-4/2019: *Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.*

**Key words:** regional self-government, self-government units, optimization proposals

## Úvod

Politické a spoločenské zmeny v roku 1989 otvorili cestu pre budovanie demokratického systému založenom na plnohodnotnej samospráve. V prvom rade bola prioritou decentralizovať moc na najprirodzenejšie sídelné jednotky v podobe obcí a miest s cieľom vytvoriť poistku dlhodobého demokratického smerovania. Problematika regionálnej samosprávy sa stala predmetom záujmu predstaviteľov štátnej moci až následne, pričom nestabilita vládnych garnitúr sa podpísala pod dlhším časovým rámcom prijatia konkrétneho modelu regionálnej samosprávy. Dôležitým aspektom v celom procese bol aj faktor Európskej únie, keďže Slovensko potrebovalo regionálne celky z hľadiska potencionálneho čerpania financií zo štrukturálnych fondov spoločenstva. V prvej časti článku tak zhodnotíme vznik a vývoj regionálnej samosprávy so zameraním na politické aspekty, ktoré sa stali do značnej miery formujúcim kritériom nastavenia samosprávnych krajov. V týchto súvislostiach identifikujeme problematické body aplikovaného modelu a následne formulujeme optimalizačné návrhy do diskusie.

## Vývoj a premeny regionálnej samosprávy na Slovensku

Regionálna samospráva na Slovensku v podobe vyšších územných celkov si prešla svojím osobitým vývojom. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že proces kreovania tohto stupňa samosprávy bol pomerne zložitým procesom viažucim sa na dlhšie časové obdobie. Prakticky začiatok politických diskusií o tejto otázke môžeme identifikovať ešte na pôde federácie po prijatí ústavného zákona č. 294/1990 Zb. o národných výboroch, na základe ktorého bola zrušená krajská úroveň. V pôvodnom socialistickom modeli vykonávali len úlohy stanovené štátom s negovaním samosprávnej činnosti. Predstavitelia vládnej moci po roku 1989 vychádzajúci z demokratických politických strán a hnutí si dali za cieľ vytvoriť nový model aplikujúci demokratické prvky a zásady subsidiarity. V prvej etape reformy verejnej správy po parlamentných voľbách 1990 sa však primárne zameriavali na miestnu úroveň v snahe pretvoriť obce na kolísku demokratického zriadenia a občianskej participácie.<sup>2</sup> V týchto súvislostiach sa tak na regionálny prvok nekládla dostatočná pozornosť. Následne sa akékoľvek snahy o ukotvenie regionálnej samosprávy dostali do tieňa štátoprávných otázok, keďže federatívne zriadenie Česko-Slovenska bolo vnímané politickými predstaviteľmi oboch

---

[2] Nižňanský, Hamalová. *Decentralizácia a Slovensko*. 2013



republik v rozdielnych rovinách.<sup>3</sup> Diferenciácia prístupov politických delegácií nakoniec viedla k vytvoreniu samostatných štátnych útvarov, čím sa uzavrela táto dejinná kapitola.

Hoci Ústava Slovenskej republiky z roku 1992 definovala regionálnu samosprávu v podobe vyšších územných celkov v čl. 64., konkrétna podoba už mala byť stanovená zákonmi. Vytvoril sa však ústavný rámec pre uplatnenie tohto prvku do reálnej praxe.<sup>4</sup> V závislosti od ďalšieho vývoja však musíme konštatovať, že celý proces sa natiahol na takmer ďalšiu dekádu. Predovšetkým politické faktory rozhodli o „zmrazení“ týchto snáh a namiesto decentralizácie sa aplikovala dekoncentrácia. Tretia vláda Vladimíra Mečiara v rokoch 1994-1998 sa zasadzovala za realizovanie reformy regionálneho usporiadania v dvoch krokoch. V rámci prvej fáze sa mali vytvoriť kraje ako územnosprávne celky, pričom až v druhom kroku mali byť rozšírené o samosprávne kompetencie.<sup>5</sup> Na základe toho v roku 1996 bolo zriadených 8 krajov vychádzajúc zo zákona č. 221/1996 zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky a zákona č. 222/1996 zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Vzniknuté krajské úrady tak boli v podriadenom postavení voči ústredným orgánom v zmysle výkonu stanovených úloh. Aplikovaný mechanizmus vrátane územného vymedzenia jednotlivých krajov bol podrobený značnej kritike zo strany Združenia miest a obcí Slovenska, keďže vôbec nezohľadňoval prirodzené regióny a nevytváral priestor pre samosprávne riadenie. Nesprávne zvolený postup pri reforme tak považovali za premárnenú šancu.<sup>6</sup>

Predpokladom vzniku plnohodnotnej regionálnej samosprávy boli parlamentné voľby v roku 1998, v rámci ktorých sa presadili integračné politické sily. Vláda Mikuláša Dzurindu kládla dôraz na vytvorenie vyšších územných celkov ako samosprávnych prvkov v súčinnosti so vstupom Slovenska do Európskej únie a čerpaním eurofondov. Na základe toho súčasťou vládneho programu sa stal dokument Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorý vnímal decentralizáciu v troch rovinách:<sup>7</sup>

- Politická decentralizácia
- Decentralizácia kompetencií
- Decentralizácia financií

---

[3] Kováčová. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky*. 2015.

[4] *Ústava Slovenskej republiky*

[5] Mikuš. *Pohľady politických strán na verejnú správu*. 2018

[6] Nižňanský, Hamalová, *Decentralizácia a Slovensko*. 2013

[7] *Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*, 2001

Úspech reformy bol deklarovaný len pri súčinnom prepojení týchto prvkov. Musíme však konštatovať, že pri zhodnotení jednotlivých procesov identifikujeme dlhší časový rámec ich uplatnenia v rozmedzí rokov 2001 až 2005. Ak sa zameriame na politickú decentralizáciu, v prvom rade bolo potrebné vyriešiť samotný model a počet vyšších územných celkov. Pri pohľade na širokospektrálnu vládnu koalíciu so zastúpením pravicových aj ľavicových politických strán to však nebola jednoduchá úloha. Splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy V. Nižňanský predstrel návrh 16 vyšších územných celkov ako optimálne riešenie z hľadiska uplatnenia viacerých kritérií. Pre nesúhlas politických strán SĽ a SOP bol model modifikovaný na 12 jednotiek v snahe dosiahnuť kompromisné riešenie. Tento návrh bol schválený vládou, pričom následne sa mala o ňom rozhodnúť na pôde parlamentu. Rôznorodosť vládnej koalície sa prejavila v hlasovaní o pozmeňujúcom návrhu týkajúceho sa zmeny počtu vyšších územných celkov na 8 vychádzajúc z radov opozičného HZDS. Hlasovanie väčšej časti poslaneckých klubov SĽ a SOP s opozíciou nakoniec rozhodla o ponechaní modelu z roku 1996 rozšíreného o samosprávny mechanizmus. Pri hlasovaní o zákone ako celku 112 zákonodarcov sa vyjadrilo za, vrátane poslancov vládnej strany SDK. Hoci sa jednoznačne stavala za vládny návrh 12 vyšších územných celkov, ktorý bol modifikovaný, spustenie reformy považovala za kľúčový prvok.<sup>8</sup> Na základe toho bol tak prijatý zákon č. 302/2001 Z.z o samospráve VÚC, čím bola zriadená regionálna samospráva. Politické aspekty sa jednoznačne stali kľúčovým atribútom pri stanovení priestorovej diferenciácii. Kritizovaný model 8 krajov z roku 1996 zo strany viacerých odborníkov a Združenia miest a obcí Slovenska sa tak premietol aj na druhý stupeň samosprávy.<sup>9</sup> Samotný výsledok sa odrazil v kríze vládnej koalície, keďže politický subjekt zastupujúci prevažne maďarskú menšinu na Slovensku SMK hrozil odchodom z vlády. Zotrvanie podmieňovalo prijatím legislatívy kompetenčného rámca vyšších územných celkov v tej podobe, ktorá vychádzala z vládnych návrhov. Nakoniec k tomu prišlo na základe zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a VÚC.

V tomto kontexte sa môžeme zamerať nad samotným kompetenčným rámcom samosprávnych krajov v zmysle odpovede na otázku, na čo nám vlastne tieto jednotky slúžia. Primárne je potrebné zdôrazniť, že vznik regionálnej samosprávy umožnil prechod ďalšieho balíka kompetencií aj na obce ako samosprávnej jednotky vytvorenej ešte v roku 1990. Ak však vychádzame z našej tematiky, dôraz kladieme na vyššie územné celky. Prechod

---

[8] Mikuš. *Pohľady politických strán na verejnú správu*. 2018

[9] Kováčová. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky*. 2015.

kompetencií bol realizovaný v období od 1. apríla 2002 do 1. januára 2004. Najvýznamnejšie právomoci môžeme identifikovať v oblasti dopravy, školstva, zdravotníctva, kultúry a sociálnych vecí. V oblasti dopravy je to správa ciest a II. a III. triedy spolu s udeľovaním licencií na pravidelnú prímestskú autobusovú dopravu. V praxi to znamená aj regulovanie výšky cien a odstupňovanie jednotlivých zliav. Zároveň má občan právo podávať sťažnosti ohľadom výtlkov alebo neodhrnutých ciest na príslušné správne úrady zriadené samosprávnym krajom. V školstve sa kompetencie viažu na stredné školy rôzneho charakteru ako odborné školy, gymnázia, športové školy, obchodné akadémie, priemyslovky, resp. jazykové školy. Špecifické postavenie majú školy v prírode. Vyšší územný celok vystupuje ako zriaďovateľ, pričom priamo vyberá riaditeľov škôl. V oblasti zdravotníctva je rovnako zriaďovateľom nemocníc, ambulancií a lekární na území samosprávneho kraja. V právomoci má napríklad stanovenie ordinačných hodín, či nariadením môže pozastaviť činnosť zdravotníckych zariadení.<sup>10</sup> Zaujímavosťou je rozhodovanie o sťažnostiach na ambulancie z hľadiska prijímania neoprávnených poplatkov. Poskytovanie sociálnych služieb sa realizuje prostredníctvom domovov sociálnych služieb (DSS), pričom vyšší územný celok rozhoduje o výške cien, či kontrole vykonávaných služieb. Z kultúrnej oblasti ide predovšetkým o správu divadiel, galérií, múzeí, či knižníc. Za dôležitý prvok rozvoja samosprávnych krajov považujeme cezhraničnú spoluprácu, ktorá sa výrazným spôsobom rozvíja predovšetkým v oblasti cestovného ruchu. Osobitým hľadiskom je čerpanie financií z eurofondov, čo je jeden z dôležitých atribútov vyrovnávania disparít v rámci regiónov Európskej únie.<sup>11</sup>

Proces decentralizácie financií neprebehol v súčinnosti s ostatnými dvomi prvkami, ale viaže sa až s rokom 2005. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že parlamentné voľby v roku 2002 znamenali opätovné presadenie M. Dzurindu do kresla premiéra a zároveň tak pokračovanie reformy verejnej správy. Programové vyhlásenie vlády sa jednoznačne zaslalo za decentralizáciu verejných financií a posilnenie daňových príjmov pre obce a vyššie územné celky<sup>12</sup>. V teoretickom pohľade predstavuje fiškálna decentralizácia komplexný systém, ktorý sa odzrkadľuje v relatívnom posilnení fiškálnej autonómie nižších vládnych úrovní. Cieľom tak bolo vytvoriť pevne dané kritériá pre financovanie miestnej a regionálnej samosprávy. Dovtedajší stav bol závislý na každoročnom rozpočte, keďže až v rámci neho bola stanovená rozpočtová kapitola pre samosprávy.<sup>13</sup> Ak si zoberieme obdobie

---

[10] Falťan, *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných procesoch*. 2004

[11] Nižňanský, Hamalová, *Decentralizácia a Slovensko*. 2013

[12] Mikuš. *Pohľady politických strán na verejnú správu*. 2018

[13] Cívik. *Financovanie a hospodárenie regionálnej samosprávy v podmienkach SR*. 2018

1991-2003, samosprávy boli financované prostredníctvom podielu na viacerých štátnych daniach ako daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb, resp. daň z motorových vozidiel. Okrem toho tu boli aplikované účelové transfery zo štátneho rozpočtu, pri ktorých bolo presne stanovené ich využitie. Pri pohľade na daň z príjmu fyzických osôb môžeme identifikovať rôzne percento vyčlenené pre miestne samosprávy. Zatiaľ čo v roku 1998 to bolo 18,8 %, v roku 2004 už dosahoval podiel 37,3 %. Fiškálna decentralizácia sa opierala o legislatívny rámec v podobe zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona č. 564/2004 z.z. o určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a zákona č. 582/2004 z.z. o miestnych daniach a miestnych poplatkoch za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Čo sa týka príjmov vyšších územných celkov a obcí, najvýznamnejšou položkou sa stal podiel dane z príjmu fyzických osôb. Zvolenie tejto dane podliehalo viacerým aspektom. V prvom rade bola považovaná za najstabilnejšiu daň a jej výber je v priebehu roka v porovnaní s ostatnými daňami najrovnomernejší. Zároveň treba dodať, že tu bol predpoklad zvýšenia príjmov v dôsledku očakávaného rastu zamestnanosti a reálnych príjmov. Štát zostal rozhodujúcim hráčom z hľadiska stanovenia sadzby a samotného procesu výberu prostredníctvom daňových úradov. Následne sú príjmy distribuované do obcí a vyšších územných celkov.<sup>14</sup>

### **Hodnotenie dvoch dekád regionálnej samosprávy a návrhy do diskusie**

Aplikovaný systém regionálnej samosprávy na Slovensku vychádza zo súboru reforiem, ktoré boli prijaté počas dvoch vlád M. Dzurindu. Ako sme si už vyššie zhodnotili, funkčný model vyžadoval realizáciu politickej, kompetenčnej a finančnej decentralizácie. V praktickej rovine bol legislatívny rámec vytvorený v období rokov 2001-2004 na základe postupnosti krokov vo niekoľkých fázach. Ak sa zameriame na vývoj od roku 2005, môžeme identifikovať len dve výrazné zmeny z hľadiska systémového nastavenia. Prvý sa týka zmien financovania regionálnej samosprávy, ktorá pozostávala z odňatia dane z motorových vozidiel v roku 2014, pričom od roku 2015 už je vyberaná priamo štátom. Táto skutočnosť sa naopak premietla v navýšení percenta podielových daní.<sup>15</sup>

Tab. 1 – Vývoj podielových daní pre obce a VÚC

<b>Rok</b>	<b>Podiel pre obce</b>	<b>Podiel pre VÚC</b>	<b>Podiel pre štát</b>
<b>2005</b>	<b>70,3 %</b>	<b>23,5 %</b>	<b>6,2 %</b>

[14] Cívik. *Financovanie a hospodárenie regionálnej samosprávy v podmienkach SR*. 2018

[15] Švikruha. *Teoretické predpoklady existencie regionálnej samospráv*. 2018

<b>2012</b>	<b>65,4 %</b>	<b>21,9 %</b>	<b>12,7 %</b>
<b>2014</b>	<b>67 %</b>	<b>21,9 %</b>	<b>11,1 %</b>
<b>2015</b>	<b>68,5 %</b>	<b>29,2 %</b>	<b>2,3 %</b>
<b>2016</b>	<b>70 %</b>	<b>30 %</b>	-

Zdroj: vlastné spracovanie podľa dát Ministerstva vnútra SR

Na základe odňatia dane z motorových vozidiel ako jedinej vlastnej dane vyšších územných celkov tak môžeme vidieť nárast podielu dane z príjmov fyzických osôb v rokoch 2014 a 2015 z 21,9% na 29,2%. Cieľom tejto zmeny bolo zjednotenie sadzieb dane z motorových vozidiel pre celé Slovensko.

Druhá zmena sa týkala zmien volebného systému a funkčného obdobia vyšších územných celkov. Iniciatíva vychádzala od poslancov vládnej koalície na čele so SMEROM-SD s argumentáciou, že odstránením kritéria absolútnej väčšiny hlasov pre zvolenie predsedu samosprávneho kraja a automatickej aplikácii jednokolovej voľby „prvého v cieľi“ sa okrem ušetrenia finančných prostriedkov postaví hrádza proti extrémizmu. Tento argument sa opieral o fakt, že v roku 2013 vo voľbách v Banskobystrickom samosprávnom kraji zvíťazil M. Kotleba práve v druhom kole.<sup>16</sup> Na začiatku februára 2017 tak Národná rada Slovenskej republiky prijala novelizáciu pôvodného zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Zároveň sa prijal ústavný zákon o jednorazovom predĺžení funkčného obdobia vyšších územných celkov na 5 rokov s cieľom naviazať regionálne voľby na voľby komunálne. Pri celkovom hodnotení týchto zmien však môžeme jednoznačne konštatovať, že nemali hlbší dopad nad fungovaním regionálnej samosprávy.

Nastavený model je súčasťou kritiky odbornej verejnosti, pričom o možných zmenách sa otvárajú diskusie hlavne v období regionálnych volieb. Predmetom diskusií je viacero aspektov vrátane celkového počtu a priestorového vymedzenia vyšších územných celkov. Únia miest Slovenska sa venuje tejto problematike v dokumente „*Dozrel čas na zmeny – Pokračovanie reformy verejnej správy*“, ktorý bol vydaný v roku 2020. Na základe spôsobu spracovania a vymedzenia problémových prvkov sa v nasledujúcej časti oprieme o jednotlivé body. Hoci územná samospráva vznikla ako poistka demokratického vývoja, v prípade samosprávnych krajov nebola naplnená ich podstata v zmysle zabezpečenia hospodárskeho rozvoja územia. Problematická priestorová organizácia vytvorená pod vplyvom politických aspektov a obmedzený kompetenčný rámec sa podpísal pod stavom, v rámci ktorého sa

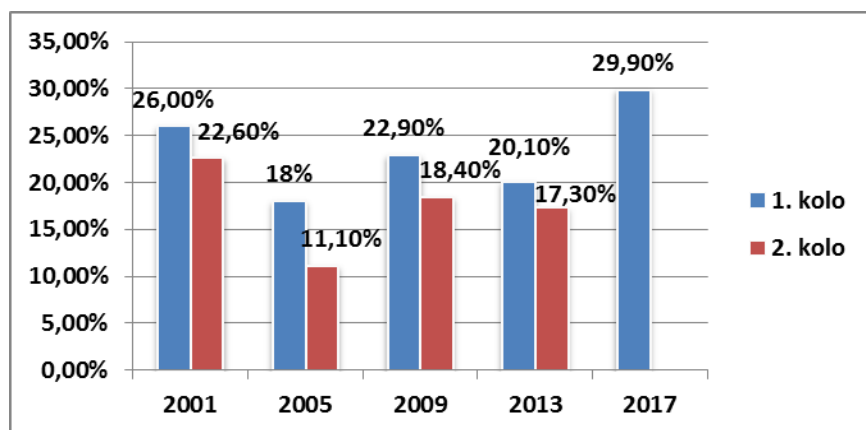
[16] Mikuš. *Pohľady politických strán na verejnú správu*. 2018

pozitívny vývoj národného hospodárstva nepremieta do vyrovnania regionálnych disparít. Problematické prvky tak môžeme zhrnúť do týchto bodov:<sup>17</sup>

1. heterogénnosť regiónov a absencia prirodzenej socio-priestorovej organizácie
2. obmedzený kompetenčný rámec
3. nízka legitimita zvolených orgánov
4. finančná naviazanosť na štát
5. duplicita úloh so štátom, resp. obcami

Ak sa pozrieme na prvý bod, jednoznačne sme si zadefinovali politické aspekty, ktoré sa podpísali pod aktuálnym modelom. Pôvodných 8 celkov určených pre administratívu krajiny vôbec nezohľadňovali potreby samosprávy. Vytvorili sa tak umelé celky negujúc akékoľvek prirodzené väzby daného územia. Nastavený kompetenčný rámec a finančná závislosť od štátu predstavuje problém, ktorý otvára otázku významu vyšších územných celkov. V praktickom vymedzení samosprávne kraje negenerujú žiadne finančné zdroje a sú závislé od prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb. Slabá väzba medzi občanmi a vyššími územnými celkami sa odráža v nízkej legitimite zvolených orgánov. Tento prvok môžeme jednoznačne deklarovať v závislosti od volebnej účasti, ktorá v porovnaní s inými voľbami dosahuje veľmi nízke hodnoty.

Graf 1 – Vývoj volebnej účasti v regionálnych voľbách



Zdroj: Štatistický úrad SR

Problémom regionálnej samosprávy sú dlhotrvajúce diskusie o regionálnych disparitách bez akéhokoľvek výsledku. Ak sa pozrieme na štatistiky, Slovensko sa radí ku krajinám s najväčšími regionálnymi rozdielmi. Vyššie územné celky však nedisponujú takmer žiadnymi nástrojmi na regionálny rozvoj a sú závislé na rozhodnutiach centrálnych vlád.

[17] Únia miest Slovenska. *Dozrel čas na zmeny – Pokračovanie reformy verejnej správy*, 2020

V týchto súvislostiach sa stotožňujeme so stanoviskom Únie miest Slovenska, že je potrebné zmeniť ich postavenie z viacerých hľadísk. Zároveň sa opierame aj o prieskum agentúry Focus realizovaný v roku 2019, v ktorom sa 57 % občanov vyjadrila zo posilnenie kompetenčného rámca.<sup>18</sup> Do diskusie tak predkladáme návrhy, ktoré by mohli optimalizovať celý systém.

- *Regionálne diferencovaná daňová a odvodová politika* – v rámci tohto bodu by prišlo k výraznému posilneniu postavenia vyšších územných celkov v zmysle švajčiarskych kantónov. Práve rôzne nastavenie sadzby daní by mohli byť prostriedkom vyrovnávania regionálnych disparít. Zároveň by sa zvýšila príťažlivosť regiónov z hľadiska daňového zaťaženia.
- *Racionalizácia kompetenčného rámca* – primárne by sa malo dospieť k tomu, aby došlo k zjednoteniu systému vo vzťahu k občanovi. V tomto zmysle by regionálne školstvo malo prejsť na mestá a obce v rámci princípov subsidiarity. Pod vyššími územnými celkami by zostali len odborné školy s úlohou zabezpečiť prepojenie na zamestnanosť. Okrem stanovených kompetencií by však bolo žiaduce rozšíriť pôsobnosť regionálnej samosprávy na vzdelávanie dospelých, zdravotne znevýhodnených.
- *Zákonodarná iniciatíva pre VÚC* – v rámci posilneného postavenia regiónov aplikovať prvok presadzovania regionálnych záujmov aj na pôde NR SR. V aktuálnom nastavení zoskupenie SK8 vplyva na politických reprezentantov v snahe presadiť konkrétne návrhy regiónov. V tomto zmysle by však regióny disponovali právom zákonodarnej iniciatívy, ako môžeme vidieť v prípade krajín ako Taliansko.
- *Úprava financovania* – v rámci toho posilniť daňový príjmy vyšších územných celkov. Daň z príjmu fyzických osôb by mohla byť rozšírená o „environmentálnu daň“, resp. by sa mohla opätovne otvoriť možnosť aplikácie dane z motorových vozidiel.<sup>19</sup> Okrem toho by bol zachovaný systém transferov zo štátneho rozpočtu na oblasti ako školstvo, špecifické vzdelávanie, cestná a regionálna doprava. Do diskusie predkladáme aj mechanizmus finančného vyrovnávania regionálnych celkov v zmysle vertikálneho, resp. horizontálneho.

---

[18] Únia miest Slovenska. *Dozrel čas na zmeny – Pokračovanie reformy verejnej správy*, 2020

[19] Únia miest Slovenska. *Dozrel čas na zmeny – Pokračovanie reformy verejnej správy*, 2020

- *Uplatnenie regionalizácie* – prehodnotením súčasného modelu regionálnej samosprávy v zmysle spájania, resp. rozdelenia súčasných vyšších územných celkov. Táto otázka však vyžaduje širokú politickú podporu, ktorú je problematické dosiahnuť.
- *Zmena volebného zákona v závislosti od hraníc VÚC* – negovať kritizovaný volebný systém jedného volebného obvodu v rámci parlamentných volieb rozdelením územia na viacero volebných obvodov. Automaticky by tak politické strany museli podávať viac kandidátnych listín, pričom by boli zúžené na menší počet miest na kandidátke. V takomto nastavení by sa posilnila váha prednostného hlasovania.

### **Záver**

Regionálna samospráva predstavuje zložitý mechanizmus, ktorý je ovplyvnený širokou škálou vonkajších aj vnútorných vplyvov. V rámci aplikovaného modelu vyšších územných celkov na Slovensku sme identifikovali viacero problematických bodov s prednesením návrhov ich riešenia. V prvom rade poukazujeme na uplatnenie regionalizácie, čo znamená priestorového pretvorenia regionálnych jednotiek rešpektujúc prirodzené hranice regiónov. Táto reforma by však mala byť realizovaná len v rámci súčasného pôdorysu samosprávnych celkov, ich delení, resp. spájaním. V oblasti kompetencií navrhujeme ich racionalizáciu a posilnenie. Rovnako sa zasadzujeme za priame zakomponovanie orgánov samosprávnych celkov do legislatívneho procesu. Podľa talianskeho modelu by regionálne zastupiteľstvá mali disponovať zákonodarnou iniciatívou, pričom by však bola stanovená podmienka súhlasného stanoviska aspoň polovice vyšších územných celkov. Okrem toho poukazujeme aj na financovanie regionálnej samosprávy a možnosti rozšírenia finančných tokov. V súvislosti s volebným systémom aplikovaným pri parlamentných voľbách by regionálny prvok mal predstavovať základný kameň prestavby modelu zavedením viacerých volebných obvodov.

### **Literatura**

- [1] CÍBIK, L. *Financovanie a hospodárenie regionálnej samosprávy v podmienkach SR*. In: *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Bratislava: IRIS, 2018. s. 56-70. ISBN 978-80-8200-022-4
- [2] FALŤAN, L. 2004. *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných procesoch*. Bratislava: Interlingua, 2004. 197 s. ISBN 978-80-85544-37-7



- [3] *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy* [online]. 2001. [cit.]. Dostupné z: [https://www.komunal.eu/images/pdf/Prilohy\\_ku\\_koncepcii\\_2001.pdf](https://www.komunal.eu/images/pdf/Prilohy_ku_koncepcii_2001.pdf)
- [4] KOVÁČOVÁ, E. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky*. In *Acta FF ZČU*. ISSN 1335-8081, 2015, roč. 7, č. 3, s. 94-110.
- [5] MIKUŠ, D. *Pohľady politických strán na verejnú správu*. Trnava: UCM FSV, 2018. 118 s. ISBN 978-80-8105-962-9.
- [6] NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. *Decentralizácia a Slovensko*. Trenčín: IAM Press, 2013. 82 s. ISBN 978-80-89600-18-2
- [7] ŠVIKRUHA, M. 2018. *Teoretické predpoklady existencie regionálnej samosprávy*. In: *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Bratislava: IRIS, 2018. s. 5-13. ISBN 978-80-8200-022-4
- [8] ÚNIA MIEST SLOVENSKA. „Dozrel čas na zmeny – Pokračovanie reformy verejnej správy“ [online]. 2020. [cit.]. Dostupné z: [http://www.unia-miest.eu/assets/File.ashx?id\\_org=600175&id\\_dokumenty=5510](http://www.unia-miest.eu/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=5510)
- [9] ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY [online]. [cit.] Dostupné z: [https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd\\_ustava\\_20210324.pdf](https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_20210324.pdf)

## **Kontakt**

PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra verejnej správy

Nám J. Herdu č. 2

917 01 Trnava

Slovenská republika

[dalibor.mikus@ucm.sk](mailto:dalibor.mikus@ucm.sk)

**UPLATNENIE ČESKÉHO MODELU VOLBY VRCHOLNÝCH  
PREDSTAVITEĽOV OBECNEJ SAMOSPRÁVY V  
PODMIENKACH KRAJSKÝCH MIEST NA SLOVENSKU**

**APPLICATION OF THE CZECH MODEL OF ELECTION  
OF MUNICIPAL AUTHORITIES AT THE LEVEL OF  
REGIONAL CITIES IN SLOVAKIA**

**Erik Urc**

**Abstrakt:**

Predmetom príspevku je základná analýza obecnej samosprávy v Českej a Slovenskej republike. Príspevok sa venuje spôsobu voľby vrcholných predstaviteľov obecnej samosprávy v týchto krajinách. Autor v príspevku interpretuje výsledky komunálnych volieb vo všetkých krajských mestách na území Slovenskej republiky od roku 2010. Jednotlivé výsledky sa snaží premietnuť do systému nepriamej voľby primátorov týchto miest, podobne ako je to v Českej republike. Cieľom práce je priblížiť prostredie komunálnej samosprávy na úrovni krajských miest a načrtnúť tak vzťah medzi mestským zastupiteľstvom a jednotlivými primátormi.

**Kľúčové slová:** obec, starosta, voľby

**Abstract:**

The subject of the paper is a basic analysis of municipal self-government in the Czech and Slovak Republic. The paper deals with the method of election of top representatives of municipal self-government in these countries. The author interprets the results of municipal elections in all regional cities in the Slovak Republic since 2010. The individual results are tried to be reflected in the system of indirect election of mayors of these cities, like in the Czech Republic. The aim of the work is to approach the environment of municipal self-government at the level of regional cities and thus bring closer the relationship between the city council and mayor.

**Key words:** municipality, mayor, elections

## Úvod

Podľa Ústavy Slovenskej republiky a Zákona o obecnom zriadení je obec samostatný územný samosprávny a správny celok. Na správe obce sa podieľajú jednotlivé orgány obce, avšak najmä obecné zastupiteľstvo a starosta obce, v podmienkach miest ide o mestské zastupiteľstvo a primátora mesta. Spôsob voľby týchto orgánov je všade vo svete rôzny. Rozdiely môžeme pozorovať aj v právnom ukotvení pozície starostu či zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán, kde nie je príliš prítomný prvok osobnej kontroly zo strany voličov, keďže poslanci pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu, čo znamená, že nie sú viazaní príkazmi a nie je možné ich odvolať zo svojich funkcií. Starosta, respektíve primátor reprezentuje individuálny orgán, ktorý je aj pod výraznejšou kontrolou občanov, ktorí ho môžu za istých okolností z funkcie odvolať. Postavenie starostu môže byť podobne ako spôsob jeho voľby v rôznych krajinách odlišné. V podmienkach Slovenskej republiky môžeme hovoriť o relatívne silnej pozícii starostu v štruktúre orgánov územnej samosprávy. Starosta rozhoduje vo všetkých záležitostiach obecnej správy, pokiaľ to nie je zákonom alebo štatútom obce delegované obecnému zastupiteľstvu. Pri jeho výkone dominujú samosprávne záujmy, ktorých základný rámec vymedzuje zákon o obecnom zriadení.

Obecná samospráva predstavuje súčasť zastupiteľskej demokracie, z ktorej vyplýva, že jediným legitímnym spôsobom kreovania jej orgánov sú voľby. Spôsob priamej voľby zastupiteľstva a starostu obce dodáva týmto orgánom ešte väčšiu legitimitu, ako by to bolo v prípade nepriamej voľby. Pri takomto spôsobe voľby však môže dochádzať ku kohabitácii, kedy zastupiteľstvo a starosta reprezentujú iný pohľad na riadenie daného územia.

Cieľom tohto príspevku je preto zistiť, akým spôsobom funguje vzťah zastupiteľstva so starostom (v našom prípade s primátorom). Oblasťou analýzy sú všetky krajské mestá na Slovensku, keďže práve tieto mestá sú nie len z pohľadu verejnosti, ale aj jednotlivých politických subjektov vnímané za najzásadnejšie, keďže majú dosah na väčšiu skupinu ľudí. Autor príspevku si taktiež namodeluje situáciu, kedy by sa starosta obce volil nepriamo zastupiteľstvom, podobne ako je tomu v Českej republike.

### **1. Analýza českého a slovenského modelu voľby vrcholných predstaviteľov obecnej samosprávy**

Politický a spoločenský vývoj môžeme v oboch krajinách považovať za veľmi podobný, keďže sme počas dlhého obdobia fungovali v rámci jedného štátneho zväzku. Iné to

nebolo ani na úrovni samospráv. Slovenská aj Česká republika sa spoločne ocitli na rovnakej štartovacej čiare v roku 1993.

V oboch krajinách fungovali obce a mestá do roku 1990 pod značnou kontrolou štátu. Tento systém bol charakterizovaný ako výrazne centralizovaný. Vlastnú právnu subjektivitu nadobudli subjekty územnej samosprávy až prijatím Zákona o obecnom zriadení v roku 1990. Obce a mestá hospodárili s nadobudnutým majetkom samostatne a začínal sa tak proces decentralizácie.

V Českej republike upravuje problematiku obcí Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení). Na Slovensku ostal v platnosti zákon z čias spoločnej republiky č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Spôsob voľby vrcholných predstaviteľov obecnej samosprávy vymedzuje v podmienkach Českej republiky Zákon č. 491/2001 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí. Na Slovensku bol prijatý samostatný, takzvaný volebný, zákon v roku 2014, ktorý okrem volieb do orgánov samosprávy obcí, upravuje aj problematiku ďalších volieb na území Slovenskej republiky.

Aj napriek spoločnej histórii týchto krajín môžeme pozorovať v spôsobe voľby značné odlišnosti. Prvým a najzásadnejším rozdielom je fakt, že vrcholný predstaviteľ obecnej samosprávy sa v Česku a na Slovensku volí odlišne. Individuálnou autoritou obce zvyčajne býva starosta, ktorý je považovaný za jeden z najdôležitejších orgánov samosprávy na úrovni obcí.<sup>1</sup> V súčasnosti sa hlava obce v Českej republike volí nepriamo, prostredníctvom poslancov zastupiteľstva.<sup>2</sup> Starosta obce vzíde z členov priamo voleného zastupiteľstva. Starostom sa stáva kandidát, ktorý získa v zastupiteľstve podporu nadpolovičnej väčšiny poslancov.<sup>3</sup> Funkčné obdobie starostu a taktiež aj zastupiteľstva je stanovené na obdobie štyroch rokov. Komunálne voľby prebiehajú počas dvoch dní vo všetkých obciach, mestách, mestách so zvláštnym postavením, hlavnom meste Praha, mestských obvodoch či mestských častiach. Aktívne a pasívne volebné právo je pri týchto voľbách totožné, čo znamená, že voliť môže každý občan, ktorý v deň konania volieb dovŕšil vek 18 rokov života a je prihlásený k trvalému pobytu v obci, v ktorej odovzdáva svoj hlas. Kandidát, ktorý sa chce uchádzať o miesto v zastupiteľstve, a zároveň teda aj o post starostu, musí disponovať aktívnym volebným právom. Kandidát na starostu musí mať zároveň občianstvo Českej republiky. Proces voľby starostu sa uskutočňuje na ustanovujúcom zasadaní novozvoleného

---

<sup>1</sup> Haus, M. – Sweeting, D. *Mayors, Citizens and Local Democracy*. 2006

<sup>2</sup> Klimovský, D. *Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve*. 2009

<sup>3</sup> Zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov

zastupiteľstva.<sup>4</sup> Starosta je zároveň členom obecnej rady a vo svojej funkcii zostáva aj po ukončení svojho funkčného obdobia, a teda až do momentu zvolenia nového starostu.<sup>5</sup> Volebný systém pri komunálnych voľbách je považovaný za najkomplikovanejší spomedzi všetkých volieb, ktoré sa na území Českej republiky konajú.

Na Slovensku sa starosta obce, respektíve primátor mesta, volí priamo občanmi.<sup>6</sup> Funkčné obdobie orgánov samosprávy je štvorročné, rovnakú dĺžku funkčného obdobia pozorujeme aj v Českej republike. Na oboch územiach republiky prebiehajú voľby na základe všeobecného, rovného, priameho volebného práva tajným hlasovaním. Starostom, respektíve primátorom, môže byť obyvateľ, ktorý má v danom území obce/mesta trvalý pobyt, nenastali u neho prekážky vo výkone volebného práva a v čase konania volieb dovŕšil vek 25 rokov.<sup>7</sup> Aktívne volebné právo je totožné s českým modelom, kedy sa volieb môžu zúčastniť obyvatelia obce, ktorí dovŕšili vek 18 rokov a disponujú trvalým pobytom na území obce alebo mesta. Volebný systém, ktorý sa uplatňuje pri tejto voľbe je jednokolový systém relatívnej väčšiny, čo znamená, že víťazom sa stáva kandidát, ktorý vo voľbách získal najvyšší počet platných hlasov. V prípade rovnosti hlasov víťaz nevzide a konajú sa nové voľby. Kandidátne listiny môžu okrem politických strán či koalícií podávať aj nezávislí kandidáti, ktorí však musia kandidatúru podložiť listinou s potrebným počtom podpisov obyvateľov daného územia.<sup>8</sup>

## **2. Aplikácia nepriamej voľby primátorov krajských miest na Slovensku**

Aplikáciou nepriamej voľby vrcholných predstaviteľov územnej samosprávy pri komunálnych na Slovensku by sa značne pozmenil volebný systém, čo by výrazne ovplyvnilo aj výsledky jednotlivých volieb.

Pri analýze výsledkov, ale aj samotnej kampane, v posledných troch komunálnych voľbách (2010, 2014, 2018) možno pozorovať viacero zaujímavostí. Prvou je nepochybne vyššia angažovanosť nezávislých kandidátov. Tento fakt môže ovplyvňovať najmä kríza štandardných politických strán. Každými voľbami sme doposiaľ mohli pozorovať viac a viac nezávislých kandidátov, ktorí vo voľbách aj uspeli. V komunálnych voľbách v roku 2018 obsadilo post primátorov krajských miest až 5 nezávislých kandidátov. Pri takejto situácii ide

---

<sup>4</sup> Blechová, V. *Prímá volba starostů v České republice. Analýza situace v malých obcích*. 2016.

<sup>5</sup> Brix, R. – Švikruha, M. *Volby zástupcov místnej a regionálnej samosprávy v Čechách a na Slovensku*. 2013

<sup>6</sup> Paluš, I. – Hencovská, M. *Volby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení?*. 2019

<sup>7</sup> Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 4.

<sup>8</sup> Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 21.

o ťažšie predvídanie budúceho smerovania hlavného predstaviteľa mesta. Konsenzus pritom môže hľadať naprieč celým zastupiteľstvom. Otázku skutočnej nezávislosti jednotlivých kandidátov je však mimoriadne náročné zistiť, pretože v súčasnosti sa objavujú viacerí nezávislí kandidáti s minulosťou v určitej politickej strane, resp. aj dnes kandidujú s podporou politických subjektov.

Ak by sme premietli spôsob nepriamej voľby primátorov krajských miest do výsledkov komunálnych volieb na základe voľby zastupiteľstva, tak zisťujeme, že vo viacerých mestách by to zmenilo obsadenie postu primátora.

Najprehľadnejšia situácia bola zrejme v Banskej Bystrici, kedy v roku 2010 síce post primátora obsadil nezávislý kandidát Peter Gogola, ktorého podporili pravicové strany, avšak na podporu 31-členného zastupiteľstva sa ani zďaleka spoliehať nemohol, pretože v tom čase nadpolovičnú väčšinu zastupiteľstva tvorili poslanci, ktorí kandidovali s podporou strán SMER-SD, SNS či ĽS-HZDS, a práve tieto strany podporili neúspešného kandidáta na post primátora mesta Ľubomíra Vážneho. V roku 2014 sa situácia po komunálnych voľbách zmenila a Petra Gogolu nahradil na primátorskej stoličke ďalší nezávislý kandidát, avšak opäť mu podporu vyhlásili politické strany. Nový primátor dokonca dokázal zjednotiť odvekých politických rivalov na celoštátnej úrovni SDKÚ-DS a SMER-SD. K jeho podpore sa pridala aj SNS a SMS.<sup>9</sup> Ján Nosko sa mohol spoľahnúť aj o nadpolovičnú väčšinu zastupiteľstva, keďže až 17 poslancov uspelo s podporou rovnakých strán ako primátor Ján Nosko. V posledných komunálnych voľbách v roku 2018 opäť uspel Ján Nosko, ktorého prácu si Banskobystričania pochvalovali natoľko, že získal najsilnejšiu percentuálnu podporu spomedzi primátorov všetkých krajských miest. Ján Nosko opäť kandidoval ako nezávislý kandidát, avšak podporu mu aj nateraz vyjadrili strany SMER-SD a SNS. V zastupiteľstve sa mohol oprieť aj o podporu nezávislých poslancov a celkovo sa tak mohol spoliehať o podporu minimálne 19 poslancov zastupiteľstva.

V hlavnom meste Bratislava sa situácia vyvíjala nie príliš prehľadne. Z výsledkov jednotlivých volieb je zrejماً politická orientácia obyvateľov a voličov hlavného mesta. Bratislava dlhodobo oslovuje najmä pravicovo orientovaných voličov, ktorí svoju podporu vyjadria v prevažnej miere pre pravicové politické subjekty či kandidátov. V roku 2010 v komunálnych voľbách možno aj prekvapivo uspel síce nezávislý kandidát Milan Ftáčnik, ale jeho politická minulosť bola úzko spätá práve s ľavicovou politikou. Aj na základe silnej pravicovej základne v Bratislave sa Milan Ftáčnik rozhodol kandidovať ako nezávislý

---

<sup>9</sup> Klementová, R. *Kronika mesta Banská Bystrica za rok 2014*.

kandidát a viackrát odmietal slová o podpore strany SMER-SD. Situácia v zastupiteľstve už bola odlišná. Drvivú väčšinu poslancov zastupiteľstva tvorili kandidáti, ktorí uspeli s podporou pravicových subjektov. Zvolený primátor Milan Ftáčnik okrem toho, že dokázal osloviť aj pravicových voličov, tak sa snažil rešpektovať zloženie zastupiteľstva a za svojich zástupcov navrhoval troch predstaviteľov pravicových subjektov, ktorí reprezentovali vôľu väčšiny v zastupiteľskom zbore. Aj keď sa mohlo zdať, že ideologický a názorový konsenzus medzi ľavicovo orientovaným primátorom a pravicovo zloženým zastupiteľstvom nebude prítomný, tak opak bol pravdou. Toto obdobie potvrdzuje fakt špecifickosti komunálnej samosprávy z hľadiska tvorby politiky na tomto území, keď osobnosť Milana Ftáčnika dokázala zjednotiť ideologicky rozdielne politické prúdy. Rok 2014 sa v Bratislave niesol v znamení „nezávislosti“, v zmysle toho, že všetci kandidáti na post primátora hlavného mesta kandidovali ako nezávislí kandidáti. Stoličku primátora Bratislavy obsadil Ivo Nesrovnal, ktorý síce rovnako ako ostatní kandidáti vystupoval ako nezávislý, a sám odmietal podporu akéhokoľvek politického subjektu, avšak aj on mal v minulosti stranícku príslušnosť. Z pohľadu zastupiteľstva bola situácia rozmanitá, keďže sa nedokázali zjednotiť ani pravicové subjekty a do volieb išli v rôznych koalíciách. Odhadovať konsenzus je preto mimoriadne náročné, avšak s ohľadom na osobnosť Iva Nesrovnala usudzujeme, že svoju podporu našiel naprieč celým zastupiteľstvom, keďže za svojich zástupcov si vybral poslancov, ktorí kandidovali s podporou rôznych pravicových subjektov. Posledné komunálne voľby v roku 2018 sa niesli v znamení historicky najvyššej volebnej účasti v hlavnom meste. Z víťazstva sa tešil aktivista Matúš Vallo, ktorý kandidoval s podporou strán PS, SPOLU. Prvýkrát sa stalo, že do zastupiteľstva sa dostali výhradne nezávislí kandidáti či kandidáti s podporou pravicových strán.<sup>10</sup> Koalícia PS, SPOLU, ktorá podporovala aj primátora síce získala iba 13 mandátov v 45-člennom zastupiteľstve, avšak podporu mu nemalo problém vyjadriť viacero poslancov naprieč celým zastupiteľstvom.

V druhom najväčšom meste Košice v roku 2010 uspel v primátorských voľbách kandidát s významným politickým menom aj na celonárodnej politickej scéne. Primátorom sa stal Richard Raši, ktorý kandidoval s podporou strán SMER-SD a Most-Híd. V 50-člennom zastupiteľstve nastala patová situácia, keďže ani pravica, ani ľavica nemala väčšinu v zastupiteľstve. Primátor tak musel hľadať podporu u niektorých nezávislých poslancov, ktorí mu ju vo väčšine prípadov aj tesnou väčšinou vyjadrili. V roku 2014 sa opäť podarilo uspieť Richardovi Rašimu. Tieto komunálne voľby oslabili pozíciu pravicových strán v meste

---

<sup>10</sup> Oficiálna stránka mesta Bratislava. *Zloženie mestského zastupiteľstva v Bratislave*. 2018

a naopak posilnili pozíciu strany SMER-SD. Primátor našiel podporu aj u viacerých nezávislých poslancov, a preto v tomto období fungovala nadštandardná spolupráca medzi primátorom a 41-členným zastupiteľstvom. V posledných komunálnych voľbách už Richard Raši nekandidoval na primátora Košíc, keďže prijal významnú pozíciu v exekutive, keď sa stal podpredsedom vlády pre investície a informatizáciu. V súboji o post primátora zvíťazil kandidát pravicových strán Jaroslav Polaček.<sup>11</sup> Polaček dokázal osloviť pravicových poslancov v zastupiteľstve a taktiež na svoju stranu získal aj viacero nezávislých poslancov, preto sa mu vo väčšine prípadov darí riadiť mesto konsenzuálne s podporou zastupiteľstva.

Krajské mesto Nitra v rokoch 2010–2014 a 2014–2018 viedol z pozície primátora mesta Jozef Dvonč. V oboch voľbách získal vysoký počet hlasov a suverénne zvíťazil. Opieral sa najmä o podporu strán SMER-SD, SNS či KDH. Dominantné postavenie mali tieto subjekty aj v 31-člennom mestskom. Počas oboch volebných období sa tak mohol oprieť o spoľahlivú väčšinu zo strany mestských poslancov. Zmena nastala až v roku 2018, kedy ho v posledných komunálnych voľbách porazil nezávislý aktivista Marek Hattas.<sup>12</sup> Hattas sa mohol spoľahnúť na podporu 21 poslancov, ktorí sú členmi koalície pravicových strán či niektorých nezávislých poslancov. Pri presadzovaní jednotlivých návrhov je tak v zastupiteľstve prítomná vysoká miera konsenzu.

V meste Prešov sa po komunálnych voľbách v roku 2010 formovala patová situácia, keďže obsadenie v mestskom zastupiteľstve bolo veľmi vyrovnané. Najsilnejšie postavenie mali nezávislí poslanci, 11 členov zastupiteľstva tvorili poslanci vládnych strán na celoštátnom poli (KDH, MOST-HÍD, SDKÚ-DS, SAS) a 8 stoličiek v mestskom zastupiteľstve obsadili poslanci zo strany SMER-SD. V primátorských voľbách obhájil svoj post Pavel Hagyari, ktorý kandidoval ako nezávislý. V zastupiteľstve sa mohol spoľahnúť na podporu poslaneckého klubu vytvoreného z nezávislých poslancov. Avšak počas dlhej doby sa nevedel oprieť o nadpolovičnú väčšinu v zastupiteľstve, keďže mu zastupiteľstvo nevedelo schváliť plat a taktiež nastal problém pri schvaľovaní rozpočtu. Hagyari sa tak nemohol spoľahnúť ani na poslancov zo strany SMER-SD, ktorí ho podporovali v minulom volebnom období, a aj napriek dohode o spolupráci s mestom Prešov, ktorú vyhlásila vláda SR, sa primátor mesta nemohol spoľahnúť ani na mestských poslancov z tábora pravice či ľavice. Po komunálnych voľbách v roku 2014 sa situácia medzi zastupiteľstvom a primátorom mesta zmenila. Primátorkou sa stala Andrea Turčanová so širokou podporou pravicových strán.

---

<sup>11</sup> Oficiálna stránka mesta Košice. *Zápisnica mestskej volebnej komisie o výsledku volieb v meste Košice vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2018.*

<sup>12</sup> Synaková, E. *Kronika mesta Nitry – Zápis za rok 2018.*



V zastupiteľstve sa vytvorili dva poslanecké kluby. Jedným z nich bol poslanecký klub KDĽ, SDKÚ-DS, MOST - HÍD, SIEŤ, NOVA, druhým bol poslanecký klub SMER-SD a nezávislí poslanci. Primátorka sa tak mohla spoľahnúť na podporu 17 poslancov mestského zastupiteľstva, čo predstavovalo nadpolovičnú väčšinu z 31-členného zastupiteľstva.<sup>13</sup> Po posledných komunálnych voľbách zaznamenali zostup z pozícií najsilnejšie pravicové politické subjekty. Staronovou primátorkou sa stala Andrea Turčanová, ktorá už však nemohla počítať s pohodlnou nadpolovičnou väčšinou poslancov v zastupiteľstve. Pravicové subjekty sa tak počas celého obdobia budú musieť spoliehať o podporu nezaradených poslancov v zastupiteľstve, čo sa v súčasnom období darí, a preto počas volebného obdobia nebol zaznamenaný výraznejší konflikt medzi primátorkou a zastupiteľstvom.

Ťažko čitateľná situácia sa predpokladala v meste Trenčín, keďže v roku 2010 nastala zmena na primátorskej stoličke. Pri doposiaľ rekordnej účasti, kedy sa komunálnych volieb zúčastnilo takmer 45% všetkých oprávnených voličov z mesta Trenčín, sa primátorom mesta stal Richard Rybníček. Nový primátor ovládol tieto voľby suverénnym spôsobom, keď mu hlas odovzdalo viac ako 70 % všetkých zúčastnených voličov. Z hľadiska podpory poslancov išlo v tomto volebnom období o najmenej predvídateľnú situáciu. Primátor sa mohol na úvod spoľahnúť na poslancov zo strany SMER-SD, keďže mu táto strana vyjadrila aj podporu pred voľbami, a taktiež získal na svoju stranu poslankyňu Kaščákovú zo strany SaS. Situácia počas volebného obdobia bola viackrát napätá, keď dochádzalo k vetovaniu návrhov poslaneckého klubu SMER-SD či dokonca k odvolávaniu viceprimátorov nominovaných stranou SMER-SD. Spor poslancov zastupiteľstva za stranu SMER-SD a primátora Richarda Rybníčka vyústil do situácie, kedy v miestnych voľbách v roku 2014 a 2018 získala táto strana iba 1 kreslo v poslaneckom zbore mesta Trenčín. Pozícia primátora sa neoslabovala a stále si držal svoju vysokú podporu. V oboch voľbách (2014 , 2018) získal podporu vyššiu ako 70 % zúčastnených voličov. V týchto volebných obdobiach sa mohol spoľahnúť na podporu väčšiny poslancov v mestskom zastupiteľstve, keďže išlo o nezávislých poslancov, ktorí už počas kandidatúry vyjadrovali svoju podporu súčasnému primátorovi mesta. V roku 2018 sa pritom zastupiteľstvo príliš nezmenilo, keď z 25-členného zastupiteľstva obhájilo svoju pozíciu až 19 poslancov, ktorí pôsobili v poslaneckom zbore aj po voľbách v roku 2014. Pri posledných voľbách zverejnil Richard Rybníček vo svojich predvolebných letákoch zoznam

---

<sup>13</sup> Jackovičová, Z. *Kronika mesta Prešov 2014*.

poslancov, ktorých odporúča voliť. Až 19 kandidátom z tohto zoznamu sa podarilo vo voľbách uspieť a zasadli tak do poslaneckých lavíc.<sup>14</sup>

Po komunálnych voľbách 2010 v krajskom meste Trnava potvrdilo svoju silnú pozíciu kresťanskodemokratické hnutie. Po Štefanovi Bošnjákovi, ktorý zastával pozíciu primátora Trnavy od roku 1994, nastúpil na jeho post Vladimír Butko, ktorý pôsobil ako jeho zástupca. Obaja boli predstavitelia KDĽ. Z hľadiska konsenzu s poslaneckým zborom to tesne po voľbách mohlo vyzerat' nejednoznačne, keďže KDĽ získalo len 8 mandátov a väčšinu (17) poslancov 31-členného mestského zastupiteľstva tvorili zástupcovia strán SMER-SD, HZD, ĽS-HZDS či ND. Primátor Butko však dokázal tieto dva najsilnejšie poslanecké kluby zjednotiť a najsilnejšej koalícii taktiež ponúkol pozíciu viceprimátora. Celé volebné obdobie sa tak nieslo v spolupráci poslaneckého klubu KDĽ a poslaneckého klubu pod vedením strany SMER-SD, čo im zabezpečilo pohodlnú väčšinu v mestskom zastupiteľstve na plnenie svojich plánov. Komunálne voľby v roku 2014 nastavili v Trnave nové smerovanie. Na primátorskú stoličku zasadol nezávislý kandidát Peter Bročka, ktorý sa tešil z relatívne suverénneho víťazstva. V zastupiteľstve taktiež nastali výraznejšie zmeny. Žiadny poslanecký klub neobsadil väčšinu v zastupiteľstvom zbore. Najväčšie zastúpenie mali nezávislí poslanci (15), nasledovala pravicová koalícia (13) a strana SMER-SD (3). Aj napriek nepredvídateľnej situácii v mestskom zastupiteľstve neboli počas volebného obdobia prítomné závažnejšie rozpory, a preto mohol primátor spolu so zastupiteľstvom plniť program rozvoja Trnavy. V ďalších komunálnych voľbách obhájil svoju pozíciu Peter Bročka a spoločne so svojou organizáciou Za lepšiu Trnavu sa stali absolútnymi víťazmi komunálnych volieb. Peter Bročka zvíťazil s takmer 63 % a nominanti združenia Za lepšiu Trnavu obsadili až 24 poslaneckých stoličiek, čo predstavuje absolútnu väčšinu v 31-člennom poslaneckom zbore.<sup>15</sup>

V krajskom meste Žilina sa podarilo v komunálnych voľbách 2010 zvíťaziť Igorovi Chomovi, ten však nemohol príliš počítať s absolútnou väčšinou poslancov v zastupiteľstve, keďže koalícia strán, ktoré podporili aj Chomu získali v mestskom zastupiteľstve 14 mandátov z celkového počtu 31. Preto museli do svojich radoch získať aj niektorých poslancov s podporou iných strán. Nakoniec sa im podľa predpokladu podarilo vytvoriť poslanecký klub spolu so stranou SNS a mohli sa tak spoľahnúť síce na krehkú, ale nadpolovičnú (16) väčšinu poslancov v mestskom zastupiteľstve. Pokiaľ sa situácia zdala neprehľadná po komunálnych voľbách v roku 2010, tak voľby v roku 2014 to ešte viac zamotali. Primátor Igor Choma síce obhájil svoju pozíciu na čele mesta Žilina, avšak

<sup>14</sup> Seriš, P. *Kronika Mesta Trenčín za rok 2018 – Prvý diel*.

<sup>15</sup> Oficiálna stránka mesta Trnava. *Oficiálne výsledky Komunálnych volieb 2018 v Trnave*.

v poslaneckom zbore nastala zmena pomerov. Prvýkrát sa stalo, že najviac zvolených poslancov kandidovalo ako nezávislých (17). Poslanci z rôznych politických strán tak mali v zastupiteľstve menšinu. Po voľbách sa síce podarilo vytvoriť 4 poslanecké kluby, avšak ani jeden z nich nemal nadpolovičnú väčšinu poslancov v zastupiteľstve. Igor Choma sa tak mohol spoliehať len na poslanecký klub pod vedením strany SMER-SD a na niektorých nezávislých poslancov. Táto podpora však nedosahovala pravidelnú a stabilnú hodnotu, preto sa počas volebného obdobia načrtlo viacero možných sporov medzi zastupiteľstvom a primátorom. Posledné komunálne voľby znamenali zmenu na primátorskej stoličke. Igora Chomu nahradil dlhoročný poslanec mestského zastupiteľstva Peter Fiabáne. V zastupiteľstve mali po voľbách jasnú prevahu nezávislí poslanci, ktorí obsadili až 25 miest z 31-členného zastupiteľstva.<sup>16</sup> Síce sa politické sily v zastupiteľstve rozložili medzi štyri poslanecké kluby, a žiaden z nich nemal nadpolovičnú väčšinu v zastupiteľstve, tak aj napriek tomu mohol Peter Fiabáne počítať s podporou väčšiny poslancov v poslaneckom zbore mesta Žilina.

### **Záver**

Komunálna samospráva predstavuje oblasť, ktorá je najbližšie ku každému občanovi. Do značnej miery ovplyvňuje každého z nás. Voľby preto znamenajú prvok, kedy občania delegujú právomoc spravovať územie mesta alebo obce svojmu zástupcovi. Je nevyhnutné, aby jednotlivé orgány obce medzi sebou spolupracovali. V prípadoch, kedy by nebol prítomný konsenzus pri schvaľovaní zásadných otázok, ktoré určujú smerovanie a rozvoj daného územia, by to negatívne ovplyvňovalo nás všetkých. Úlohou jednotlivých zástupcov je preto vytvoriť podmienky na to, aby samospráva obce fungovala efektívne. To sa však pri systéme priamej voľby starostu, respektíve primátora, môže niekedy zdať ťažko uskutočniteľné.

Príspevok analyzuje prostredie krajských miest po komunálnych voľbách v rokoch 2010, 2014 a 2018. Práve tieto mestá vzbudzujú najväčšiu pozornosť verejnosti, pričom taktiež politické strany môžu využiť toto prostredie na propagáciu svojej strany či svojich kandidátov.

Výsledky komunálnych volieb v krajských mestách na Slovensku od roku 2010 prinieslo viacero zaujímavých zistení. Prvým je nepochybne vyššia angažovanosť nezávislých kandidátov. Nezávislí kandidáti sú väčšinou ťažko čitateľní a je preto problematickejšie zisťovať skutočnú mieru konsenzu so zastupiteľstvom. Ďalšou legitímnou otázkou je aj

---

<sup>16</sup> Štofko, J. *Kronika mesta Žilina – Záznam udalostí za rok 2018*.

skutočná nezávislosť jednotlivých kandidátov, keďže viacerí nezávislí kandidáti budovali svoju politickú kariéru práve v politických stranách, a preto je tu prítomný mechanizmus zneužívania statusu nezávislého kandidáta za účelom oslovenia širšieho spektra voličov.

Druhou rovinou, ktorá nám vzišla z analýzy prostredia komunálnych volieb v krajských mestách, je hľadanie konsenzu bez ohľadu na stranícku príslušnosť a vzťahov na celonárodnej úrovni. V tomto ohľade predstavuje komunálne prostredie značnú špecifickosť, keďže viacerí kandidáti dokázali získať podporu od subjektov, ktoré na celoštátnom poli predstavujú nezmieriteľných rivalov. Záverom preto je, že obecná samospráva predstavuje špecifickosť v politických i morálnych procesoch u jednotlivých predstaviteľov obce. Nedávna história komunálnych volieb v krajských mestách nám len zriedka ukázala, že by boli prítomné viaceré spory medzi primátorom a zastupiteľstvom. Častejšie je prítomné hľadanie konsenzu naprieč celým politickým spektrom.

**Tab. 1.1** – Nadpolovičná väčšina podporujúca primátora krajského mesta

Krajské mesto	2010	2014	2018
Banská Bystrica	nie	áno	áno
Bratislava	áno	áno	áno
Košice	áno	áno	áno
Nitra	áno	áno	áno
Prešov	nie	áno	áno
Trenčín	áno	áno	áno
Trnava	áno	áno	áno
Žilina	áno	nie	áno

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

### Literatúra

- [1] BLECHOVÁ, V. *Přímá volba starostů v ČR. Analýza situace v malých obcích*. In: Contemporary European Studies.[online]. Olomouc: Univerzita Palackého. 2016. s. 5 – 18. Dostupné na: [http://www.ces.upol.cz/wp-content/uploads/2016/12/ces\\_2\\_2016\\_Blechova\\_opr.pdf](http://www.ces.upol.cz/wp-content/uploads/2016/12/ces_2_2016_Blechova_opr.pdf)
- [2] BRIX, R. – ŠVIKRUHA, M. *Volby zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy v Čechách a na Slovensku*. In: Dny práva 2012 – Days of Law 2012 : Acta Universitatis

- Brunensis, Iuridica; no. 442 [CD-ROM]. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 297- 309. ISBN 978-80-210-6319-8.
- [3] HAUS, M. – SWEETING, D. *Mayors, Citizens and Local Democracy*. In: BÄCK, H. – HEINELT, H. – MAGNIER, A. (eds.). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag. 2006. s. 151 – 176.
- [4] JACKOVIČOVÁ, Z. *Kronika mesta Prešov 2014*. [online]. Dostupné na: [https://www.presov.sk/download\\_file\\_f.php?id=747031](https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=747031)
- [5] KLEMENTOVÁ, R. *Kronika mesta Banská Bystrica za rok 2014*. [online]. Dostupné na: [https://cdn.banskabystrica.sk/Dokumenty-mesta/kronika\\_mesta\\_banska\\_bystrica\\_-\\_rok\\_2014.pdf](https://cdn.banskabystrica.sk/Dokumenty-mesta/kronika_mesta_banska_bystrica_-_rok_2014.pdf)
- [6] KLIMOVSKÝ, D. *Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve*. In: *Acta Politologica*. [online]. 2009, vol. 1, no. 3, s. 241 – 267. Dostupné na: <[https://acpo.fsv.cuni.cz/ACPOENG-16-version1-002\\_Klimovsky\\_US\\_merged.pdf](https://acpo.fsv.cuni.cz/ACPOENG-16-version1-002_Klimovsky_US_merged.pdf)>. ISSN 1803-8220.
- [7] Oficiálna stránka mesta Bratislava. *Zloženie mestského zastupiteľstva v Bratislave*. 2018. [online]. Dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/>
- [8] Oficiálna stránka mesta Košice. *Zápisnica mestskej volebnej komisie o výsledku volieb v meste Košice vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2018*. [online]. Dostupné na: <https://static.kosice.sk/files/migration/Eh1038VTVIbzzeSd/oTQ9R8eU4lS5ueo/zapisnica-mvk-volby2018-vysledky-web.pdf>
- [9] Oficiálna stránka mesta Trnava. *Oficiálne výsledky komunálnych volieb 2018 v Trnave*. [online]. Dostupné na: <https://www.trnava-live.sk/2018/11/11/kandidati-lepsej-trnavy-ziskali-24-z-celkoveho-poctu-31-poslaneckych-mandatov/>
- [10] PALUŠ, I. – HENCOVSKÁ, M. *Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení?*. In: *Publicy 2019*. Trnava: FSV UCM. 2019. s. 15 – 29. ISBN 978-80-572-0016-1.
- [11] SERIŠ, P. *Kronika Mesta Trenčín za rok 2018 – Prvý diel*. [online]. Dostupné na: <https://trencin.sk/wp-content/uploads/2019/06/Kronika-mesta-Tren%C4%8D%C3%ADn-rok-2018-komplet-1.pdf>
- [12] SYNAKOVÁ, E. *Kronika mesta Nitry – Zápis za rok 2018*. [online]. Dostupné na: <https://www.nitra.sk/Files/ShowFile/74858>
- [13] ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2020. *Voľby do orgánov samosprávy obcí 2010 – 2018*. Dostupné na: Registratúra Štatistického úradu SR.

- [14] ŠTOFKO, J. *Kronika mesta Žilina – Záznam udalostí za rok 2018*. [online]. Dostupné na:  
[https://www.zilina.sk/wp-content/uploads/2021/03/Kronika\\_mesta\\_Zilina\\_2018.pdf](https://www.zilina.sk/wp-content/uploads/2021/03/Kronika_mesta_Zilina_2018.pdf)
- [15] Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 4.
- [16] Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 21.
- [17] Zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov.

## **Kontakt**

Mgr. Erik Urc  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda  
Fakulta sociálnych vied  
Katedra verejnej správy  
Bučianska 4/A  
917 01 Trnava  
Slovenská republika  
[urc.erik@gmail.com](mailto:urc.erik@gmail.com)

**GEOGRAFICKÉ OKOLNOSTI A SOCIOEKONOMICKÉ  
NÁSLEDKY VO VYBRANÝCH OKRESOCH SR  
S FRAGMENTOVANOU SÍDELNOU ŠTRUKTÚROU**

**GEOGRAPHICAL CIRCUMSTANCES AND SOCIO-  
ECONOMIC CONSEQUENCES IN A FRAGMENTED  
SETTLEMENT STRUCTURE OF SELECTED DISTRICTS IN  
SLOVAKIA**

**Richard Brix**

**Abstrakt:**

Fragmentovaná sídelná štruktúra je charakteristická pre viaceré európske krajiny. Slovenská republika patrí medzi krajiny s existenciou množstva malých samospráv. Samotná veľkosť obce je zvyčajne charakteristickým znakom širokospektrálneho druhu problémov s fungovaním samosprávy. Príspevok popisuje geografické okolnosti výskytu veľmi malých samospráv ako aj následných socioekonomických následkov existencie takto rozdrobenej štruktúry obcí. Príspevok má identifikovať ohniská neefektívnych malých samospráv a poukázať na sprievodné socioekonomické javy, ktoré by v ideálnom prípade mali byť predmetom optimalizácie sídelnej štruktúry, či akejkoľvek reformy meniacej súčasný stav.

**Kľúčová slova:** fragmentácia, sídelná štruktúra, malé obce, okresy, socioekonomické následky,

**Abstract:**

The fragmented settlement structure is typical of several European countries. The Slovak Republic is one of the countries with a great number of small municipalities. The size of the municipality itself is usually a characteristic feature of a broad-spectrum type of problems with the functioning of self-government. The paper describes the geographical circumstances of the occurrence of very small municipalities as well as the subsequent socio-economic consequences of the existence of such a fragmented structure of municipalities. The paper aims to identify the outbreaks of inefficient small municipalities and point out the

accompanying socio-economic phenomena, which should ideally be the subject of optimization of the settlement structure, or any reform that changes the current situation.

**Key words:** fragmentation, settlement structure, small municipalities, districts, socio-economic consequences

## Úvod

Predkladaná problematika verejnej správy je napriek jej evidentnej dôležitosti stále aktuálna, nakoľko viaceré európskych štátov zmeškalo dobu rozsiahlych reforiem sídelnej štruktúry a transformácie samospráv do väčších municipalít a dnes neexistuje dostatočná politická vôľa a ani dostatočná objednávka zdola nato, aby prišlo k zásadnejším zmenám smerom k efektívnosti, či prinajmenšom optimalizácii. Jedným z takýchto štátov je aj Slovenská republika. Jej sídelná štruktúra je predmetom množstva odborných štúdií s ohľadom najmä na fakt, že je pomerne neštandardne rozdrobená. Problematika je analyzovaná nie kvôli množstvu sídelných jednotiek, ale kvôli množstvu samospráv. Problémom súčasného stavu teda nie je počet dedín ale, počet obcí. Z literatúry a súčasného poznania vieme že väčšina európskych krajín prešla procesom transformácie a konsolidácie sídelnej štruktúry v ostatných desaťročiach.

Súčasný stav množstva samospráv je vývojom v ostatných desaťročiach, v ktorých sa udiali viaceré zmeny počtu obcí, avšak k žiadnej zásadnej zmene smerom k fragmentácii či defragmentácii neprišlo, ak nepočítame cca. 10%-né navýšenie počtu obcí po roku 1989. Uvedená problematika rozdrobenosti sídelnej štruktúry je stále aktuálna, nakoľko ani po 30 rokoch od vzniku reálnej samosprávy neprišlo k návrhu reformy organizácie miestnej samosprávy z pohľadu relevancie niektorých sídelných jednotiek, kde sa populácia počíta v desiatkach, či dokonca jednotkách.<sup>1</sup>

Predkladaný príspevok má zámer poukázať na geografické okolnosti ,ako aj socioekonomické následky existencie malých obcí na Slovensku. Príčiny a dôsledky nie sú lineárne, v oboch prípadoch nie je samotná veľkosť obce jediným faktorom, no pri pohľade na absolútnu prevalenciu spoločných znakov môžeme predpokladať významné prepojenie medzi veľkosťou obce a socio-ekonomickými ukazovateľmi obcí. V mnohých prípadoch ide o previazané problémy, ktoré súvisia aj s celoštátnou politikou a (ne)odstraňovaním

---

<sup>1</sup> Machyniak, Horváth, 2017



regionálnych rozdielov. Na druhej strane treba priznať, že problematika regionálnych rozdielov nie je rovnako ovplyvňovaná len nástrojmi štátu či samotných regiónov ale aj geograficky nemennými charakteristikami, z ktorých mnohé regionálne rozdiely do značnej miery vplývajú. <sup>2</sup>Týmto tvrdením však rozhodneme nechceme argumentovať v prospech absolútnej rezignácie na redukciu regionálnych disparít. Práve pochopenie geografických aspektov a socioekonomických javov, je dôležité pre exaktnú identifikáciu fragmentovaných ohnísk malých obcí pri akýchkoľvek reformných zámeroch.

### **1. Súčasný stav fragmentovanej sídelnej štruktúry na Slovensku**

Zmeny súvisiace so sídelnou štruktúrou bývajú vo väčšine prípadov súčasťou väčšieho rozsahu politicko-spoločenského usporiadania. Zaujímavým predmetom záujmu by bolo upriamanie pozornosti na vznik a zakladanie sídel, ktoré dnes poznáme pod pojmom obce. Zakladanie obcí súviselo s viacerými faktormi a znamenalo tak akési založenie základných rysov rozmiestnenia obcí v priestore súčasnej Slovenskej republiky. Charakteristickým znakom slovenskej sídelnej štruktúry je jej značná roztrieštenosť, ktorá sa prejavuje v podobe existencie 2891 obcí, resp. 2927 samosprávnych celkoch. Uvedená čísla sa rôznia z toho dôvodu, že v tom druhom sú zahrnuté aj mestské časti Bratislavy a Košíc a teda jediných miest na Slovensku, ktoré sú organizované v rámci dvojstupňovej samosprávnej štruktúry riadenia.<sup>3</sup>

Čísla mnohokrát pomerne dobre vystihujú realitu, zvlášť ak sú relevantné a uvedené v relevantných súvislostiach. Takouto súvislosťou je každopádne fakt, že cca 2900 obcí sa nachádza v rámci rozlohy cca 49 000 km štvorcových. Pri počte 5,4 milióna obyvateľov a danej rozlohe by sa naša sídelná štruktúra mohla podobat' štátu s obdobnými parametrami. Ku príkladu sa núka napr. Dánsko, ktoré má v súčasnosti približne o 5% viac obyvateľov a o 5% menšiu rozlohu. Kým Slovensko má približne 2900 celkov miestnej samosprávy, Dánsko ich nemá ani 100, konkrétnejšie 98. Obrovský nepomer zobrazený na pár jednoduchých číslach je potrebné samozrejme uviesť v súvislosti reformných vln a konsolidácie obecnej štruktúry v Dánsku desiatky rokov dozadu.<sup>4</sup>

Pri pohľade na slovenské podmienky je pomerné všeobecné hovoriť o fragmentovanej sídelnej štruktúre. V rámci nášho príspevku upriamujeme pozornosť pozornejšie na oblasti

---

<sup>2</sup> Nižňanský, 2009

<sup>3</sup> Nižňanský, 2005

<sup>4</sup> Slack, Bird, 2013

kde máme reálne problém s nefunkčnými obcami v akomkoľvek slova zmysle. Tak ako má Slovensko pomerne rozsiahle ekonomické diferenciacie naprieč krajmi, a ešte výraznejšie naprieč okresmi, podobne aj štruktúra sídel je odlišná v okrese Námestovo a v okrese Stropkov. V našom príspevku však nepoukazujeme len na okresné parametre sídelnej fragmentácie ale tiež na geografické okolnosti lokalizácie takýchto sídel ako aj socio-ekonomické konzekvencie. Tieto konzekvencie, tak ako uvádzame v úvode nie sú priamo dôsledkom jedinej príčiny, ale majú značný súvis s veľkosťou obcí a najmä populačným trendom týchto obcí, ktorý v drvivej väčšine prípadov poukazuje na regres obyvateľstva. Priemerná veľkosť slovenskej obce je približne na úrovni 1860 obyvateľov. Na tomto mieste je potrebné dodať že ide o priemer vypočítaný zo všetkých miest a obcí a teda priemerná veľkosť vidieckej obce je výrazne menšia. V rámci rozdelenia obcí podľa veľkostných kategórií uvádzame, že z celkového počtu obcí na Slovensku je až 67% z nich obývaných menej ako 1000 obyvateľmi. Napriek tomu že ide o cca 2/3 všetkých obcí, býva v nich v súčasnosti približne len 16% slovenskej populácie.<sup>5</sup>

Vývoj slovenskej sídelnej štruktúry v druhej polovici 20 storočia viedol k viacerým zmenám. V povojnovej histórii európskeho kontinentu prebiehali výrazne zmeny a nevyhli sa nim ani zmeny reorganizácie lokálnych samospráv. Vzhľadom k tomu, že Československo bolo organizované ako autoritársky štát, je výstižnejšie hovoriť o zmenách lokálnej správy viac ako samosprávy.<sup>6</sup> Kým vo väčšine štátov na západe a severe Európy pristúpili k razantným zmenám organizácie lokálnych samospráv, na našom území k takýmto zásadným pohybom neprišlo, aj keď vytvorenie strediskových obcí znamenalo približne 20%nú redukciiu obcí. Po roku 1989 prišlo približne k 10% nárastu a tak sme sa od roku 1950 dodnes nijak zásadne nepohli z hľadiska počtu obcí.

Tab.1: Počet obcí v jednotlivých krajoch Slovenska

Kraj	Počet obcí	Obyvateľstvo	Priemerná veľkosť obce
Bratislavský	73 (2,5%)	622 706	8 530
Trnavský	251 (8,7%)	561 525	2237
Trenčiansky	276 (9,8%)	599 214	2171
Nitriansky	354 (12,2%)	705 661	1993
Žilinský	315 (10,9%)	697 502	2214
Banskobystrický	516 (17,8%)	653 186	1266
Prešovský	666 (23%)	807 011	1212

<sup>5</sup> Brix, Mikuš, 2021

<sup>6</sup> Swianiewicz, 2010

Košický	440 (15,2%)	778 120	1768
Celkovo	2891	5 424 925	2674

Zdroj: Štatistický úrad SR

## 2. Geografické aspekty vymedzenia okresov s výrazným stupňom sídelnej fragmentácie v Banskobystrickom a Prešovskom kraji

Predložená tabuľka zobrazuje rozdelenie obcí naprič slovenskými kraji. Pre lepšiu identifikáciu oblastí s výrazným stupňom fragmentácie je vhodnejšie identifikovať fragmentáciu v rámci okresov. Pre účely našej práce poukazujeme na okresy v Prešovskom a Banskobystrickom kraji aj z toho dôvodu že až 62% všetkých obcí do 250 obyvateľov je lokalizovaných v týchto častiach SR. Pri kategorizácii malých obcí je možné využívať parametre kategorizácie napr. do 500 či 1000 obyvateľov, ale nakoľko neexistuje jednotný výklad chápania pojmu malá obec, vyberáme kategóriu veľmi malých obcí, nakoľko ak by sme sa zamerali na obce do 500 obyvateľov samotná identifikácia oblastí s vysokým stupňom fragmentácie by bola rozsiahlejšia.<sup>7</sup>

Fragmentácia sídelnej štruktúry sa teda do značnej miery týka najmä vybraných okresov Prešovského a Banskobystrického kraja. Z celkového počtu 518 obcí do 250 obyvateľov sa až 62% z nich nachádza v hraniciach spomínaných krajov. Na opačnej strane z pohľadu fragmentácie sídel stoja okresy v Bratislave, okres Trnava, Trenčín či Žilina a pod. Geografické umiestnenie je, zdá sa, pomerne úzko previazané so socio-ekonomickou situáciou jednotlivých častí Prešovského a Banskobystrického kraja. Je potrebné tiež poznamenať, že na Slovensku je malá skupina obcí, ktorá spadá veľkostne do kategórie do 250 obyvateľov, prípadne do 500 obyvateľov, ale sú to viacmenej satelitné obce v blízkosti krajských miest a hlavného mesta, s pozitívnym demografickým trendom.<sup>8</sup>

Tak ako sme už v práci uviedli, problém fragmentácie je spojený v prevažnej miere s Prešovským a Banskobystrickým krajom. Ak sa pozrieme na Banskobystrický kraj, rozdrobenosť sídelnej štruktúry je priamo naviazaná najmä na Juhoslovenskú a Rožňavskú kotlinu. V prípade Prešova ide najmä o severné časti regiónu v podobe okresov ako napr. Snina, Stropkov či Svidník. V prípade Juhoslovenskej kotliny hovoríme o okresoch Veľký Krtíš, Lučenec, Poltár, Rimavská Sobota, Revúca a Rožňava ako jediný zástupca z Košického kraja. Z hľadiska geografie ide o periférne okresy Banskobystrického kraja, kde jediným

<sup>7</sup> Ištók-Lovacká, 2005

<sup>8</sup> tamtiež

výraznejším centrom je mesto Lučenec, ktoré má z daných okresov aj najmenej rozdrobenú štruktúru osídlenia.<sup>9</sup>

Tak ako sme už v práci uviedli, problém fragmentácie je spojený v prevažnej miere s Prešovským a Banskobystrickým krajom. Ak sa pozrieme na Banskobystrický kraj, rozdrobenosť sídelnej štruktúry je priamo naviazaná najmä na Juhoslovenskú a Rožňavskú kotlinu. V prípade Prešova ide najmä o severné časti regiónu v podobe okresov ako napr. Snina, Stropkov či Svidník. V prípade Juhoslovenskej kotliny hovoríme o okresoch Veľký Krtíš, Lučenec, Poltár, Rimavská Sobota, Revúca a Rožňava ako jediný zástupca z Košického kraja. Z hľadiska geografie ide o periférne okresy Banskobystrického kraja, kde jediným výraznejším centrom je mesto Lučenec, ktoré má z daných okresov aj najmenej rozdrobenú štruktúru osídlenia. V prípade Juhoslovenskej kotliny vstupujú ako okolnosti lokalizácie takto malých obcí niektoré zásadné faktory. Politické rozhodnutie urobené desiatky rokov nazad, spôsobilo že trasy cestného a železničného charakteru sa budovali a renovovali najmä na severozápadnom ťahu a južné časti stredného Slovenska zostali v tejto oblasti výrazne poddimenzované. Železničné prepojenia v tejto oblasti patria k najslabším v štáte a ak sa pozrieme na cestnú sieť tak Juhoslovenskou kotlinou neprechádza diaľnica a jedinou zásadnejšou cestnou tepnou je R7 resp. R2. Cesta z Bratislavy do Košíc je rýchlejšia cez maďarské cestnú sieť ako južnou trasou. Geografické umiestnenie Juhoslovenskej kotliny ako aj politické rozhodnutia vyľudňujú túto oblasť. Príčin v tomto prípade je viac, viaceré z nich uvádzame v nasledujúcich častiach príspevku.<sup>10</sup>

Nasledujúce čísla dokumentujú, že okresy Juhoslovenskej kotliny sú výrazne fragmentované. V okrese Krupina má z celkového počtu 36 obcí až 17 menej ako 250 obyvateľov, v prípade okresu Poltár je situácia mierne priaznivejšia, nakoľko z celkového počtu 22 obcí má len 5 menej ako 250 obyvateľov. Na druhej strane veľkosť zvyšných obcí je v priemere len málo vyššia a množstvo obcí osciluje medzi 250 až 500 obyvateľmi. Situácia je obdobná v okrese Rimavská Sobota, kde jedna tretina obcí (14) z celkového počtu má menej ako 250 obyvateľov. Na doplnenie uvádzame že v okrese sa okrem mesta Rimavská Sobota nachádzajú len dve obce s viac ako 1000 obyvateľmi. Situácia je tiež podobná v okrese Veľký Krtíš kde 25 obcí z celkového počtu 71 je obývaných menej ako 250 obyvateľmi. Okrem mesta Veľký Krtíš má viac ako 1000 obyvateľov len 6 sídel. Lučenec je

---

9

<sup>10</sup> Jakabová, Jenčo, 2012

v rámci kotliny najviac stabilizovaný, a okres Rožňava kvôli lokalizácii v Košickom kraji v práci neuvádzame.

Pri analýze Prešovského kraja je možné konštatovať, že má významne podobné charakteristiky v porovnaní s Banskobystrickým. Prešovský kraj je rozdelený do 13 okresov (Bardejov, Kežmarok, Humenné, Levoča, Medzilaborce, Poprad, Prešov, Sabinov, Snina, Stará Ľubovňa, Stropkov, Svidník a Vranov nad Topľou. Stupeň fragmentácie sa v jednotlivých okresoch líši, keďže Poprad, Sabinov a Kežmarok je možné zaradiť medzi územne stabilizované okresy, zatiaľ čo situácia v Medzilaborciach, Snine, Svidníku a Stropkove je výrazne menej konsolidovaná. Táto pohraničná oblasť je dlhodobo ovplyvňovaná pretrvávajúcou marginalitou. Pohraničné oblasti s Ukrajinou a v severovýchodnom kúte Slovenska aj s Poľskom sa vyznačujú obdobnými charakteristikami ako je tomu v prípade hraničných okresov Juhoslovenskej kotliny. Kraj je mimo dosahu a vplyvu metropolitných aglomerácií v Európe, čo sa odráža v demografickom potenciáli. Potenciálni zahraniční investori sa o región dostatočne nezaujímajú, zatiaľ čo dopravná dostupnosť je na veľmi nízkej úrovni. Celkový podiel vidieckych obcí s počtom obyvateľov pod 500 je okolo 75%. Počet je ešte vyšší, pokiaľ ide o okresy. V Stropkove je sumárne len 8 % všetkých obcí obývaných viac ako 500 obyvateľmi.<sup>11</sup>

Kým na Slovensku máme 67%-ný podiel obcí do 1000 obyvateľov, v prípade Prešovského kraja je toto číslo signifikantne vyššie, konkrétne na úrovni 82%. Ani vytváranie siete strediskových obcí od roku 191 nijak markantne nepomohlo vyriešiť problém s množstvom poddimenzovaných obcí z mnohých uhľov pohľadu. Celkový počet obcí v tomto kraji poklesol približne o 5% zo 681 na 652. Dvanásť obcí Prešovského kraja zaniklo nie pre zlučovanie, ale kvôli výstavbe vodných nádrží Domaša a Veľká Slatina.

Fragmentácia v kraji sa výraznejšie líši v rámci jednotlivých okresov. Tieto rozdiely sú pomerne dobre uchopiteľné pri pohľade na priemernú veľkosť vidieckych sídel v okresoch. Pre zaujímavosť, v okrese Poprad nie je lokalizovaná ani jedna obec s menej ako 200 obyvateľmi, na druhej strane, okresy Kežmarok, Prešov, Sabinov, Stará Ľubovňa a Vranov nad Topľou sú domovom pre viac 20% obcí do 250 obyvateľov. Okresy Stropkov, Svidník, Medzilaborce a Snina ako periférne (nielen geograficky) časti Prešovského kraja majú štruktúru sídel zásadne rozdrobenú. Viac ako 50% obcí v susediacich okresoch Svidník a Stropkov má populáciu menšiu ako 200 obyvateľov.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Machyniak, Horváth, 2017

<sup>12</sup> Ištók, Lovacká, 2005

Veľká väčšina obcí v okrese Svidník nad 250 obyvateľov je v hranici do 500 obyvateľov a teda pomyselnú hranicu „ultra“ malej obce prekonávajú len tesne. Pre praktický príklad uvádzame populáciu niektorých obcí v tomto okrese: Bystrá (38), Soľník (55), Jakušovce (58), Krišľovce (59) Kožuchovce (67), Potôčky (75), Vladiča (75), Potoky (87), Mrázovce (100). Sídelná štruktúra susedného okresu- Svidník je determinovaná geografickými podmienkami. Územie tohto okresu sa rozprestiera v rámci pohoria Nízke Beskydy, konkrétnejšie medzi Ondaveckou a Laboreckou vrchovinou.

### **3. Vybrané socioekonomické ukazovatele najviac fragmentovaných okresov Slovenska**

V rámci nášho príspevku vyberáme niektoré ukazovatele, ktoré sú evidentne úzko prepojené s existenciou malých obcí. Na tomto mieste tiež uvádzame, že v rámci rozsahu príspevku popisujeme jednotlivé ukazovatele bez dôkazov korelácie či kauzality. Každopádne aj bez rozsiahlejšej výskumnej analýzy určenej pre rozsiahlejšie štúdie prideme k pomerne jasným spoločným znakom, ktoré sú typické pre malé obce. Medzi nami vybrané socioekonomické ukazovatele sme zaradili mieru nezamestnanosti v jednotlivých okresoch, stupeň dosiahnutého vzdelania ako aj demografický ukazovateľ trendu vývoja populácie. Rozhodne teda nejde o komplexné údaje, ktoré si vyžadujú rozsiahlejší výskum, ale poukazujú na dôležité ukazovatele a perspektívy smerom do budúcnosti z hľadiska rozvoja týchto okresov.<sup>13</sup>

Pre účely tohto príspevku poukazujeme na najvýraznejšie fragmentované okresy Svidník, Stropkov, Snina, Medzilaborce, Rimavská Sobota, Revúca, Veľký Krtíš a Poltár. Miera evidovanej nezamestnanosti vo vybraných okresoch dosiahla nasledovné ukazovatele. V marcovej štatistike 2021 má Slovensko evidované dva okresy s 20% nezamestnanosťou: Rimavskú Sobotu a Revúcu. Poltár s cca 15%-nou nezamestnanosťou je na 8. priečke tohto negatívneho ukazovateľa, Svidník sa umiestnil na 10. mieste s takmer 15%-nou nezamestnanosťou. Všetkých 8 najfragmentovanejších okresov je v rebríčku prvých 20 okresov s najvyššou nezamestnanosťou na Slovensku. Okrem nami vybraných okresov z Košického a Prešovského kraja, má 12 zvyšných okresov v prvej dvadsiatke veľmi obdobné charakteristiky zastúpenia malých obcí.<sup>14</sup> V ukazovateľoch vzdelania sú tieto okresy charakteristické nízkou vzdelanosťou, resp. štruktúrou kde je podiel vysokoškolsky

---

<sup>13</sup> Képešová, Spišiak, 2008

<sup>14</sup> tamtiež

vzdelaných ľudí výrazne nižší ako je priemer SR. Kým priemer Slovenska dosahuje úroveň cca 14% k ostatnému sčítaniu obyvateľov SR, v prípade nami vybraných okresov je to nasledovné: Krupina 10,5%, Stropkov 10,5%, Snina 10,5%, Poltár 9,5%, Rimavská Sobota 9,4%, Medzilaborce 8,5%, Revúca 7,5% a Svidník 6,7%. V rámci vzdelanostnej štruktúry obyvateľstva sme vybrali práve podiel vysokoškolsky vzdelaných ľudí, aj keď štatistických ukazovateľov sa v tejto oblasti naskytuje výrazne viac.

Ostatnou oblasťou kde poukazujeme na previazanosť geograficky- politických aspektov a socio-ekonomických ukazovateľov sú vývojové trendy demografie v nami sledovaných okresoch v rámci malých obcí, pre účely tohto príspevku tým rozumieme obce do 250 obyvateľov. Demografické údaje považujeme za mimoriadne dôležité vzhľadom k ťažko odvrátiteľnému faktoru starnutia populácie nielen v slovenských podmienkach. Tento fakt jednak zhoršuje ekonomické vyhliadky okresov s fragmentovanou sídelnou štruktúrou ako aj vyššie náklady miestnych rozpočtov na sociálne služby pre výrazne väčšiu množinu ľudí v post produktívnom veku v budúcnosti. Už tak poddimenzované rozpočty malých obcí (často v desiatkach tisícoch eur) sa môžu dostať do ešte výraznejších problémov. V rámci nami vybraných okresov môžeme konštatovať nasledovné fakty. Všetky nami skúmané okresy sú charakteristické významne negatívnymi demografickými vlastnosťami. Zvlášť je tento trend vidieť pri obciach do 250 obyvateľov, kde viac ako v 90% prípadoch je zaznamenaná demografický pokles obyvateľstva, v niektorých okresoch ide dokonca o poklesy rádovo v desiatkach percentuálnych bodov. Vzhľadom ku všetkým už spomínaným negatívnym aspektom je demografická nepriaznivá situácia predpokladaná smerom do najbližšej budúcnosti

## **Záver**

Fragmentovaná sídelná štruktúra zostáva problematickou oblasťou fungovania miestnej samosprávy na Slovensku. V predkladanom článku sme poukázali na vybrané geografické okolnosti ako aj socioekonomické následky spojené s existenciou veľmi malých funkčných jednotiek v podobe malých obcí. Lokalizácia malých obcí v rámci Prešovského a Banskobystrického kraja poukazuje na geografické špecifiká, ktoré sprevádzajú existenciu množstva malých obcí či už v kategórii do 250 resp. 500 obyvateľov. Geografická „nevýhodnosť“ periférnych okresov týchto krajov je sprevádzaná tiež negatívnymi socioekonomickými ukazovateľmi. Nakoľko existuje celý rad makro a mikroekonomických ukazovateľov, v článku sme poukázali na aktuálnu situáciu v oblasti nezamestnanosti.

Vybrané analyzované okresy sú tiež charakteristické negatívnym vývojom demografie, kde je regres obyvateľstva výrazne negatívnejší oproti slovenskému priemeru. Dané charakteristiky len poukazujú na nevyhnutnosť riešenia situácie v malých slovenských obciach.

Tento príspevok je súčasťou výskumného projektu KEGA 001 UCM-4/2019: Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

### Literatura

- [1] BRIX, R., MIKUŠ, D. Current Options of Consolidation Withing Fragmented Settlement Structure. In *Urban Policy System in Strategic Perspective: From V4 to Ukraine*. [online]. Wroclaw,2021 Dostupné z: <https://www.peterlang.com/view/title/74036>.
- [2] IŠTOK, R., LOVACKÁ, S. Základná charakteristika sídelnej štruktúry Prešovského kraja ako východisko pre realizáciu komunálnej reformy. In *Acta Facultatis Studiorum 108 Acta Politologica* .[online]. Dostupné z: [www.acpo.cz2009](http://www.acpo.cz2009)> 182-213s. Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis: Prírodné vedy, Folia Geographica,2005. 8, s.20-33.[cit.2021.05.11] ISSN 1336-6149.
- [3] JAKABOVÁ, Z., JENČO, M. Fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska s dôrazom na problematiku malých obcí. In *Region v rozvoji spoločnosti* 2012. [online]. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2012, s.99-104. ISBN 978-80-7375-652-9.
- [4] KÉPEŠOVÁ, J., SPIŠIAK, P. Rozvoj prihraničného regiónu Veľký Krtíš. In *Geographia Cassoviensis* [online]. 2008, vol. 2, no. 1 Dostupné z: <[http://geografia.science.upjs.sk/images/geographia\\_cassoviensis/articles/GC-2008-2-1/Kepesova\\_Spisiak.pdf](http://geografia.science.upjs.sk/images/geographia_cassoviensis/articles/GC-2008-2-1/Kepesova_Spisiak.pdf)>. ISSN 1337-6748.
- [5] MACHYNIAK, J., HORVÁTH, P. *Political Aspects of Fragmentation of Settlement Structure in Slovakia*. In *Public Economics and Administration 2017 : Proceedings of the 12th International Scientific Conference*. Ostrava: Technická univerzita.2017.s.213-219. ISBN ISBN 978-80-248-4131-1.
- [6] NIŽŇANSKÝ, V. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711.



- [7] NIŽŇANSKÝ, V. et al. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Merkury, 2009. 59s. ISBN 978-80-3564-552-4.
- [8] SLACK, E. BIRD, R. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. In *International Center For Public Policy*. [online]. 2013, vol. 13, no. 2. Dostupné z: <  
<http://aysps.gsu.edu/isp/images/ispwp1305.pdf>
- [9] SPÁČ, P. – SLOBODA, D. *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. Piešťany, 2014. 69s.
- [10] SWIANIEWICZ, P. *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest. 2010.341s. ISBN: 978-963-9719-16-3.

## **Kontakt**

PhDr. Richard Brix, PhD.  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
Fakulta sociálnych vied  
Katedra verejnej správy  
Bučianska 4/A  
91701 Trnava  
Slovenská republika  
richard.brix@ucm.sk

# VEREJNÍ FUNKCIONÁRI VO VOĽBÁCH DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV – KEĎ JEDENKRÁT NESTAČÍ

## PUBLIC OFFICIALS WITHIN REGIONAL SELF- GOVERNMENT ELECTIONS - WHEN ONE TIME IS NOT ENOUGH

**Ján Machyniak**

### **Abstrakt:**

Voľby ako spôsob výberu aktérov verejnej politiky sú nepochybne dôležitou súčasťou práva občanov a obyvateľov na správu vecí verejných prostredníctvom svojich zástupcov. Práve z tohto dôvodu sa v predkladanom príspevku venujeme problematike, ktorá s voľbami súvisí a výsledok týchto volieb určuje charakter a povahu výkonu mnohých kompetencií samosprávy. V centre našej pozornosti je predovšetkým tzv. efekt funkcionára vo voľbách. V tejto súvislosti sa usilujeme nielen v teoretickej rovine o identifikáciu elementárnych vlastností tohto javu, ale aj praktické implikácie vychádzajúce z reálnych skúseností pri voľbách do orgánov samosprávy obcí v jasne vymedzenom priestore a čase.

**Kľúčová slova:** voľby, územná samospráva, verejný funkcionár

### **Abstract:**

Elections as a way of selecting public policy actors are undoubtedly presenting an important part of the citizens' and inhabitants' rights to manage public affairs through their representatives. For this reason especially, we deal with the issues related to these elections in our paper, as their result determines the nature and form of the exercise of many competencies of the self-government. The so-called effect of an official within elections is in the center of our attention. In this context, we try to identify the elementary properties of this phenomenon not only on a theoretical level, but also practical implications based on real experience within regional self-government elections, in a clearly defined space and time.

**Key words:** elections, self – government, public official

## Úvod

Problematike komunálnej samosprávy aj v kontexte volieb a volebného procesu sa venuje relatívne široký okruh autoriek a autorov. Väčšina sa zhoduje v tom, že voľby popri inštitútoch priamej demokracie predstavujú dôležitú súčasť samosprávy a výber vhodných kandidátov do verejných úradov je rovnako dôležitý ako kompetencie a financie, ktorými samospráva a jej orgány pri svojej činnosti disponujú.<sup>1</sup> Voľby do orgánov miestnej samosprávy majú za cieľ personálne obsadiť dva druhy orgánov samosprávy. Jedným je monokratický orgán starostu obce a druhým je kolektívny orgán obecného zastupiteľstva zložený z poslancov. Tak starostovia, ako aj poslanci obecného zastupiteľstva sú volení na 4 roky. Istým špecifikom týchto volieb je, že nejde o jediné voľby, ale o stovky a tisíce samostatných volieb, ktoré majú rovnaký termín konania a rovnaké pravidlá.<sup>2</sup> Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že vzhľadom na charakter sídelnej štruktúry Slovenskej republiky predstavuje každá obec a mesto unikátny politický priestor. Z formálneho hľadiska v nich platia relatívne rovnaké pravidlá, no napriek tomu výsledky politických rozhodnutí sú v mnohých prípadoch diametrálne odlišné.<sup>3</sup> Len pre pripomenutie, za ostatné obdobie existencie samostatnosti štátu sa v našich domácich podmienkach uskutočnili voľby tohto druhu celkovo osemkrát (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018). V nasledujúcich riadkoch tohto príspevku sa venujeme problematike funkcionárov, ktorí sa usilujú získať opätovne priamo volenú verejnú funkciu, resp. obhájiť svoj mandát.

### 1. Špecifiká volieb starostu obce na Slovensku

Pri komunálnych voľbách sa na obsadzovanie postov v obecnom zastupiteľstve a postu starostu obce zriaďuje viac volebných obvodov. Okrem toho, že územie Slovenska je rozdelené na viaceré samostatné obvody, ktorých hranice sú totožné s hranicami danej obce alebo mesta, tak aj samotné územie obce alebo mesta býva pri voľbe poslancov obecného zastupiteľstva rozdelené na viaceré obvody s presne stanoveným počtom poslancov, ktorí sa majú v príslušnom obvode zvoliť. Pri voľbe starostu obce je volebný obvod zo svojej podstaty jednomandátový, pretože sa obsadzuje monokratický orgán. Rozdielne nastavenie volebných obvodov nájdeme v prípade volieb členov obecného zastupiteľstva. Pri voľbách obecných poslancov sa najčastejšie vytvára viacero viacmandátových obvodov. Zákomom presne nie je určené na koľko volebných obvodov sa má územie obce rozdeliť, ani presný počet mandátov,

---

<sup>1</sup> Alman, 2017; Šafár, 2017; Palúš, 2018; Švikruha, 2019; Mikuš, 2019; Cibik, 2019; Richvalský, 2019

<sup>2</sup> Tokarský, 2010

<sup>3</sup> Urc, 2020

ktoré sa v nich majú obsadiť. Zákon č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva stanovuje maximálny počet volených poslancov na jeden volebný obvod. Podľa zákona sa v jednom volebnom obvode môže zvoliť najviac 12 poslancov obecného zastupiteľstva. Volebné obvody kreuje samotné obecné zastupiteľstvo v rámci zákonných pravidiel. Rovnako má obecné zastupiteľstvo pomerne vysokú mieru samostatnosti v rozhodnutí o stanovení celkového počtu poslancov obecného zastupiteľstva, ktorí sa majú vo voľbách zvoliť.<sup>4</sup> Počet poslancov je naviazaný na počet obyvateľov obce a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení stanovuje minimálny a maximálny počet poslancov obecného zastupiteľstva v závislosti od počtu obyvateľov samosprávnej jednotky.<sup>5</sup>

Marek Domin (2017) upozorňuje, že pri samotnom vytváraní volebných obvodov by malo zastupiteľstvo obce rešpektovať princíp rovnosti volebného práva.<sup>6</sup> V praktickej rovine to znamená, že obecné zastupiteľstvo pri stanovení počtu volebných obvodov zabezpečí možnosť pre všetkých obyvateľov ovplyvniť výsledok volieb rovnako. Cieľom tohto predpokladu je, aby nenastal výrazný nepomer medzi počtom hlasov potrebných na obsadenie mandátu v rámci volebných obvodov v tej istej obci. Praktické skúsenosti v tejto oblasti naznačujú, že viacmandátové volebné obvody sú bežnou súčasťou slovenských miest a obcí. Napriek tomu, jestvujú dve výnimky, kedy sa voľby poslancov obecného zastupiteľstva konajú v jednomandátových volebných obvodoch. Zákon povoľuje obecnému zastupiteľstvu pre účely volieb vytvoriť aj jeden, prípadne viac jednomandátových volebných obvodov. Relatívne často sa tento princíp uplatňuje v mestských častiach, v ktorých na počet obyvateľov pripadá len jeden poslanec mestského zastupiteľstva. Iným variantom je vytvorenie jediného viacmandátového volebného obvodu, v ktorom sa budú voliť všetci poslanci obecného zastupiteľstva. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že vytvorenie jediného viacmandátového volebného obvodu je fakultatívne pre obce, kde sa obecné zastupiteľstvo skladá z najviac 12 poslancov.

Vo voľbách do orgánov samosprávy obcí pripúšťa súčasná právna úprava dva druhy kandidátov pre poslancov obecného zastupiteľstva, ako aj pre obsadenie mandátu starostu obce.<sup>7</sup> Prvým typom kandidátov sú tí, ktorí kandidujú na kandidátskej listine politickej strany, politického hnutia alebo spoločnej koalície. Na rozdiel od volieb do zákonodarného zboru alebo volieb do Európskeho parlamentu môžu na úrovni obecnej samosprávy kandidovať

---

<sup>4</sup> Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva

<sup>5</sup> Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

<sup>6</sup> Domin, 2017

<sup>7</sup> Bardovič, 2019

navyše aj nezávislí kandidáti. Ako vyplýva z podstaty a špecifik volieb poslancov obecných zastupiteľstiev, tak politická strana môže uvádzať na svojej kandidátnej listine maximálne taký počet kandidátov, koľko poslancov má byť zvolených v danom volebnom obvode. Okrem obligatórnych povinností a postupov podávania kandidátskych listín sa v prípade nezávislých kandidátov uplatňuje špecifická požiadavka, ktorú musia splniť. Každý z nezávislých kandidátov je totiž povinný predložiť osobitú listinu s podpismi osôb, ktoré kandidatúru daného nezávislého kandidáta svojim podpisom podporujú. Títo podporovatelia musia mať v obci, kde sa nezávislý kandidát uchádza o mandát poslanca zastupiteľstva alebo mandát starostu, trvalý pobyt.<sup>8</sup> Zákon upravujúci podmienky výkonu volebného práva stanovuje minimálny počet podpisov pod takúto nezávislú kandidatúru.<sup>9</sup> Zámerom zákonodarcu (v kontexte uloženej povinnosti zberu podpisov na podpisovej listine podpisujúcich kandidatúru nezávislého kandidáta) je snaha o kompenzáciu povinnosti politických strán predložiť dostatočný počet podpisov podporujúcich stranu pri jej registrácii na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky.

Pri voľbách starostov a primátorov je právna úprava podávania, registrácie a plnenia ostatných predpísaných náležitostí takmer identická ako v prípade volieb poslancov obecného zastupiteľstva. Existuje však jedna zásadná odlišnosť, ktorá pramení z podstaty mandátu starostu obce ako monokratického orgánu obce. Keďže sa na celom území obce volí len jedna osoba, ktorá bude počas celého volebného obdobia tento mandát zastávať, tvorí celé územie obce len jeden volebný obvod. To je dôvodom, prečo politické strany, hnutia alebo koalície môžu podať len jedinú kandidátsku listinu, kde je uvedený len jeden kandidát uchádzajúci sa úrad starostu.<sup>10</sup> V prípade volieb poslancov zastupiteľstva môžu politické strany, hnutia a koalície predkladať kandidátske listiny, ktorých zloženie sa mení v závislosti od konkrétneho volebného obvodu a súčasne môžu na nich uvádzať aj viac ako jedného kandidáta, ale najviac toľko kandidátov, koľko mandátov sa má v danom volebnom okrsku obsadiť.<sup>11</sup> V súvislosti s podávaním kandidátskych listín vo voľbách poslancov obecného zastupiteľstva a starostu obce sa stretávame so situáciou, ktorá dovoľuje kandidovať tej istej osobe za poslanca a rovnako za starostu obce v tých istých voľbách. V prípade zvolenia do oboch priamo volených orgánov sa však zvolený kandidát musí rozhodnúť, ktorý post bude po celé volebné obdobie zastávať.

---

<sup>8</sup> Orosz a kol., 2015

<sup>9</sup> Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva

<sup>10</sup> Horváth a kol., 2014

<sup>11</sup> Bardovič, 2019

Mechanizmus pridelovania mandátov je výsledkom nielen samotných volieb, ale aj výsledkom zápisnice miestnej volebnej komisie. Tá má v konečnom dôsledku mimoriadne zodpovednú úlohu, nakoľko od jej sčítania a zápisu sa odvíja aj obsadenie jednotlivých mandátov.<sup>12</sup> Zaujímavou skutočnosťou je, že legislatívna úprava výkonu volebného práva exaktne nedefinuje volebný systém. Na druhej strane však pomerne detailne popisuje postup ako zistiť výsledky hlasovania voličov a na základe nich priradiť mandát najúspešnejším kandidátom. V prípade kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva získajú mandát tí, ktorí získali v danom volebnom obvode najviac platných hlasov, pričom volič má toľko hlasov, koľko mandátov sa v dotknutom volebnom obvode obsadzuje.<sup>13</sup> Pre zvolenie kandidáta za poslanca obecného zastupiteľstva je v takomto systéme irelevantné, aký bol výsledný podiel hlasov. Dôležitý je absolútny počet hlasov, pričom mandát môže získať aj taký kandidát, ktorý získal aj len o jediný hlas viac ako ďalší v poradí. Špecifický prípad ako priradiť mandát nastáva v situácii, keď niekoľkí kandidáti získali totožný počet hlasov. Ak získajú rovnaký počet hlasov kandidáti kandidujúci na rovnakej kandidátskej listine určitej politickej strany, hnutia alebo koalície, mandát automaticky pripadne tomu, kto je na tejto kandidátskej listine uvedený na vyššom mieste.<sup>14</sup> Druhou možnosťou je, ak získajú totožný počet hlasov kandidáti rôznych politických strán, hnutí, koalícií alebo nezávislí kandidáti. V takejto situácii rozhoduje o pridelení mandátu volebná komisia žrebovaním.<sup>15</sup>

V prípade určenia volebného víťaza v kontexte obsadenia mandátu starostu obce vo všeobecnosti platí, že víťazom sa stáva ten kandidát, ktorí vo vzájomnom súperení s inými kandidátmi, získa najväčší počet hlasov zúčastnených voličov. Vzhľadom k tomu, že zákonom nie je stanovené minimálne kvórum alebo klauzula, na zvolenie starostu stačí v niektorých prípadoch aj minimálny počet hlasov.<sup>16</sup> Táto situácia je nápadne podobná voľbám poslancov zastupiteľstva. Zásadný rozdiel v pridelovaní mandátu starostu na rozdiel od poslancov obecného zastupiteľstva, nastáva pri rovnosti počtu hlasov pre viacerých kandidátov. Ak dvaja a viacerí kandidáti na starostu obce získajú zhodný počet hlasov, nerozhoduje o pridelení mandátu žrebovanie, ale vyhlásia sa nové voľby.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Orosz a kol., 2015

<sup>13</sup> Zákon č. 180/2014 Z.z. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>14</sup> Horváth a kol., 2013

<sup>15</sup> Bardovič, 2019

<sup>16</sup> Horváth a kol., 2014

<sup>17</sup> Blašková, Košťál, Novák, 2020

## 2. Funkcionári vo voľbách do orgánov samosprávy na príklade volieb starostu

Efekt funkcionára predstavuje problematiku, ktorá je prítomná v územnej samospráve práve v kontexte volieb a volebného procesu. Napriek tomu, že úspech vo voľbách závisí od viacerých relevantných faktorov, pokladáme za dôležité orientovať pozornosť aj na tie praktické skúsenosti s úspechom kandidátov, ktorí už minimálne raz zastávali verejnú funkciu. Matúš Sloboda (2017) vo svojej práci sumarizuje niektoré doposiaľ existujúce poznatky zo zahraničia, ktorých ústrednou kategóriou je problematika opätovne kandidujúcich kandidátov do verejných funkcií.<sup>18</sup> Domnievame sa, že autor správne predpokladá možnú terminologickú nejasnosť v súvislosti s pojmom funkcionár, preto vítame jeho snahu o pragmatické terminologické vymedzenie tohto pojmu. Preto aj v kontexte tohto textu pokladáme za funkcionára osobu, ktorá v čase konania volieb zastáva priamo volenú verejnú funkciu. Doposiaľ publikované práce naznačujú, že tento typ kandidátov má nespornú výhodu oproti predchádzajúcim, čo automaticky znamená znevýhodnenie ostatných záujemcov o verejne volenú funkciu.<sup>19</sup> Napriek tomu je potrebné poznamenať, že tento predpoklad je živým len v prípade, ak daný kandidát nemá za sebou v čase výkonu verejného úradu, resp. funkcie výraznejšie nedostatky vo výkone svojej funkcie, zanedbanie povinností, nevhodné nakladanie s verejným majetkom, zneužitie svojich právomocí, bezdôvodné obohatenie sa na úkor verejných zdrojov a pod. Medzi výhody kandidáta – funkcionára môžeme vo všeobecnosti zaradiť financovanie kampane, známosť mena, osobnostných predpokladov, zručností, talentu, ale aj takých pragmatických skutočností, akými sú informácie o reálnom chode úradu a jeho agendy. V tomto kontexte Matúš Sloboda (2017) vo svojej práci prichádza k záveru, že efekt funkcionára, resp. výhoda, ktorú sám o sebe predstavuje, je v podmienkach Slovenska relevantná najmä vo vzťahu k voľbám popredných predstaviteľov slovenských miest.<sup>20</sup>

Vyššie spomínaný autor v tomto kontexte realizoval prieskum reflektujúci problematiku úspešnosti opätovne kandidujúcich primátorov v závislosti od počtu opätovných pokusov. Záverom jeho vedeckého skúmania sú okolnosti, ktoré skutočne podporujú tézu výhody opätovne kandidujúcich funkcionárov oproti kandidátom doposiaľ nezastávajúcim verejnú funkciu, resp. úrad. Na margo uvedeného možno konštatovať, že sedem z desiatich opätovne kandidujúcich primátorov zvíťazí vo voľbách. Zaujímavá je aj nepochybne

---

<sup>18</sup> Sloboda, 2017

<sup>19</sup> Landa, Gordon, 2009; Stone, Maisel, Maestas, 2004

<sup>20</sup> Sloboda, 2017

skutočnosť, že okolo 70 % sa týka prvej a druhej opätovnej kandidatúry. V prípade tretej kandidatúry už úspešnosť klesá o 10 percentuálnych bodov.

V nasledujúcich riadkoch našu pozornosť neorientujeme na mestá Slovenskej republiky, ale menšie sídelné jednotky – obce. Vzhľadom k tomu, že na území republiky svoju činnosť vykonáva takmer tri tisíc samospráv, zámerne vyberáme priestor okresu Trnava. V centre našej pozornosti tak stoja priamo volení predstavitelia monokratických orgánov územnej samosprávy – starostovia obcí. Sledovaným obdobím sú tak voľby do orgánov samosprávy obcí uskutočnených od roku 1990 po súčasnosť. Posledné voľby tohto druhu sa uskutočnili na území Slovenska v roku 2018. Ide tak celkovo o osem volebných období. V rámci nich sa kandidáti zo 45 obcí (vrátane mesta Trnava) uchádzali cca. o 360 monokratických mandátov, resp. o funkciu starostu obce. Pri značne zjednodušenom pohľade možno vo všeobecnosti konštatovať, že aj v prípade týchto samosprávnych jednotiek boli úspešnými predovšetkým kandidáti, ktorých môžeme označiť v kontexte tohto príspevku za funkcionárov, resp. tých, ktorým sa podarilo získať priamo volenú verejnú funkciu hneď niekoľkokrát v rade. Nasledujúca tabuľka ilustruje tento stav od začiatku sledovaného obdobia po súčasnosť.

Tab. 1 – Absolútny počet zvolených starostov obcí v okrese Trnava 1990 - 2018

<b>Zvolenie 1x</b>	<b>Zvolenie 2x</b>	<b>Zvolenie 3x</b>	<b>Zvolenie 4x</b>	<b>Zvolenie 5x</b>	<b>Zvolenie 6x</b>	<b>Zvolenie 7x</b>
62 / 41%	31 / 21%	34 / 22%	14 / 9%	10 / 3%	-	2 / 1,3 %

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky

Vo všeobecnosti tak možno konštatovať, že za sledované obdobie celkový počet mandátov obsadilo 153 kandidátov, z ktorých za funkcionárov možno označiť 91 kandidátov, resp. tých, ktorí zastávali verejne volenú funkciu dvakrát a viac. Len 41 % starostov zastávalo svoju funkciu len jedenkrát. Na základe údajov uvedených v tabuľke č. 2 je zrejmé, že rozdiel medzi absolútnym počtom kandidátov zastávajúcich svoj post dvakrát a trikrát nie je nijakým spôsobom zásadný. Podobne to platí aj vo vzájomnom porovnaní kandidátov, ktorí post starostu získali štvrtý, resp. piatykrát. Ak sa pozrieme na predmetnú problematiku z pohľadu kandidáta – funkcionára možno konštatovať, že ich úspech je signifikantný (bez ohľadu na počet zvolení). Na tomto mieste sa do popredia preto dostáva otázka, či jestvuje účinný a efektívny nástroj, ktorý dokáže úplne odstrániť alebo prinajmenšom zmierniť výhodu opätovne kandidujúcich funkcionárov oproti kandidátom bez predošlých skúseností s vedúcou



pozíciou v samospráve. Skúsenosti z niektorých krajín naznačujú, že vhodným nástrojom je obmedzenie počtu funkčných období. Tu je však potrebné poznamenať, že uvedený nástroj má ambíciu byť úspešným predovšetkým v mestách alebo väčších obciach, no v prípade menších samospráv a s prihliadnutím na sídelnú štruktúru v našich domácich podmienkach, neprichádza do úvahy.

### **Záver**

Môže byť niekoľko faktorov, prečo sa darí práve kandidátom, ktorí už majú skúsenosti s výkonom priamo volenej funkcie v podobe starostu obce alebo primátora mesta. Určite aj v tomto prípade je potrebné počítať s objektívnymi výhodami, ktoré súvisia s kandidatúrou funkcionára. Pre zhrnutie možno konštatovať, že medzi tieto výhody nepochybne patrí pozitívna skúsenosť (v prípade negatívnej skúsenosti voličov s výkonom funkcie funkcionára ide o zásadnú nevýhodu) s kandidátom opätovne uchádzajúcim sa o zvolenie, financovanie kampane z rozpočtu úradu (volebná kampaň začína nasledujúci deň po voľbách), platové ohodnotenie starostov, ktoré je nadštandardné v porovnaní s platovými pomermi možných potencionálnych protikandidátov, pozitívna prezentácia v miestnych periodikách a tlači (bez možnosti kritických ohlasov), skúsenosť s výkonom funkcie a nemožnosť protikandidátov reagovať primeraným spôsobom bez strachu z vytvorenia atmosféry „čiernej ovce dedine.“ Práve z vyššie uvedených dôvodov môže byť ambícia potencionálnych nových kandidátov na tento post v obecnej samospráve obmedzená.

**Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.**

### **Literatura**

- [1] BARDOVIČ, J. 2019. Voľby do orgánov miestnej samosprávy a uplatňované volebné systémy. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2019. s. 101 – 112. ISBN 978-80-572-0022-2.
- [2] CÍBIK, L. 2019. Financovanie komunálnej samosprávy. In: *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.

- [3] DOMIN, M. 2017. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 411 s. ISBN 978-80-8168-634-4.
- [4] GONDON, C.S, LANDA, D. 2009. *Do the Advantages of Incumbency Advantage Incumbents? The Journal of Politics*, 71 (4), 1481-1498.
- [5] HORVÁTH, P. a kol. 2013. *Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky*. Brno: Tribún EU s.r.o., 2013. 192 s. ISBN 978-80-263-0373-2.
- [6] HORVÁTH, P. a kol. 2014. *Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky pre študentov FSV UCM*. Trnava: Spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied, 2014. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.
- [7] MIKUŠ, D. 2019. Špecifikum kreovania komunálnej samosprávy v podmienkach Slovenska. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 5-14. ISBN 978-80-572-022-2.
- [8] PALÚŠ, I. 2018. Obecná samospráva a materiálne jadro ústavy. In *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. s. 162-169. ISBN 978-80-8152-700-5.
- [9] RICHVALSKÝ, L. 2019. Komunálne voľby 2018 – prípadová štúdia mesta Piešťany. In *Publicy 2019*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2019. s. 126-136. ISBN 978-80-572-0026-0.
- [10] SLOBODA, M. 2017. *Víťazi a kandidáti vo voľbách. Fenomén nezávislého kandidáta, efekt funkcionára a rodový aspekt vo voľbách primátorov miest na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2017. 71 s. ISBN 978-80-223-4381-7.
- [11] STONE W. J., MAISEL S. L., MAESTAS C. D. 2004. Quality Counts: Extending the Strategic Politician Model of Incumbent Deterrence. In *American Journal of Political Science*, 48 (3), 479-495.
- [12] ŠAFÁR, M. 2017. Instruments of Direct Democracy at Local Level in Slovakia. In *The Quality of Democracy in the New Political Era: Proceedings of the 4th Academos Conference 2017*. Bologna: Filodiritto, 2017. ISBN 978-88-95922-86-7, s. 324-330.
- [13] ŠVIKRUHA, M. 2019. Význam a pôsobnosť komunálnej samosprávy. In: *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2019. s. 15-26. ISBN 978-80-572-0022-2.
- [14] TOKAROVSKÝ, V. 2010. Voľby do zastupiteľstiev obcí. In *Voľby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010. s. 37-47. ISBN 978-80-87212.

- [15] URC, E. 2020. Komparácia výsledkov posledných regionálnych a komunálnych volieb vo vybraných mestách západného Slovenska – Trnava, Trenčín, Nitra. In *Interpolis 2020*. Banská Bystrica: Bellianum, 2020. s. 451-459.
- [16] Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení.
- [17] Zákon č. 180/2014 Z. z. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

## **Kontakt**

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

# PRINCÍP TRANSPARENTNOSTI V KONTEXTE VÝKONU OBECNEJ SAMOSPRÁVY

## PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN THE CONTEXT OF THE EXERCISE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Tomáš Alman**

### **Abstrakt:**

Príspevok je obsahovo orientovaný na problematiku spoluúčasti obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva a čiastočne ďalších orgánov v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike. Cieľom článku bude prostredníctvom analýzy vybraných informačných zdrojov a aplikačnej praxe obecnej samosprávy identifikovať konkrétne nedostatkové a nejednoznačné oblasti v príslušných právnych predpisoch, zhodnotiť situáciu, zaujať kritické stanovisko a následne poskytnúť možné riešenia. Analýza je prepojená aj na výskum podmienok v konkrétnych obciach pričom skúmame vybrané inštitúty.

**Kľúčová slova:** transparentosť, obecná samospráva, participácia.

### **Abstract:**

The content of the paper is focused on the issue of participation of the inhabitants of the municipality and the public in the decision-making of the municipal council and subsidiary other bodies in the conditions of local self-government in the Slovak Republic. The aim of the article will be to identify specific shortcomings and ambiguous areas in the relevant legislation through the analysis of selected information sources and practice of local self-government, to evaluate the situation, to take a critical stand and subsequently to provide possible solutions. The analysis is also connected to the research of conditions in specific municipalities, while we examine selected institutes.

**Key words:** transparency, local self-government, participation.

### **Úvod**

Esenciálnou zložkou samosprávy, špeciálne obecnej samosprávy, je princíp demokracie. Z etymologického hľadiska, ale aj z interdisciplinárneho pohľadu viacerých

vedných disciplín, je princíp demokracie vyjadrením meritórnej idey - vlády ľudu, a to buď priamo alebo prostredníctvom svojich zástupcov. V rámci tohto princípu musíme identifikovať aj ďalšie subprincípy, ktoré tvoria jeho materiálne jadro, napríklad nami skúmané princípy transparentnosti a verejnosti. Tento fenomén je potvrdený aj medzinárodným prostredím (medzinárodné organizácie, ľudskoprávne organizácie a pod.) Nami naznačené inštitúty sú len potvrdením faktu, že samospráva je prejavom verejnej moci, ktorej musí byť venovaná náležitá pozornosť. Keďže ide o výkon verejnej moci a nakladanie s verejnými prostriedkami, samospráva musí byť podrobená verejnej kontrole. Obyvatelia a celkovo verejnosť by mali disponovať dostatočným množstvom informácií (povinne i nepovinne zverejňovaných, digitálnych i nedigitálnych), ktorými táto kontrola získa na význame. Práve tu je nutné zvýrazniť nami skúmané princípy, princípy transparentnosti a verejnosti (aj pri činnosti obecných orgánov) (Alman 2017a; Alman 2017; Tomaš 2018, Volochová 2018; Alman, Farkašová, Kráľová 2021).

Príspevok je cieľovo a obsahovo orientovaný na prezentáciu vybraných výsledkov projektu VVGS-2020-1416 s názvom Transparentná samospráva, ktorý vznikol vďaka finančným prostriedkom Vnútornej vedeckej grantovej schémy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Výskum prebiehal v rokoch 2020-2021, ťažiskové obdobie bol prelom rokov. Meritórnu časť predkladaného príspevku a aj spomínaného projektu tvorí analýza a štatistické spracovanie dát v 50 slovenských samosprávach, v rámci ktorých skúmame vybrané oblasti súvisiace s predmetnou témou. Manuál koncepcne nadväzuje na štúdiu „Otvorená samospráva“, ktorá bola vypracovaná pod gesciou Transparency International Slovensko (ďalej len TIS). Štúdia TIS zahŕňa rebríček transparentnosti 100 z hľadiska počtu obyvateľov najväčších samospráv (miest a jedna obec).

## **1. Teoreticko-právne východiská**

Z perspektívy vnútroštátnej právnej úpravy, kardinálne ústavné východisko účasti občanov na správe verejných vecí možno identifikovať priamo v zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, konkrétne v čl. 30 ods. 1, podľa ktorého „*Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov...*“. Nasledujúce odseky a ďalšie explicitne či implicitne vyjadrené ústavné normy upravujú fundamentálnu zložku princípu demokracie – zastupiteľskú demokraciu. Inštitút priamej demokracie je v súčinnosti s príslušnými ustanoveniami o územnej samospráve v ústave a v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) regulovaný nasledujúcim spôsobom. Z dikcie čl. 67 ods. 1

Ústavy vyplýva, že územná samospráva sa vykonáva a uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, orgánmi obce.

Podľa § 4 ods. 2 a § 3 ods. 2 citovaného zákona o obecnom zriadení obyvatelia obce vykonávajú samosprávu prostredníctvom orgánov obce, miestnym referendom a zhromaždením obyvateľov obce. Obyvatel' obce sa zúčastňuje na samospráve obce, komplementárne disponuje najmä týmito právami:

- voliť orgány samosprávy obce a byť volený do týchto orgánov,
- hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum)
- zúčastniť sa na zhromaždení obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor a zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva,
- obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce.

Kým v prvom bode je účasť obyvateľov obce na správe vecí verejných reprezentovaná slobodnou voľbou svojich zástupcov – princíp zastupiteľskej demokracie, ostatné práva sú formou realizácie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. Obe varianty však v sebe nesú ďalšie atribúty ako napríklad rozmer etický, sociologický, politologický, ekonomický a pod. My sa v príspevku zameriavame predovšetkým na rovinu praktickú. (Palúš a kol. 2018; Rožová 2018; Švikruha 2018; Florek, Eroglu 2019; Mitaľ 2019).

## **2. Prax obecnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky**

Participácia verejnosti na rozhodovaní orgánov obecnej samosprávy je jednou z tém, ktorá sa týka každého z nás a má vždy aktuálny ráz. Bez ohľadu na to, aký je náš vzťah k obci (obyvatel', podnikanie, rodinné väzby a pod.), správa verejných vecí je s nami bezprostredne spojená. Efektívna správa verejných vecí je však limitovaná fragmentárnou a nejednoznačnou právnou úpravou, nedostatočnými a nereflektujúcimi sú tiež rokovacie poriadky obecných zastupiteľstiev, štatúty či iné miestne právne akty. Absencia, respektíve nepatrnosť právnej regulácie potom v praxi vykazuje množstvo problémov a aj viaceré „patové situácie“, kedy nie je zreteľné, aký postup sa má zvoliť a aké sú adekvátne práva a povinnosti dotknutých osôb (Alman, Farkašová, Kráľová 2021).

Ako už bolo zmienené, náš výskum sa zameria na vybrané inštitúty, ktoré sú taktiež bezprostredne spojené s nami skúmanými princípmi transparentnosti a verejnosti. Parciálne vychádzame zo štúdie TIS, ale nebude analyzovať nimi spracované dáta, inšpiráciou je len zoznam a poradie samospráv. Okrem ťažiskových bodov výskumu (úprava rokovaní mestského/miestneho zastupiteľstva, mestskej/miestnej rady, komisií mestského/miestneho

zastupiteľstva, (ne)prijatie všeobecne záväzného nariadenia o miestnom referende a zhromaždení obyvateľov obce a využívanie portálu „Odkaz pre starostu“ sa projekt a tento príspevok komplementárne zameriavajú aj na identifikáciu nedostatkov, negatívnych oblastí a medzier v právnej úprave, hodnotenie súčasného stavu s ponúknutím eventuálnych riešení a perspektív vývoja v nasledujúcom období. Vzhľadom na rozsah príspevku sa zameriavame v nasledujúcom texte len na obecné zastupiteľstvo (analógia mestské a miestne zastupiteľstvo).

Po zohľadnení spomínanej právnej úpravy a ďalších ustanovení je zrejmé, že legislatíva vyvoláva množstvo otázok, ktoré majú rôzne úrovne významu. Z globálneho aspektu však vytvárajú množstvo polemiky a problémov z hľadiska aplikačnej praxe. V právnej úprave sú opomenuté inštitúty ako nárokovateľnosť udelenia slova účastníkov zasadnutia obecného zastupiteľstva, procesné pravidlá udelenia slova a odňatia slova rečníkovi, časové intervaly diskusných príspevkov, možnosť opakovaného vyjadrenia, faktické poznámky a pod. Osobitnou kategóriou sú v tomto smere orgány ako obecná (mestská a miestna) rada či komisie zastupiteľstva, kde sa stretávame s veľmi stručnou právnou úpravou. Na základe tejto skutočnosti je potom regulácia ponechaná na samosprávy, ktoré si cez (ak vôbec) miestne právne akty danú sféru upravujú. Prax následne poukazuje na obrovské rozdiely medzi samosprávami, svojvoľu a vlastný výklad právnej úpravy, miestami chaotické procesné pravidlá a pod. (Alman, Farkašová, Kráľová 2021).

Oblasťou, na ktorú chceme poukázať, je rokovanie mestského/miestneho zastupiteľstva. V tejto oblasti sledujeme niekoľko faktorov (viď tabuľka a jej prvý popisný riadok). Na tomto mieste je nutná explikácia niektorých pojmov. Rozsah rokovacieho poriadku môže vykazovať dva výsledky (stručný/rozsiahly), hraničný počet A4 strán bol približne 10 strán. Udelenie slova obyvateľovi obce, resp. inej osobe, poukazuje na situácie, kedy sa slovo udeľuje výlučne obyvateľovi obce, inému subjektu alebo ide o kombináciu. Ďalší aspekt je spojený so zaradením bodu udelenia slova, konkrétne či je to bod programu zasadnutia, či je možné udelenie slova kedykoľvek počas zasadnutia alebo aj kombinácia. Pri „neodôvodnenom odňatí slova“ sme sa snažili zistiť, akým spôsobom sa odníma slovo, resp. či je to aspoň sčasti spojené so svojvoľným neodôvodneným rozhodnutím predovšetkým predsedajúceho. Hľadali sme odpoveď aj na to, či rečník disponuje faktickou poznámkou a aký je maximálny rečnícky čas v minútach. Pre rýchle zorientovanie sa v tabuľke je nutné konštatovať, že nami predkladané poradie nepredstavuje kvalitatívne poradie podľa našich kritérií, poradie je identické ako v štúdiu TIS. Najtransparentnejšiu samosprávu je v tabuľke možné nájsť podľa kladných odpovedí (áno) a súbežne podľa poskytnutia značného

rečnického času. Pre hlbšie pochopenie je nutné vysvetlenie ďalších termínov, ktoré sa v tabuľkách vyskytujú a môžu sa na prvý pohľad javiť ako nejednoznačné (analógia aj pri mestskej/miestnej rade a pri komisiách mestského/miestneho zastupiteľstva). Termín „neupravené“ znamená, že v miestnych právnych aktoch o príslušnom faktore nie je ani zmienka; termín „nie je výslovne uvedené“ predstavuje situáciu, kedy z miestnych právnych aktov vyplýva, že príslušné zasadnutie je verejné, ale výslovná zmienka o udeľovaní slova chýba. Slovné spojenie „áno - podmienené“ poukazuje na existenciu požiadavky vyčerpania iných možností riešenia problému potenciálneho rečníka na príslušnom zasadnutí, pričom tieto snahy musí daný rečník aj zdokladovať. Ak sa v miestnych právnych aktoch vyskytla situácia, že bolo niektoré zasadnutie vyhlásené za neverejné, brali sme to ako neexistenciu možnosti udelenia slova rečníkovi.

Tab. 1 – Mestské/miestne zastupiteľstvo

	Rozsah rokovacieho poriadku	Udelenie slova obyvateľovi obce	Udelenie slova aj inej osobe	Bod programu zasadnutia	Kedykoľvek počas zasadnutia	Maximálny rečnický čas (min.)	Neodôvodnené odňatie slova	Faktická poznámka
Vranov nad Topľou	podrobný	áno	nie	áno	áno	3	nie	nie
BA – Nové Mesto	podrobný	áno	nie	áno	áno	3	nie	nie
Rožňava	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
Hlohovec	podrobný	áno	nie	áno	nie	10	nie	nie
Partizánske	podrobný	áno	nie	áno	áno	5	nie	nie
Žiar nad Hronom	podrobný	áno	áno	áno	nie	5	nie	nie
Šaľa	podrobný	áno	nie	áno	áno	10	nie	nie
Banská Bystrica	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
BA - - Petržalka	podrobný	áno	nie	áno	áno	5	nie	áno
BA – Staré Mesto	podrobný	áno	nie	áno	áno	3	nie	áno
Prievidza	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
Trenčín	podrobný	áno	áno	nie	áno	15	nie	nie
Žilina	podrobný	áno - podmienené	áno - podmienené	nie	áno	5	nie	nie
Fíľakovo	podrobný	nie je výslovne uvedené	áno	neupravené	neupravené	3	nie	nie
Malacky	podrobný	áno	nie	nie	áno	5	nie	nie
BA – Vrakuňa	podrobný	áno	áno	nie	áno	3	nie	nie
Trnava	podrobný	áno	áno	nie	áno	nie je limit	nie	nie
Ružomberok	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
Martin	podrobný	áno	nie	áno	áno	10	nie	nie
Poprad	podrobný	áno	nie	nie	áno	5	nie	nie



<b>Pezinok</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	5	nie	nie
<b>Považská Bystrica</b>	podrobný	áno	nie	áno	nie	5	nie	nie
<b>KE – Staré Mesto</b>	podrobný	áno	nie	nie	áno	3	nie	nie
<b>Smižany</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	nie je limit	nie	nie
<b>Sabinov</b>	podrobný	áno	nie	nie	áno	5	nie	nie
<b>Nové Zámky</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
<b>Levice</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	3	nie	nie
<b>Prešov</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
<b>KE – Nad jazerom</b>	podrobný	áno	áno	áno	nie	5	nie	nie
<b>Dunajská Streda</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	3	nie	nie
<b>Spišská Nová Ves</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	nie je limit	nie	nie
<b>Zvolen</b>	podrobný	áno	nie	áno	áno	3	nie	nie
<b>Piešťany</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
<b>BA – Ružinov</b>	podrobný	áno	nie	áno	áno	3	nie	nie
<b>Brezno</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	nie je limit	nie	nie
<b>Sereď</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	3	nie	nie
<b>BA – Karlova Ves</b>	podrobný	áno	nie	áno	áno	5+3	nie	áno
<b>Bytča</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	nie je limit	nie	nie
<b>Levoča</b>	podrobný	áno	áno	nie	áno	10	nie	nie
<b>KE – Juh</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
<b>Moldava nad Bodvou</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	nie je limit	nie	áno
<b>Bratislava</b>	podrobný	áno	nie	áno	áno	3	nie	nie
<b>Senica</b>	podrobný	áno	nie	nie	áno	nie je limit	nie	nie
<b>Zlaté Moravce</b>	podrobný	áno	nie	áno	áno	5	nie	nie
<b>Galanta</b>	podrobný	áno	nie	nie	áno	5	nie	nie
<b>Stará Ľubovňa</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
<b>Liptovský Mikuláš</b>	podrobný	áno	nie	nie	áno	nie je limit	nie	nie
<b>Krompachy</b>	podrobný	áno	nie	nie	áno	5	nie	nie
<b>KE – Sídlisko KVP</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	5	nie	nie
<b>Snina</b>	podrobný	áno	áno	áno	áno	nie je limit	nie	nie

Zdroj: Alman, Farkašová, Kráľová 2021.

## Záver

Skôr ako sa dostaneme ku konkrétnejším a detailnejším záverom, výsledkom či ostatným zisteniam, poskytneme na úvod prehľadnú sumarizáciu pozitív, negatív a identifikačných znakov. Medzi pozitíva možno zaradiť zvyšujúcu sa snahu o transparentný

prístup, pribúdajúce množstvo zverejnených informácií, vplyv digitálnej doby. Za negatíva možno označiť existenciu rozdielov v miestnej právnej úprave, miestami svojvoľnú interpretáciu práva, politické vplyvy, absenciu prvku odbornosti, byrokráciu a pod. Identifikované fakty: rôzny rozsah rokovacích poriadkov, nezapájanie verejnosti, , rôzne ponímanie pojmu verejnosť, analogicky následne rôzny a nevhodný prístup k definovaniu personálneho substrátu (obyvateľ obce, fyzická osoba, právnická osoba, účastníci, občan obce...), „slabá“ úprava procesných pravidiel udeľovania slova (subjekt, čas, opakovanie, faktická poznámka), hlasovanie poslancov o udelení slova, občasná svojvôľa pri odnímaní slova rečníkovi, resp. iné diskutabilné subjektívne zásahy zo strany predsedajúceho, hlasovanie poslancov o odňatí slova, používanie vágnych právnych termínov a pod. (Alman, Farkašová, Kráľová 2021).

Účasť obyvateľov a verejnosti pri rozhodovaní orgánov tvorí nepochybný kardinálny aspekt výkonu samosprávy. Je preto viac ako žiaduce, aby si obecná samospráva zvolila vhodný prístup k tejto hodnote. Samospráva má v zásade dve alternatívy postoja k účasti verejnosti na samospráve. Buď môže zaujať pasívny prístup k reakcii na vzniknutú situáciu alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy. Pre samosprávy, ich volených a nevolených zástupcov a zamestnancov, by malo nami analyzované hodnotenie samospráv slúžiť ako motivácia a zároveň akési ocenenie ich práce a snahy správať sa transparentne a poskytovať svojim obyvateľom kvalitné informácie. Aj to je spôsob, akým sa dá podporovať rozvoj v miestnej samospráve vrátane prílevu investícií a zlepšovania kvality života jej obyvateľov. Máme za to, že zákonodarca, subsidiárne samosprávy cez miestne právne akty majú čo najrozsiahlejšie rozšíriť možnosti verejnosti ovplyvňovať rozhodovanie orgánov obecnej samosprávy, respektíve jednoznačnejšie vymedziť už existujúce pravidlá. Bez ohľadu na formu (zákon, rokovací poriadok, štatút, zásady...), zákonodarca a samosprávy by mali robiť všetko pre transparentnosť a posilnenie verejnosti pri samotnej správe verejných vecí. Nesmie ostať len pri premise, že sú zasadnutia verejné (ak vôbec sú), musí sa subsidiárne sfunkčnit' možnosť vystúpiť verejnosti a prezentovať názory podľa jasných a ústretových pravidiel. Bez tohto atribútu, verejnosť zasadnutia stráca elementárny význam (Farkašová 2020; Alman, Farkašová, Kráľová 2021; Kráľová 2020)

Zmiený projekt sa tak v konečnom dôsledku pokúša vytvoriť model benchmarkovej obecnej samosprávy (vzor) vo vybraných aspektoch. Výsledok projektu (odporúčania a opatrenia) môže byť určite zaujímavý a interaktívny tak pre odbornú verejnosť, ale aj laickú verejnosť a prax. Fakulty a univerzita cez výstupy projektu môžu prispieť pre rozvoj obecnej

samosprávy respektíve vytvoria priestor pre hlbšiu analýzu danej problematiky. Z praktického pohľadu je táto problematika projektu obzvlášť dôležitá. Kvalita výkonu samosprávy, jej transparentnosť a verejnosť sú permanentné požiadavky zo strany širokej verejnosti.

### Literatúra

- [1] ALMAN, T. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2017, s. 81-90. ISBN 978-80-8152-543-8.
- [2] ALMAN, T. Petičné právo a obecná samospráva. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. XVIII. č. 2 (2017), s. 48-57. ISSN 1335-7182.
- [3] ALMAN, T., FARKAŠOVÁ, S., KRÁĽOVÁ V. *Transparentná samospráva, Metodický manuál*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2021, 26 s.
- [4] FARKAŠOVÁ, S. Transparentnosť a verejnosť pri výkone obecnej samosprávy. In: *Grant journal*, roč. 9, č. 2 (2020), s. 15-22. ISSN 1805-0638.
- [5] FLOREK, I., S. E. EROGLU. The need for protection of human rights in cyberspace. In: *Journal of Modern Science*. Roč.. 3, č. 42 (2019), pp. 27-36. ISSN 1734-20131.
- [6] KRÁĽOVÁ, V. Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov ako jedna z foriem priamej demokracie. In: *Mladá veda : Young science*, roč. 9, č. 1 (2021), s. 33-44. ISSN 1339-3189.
- [7] MITAL, O. Conflict of Interest: Legal and Ethical Aspects in Local Self-Government in Slovakia. In: *Central European Public Administration Review*, vol. 17, no. 1 (2019), pp. 69-91. ISSN 2591-2259.
- [8] PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: ŠafaríkPress, 2018, 252 s. ISBN 978-80-8152-663-3.
- [9] ROŽOVÁ, L. Komparácia deficitu verejných financií vo vybraných krajinách Európskej únie. In: *Scientia et Societas : časopis pro společenské vědy a management*, 14 (4) (2018), s. 34-50. ISSN 1801-7118.
- [10] ŠVIKRUHA, M. *Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. Transformácia premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny: (vysokoškolská učebnica)*. Bratislava: IRIS, 2018, 264 s. ISBN 9788082000316.

[11] TOMAŠ, L. Aktuálne k zhromaždeniu obyvateľov obce. In: *Justičná revue*, roč. 70, č. 8-9 (2018), s. 1006-1014. ISSN 1335-6461.

[12] VOLOCHOVÁ, J. Iné formy účasti obyvateľov na samospráve obce. In: *Ius et Administratio : Facultas Iuridica Universitatis Ressoviensis : prawo konkurencji w procesie zmian : publikacja pokonferencyjna*, vol. 3 (2018), pp. 1-13. ISSN 2300-4797.

## **Kontakt**

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnoprávnych disciplín

Popradská 66

041 32 Košice 1

Slovenská republika

[tomas.alman@upjs.sk](mailto:tomas.alman@upjs.sk)

# ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA V KRAJINÁCH V4 – FINANČNÝ ASPEKT

## TERRITORIAL SELF - GOVERNMENT IN V4 COUNTRIES - FINANCIAL ASPECT

Lukáš Cibik

### **Abstrakt:**

Cieľom nášho príspevku je analyzovať a porovnať vybrané príjmové a výdavkové ukazovatele územnej samosprávy v krajinách Visegrád Group (Slovensko, Česko, Poľsko, Maďarsko) počas rokov 1995 – 2019. Prinášame základný prehľad a porovnanie relatívnych ako aj absolútnych hodnôt agregátnych ukazovateľov v oblasti príjmovej aj výdavkovej zložky celého segmentu územnej samosprávy v krajinách Visegrád Group. Našimi zdrojmi dát sú medzinárodne uznávané a rešpektované organizácie (OECD, IMF, Eurostat) poskytujúce voľný prístup do svojich databáz a verejne prístupných datasety.

### **Klíčová slova:**

Územná samospráva, príjmy, výdavky, Slovensko, Česko, Poľsko, Maďarsko, V4

### **Abstract:**

The aim of our paper is to analyze and compare selected revenue and expenditure indicators of territorial self-government in the Visegrad Group countries (Slovakia, Czech Republic, Poland, Hungary) during the years 1995 - 2019. We provide a basic overview and comparison of relative and absolute values of aggregate indicators in revenue and expenditure the entire territorial self-government in the Visegrád Group countries. Our data sources are internationally recognized and respected organizations (OECD, IMF, Eurostat) providing free access to their databases and making datasets publicly available.

### **Key words:**

Territorial self-government, revenues, expenditures, Slovakia, Czech Republic, Poland, Hungary, V4

## **Introduction**

Democratic and decentralization processes in the last decade of the 20th century led to the gradual revival and establishment of territorial self-government in the countries of the Visegrad Group. Territorial self-government has become a manifestation of democratic establishment, a respected actor in public policy and a new level of governmental power closest to the population. The reform processes aimed at territorial self-government in the Visegrad Group countries were not the same in qualitative or quantitative terms<sup>1</sup>. Thanks to this and the historical context, today territorial self-government in the Visegrad Group countries forms a unique actor in public administration<sup>2</sup>. The specific position of territorial self-government in Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary can be observed from several perspectives: from the comparison of the competence framework, through the political, geographical or historical point of view to the analysis of financial indicators<sup>3</sup>. The last area is the subject of research our contribution, in which we compare selected financial indicators of territorial self-government in the Visegrad Group countries on the basis of the analysis of aggregate economic and financial data.

### **1. Research methodology, research sample and variables**

The aim of our paper is to analyze and evaluate selected income and expenditure indicators of territorial self-government in the Visegrad Group countries (Slovakia, Czech Republic, Poland, Hungary) during 1995 - 2019. We provide a basic overview and comparison of relative and absolute values of aggregate indicators in income and expenditure components of the entire segment of territorial self-government in Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary.

The comparison in the area of revenues in the first step focuses on capturing the average value (1995-2019) of territorial self-government revenues in the Visegrad Group countries in absolute and relative form. The intention is to capture the average amount of territorial self-government revenue in the Visegrad Group countries in millions of \$ at current prices and the relative indicator will capture the aggregate territorial self-government revenue in the Visegrad Group countries as a percentage of total general government revenue. To increase the informative value of our contribution, we further subdivided the aggregate data of

---

[1] MURA, L. et al. 2014.  
[2] ŠVIKRUHA, M., BRIX, R. 2018.  
[3] HORVÁTH, P., MIKUŠ, D. 2016.

the revenue component into smaller subcategories according to the internationally accepted OECD methodology. In this way, we will be able to identify the share of income from Grants & subsidies, Tariffs & fees, Property income, Social contributions and Taxes in the average income of territorial self-government in the Visegrad Group countries.

In a similar way, we also analyzed the expenditure component of territorial self-government budgets in the Visegrád Group countries. First, we focused on identifying the aggregate average values of territorial self-government expenditures in Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary in absolute form (expenditures in millions of \$ at current prices) and in relative form (expenditures as a percentage of total general government expenditure) during the years 1995 - 2019. The average expenditures of territorial self-government in the Visegrád Group countries were also divided into several components. We focused on the five most important expenditure areas according to the COFOG methodology (Education, Social protection, General public services, Health and Economic affairs).

For our research, we have chosen the period 1995-2019, which includes the period of formation of free, democratic and independent territorial self-government in Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary, its gradual reforms and the current state. This long-term time horizon can reflect the fundamental financial disparities of territorial self-government and illustrate the place of territorial self-government itself in the system of public administration in individual V4 countries.

The primary data sources for our paper come from the OECD database, which focuses on subnational governments in OECD countries<sup>4</sup>. Another database from which we drew data is the OECD Fiscal Decentralization Database<sup>5</sup>. This database provides comparative information on the indicators analyzed by level of government sector (Federal or Central, including Social Security, State / Regional and Local), for OECD member countries between 1965 and 2019. Missing data that supplemented the revenue and expenditure areas of territorial self-government in the Visegrad Group countries, we found in The Fiscal Decentralization: IMF's New Global Database<sup>6</sup> (IMF) and the Government expenditure by function database<sup>7</sup> (Eurostat). Our data sources are internationally recognized and respected

---

[4] OECD, 2017.  
[5] OECD, 2019.  
[6] IMF, 2020.  
[7] EUROSTAT, 2019.

organizations (OECD, IMF, Eurostat) providing free access to their databases and making datasets publicly available.

In the article we operate with many variables and financial indicators, so we consider it appropriate to describe them at least briefly. The average amount of territorial self-government revenue in millions of \$ at current prices represents the aggregate income of the entire segment of territorial self-government as a whole in a specific period, expressed in millions of \$ at territorial self-government current prices. Aggregated total territorial self-government revenue has been calculated as global total revenue at territorial self-government level minus the total inter-governmental property income. The addition is made because the latter represents payments by one level of government for a service provided by another government level and it essentially avoids consolidation of property income at territorial self-government level. It expresses the average share of territorial self-government revenues as a percentage of total general government revenue in a specific period of time. Grants & subsidies consist current and capital transfers and subsidies. Tariffs & fees consist of total sales (market output and output for own final use) and payments for non-market output. Business income and income from property ownership are counted as property income. Social contributions come from selected fees related to the provision and implementation of social measures. Taxes, tax revenue comprises taxes on production and imports, current taxes on income and wealth and capital taxes. It includes both own-source tax revenue (or “autonomous”) and tax revenue shared between central and subnational governments. In several countries, certain tax receipts have been reclassified as transfers and no longer as shared taxes. In the area of expenditures, we focus on aggregate expenditures of territorial self-government in millions of \$ at current prices, defined as total spending minus the inter-governmental transfer spending of that government level. Aggregated total territorial self-government expenditure has been calculated as global total expenditure at territorial self-government level plus the total inter-governmental property income. The addition is made because the latter represents financial transfers by one level of government for a service provided by another government level and it essentially avoids consolidation expenditure at territorial self-government level.

The relative aggregate expenditure indicator captures the aggregate expenditures of territorial self-government as a percentage of total general government expenditure. Expenditures of territorial self-government on education includes direct expenditure on educational institutions as well as educational-related public subsidies given to households



and administered by educational institutions. Social protection expenditure includes both capital and current expenditure. The most significant territorial self-government expenditures belonging to the category of general public services include expenditures on executive and legislative bodies, financial and tax matters and the provision of general public services. The area of territorial self-government expenditures on health includes funds for medical products, devices and equipment, outpatient services, hospital services and public health services. The last expenditure subcategory is Economic affairs. Economic affairs consists of expenditure on general economy, trade and labor affairs, agriculture, forestry, fishing and hunting, fuel and energy, mining, manufacturing and construction, transport, communications and other industries.

## 2. Results and discussion

The aim of our paper is to analyze and compare selected income and expenditure indicators of territorial self-government in the Visegrad Group countries (Slovakia, Czech Republic, Poland, Hungary) during 1995 - 2019. We focused on average aggregates and relative indicators, which we later divided into subcategories. In the first step, we provide a basic overview of aggregate and relative indicators of income and expenditure of territorial self-governments in the Visegrád Group countries. At this point, it should be recalled that these are adjusted total revenues and expenditures on transfers between different levels of government.

Table 1: Average revenues and expenditures of territorial self-government in the Visegrád Group countries (1995 - 2019)

	Average revenues of territorial self - government 1995-2019		Average expenditures of territorial self - government 1995-2019	
	Territorial self - government revenues in millions at current prices (\$)	Territorial self - government revenues as percentage of total general government revenues (%)	Territorial self - government expenditures in millions at current prices (\$)	Territorial self - government expenditures as percentage of total general government expenditures (%)
Czech Republic	257 600,1	17,9	412 442,0	27,5
Hungary	1 147 287,2	11,3	2 320 492,4	21,2
Poland	79 971,2	15,6	163 405,3	29,5

Slovak Republic	1 194,9	5,6	3 530,9	13,7
-----------------	---------	-----	---------	------

Source: Own calculation based on OECD, IMF and Eurostat data

In the first step, we provide a basic overview of aggregate and relative indicators of income and expenditure of territorial self-governments in the Visegrád Group countries. At this point, it should be recalled that these are adjusted total revenues and expenditures on transfers between different levels of government.

From 1995 to 2019, the self-government in Hungary shows the highest average revenues in absolute terms from the Visegrád Group countries. With a large distance of almost 1,100 mil. \$ follows the average revenues of territorial self-government in the Czech Republic. The lowest average incomes were achieved by territorial self-government in the conditions of the Slovak Republic.

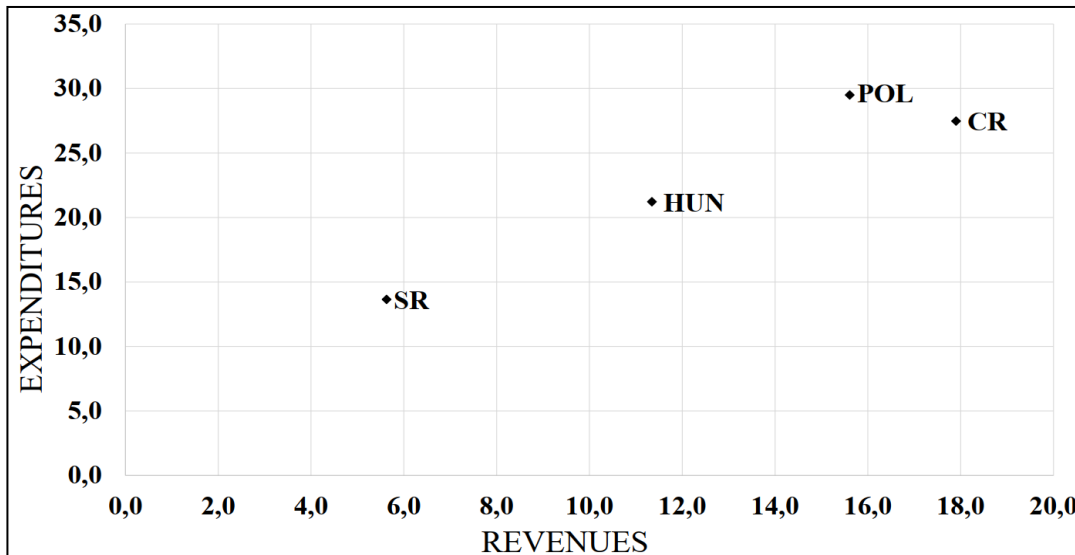
In the case of the Czech Republic the average revenues of territorial self-government contribute the most to the total general government revenues. In the Czech Republic, the average revenues of territorial self-government make up almost 18% of total general government revenues during the years 1995-2019. Poland has the second highest share of territorial self-government revenues in total general government revenues (15.6%). The smallest share of average territorial self-government revenues in total general government revenues was achieved by territorial self-government in the Slovak Republic.

Of all the Visegrad Group countries, the territorial self-government in Hungary achieved the highest average expenditure (\$ 2,320,492 million) during the years 1995-2019. The average expenditures of the Czech and Polish territorial self-governments follow with a large gap. The lowest average expenditures of territorial self-government in millions at current prices were achieved by territorial self-government in the Slovak Republic.

Monitoring the relative share of territorial self - government expenditures as a percentage of total general government expenditures brings us interesting findings. We identified the highest average relative expenditures of territorial self-government during the years 1995-2019 in Poland (29.5%). The following are the average expenditures of the Czech territorial self-government (27.5%) and the Hungarian territorial self-government (21.2%). The lowest expenditures as a percentage of total general government expenditures were recorded by territorial self-government in Slovakia and its average share is 13.7%

Based on the relative indicator of income and expenditure, we can demonstrate at a basic level the situation and position of territorial self-government in the Visegrad Group countries. The following chart shows the position of territorial self-government in the Visegrad Group countries from the position of their average share of total general government revenues and expenditures.

Graph 1: Average territorial self - government revenues/expenditures as percentage of total general government revenues/expenditures 1995-2019 (%)



Source: Own calculation

The average share of revenues and expenditures of territorial self-government of total general government is most significant in the case of territorial self-government in Poland and the Czech Republic. Territorial self-government in these countries contributes to the average total general government revenues at the level of 15.6% - 17.9%. At the same time, in the case of territorial self - government in Poland and the Czech Republic, it is true that they achieve the highest average expenditures of territorial self - government as a percentage of total general government expenditures within the Visegrad Group countries. We found the lowest average share of revenues (5.6%) and at the same time the lowest average share of expenditures (13.7%) of territorial self-government and the percentage of total general government revenues/expenditures in the case of territorial self-government in Slovakia. At the same time, we noticed that for territorial self-government in the Visegrád Group countries, in relative terms (as a percentage of total general government revenues / expenditures), revenues are generally lower than expenditures. In principle, we can state that higher average revenues also lead to an increase in the relative share of territorial self-government expenditures.

Our contribution also provides a basic analysis of the structure of revenues and expenditures of territorial self-governments in the four countries of the Visegrad Group. We divided the revenues of the territorial self-government into five homogeneous areas: Grants & subsidies, Tariffs & fees, Property income, Social contributions and Taxes.

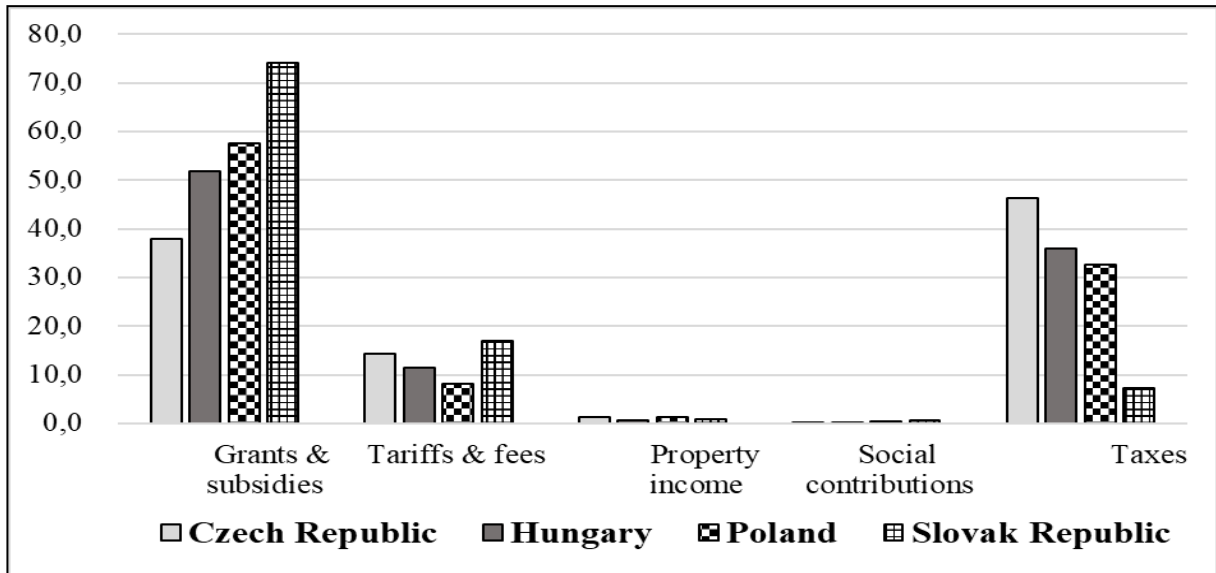
Based on the allocation of expenditures, we can derive the position of territorial self-governments of the Visegrád Group countries and their most important tasks that passed to them during fiscal decentralization. The results tells us in which areas territorial self-government in Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary has the most important position and the most important competencies and powers. For this reason, we have selected the five most important expenditure areas according to COFOG: Education, Social protection, General public services, Health and Economic affairs. Territorial self-governments in the Visegrad Group countries allocate on average almost 80% of their total expenditures to these expenditure chapters.

Table 2: Average revenues and expenditures of territorial self - government 1995-2019

	Average revenues					Average expenditures				
	Grants & subsidies	Tariffs & fees	Property income	Social contributions	Taxes	Education	Social protection	General public services	Health	Economic affairs
Czech Republic	37,9	14,3	1,3	0,1	46,3	27,7	7,4	11,1	13,3	18,8
Hungary	51,8	11,5	0,5	0,1	36,0	14,7	10,1	23,2	3,4	17,4
Poland	57,6	8,1	1,3	0,4	32,6	28,2	12,5	10,7	16,0	15,8
Slovak Republic	74,2	17,0	1,0	0,6	7,2	36,0	7,2	12,7	2,9	19,9

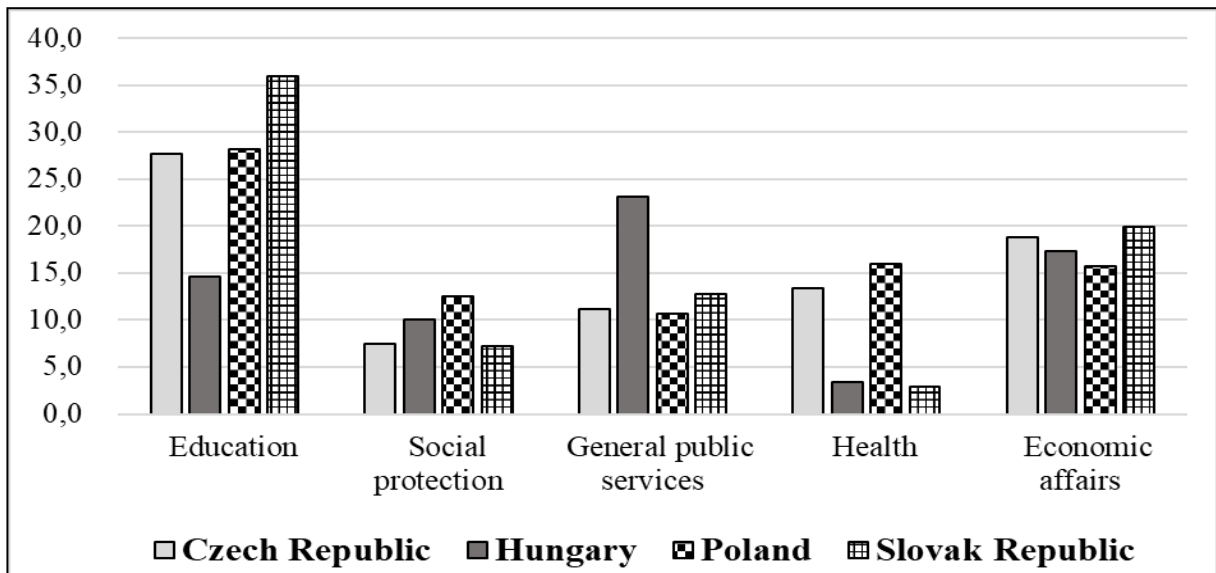
Source: Own calculation based on OECD, IMF and Eurostat data

Graph 2: Average revenues of territorial self - government 1995-2019



Source: Own calculation based on OECD, IMF and Eurostat data

Graph 3: Average expenditures of territorial self - government 1995-2019



Source: Own calculation based on OECD, IMF and Eurostat data

The average amount of individual income categories shows significant differences in the case of the Visegrád Group countries. Grants & subsidies account for the dominant share of territorial self-government revenues in Slovakia, where they represent almost  $\frac{3}{4}$  all revenues. Revenues from Grants & subsidies also have a significant position in Poland and Hungary, where they account for an average of 51.8% - 57.6% of total revenues. Income from Grants & subsidies is the largest source of income for territorial self-governments in these countries. Only in the Czech Republic did we find that the largest revenue component of the territorial self-government is not Grants & subsidies but Taxes with a share of 46.3% of total

revenues. The territorial self-governments of Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary draw a decisive share of their revenues (on average more than 85%) from Grants & subsidies and Taxes. The average income of territorial self-government in the Visegrád Group countries from Tariffs & fees is at the level of 12.7% of total revenues. Income from Social contributions and Property income are marginal components of income.

The most important area of expenditure of territorial self-government in the countries of the Visegrad Group is expenditure on education (26.6%). Expenditures on education are highest in the case of territorial self-government in Slovakia, where they almost for 36% of total expenditures territorial self-government . The dominant share of total expenditures is accounted for by expenditures on education also in the case of Poland and the Czech Republic. Territorial self-government in Hungary currently allocates the most funds to the General Public Service area. This area concerns the expenditures of the Hungarian territorial self-government during the years 1995-2019, it accounted for 23.2% of the total expenditures at present.

### **Conclusion**

Our paper analyzes the financial aspect of Territorial self-government in Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary during the years 1995-2019. The result of our work is a basic overview of the average absolute and relative revenues and expenditures of Territorial self-government in the Visegrád Group countries. This part is followed by the subsequent dissemination of the revenue part into subcategories (Grants & subsidies, Tariffs & fees, Property income, Social contributions and Taxes) and monitoring of five secondary expenditure areas according to the COFOG methodology (Education, Social protection, General public services, Health and Economic affairs). When comparing territorial self-governments within the Visegrad Group countries, we recorded significant disparities both at the level of the revenue component and in the case of expenditure areas. Therefore, we consider it important that further research focuses on identifying the sources of these differences.

## Resources

- [1] MURA, L. et al. Identification of Funding of Regional Governments Using Correlation Analysis. In: *Procedia Economics and Finance : Emerging Markets Queries in Finance and Business*, Tîrgu Mureş, 2014, 154-161 pp. ISSN 2212-5671.
- [2] ŠVIKRUHA, M., BRIX, R. Redistributive function of public finances at the level of regional self-government in Slovakia. In: *Region in the Development of Society 2018 : Proceedings of the International Scientific Conference*, Brno : Mendelova univerzita v Brně, 2019, 563-571 pp. ISBN 978-80-7509-658-6.
- [3] HORVÁTH, P., MIKUŠ, D. The political aspects of transformations into regionalization of Slovakia. In: *SGEM 2016 : 3rd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts*, Sofia : STEF92 Technology, 2016, 657-663 pp. ISBN 978-619-7105-51-3.
- [4] OECD. Subnational governments in OECD countries: key data [online]. Paris: OECD, 2017. [cited on 1. April 2021]. Available : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF#>.
- [5] OECD. OECD Fiscal Decentralisation Database [online]. Paris: OECD, 2019. [cited on 1. April 2021]. Available : <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>.
- [6] IMF. IMF's Fiscal decentralisation dataset [online]. Washington: International Monetary Fund, 2020. [cited on 1. April 2021]. Available : <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEEBB684F>.
- [7] EUROSTAT. Government expenditure by function [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. [cited on 1. April 2021]. Available : <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEEBB684F>.

## **Kontakt**

PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A

91701 Trnava

Slovenská republika

lukas.cibik@ucm.sk

This article is based on the KEGA project: KEGA 001 UCM-4/2019 - Dynamics of Public Administration Transformation in the Slovak Republic



# ROLE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY VE SPRÁVNÍM TRESTÁNÍ

## THE ROLE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN ADMINISTRATIVE PUNISHMENT

**Michal Vítek**

### **Abstrakt:**

Článek se věnuje tématice role územní samosprávy v oblasti správního trestání s akcentem na důsledky rozhodování v přenesené působnosti. Současný stav prezentuje jako výsledek historického vývoje, potvrzeného přijetím nové právní úpravy přestupkového práva. Zabývá se otázkou specifik rozhodování v přenesené působnosti a jeho charakteristické prvky demonstruje závěry recentní judikatury nejvyšších soudů.

### **Klíčová slova:**

Správní trestání, přestupek, přenesená působnost, reforma správního trestání, náhrada škody, územně samosprávné celky

### **Abstract:**

The article is dealing with the topic of role of territorial self-government in the field of administrative punishment focusing on the aspect of decision making as delegated competence. The current state is defined as result of historical development, confirmed by recent recodification of administrative punishment law. The article further deals with some specifics of the decision making in delegated competence and demonstrates its characteristic aspects on the recent decisions of higher courts.

### **Key words:**

Administrative punishment, administrative offence, delegated competence, reform of administrative punishment, compensation of damages, territorial self-government

### **Úvod**

Orgány územní samosprávy, jako formy výkonu veřejné moci, hrají nadále nezastupitelnou roli také v oblasti správního trestání. V režimu přenesené působnosti projednávají orgány územních samosprávných celků podstatnou část přestupkové agendy. Stát využívá organizačních kapacit samosprávných celků k zajištění decentralizovaného výkonu státní

správy a recipročně na realizaci uvedené činnosti poskytuje finanční prostředky na její činnost. Současná koncepce je reflexí jedné ze dvou základních variant, ve kterých může být zajištění přestupkové agendy provedeno, a to buď řešením zvoleným ze strany zákonodárce v České republice (tedy přenosem agendy na samosprávné celky), anebo svěřením této agendy speciálně zřízeným orgánům státní správy, jak se děje na úseku některých více „speciálních“ přestupků<sup>1</sup>. První z uvedených variant je v Českém kontextu tradiční, odpovídající rovněž tzv. Rakouskému pojetí správního trestání, které se vyznačuje oddělením systému správního trestání od soudní soustavy.

### **1. Historický kontext a současný étos právní úpravy přestupkového práva**

Historická situace, ze které nepřímou aktuální podoba právní úpravy vychází, je definována řadou milníků, sledovatelných až k legislativě přijaté v 18. století, konkrétně Všeobecného zákoníku o zločinech a trestech z roku 1787, který koncepčně přestupky z obecné úpravy trestního práva ve své druhé části vydělil<sup>2</sup>. Následná legislativní činnost státu v 19. století pokračovala v nastoleném trendu speciální úprav přestupkové agendy, a to jak úpravou Zákona o zločinech a těžkých policejních přestupcích z r. 1803, tak přijetím zákona č. 117/1852 ř.z., zákona o zločinech, přečinech a přestupcích. Ten se úpravě přestupkového práva hmotného věnoval v dílu II; zajímavostí je, že obsahoval širší katalog možných sankcí za spáchání přečinů a přestupků zahrnující například i vězení, vyhoštění či ztrátu práv a daných povolení. Lineární vývoj právní úpravy správního trestání byl v určitém ohledu narušen totalitní etapou v letech 1948 až 1989, ve které byly prvky samosprávy potlačeny a rozhodování o přestupcích bylo z velké části svěřeno národním výborům jako správním orgánům státu. Po obnovení samospráv dochází zákonem č. 200/1990 Sb. přestupkovým zákonem, který již otázku rozhodování v přenesené působnosti vyjasnil v ust. § 95a<sup>3</sup>.

Tento stav zůstal zachován také po významné legislativní úpravě<sup>4</sup> přestupkového práva v podobě přijetí zákonů č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky či řízení o nich (dále jen „PZ“ či „přestupkový zákon“), který obsahuje základní rovinu hmotněprávní úpravy

---

<sup>1</sup> Zde lze uvést zejména příslušnost stanovenou některými zvláštními zákony obsahujícími skutkové podstaty přestupků, například zákony v oblasti bankovníctví, úpravě některých strategických a rizikových oblastí a jiných (jaderný zákon, zákon o podnikání na kapitálovém trhu)

<sup>2</sup> První část stanovila úpravu provinění a trestů hrdelních (či kriminálních), zatímco druhá část provinění a tresty politické.

<sup>3</sup> Ve znění novely s účinností k 01.01.2003

<sup>4</sup> Autor zde neuvádí pojem „rekodifikace“, s ohledem na decentralizovanou strukturu úpravy přestupkového práva.

přestupkového práva a zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále také jako „ZoNP“ či „zákon o některých přestupcích“), který obsahuje úpravu zvláštní části přestupkového práva co do oblasti přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku. Zůstává zachována úloha zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jako předpisu subsidiárního<sup>5</sup>.

Skutečnost, že samospráva takto „zajišťuje“ výkon přenesené působnosti státní správy, se v praktické rovině dotýká zejména případu náhrady škody takovými nezákonnými zásahy státní správy způsobené. Má dopady také do nároků na vedení samotného přestupkového řízení, na které jsou s ohledem na jeho potencialitu zásahu do sféry práv osob kladeny nároky vyplývající z ústavněprávního i mezinárodněprávního rámce<sup>6</sup>. S jistými výhradami lze dokonce hovořit o tom, že orgány samosprávy se zde dostávají do pozice ne nepodobné orgánům moci soudní, když rozhodují o vině a nevině, provádí dokazování a disponují některými instituty, jejichž uplatněním mohou již v samotném řízení zasahovat do práv a povinností občanů, například zajištěním důkazu či sankcionováním neúčasti na úkonech dokazování. S ohledem na charakter možných zásahů do práv a povinností občanů právní úprava stanoví minimální kvalifikační požadavky na osobu předsedy komise pro projednávání přestupků<sup>7</sup>.

Je také zřejmé, že způsob projednání přestupku musí respektovat požadavky plynoucí z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, což je zajištěno jak procesními oprávněními obviněného z přestupku v režimu PZ a SŘ (například právem na obhajobu v širším slova smyslu<sup>8</sup> či právem na sdělení obvinění), tak zejména v plném rozsahu následným možným soudním přezkumem rozhodnutí správního orgánu v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“). Je třeba si uvědomit, že výše uvedené požadavky (samozřejmě s výjimkou soudního přezkumu) jsou tak kladeny na zajištění výkonu této přenesené působnosti právě na územně samosprávné celky.

---

<sup>5</sup> PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha: Leges, 2017, str. 59

<sup>6</sup> Zejména potom dle čl. 6 a násl. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

<sup>7</sup> Viz ust. § 111 ve spojení s ust. § 61 odst. 2 PZ

<sup>8</sup> Autor dodává, že na rozdíl od řízení trestního v současnosti neobsahuje právní úprava přestupkového řízení právo na povinnou obhajobu.

## 2. Správní trestání jako výkon přenesené působnosti

### 2.1. Stanovení přenesené působnosti v oblasti přestupků

Při tvorbě nového PZ vyšel zákonodárce v oblasti přenesené působnosti z dosavadní koncepce původního zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a v ust. § 103 odst. 1 jednoznačně v souladu s čl. 105 Ústavy ČR<sup>9</sup> stanovil, že „*Působnost stanovená orgánům obce a kraje podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti*“, tedy uvedl, že projednání přestupků je výkonem státní správy, nikoliv samosprávy. Tato skutečnost vyplývá zejména z ustanovení § 103 PZ, které je třeba vnímat jako „*obecné interpretační vodítko pro posuzování působnosti na úseku přestupků*“<sup>10</sup>

Přenesenou působnost (neboli tzv. cizí či delegovanou) je v tomto kontextu nutno chápat jako nejdůležitější případ delegace výkonu státní správy na jiný subjekt veřejné správy<sup>11</sup>, konkrétně tedy jde o přenesení působnosti na orgány územních samosprávných celků (tedy nikoliv na územní samosprávné celky jako takové). Význam je dle názoru autora možno dovodit zejména z charakteru a objektu přestupkové agendy, tedy zájmu na ochraně řádného výkonu veřejné správy, tak rovněž z objemu (či nápadu) agendy, kdy v uplynulých letech bývá například jen na úseku dopravy každoročně řešeno téměř půl milionu přestupků<sup>12</sup>. Vymezení rozhodování o přestupkové agendě do oblasti přenesené působnosti rovněž odpovídá tomu, že se jedná o agendu, která se může svým charakterem přímo dotýkat základních práv a svobod<sup>13</sup>.

Důvodová zpráva k formulaci klíčového ustanovení § 103 PZ uvádí, že „*projednání přestupků bude výkonem státní správy, neboť trestání soudně-trestních i správně-trestních deliktů patří mezi základní činnosti státu.*“ Uvedené odpovídá také znatelnému trendu přibližování systematiky trestněprávní<sup>14</sup> a přestupkové hmotněprávní úpravy, přičemž tyto podobnosti jsou s přijetím nové právní úpravy zejména patrné s ohledem na podobnost některých

---

<sup>9</sup> Čl. 105 Ústavy ČR: „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům územní samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“

<sup>10</sup> BOHDALO, D. a kol., komentář k § 103 PZ

<sup>11</sup> HENDRYCH, D., a kol., str. 84

<sup>12</sup> Viz např. zdroj: [www.policie.cz/clanek/zverejnene-informace-2019-pocty-prestupku.aspx](http://www.policie.cz/clanek/zverejnene-informace-2019-pocty-prestupku.aspx)

<sup>13</sup> HENDRYCH, D., str. 101.

<sup>14</sup> Relativně nedávná rekodifikace trestního práva hmotného prostřednictvím zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

hmotněprávních institutů, například okolností vylučujících protiprávnost, podmínek zavinění, samotné koncepce materiálně-formálního pojetí skutkových podstat jednotlivých přestupků, podobností v polehčujících a přitěžujících okolnostech při udělování sankce a dalších bodů.

V odst. 2 předmětného ustanovení § 103 je výslovně vyloučena delegace přestupkové agendy na komisi rady obce, neboť se nejedná o orgán obce. Výslovně je potom stanovena působnost ústředních správních orgánů v odst. 3 a 4, a to tak, že příslušný je ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek. Pokud by takto nebylo možné centrální orgán určit, vykonává zbytkovou působnost Ministerstvo vnitra. Konkretizaci základního ustanovení § 103 PZ potom představuje pravidlo o věcné příslušnosti vyjádřené v ust. § 60 PZ, které stanoví zbytkovou působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro vedení přestupkového řízení.

## 2.2. Kritická reakce

Pojetí přestupkové agendy jako přenesené působnosti však není přijímáno bezvýhradně. Některé kritické poznámky cílí zejména do skutečnosti, že v přenesené působnosti je rozhodováno také o přestupcích, které mají čistě místní charakter, tedy svým charakterem odpovídají spíše oblasti působnosti samostatné. O výkon přenesené působnosti totiž jde i v případě, kdy je rozhodováno o přestupcích z porušení obecně závazných vyhlášek vydávaných územně samosprávnými celky. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti však uvedený problém již dříve vyjasnil, když uvedl, že k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění<sup>15</sup>. Tomu odpovídá jak obecný princip správního trestání „*nullum crimen sine lege*“, tak konstrukce čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, dle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky a čl. 105 Ústavy ČR, dle kterého může být výkon státní správy svěřen orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Jinými slovy, vyhláška mimo rámec takového výslovného zákonného zmocnění k formulaci skutkových podstat přestupků by byla minimálně ve předmětné části protiústavní.

Obce přeci jen mají při administraci přestupkové agendy přeci jen určitou organizační diskreci, a to v podobě možnosti uzavírání veřejnoprávní smlouvy v režimu § 63 ObZ, na jejímž základě bude danou část přenesené působnosti vykonávat obec jiná (například sousední). Veřejnoprávní smlouva však vyžaduje schválení krajským úřadem.

---

<sup>15</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR ze dne 05.04.1994, sp.zn. Pl ÚS 26/93. Ačkoliv se dotčené rozhodnutí týká ještě podmínek stanovených již derogovaným zákonem č. 367/1990 Sb, o obcích, jeho závěry jsou platné i pro aktuální právní úpravu.

### **3. Recentní aplikační praxe, závěry judikatury, vybrané odlišnosti rozhodování v samostatné a přenesené působnosti**

Zásadní důsledky charakteru přestupkové agendy jako přenesené působnosti se projeví zejména v rovině praktické aplikace, a to jak v samotném řízení nalézacím, tak v rovině řízení vykonávacího. Další důležitou oblastí je potom otázka uplatnění náhrady škody při nesprávném úředním postupu v souvislosti s přestupkovou agendou.

#### **3.1. Závazná právní úprava**

V rovině samotného procesního postupu je obecným rozdílem zejména to, že postup orgánů v rámci výkonu přenesené působnosti lze omezit výlučně zákonem, nikoliv tedy např. vyhláškou samosprávného celku. Režim výkonu přenesené působnosti je tak z pohledu samosprávného celku rigidnější, do jisté míry neovlivnitelný vlastní činností. Úředníci samosprávných celků tak jsou vázáni zákonem, metodickými pokyny a návody ústředních samosprávných celků a usneseními vlády. V případě dozoru nad výkonem v přenesené působnosti nejsou Ústavou ČR stanoveny předpokládané limity pro zásahy do činnosti územně samosprávných celků tak, jako v případě působnosti samostatné. Na dozor se potom nevztahuje ani Evropská charta místní samosprávy<sup>16</sup>. Při dozorové činnosti tak není možné rozhodnutí ÚSC dozorujícím orgánem nahrazovat, lze jej v případě nezákonnosti pouze zrušit. Ve věcech samostatné působnosti by také není možné například rozhodnout v rámci postupu proti nečinnosti o převzetí věci nadřízeným správním orgánem<sup>17</sup>. Všechny podobné zásahy by byly v rozporu s právem ÚSC na samosprávu.

#### **3.2. Dopady projednávání v přenesené působnosti do oblasti náhrady škody**

Další důležitý důsledek koncepce přenesené působnosti v přestupkové agendě se projeví v případě uplatnění nároku na náhradu škody v důsledku nesprávného úředního postupu či nesprávného rozhodnutí v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (dále jen „ZoOZ“). Odpovědnost je zde vztažena jak ke státu při výkonu státní moci, tak k územně samosprávným celkům při výkonu jim svěřené v rámci samostatné působnosti<sup>18</sup>. Závazek státu hradit újmu vzniklou nezákonným zásahem je nutné chápat jako prvek budování důvěry v právní stát, a to v případech, „*kdy se ukáže, že*

---

<sup>16</sup> Viz Rozsudek NSS sp.zn. 2 As 151/2018-63 ze dne 03.04.2019

<sup>17</sup> Viz ust. § 80 odst. 4 písm. b) a c) SŘ

<sup>18</sup> Viz ust. § 1 odst.1 a 2 ZoOZ

*presumpce správnosti či zákonnosti (v případě nezákonného zásahu) byla klamná.*<sup>19</sup>“ Zákon výslovně stanoví, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobily orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem či na základě zákona<sup>20</sup>.

Jakkoliv se může zdát, že odpověď na otázku, zda škodu požadovat po státu či samosprávném celku je s ohledem na poznatek o přenesené působnosti snadná, nejasnosti vyvstaly v situaci, kdy se porušení zákona mělo týkat úkonu či postupu neupraveného přímo v PZ, jehož režim je dle § 103 PZ nesporný, tedy například v souvislosti s vykonávacím řízením. Jak však uvedl Nejvyšší soud v rozsudku sp.zn. 30 Cdo 3257/2012 ze dne 20.08.2013 (tedy ještě v době účinnosti původního přestupkového zákona): „*Výkon rozhodnutí o uložení pokuty v přestupkovém řízení orgánem obce je výkonem přenesené působnosti. Za škodu nebo újmu způsobenou v rámci něho vydaným nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb.*“ Soud se v posuzovaném případě musel vypořádat jednak s námitkou stěžovatele, že pokuta byla v dotčeném případě příjmem obce (a tedy i obec by měla být subjektem odpovědným z porušení zákona), dále také s námitkou aplikace § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích („**ObZ**“), který stanovuje obecné pravidlo, a sice, že pokud není stanovena výslovně zvláštní právní úpravou, že se jedná v dotčeném případě o působnost přenesenou, jde vždy o působnost samostatnou. Soud uvedl, že ačkoliv samotný výkon rozhodnutí není upraven v PZ, otázka působnosti zde nemůže být odlišná pro rozhodnutí o přestupku a pro fázi jeho výkonu, neboť dosažení účelu zákona v přestupkové agendě (tedy ochrany společnosti před pachateli přestupků) není možné naplnit pouze prostřednictvím nalézacího řízení, obě fáze řízení (tedy nalézací a vykonávací) je v tomto ohledu nutno vnímat jako sourodý celek.

### **3.3. Důsledky v oblasti námítky podjatosti**

Dalším zajímavým aspektem rozhodování v přenesené působnosti je možnost namítnout tzv. systémovou podjatost orgánu samosprávného celku, tedy případ, kdy by s ohledem na poměr k věci byly podjaty všechny úřední osoby, které by se na rozhodování měly podílet. Takový orgán by v důsledku vyloučení všech úředních osob nebyl způsobilý věc projednat a bylo by na místě postupovat podle § 131 odst. 4 Správního řádu a rozhodnout o změně příslušnosti. Závěr o možnosti namítnout systémovou podjatost ve věci přenesené působnosti vyplývá výslovně z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 As 151/2018-63 ze dne 03.04.2019.

<sup>19</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 529/09 ze dne 13.03.2012

<sup>20</sup> Viz ust. § 3 odst. 1 písm. c) ZoOZ

Soud zde uvedl, že zatímco v případě působnosti samostatné nelze očekávat zcela nestranné a nezainteresované rozhodnutí, je třeba přesně tyto kvality očekávat od rozhodování záležitostí státní správy, byť přenesené na orgán územního samosprávného celku. Námitka podjatosti přitom slouží právě k ochraně nezávislosti rozhodování správního orgánu. Soud k možnosti vyloučení orgánu jako celku uvedl, že podstatné je, že „do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů. Orány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu toho celku, který pochopitelně nemusí být vždy totožný se zájmy jiných územně samosprávných celků či státu“<sup>21</sup>. Patrná je tak koncepční rozdílnost mezi „nenahraditelným“ postavením orgánu ÚSC rozhodujícího v samostatné působnosti, vždy se vztahující k unikátní situaci a výkonem státní správy jako projevu celostátního zájmu. Uvedený závěr je možné chápat také jako akcent zájmu na jednotném a zákonném rozhodování ve věcech přenesené působnosti, tedy také přestupkové agendy. Nutno dodat, že na úpravě námitky podjatosti konkrétní úřední osoby v režimu ust. § 14 Správního řádu se tímto závěrem nic nemění, a to s výjimkou vedoucích ústředních správních úřadů, jejichž podjatost namítnout nelze<sup>22</sup>.

Rozdíly mezi pojetím samostatné a přenesené působnosti se projeví také v přezkumu rozhodování správních orgánů, kdy podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) SŘ není odvolací správní orgán oprávněn změnit rozhodnutí orgánu územně samosprávného celku vydané v samostatné působnosti, a *contr.* může tedy změnit rozhodnutí vydané v řízení o přestupku.

### **Závěr**

Správní trestání bylo, je a nepochybně zůstane významnou oblastí výkonu veřejné správy zajišťovanou prostřednictvím organizačních kapacit samospráv. Ač se nejedná o jediný možný funkční model správního trestání, odpovídá tento stav jak historickému vývoji, tak posledním legislativním počínům v České republice. Nachází rovněž oporu v závěrech rozhodovací činnosti soudů a v závěrech právní vědy. Skutečnost, že se jedná o působnost přenesenou, má dopad jak do charakteru řízení, tak jiných souvisejících oblastí vč. oblasti náhrady škody. Role územně samosprávných celků je tedy v oblasti správního trestání nezastupitelná.

---

<sup>21</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 As 151/2018-63 ze dne 03.04.2019

<sup>22</sup> Viz ust. § 14 odst. 7 Správního řádu



## Literatura

- [1] PRÁŠKOVÁ, H., Nové přestupkové právo, Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-221-9
- [2] HENDRYCH, D., Správní právo, Praha: C.H. Beck, 9.vyd., 2019, ISBN 978-80-7400-624-1
- [3] BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-052-6.
- [4] IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., a KORBEL, F., Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2017, 978-80-7552-521-5.
- [5] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., Správní právo procesní, 5. vyd., Praha: Leges, 2015, ISBN 978-80-752-071-0
- [6] HRABÁK, J., a kol., Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, Wolters Kluwer: Praha 2012 , ISBN: 978-80-7598-134-9
- [7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 As 151/2018-63 ze dne 03.04.2019
- [8] Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13.03.2012
- [9] Nález Ústavního soudu ČR, sp.zn. Pl ÚS 26/93 ze dne 05.04.1994
- [10] ZÁŘECKÝ, P., K problematice správního trestání, Správní právo, r. 2014, č.1, str. 50 (dostupné ze systému ASPI)
- [11] BÍLÝ, J., SCHELLE, K., Dějiny českého soudnictví, 01.03.2018 (dostupné ze systému ASPI)
- [12] Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- [13] Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
- [14] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- [15] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- [16] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- [17] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [18] Zákon č. 117/1852 ř.z., zákona o zločinech, přečinech a přestupcích

## **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

# **PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZASTUPITELŮ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ PODLE OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU**

**Jaromír Richter**

## **Abstrakt:**

V rámci výkonu veřejné správy jsou zastupitelé územně samosprávných celků povinni konat a postupovat v souladu s právem, tedy právními předpisy, které definují jejich pravomoc a působnost, při správě obcí a krajů. Uvedený požadavek v sobě nese nejen výkon funkce v souladu s právem, ale současně i odpovědnost členů zastupitelstev za jednání, které s tímto není v souladu. Míra této odpovědnosti je poměrně častým předmětem diskuzí, když je poukazováno na potřebu zohlednění stavu, že volení zastupitelé obcí a krajů jsou, až na výjimky, víceméně laickými vykonavateli svých funkcí. Cílem tohoto pojednání je proto vymežit základní ustanovení právní reglementace odpovědnosti členů zastupitelstev územně samosprávných celků a jejich dopadů.

## **Klíčová slova:**

Odpovědnost, právo, zákon, územně samosprávné celky, obec, kraj, zastupitel, zastupitelstvo, hejtman, starosta, primátor, veřejné právo, veřejný funkcionář, domněnka, zákonné očekávání.

## **Abstract:**

Within the performance of public administration, the representatives of territorial self-governing units are obliged to act and proceed in accordance with the law, ie legal regulations that define their competence. and competence, in the administration of municipalities and regions. This requirement entails not only the performance of the function in accordance with the law, but also the responsibility of members of councils for conduct that is not in accordance with this. The extent of this responsibility is a relatively frequent subject of discussion, when it is pointed out the need to take into account the situation that elected representatives of municipalities and regions are, with a few exceptions, more or less lay executives of their functions. The aim of this dissertation is therefore to define the basic

provisions of the legal regulation of the liability of members of local councils and their impacts.

**Key words:**

Responsibility, law, law, territorial self-governing units, municipality, region, representative, council, governor, mayor, mayor, public law, public official, presumption, legal expectations

**Úvod**

Odpovědnost je nedílnou součástí existence právně způsobilých právnických i fyzických osob, když bezprostředně souvisí s jejich jednáním, či činností. Velmi obecně je možno charakterizovat odpovědnost jako způsobilost konkrétní jednající osoby nést následky za toto své jednání, či jakoukoliv jinou aktivní či pasivní činnost, včetně držení a nakládání s věcmi.

Je třeba si uvědomit, že vedle právní odpovědnosti zastupitelů, jsou s jejich funkcí spojeny i její jiné formy. Pomineme-li ústavní odpovědnost, pak mezi ně nepochybně patří i odpovědnost politická a morální, které ovšem nejsou spojeny s právními následky. Samotnou právní odpovědnost, tedy odpovědnost založenou právními předpisy, členíme podle odvětví práva na občanskoprávní, trestněprávní, správněprávní apod.

Obecně se právní odpovědnost veřejných funkcionářů opírá o zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen občanský zákoník). Přijetím tohoto zákona v roce 2012 došlo i k modifikacím předchozí právní reglementace odpovědnosti zastupitelů územně samosprávných celků. Dá se říci, že nově je právní odpovědnost zastupitelů obcí a krajů nastavena poměrně přísně.

**Postavení územně samosprávných celků jako subjektu veřejného práva**

V souladu s tématem tohoto pojednání, považuji za přínosné vymezit v úvodu současná právní východiska občanskoprávní odpovědnosti členů zastupitelstev územně samosprávných celků (dále obcí a krajů) jako veřejných funkcionářů.

V první řadě je třeba se zmínit o současné zákonné úpravě obcí a krajů jako právnických osob, což je východiskem pro vymezení právní odpovědnosti jejich zastupitelů. Obecně je možno konstatovat, že v postavení územně samosprávných celků se s účinností

občanského zákoníku, nic zásadního nezměnilo. Nadále jsou **právníckými osobami veřejného práva, tedy právníckými osobami, disponujícími právní osobností**<sup>1</sup>. Podle nového občanského zákoníku jsou územně samosprávné celky (obce a kraje) **veřejnoprávními korporacemi**.

Právní oporou uvedeného postavení obcí a krajů je jednak ustanovení § 20 odst. 1<sup>2</sup> občanského zákoníku, podle něhož je právnícká osoba organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnícká osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou, a dále z ustanovení § 20 odst. 2 občanského zákoníku<sup>3</sup>, který stanoví, že **právnícké osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny**, přičemž ustanovení občanského zákoníku se použijí **subsidiárně** jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob. Podpůrně je tak stanoveno, že občanský zákoník se na obce a kraje (právnícké osoby veřejného práva) použije, nicméně **pouze v takových případech, které nejsou výslovně zmiňovány v zákoně o obcích a v zákoně o krajích**, podle nichž byly jako právnícké osoby veřejného práva zřízeny. Obce a kraje jako právnícké osoby veřejného práva tak nadále podléhají zákonům, **podle nichž byly zřízeny** tj. podle

- zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

### **Právní odpovědnost zastupitelů**

Výše zmíněné zákonné postavení obcí a krajů jako právníckých osob veřejného práva je východiskem pro vymezení právní odpovědnosti jejich zastupitelů za jejich rozhodování, kterou do značné míry nyní upravuje **občanský zákoník**, a to tím, že **fakticky ztotožňuje rozhodovací odpovědnost představitelů obcí a krajů s odpovědností řídicích orgánů firem**. Osoby v postavení veřejných funkcionářů územně samosprávného celku, se tak již nemohou „vyvíňovat“ při vzniku škody v důsledku jejich rozhodování poměrně často aplikovanou

---

<sup>1</sup> Občanský zákoník § 118 a následující

<sup>2</sup> § 20 odst. 1 občanského zákoníku „Právnícká osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnícká osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou“.

<sup>3</sup> § 20 odst. 2 občanského zákoníku „Právnícké osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“

argumentací, že přece nemohou znát příslušné právní předpisy, když nemají právnické vzdělání, nebo poukazovat na skutečnost, že písemnosti zavazujícího charakteru dříve „parafoval“ úředník.

Občanský zákoník skýtá řadu ustanovení, z nichž lze dovodit kritéria odpovědnosti za škodu způsobenou jednáním (rozhodovací působností) starostů, primátorů, hejtmanů, členů zastupitelstev i rad. Z hlediska jejich souvztažnosti k uváděným zastupitelům je můžeme charakterizovat jako ustanovení obecná a jednak ustanovení specifické.

*Obecná ustanovení občanského zákoníku.*

■ **Vyvratitelná právní domněnka** stanovená § 4 odst. 1<sup>4</sup>, když jistě není důvod pochybovat, že volený funkcionář je osobou svéprávnou a disponuje tak *„rozumem průměrného člověka i schopností užívat jej s běžnou péčí a opatrností a že to každý od ní může v právním styku důvodně očekávat“*.

Uvedená právní domněnka svéprávnosti voleného funkcionáře je podpořena i ustanovením

§ 152 odst. 2<sup>5</sup>, které naopak direktivně stanoví požadavek *na fyzické osoby, které jsou členy orgánu právnické osoby a které jsou do těchto funkcí nejen jmenovány, či povolány, ale i voleny („člen voleného orgánu“), že musí být plně svéprávné.*

■ **Zákonné očekávání** stanovené § 5 odst. 1<sup>6</sup>, podle něhož, *„kdo se veřejně nebo ve styku s jinou osobou přihlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého povolání nebo stavu, dává tím najevo, že je schopen jednat se znalostí a pečlivostí, která je s jeho povoláním nebo stavem spojena. Jedná-li bez této odborné péče, jde to k jeho tíži“*.

---

<sup>4</sup> § 4 odst.1 občanského zákoníku *„Má se za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností a že to každý od ní může v právním styku důvodně očekávat“*.

<sup>5</sup> § 152 odst. 2 občanského zákoníku *„Fyzická osoba, která je členem orgánu právnické osoby a která je do funkce volena, jmenována či jinak povolána (dále jen „člen voleného orgánu“), musí být plně svéprávná. To platí i pro zástupce právnické osoby, která je sama členem voleného orgánu jiné právnické osoby“*.

<sup>6</sup> § 5 odst. 1 občanského zákoníku *„Kdo se veřejně nebo ve styku s jinou osobou přihlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého povolání nebo stavu, dává tím najevo, že je schopen jednat se znalostí a pečlivostí, která je s jeho povoláním nebo stavem spojena. Jedná-li bez této odborné péče, jde to k jeho tíži“*.

## **Specifické ustanovení občanského zákoníku**

■ **Vyvratitelná právní domněnka** uvedena v § 159 odst.1<sup>7</sup>, podle něhož ten „*kdo přijme funkci člena voleného orgánu, se zavazuje, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou (k obci či kraji) i s potřebnými znalostmi a pečlivostí.*“

V odst. 2 téhož ustanovení občanského zákoníku je stanovena další vyvratitelná právní domněnka, která stanoví, že „*má za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.*“

Citovaný § 159 v odst. 1, tak stanoví tři základní podmínky, které musí být naplněny zastupitelem (jako řádným hospodářem) při jeho rozhodování, jsou jimi loajalita, znalost a pečlivost.

Následujícího odst. 2 předmětného ustanovení dále fakticky stanoví, že **volený funkcionář musí**

- ***již v době svého zvolení,***
- ***či bezprostředně potom,***

disponovat, nebo opatřit si znalosti, nejen o svých právech, ale zejména o povinnostech spojených s výkonem funkce. V souvislosti se zákonným požadavkem na pečlivost svého jednání pak nemůže svou rozhodovací činnost v orgánu obce nebo kraje abstrahovat pouze na formální zvedání ruky, mnohdy podle vůle svého zastupitelského klubu.

### **Závěr**

Zvýše uvedeného vyplývá, že právní odpovědnost volených zastupitelů obcí i krajů související s výkonem jejich funkce, je občanským zákoníkem zcela jednoznačně vymezena. Lze dovodit, že naopak jejich vědomé nekvalifikované jednání (hlasování) by mohlo mít za následek nejméně nedbalostní zavinění způsobené újmy (škody) spojené s její náhradou.

Závěr o tom, že k odpovědnosti zastupitele postačí již jeho nedbalostní jednání odvozuji z dalších ustanovení občanského zákoníku, a to § 2911 odst. 1 a § 159 odst.3. Oba

---

<sup>7</sup> § 159 odst. 1 občanského zákoníku „*Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.*“

obsahují opět vyvratitelné domněnky potvrzující uváděný závěr. Podle § 2911 odst.1<sup>8</sup> „způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, **má se za to**, že škodu zavinil z nedbalosti“, a podle § 159 odst. 3<sup>9</sup>, se opět **má za to**, že nedbale jednal ten, kdo jednal v rozporu s péčí řádného hospodáře.

Pokud tedy obci nebo kraji vznikne v souvislosti s rozhodnutím zastupitele škoda, je na něm samotném, aby tuto domněnku vyvrátil a prokázal opak, tedy že nedbale nejednal. Musí prokázat, že jednal s péčí řádného hospodáře, tedy tak, jak stanoví výše citovaný § 159 odst.1, to je loajálně, s potřebnými znalostmi a pečlivě.

Nehodlá-li některý člen zastupitelstva respektovat uvedené odpovědnostní požadavky, nebo se jimi necítí vázán, nelze jinak než mu doporučit, aby se vzdal svého mandátu, nebo funkce. Neučiní-li tak, pak necht' má na vědomí, že z výkonu své funkce je právně odpovědný a v plné rozsahu nese za své jednání spojené s výkonem funkce zastupitele plnou odpovědnost občanskoprávní, trestněprávní, správněprávní atd.

## Literatura

- [1] Pavel Simon, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci C. H. Beck, 2020 ISBN: 978-80-7400-768-2
- [2] František Ištváněk, Pavel Simon, František Korbel Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci..., 2. vydání – Komentář, Wolters Kluwer, a. s., 2019 ISBN: 978-80-7598-854-6
- [3] Sciskalová, M., Gongol, T., Duda, D., Richter, J. (2015) Právo (vybrané kapitoly). Karviná: SU OPF, ISBN 978-80-7248-609-0, 2015

---

<sup>8</sup> § 2911 odst.1 občanského zákoníku „Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, **má se za to**, že škodu zavinil z nedbalosti.“

<sup>9</sup> § 159 odst. 3 občanského zákoníku „Nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.“



## **Kontakt**

JUDr. Jaromír RICHTER

Slezská univerzita v Opavě

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Katedra ekonomie a veřejné správy

Univerzitní náměstí 1934

733 40 Karviná

[richter@opf.slu.cz](mailto:richter@opf.slu.cz)

# ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA AKO FORMA VEREJNEJ MOCI NA SLOVENSKU V ČASE KORONAKRÍZY<sup>1</sup>

## TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AS A FORM OF PUBLIC POWER IN SLOVAKIA AT THE TIME OF THE CORONACRISIS

**Martin Švikruha**

### **Abstrakt:**

V predkladanom príspevku sa budeme podrobnejšie venovať oblasti verejnej správy, reprezentovanej subjektami neštátnej povahy teritoriálneho charakteru, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou podieľajúcou sa na komplexnom fungovaní verejnej správy. Zameriame sa na územnú samosprávu ako formu výkonu verejnej moci v slovenských podmienkach v období koronakrízy. Podrobnejšie rozoberieme úlohu a význam územnej samosprávy v boji s celosvetovou pandémiou COVID-19 a jej postavenie vo vzťahu k štátu v tomto období na Slovensku.

**Kľúčová slova:** verejná správa, územná samospráva, verejná moc, štát, koronakríza

### **Abstract:**

In this paper, we will focus in more detail on the area of public administration, represented by entities of a non-state nature of a territorial nature, which is an inseparable part participating in the comprehensive functioning of public administration. We will focus on territorial self-government as a form of exercising public power in Slovak conditions during the corona crisis. We will discuss in more detail the role and importance of territorial self-government in the fight against the global pandemic COVID-19 and its position in relation to the state in this period in Slovakia.

**Key words:** public administration, territorial self - government, public authority, state, corona crisis

---

<sup>1</sup> Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

## Úvod

Z hľadiska vývoja demokratických štátov v európskom kontinentálnom priestore predstavuje významnú oblasť záujmu územná samospráva, rekonštrukcia ktorej sa stala jedným z cieľov ústavnej demokratickej premeny týchto štátov<sup>2</sup>. Pre prevažnú časť moderných demokratických štátov kontinentálnej Európy je príznačné, že sa v rámci svojho vývoja dostali do bodu, kedy sa museli zaoberať zásadnou otázkou, ktoré subjekty, a najmä v akej miere budú vykonávať správu verejných záležitostí. V tomto kontexte zohrávajú dôležitú úlohu procesy centralizácie a decentralizácie, ktoré z funkčného a aj organizačného hľadiska formujú systém verejnej správy v danej krajine. Pokiaľ vychádzame z tejto premisy, tak sa možno domnievať, že miera centralizácie resp. decentralizácie indikuje nezávislosť a slobodnú pozíciu územných samosprávnych celkov alebo naopak ich značnú závislosť od štátu a tým pádom sťaženú spôsobilosť reálne vykonávať samosprávnu funkciu.

### 1. Významový kontext územnej samosprávy ako formy verejnej moci

Územná samospráva vo svojej pojmovej podstate predstavuje konštrukt, prostredníctvom ktorého je danému územiu umožnené konať samostatne a nezávisle v oblasti vlastných záležitostí a tiež riadiť určité činnosti a aktivity s tým spojené. Podstatným prvkom územnej samosprávy je spoločenstvo občanov žijúcich na spravovanom území, čím predstavuje oprávnený subjekt samostatne viesť a riadiť takýto celok<sup>3</sup>. Samospráva zároveň v súčasných demokratických spoločnostiach garantuje priestor, v ktorom môže verejnosť prezentovať prostredníctvom viacerých zákonne determinovaných nástrojov rôznorodosť svojich postojov, ale aj predstáv či záujmov vo vzťahu ku konkrétnemu územiu.<sup>4</sup> V detailnejšom chápaní je územná samospráva prejavom určitej úrovne procesu decentralizácie, ktorý je previazaný s princípom subsidiarity.<sup>5</sup> Ten spočíva na zásade vykonávania verejnej moci v čo najbližšom kontakte s občanmi, s čím úzko súvisí skutočnosť, že samospráva

---

<sup>2</sup> KLÍMA, K. 2017. Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*, Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

<sup>3</sup> GRUŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. Samospráva ako súčasť verejnej správy.

<sup>4</sup> MIKUŠ, D. 2020. Participatívny rozpočet ako nástroj občianskej participácie na úrovni krajského mesta Trnava. In: *Transformace veřejné správy ve vybraných zemích střední Evropy*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií,

<sup>5</sup> MACHYNIÁK, J. – BRIX, R. 2015. Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989. In: *SGEM 2015 : 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015 Albena, Bulgaria : Political sciences, law, finance, economics & tourism*. Book 2, Volume I. - Sofia : STEF92 Technology Ltd.

nepochybne vnáša do systému verejnej správy prvky demokracie.<sup>6</sup> Decentralizácia územnej samosprávy rezultuje podľa Treismana na jednej strane z potreby zabezpečiť efektívnu verejnú správu, z úsilia o intenzívnejšiu demokratizáciu výkonu verejnej moci a na druhej strane predpokladá aktívnejší prístup hlavných aktérov smerom k spravovanému územiu<sup>7</sup>.

Pojem územná samospráva sa obvykle používa v spojitosti so samosprávou obcí, regiónov alebo štátov, teda územím, na ktorom žijú občania. Z takto zadefinovaného významu územnej samosprávy vyplýva, že je v úzkej korelácii voči štátu, respektíve štátnej moci. Aj napriek interakcii oboch subsystémov plynie z ich samotnej povahy nevyhnutnosť oddelenia samosprávnych záležitostí od štátnej správy. Keďže subjektom územnej samosprávy je spoločenstvo občanov, žijúce na určenom území, predstavuje jedno z hlavných poslání miestnej a regionálnej samosprávy prekonávať spoločenskú apatiu a zvyšovať záujem občanov o správu verejných a spoločenských záležitostí.<sup>8</sup> Práve princíp samosprávnosti a z neho vyplývajúca výsadná pozícia občanov v procese spravovania vecí verejných je základným deliacim aspektom oboch úrovní. Ide o ďalší dôležitý aspekt upozorňujúci na význam princípu samosprávnosti, ktorý možno považovať za jednu z podstatných garancií fungovania demokracie. Základ tohto princípu spočíva v odoberaní časti rozhodovania z vplyvu vládnej moci a jeho premiestňovaní do pôsobnosti spoločenstiev o ktorých sa rozhoduje. Oslabovanie vplyvu štátnej moci na úkor samosprávnosti je výsledkom meniacich sa tendencií v procesoch vládnutia na úrovni verejnej správy.<sup>9</sup> Charakteristickým indikátorom samosprávy je tiež kolegiálny princíp, čo priamo vyplýva z podstaty samosprávy, keďže nie je organizovaná hierarchicky. Riadiace prvky sú zastúpené v značnej intenzite, čo reflektuje fakt, že samospráva nepredstavuje len výkon, ale aj vytváranie samosprávnej moci v rozmedzí momentálne platných zákonných noriem.<sup>10</sup> Na túto zásadnú odlišnosť oproti štátnym inštitúciám upozorňuje aj Koudelka, ktorý uvádza ako typickú črtu územnej samosprávy „väčší podiel kolegiálneho riadenia nad individuálnym, laické zloženie hlavných orgánov nad byrokratickým a princíp voľby hlavných orgánov nad menovaním“<sup>11</sup>. Uvedené aspekty

---

<sup>6</sup> SCISKALOVÁ, M. – GONGOL, T. 2006. Základy správneho práva a verejnej správy.

<sup>7</sup> TREISMAN, D. 2007. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization.

<sup>8</sup> GRŮŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. Samospráva ako súčasť verejnej správy.

<sup>9</sup> SCHAKEL, A. 2009. Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. Conference of the European Union Studies Association, 23.-25. Apríl 2009, 46 p., Los Angeles, California.

<sup>10</sup> HORVÁTH, P. - RICHVALSKÝ, L. - PREŠINSKÝ, L. 2020. Key Actors of Public Policy – Making in Slovakia. In: „Politics and Knowledge: New Trends in Social Research“ : proceedings of 7th Academos Conference 2020 International Conference : proceedings of 7th Academos Conference 2020 International Conference. Bologna : Filodiritto Publisher.

<sup>11</sup> KOUDELKA, Z. 2007. Samospráva. Praha : Linde, s. 21.

možno zovšeobecniť ako protiklad k časti verejnej správy v štátnej gescii, kde je z princípu proces obsadzovania riadiacich pozícií systémom menovania odborne spôsobilých jedincov predpokladom na zabezpečenie žiadúceho jednotného riadenia štátnej správy v rámci územia celého štátu.

Územná samospráva býva spravidla organizovaná do dvoch samosprávnych úrovní, čo znamená, že v slovenských podmienkach ju tvoria obce a samosprávne kraje resp. vyššie územné celky. Rozdelenie pôsobnosti medzi tieto úrovne územnej samosprávy býva dôležitým, avšak aj náročným krokom, keďže územnosprávne spoločenstvo obcí pozostáva z občanov obce, ktorí sú ale zároveň príslušníkmi druhej úrovne územnosprávnych spoločenstiev, teda regiónov, v našich podmienkach samosprávnych krajov resp. vyšších územných celkov. Z toho vyplýva, že každý občan patrí do viacerých súčastí územných samosprávnych spoločenstiev. V dôsledku toho je distribúcia právomocí medzi jednotlivé úrovne samospráv kľúčovým krokom pre funkčnú územnú samosprávu. Aktuálna podoba územnej samosprávy vychádza z legislatívy, ktorá bola prijatá zákonodárnym orgánom v júli 1996<sup>12</sup> hoci inštitucionálne bola dobudovaná až v roku 2001 prijatím zákona o samospráve vyšších územných celkov. Existujú však štáty, kde sa uplatňuje systém viacúrovňovej územnej samosprávy. Najčastejšie sa môžeme stretnúť s trojstupňovou územnou samosprávou typickou pre krajiny ako napr. Taliansko a Francúzsko<sup>13</sup>. Každá z týchto úrovní disponuje určitými kompetenciami, ktoré vykonáva v rámci náležitej samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom svojich príslušných orgánov, a to spravidla bez akéhokoľvek zásahu z vonkajšieho prostredia<sup>14</sup>.

V slovenských podmienkach má idea samosprávnosti špecifické pozadie vzniku a fungovania, na čo malo v historickom kontexte zásadný vplyv postavenie Slovenska ako nesvojbytného štátneho útvaru. Samosprávne riadenie sa na Slovensku naplno opäť prejavilo až začiatkom 20. storočia. Utváranie samosprávnosti v slovenských podmienkach nevykazuje známky kontinuity a ani nepredstavuje prirodzený vývojový priebeh. V tejto súvislosti upozorňuje Tej že *„obecné spoločenstvá sa postupne učia spravovať svoje záležitosti, zmocňujú sa kompetencií a rozširujú ich, pestujú si svoje samosprávne návyky a tradície a*

---

<sup>12</sup> Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní.

<sup>13</sup> KONEČNÝ, S. 2016. Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor.

<sup>14</sup> ŠVIKRUHA, M. - RICHVALSKÝ, L. 2020. The multi-level dynamics of state governance: decentralization tendencies in European countries [electronic]. In: Public administration 2020 : Proceedings of the 13th international scientific conference : Three decades of challenges, reforms, and uncertain results : three decades of challenges, reforms, and uncertain results. Pardubice: Univerzita Pardubice.

odovzdávajú ich ďalším generáciám“.<sup>15</sup> Pre predstaviteľov podieľajúcich sa na správe verejných záležitostí išlo v tomto smere o novú skúsenosť. Samosprávna úroveň verejnej správy v slovenských podmienkach sa stala začiatkom deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia súčasťou demokratickej premeny spoločnosti a po niekoľkých desaťročiach bola opätovne obnovená na územnej úrovni. Podľa Ústavy SR tvorí základ územnej samosprávy obec, ktorá rovnako ako aj vyšší územný celok je právnickou osobou a za podmienok zadefinovaných v zákone samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Ako uvádza Sotolár (2004), samotná podstata obce má spoločného menovateľa v osobnom a územnom základe obce a taktiež je úzko spätá s výkonom obecnej samosprávy. Ústavný súd vo vzťahu k územnej samospráve vyslovil názor, že právna úprava samosprávy je súčasťou verejného práva. To znamená, že je uznaná štátnou mocou a teda stanovená ústavou a zákonmi. Zákony tiež určujú rozsah a hranice samosprávy. Konštatoval, že samospráva nie je štát, ale štát právnymi predpismi určuje prostredie, v ktorom sa má samospráva pohybovať a prináleží mu dohľad nad obcami v rozsahu stanovenom zákonmi.<sup>16</sup>

## 2. Územná samospráva ako element vertikálnej del'by moci ?

Pri vnímaní územnej samosprávy ako súčasti vertikálnej del'by moci vychádzame z myšlienky, že územná samospráva je vo svojej činnosti aspoň do určitej miery nezávislá od štátnej moci. Štát zo svojej povahy vrchnostenského aktéra zhora určuje rozsah právomoci a pôsobnosti, ktoré deleguje na samosprávy. Klíma konštatuje, že ide o „určité sebaobmedzenie štátnej moci v prospech samosprávy“<sup>17</sup>. V tomto kontexte zohráva kľúčovú úlohu mocensko-politické rozhodnutie zákonodárcu do akej miery sa zriekne štát svojich právomocí v prospech samosprávy. Štát zriaďuje samosprávu, tiež ju podriaďuje svojej kontrole a zároveň určuje pravidlá pre zasahovanie štátnej moci do územnej samosprávy. Kľúčovú rolu tak ústredná štátna moc v podobe parlamentu a vlády, ktorá určuje vnútorné usporiadanie štátu a podľa Klímu má tiež možnosť „modelovať teritoriálnu štruktúru štátu, ako aj rozsah samosprávnych kompetencií“<sup>18</sup>. Vzťah územnej samosprávy a štátu ako garanta verejnej

<sup>15</sup> TEJ, J. 2007. Správa a manažment. Prešov: ManaCon, 2007, s. 24.

<sup>16</sup> sp. zn. PL. ÚS 5/97 z 12. novembra 1997.

<sup>17</sup> KLÍMA, K. 2019. Dělba moci jako vertikální konkurence státu a územní samosprávy. In: VERNARSKÝ, M., KRÁL, R., MITAL, O., VOLOCHOVÁ, J. 2019. Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní. Recenzovaný zborník vedeckých prác z vedeckého seminára. Košice: UPJŠ, ŠafářiPress, s. 9.

<sup>18</sup> KLÍMA, K. 2017. Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci. In: ŽOFČINOVÁ, V. 2017. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy - recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, s. 7.

správy je predurčený do podoby, kedy štát určuje prostredníctvom ústavy a zákonov jej rámec. Interné pravidlá a konkrétny interný systém fungovania si samospráva reguluje právnymi predpismi vydávanými prostredníctvom svojich legitímnych orgánov. Základný prvok legitimacy samosprávnej moci tak predstavuje personálny aspekt územnej samosprávy v podobe obyvateľov žijúcich na danom území, ale najmä v rovine personálneho obsadenia vedúcich predstaviteľov zodpovedajúcich za jej činnosť. Na základe zásad právneho štátu sa predpokladá, že ten by nemal do tohoto rámca zasahovať a samosprávne jednotky by taktiež nemali stanovený rámec prekračovať. Od systému verejnej moci môže naopak samospráva skôr očakávať ochranu pred zasahovaním do priestoru, ktorý jej je poskytnutý.<sup>19</sup>

Klíma ďalej uvádza, že európsko-kontinentálny charakter územnej samosprávy sa prejavuje tzv. „vizuálnym splývaním správy a skutočnej samosprávy“ v prostredí samosprávnych jednotiek<sup>20</sup>. K tomuto javu dochádza najmä v dôsledku prenesenej pôsobnosti, kedy vo vertikálnej rovine dochádza k spájaniu výkonu samosprávy s výkonom centrálnej štátnej správy. Naznačené prvky možno pozorovať vo vertikálnej rovine výkonu verejnej moci v krajinách spadajúcich do geopriestoru tzv. strednej Európy<sup>21</sup>. Ako uvádza Balík, to sa odzrkadľuje vo vplyve štátnej správy na jednotlivých územných samosprávnych úrovniach, keďže pre miestnu a rovnako aj regionálnu samosprávu úroveň je príznačný popri originálnom, aj už spomínaný prenesený výkon pôsobnosti.<sup>22</sup> Prenesená pôsobnosť spočíva vo vykonávaní určitých verejných úloh, ktoré sú na jednotky miestnej a regionálnej úrovne delegované štátom. Tento stav je podľa Lacinu pozostatkom centralizovaného riadenia verejnej správy, ktoré sa uplatňovalo v krajinách strednej Európy od druhej polovice dvadsiateho storočia<sup>23</sup>. Kubát v tejto veci konštatuje, že pre postkomunistické krajiny zaraďujúce sa do tejto skupiny je príznačná postupná, viacetapová genéza územnej samosprávy<sup>24</sup>.

Na základe uvedeného možno označiť územnú samosprávu za systém vo vertikálnej rovine podriadený v štruktúre jednotnej moci voči centrálnemu systému, čo nás vedie k ponímaniu územnej samosprávy ako relatívne nezávislej. Prikláňame sa takto k tvrdeniu Paluša, že „územná samospráva nie je rovnocenným partnerom štátu, keďže vzniká na

---

<sup>19</sup> Tamtiež, s. 8.

<sup>20</sup> Tamtiež s. 8.

<sup>21</sup> Bližšie ŠVIKRUHA, M. 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: ŠVIKRUHA, M. (ed.) 2018. Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny: (vysokoškolská učebnica). Bratislava: IRIS - Vydavateľstvo a tlač.

<sup>22</sup> BALÍK, S. 2009. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing.

<sup>23</sup> LACINA, K. 2004. Evropská veřejná správa. Praha : Vysoká škola finanční a správní, o.p.s.

<sup>24</sup> KUBÁT, M. 2006. Vývoj územní samosprávy v Polsku po roce 1989. Praha : FSV UK.

základe jeho sebaobmedzenia. a jej mocenské rozhodnutia sú vykonateľné len za pomoci štátneho donútenia, keďže nedisponuje vlastnými mocenskými zložkami, resp. len v obmedzenej miere”<sup>25</sup>. Na druhej strane máme za to, že územná samospráva zohráva kľúčovú úlohu ako nástroj zintenzívnenia del’by moci v štáte, keďže dokáže zamedziť kumulovaniu moci na jednom mieste, a tak predísť jej prípadnému zneužitiu. Je preto považovaná aj za tzv. „štvrtú moc“ v štáte, ktorá vo vertikálnej rovine limituje centrálnu moc popri horizontálnej del’be moci, na zákonodarnu, výkonnú a súdnu<sup>26</sup>. Klíma ďalej uvádza ďalšie dôvody smerujúce ku konštatácii, že sa v prípade územnej samosprávy jedná o tzv. „štvrtú moc”. Na jednej strane to je zakotvenie územnej samosprávy v samostatnej hlave ústavy (v slovenskom a českom prípade) a tiež aj z pohľadu zaradenia právnych aktov územnej samosprávy alebo kategorizácie práva územnej samosprávy<sup>27</sup>.

### **3. Význam a úloha územnej samosprávy na Slovensku v čase koronakrízy**

Územná samospráva predstavuje formu výkonu verejnej moci, ktorú v slovenských podmienkach obce a mestá vykonávajú primárne<sup>28</sup> prostredníctvom svojich volených orgánov. Ide tak o kľúčového aktéra vo verejnej správe, ktorý je najbližšie k občanom a dennodenne sa zaoberá ich požiadavkami a rieši ich problémy. V rámci tejto časti príspevku sa zameriame na to, aký vplyv mala celosvetová pandémia COVID-19 na slovenské samosprávy a tiež budeme zisťovať akú úlohu zohrali pri zvládaní koronakrízy. Možno aj v tomto kontexte označiť územnú samosprávu za kľúčového aktéra?

Podobne ako aj na ostatné oblasti života spoločnosti, mala pandémia COVID-19 značný dopad aj na územné samosprávy. Ten možno rozdeliť do viacerých oblastí, pričom sa budeme venovať z nášho pohľadu dvom najvýraznejším. Najviditeľnejší dopad mala pandémia na ekonomickú oblasť samospráv, keď kríza výrazne zasiahla rozpočty samospráv. Popri výpadkoch príjmov ich značne zaťažil aj nárast neplánovaných výdavkov súvisiaci s prijatými opatreniami a tiež nárast nezamestnanosti. V oblasti výpadkov príjmov išlo najmä o

---

<sup>25</sup> PALÚŠ, I. 2017. Teoreticko právne východiská obecnej samosprávy (so zmaeráním na podmienky Slovenskej republiky). In: ŽOFČINOVÁ, V. 2017. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy - recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, s. 14.

<sup>26</sup> Bližšie napr. KOUDELKA, Z. 2007. Samospráva. Praha: Linde; TRELLOVÁ, L. 2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer SR; PALÚŠ, I. 2017. Teoreticko právne východiská obecnej samosprávy (so zmaeráním na podmienky Slovenskej republiky). In: ŽOFČINOVÁ, V. 2017. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy - recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ.

<sup>27</sup> Bližšie KLÍMA, K. 2019. Děľba moci jako vertikální konkurence státu a územní samosprávy. In: VERNARSKÝ, M., KRÁL, R., MITAL, O., VOLOCHOVÁ, J. 2019. Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní. Recenzovaný zborník vedeckých prác z vedeckého seminára. Košice: UPJŠ, ŠafářiPress.

<sup>28</sup> Ďalšou možnosťou je jej vykonávanie aj priamými formami demokracie.



výpadok dane z príjmov fyzických osôb, rovnako v prípade obcí, ako aj krajov. Samosprávy v období koronakrízy ochromuje nielen celkový pokles príjmov, ale aj časové nastavenie transferov výnosu z dane z príjmov fyzických osôb, čo predstavuje jeden z ich kľúčových príjmov (napr. za rok 2019 to bolo viac ako tri miliardy eur). V kombinácii s možným poklesom iných druhov príjmov<sup>29</sup> môže predstavovať v jednotlivých prípadoch problém s financiami určenými na zabezpečenie bežných pravidelných výdavkov v podobe miezd, pravidelných platieb, splátok úverov a pod. Zároveň je potrebné brať do úvahy, že koronakríza si vyžaduje aj neplánované výdavky súvisiace s prevenciou proti Covid-19. Ďalším problémom je nerovnomerné rozdelenie transferov, čo sa negatívne ukazuje najmä v období koronakrízy, najmä pre samosprávy, ktoré nedisponujú finančnou rezervou. Pozitívnym príkladom je Trnavský samosprávny kraj, ktorý finančné dopady koronakrízy kompenzoval práve z rezervného fondu, ktorý si zriadil ešte v období pred pandémiou. V tejto záležitosti bol prijatý zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej choroby. Tento zákon umožňuje samosprávam v priebehu trvania obdobia pandémie, až do 31. decembra 2021, podľa rozhodnutia zastupiteľských zborov použiť na úhradu bežných výdavkov prostriedky rezervného fondu, kapitálové príjmy a návratné zdroje financovania. Dôležité je, že tento postup sa nepovažuje za porušenie § 10 ods. 7 a 9, § 12 ods. 3a, § 17 ods. 2 zákona č. 583/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov<sup>30</sup>.

Za ďalšiu oblasť dopadu koronakrízy na samosprávy možno označiť „mocensko-politickú rovinu“. V kontexte udalostí, ktoré sa odohrali počas trvania pandémie COVID-19 zo strany predstaviteľov ústrednej štátnej moci smerom k samosprávam je na mieste si položiť otázku: Aká je pozícia samospráv voči štátu v období koronakrízy? Spornou oblasťou sa stalo vládou nariadené pravidelné testovanie občanov, ktoré mali logisticky zabezpečovať práve samosprávy. Tie nemali plniť len úlohu akýchsi „štatistov a zberačov dát“ pre štát, ale boli plne súčinné v tomto procese. Problémom tiež boli neustále sa meniace podmienky realizácie testovania a finančné pokrývanie zo svojich rozpočtov. V prípade niektorých menších samospráv spôsobilo pridanie tejto neočakávanej prenesenej kompetencie takmer existenčné problémy. Združenie miest a obcí Slovenska podporilo vedúcich predstaviteľov samospráv, keď zdôraznilo, že primárnou úlohou miest a obcí nie je zabezpečenie testovania. Testovanie má byť primárnou úlohou štátu, ktorý by sa mu mal naplno venovať. Mnohé dôležité

<sup>29</sup> Napr. ziskov z prenájmu majetku, odkladmi platby dane z nehnuteľnosti, či neplatením iných poplatkov, výpadkom príjmov v kultúrnej a športovej sfére a pod.

<sup>30</sup> Bližšie Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

kompetencie samospráv boli práve v dôsledku zabezpečovania testovania na vedľajšej koľaji. Ústavný právnik V. Bujňák dodáva, že samosprávy pri celoplošnom testovaní postupovali aj podľa zákona o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, keďže patria medzi orgány krízového riadenia. „Ich činnosť pri príprave na krízové situácie a ich riešení riadi a kontroluje vláda. Podľa tohto zákona obec na svojom území vykonáva opatrenia na riešenie krízových situácií, a rovnako plní úlohy ustanovené vládou a v rozsahu určenom vládou aj ústredným krízovým štábom, okresným úradom v sídle kraja a okresným úradom pri príprave na riešenie krízových situácií a pri ich riešení. Starostom obcí a primátorom miest boli úlohy uložené cez uznesenie vlády č. 665 z 18. októbra 2020“<sup>31</sup>. Podľa názoru ústavného právnik M. Káčera, starostovia mali právnu povinnosť poskytnúť súčinnosť pri príprave testovania, otázkou však je, v akej miere boli povinní na spolupráci kooperovať<sup>32</sup>.

Napätie zvyšoval v tejto situácii aj spôsob komunikácie vysokých štátnych predstaviteľov smerom k miestnym samosprávam. V kontexte toho vyznel spor oboch aktérov verejnej moci miestami tak, akoby sa predstavitelia štátnej moci štylizovali do pozície monopolného aktéra verejnej moci voči samosprávam. Objavuje sa tak legitímna otázka, aké je na Slovensku postavenie územnej samosprávy voči štátu? Je samospráva len akousi slúžkou štátnej moci a centrálnych orgánov? Alebo je legitímnym partnerom štátu? Máme za to, že samosprávu možno považovať za partnera štátu, avšak ako sme už uviedli v predchádzajúcej kapitole, nemožno ju označiť prívlastkom rovnocenný, nakoľko je formovaná na základe sebaobmedzenia štátu. Štát prostredníctvom svojich zákonodarcov určuje mieru pôsobnosti a tým aj samostatnosti územnej samosprávy. Domnievame sa, že vzniknuté napätie medzi oboma aktérmi verejnej moci bolo len vyústením nešťastne zvolenej formy komunikácie predstaviteľov štátu, čo aj potvrdilo nasledujúce obdobie, kde samosprávy aj napriek viacerým výhradám neustále poskytovali štátu súčinnosť a boli v rôznych sférach boja proti COVID-19 štátu stále nápomocné. Počas pandémie došlo nielen k oslabovaniu, ale naopak aj posilneniu postavenia územnej samosprávy, keď poslanci Národnej rady SR prijali v januári 2021 novely zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu a zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva. Týmto krokom sa samosprávne kraje resp. vyššie územné celky oficiálne zaradili medzi

---

<sup>31</sup> BUJŇÁK, V. 2020. In: Vláda si nemôže robiť zo samospráv slúžku. Tlačí ich do druhého kola testov, platiť sa ošiva.

<sup>32</sup> KÁČER, M. 2020. In: Vláda si nemôže robiť zo samospráv slúžku. Tlačí ich do druhého kola testov, platiť sa ošiva.

orgány krízového riadenia. Krízový štáb vyššieho územného celku tak už nie je len koordinačným orgánom krízového riadenia, ale je aj jeho subjektom<sup>33</sup>.

### **Záver**

V rámci predkladného príspevku sme sa zaoberali postavením územnej samosprávy vo vzťahu k štátu a tiež postavením územnej samosprávy ako tzv. „štvrtej moci v štáte. Otázkou však je do akej miery je reálne územná samospráva určitou mocou v systéme ústavnej del'by moci a do akej miery ide o skôr o ústavnoprávnu víziu. Otázkou ďalej je v čom spočíva podstata územnej samosprávy? V demokratickom vládnutí, v účelovej resp. účelnej správe miest a krajov a ich rozvoji, či v účasti občanov na správě vecí verejných? Územná samospráva bola vytvorená ako jedna z demokratických inštitúcií za účelom plnenia spoločných potrieb občanov žijúcich na konkrétnom území. To značí, že je zároveň najbližšou úrovňou vo vzťahu k občanom, nakoľko má najlepšiu pozíciu pokiaľ je jej účelom zaoberať sa riešením územných problematík vyžadujúcich si určitú mieru poznania daného spoločenstva. V jej pôsobnosti sú síce odlišné úlohy ako tie, ktoré zabezpečuje štát, avšak štát naďalej vykonáva dohľad a kontrolu nad ich realizáciou.

V čase koronakrízy samosprávy preukázali svoje opodstatnenie a význam. Práve predstavitelia samospráv boli tí v prvej línii, ktorí neraz robili dôležité rozhodnutia v boji s koronakrízou. Samosprávy naplno preukázali svoju tzv. koordinačnú úlohu, teda jednu z kompetencií, ktorá im prináleží. Jej zmysel spočíva v tom, aby samospráva v rámci miesta svojej pôsobnosti koordinovala a organizovala činnosti v kooperácii s ostatnými subjektami, ktorých aktivity sú taktiež realizované na tomto území. To znamená, že sa na procese zabezpečovania verejných služieb nepodieľajú len prostredníctvom vlastných samosprávnych orgánov, ale aj orgánmi v pôsobnosti štátnej správy či ďalšími subjektami (napr. podnikateľskými). V tejto súvislosti sa spomína práve úloha samospráv, ktoré preventívne opatrenia na zabránenie šírenia vírusu prijímali ešte skôr ako štát. Táto situácia dáva šancu miestnym lídrom a miestnej demokracii, presvedčiť ľudí o nezastupiteľnej úlohe samospráv v štruktúre verejnej moci v štáte.

### **Literatura**

[1] BALÍK, S. 2009. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha : Grada Publishing, 2009. 256 s. ISBN 978-80-2472908-4.

---

<sup>33</sup> Samosprávy sa oficiálne stanú orgánmi krízového riadenia. 2021.

- [2] BUJŇÁK, V. 2020. In: Vláda si nemôže robiť zo samospráv slúžku. Tlačí ich do druhého kola testov, platiť sa ošiva. 2020. [online] TREND.sk [cit. 2021-29-05] Dostupné na internete: <<https://www.trend.sk/spravy/vlada-nemoze-robit-samosprav-sluzku-tlaci-ich-druheho-kola-testov-platit-osiva>>
- [3] GRÚŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005: Samospráva ako súčasť verejnej správy. Bratislava: EUROUNION, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.
- [4] HORVÁTH, P. - RICHVALSKÝ, L. - PREŠINSKÝ, L. 2020. Key Actors of Public Policy – Making in Slovakia. In: „Politics and Knowledge: New Trends in Social Research“ : proceedings of 7th Academos Conference 2020 International Conference: proceedings of 7th Academos Conference 2020 International Conference. Bologna: Filodiritto Publisher, 2020. ISBN 979-12-80225-00-9, s. 176-184.
- [5] KÁČER, M. 2020. In: Vláda si nemôže robiť zo samospráv slúžku. Tlačí ich do druhého kola testov, platiť sa ošiva. 2020. [online] TREND.sk [cit. 2021-29-05] Dostupné na internete: <<https://www.trend.sk/spravy/vlada-nemoze-robit-samosprav-sluzku-tlaci-ich-druheho-kola-testov-platit-osiva>>
- [6] KLÍMA, K. 2017. Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci. In: ŽOFČINOVÁ, V. 2017. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy - recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, 204 s. ISBN 978-80-8152-543-8.
- [7] KLÍMA, K. 2019. Dělbba moci jako vertikální konkurence státu a územní samosprávy. In: VERNARSKÝ, M., KRÁL, R., MITAL, O., VOLOCHOVÁ, J. 2019. Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní. Recenzovaný zborník vedeckých prác z vedeckého seminára. Košice: UPJŠ, ŠafáriPress, 2019. 258 s. ISBN 978-80-8152-782-1.
- [8] KONEČNÝ, S. 2016. Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor, 2016. 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1.
- [9] KOUDELKA, Z. 2007. Samospráva. Praha : Linde, 2007. 399 s. ISBN 8072016652.
- [10] KUBÁT, M. 2006. Vývoj územní samosprávy v Polsku po roce 1989. Praha : FSV UK, 2006. 24 s. Pražské sociálně vědní studie. Teritoriální řada, TER-003. ISSN 1801-5999.
- [11] LACINA, K. 2004. Evropská veřejná správa. Praha : Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2004. 86 s. ISBN 80-86754-10-3.
- [12] MACHYNIÁK, J. – BRIX, R. 2015. Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989. In: SGEM 2015 : 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26

- Aug - 01 Sept 2015 Albena, Bulgaria : Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I. - Sofia : STEF92 Technology Ltd., 2015. - ISBN 978-619-7105-46-9, S. 227-232.
- [13] MIKUŠ, D. 2020. Participatívny rozpočet ako nástroj občianskej participácie na úrovni krajského mesta Trnava. In: Transformace veřejné správy ve vybraných zemích střední Evropy / Lukáš Valeš, Josef Marcel, Daniel Kovář. - 1. vyd. - České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2020. - ISBN 978-80-7556-068-1, s. 135-144.
- [14] Samosprávy sa oficiálne stanú orgánmi krízového riadenia. 2021. In: Združenie samosprávnych krajov SK8. [online] samospravnekkraje.sk [cit. 2021-29-05] Dostupné na internete: <http://samospravnekkraje.sk/blog/samospr%C3%A1vne-kraje-sa-ofici%C3%A1lne-stan%C3%BA-org%C3%A1nmi-kr%C3%ADzov%C3%A9ho-riadenia>
- [15] SCISKALOVÁ, M. – GONGOL, T. 2006. Základy správneho práva a verejné správy. Karviná : Slezská univerzita v Opavě , 2006, 199 s.
- [16] SCHAKEL, A. 2009. Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. Conference of the European Union Studies Association, 23.-25. Apríl 2009, 46 p., Los Angeles, California.
- [17] ŠVIKRUHA, M. - RICHVALSKÝ, L. 2020. The multi-level dynamics of state governance: decentralization tendencies in European countries [electronic]. In: Public administration 2020 : Proceedings of the 13th international scientific conference : Three decades of challenges, reforms, and uncertain results : three decades of challenges, reforms, and uncertain results. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2020. ISBN 978-80-7560-338-8 (online), s. 126-138.
- [18] ŠVIKRUHA, M. 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: ŠVIKRUHA, M. (ed.) 2018. Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny: (vysokoškolská učebnica). Bratislava: IRIS - Vydavateľstvo a tlač, 2018. ISBN 978-80-8200-031-6, s. 191-217 [print].
- [19] TEJ, J. 2007. Správa a manažment. Prešov : ManaCon, 2007, 232 s. ISBN 987-80-89040-33-9.
- [20] TREISMAN, D. 2007. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. New York: Cambridge University Press, 2007. 348 p. ISBN 978-0-521-69382-0.
- [21] TRELLOVÁ, L. 2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018. 232 s. ISBN 9788081688423.

[22] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 5/97 z 12. novembra 1997.

**Kontakt**

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](mailto:martin.svikruha@ucm.sk)

# POVINNOSTI OBCE PŘI VYHLÁŠENÍ STAVU NOUZE

Hana Vykopalová, Marie Sciskalová

## **Abstrakt:**

Pandemie jako krizový stav zasahující svými důsledky velké množství obyvatel a území. Další mimořádné události vymezující krizové stavy a krizové situace. Povinnosti obce při vyhlášení stavu nouze. Preventivní opatření k řešení krizových situací, sankce a jejich legislativní zakotvení při nedodržování preventivních opatření.

**Klíčová slova:** krizové stavy, krizové situace, stav nouze, pandemie, povinnosti obce, preventivní opatření, sankce

## **Abstract:**

A pandemic as a state of crisis and a state affecting a large number of people and territories. Other extraordinary events defining states of crisis states and crisis situations. Obligations of the municipality when declaring a state of emergency. Preventive procedures for resolving crisis situations, sanctions and their legislative entrenchment in case of non-compliance.

**Key words:** state of crisis, crisis situations, state of emergency, pandemic, obligations of the municipality, preventive principles, sanctions

## **Úvod**

Současná situace pandemie Covid 19 vyvolává celou řadu otázek a diskusí týkající se pojmového zařazení a legislativního ukotvení všech mimořádných událostí jako jsou ekologické a průmyslové havárie a nehody, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty a vnitřní pořádek a bezpečnost, včetně vymezení povinnosti obcí za této situace. Stav nouze je možno chápat jako vysokou míru a intenzitu ohrožení území, obyvatel a dalších hodnot, nevojenského charakteru, který je vyhlášován vládou na určité období a s uvedením důvodů, pro které se tento stav vyhláší. O vyhlášení stavu nouze je informována Poslanecká sněmovna, která může vyhlášení stavu nouze zrušit. S řešením

mimořádných událostí a krizových situací různého rozsahu a charakteru, jako jsou např. živelní pohromy a katastrofy a další mimořádné události vyskytující se ve společnosti, ekologii i v průmyslu, se objevují i další označení, jako je stav nebezpečí a stav ohrožení. Každá z těchto situací je přesně vymezena a jedná se o krizové stavy, jejichž definice obsahuje příslušná legislativa. Současná legislativa České republiky zná čtyři krizové stavy: stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu, které jsou řazeny mezi nevojenské krizové situace a válečný stav, který je jedinou krizovou situací vojenského charakteru.

## 1. Vymezení pojmů krizových stavů a krizové situace

Z pohledu mimořádných událostí a krizových situací je stav nebezpečí jedním z nejnižších krizových stavů, kterým orgány státu reagují na mimořádnou událost. Stav nebezpečí vymezuje zákon 240/2000 Sb. o krizovém řízení a změně některých zákonů, jako *„bezodkladné opatření, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek a životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury“*<sup>1</sup>. *„Stav nebezpečí pro území kraje nebo jeho část vyhláší hejtman kraje, přičemž informuje vládu, MV a sousední dotčené kraje. Stav nebezpečí se zveřejní na úřední desce krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů na území, kde byl stav nebezpečí vyhlášen, zveřejní se v hromadných informačních prostředcích a vyhlásí se ve Sbírce zákonů. Účinnosti nabývá okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví“*<sup>2</sup>.

Dle informací GR HZS byly v minulosti v ČR vyhlášeny krizové stavy nebezpečí z důvodu povodní, sesuvu skalního masivu, poruchy vodního díla, nebezpečné látky, nelegální sklad NL a africký mor prasat <sup>3</sup>).

Z hlediska vymezení krizových stavů z hlediska jejich povahy a závažnosti následuje dle Čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, stav nouze. *„Nouzový stav se vyhláší jako zákon. Vyhlášení, prodloužení a zrušení nouzového stavu se oznamuje dalšími způsoby v místě obvyklými, zejména prostřednictvím hromadných*

---

<sup>1</sup> zákon č. 240/2000 Sb., § 3, odst. 1

<sup>2</sup> zákon č. 240/2000 Sb., § 3, odst. 9

<sup>3</sup> GR HZS [online]. GRHHS: ©2020 [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.hzscr.cz>



informačních prostředků a místního rozhlasu. V případě vyhlášení nouzového stavu mohou být dle krizového zákona č. 240/2000 Sb. na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezena některá práva a svobody<sup>4)</sup>. Nouzovým stavem byly v minulosti povodně, orkán Kirill a nyní Covid 19<sup>5)</sup>.

Stav ohrožení státu dle čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., a válečný stav dle čl. 43 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jsou v pořadí dle závažnosti na nejvyšším stupni významnosti. „Ústava České republiky upravuje možnost vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Podle hodnocení rizik v souvislosti s národní obrannou strategií může nastat situace, která bezprostředně ohrozí svrchovanost, územní celistvost státu nebo jeho demokratické základy a přitom nepůjde o vnější napadení ani o povinnost plnit mezinárodní smluvní závazky. Pro tyto situace je Parlament oprávněn vyhlášovat stav ohrožení státu za shodných podmínek, za kterých se může vyhlášovat válečný stav. Proto se také v ústavním zákoně o obraně České republiky neupravují obligatorní náležitosti vyhlášení, jako je tomu u nouzového stavu, který vyhláší vláda. Parlament může na návrh vlády vyhlásit stav ohrožení státu, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy. K přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů“<sup>6)</sup> a tento stav se vyhláší na neomezenou dobu.

Vzhledem k vývoji nových technologií, které pronikají do všech průmyslových sfér a bankovníctví s přesahem hranic státu, vzniká potřeba ochrany zpracovávaných dat. Reakcí na tuto situaci je zákon o kybernetické bezpečnosti, který zavádí pravidla spolupráce mezi soukromým sektorem a veřejnou správou při předcházení útokům na informační technologie. I tyto kybernetické útoky ohrožují bezpečnost státu. Tento zákon rovněž „umožňuje vyhlásit stav kybernetického nebezpečí v případě, že je ve velkém rozsahu ohrožena bezpečnost informací v informačních systémech nebo sítích elektronických komunikací, a mohly by tím být porušeny zájmy Česka“<sup>7)</sup>.

---

<sup>4</sup>Ministerstvo vnitra České republiky [online]. MVCR: [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/>

<sup>5</sup>GŘ HZS [online]. GŘHZS: ©2020 [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.hzscr.cz>

<sup>6</sup>Epravo.cz [online]. Krizové situace v českém právním řádu. [online]. [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/.15667.html>

<sup>7</sup>ČTK [online]. Stát může vyhlásit stav kybernetického nebezpečí. [online]. [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/>

Krizové řízení rozlišuje také mezi pojmy mimořádná událost a krizová situace. Mimořádná událost je obecně vymezena jako škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy a havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. Krizová situace je potom mimořádná událost, která již není zvládnutelná běžnými postupy, ale musí být použita krizová legislativa a následně je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu anebo válečný stav.

## **2. Povinnosti obce při vyhlášení stavu nouze**

Povinnosti obce při vyhlášení stavu nouze jsou dány legislativou, zákon 239/2000 o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů vymezující povinnosti obcí, obcí s rozšířenou působností a starostů a připravenost správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva. § 16 zákona o IZS ukládá starostovi obce *„zajišťovat varování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím, organizovat v dohodě s velitelem zásahu nebo se starostou obce s rozšířenou působností evakuaci osob z ohroženého území obce, organizovat činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatel obce a je oprávněn vyzvat právnické a fyzické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné pomoci“*.

Zákon 240/2000 Sb. o krizovém řízení v § 18-22 specifikuje připravenost správního obvodu obce s rozšířenou působností a starosty na řešení krizových situací. Za tímto účelem starosta obce:

- a) *„zřizuje a řídí bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností pro území správního obvodu obce s rozšířenou působností,*
- b) *organizuje přípravu správního obvodu obce s rozšířenou působností na krizové situace a podílí se na jejich řešení,*
- c) *schvaluje po projednání v bezpečnostní radě obce s rozšířenou působností krizový plán obce s rozšířenou působností,*
- d) *vyžaduje od hasičského záchranného sboru kraje údaje podle § 15 odst. 3“ .*

V souladu s ustanovením § 13 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů jsou *„Státní orgány a orgány kraje povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce. Státní orgány a orgány*

*kraje poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti. Tuto povinnost mají i obce vůči státním orgánům a orgánům kraje.“*

V oblasti nenadálých okolností, zejména ve stavu nouze, je na místě zdůraznit odpovědnost starosty obce, příp. rady obce za informování veřejnosti o činnosti obce. Šlo by mj. o výkon pravomocí rady obce v obcích, kde se rada obce nevolí a samozřejmě, pokud si je nevyhradilo zastupitelstvo obce, o pravomoci dle ustanovení § 21 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Příp. též ustanovení § 16 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené orgány obce by mohly vyžadovat použití Armády České republiky k záchranným pracím, pokud katastrofu obce došlo k pohromě dle ustanovení § 16 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Důležitou roli by v této svízelné situaci sehrála obecní (městská) policie, v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

### **3. Preventivní opatření k řešení krizových situací**

Krizové situace typu pandemie ve formě výskytu virového nebo infekčního onemocnění bez prostorového omezení zvyšuje rizika nekontrolovaného šíření patogenů a řady jejich mutací, na které postupně u zasažených obyvatel vzniká léková rezistence, jejímž následkem je i zvyšující se úmrtnost. V této situaci mají nezastupitelný význam preventivní opatření, která mají vést ke snížení rizika šíření pandemie. Cílem preventivních opatření je zmírnit nebo odstranit následky krizových situací, což na druhé straně směřuje k omezení některých práv a svobod obyvatel zasaženého území. Dodržování preventivních opatření je ukotveno v příslušné legislativě. Nedodržování povinností vyplývajících z krizové situace upravuje krizový zákon v podobě přestupků fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob. Projednávání těchto přestupků je v kompetenci obecních úřadů s rozšířenou působností. Rovněž ministerstvo zdravotnictví vyhláší mimořádná opatření při epidemiích a nebezpečí jejich vzniku podle § 69, zákona o ochraně veřejného zdraví, kterými stanoví další omezení a povinnosti, jejichž nerespektování a nedodržování rovněž podléhá sankcím ve formě přestupků podle zákona o ochraně veřejného zdraví, které jsou v kompetenci krajských hygienických stanic. Závažné porušení krizových opatření naplňující skutkovou podstatu trestného činu je v kompetenci trestního práva. V úvahu přichází především § 152 trestního zákoníku - šíření nakažlivé lidské nemoci a § 153 trestního zákoníku - šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti. Je třeba zdůraznit, že krizová situace a z ní vyplývající řada omezení,

způsobuje silný stres, kterým jsou postiženy všechny složky obyvatel, neboť jsou významně ovlivněny všechny pracovní i osobní aktivity, společenský život, denní režim a volný pohyb včetně změn v komunikaci a užívání nových komunikačních technologií. Proto je při spáchání některých trestných činů v době vyhlášení nouzového stavu využita vyšší trestní sazba jako přitěžující okolnost, kterou je pandemie Covid 19 jako událost vážně ohrožující život, veřejný pořádek a majetek.

### **Závěr**

V poslední době dochází k výskytu celé řady mimořádných událostí různého charakteru, intenzity a rozsahu, pro které existuje přesné terminologické vymezení. Toto terminologické vymezení plně koresponduje s charakterem řešení mimořádné události a se způsobem zapojení složek integrovaného záchranného systému včetně zapojení příslušné obce při řešení mimořádné události. Zapojení obcí a obcí s rozšířenou působností je specifikováno především v zákoně o krizovém řízení a o integrovaném záchranném systému, ale i prostřednictvím další legislativy související s odpovědností příslušných ministerstev, parlamentu, vlády a státu. Při vyhlášení a dodržování preventivních opatření k řešení krizových situací je obec aktuálním místem z pohledu hodnocení dodržování těchto regulativ. V případech pandemie, kdy dochází ke sledování dodržování preventivních opatření z důvodu kontroly šíření virové nákazy, se obec stává hlavním kritériem pro statistické sledování a pro sledování výskytu všech sankcí, které na území obce vznikají jako důsledek chování při nedodržování vyhlášených preventivních opatření.

### **Literatura**

[1] *Ministerstvo zdravotnictví České republiky* [online]. MZČR: ©2020 [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/>

[2] *GŘ HZS* [online]. GŘHZS: ©2020 [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.hzscr.cz>

[3] *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. MVCR: [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/>

[4] *Epravo.cz* [online]. Krizové situace v českém právním řádu. [online]. [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/.15667.html>

[5] *ČTK* [online]. Stát může vyhlásit stav kybernetického nebezpečí. [online]. [cit. 16.3.2020]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/>

[6] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

[7] Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky

[8] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

[9] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

[10] Zákon č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

[11] Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

[12] Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

[13] zákon č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

## **Kontakt**

**Prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc.**

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava

[hana.vykopalova@fvp.slu.cz](mailto:hana.vykopalova@fvp.slu.cz)

**JUDr. Marie Sciskalová, PhD**

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava

[marie.sciskalova@fvp.slu.cz](mailto:marie.sciskalova@fvp.slu.cz)

# PROBLEMATIKA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI POČAS PANDÉMIE COVID-19

## LONG-TERM CARE DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Lenka Lachytová

### Abstrakt:

Pandémia COVID-19 priniesla zmenu vo všetkých oblastiach života človeka. Toto ochorenie môže postihnúť každého bez rozdielu veku, avšak seniori ako zraniteľná skupina sú vystavení vyššiemu riziku vzniku závažnejších komplikácií spojených s pandémiou COVID-19. Zariadenia dlhodobej starostlivosti v pôsobnosti verejných a neverejných poskytovateľov, reflektujú na túto krízovú situáciu a zvlášť na najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva, ktorých sa to týka. Príspevok akcentuje aj vplyv intervenčných mechanizmov verejnej správy v rámci dlhodobej starostlivosti počas COVID-19 a špecifikuje rôzne personálne problémy s tým súvisiace. Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0595/21 - Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komún.

### Kľúčové slová:

Dlhodobá starostlivosť. Starnutie. Sociálne služby. Pandémia COVID-19. Personálny problém.

### Abstract:

The COVID-19 pandemic has brought a change in all areas of life. The disease can affect anyone regardless of age, but seniors, as a vulnerable group, are at higher risk of developing more serious complications associated with the COVID-19 pandemic. Long-term care facilities under the responsibility of public and non-public providers reflect to this crisis situation and especially the most vulnerable groups of the population concerned. The article also emphasizes the impact of public administration intervention mechanisms in long-term care during COVID-19 and specifies various personnel problems related to it. 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:**

Long-term care. Aging. Social services. COVID-19 pandemic. Personnel problem.

**Úvod**

Často frekventovanou témou, ktorou je potrebné zaoberať sa nielen na Slovensku, ale aj vo väčšine krajín EU je problematika starnutia, ktorá kladie zvýšené nároky na tvorcov sociálnych politík. Tieto demografické zmeny sú spojené nielen so zvyšujúcimi nárokmi v oblasti dlhodobej starostlivosti, ale ovplyvňujú aj samotný dopyt po sociálnych službách.

Súčasná pandémia nás núti nazerať na túto tému ako krízovú, prehodnocujúcu flexibilitu reflexie intervencií verejnej správy a fungovanie jednotlivých systémov v spoločnosti.

Zvyšujúci sa vek dožitia a súčasná pandémia COVID-19 odkryli množstvo problémov na ktoré sa už dlhší časový horizont poukazuje a ktoré sa práve v tomto pandemickom období ešte viac zvýraznili a nutne akcentujú po zmene a riešení, zvlášť pri zvýšenom dopyte po dlhodobej starostlivosti a sociálnych službách.

**1. Problematika starnutia na Slovensku**

Starnutie populácie chápu rôzne štátne aj medzinárodné organizácie ako jeden z najkľúčovejších faktorov a zároveň výziev aktuálneho storočia a mnohé krajiny venujú tomu stále väčšiu pozornosť a snažia sa nájsť účinné riešenia.<sup>1</sup>

Index starnutia zohľadňujúci podiel detí a seniorov v populácii sa významne mení, kým v roku 2009 pripadalo na 100 detí 80 osôb seniorov, v roku 2019 sa tento pomer navýšil na hodnotu 102 (na 100 detí už pripadalo 102 seniorov). V rámci demografických štatistík deti sú osoby do 14 rokov a tvoria predproduktívnu zložku obyvateľstva. Seniori (poproduktívna zložka obyvateľstva) sú ľudia vo veku 65 a viac rokov.<sup>2</sup>

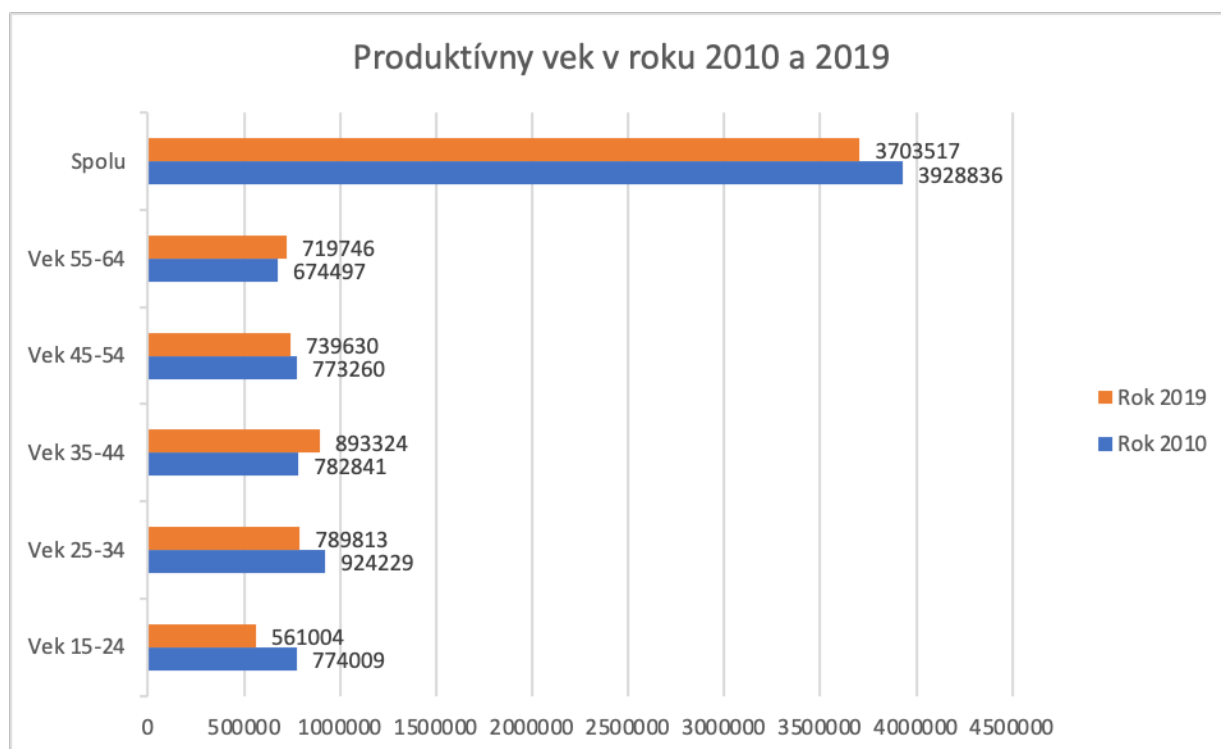
Štatistiky jasne ukazujú, že počet ľudí v poproduktívnom veku sa zvyšuje zatiaľ čo počet ľudí v produktívnom veku sa znižuje, pričom celkový počet obyvateľov v priebehu rokov sa výrazne nemenil, skôr však dochádzalo k znižovaniu počtu ľudí v jednotlivých vekových kategóriách s výnimkou kategórie 35-44 ročných ako zobrazuje Graf 1, kde sa počet zvýšil o 14,11% z 782 841 v roku 2010 na 893 324 v roku 2019 a v kategórii 55-64

<sup>1</sup>ŠILHÁR, K.. *Starnutie obyvateľstva na Slovensku a zmeny na trhu práce*. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://epale.ec.europa.eu/sk/content/starnutie-obyvatelstva-na-slovensku-zmeny-na-trhu-prace>.

<sup>2</sup> ŠÚ SR. 2018. Demografický vývoj SR v roku 2018 v kontexte posledných desiatich rokov. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www7.statistics.sk/wps/wcm/connect/7b1929d9-182b-40b7-add8->

ročných došlo k navýšeniu o 6,70%, z 674 497 v roku 2010 na 719 746 v roku 2019. V ostatných vekových kategóriách produktívneho veku v priebehu 9 rokov dochádza k zníženiu počtu obyvateľov. Najvýraznejšie zníženie o 27,50% bolo v kategórii 15-24 ročných z 774 009 v roku 2010 na 561 004 v roku 2019. V znížení pokračuje aj nasledujúca kategória 25-34 ročných, kde v roku 2010 bolo v tejto skupine 924 229 obyvateľov a v roku 2019 sa počet znížil na 789 813.

Graf 1 Produktívny vek



Zdroj: Spracované podľa Datacube

V súčasnosti je pomer medzi týmito vekovými skupinami na relatívnej dobrej úrovni, avšak je potrebné si uvedomiť, že táto situácia je len dočasná a výrazne sa mení.<sup>3</sup>

Podľa prognóz Eurostatu bude Slovensko starnúť najintenzívnejšie zo všetkých krajín Európskej únie a v priebehu necelých 50 rokov sa Slovensko zmení z jednej z najmladších krajín Európskej únie na jednu z najstarších.<sup>4</sup> Ak si napríklad porovnáme počet ľudí v dôchodkovom veku pred 11 rokmi, teda v roku 2010, s počtom seniorov v roku 2019, tak je

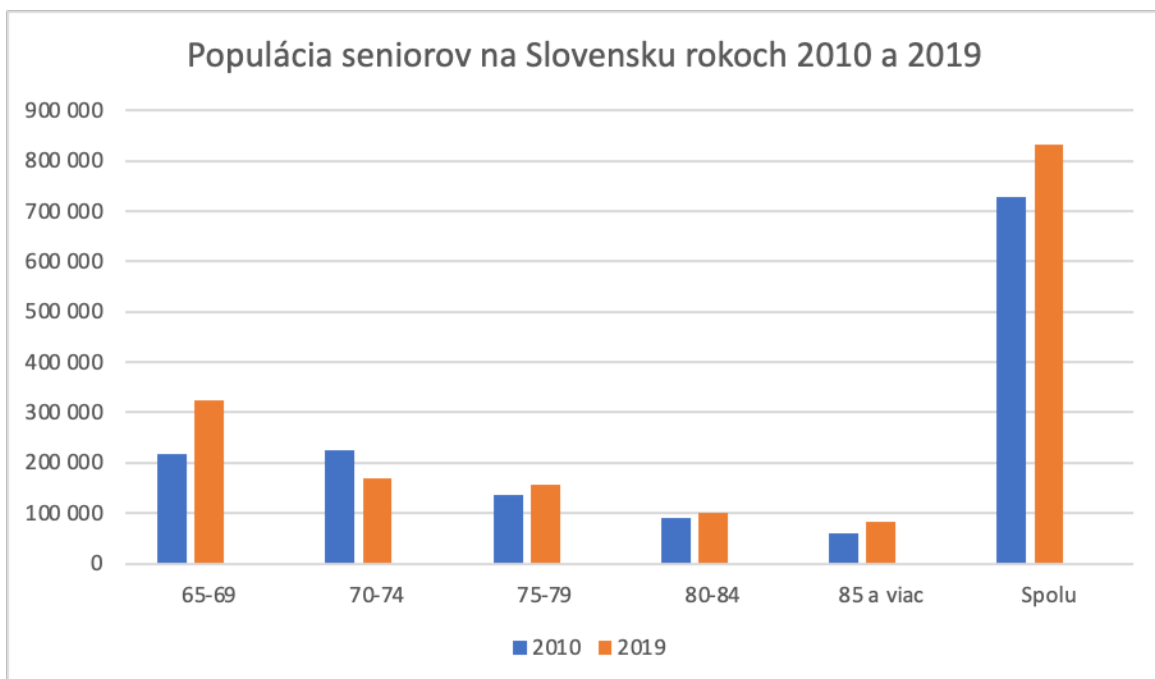
<sup>3</sup> DUVAJA, D., PÉCSYOVÁ, M. Slovenský trh práce počas prichádzajúcich demografických zmien. Bratislava: [online] Ministerstvo financií SR. 2020. [cit.]. Dostupné z: [https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava\\_pecsyova\\_trh\\_prace\\_demo\\_zmeny.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava_pecsyova_trh_prace_demo_zmeny.pdf)

<sup>4</sup> VAŇO, B. *Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. Prognostické práce.* [online] 7, 2015, č. 3. [cit.]. Dostupné z: [http://www.prog.sav.sk/sites/default/files/2018-03/Vano\\_PP3\\_clanok\\_doplenny\\_c\\_4.pdf](http://www.prog.sav.sk/sites/default/files/2018-03/Vano_PP3_clanok_doplenny_c_4.pdf)



zrejme, že sa počet navýšil mimo jednej skupiny veku a to je skupina od 70-74, kde v roku 2010 bolo 225 751 seniorov a v roku 2019 počet klesol na 167 930. Ako je viditeľné aj v Grafe 2 pri ostatných skupinách sa počty zvyšujú. Pri veku 65-69 rokov z 216 203 v roku 2010 počet seniorov sa zvýšil na 324 602 v roku 2019. Obdobne aj ďalšie kategórie veku značia výrazný prírastok. V kategórii od 80-84 sa počet navýšil z 90 732 na 99 705 a v kategórii 85 a viac z 60 046 na 82 392 v roku 2019.

**Graf 2 Populácia seniorov na Slovensku v rokoch 2010 a 2019**



Zdroj: Spracované podľa Datacube

Príprava celej spoločnosti na tento stav nie je nedostatočná. Absentujú zásadné strategické a koncepcné materiály, ktoré by tento vývoj reflektovali a príprava sa odohráva v deklaratórnej rovine. Dôsledky tohto trendu majú najväčší dopad na rezort práce, sociálnych vecí a rodiny a na rezort zdravotníctva. Na nedostatočnú prípravu na blízku budúcnosť však v konečnom dôsledku môže doplatiť celá spoločnosť.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> LÉVYOVÁ, M. a kol. STRATÉGIA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI: Analýza nedostatkov súčasného systému komplexného sociálneho zabezpečenia osôb a zdravotnej starostlivosti osôb spadajúcich do systému dlhodobej starostlivosti + návrhy na riešenie identifikovaných problémových oblastí. 2019. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/2020/jul/1\\_P0178\\_PP1\\_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20so](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/2020/jul/1_P0178_PP1_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20so)

## 1.1 Sociálne služby

Vyššie spomenutá problematika starnutia ako bolo viditeľné aj v grafickom znázornení sa týka všetkých vekových kategórií, avšak pri problematike seniorov a jej prognózach by spoločnosť mala tomuto prispôbiť aj iné oblasti života osobitnými programami zameranými na podporu sociálnej integrácie ľudí vo vyššom veku, programami zameranými na zvyšovanie povedomia o potrebách tejto generácie a na jej ochranu pred nežiadúcimi spoločenskými javmi. Tieto programy by mali byť rozpracované až na lokálnu úroveň, keďže individuálne prežívanie jednotlivca sa vždy deje na konkrétnom mieste.<sup>6</sup> Starnutie je nezvratný jav vyvolávajúci množstvo otázok a nových výziev, medzi ktoré patrí aj to, ako zabezpečiť kvalitu, udržateľnosť a dostupnosť sociálnych služieb.

Praktická realizácia verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Napĺňanie tejto úlohy je však pre obce a mestá mimoriadne komplikované ako z pohľadu nákladov, ľudských kapacít, rastúceho dopytu tak aj kvality poskytovaných služieb.<sup>7</sup>

Jedna z národných priorít rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020<sup>8</sup> hovorí o zabezpečení dostupnosti sociálnych služieb v súlade s potrebami komunity. Priorita reflektovala aj na skutočnosť starnutia populácie a predpokladaného nárastu počtu starších osôb odkázaných na dlhodobú sociálno-zdravotnú starostlivosť a na potrebu jej organizovania a poskytovania dostupným a finančne udržateľným spôsobom.

Nasledujúci Graf 3 poukazuje na vývoj počtu prijímateľov v jednotlivých zariadeniach ako sú domov sociálnych služieb, zariadenia pre seniorov, špecializované zariadenia, denné

---

cialneho%20zabezpecenia%20osob%20a%20zdravotnej%20starostlivosti%20osob%20spadajucich%20do%20systemu%20dlhodober%20starostlivosti.pdf

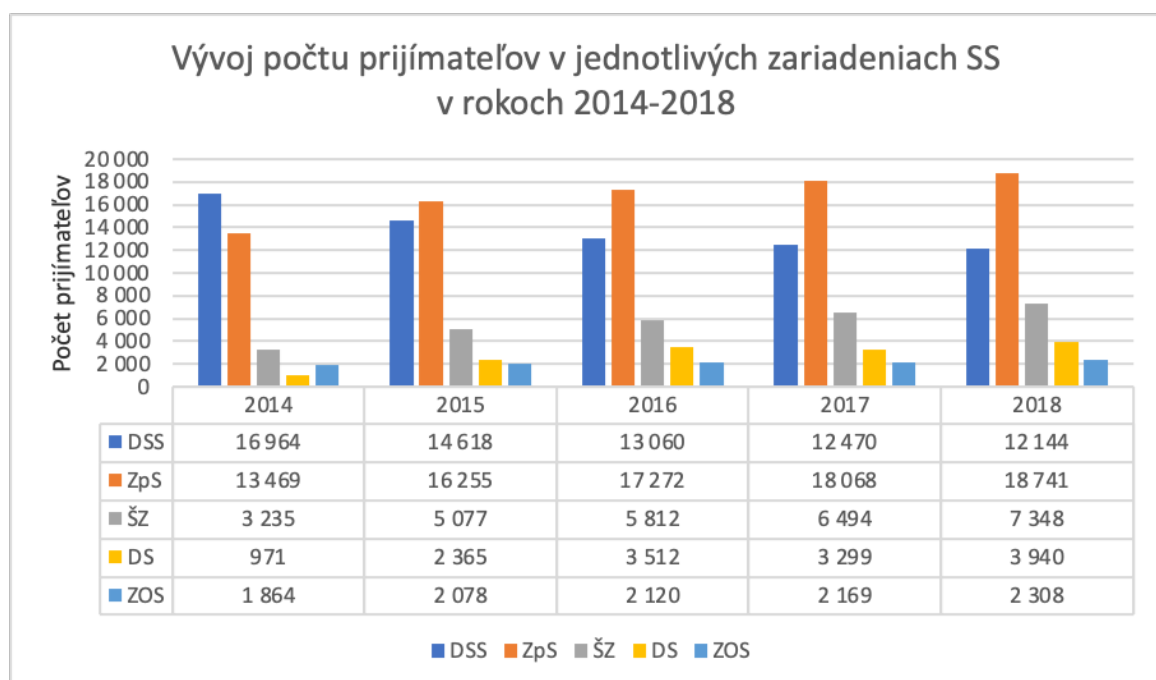
<sup>6</sup> LÉVYOVÁ, M. a kol. STRATÉGIA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI: *Analýza nedostatkov súčasného systému komplexného sociálneho zabezpečenia osôb a zdravotnej starostlivosti osôb spadajúcich do systému dlhodober starostlivosti + návrhy na riešenie identifikovaných problémových oblastí*. 2019. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/2020/jul/1\\_P0178\\_PP1\\_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20socialneho%20zabezpecenia%20osob%20a%20zdravotnej%20starostlivosti%20osob%20spadajucich%20do%20systemu%20dlhodober%20starostlivosti.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/2020/jul/1_P0178_PP1_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20socialneho%20zabezpecenia%20osob%20a%20zdravotnej%20starostlivosti%20osob%20spadajucich%20do%20systemu%20dlhodober%20starostlivosti.pdf)

<sup>7</sup> NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Správa o výsledku kontroly domácej opatrovateľskej služby*. [online]. Bratislava: NKÚ, 2020. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1407476/Spr%C3%A1va+o+v%C3%BDsledku+kontroly+Opatrovate%C4%BESk%C3%A1+slu%C5%BEba.pdf/470c73f6-a795-4afe-990f-c7ff1c106287>

<sup>8</sup> Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>

stacionárne a zariadenia opatrovateľskej služby v rokoch 2014-2018. Nárast klientely bol zaznamenaný vo všetkých druhoch zariadení, s výnimkou domova sociálnych služieb, kde dochádzalo k systematickému postupnému medziročnému poklesu, s celkových rozdielom medzi rokmi 2014 - 2018 o 28,5 %. K najvýraznejšiemu nárastu klientely v sledovanom období došlo v dennom stacionári (o 406 %) a v špecializovanom zariadení (o 227 %). Pokles klientely v domove sociálnych služieb bol kompenzovaný jej nárastom v zariadení pre seniorov či v špecializovanom zariadení. Vzťahovanie poklesu služieb poskytovaných v domove sociálnych služieb k nárastu počtu špecializovaných zariadení sa zvykne interpretovať skôr legislatívnou (zmena právnych podmienok pre domovy sociálnych služieb), než transformačnou logikou (snaha o zmenu kultúry poskytovania sociálnych služieb).<sup>9</sup>

Graf 3 Vývoj počtu prijímateľov v jednotlivých zariadeniach SS v rokoch 2014-2018



Zdroj: Spracované podľa: Repková, K. Plnenie národných priorít rozvoja SS v rokoch 2015-2020. Analýza.

Pri kontrolnej činnosti vyšších územných celkom u poskytovateľov sociálnych služieb, vykonanej z úrovne útvaru hlavného kontrolóra a tiež zamestnancami sociálneho odboru sa zistilo, že vo väčšine prípadov zariadenia pre seniorov svojou kapacitou nepostačovali pre potreby regionálneho obvodu. Tiež každoročne rástol počet nevybavených žiadostí fyzických

<sup>9</sup> REPKOVÁ, K. *Plnenie národných priorít rozvoja SS v rokoch 2015-2020. Analýza*. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.plnenie\\_nar\\_priorit\\_rozvoja\\_soc\\_sluzieb\\_analyza\\_repkova\\_2020.pdf](https://www.plnenie_nar_priorit_rozvoja_soc_sluzieb_analyza_repkova_2020.pdf)

osôb o uzatvorenie zmluvy na poskytovanie sociálnej služby čakaťov.<sup>10</sup> Graf 4 ilustruje kapacitu, obsadenosť a počet čakaťov v zariadeniach pre seniorov poskytovaných verejným poskytovateľom. Z grafu je viditeľné, že ponuka je síce vyššia ako dopyt, avšak ak sa pozrieme na počet čakaťov, zistíme, že kapacita zariadení dostatočná nie je.

**Graf 4 Kapacita, obsadenosť a počet čakaťov v zariadeniach pre seniorov poskytovaných verejným poskytovateľom**



Zdroj: Spracované podľa NKÚ, 2018, Záverečná správa

Rozširujúca sa pandémia spôsobuje veľké problémy pri poskytovaní sociálnych služieb. Mnoho krajín OECD podniká kroky na zmiernenie dopadu COVID-19 na starších ľuďoch aj na pracovníkov dlhodobej starostlivosti.<sup>11</sup> Aj poskytovatelia sociálnych služieb na Slovensku prijímajú opatrenia na účinné riešenie prevencie, podpory a obmedzovania prepuknutia COVID-19. Tieto opatrenia sú ešte dôležitejšie vzhľadom na povahu poskytovania sociálnych služieb, ktoré majú poskytovať starostlivosť, podporu a zdravotné služby ľuďom, ktorí môžu byť oveľa viac ohrození COVID-19 ako bežná populácia.<sup>12</sup> Povinnosťou každého poskytovateľa sociálnej služby na Slovensku je preto plniť podmienky kvality poskytovanej sociálnej služby, v rámci ktorých je povinný vypracovať postupy

<sup>10</sup> NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Sociálne služby pre seniorov – záverečná správa 2018*. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>

<sup>11</sup> OECD. 2020a. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Workforce and safety in long-term care during the COVID-19 pandemic. [online] [cit.]. Dostupná z: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/workforce-and-safety-in-long-term-care-during-the-covid-19-pandemic-43fe5d50/>

<sup>12</sup> Odporúčania pre krízovú situáciu v zariadeniach sociálnych služieb. 2020. [online] [cit.]. Dostupná z: <https://www.komisarprezdravnepostihnutych.sk/Domov/Oznamy/Odporucania-pre-krizovu-situaciu-v-zariadeniach-so>

a pravidlá riešenia krízových situácií. Túto povinnosť upravuje § 9 ods. 8 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách, kde je poskytovateľ sociálnej služby povinný plniť podmienky kvality, v rámci ktorých je povinný vypracovať postupy a pravidlá riešenia krízových situácií v súlade s prílohou č. 2 písm. A. Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v súčasnej situácii určuje poskytovateľovi sociálnej služby, ktorý má prevádzku sociálnych služieb povinnosť vypracovať postupy, pravidlá a podmienky riešenia krízovej situácie spôsobenej pandémiou ako aj povinnosť informovať o týchto postupoch a pravidlách zamestnancov a prijímateľov sociálnych služieb v zmysle § 9 ods. 9 zákona. Zároveň ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky určuje povinnosť zverejniť informáciu o tom, že postupy sú spracované. Poskytovateľ sociálnej služby je povinný na vyžiadanie ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky predložiť ku kontrole úplné znenie týchto postupov ako aj ich príloh. Týmto ministerstvo sleduje zabezpečenie pripravenosti poskytovateľa sociálnej služby na výskyt ochorenia COVID-19 v zariadení sociálnych služieb a zabezpečenie informovanosti zamestnancov, prijímateľov sociálnej služby, ich rodinných príslušníkov a ostatné osoby o opatreniach prijatých na predchádzanie vzniku krízovej situácii a o opatreniach na riešenie krízovej situácie ako aj o povinnostiach jednotlivých osôb v súvislosti s týmito opatreniami. Pri tvorbe plánu riešenia krízovej situácie v súvislosti s rizikom výskytu ochorenia COVID-19 v zariadeniach sociálnych služieb je potrebné vychádzať z všeobecne platných právnych predpisov a z platných opatrení Úradu verejného zdravotníctva SR pri ohrození verejného zdravia a/alebo Regionálneho úradu verejného zdravotníctva, z platných Usmernení hlavného hygienika Slovenskej republiky, z platných Usmernení Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstva zdravotníctva SR, z platných odporúčaní ostatných relevantných inštitúcií (napr. WHO, Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím a pod.) ak sú takéto odporúčania oficiálne vydané a z Krízového manažmentu pre pobytové zariadenia sociálnych služieb a zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately počas pandémie COVID-19.<sup>13</sup>

V zariadeniach sociálnych služieb sa obdobne ako v iných odvetviach musia implementovať dokumenty, ktoré podpora v efektívnom riešení súčasnej situácie a pomôžu

---

<sup>13</sup> Plán riešenia krízovej situácie v zariadeniach sociálnych služieb 2020. [online] [cit.]. Dostupná z: <https://www.employment.gov.sk/sk/koronavirus-pracovna-socialna-oblast/socialnesluzby/plan-riesenia-krizovej-situacie-subjekty-hospodarskej-mobilizacie.html>

zorientovať sa v riešení nevyhnutných tém, a situácií súvisiacich s prevádzkou zariadení počas pandémie ochorenia COVID-19, testovaním, vakcináciou ako aj s prípadnou karanténou v danom zariadení. Dokumenty zahŕňajú aj odporúčania týkajúce sa základných ľudských práv a slobôd, súvisiace odporúčania, nariadenia a usmernenia štátnych orgánov, prípravu na riešenie situácií v prípade karantény (tzv. krízové plány) a základné odporúčania v prevádzkach pri poskytovaní sociálnych služieb v období aktuálnej pandémie vrátane informačných a inštruktážnych materiálov<sup>14</sup>

### 1.1.1 Dlhodobá starostlivosť a personálna otázka

Súčasťou národnej priority zvyšovania dostupnosti sociálnych služieb sa od roku 2015 stal aj záujem prepojenia systému sociálnych služieb so zdravotnou starostlivosťou poskytovanou odkázaným osobám do systému dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti. V pláne legislatívnych úloh vlády SR na rok 2018 bola uložená Ministerstvu zdravotníctva SR v spolupráci s MPSVR SR úloha pripraviť návrh zákona o dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti, ktorý bude upravovať zriadenie zdravotno-sociálnych zariadení, posudkovú činnosť, ako aj spôsob financovania takejto starostlivosti. Vzhľadom na obsahovú a procesnú náročnosť prípravy spoločného zdravotno-sociálneho zákona o dlhodobej starostlivosti a komplexnosti posúdenia jeho dopadov, rovnako na absenciu hlbších analýz či zberu dát nevyhnutných k tomuto kroku, predmetná úloha nebola v pôvodne plánovanej podobe splnená.<sup>15</sup>

Dlhodobú zdravotnú starostlivosť môžeme detailnejšie vnímať ako dlhodobú sociálno-zdravotnú starostlivosť, poskytujúcu súbor služieb v rezidenčných podmienkach. Táto forma pomoci je často kombinovaná so základnými zdravotníckymi službami akými sú napríklad ošetrovanie rán, manažment bolesti, podávanie liekov, zdravotný monitoring, prevencia, rehabilitácia, prípadne služby paliatívnej starostlivosti. Na tejto starostlivosti sa podieľajú aj verejné, neziskové, prípadne súkromné spoločnosti.<sup>16</sup> Môžeme ju poskytnúť podľa stupňa

---

<sup>14</sup> Odporúčania pre krízovú situáciu v zariadeniach sociálnych služieb. 2020. [online] [cit.]. Dostupná z: <https://www.komisarprezdravotnepostihnutych.sk/Domov/Oznamy/Odporucania-pre-krizovu-situaciu-v-zariadeniach-so>

<sup>15</sup> REPKOVÁ, K. *Plnenie národných priorít rozvoja SS v rokoch 2015-2020. Analýza*. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.plnenie\\_nar\\_priorit\\_rozvoja\\_soc\\_sluzieb\\_analyza\\_repkova\\_2020.pdf](https://www.plnenie_nar_priorit_rozvoja_soc_sluzieb_analyza_repkova_2020.pdf)

<sup>16</sup> LÉVYOVÁ, M. a kol. *STRATÉGIA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI: Analýza nedostatkov súčasného systému komplexného sociálneho zabezpečenia osôb a zdravotnej starostlivosti osôb spadajúcich do systému dlhodobej starostlivosti + návrhy na riešenie identifikovaných problémových oblastí*. 2019. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/2020/jul/1\\_P0178\\_PP1\\_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20socialneho%20zabezpe](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/2020/jul/1_P0178_PP1_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20socialneho%20zabezpe)

obmedzenia aj v domácom prostredí, v komunite alebo v zariadeniach sociálnych služieb. Takéto služby zvyčajne poskytujú formálni alebo neformálni pracovníci, platení alebo neplatení.<sup>17</sup>

Pandémia COVID-19 odhalila množstvo výziev, ktorým čelia zariadenia dlhodobej starostlivosti o seniorov. Výsledky prvých výskumov v začiatkoch pandémie poukazovali, že medzi jedincov s najvyšším rizikom závažných ochorení a úmrtí na COVID-19 patrili osoby staršie ako 60 rokov a osoby so základnými chorobami, ako je hypertenzia, cukrovka a kardiovaskulárne choroby.<sup>18</sup> Odhady naznačujú, že až 50% úmrtí súvisiacich s COVID-19 je v zariadeniach dlhodobej starostlivosti.<sup>19</sup> Skutočné čísla však môžu byť vyššie, pretože veľa obyvateľov LTC nebolo testovaných.<sup>20</sup>

V predchádzajúcich štatistikách sme upriamili pozornosť na zvýšený dopyt po sociálnych službách dlhodobej starostlivosti, ktorý súvisí s zvyšujúcim sa vekom dožitia. Problém tu však nastáva v nedostatku pracovníkov v tejto oblasti, čo upriamuje pozornosť aj na tvorcov politík. Podľa prof. Reutersa P. Ostermana bude do roku 2030 nedostatok platených pracovníkov priamej starostlivosti a taktiež neplatených rodinných opatrovateľov.<sup>21</sup> Z Grafu 5 je viditeľné ako sa v priebehu rokov menili počty zamestnancov, poskytujúcich opatrovateľskú službu. Výrazné zmeny u verejných poskytovateľov nie sú zaznamenané. V roku 2019 u verejného poskytovateľa, došlo k zníženiu zamestnancov poskytujúcich opatrovateľskú službu o 53 v porovnaní s rokom 2018. U neverejného poskytovateľa sú zmeny viditeľnejšie. V roku 2018 sa počet zamestnancov znížil o 984 v porovnaní s rokom 2017 a v roku 2019 bolo o 690 zamestnancov menej ako v roku 2018.

---

[cena%20osob%20a%20zdravotnej%20starostlivosti%20osob%20spadajucich%20do%20systemu%20dlhodobej%20starostlivosti.pdf](#)

<sup>17</sup> International Labor Organisation. Long-Term Care. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/long-term-care/lang--en/index.htm>

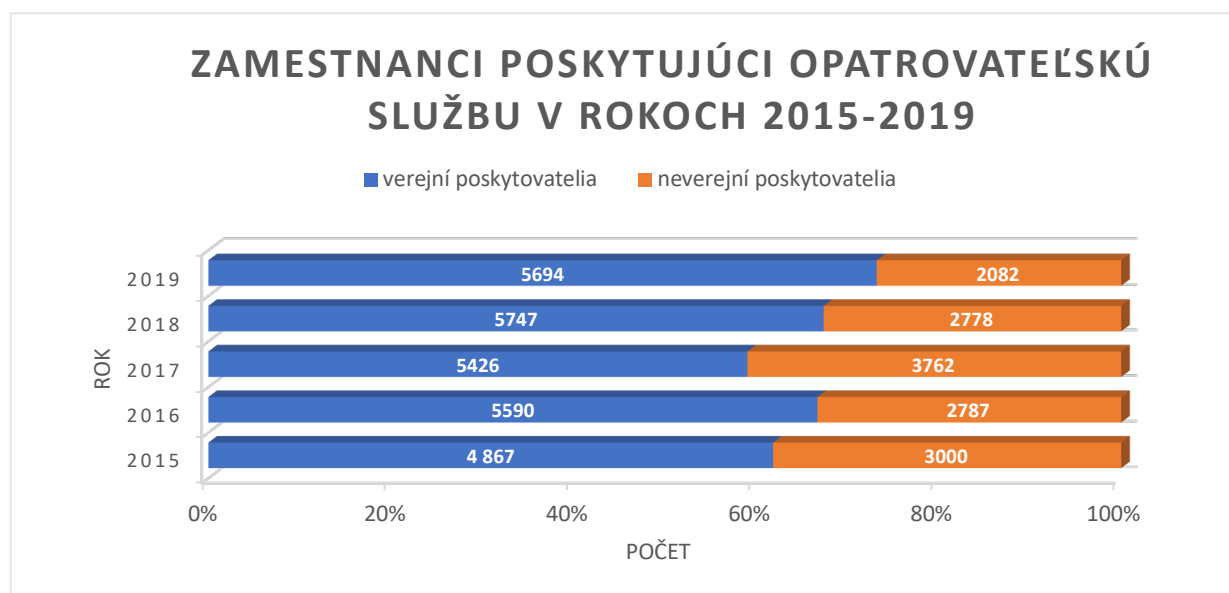
<sup>18</sup> ČERVENÝ, J, M. MIŠÍK AND K. ŠUFLIARSKY. 2021. Hospitalizácie počas pandémie SARS-CoV-2. Komentár o hospitalizáciách v súvislosti s koronavírusovou infekciou. Inštitút zdravotných analýz, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky: Bratislava. 2021

<sup>19</sup> OECD. 2020. Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.oecdilibary.org/sites/92c0ef68en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/92c0ef68en& csp =50980b2bb9059e51e350f213ee338dac&itemIGO=oecd&itemContentType=book>

<sup>20</sup> OECD. 2020a. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Workforce and safety in long-term care during the COVID-19 pandemic. [online] [cit.]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/workforce-and-safety-in-long-term-care-during-the-covid-19-pandemic-43fc5d50/>

<sup>21</sup> SALELA, A. 2017. LTC worker shortage a 'train wreck waiting to happen, expert says. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.mcknights.com/news/ltc-worker-shortage-a-train-wreck-waiting-to-happen-expert-says/>

Graf 5 Počet zamestnancov poskytujúcich opatrovateľskú službu v rokoch 2015-2019



Zdroj: Spracované podľa Lévyová et al. 2019

Mohli by sme hľadať dôvody, prečo sú výsledky v Grafe 6 skoro nemenné alebo prečo majú klesajúcu tendenciu. Zaujímavým je aj zistenie úradov práce sociálnych vecí a rodiny, ktoré sprostredkoval aj hovorca NKÚ, ohľadom evidencie v ktorej bolo v roku 2019 viac ako 2000 uchádzačov o zamestnanie, ktorých vzdelanie by umožňovalo vykonávať opatrovateľskú službu. Ak sa však na to pozrieme z ekonomického hľadiska v roku 2019 zarábali opatrovatelia u verejných poskytovateľov 586 Eur a u neverejných 441 Eur. Tento ekonomický ukazovateľ, by mohol byť jedným z podstatných faktorov nelukratívnosti danej profesie.

### Záver

Výzvy, ktorým čelia zariadenia dlhodobej starostlivosti, nie sú nové, ale počas pandémie COVID-19 sa ešte viac prehĺbili. Zariadenia majú nedostatočný počet zamestnancov, nedostatočnú pohotovosť a rôznorodé regulačné problémy. Je potrebné preto akcentovať na zlepšenie kvality a hlavne dostupnosť starostlivosti vo vyššom veku a to aj v prípade tých, ktorí nie sú schopní žiť samostatne. Pandémia COVID-19, nás núti bližšie sa pozrieť na deficity v širšom systéme. Práve terajšie svetové pandemické skúsenosti podčiarkujú potrebu veľkých zmien, ktorých víziou by mal byť systém, ktorý podporuje nezávislosť, výber konkrétnej služby, alebo konkrétneho zariadenia, dôstojnosť, autonómiu a súkromie.



## Literatúra

- [1] ČERVENÝ, J. M. MIŠÍK AND K. ŠUFLIARSKY. 2021. Hospitalizácie počas pandémie SARS-CoV-2. Komentár o hospitalizáciách v súvislosti s koronavírusovou infekciou. Inštitút zdravotných analýz, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky: Bratislava. 2021
- [2] DUVAJA, D., PÉCSYOVÁ, M. Slovenský trh práce počas prichádzajúcich demografických zmien. Bratislava: [online] Ministerstvo financií SR. 2020. [cit.]. Dostupné z: [https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava\\_pecsyova\\_trh\\_prace\\_demo\\_zmeny.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/dujava_pecsyova_trh_prace_demo_zmeny.pdf)
- [3] International Labor Organisation. Long-Term Care. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/long-term-care/lang--en/index.htm>
- [4] LÉVYOVÁ, M. a kol. STRATÉGIA DLHODOBEJ STAROSTLIVOSTI: *Analýza nedostatkov súčasného systému komplexného sociálneho zabezpečenia osôb a zdravotnej starostlivosti osôb spadajúcich do systému dlhodobej starostlivosti + návrhy na riešenie identifikovaných problémových oblastí*. 2019. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_n\\_p\\_parti/2020/jul/1\\_P0178\\_PP1\\_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20socialneho%20zabezpecenia%20osob%20a%20zdravotnej%20starostlivosti%20osob%20spadajucich%20do%20systemu%20dlhodobej%20starostlivosti.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_n_p_parti/2020/jul/1_P0178_PP1_Analyza%20nedostatkov%20sucasneho%20systemu%20komplexneho%20socialneho%20zabezpecenia%20osob%20a%20zdravotnej%20starostlivosti%20osob%20spadajucich%20do%20systemu%20dlhodobej%20starostlivosti.pdf)
- [5] NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Sociálne služby pre seniorov – záverečná správa 2018*. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/b8e2a0e2-4a1e-4d0a-8a1a-c1a3a31ce873>
- [6] NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD. *Správa o výsledku kontroly domácej opatrovateľskej služby*. [online]. Bratislava: NKÚ, 2020. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1407476/Spr%C3%A1va+o+v%C3%BDsledku+kontroly+Opatrovate%C4%BESk%C3%A1+slu%C5%BEba.pdf/470c73f6-a795-4afe-990f-c7ff1c106287>
- [7] Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>
- [8] Odporúčania pre krízovú situáciu v zariadeniach sociálnych služieb. 2020. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.komisarprezdravotnepostihnutych.sk/Domov/Oznamy/Odporucania-pre-krizovu-situaciu-v-zariadeniach-so>

- [9] OECD. 2020. Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly. [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.oecdilibrary.org/sites/92c0ef68en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/92c0ef68en&\\_csp\\_=50980b2bb9059e51e350f213ee338dac&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecdilibrary.org/sites/92c0ef68en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/92c0ef68en&_csp_=50980b2bb9059e51e350f213ee338dac&itemIGO=oecd&itemContentType=book)
- [10] OECD. 2020a. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Workforce and safety in long-term care during the COVID-19 pandemic. [online] [cit.]. Dostupná z: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/workforce-and-safety-in-long-term-care-during-the-covid-19-pandemic-43fc5d50/>
- [11] Plán riešenia krízovej situácie v zariadeniach sociálnych služieb 2020. [online] [cit.]. Dostupná z: <https://www.employment.gov.sk/sk/koronavirus-pracovna-socialna-oblast/socialnesluzby/plan-riesenia-krizovej-situacie-subjekty-hospodarskej-mobilizacie.html>
- [13] REPKOVÁ, K. *Plnenie národných priorít rozvoja SS v rokoch 2015-2020. Analýza.* [online] [cit.]. Dostupné z: [https://www.plnenie\\_nar\\_priorit\\_rozvoja\\_soc\\_sluzieb\\_analyza\\_repkova\\_2020.pdf](https://www.plnenie_nar_priorit_rozvoja_soc_sluzieb_analyza_repkova_2020.pdf)
- [14] ŠILHÁR, K.. *Starnutie obyvateľstva na Slovensku a zmeny na trhu práce.* [online] [cit.]. Dostupné z: <https://epale.ec.europa.eu/sk/content/starnutie-obyvateľstva-na-slovensku-zmeny-na-trhu-prace>.
- [15] ŠÚ SR. 2018. Demografický vývoj SR v roku 2018 v kontexte posledných desiatich rokov. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www7.statistics.sk/wps/wcm/connect/7b1929d9-182b-40b7-add8->
- [17] SALELA, A. 2017. LTC worker shortage a ‘train wreck waiting to happen, expert says. [online] [cit.]. Dostupné z: <https://www.mcknights.com/news/ltc-worker-shortage-a-train-wreck-waiting-to-happen-expert-says/>
- [18] VAŇO, B. *Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. Prognostické práce.* [online] 7, 2015, č. 3. [cit.]. Dostupné z: [http://www.prog.sav.sk/sites/default/files/2018-03/Vano\\_PP3\\_clanok\\_doplнены\\_c\\_4.pdf](http://www.prog.sav.sk/sites/default/files/2018-03/Vano_PP3_clanok_doplнены_c_4.pdf)

## Kontakt

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66

040 11 Košice

Slovensko

[lenka.lachytova@upjs.sk](mailto:lenka.lachytova@upjs.sk)

# NOVÁ DOBA PŘINÁŠÍ NOVÉ POHLEDY, A TO NEJEN NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVU

**Anna Václavíková**

## **Abstrakt:**

Cílem příspěvku je poukázat na nutnost reformy trhu práce a modernizaci postupu správy a řízení, plného využití potenciálu technologické revoluce, na nutnost provést rozsáhlé změny našich struktur trhu práce a zvýšit zaměstnatelnost a flexibilitu obyvatel.

## **Klíčová slova:**

Územní samospráva, reforma, trh práce, školství, vzdělání

## **Abstract:**

The aim of the paper is to point out the need for labour market reform and modernisation of the governance process, full use of the potential of the technological revolution, the need to make extensive changes to our labour market structures and increase the employability and flexibility of the population.

## **Keywords:**

Territorial self-government, reform, labour market, education

## **Motto:**

*„Jednou vás nebude živit výroba aut, ale kvalita vašich univerzit“ ekonom Thomas Piketty (HN 22. 3. 2021).*

## **Úvod**

Během následujících 20 let zanikne nebo se výrazně změní přes 45 % pracovních pozic v Česku, uvedla ve své každoroční zprávě Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Podle odborníků z různých oborů a odvětví je potřeba začít okamžitě reformovat školství, a to nejen vysoké, ale i střední a učňovské a připravit tak následující generace na zásadní proměnu pracovního trhu. To znamená, že jednou z hlavních priorit vzdělávacího

systemu na všech jeho stupních se musí stát odstranění nesouladu mezi nabídkou odborných znalostí a související poptávkou. Je také potřeba zvýšit prestiž práce, a to natolik, aby člověk neměl pocit, že není oceněn a doceněn, ale aby jeho práce měla takovou hodnotu, jako má v západních ekonomikách.

### **Česko v Evropské unii**

K hospodářskému vzestupu Česka i ostatních zemí Visegrádské čtyřky výrazně přispělo členství v Evropské unii, na tom se shodli na řadě svých jednání v Bruselu odborníci ze zemí EU.

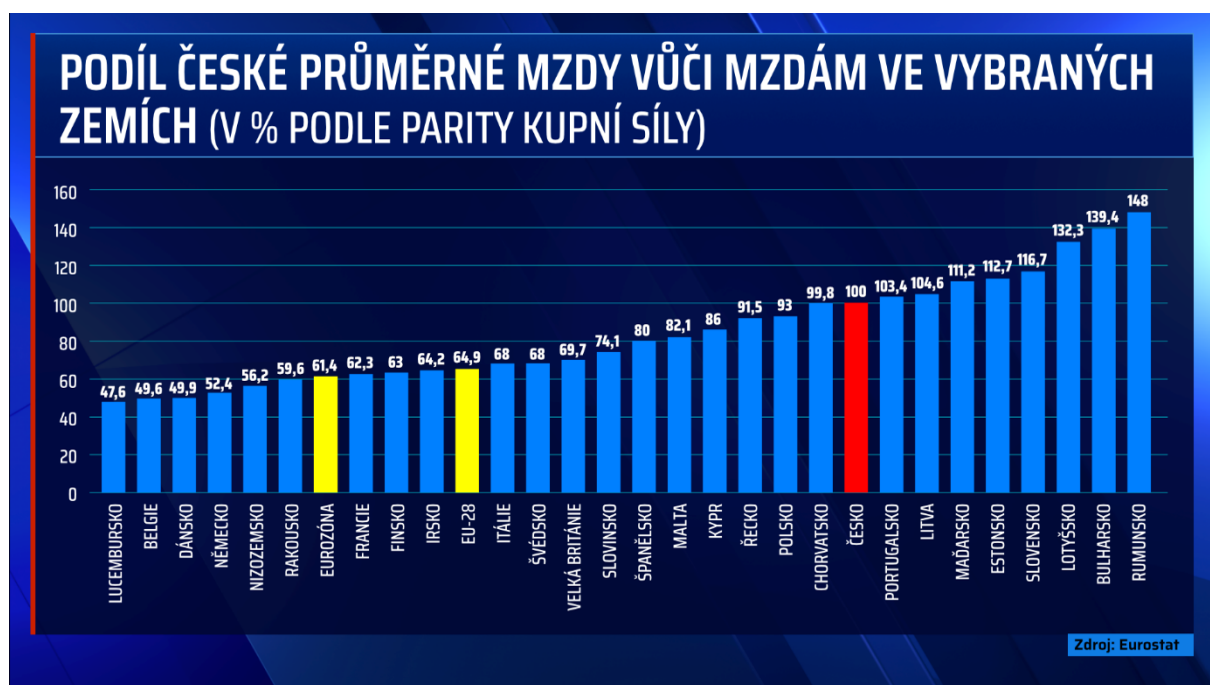
Češi, Slováci, Poláci a Maďaři těží hlavně z faktu, že jejich firmy mohou v rámci společného evropského trhu vyvážet do celé Unie. K růstu ekonomiky ale přispívají i peníze, které tyto země dostávají z evropských fondů. O to více se jeví potřebnost společného systému financování některých veřejných statků, jako je právě školství a věda.

V návrhu nového evropského rozpočtu, který platí nově na období let 2021 až 2027, chce proto Evropská komise prostředky vyhrazené na stavbu např. dálnic a další infrastruktury omezit. To se ale nelíbí českému premiérovi, který požaduje, aby Česko mohlo dominantní část evropských dotací využít na stavbu silnic či dálnic. Evropská komise zastává nyní názor, že Česko za tímto účelem už dostalo peněz dost a je jen jeho chybou, že je nedokázalo využít stejně efektivně, jako například Polsko. Názory řady českých i evropských ekonomů jsou však zcela odlišné, hospodářskou budoucnost Česka více spojují s úrovní jeho vzdělávací politiky, vysokého školství a odborníků a profesionálů než pouze s tím, jak vypadají naše komunikace.

Podle Bruselu by Češi měli většinu dotací raději použít na modernizaci ekonomiky, státní správy, například prostřednictvím velkých investic do vědy a výzkumu a jejich propojení s výrobou. To má Česku pomoci, aby se z pozice pověstné "montovny" posunulo směrem k nejrozvinutějším zemím v Evropské unii. Dnes řada českých firem často slouží, bohužel, jen jako subdodavatelé, a to především pro německé společnosti. A teprve ty pak finalizují koncový výrobek, který pak, zcela pochopitelně, prodávají s velkou marží. I kvůli tomu jsou české mzdy mnohem nižší než německé. Bývalý viceguvernér České národní banky Mojmir Hampl v jednom ze svých vyjádření zdůrazňuje, že nelze srovnávat produktivitu práce na mikroekonomické úrovni a vysvětluje: „*Pokud budeme mít v hospodářství jen několik firem, které mají produktivitu práce srovnatelnou s Německem, nikdy nedosáhneme*

německých mezd v celé zemi. Mzdovou úroveň ovlivňuje produktivita na makroekonomické úrovni,“ Jinými slovy, chceme-li německé mzdy, musí se česká produktivita práce vyrovnat německé v takovém počtu firem, aby to dokázalo tlačit vzhůru výděly i v dalších sektorech ekonomiky. A dále dodává: „Čím produktivnější, vzdělanější zaměstnance máme, tím víc jim musíme platit, aby vám například neodešli ke konkurenci. Čím větší počet produktivnějších zaměstnanců, tím většímu počtu firem porostou mzdy,“ vysvětlil Hampl.<sup>1</sup>

Tab. č. 1 Podíl české průměrné mzdy vůči mzdám ve vybraných zemích



Zdroj: Eurostat [online]. Brusel:2019. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly_labour_costs)

„V zemích, jako je Česko, musí vzrůst platy,“ také tvrdí světově proslulý ekonom Thomas Piketty. Aby to bylo možné, je třeba ekonomiku podstatně změnit a od montoven odejít. „Je nutné investovat mnohem více do lidí a do inovací,“ nabádá francouzský ekonom. A vyzývá, aby na to Česko použilo peníze, které dostává ze společného evropského rozpočtu. I ten by se podle něj měl zvýšit.<sup>2</sup> Česká produktivita práce dosahuje zhruba tří čtvrtin průměru Evropské unie. Podle aktuálních údajů Eurostatu je totiž průměrná produktivita práce

<sup>1</sup>Vláda.cz [online]. Praha: Iprima.cz. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/upracovani-ale-malo-produktivni-cesi-proc-vydelavame-jen-polovinu-toho-co-nemci-20297>

<sup>2</sup> Hospodářské noviny, 22. 3. 2021, s.1n.

(vyjádřena jako HDP na jednoho zaměstnaného) v České republice, oproti např. našemu západnímu sousedu Německu, zhruba poloviční. Zatímco u nás se pohybuje v rozmezí od méně než 35tisíc do 60 tisíc eur ročně, u našich západních sousedů jde nejčastěji o interval od 60 tisíc do 90 tisíc eur. Česko také zaostává za průměrem celé EU, který činí 66 800 eur.<sup>3</sup>

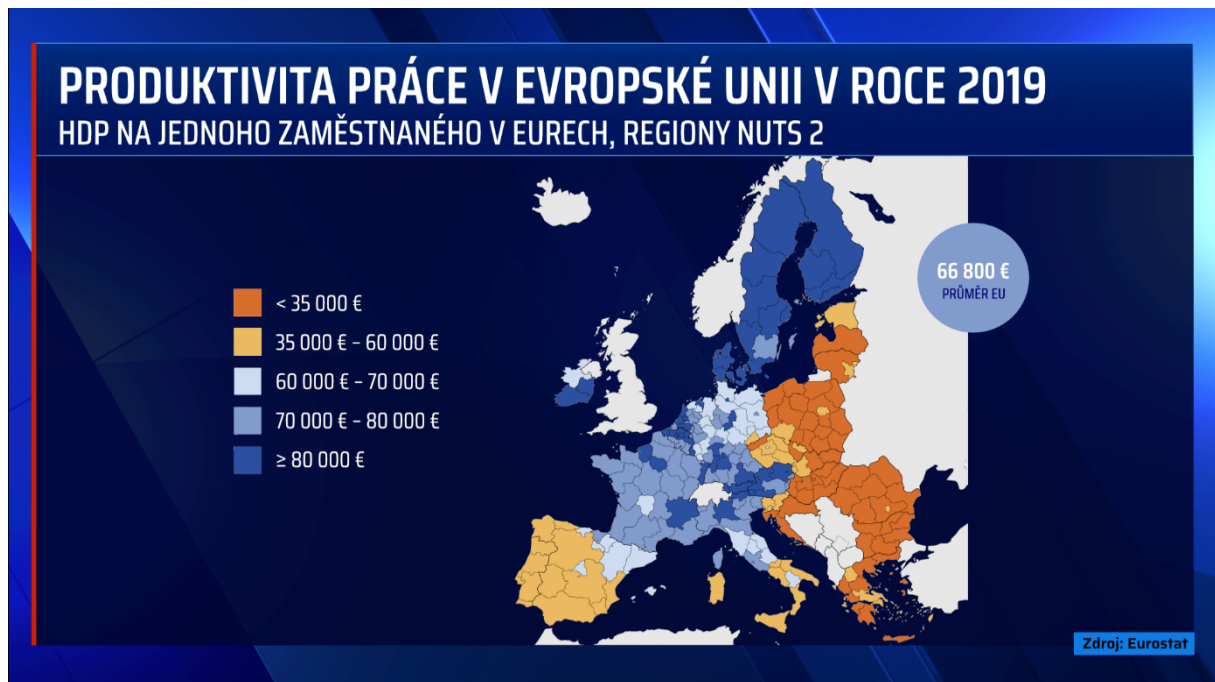
Nízká produktivita práce je podle odborníků hlavní příčinou mzdového zaostávání Česka za západními zeměmi. Tuzemská ekonomika se opírá o lacinou pracovní sílu, která tvoří relativně nízkou přidanou hodnotu. A laciná pracovní síla rovná se pracovní síla s nízkou či nedostatečnou kvalifikací. Celé této situaci nahrává vlastnická struktura českého hospodářství. Potvrzují to i ekonomové. Podle Štěpána Křečka je při hledání příčin současného stavu nutné vzít v potaz právě vlastnickou strukturu české ekonomiky. *„Zaměření na nízkou přidanou hodnotu v naší ekonomice je do určité míry dáno tím, že ekonomiku nemáme ve vlastních rukou, nýbrž ji z podstatné části vlastní cizinci. Ti mají malou motivaci provádět inovace v naší zemi, spíše je u nás zavádějí se zpožděním a přesouvají k nám méně lukrativní činnosti, které by na Západě, vzhledem k vyšší mzdové úrovni, nebyly rentabilní,“* uvedl pro CNN Prima NEWS.<sup>4</sup> Prioritou se musí stát zvýšení produktivity práce, za pomoci mj. kvalifikované pracovní síly, a toto zvýšení se musí přímo úměrně odrazit ve výši příjmů. (viz tab. č. 2)

---

<sup>3</sup> Eurostat [online]. Brusel:2019. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly_labour_costs)

<sup>4</sup> Vláda.cz [online].Praha: Iprima.cz. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/upracovani-ale-malo-produktivni-cesi-proc-vydelavame-jen-polovinu-toho-co-nemci-20297>

Tab.č.2 Produktivita práce v zemích EU v roce 2019



Zdroj: Eurostat [online]. Brusel:2019. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly_labour_costs)

Řada odborníků poukazuje na jednu velmi důležitou skutečnost, a to, že česká ekonomika nemá stále vybudované solidní zázemí pro spolupráci firem a univerzit. Přitom právě univerzity, tedy akademická půda, mají pro firmy mnoho nápadů a inovací, mají obrovský rozvojový potenciál, ale také schopnosti přenášet svoje poznatky do praxe. Mnoho firem nemá dostatek finančních prostředků na „nákup“ kvalitních odborníků z praxe, je proto pro ně velmi výhodné tyto možnosti nahradit spolupráci s univerzitami. Můžeme zde pozorovat jakousi reciprocitu, která se odrazí na trhu, firmy mohou získat nové poznatky a akademická sféra má možnost si své nové technologie ověřit v praxi a získat pro své další nové postupy a kroky finance. <sup>5</sup> Úřad vlády přitom vypracoval analýzu<sup>6</sup>, která ukazuje, že nejvyšší přínos k růstu ekonomiky mají ty dotace, které Česko směřuje do lidí, především do zvyšování jejich kvalifikace. Vláda ale chce část těchto peněz, jak již bylo zmíněno,

<sup>5</sup>Vacková, H. Univerzity chtějí do praxe, firmy ale škrtaří rozpočty. Ekonom, č. 20, 13. 5. 2021, s.10 n.

<sup>6</sup> Vláda.cz [online]. Praha:2019. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/Dopad-ESI-fondu-na-hospodarstvi-CR.pdf>



přesunout na infrastrukturu. <sup>7</sup> „*Ekonomická budoucnost Česka bude méně záviset na stavu jeho dálnic a více na stavu jeho univerzit,*“ prohlásil ředitel CEPS Daniel Gros (Centre for European Policy Studies) (CEPS).<sup>8</sup>

Jedním z hlavních důvodů současné podoby české ekonomiky je zanedbané školství. „*Pokud zahraniční investor hledá vysoce kvalifikovanou pracovní sílu, nevybere si Česko. Důvod je jasný, vhodnou pracovní sílu tady bude hledat velmi těžko,*“ říká David Marek, hlavní ekonom

společnosti Deloitte.<sup>9</sup> Podle odborníků je potřeba začít okamžitě reformovat školství a připravit tak následující generace na zásadní proměnu pracovního trhu, **posilovat vazby mezi systémy veřejného školství, podniky a společnostmi.**

Jak situace vypadá ve skutečnosti? Celkově se na rozpočtech českých VŠ, je potřeba doplnit, že se jedná zejména o VŠ zaměřené technicky a technologicky, podílejí peníze z podniků jen zhruba z 5%. U našeho západního souseda v Německu je to ale 14%, přičemž v průměru v Evropské unii je to asi 7%.

Klíčovým strategickým nástrojem zajištění úspěchu v domácí i světové ekonomice je lidský kapitál. Společnosti musí reformovat trh práce a modernizovat postupy správy a řízení, plně využít potenciálu technologické revoluce, musí být provedeny rozsáhlé změny našich struktur trhu práce, je potřeba zvýšit zaměstnatelnost a flexibilitu pracovních sil. Společnost musí řešit ještě jeden, a ne právě zanedbatelný problém, a to je demografická situace a vývoj. Nebudou-li přijata naléhavá opatření, naši stárnoucí společnost budou neudržitelně zatěžovat důchodové a zdravotní systémy a systémy sociálního zabezpečení a ohrozí naši hospodářskou konkurenceschopnost. Prioritní opatření musí zahrnovat zvýšení podílu žen na trhu práce, usnadnění sladění pracovního a soukromého života, změnu přístupu k odchodu do důchodu tak, aby byl považován za právo, a nikoli za povinnost.

---

<sup>7</sup><https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=https%3A%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fevropske-zalezitosti%2Fanalyzy-eu%2Fdopad-esi-fondu-na-hospodarstvi-cr.pdf>

<sup>8</sup> Ondřej Houska, Hospodářské noviny 2.10.2019.

<sup>9</sup>Houska, O. Česko má na to, aby zbohatlo. HN 22. 3. 2021, s. 1, s.4-5

Hlavní ekonom BHS (BH Securities a.s.<sup>10</sup> Štěpán Křeček<sup>11</sup> nastínil, jak bude změna vypadat. „Cena práce v České republice naroste a technologický pokrok zvýší efektivitu nového strojního vybavení. V důsledku toho se budou rušit nekvalifikované pracovní pozice, které nahradí stroje nebo levnější pracovníci mimo Evropu.“ Mimo jiné také zdůraznil, že to bude vyžadovat neodkladný posun našeho hospodářství směrem ke znalostní ekonomice. Dle jeho názoru zaostávání je zapříčiněno tím, že je česká ekonomika orientovaná na práci s nízkou přidanou hodnotou. Může za to přílišné zastoupení zastaralého, nmoderního a tím také neefektivního průmyslu. A to se musí v budoucnu změnit. Technologický pokrok vede k vyšší poptávce po určitých kvalifikacích i dalších změnách jejich obsahu. Pokud nabídka kvalifikovaných osob nepředchází rychle rostoucím technologickým nárokům, pak tento rozpor ve svém důsledku vede k tomu, že lidé vykonávají práci méně kvalifikovanou za nízké mzdové ohodnocení a prohlubuje se tím nadále i sociální nerovnost a nespokojenost.

Další vývoj bude znamenat, podle úvahy již zmíněného ekonoma Štěpána Křečka, že se stále více bude prosazovat sektor služeb a pravděpodobně **vzroste i význam veřejného sektoru**. V důsledku toho bude upadat nejen význam zemědělství, ale i průmyslu. „Je proto nutné reformovat školství a připravit další generace na zásadní proměnu pracovního trhu. Zároveň se budeme muset zaměřit na celoživotní vzdělávání, které umožní lidem získávat nové kvalifikace i ve vyšším věku,“ dodává dále hlavní ekonom BHS Štěpán Křeček.

Stěží lze odhadnout, jaké nové profese budou žádané za následujících 20 let. Je však zřejmé, že díky nové technice bude zapotřebí stále menšího počtu lidí na vyprodukování stejného množství potravin a spotřebního zboží. Stále více lidí se tedy bude muset uplatnit ve službách nebo veřejném sektoru. **Část populace možná také nikdy nenastoupí na pracovní trh**. V důsledku toho se, „...zvýší závislost lidí na sociálních systémech či různých formách nepodmíněných příjmů,“ varuje ekonom Křeček.

V posledních dvou desetiletích zaznamenaly významný rozmach znalostní a kreativní průmyslová odvětví a služby, které zásadním způsobem přispívaly a přispívají k zaměstnanosti a hospodářské dynamice v Evropě. Dnes se základním kritériem stala inteligence, inovace a kreativita. Jsou zárukou budoucí prosperity Evropy. Žijeme ve světě,

---

<sup>10</sup>BH Securities a.s. je licencovaným obchodníkem s cennými papíry a členem Burzy cenných papírů Praha a.s. Společnost byla založena v roce 1993 krátce po transformaci ekonomiky.

<sup>11</sup> CNN Prima Neus, 4.3.2021.

který si žádá nejen vysoce hodnotné výrobky a trhy, ale stále více i vysoce hodnotné dovednosti.

Nastupující čtvrtá průmyslová revoluce (tzv. Průmysl 4.0) v sobě skrývá stále aktuálnější trend digitalizace a automatizace výroby. Jedná se o důležitý civilizační milník, neboť lidstvo přechází do vyššího vývojového stupně na základě změn vědecko-technického rozvoje. V souvislosti s revolucí v průmyslu se mění i společnost a trh práce. Vysoké školy však na rychlý vývoj podle řady odborníků nestíhají ve vzdělávacím procesu reagovat. Podobné hlasy zaznívají z řad zaměstnavatelů ve vztahu ke střednímu a učňovskému školství. Digitalizace rozšiřuje možnosti využívání a revoluce v oblasti informačních a komunikačních technologií může v příštích desetiletích významně přispět k růstu produktivity, to znamená, že jednou z hlavních priorit vzdělávacího systému se musí stát odstranění nesouladu mezi nabídkou odborných znalostí a související poptávkou. K dosažení toho cíle bude zapotřebí důrazně prosazovat zlepšování dovedností, aby tak byli jednotlivci připraveni na přechody mezi zaměstnáními i na používání nových technologií a dovedností. Nezbytným předpokladem splnění tohoto úkolu bude zavedení flexibilní kultury celoživotního učení, která lidem umožní, aby se v jakékoli fázi své profesní dráhy znovu zapojili do vzdělávacího procesu.

Při nedostatečných změnách v oblasti vzdělávání dojde k sociálním problémům s nepředvídatelnými důsledky. Nároky na znalosti či dovednosti absolventů se totiž v návaznosti na čtvrtou průmyslovou revoluci radikálně změní.

Rozvoj internetu a ztráta vzdělávacího monopolu vede ke snižování vážnosti škol v očích dospívajících. Reálné vzdělávání se stále častěji přesunuje mimo školu a je nutné, aby to i školy v České republice vzaly na vědomí a hledaly ve změněných podmínkách svou novou roli. Vznikl proto projekt českých univerzitních výzkumníků, který si dal za cíl zvýšit připravenost studentů na nový digitální svět a jejich uplatnitelnost na trhu práce. Budoucí absolventy vysokých škol čekají jak nové studijní programy, tak i nová forma těch současných. Projekt podpořila Technologická agentura České republiky (TA ČR).

*„Při nedostatečných změnách v oblasti vzdělávání dojde k sociálním problémům s nepředvídatelnými důsledky. Nároky na znalosti či dovednosti absolventů se totiž v návaznosti na čtvrtou průmyslovou revoluci radikálně mění. Řešitelé projektu proto chtějí podat pomocnou ruku studentům vysokých škol i jejich pedagogům. K tomu dopomůže jejich inovace studijních programů,“* představil hlavní cíl výzkumného týmu Petr Konvalinka, předseda

Technologické agentury České republiky (TA ČR). Zde je na místě poznámka známého egyptologa Miroslava Bárty, který řekl, že každá budoucnost se rodí z nějaké menšinové aktivity, menšinové myšlenky, která se nakonec prosadí.

### **Závěr**

Vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti. Systém vzdělávání závisí na veřejné politice a na způsobech financování.

Významnými problémy, které zároveň tvoří podstatnou překážku pro rozvoj kvality vzdělávacího systému, jsou dlouhodobé podfinancování vzdělávacího systému, nízká předvídatelnost a stabilita systému financování i jeho nevyhovující struktura. Výrazné podfinancování lze dokumentovat jak při srovnání se zeměmi OECD, tak při sledování vývoje v ČR v čase. Strategický záměr ministerstva pro oblast vysokých škol na období od roku 2021

navrhovanými opatřeními tedy v horizontu roku 2030 usiluje o zvýšení financování vzdělávání na úroveň průměru zemí OECD, provedení změny struktury financování, které bude směřovat k cílené podpoře strategických priorit a potřeb v oblasti vzdělávání, zajištění transparentnosti, stability a předvídatelnosti financování pro všechny úrovně řízení vzdělávacího systému. Navýšení financování umožní realizovat nezbytná opatření v oblasti proměny obsahu a způsobu vzdělávání (implementace kurikulární reformy, proměna hodnocení vzdělávacích procesů a vzdělávacích výsledků, podporu vzdělávacích inovací a jejich ověřování.

### **Literatura**

[1] Houska, O. Česko má na to, aby zbohatlo. HN 22. 3. 2021, s. 1, s.4-5

[2] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly_labour_costs)

[3] <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=https%3A%2Fwww.vlada.cz%2Fassets%2Fevropske-zalezitosti%2Fanalyzy-eu%2Fdopad-esi-fondu-na-hospodarstvi-cr.pdf>

[4] <https://cnn.iprima.cz/upracovani-ale-malo-produktivni-cesi-proc-vydelavame-jen-polovinu-toho-co-nemci-20297>

[5] <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/Dopad-ESI-fondu-na-hospodarstvi-CR.pdf>

[6] Houska, O. Česko má na to, aby zbohatlo. HN 22. 3. 2021, s. 1, s.4-5

[7] <https://www.msmt.cz/vzdelavani/vysoke-skolstvi/strategicky-zamer-ministerstva-pro-oblast-vs-na-obdobi-od>

[8] Vacková, H. Univerzity chtějí do praxe, firmy ale škrtají rozpočty. Ekonom, č. 20, 13. 5. 2021, s.10 n.

### **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

# CHUDOBA JAKO AKTUÁLNÍ PROBLÉM SPOLEČNOSTI

## POVERTY AS A CURRENT PROBLEM OF SOCIETY

**Lucie Kamrádová**

### **Abstrakt:**

Mimořádná situace vzniklá v souvislosti s šířením onemocnění Covid-19 otevírá nové dimenze pro zkoumání problematiky chudoby z mnoha pohledů. Nejedná se jen o dočasný fenomén, který se objevil až nyní, ovšem o sociální událost, která dlouhodobě převládá v dnešní společnosti. Cílem článku je představit dnešní problém zvaný chudoba a poukázat tak na skupiny obyvatelstva, které jsou v souvislosti s chudobou stále více ohroženy. Příspěvek bude využívat především kvantitativní metody zkoumání, především analýzu a komparaci. V empirické části se příspěvek bude opírat o kvantitativní data EUROSTATU a Českého statistického úřadu.

### **Klíčová slova:**

Chudoba, sociální událost, ohrožené skupiny, sociální politika.

### **Abstract:**

The emergency situation arising from the spread of Covid-19 opens up new dimensions for the study of poverty from many perspectives. It is not just a temporary phenomenon that has appeared only now, but a social event that has long prevailed in today's society. The aim of the article is to present today's problem called poverty and thus point out the groups of the population that are increasingly at risk of poverty. The paper will use mainly quantitative research methods, especially analysis and comparison. In the empirical part, the paper will be based on quantitative data from Eurostat and the Czech Statistical Office.

### **Key words:**

Poverty, social event, vulnerable groups, social policy.

## Úvod

V dnešní moderní společnosti se o chudobě díky mnoha médiím hovoří poměrně často, i když převážně s životními poměry lidí z rozvojových zemí. V těchto zemích je tento stav spojován se situací, kdy nejsou zajištěné základní podmínky pro důstojný život a uspokojení nejzákladnějších lidských potřeb. Chudoba je jako pojem často spojena se značnou hmotnou nouzí, nedostatkem potravin, nezávadné pitné vody, ošacení, špatné situace s bydlením, nedostatečným či žádným přístupem k základní zdravotní péči, vzdělání atd. Důsledkem chudoby pak bývá chronický hlad, podvýživa, nedostatečná imunita nebo nevzdělanost, náchylnost k nemocem jako jsou deprese apod. Právě deprese je často pomíjeným důsledkem chudoby, která je skrytá například mezi seniory. Je tedy zřejmé, že problematika úzce souvisí s příjmy jednotlivých kategorií obyvatel. Článek se primárně snaží přiblížit možnosti příjmu ve skupině seniorů a jejich důchodů vzhledem k celosvětově probíhající pandemii Covid-19 a otevírá prostor pro další diskuze na tomto poli.

### 1. Teoretické vymezení chudoby

Chudoba je v mnoha koncepcích a přístupech definována a měřena z různých pohledů. Vždy se však jedná o důležité podmínky života spojené se závažnými individuálními i společenskými důsledky. Hranice chudoby ohraničující chudou populaci jako jsou domácnosti, osoby, děti a senioři může být určena z několika hledisek.

Absolutní nebo relativní chudoba je jedním ze základních hledisek dělení. Absolutní chudoba byla v původním pojetí<sup>1</sup> určena tzv. subsistenčním minimem, tedy prostředky dovolujícími uhradit potřeby holého přežití. Relativní chudoba je především dána vzdáleností od společenského standardu, tedy stavu, kdy za určitou hranici člověk sice může přežít, nicméně cítí se být vyloučen ze společnosti. Zde tedy není základem chudoby fyzické, ale sociální strádání<sup>2</sup>. Obecně bychom mohli také konstatovat, že nelze porovnávat chudobu dříve a dnes, a to v důsledku změněných společenských vztahů a nového poznání jejich příčin a

---

<sup>1</sup> Představiteli Ch. J. Booth., S. Rowntree: Booth korespondoval s Rowntreeem a radil mu při studiu chudoby v Yorku v roce 1899. Prostřednictvím této studie Rowntree ukázal, že chudoba není v Londýně jedinečným fenoménem, ale dokázal upřesnit a rozvinout definici hranice chudoby a představit pojmy primární a sekundární chudoby. (překlad z původního textu dostupný na: <https://www.rowntreesociety.org.uk/explore-rowntree-history/rowntree-a-z/charles-booth/>)

<sup>2</sup> Townsend, P.: Poverty in the United Kingdom. Middlesex 1979. ISBN 978-0140221398.

důsledků, na což upozorňuje Titmuss<sup>3</sup>. Obecně se z vývojového hlediska chudoba měří pomocí jednoduchého indikátoru, nebo složeným indexem, nicméně většinou se chudoba sleduje na základě běžných příjmů nebo spotřeby. Již zmíněný Townsend v roce 1979 a po něm i další sledoval chudobu pomocí indexu deprivace, zahrnujícího kromě spotřeby rovněž bydlení, podmínky práce, kulturní aktivity, zdraví apod.<sup>4</sup> Dále se setkáváme s rozdělením na objektivní a subjektivní chudobu. Subjektivní koncept chudoby vychází převážně z přesvědčení, že jedinec je sám o sobě nejlepším soudcem svých potřeb, proto posuzuje naléhavost svých potřeb a hierarchizuje je na základě svých upokojení, což může do jisté míry odkazovat na Maslovovu teorii potřeb<sup>5</sup>.

Pokud se zaměříme na teorie chudoby, jsou na tom velmi podobně jako přístupy jejímu dělení. Jsou různorodé a záleží na pohledu jednotlivých představitelů. Například H. Spencer jako jeden z představitelů individualistických teorií hovoří o tom, že chudoba je osobní věcí každého, tedy věcí osobní neschopnosti a nezájmu zapojit se do výdělečné činnosti. Podle tzv. „nové pravice“ je chudoba zase výrazem „kultury závislosti“, která se vytváří spoléháním se na sociální zabezpečení jako je tomu u teorie sociálního státu, zejména pak na cílené dávky pro chudé. Podle antropologických teorií (představiteli jsou např. O. Lewis, W. O. Miller) je chudoba výrazem tzv. kultury chudoby, zahrnující specifické normy a hodnoty, ale také jazyk i světový názor, vytvářené jako reakce chudých na marginální postavení ve stratifikované společnosti.<sup>6</sup> Pro příklad je zde zajímavé uvést také tzv. teorii konfliktu, která poukazuje na to, že chudoba je důsledkem nesprávného rozdělení zdrojů ve společnosti. Chudý tedy není odpovědný za svoji situaci, naopak se stává obětí společnosti, konkrétně pak buď nedostatečného systému soc. zabezpečení, nebo diskriminačně fungujícího trhu práce. Podle marxistického přístupu je chudoba součástí kapitalistického systému, a tedy

---

<sup>3</sup> Titmuss, R.: *Income Distribution and Social Change*. London: Allen & Unwin 1962. ISBN 978-0043390061.

<sup>4</sup> Sociologická encyklopedie. Sociologický ústav AV ČR. *Chudoba* [online]. Dostupné z: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Chudoba>.

<sup>5</sup> Maslovova hierarchie potřeb byla definována americkým psychologem a mentorem Abrahamem H. Maslowem v roce 1943.

<sup>6</sup> Chudoba. Sociologická encyklopedie. Sociologický ústav AV ČR [online]. Dostupné z: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Chudoba>.



nutnou podmínkou koncentrace bohatství a rozdělovacího systému<sup>7</sup>. Sebelepší sociální systém chudobu nemůže odstranit. Z druhého pohledu se ale poukazuje na tzv. pozitivní ekonomii a společenské funkce chudoby, kdy tzv. chudí jsou ochotni vykonávat práce, které ostatní odmítají. Jejich přítomnost má motivační a varovné účinky na ostatní členy společnosti a péče o chudé, kdy vytváří dodatečná místa v sektoru sociálních služeb<sup>8</sup>. Tady se pak vytváří prostor pro návaznost na středověké křesťanské pojetí, kdy být chudým bylo pozitivně definovaným sociálním statutem a přítomnost chudoby byla výzvou ke šlechetnosti a lásce k bližnímu prostřednictvím charity nebo milosrdenství.

## **2. Současná společnost a chudoba**

Podle OSN se počet lidí žijících v extrémní chudobě od roku 1990 celosvětově snížil ze 1,9 miliardy lidí na méně než polovinu. Jejich počet ale stále přesahuje 836 milionů. Každý pátý člověk v rozvojových zemích žije za méně než 1,25 USD na den. Nejvíce extrémně chudých lidí žije v jižní Asii a subsaharské Africe. Vysoká míra chudoby se často vyskytuje v malých, nestabilních a konflikty zasažených zemích. Za posledních 25 let se dle OSN vymanila z chudoby miliarda lidí. Z velké části je nutné tento úspěch přičíst Východní Asii, kde míra chudoby klesla z 52 procent v roce 1990 na 10 procent v roce 2010 na méně než jedno procento v roce 2015. Dopady pandemie COVID-19 znamená, že dle předpokladů bude v extrémní chudobě žít dalších 71 milionů lidí.<sup>9</sup>

### **2.1 Senioři jako aktuální ohrožená skupina**

Světová zdravotnická organizace prostřednictvím webových stránek<sup>10</sup> doporučuje skupinám seniorů, jak se bránit proti nákaze Covid-19, a to v grafických manuálech dostupných pro všechny. V nich se objevují doporučení pro správnou stravu, pitný režim a konzultace se svým lékařem. Je zajímavé, jak dnešní společnost počítá s tím, že se každý senior dostane k těmto informacím, ať už sám, nebo prostřednictvím informačních nástěnek

---

<sup>7</sup> Holzbachová, I. *Škola „ANNALES“ a Marxismus*. Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity. B, Řada filozofická 1985, roč. 34, č. B32. str. 15-26. ISSN 0231-7664.

<sup>8</sup> GANS, H. (1962): *The Urban Villagers*. Free Press, New York, 367 s.

<sup>9</sup> OSN. *Fakta o chudobě*. [online] Dostupné z: <https://www.osn.cz/sdg-1-vymytit-chudobu-ve-vsech-jejich-formach-vsude-na-svete/fakta/>.

<sup>10</sup> Trello. [online] Dostupné z: <https://trello.com/b/v0XJSkWP/covid-19-infografiky>.

nebo rodiny. Situace je v reálném životě ovšem trochu jiná, což dokládají poslední čísla uváděná na stránkách EUROSTATU.

Jak již bylo uvedeno výše, důležitým vodítkem k chudobě je množství příjmů, které jednotlivé skupiny mají k tomu, aby mohly ve společnosti žít důstojný život. V souvislosti se seniory je to tedy příjem, který se obecně označuje jako důchod. Je třeba upozornit, že rozdíly v důchodech mužů a žen jsou stále znatelné, nicméně postupný trend rozdílů se snižuje. Například v roce 2019 byly důchody žen ve věku nad 65 let v EU v průměru o 29 % nižší než důchody mužů. Ve srovnání s rokem 2010, kdy byl průměr 34 %, tento rozdíl poklesl o téměř 5 procentních bodů<sup>11</sup>. Důchody žen jsou nižší ve všech členských státech EU. Velikost těchto rozdílů se však v jednotlivých zemích velmi liší. Největší rozdíl v průměrném důchodu žen a mužů je v Lucembursku, kde ženy ve věku nad 65 let měly v roce 2019 o 44 % nižší důchod než muži. Za Lucemburskem následovaly Malta a Nizozemsko (obě země 40 %), Kypr (39 %), Rakousko (37 %) a Německo (36 %). Naopak nejmenší rozdíl v důchodových příjmech žen a mužů byl v Estonsku (2 %), Dánsku (7 %), Maďarsku (10%), Slovensku (11%) a Česku (13%). Ve srovnání s rokem 2010 se rozdíly ve výši důchodů mezi muži a ženami ve většině členských států EU snížily. Nejvýraznější poklesy byly zaznamenány v Řecku (z 37 % v roce 2010 na 24 % v roce 2019, tj. o 13 p. b.), Dánsku a Slovinsku (o 11 p. b.) a v Bulharsku (o 10 p. b.). Naproti tomu v 6 členských státech se rozdíl v důchodech mužů a žen od roku 2010 zvýšil. Nejvíce na Maltě (z 22 % v roce 2010 na 40 % v roce 2019, tj. +18 p. b.), Lotyšsku (+6 p. b.), Litvě a Slovensku (shodně +3 p. b.) a také Chorvatsku a Itálii (+2 p. b.).<sup>12</sup>

Alarmující je, že jeden ze sedmi důchodců v EU je ohroženo chudobou. EUROSTAT uvádí, že v roce 2019 bylo v EU chudobou ohroženo 15,1 % seniorů ve věku nad 65 let, což je o něco více než v roce 2018, kdy procentuální výše činila 14,5 %. Podíl osob v produktivním věku (16 až 64 let) ohrožených chudobou byl o trochu nižší, a to 14,2 %. Zatímco rozdíl v průměrném starobním důchodu žen a mužů v EU klesal, míra rizika chudoby u seniorů v EU od roku 2014 vzrostla z 12,3 % na zmíněných 15,1 %. V celé EU mezi lety 2010 a 2019 byl podíl žen ve věku nad 65 let, které byly ohroženy chudobou, přibližně o 3 až

---

<sup>11</sup> Eurostat. Closing the gender pension gap? Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20210203-1>.

<sup>12</sup> Revue pro sociální politiku a výzkum. 2021. *Rozdíly v důchodech žen a mužů v EU klesají. Podíl seniorů ohrožených chudobou ale roste.* [online] Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2021/02/rozdil-v- duchodech-zen-a-muzu-v-eu-klesa-podil-senioru-ohrozenych-chudobou-naopak-roste/>.

4 procentní body vyšší než u mužských důchodů. Podíl důchodců starších 65ti let, kteří jsou považováni za ohrožené chudobou, se ve většině států EU pohyboval mezi 10 % a 30 %. Více než 30 % důchodců ohrožených chudobou v roce 2019 byly tyto čtyři země: Lotyšsko (54 %), Estonsko (51 %), Bulharsko (36 %) a Litva (35 %). Naopak nejnižší podíl starších osob ve věku nad 65 let byl v roce 2019 v Lucembursku (7%), Slovensku, Francii a Dánsku (ve všech zemích 9 %) a Řecku (10 %). V následující tabulce je uveden procentuální podíl mužů a žen ve věku 65 let a více, kteří byli v letech 2010 až 2019 ohroženi chudobou v důsledku svých příjmů.

Tab. 1. 1. - Podíl žen a mužů ve věku 65 a více let v ČR ohrožených chudobou (2010-2019)

	Muži	Ženy	Celkem
2010	1,6	10,6	6,8
2011	2	10,1	6,7
2012	2,8	8,6	6,2
2013	2,8	8,3	6
2014	4,6	9,1	7,2
2015	3,7	10,5	7,7
2016	3,6	11,6	8,2
2017	4,9	15,3	11
2018	6,9	20,3	14,6
2019	9,7	22,6	17,1

Zdroj: Šetření EU-SILC a ECHP, [ILC\_LI04]

### 3. Možná řešení

Podle nové publikace OECD *“Working Better with Age”* je musí jednotlivé vlády v reakci na rychlé stárnutí populace podporovat v lepších pracovních příležitostech pro starší osoby tak, aby ochránily životní úroveň a udržitelnost veřejných financí. Mimo jiné by zabráňovaly také rovněž chudobě v této skupině obyvatel. Podle projekce v analýze OECD, která vychází ze současných údajů o odchodu z trhu práce, počet ekonomicky neaktivních lidí ve věku 50+ v poměru k zaměstnaným osobám vzroste v OECD v průměru o 40 % a to, ze 42 na 100 pracovníků v roce 2018, dále z 58 na 100 pracovníků v roce 2050. V některých zemích jako je Itálie, Řecko a Polsko, by do roku 2050 mohlo být podle OECD ekonomicky neaktivních starších osob stejně, nebo více, než je ekonomicky aktivních.<sup>13</sup> Revue pro

<sup>13</sup> Revue pro sociální politiku a výzkum online. 2021. *Analýza OECD: Vlády musí přijmout další opatření na podporu pracovních míst pro starší pracovníky.* [online] Dostupné z:

sociální politiku a výzkum ve svém článku uvádí slova ředitele OECD pro zaměstnanost, práci a sociální věci Stefana Scarpetta „*Skutečnost, že lidé žijí déle a mají lepší zdraví, je úspěchem, který je třeba oslavovat,*“ mimo jiné také uvádí, že *“rychlé stárnutí populace však bude vyžadovat společná politická opatření na podporu aktivního stárnutí, aby se vyrovnaly jeho potenciálně závažné důsledky pro životní úroveň a veřejné finance”*. Scarpetta. Zpráva OECD zdůrazňuje, že v některých zemích také došlo k velkému pokroku v podpoře starších pracovníků, a prodloužení doby zaměstnání do věku 65 a více let. Nicméně prakticky ve všech zemích OECD je skutečný věk, kdy starší lidé opouštějí trh práce, stále nižší než před 30 lety, a to i přesto, že se zvýšil počet zbývajících let života. Příčinou je podle OECD kombinace špatných pobídek k pokračování v práci i ve vyšším věku, neochotu zaměstnavatele přijímat a udržovat starší pracovníky, rovněž pak nedostatečné investice do zaměstnatelnosti v průběhu života. V případě potřeby by tedy měly být přezkoumány a novelizovány právní normy, především v oblasti odměňování za odpracované roky, aby se zvýšila poptávka po starších pracovnících, a aby se předešlo užívání nejistých forem zaměstnání po dosažení určitého věku.<sup>14</sup>

Přestože jednotlivé státy, a hlavně mezinárodní organizace přistupují k uvedené problematice zodpovědně a v pravidelných zprávách upozorňují na tyto alarmující skutečnosti, se chudoba a ohrožení chudobou ve skupině seniorů objevuje, čím dál častěji. Otázka proč, je hlavně na tomto poli pokládána společnosti, ve které žijí. Uvědomění si, že každý z nás se jednou stane seniorem, by pro společnost mohlo být v tomto směru přínosem, který by podporu této skupiny aktivně posunul vpřed. Jaká jsou tedy doporučení a možná řešení pro skupinu seniorů ohrožených chudobou je otázka pohledů jednotlivých států a mezinárodních organizací. Dle autorky článku je lze obecně vydefinovat z výše uvedeného do několika tematických doporučení.

1. Chudoba existuje napříč celou společností. Není specifickým znakem jen rozvojových zemí nebo zemí třetího světa, ale vyskytuje se bez rozdílu ve větší i menší míře ve všech moderních demokratických společnostech.

---

<https://socialnipolitika.eu/2021/02/oecd-vlady-musi-prijmout-dalsi-opatreni-na-podporu-pracovnich-prilezitosti-starsich-pracovniku-publikace-data/>.

<sup>14</sup> Revue pro sociální politiku a výzkum online. 2021. Analýza OECD: Vlády musí přijmout další opatření na podporu pracovních míst pro starší pracovníky. [online] Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2021/02/oecd-vlady-musi-prijmout-dalsi-opatreni-na-podporu-pracovnich-prilezitosti-starsich-pracovniku-publikace-data/>.

2. Najít řešení v současné společnosti zatížené celosvětovou pandemií Covid-19 není v silách jednotlivých států už vzhledem k tomu, že to není na pořadu programu, který nyní řeší celostátní dopady a komplikace spojené s očkováním a náklady na léčení nakažených osob.
3. I přes výše uvedené je skupina obyvatel – seniorů, kteří jsou z doložených statistik OECD, EUROSTATU a dalších institucí aktuálně ohroženi, což dokazují i statistiky vytvořené před pandemií.
4. Jednotlivé státy musí změnit celkový přístup ke stáří, které musí brát jako novou možnost přínosu pro společnost. Senioři u tohoto pohledu mnohdy disponují lidským potenciálem, který je v důsledcích předsudků společnosti mnohdy omezeně využíván, a to bez ohledu na fakt, že populace celosvětově stárne.
5. Hlavní podpora pro ohrožené skupiny by měla být prostřednictvím medializace uvedeného problému, který by dostatečně upozornil na nedostatky spojené s chudobou, a nutil by tak vlády jednotlivých států zasáhnout od nejnižších článků organizace států a jednotlivých veřejných správ, až po mezinárodní organizace.

## **Závěr**

Z hlediska sociální politiky představuje chudoba jeden z nejobtížněji řešitelných problémů. Zároveň chudoba představuje jeden z nejvýraznějších motivačních prvků, který je motorem vzdělání nebo migrace obyvatelstva. Současná celosvětová situace nabízí prostor pro nové začátky a prohlášení dělat věci jinak. Zaměřit se na problémy, které se dříve skrývali za běžným životem bez omezení, které pandemie odhalila. Chudoba je problém jednotlivých vlád, jednotlivých veřejných správ, obcí, občanů v nich žijících, dalo by se říci, že všech. Rozhodnutí politiků a jednotlivých vlád mají významný dopad na životní podmínky lidí, včetně toho, jak velké jsou rozdíly mezi těmi, kteří žijí v dostatku nebo přebytku, a těmi, kteří žijí v nedostatku nebo dokonce strádají. Profesor Potůček hovoří o tom, že *„síla dobře koncipovaných veřejných politik je v tom, že řeší více problémů najednou. Pokud dáte lidem práci, dáváte jim smysluplnou náplň života, vyvazujete je z chudoby a současně zvýšíte zaměstnanost a tím i ekonomický výkon společnosti“*. Toto tvrzení je pravdivé a nelze ho v žádném případě polemizovat, avšak je třeba ho blíže specifikovat a aplikovat do všech

společenských i sociálních vrstev. Media se zaměřují převážně na aktuální a chytlivá témata spojená s chudobou, a to převážně v náctileté populaci, nicméně stejně bezbranná je skupina seniorů, kteří se mnohdy v moderní digitalizované společnosti cítí nejistí a izolováni, což jen prohlubuje propast mezi jejich chudobou a ostatní společností. Uvedený příspěvek měl v primární rovině poukázat na data, která prezentují seniory jako ohroženou skupinu chudobou, což dokládají statistiky EROSTATU a OECD. Vzhledem k současné situaci a vlně solidarity, která se automaticky objevila mezi jednotlivými státy ve společnosti a jednotlivými obyvateli, byla velká a opět se zde projevil vlastnosti charakterizující lidskou společnost, především zájem o druhé, empatii, starost a nezdočný duch. Je nutné si uvědomit, že společnost nelze změnit během několika let, ani jedné celosvětové pandemické katastrofy, nicméně prostor pro diskusi na tomto poli je v současné době plně otevřen pro všechny generace, je třeba jen začít měnit.

## Literatura

- [1] EUROSTAT. *Closing the gender pension gap?* [online]. [cit.2.5.2021] Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20210203-1>.
- [2] GANS, H. *The Urban Villagers*. New York: Free Press, 1962, 367 s. ISBN 0-02-911250-8.
- [3] HOLZBACHOVÁ, I. Škola „ANNALES“ a Marxismus. *Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity*. B, Řada filozofická 1985, roč. 34, č. B32. str. 15-26. ISSN 0231-7664.
- [4] OSN. *Fakta o chudobě* [online]. [cit.2.5.2021] Dostupné z: <https://www.osn.cz/sdg-1-vymytit-chudobu-ve-vsech-jejich-formach-vsude-na-svete/fakta/>.
- [5] TOWNSEND, P. *Poverty in the United Kingdom*. Middlesex, 1979. ISBN 978-0140-2213-98.
- [6] TITMUSS, R. *Income Distribution and Social Change*. London: Allen & Unwin, 1962. ISBN 978-0043-3900-61.
- [7] Sociologická encyklopedie. Sociologický ústav AV ČR. *Chudoba* [online]. [cit.2.5.2021] Dostupné z: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Chudoba>
- [8] Rozdíly v důchodech žen a mužů v EU klesají. Podíl seniorů ohrožených chudobou ale roste [online]. *Revue pro sociální politiku a výzkum*. [cit.2.5.2021] Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2021/02/rozdil-v-duchodech-zen-a-muzu-v-eu-klesa-podil-senioru-ohrozenych-chudobou-naopak-roste/>.

[9] Analýza OECD: Vlády musí přijmout další opatření na podporu pracovních míst pro starší pracovníky [online]. *Revue pro sociální politiku a výzkum*. [cit.2.5.2021] Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2021/02/oecd-vlady-musi-prijmout-dalsi-opatreni-na-podporu-pracovnich-prilezitosti-starsich-pracovniku-publikace-data/>.

## **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

# Územní samospráva jako forma veřejné moci

Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference.

**Igor Palúš, Matúš Vyrosto (Eds.)**

Vydavatel:

© Ústav veřejné správy a sociální politiky,

Fakulta veřejných politik v Opavě,

Slezská univerzita v Opavě,

2021

Na Rybníčku 626/1

746 01 Opava

Vydání: první

Počet stran: 196

Náklad: elektronicky (online)

Místo a rok vydání: Opava, 2021

Neprošlo jazykovou úpravou.

Publikace je neprodejná.

**ISBN 978-80-7510-463-2**



ISBN 978-80-7510-463-2



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**  
FAKULTA VEŘEJNÝCH  
POLITIK V OPAVĚ