

O pôsobnosti obce

K u k l i š, P.*

KUKLIŠ, P.: O pôsobnosti obce.** Právny obzor, 105, 2022, č. 3. s. 205 – 232. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2022.3.03>

Competence of Municipality. The paper deals with issues of the competence of municipality as a key concept of the theory and practice of public administration. It can be assumed that the municipality is a kind of element between civil society and the state. This fact has, resp. should have an impact not only on the nature of territorial self-government and public administration, but also on the nature of the municipality's competence. For this reason, the author prefers the divided competence of the municipality. He is of the opinion that the original (own) competence of the municipality should be the predominant segment of the competence of the municipality and the elements of non-sovereign administration should predominate in its activities. It presents some inspiring foreign suggestions, draws attention to the prevailing problems, as well as possible modifications in terms of determining the competence of the municipality. It draws attention to the consequences of the nationalization of local self-government. He criticizes the non-traditional way of defining the competence as a "liquid" competence of the municipality.

Key words: divided competence, original competence, delegated competence, sovereign administration, non-sovereign administration

Úvod

Reálna územná samospráva je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti. Z tohto pohľadu je obec, ako základný subjekt územnej samosprávy, centrom dlhodobého interdisciplinárneho prístupu. Obec je charakterizovaná ako samosprávna verejnoprávna korporácia odlišná od štátu. Je pre ňu charakteristická úzka korelácia s bohato štruktúrovanou občianskou spoločnosťou. Ingerencia štátu do právomoci a pôsobnosti (ale aj do vnútorných pomerov) obce je oveľa väčšia než u iných neštátnych subjektov práva. Obec – ako samosprávna verejnoprávna korporácia – má oproti iným právnickým osobám (napr. spolkom, obchodným spoločnostiam, ako aj vyšším územným celkom) oveľa trvalejší charakter. Nemôže byť rozpustená na základe rozhodnutia svojich obyvateľov. Obec – na rozdiel od iných právnických osôb – má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať.¹

Obec nie je homogénnou súčasťou občianskej spoločnosti a nie je, prirodzene, ani súčasťou štátneho mechanizmu. Možno sa domnievať, že obec je akýmsi prvkom medzi občianskou spoločnosťou a štátom. Táto skutočnosť má, resp. by mala mať vplyv nielen na charakter územnej samosprávy a verejnej správy, ale azda aj na charakter celej spoločnosti.

S naznačenou hypotézou korešponduje aj netradičná štruktúra Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“). Uplatnila sa v nej koncepcia – zdôrazňovaná v súvislosti de-

* JUDr. Peter Kukliš, CSc., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.

** Tento príspevok vznikol v rámci projektu APVV-19-0090 Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu.

¹ MERKL, A. *Obecní právo správní. Díl druhý.* Praha – Brno : Orbis, 1932, s. 202 – 203.

mokratizačnými spoločenskými zmenami po roku 1989 – rekonštrukcie našej spoločnosti zdola nahor. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky (1990) predpokladalo, že základným princípom bude „slobodný občan v slobodnej obci“. Vhodné je pripomenúť, že „*prozatímní* obecný zákon zo 4. marca 1849, č. 170 ř. z.“ zdôrazňoval zásadu, že „*Základ svobodného státu jest obec svobodná*“.

Z hľadiska systematiky ústavy je problematika územnej samosprávy zaradená do jej štvrtej hlavy (čl. 64 až 71). Tým, že druhá hlava ústavy upravuje základné práva a slobody (ústavnoprávny status občana) a hlava piata a nasledujúce upravujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu, sa vytvorila logická ústavná triáda: **občan – obec – štát**, konformná s princípom subsidiarity.² Tento prístup, evokujúci koncepciu štátu ako „obce obcí“ (*communitas communitatum*), však nemožno v žiadnom prípade absolutizovať. Suverenitu v tomto vzťahu má štát.

Takto vymedzená štruktúra ústavy je v istom zmysle výnimočná. Väčšina ústav iných krajín totiž upravuje problematiku územnej samosprávy spravidla až po reglementácii jednotlivých druhov štátnej moci.

1. Delená pôsobnosť

Z času na čas v teórii i v praxi verejnej správy rezonuje otázka, či bolo potrebné v roku 1990 striktno oddeliť systém miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy. V prípade, že by sa v tom čase uprednostnil iný model, ktorý by modifikoval systém národných výborov, bolo zdôraznené, „*že by sme nevytvorili prostredie pre tak velementné naštartovanie samosprávneho prvku. Na druhej strane, by mikro- a hlavne makropolitická klíma v určitej miere tlmila ambicióznosť samosprávy. Čo je z hľadiska dlhodobého formovania občianskej spoločnosti a demokratického štátu strategickejšie?*“ Zároveň sa akcentoval i historický prístup k posúdeniu situácie. „*Trebárs sám Eduard Beneš pod vplyvom anglického modelu miestnej správy akceptoval národnovýborový integrovaný model. Je treba si však uvedomiť, čo z toho vzniklo. Historicky sa systém národných výborov, žiaľ, nestal nástrojom rozvíjania samosprávy, ale jej úplného zahubenia, vrátane zrušenia komunálneho vlastníctva atď. ... u nás asi iná cesta nebola, než vrátiť sa k stredoeurópskemu modelu dvoch kol'ají – samosprávnej a štátnosprávnej,*“³

Rozdelenie pôsobností možno označiť za neurgický bod dualizmu verejnej správy. Je prirodzené, že ak majú oba subsystemy miestnej verejnej správy plnohodnotne fungovať, je nevyhnutné, aby disponovali náležitými právomocami a pôsobnosťami. Pritom je zjavné, že „kto urobí prácu, má vplyv“ (Max Weber). Problematika delenia pôsobností obce na pôvodnú a prenesenú je organickou súčasťou dualizmu verejnej správy. Proces rozhodovania o del'be pôsobností obce na samostatnú a prenesenú je náročná. Tradičný statický pomer medzi štátnou správou a územnou samosprávou sa v zložitej modernej

² Čl. 11 ods. 4 Ústavy Slobodného štátu Bavorsko: „samospráva obcí slúži výstavbe demokracie v Bavorsku zdola nahor“ (*Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.*)

³ Bližšie Samospráva – „okružlý stôl“ časopisov Právnik a Právny obzor. *Právny obzor*. 1996, č. 1, s. 18, 24.

spoločnosti premenil na dynamický funkčný vzťah, založený na „*společenství*“ úloh a na kooperácii namiesto rozdelenia úloh a konkurencii. Tento fenomén je všeobecným dôsledkom hospodárskeho a sociálneho vývoja v krajinách, v ktorých po odstránení absolutizmu sa samospráva vyvíjala postupne cestou decentralizácie zhora.⁴ Rozhodovanie o pôsobnosti územnej samosprávy je vždy politické.⁵

Rozlišovanie pôsobnosti vykonávanej obcou na samostatnú pôsobnosť a na pôsobnosť prenesenú má význam najmä z hľadiska:

- rozsahu oprávnení orgánov štátu zasahovať do činnosti obce pri plnení zverených úloh verejnej správy,
- zodpovednosti za výkon verejnej správy zverenej obciam ako územno-samosprávnym celkom,
- financovania,
- dozoru štátu.⁶

2. Výhrady voči delenej pôsobnosti

Neexistuje jednoznačný súhlas s delením pôsobnosti obce. Existujú názory, že takéto delenie nezodpovedá našim tradíciám. Argumentuje sa skutočnosťou že delenie pôsobnosti v minulosti nebolo známe v uhorskom práve a platilo len v Čechách, na Morave a v Sliezske. V Uhorsku právomoc municípií, samosprávnych korporácií, vykonávajúcich politickú správu vymedzoval zák. čl. XXII z roku 1886 (uh. ob. zr.).

Municípiá mohli vykonávať: (i) samosprávu, (ii) sprostredkovanie štátnej verejnej správy, (iii) obracať sa na vládu, Uhorský snem alebo ostatné municípiá v akejkoľvek požiadavke a (iv) právo vydávať štatúty.

Okrem toho municípiá mali právo: (i) vytvárať rozpočet, (ii) nákupu a predaja nehnuteľností, (iii) sprostredkovania pôžičiek, (iv) uzatvárania a rušenia zmlúv a (v) zriaďovania a rušenia úradov. Hlavnou úlohou municípií bolo vykonávanie samosprávy a sprostredkovanie štátnej správy. Okrem uvedených práv mali tzv. právo rozkladu proti ministerským nariadeniam, ktoré považovali za protizákonné alebo za nevykonateľné, čo bolo špecifickým uhorským právom, posledným prežitkom niekdajšieho práva branného odporu (*ius resistendi et contradicendi*), prvýkrát zakotveného v Zlatej bule Ondreja II.⁷

Na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi, kde pred prevratom samosprávne orgány – župné (komitátne) úrady a slúžnovské úrady, obsadené župnými úradníkmi – obstarávali tiež agendu štátnej správy, rovnajúcu sa agende politických úradov v historických „*zemích*“, nebol rozdiel medzi samostatnou a prenesenou pôsobnosťou obcí taký markantný ako v „*zemích*“ historických.⁸

⁴ Nález Ústavného soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

⁵ Nález Ústavného soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 34/.

⁶ Bližšie napr. JESENKO, M. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017, s. 31 a nasl.; TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 85 a nasl.

⁷ SCHELLE, K. *Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948*. Brno : Masarykova univerzita 1993, s. 55.

⁸ HOETZEL, J. Samospráva. In HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.). *Slovník*

„S hlediska právního řádu pak jest kompetence orgánů přenesené, dellegované, lhostejno, jde-li o orgány samosprávných korporací či o orgány ústřední správy. S hlediska orgánů pak jest každá kompetence jeho vlastní kompetenci, i když ji má na základě delegace. Mezi jednotlivými, právem propůjčovanými kompetencemi existuje ovšem nepopíratelný rozdíl co do jejich trvalosti: mnohé kompetence jsou toho rázu, že jich orgán, jenž jimi byl pověřen, nemůže zřici, a jichž mu nelze – alespoň nikoliv jinou cestou, než tou, kterou mu byli uděleny – odníti; jsou to právě kompetence samosprávných orgánů, které vykazují u srovnání s kompetencemi ostatních orgánů tyto vlastnosti, než vykazují je výlučně.“⁹

V budoucnosti zrejme nebude potrebné takéto delenie pôsobnosti. Vzhľadom na skôr naznačené postavenie obce ako istého prvku medzi občianskou spoločnosťou a štátom, poslaním obcí (a iných subjektov územnej i záujmovej samosprávy) je nielen výkon verejnej správy, ale aj plnenie funkcií, ktoré sú vlastné inštitúciám občianskej spoločnosti. V tejto súvislosti je vhodné si pripomenúť známy výrok R. Dahrendorfa, podľa ktorého „podstatné politické zmeny nepotrebujú viac ako šesť mesiacov, základné ekonomické zmeny sa dajú zvládnuť tak za šesť rokov a východiskové sociálne zmeny, ktoré sú nevyhnutné pre vytvorenie občianskej spoločnosti, potrebujú viac ako šesťdesiat rokov. Takže, skutočne stojíme zoči-voči mimoriadne zložitému obdobiu, v ktorom sa časové škály jednotlivých úrovni nezhodujú.“¹⁰ V tomto procese zohráva fenomén samostatnej pôsobnosti obce nepopierateľnú úlohu. Je vhodné podotknúť, že rozsah samostatnej pôsobnosti sa považuje za prvoradé testovacie kritérium úrovne územnej samosprávy.¹¹

Pri hľadaní náležitých vymedzení pôsobnosti obce sa nemožno – z prirodzených dôvodov – „oprieť“ o záväzné normy, aj keď viaceré medzinárodné dokumenty je žiaduce rešpektovať. K dispozícii sú poznatky z našej histórie, resp. z histórie krajín (napr. Zlatý vek českej samosprávy¹²), ktoré majú približne rovnaké sociálne, politické, ekonomické a kultúrne črty ako naša história. Osobitne významné sú komparatívne poznatky ponúkajúce riešenie traktovanej problematiky v súčasnosti.

veřejného práva československého. Svazek IV. Brno : Polygrafia 1938, s. 26; TRELLOVÁ, L. Dielo cit. v pozn. 6, s. 52 – 53.

⁹ MERKL, A. Dielo cit. v pozn. 1, s. 193. „Obce mají jako stát území, příslušníky a samostatnou moc. Liší se od státu tím, že tato moc nemá nikdy samostatného, státem neudeleného impéria. Veškeré imperium, jež obci přísluší, jest odvozeno, ... Vlastní vládní právo obce není nikdy právom původním. Její území jest zároveň územím státním, jejich příslušníci jsou příslušníky státními, jejich moc jest podrobena moci státní.“ JELLINEK, J. *Všeobecná státověda*. Praha : J. Laichter 1906, s. 685.

¹⁰ DAHRENDORF, R. Rozhovor namiesto úvodu. In *Moderný sociálny konflikt. Esej o politike slobody*. Bratislava : Archa 1991, s. 8 – 9.

¹¹ Bližšie napr. KLÍMA, K. Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci. In ŽOFČÍNOVÁ, V. (ed.). *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. septembra 2017 v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 9.

¹² Napr. HLAVAČKA, M. *Zlatý věk české samosprávy: samospráva a její vliv na hospoársky, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862 – 1913*: Praha – Libri, 2006; ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPIK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života v obcích ČR*. Praha : Grada Publishing, 2010, s. 22 – 25; SISKOVÍČ, Š. The Theory of Self-government in the First CSR. In *The Lawyer Quarterly*. Vol 10, No 3 (2020), p. 300.

3. Európska charta miestnej samosprávy a princíp subsidiarity

Európska charta miestnej samosprávy je základným európskym štandardom práva miestnej samosprávy. Zásady obsiahnuté v tejto charte sa vzťahujú na všetky druhy miestnych spoločenstiev, ktoré na území zmluvného štátu existujú. Charta nie je len deklaráciou, je „skutočnou“ medzinárodnou zmluvou, ktorá viaže svoje zmluvné strany.¹³ Z hľadiska skúmanej témy sú významné predovšetkým tieto ustanovenia:

- Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva (čl. 3 ods. 1).
- Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu (čl. 4 ods. 2).
- Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti (čl. 4 ods. 3).
- Všetky záležitosti, ktoré sa priamo týkajú miestnych orgánov, sa v procese plánovania a rozhodovania, ak je to možné, včas a primerane s nimi prerokujú (čl. 4 ods. 6).
- Miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerane vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí (čl. 9 ods. 1).
- Finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ustáva alebo zákon (čl. 9 ods. 2).
- Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány (čl. 9 ods. 3).

Jedným z kľúčových ustanovení charty je uvedené právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí (čl. 3 ods. 1). Ustanovenie čl. 4 ods. 3 charty – Správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie; priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti – je ďalším neopomenuteľným faktorom v rámci rozhodovania o delení pôsobnosti. Toto ustanovenie je všeobecne uznávané ako definícia subsidiarity, fenoménu, ktorý charakterizuje modernú verejnú správu.

Je nevyhnutné vyvarovať sa hypertrofie uplatňovania princípu subsidiarity. Tento princíp sa formoval dlhšie časové obdobie v relatívne stabilných politických, ekonomických a spoločenských podmienkach. Zároveň princíp subsidiarity pôsobí vo verejnej správe v korelácii s inými princípmi. Z hľadiska pôsobnosti obcí je žiaduce zohľadniť najmä sú-

¹³ Bližšie napr. Nález Ústavného súdu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

vzťažnosť princípu subsidiarity a princípu *ultra vires*. Princíp *ultra vires* – ako istý „protipól“ princípu subsidiarity – znamená, že územná samospráva môže pozitívne a racionálne pôsobiť len v rámci svojich možností a síl (*vires*). Navonok sa oba princípy síce prezentujú ako „protikladné“, avšak teoreticky i fakticky sú vzájomne previazané a podmienené. V tejto súvislosti výrazne nadobúda význam uvedené ustanovenie charty, že finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon (čl. 9 ods. 2). Poskytovanie finančných prostriedkov však nemožno absolutizovať, pretože princíp *ultra vires* nezahŕňa len ekonomické možnosti, ale predovšetkým ľudské sily schopné na náležitej úrovni vykonávať verejnú správu. Podstatne zvyšovať podiel územnej samosprávy na celkovom objeme „spotrebúvania“ verejných financií je zbytočné, ak bude existovať deficit v schopnosti obce racionálne využiť tieto ekonomicky priaznivé danosti.¹⁴

Nielen princíp *ultra vires*, ale aj rozhodovanie o „režime“ samostatná pôsobnosť verzus prenesený výkon štátnej správy nabáda na opatrnosť. Nenáležitý prechod pôsobností z orgánov štátnej správy na obce ako prenesený výkon štátnej správy môže spôsobiť **etatizáciu** územnej samosprávy. Množstvo úloh tohto typu odoberá obciam kapacitu na výkon „vlastných“ záležitostí, ktoré sú predovšetkým ich poslaním. Prípadná zmena režimu na zabezpečenie týchto úloh prostredníctvom preneseného výkonu štátnej správy ohrozuje ich relatívnu samostatnosť, hoci náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (čl. 71 ods. 1 druhá veta ústavy).

Výkon štátnej správy prenesený na obec riadi a kontroluje vláda (čl. 71 ods. 2 druhá veta ústavy). Obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov; v ostatných prípadoch sa riadi aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktmi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy (§ 5 ods. 2 druhá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

4. Kritériá delenia

Do skupiny **samostatnej** pôsobnosti bývajú spravidla zaradené záležitosti, ktoré sa týkajú predovšetkým života obyvateľov obce, ktorých význam nepresahuje tento rámec a ktoré z tohto dôvodu právny poriadok ponecháva na relatívne samostatné rozhodovanie obcí.

Do skupiny **prenesenej** pôsobnosti patria záležitosti, ktoré významom presahujú rámec obce a na ktorých má štát záujem intenzívne ovplyvňovať ich výkon; napr. činnosti, ktorými môžu byť dotknuté základné práva a slobody obyvateľov obcí.¹⁵

¹⁴ Bližšie KEUKELEIRE, S. Subsidiarity. In SHAFRITZ, J. M. (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Volume 4: R – Z, Colorado – Oxford, Westview Press, 1998, p. 2187 – 2188; *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*. Local and Regional Authorities in Europe, No. 55. Council of Europe, 1994; *Recommendation No. R (95) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Implementation of the Principle of Subsidiarity* (Council of Europe); ŘEHŮŘEK, M., PALA, R. Pojem a princípy modernej verejnej správy. In *Právny obzor*. 2000, č. 2; KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V. *Výbrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 31 – 46.

¹⁵ Nález Ústavného súdu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 34/02; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 101; KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 106.

Rozhodovanie o vymedzení pôsobnosti obce je súčasťou procesu decentralizácie, v rámci ktorého sa rozhoduje o vykonávaní konkrétnych činností v režime:

- originálnej (samostatnej) pôsobnosti obce, resp. vyššieho územného celku,
- prenesenej (delegovanej) pôsobnosti obce, resp. vyššieho územného celku,
- záujmovej samosprávy (napriek absencii náležitej ústavnoprávnej úpravy),
- zákonného splnomocnenia fyzických osôb alebo právnických osôb (privatizácia verejnosprávnej činnosti),
- tradičného výkonu štátnej správy (dekoncentrácie, t. j. orgánmi štátnej správy rôzneho stupňa).

V tomto procese sa vynára náročná otázka o kritériách delenia pôsobnosti vo verejnej správe medzi štátnu správu a územnú samosprávu. Odborná literatúra sa sporadicky venuje tejto téme. Ako jedna z alternatív prichádza do úvahy tento návrh podrobnejších kritérií:

- výlučnosť nositeľa – *proces decentralizácie nesleduje obmedzenie významu štátu v správe verejných vecí, ale vytvára priestor na efektívny výkon tých jeho kompetencií, ktoré žiadny iný subjekt nemôže zabezpečiť (normotvorba, programové funkcie a pod.) a oslobodzuje ho od vecí, ktoré efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečujú iné zložky verejnej správy;*
- garancia ústavných práv – *ústava garantuje základné občianske práva (zdravotní, školskú, sociálnu starostlivosť a i.), ktoré sa decentralizáciou nemôžu obmedziť;*
- subsidiarita – *ak nie sú objektívne dôvody konať inak, kompetencia sa prideluje subjektu, ktorý je najbližšie občanovi (samospráve: obci alebo vyššiemu územnému celku);*
- prospešnosť pre obyvateľov – *kompetencia sa pridelí inštitúcii, ktorá je garantom jej operatívneho, kvalitného a dostupného výkonu pre obyvateľov;*
- efektívnosť financovania – *deľba kompetencií predpokladá vytvorenie správnych proporcií vo verejných rozpočtoch (štátu, samosprávnych celkov), vyššiu transparentnosť využitia a vytvorenia predpokladov na kumulovanie vlastných zdrojov v územiach (vyššie územné celky, obce);*
- udržanie úrovne kvality a dostupnosti statkov – *prijatie štandardných modelov decentralizácie často limituje neukončený proces transformácie verejného sektora, napr. v školstve, zdravotníctve, doprave, spojoch, nabáda k postupnosti decentralizačných krokov;*
- európsky štandard – *v záujme vytvorenia štandardného európskeho modelu verejnej správy sa prihliada na často frekventované spôsoby deľby kompetencií medzi štát a samosprávne inštitúcie uplatňované v krajinách Európskej únie;*
- priestorová určenosť – *kompetencia sa prideluje subjektu v súlade s geografickým ohraničením územia jej spotreby (medzinárodné komunikácie – štát – likvidácia komunálneho odpadu – obce);*
- zníženie nákladov na výkon verejnej správy – *zníženie byrokracie, zvýšenie odbornosti, horizontálna a vertikálna kumulácia príbuzných činností, uplatňovanie*

manažérskych metód riadenia a hodnotenia kvality, výkonnosti, účinnosti a efektívnosti;

- funkčná štruktúra inštitúcií územnej samosprávy – *prerozdelenie kompetencií bude závisieť od vytvorenia finančných, organizačných, personálnych a iných predpokladov na zvýšenie kompetentnosti samosprávnych územných orgánov, ich optimálneho územného usporiadania a uplatňovaných foriem spolupráce.*¹⁶

Z hľadiska aplikačnej praxe samotná činnosť subjektov územnej samosprávy len zriedka môže slúžiť ako relevantná pomôcka na určenie charakteru pôsobnosti. V dôsledku významného zastúpenia laického prvku v štruktúrach územnej samosprávy je častým výsledkom aplikácie kompetenčných noriem, najmä obcami, diametrálne protichodné určenie druhu totožnej pôsobnosti. Na druhej strane, výsledky činnosti prokuratúry nad dodržiavaním zákonnosti vo verejnej správe sú v porovnaní s aplikačnou praxou územnej samosprávy spravidla formulované pomerne jednoznačným spôsobom, relevantne odôvodnené a vecne správne. Z empirických poznatkov vyplývajú aj protichodné závery prokuratúry, nezriedka práve v oblasti určovania charakteru pôsobnosti obcí.¹⁷

Výsledky rozhodovacej činnosti súdov by mali predstavovať kľúčový a ustálený prameň identifikácie pôsobnosti. Je otázne, či súčasná súdna prax napomáha správne určovaniu charakteru pôsobnosti obcí. V rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa v ostatnom čase v oblasti povahy pôsobnosti územnej samosprávy vyskytli diametrálne odlišné právne závery (napr. na úseku prejednávania správnych deliktov a sprístupňovania informácií orgánmi miestnej samosprávy), čoho logickým dôsledkom bol nárast právnoteoretických a právnoaplikačných nejasností.¹⁸

Je zjavné, že určenie druhu pôsobnosti obcí nie je triviálnou záležitosťou. Táto problematika je primárne významná z hľadiska (i) ústavnoprávneho, (ii) administratívnoprávneho a (iii) medzinárodnoprávneho. Sekundárne črty vyplývajú najmä z aspektu (iv) politologického a štátovedného (politický systém, demokracia, deetatizácia, decentralizácia) a (v) prirodzenoprávneho charakteru originálnych kompetencií územnej samosprávy.¹⁹

¹⁶ Bližšie NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V., HAMALOVÁ, M. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 65 – 66. (Rámcové rozdelenie kompetencií miestnej samosprávy, kompetencií vyšších územných celkov a kompetencií ústredných štátnej správy je uvedené na s. 183 – 185); NIŽŇANSKÝ, V., PILÁT, J. *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu*. M.E.S.A.10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, Bratislava, 2009. K princípom rozdelenia politickej zodpovednosti pozri napr. NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. *Spravodlivé rozdelenie politickej moci (rozdelenie kompetencií)*. Bratislava 2014, s. 11 – 12. Dostupné na: https://www.komunal.eu/images/Spravodliv%C3%A9_rozdelenie_kompetenci%C3%AD.pdf [26. 10. 2021].

¹⁷ Bližšie TOMAŠ, L. Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (2. časť). In *Justičná revue*. 2019, roč. 71, č. 8 – 9, s. 928.

¹⁸ Tamže vrátane príslušných rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, s. 929 – 931. Bližšie napr. aj HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. Teoretické a praktické problémy interpretácie rozsahu samosprávnej a delegovanej pôsobnosti obce. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy konanej v dňoch 11. – 12. 9. 2013*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2013, s. 218 – 225; HAMAR, M. *Je prejednávanie priestupkov prenesený výkon štátnej správy?* In *Lexforum*. Dostupné na: <https://www.lexforum.cz/393#201205051838220200> [5. 11. 2021].

¹⁹ TOMAŠ, L. Dielo cit. v pozn. 17, s. 931.

5. Právne aspekty

Ústavnoprávna úprava základných spoločenských vzťahov je jednou zo základných podmienok demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). V tejto súvislosti sa treba kriticky vyjadriť o našej „skromnej“ ústavnoprávnej úprave pôsobnosti obce.

5.1 Samostatná pôsobnosť

Z hľadiska samostatnej²⁰ pôsobnosti obce sú významné najmä tieto ustanovenia ústavy:

„Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami“ (čl. 65 ods. 1).

„Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona“ (čl. 65 ods. 2).

„Obec má právo združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu; rovnaké právo združovať sa s inými vyššími územnými celkami má aj vyšší územný celok“ (čl. 66 ods. 1 prvá veta).

„Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5“ (čl. 67 ods. 2). Pri analýze tohto ustanovenia je vhodné rozlíšiť medzi „povinnosťami a „obmedzeniami“ pri výkone územnej samosprávy. V prípade ukladania povinností sa majú na mysli nové (ďalšie) povinnosti než tie, ktoré obci už vyplývajú z existujúcej zákonnej úpravy. V prípade obmedzení to v reálnej podobe znamená, že ide o zúženie existujúcej samostatnej pôsobnosti obce súčasťou zákonnou úpravou.²¹

„Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom“ (čl. 67 ods. 3).

„Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia“ (čl. 68).

Nie je opodstatnené požadovať podrobné vymedzenie samostatnej pôsobnosti obce. *„Zákonodárce stojí [...] pred složitější úlohou, pokusí-li se vydefinovat detailně výčet samostatné působnosti obcí (jak je tomu v § 14 a § 17 našeho zákona o obcích), neboť zcela přesný a vyčerpávající výčet této působnosti není možný již z toho důvodu, že nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit.“*²²

Z hľadiska traktovanej problematiky sú na úrovni (obyčajných) zákonov významné najmä tieto ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení:

²⁰ Slovo „samostatná“ svádí k predstavám nesprávným. Lépe by bylo užívati výrazu: vlastní. Slovník veřejného práva československého. Dílo cit. pozn. 8, s. 14.

²¹ ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 425.

²² Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl.ÚS 38/97.

„Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba“ (§ 4 ods. 1).

Ustanovenie § 4 ods. 3 písm. a) až s) tohto zákona uvádza „kľúčové“ činnosti z hľadiska výkonu samosprávy obcou. „Výpočet samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení však podľa názoru ústavného súdu treba interpretovať reštriktívne tak, že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územných samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť, pokiaľ nie sú zákonom zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy.“²³

„Jednotlivé články ústavy o územnej samospráve sú významne realizované v zákone o obecnom zriadení, a to v súvislosti s posudzovaným návrhom najmä v ustanovení § 4 tohto zákona. [...] Zákon o obecnom zriadení obsahuje pozitívne vymedzenie pôsobnosti (všeobecnou klauzulou v spojení s demonštratívnym výpočtom samosprávnych funkcií obce v ustanovení § 4 ods. 3 cit. zákona) i negatívne vymedzenie (možnosť zveriť veci iným subjektom v ustanovení § 4 ods. 1 cit. zákona).“²⁴

Novela zákona o obecnom zriadení rozšírila pozitívny výpočet záležitostí patriacich do samostatnej pôsobnosti obcí a ustanovila charakter týchto činností nielen ako povinnosť, ale aj formu. „Obec vo veciach územnej samosprávy ustanoví nariadením (i) názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (§ 2b), (ii) pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene [odsek 3 písm. g)], (iii) pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb [odsek 3 písm. i)], (iv) podrobnosti o organizácii miestneho referenda [odsek 3 písm. m) a § 11a], (v) činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)].“ [§ 4 ods. 5 písm. a) body 1. až 5. zákona č. 70/2018 Z. z.].

V tejto súvislosti je vhodné zdôrazniť, že náležité vymedzenie samostatnej pôsobnosti obce je kruciálne, pretože práve samostatná pôsobnosť charakterizuje obec ako samosprávnou komunitu. „Samostatná pôsobnosť obce činí z o b c e o b e c , bez ní by obec klesla na štátni ústav.“²⁵

Inšpirujúcou v tomto smere je Ústava Rakúskej republiky (Rakúsky spolkový zákon), ktorá podrobne upravuje nielen pôsobnosť obce, ale i celú problematiku miestne samosprávy (čl. 115 až čl. 120c). V zmysle čl. 118 ods. 1 „obec má pôsobnosť vlastnú a prenesenú zo Spolkovej republiky (Bund) a z krajiny (Land)“. Osobitne významný je aj čl. 118 ods. 2 rakúskej ústavy: „Vlastná pôsobnosť zahŕňa okrem záležitostí uvedených v čl. 116 ods. 2 všetky záležitosti, ktorú sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme miestneho spoločenstva stelesneného v obci a ktoré sú spôsobilé k tomu, aby ich spoločenstvo spravovalo v rámci miestnych hraníc. Zákony výslovne označia takéto záležitosti ako záležitosti spadajúce do vlastnej pôsobnosti obce.“

²³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 56/00.

²⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 5/97.

²⁵ Slovník veřejného práva československého. Dielo cit. v pozn. 8, s. 13.

V nasledujúcom odseku sú ako príklady uvedené úlohy, ktoré obec vykonáva v rámci vlastnej pôsobnosti. „*Obec má zaručenú administratívne úlohy vo svojej vlastnej pôsobnosti, najmä v týchto veciach:*

1. *menovanie orgánov obce bez ohľadu na kompetencie volebných orgánov na vyššej úrovni; regulácia vnútorných zariadení na plnenie úloh komunity;*
2. *menovanie zamestnancov obce a výkon služobnej suverenity, bez toho, aby bola dotknutá kompetencia disciplinárnych, kvalifikačných a skúšobných komisií na vyššej úrovni;*
3. *miestna správa verejnej bezpečnosti (čl. 15 ods. 2), kontrola miestnych udalostí;*
4. *správa komunálnych dopravných priestorov, miestna dopravná polícia;*
5. *pozemno-ochranná polícia;*
6. *miestna trhová polícia;*
7. *miestna zdravotná polícia, najmä v oblasti pohotovostnej a záchranej služby, ako aj mŕtvolných a pohrebných služieb;*
8. *mravnostná polícia;*
9. *miestna stavebná polícia; miestna požiarňa polícia; miestne územné plánovanie;*
10. *mimosúdne sprostredkovanie sporov v občianskych a trestných veciach;*
11. *dobrovoľný predaj hnutelných vecí“ (čl. 118 ods. 3).*

Organickou súčasťou vlastnej pôsobnosti obce sú aj záležitosti upravené v spomenuťom čl. 116 ods. 2 ústavy: „*/o/obec je samostatným hospodárskym subjektom. Má právo vlastniť, nadobúdať a disponovať s majetkom každého druhu v medziach všeobecných spolkových a krajinských zákonov (der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze), vykonávať ekonomické aktivity a samostatne spravovať svoj rozpočet a vyberať dane v rámci finančnej ústavy.*“

Ústava Rakúskej republiky citovanou prvou vetou čl. 118 ods. 2 utvára tzv. generálnu klauzulu samostatnej pôsobnosti obce, do ktorej patria „všetky záležitosti“, pri ktorých sú súčasne splnené dve podmienky: sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme miestneho spoločenstva a sú spôsobilé, aby ich obecné spoločenstvo v rámci svojich hraníc spravovalo (vykonávalo). Ústavná generálna klauzula utvorila dynamickú koncepciu vlastnej pôsobnosti obce, pretože konkrétny okruh vlastnej pôsobnosti sa môže vyvíjať. Literatúra i judikatúra však upozorňujú, že kritériá uvedené v generálnej klauzule nemožno posudzovať vo vzťahu ku konkrétnej obci, ale k obci *in abstracto*, vzhľadom na tzv. abstraktnú jednotu obcí.²⁶

Je otázne, prečo rakúska ústava upravuje okrem generálnej klauzuly aj demonštratívny výpočet výsostných (úradných) agend obce vo vlastnej pôsobnosti. Význam čl. 118 ods. 3 sa vykladá tak, že ústavodarca ním nezvratne vyslovil spolkovému a krajinskému zákonodarcom, že tu uvedené záležitosti patria do vlastnej pôsobnosti obce, a tým vylúčil prípadné spory v tomto smere. „Obyčajné“ zákonodarstvo skúma, či určitá vec spĺňa alebo nespĺňa podmienky generálnej klauzuly len vtedy, ak nie je výslovne označená v čl. 118 ods. 3 ako súčasť vlastnej pôsobnosti obce.²⁷

²⁶ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí*. Jihočany : H&H, 1992, s. 127.

²⁷ Tamže, s. 126 – 127.

Osobitne významné je uvedené ustanovenie, na ktorého základe „*Zákony výslovne určia takéto záležitosti, patria do vlastnej pôsobnosti obce*“ (čl. 118 ods. 2 druhá veta). Toto ustanovenie je ústavno-legislatívnym usmernením, ktoré má osobitný význam z hľadiska relatívnej nezávislosti obce, jej právnej istoty i jej ústavnoprávnej ochrany, z aspektu jednoznačnej del'by pôsobnosti medzi jednotlivé subjekty verejnej správy. Podobné ustanovenie sa stalo súčasťou slovenského právneho poriadku (až) v roku 2001: „*Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja)*“ (§ 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky). Obdobné ustanovenie je súčasťou aj zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (§ 4 ods. 4).

Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko – na rozdiel od Ústavy Rakúskej republiky – neupravuje základné otázky pôsobnosti obce/obcí, napriek tomu však podľa čl. 28 ods. 2 prvej vety „*obciam musí byť zaručené právo upravovať všetky záležitosti miestneho spoločenstva v rámci zákonov na vlastnú zodpovednosť*“.

Článok 11 ods. 2 Ústavy Slobodného štátu Bavorsko ustanovuje, že „*obce sú pôvodnými územnými korporáciami verejného práva. Majú právo si v rámci zákona sami usporadúvať a spravovať vlastné záležitosti, najmä voliť starostov a zastupiteľské zbory.*“ Do vlastnej pôsobnosti obce patria najmä správa majetku obce a obecné podniky; miestna doprava vrátane výstavby ciest; dodávka vody, svetla, plynu a elektriny pre obyvateľstvo; opatrenia na zabezpečenie dodávok potravín; územné plánovanie, výstavba a dohľad nad bývaním; miestna polícia, požiarňa ochrana; podpora miestnej kultúry; systémy základných a odborných škôl a vzdelávanie dospelých; poručníctvo a verejné blaho; miestny zdravotný systém; manželské poradenstvo, rady pre matky a starostlivosť o dieťa; školská hygiena a telesná výchova mladých ľudí; verejné kúpele; pohrebné služby; zachovanie miestnych pamiatok a budov (čl. 83 ods. 1).²⁸

5.1.1 Rámcový zákon obecní (1862)²⁹ [samostatná pôsobnosť]

V Čechách, na Morave a v Sliezsku pôsobnosť obce všeobecne upravoval *Rámcový zákon obecní* z 5. marca 1862, č. 18 ř. z., ktorý rozlišoval medzi pôsobnosťou samostatnou a pôsobnosťou prenesenou.

V zmysle čl. V. tohto zákona *Působnost samostatná, to jest ta, v níž obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se volně může na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprvé v prospěch obce dotýče a v mezích jejích vlastními silami opatřeno a provedeno býti může.*

²⁸ Bližšie napr. RUGE, K., RITGEN, K. Local Self-Government and Administration. In KUHLMANN, S., PROELLER, I., SCHIMANKE, D., YIEKOW, J. (eds.). *Public Administration in Germany*. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan 2021, p. 123 – 141.

²⁹ Cesta do budúcnosti vedie – zdanlivo paradoxne – často k návratu k overeným hodnotám. V tejto súvislosti je vhodné si pripomenúť tento právny predpis, *jímžto se vyměrují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní*, ktorý je spájaný so spomenutým Zlatým vekom českej samosprávy.

Za touto pôsobnosťou prísluší obci zvlášť:

1. *spravovati dle vůle jmění své a záležitosti ke svazku obecnímu se vztahující;*
2. *přihlížeti k bezpečí osoby a jmění;*
3. *péči míti o zachování obecních silnic, cest, míst a mostů, též o bezpečné a snadné ježdění po silnicích a vodách, jakož jí přísluší také konati policii polní;*
4. *přísluší jí, konati policii k věcem potravním se vztahující, a přihlížeti k prodeji na trhu, zvláště pak dohlížeti k míře a váze;*
5. *vykonávati policii zdravotní;*
6. *konati policii, čeledi a dělníkům se týkající a držeti ruku nad řádem čeledním;*
7. *konati policii mravnosti;*
8. *pečovati o chudé a o obecné ústavy dobročinné;*
9. *konati policii v příčině staveb a ohně, držeti ruku nad řádem stavěcím a udělovati policejní povolení ku stavbě;*
10. *účastensví míti, jak zákonem bude ustanoveno, ve správě škol středních, jež obec vydržuje, též škol obecných, a péči míti o zřizování, v dobrém způsobu chování a nadání škol obecných, hledíc k patronátům školním posud trvajícím;*
11. *přísluší obci, činiti narovnání mezi stranami spor vedoucími skrze důvěrníky z obce zvolené;*
12. *předsebráti dobrovolné licitace věci movitých.*³⁰

5.2 Prenesená pôsobnosť

Z hľadiska prenesenej pôsobnosti obce sú významné najmä tieto ustanovenia našej ústavy:

„Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhradza štát.“ (čl. 71 ods. 1).

„Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.“ (čl. 72 ods. 2).

Právnym predpisom „ustanovujúcim podrobnosti“ bol v minulosti zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch. Časť tohto zákona bola predmetom konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a ústavný súd rozhodol, že slová v § 6 ods. 1 „... obcami a vyššími územnými celkami ...“ nie sú v súlade s čl. 71 ods. 2 druhou vetou a s čl. 1 ods. 1 ústavy (nález ÚS SR č. 263/2006 Z. z.).

V tejto súvislosti ústavný súd zdôraznil, že *„Zásadný význam má odpoveď na otázku, či ministerstvá alebo ústredné orgány štátnej správy môžu organizačnými aktmi (smerni-*

³⁰ Obdobne upravoval samostatnú pôsobnosť obce § 28. zákona zo 16. apríla 1864, č. 7 českého zem. zák. – české obecní zřízení. Tento zákon, ako aj obdobné zákony platné pre Moravu a Sliezske (č. 4/1863 z. z. mor. a č. 17/1863 z. z. slez.), hoci boli mnohokrát novelizované, doteraz neboli explicitne zrušené. Rozsudok Vrchného soudu v Prahe z 27. januára 1995, č. j. 6 A 181/93-22. In *Správní právo*. 1995, č. 1, s. 36/XX).

cami a inými organizačnými aktmi) riadiť prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky, keď ústava jednoznačne zveruje riadenie a kontrolu preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu vláde. [...] V situácii, keď riadenie a kontrola preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu sú ústavou zverené vláde, nemožno podľa názoru ústavného súdu nijakým spôsobom (aj keď na základe zákona) takéto „riadenie“ preneseného výkonu miestnej štátnej správy používajúc extenzívny výklad subsumovať pod čl. 71 ods. 2 ústavy argumentujúc jeho tretou vetou. Práve zverenie riadenia a kontroly preneseného výkonu štátnej správy na obce a vyššie územné celky priamo v ústave do právomoci vlády takéto úvahy a závery vylučuje. [...] je potrebné uviesť, že čl. 71 ods. 2 tretia veta ústavy vytvára priestor pre zákonnú úpravu podrobností spojených s realizáciou (výkonom) právomoci vlády riadiť a kontrolovať prenesený výkon štátnej správy na samosprávu, nie však takým spôsobom, že vláda svoju právomoc „prenesie“ na ústredné orgány štátnej správy. Normatívne akty riadenia organizačnej povahy musia tiež rešpektovať limity ústavnosti a princíp rozlíšiteľnosti kompetencií a formy ich realizácie.“³¹

Z hľadiska výkonu prenesenej pôsobnosti obce je najväčším problémom nenáležité plnenie citovaného ustanovenia ústavy, že náklady preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. Táto problematika patrí k slabším miestam politiky, teórie i praxe.³²

5.2.1 Rámcový zákon obecný (1862) [prenesená pôsobnosť]

V zmysle čl. VI. tohto zákona *Přenešená působnost obcí, to jest povinnost obcí, přičiňovati se spolu k účelům správy veřejné, vyměřuje se zákony obecnými a v mezech zákonů obecných zákony zemskými.*

Prenesenú pôsobnosť obec vykonávala na úseku:

- vecí civilných – vydávanie osvedčení pri *propůjčování práva chudých*; spolupôsobenie pri zriaďovaní znalcov pre odhad nehnuteľností atď.;
- vecí trestných – každoročné zhotovenie a vyvesenie prvotných zoznam porotcov; bezpečné opatrovanie mŕtvol, ktorá má byť súdne ohliadnutá atď.;
- vecí vlastnej politickej správy – doručovanie úradných spisov, zaobstarávanie vhodných miestností pre okresný súd; vymáhanie poplatkov k *potřebám veřejným* – peňažné pokuty, príspevky kostolom, faram, školám atď.;

³¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 11/04.

³² TRELLOVÁ, L. Dielo cit. v pozn. 6, s. 94 – 95; OROSZ, L., MAZÁK, J. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným sudom Slovenskej republiky*. Košice : Mayor Group, 2004, s. 88 – 89; ŠVIKRUHA, M. Význam a pôsobnosť komunálnej samosprávy. In MIKUŠ, D. (ed.). *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava : UCM v Trnave, 2019, s. 23, 24; Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, Správa o výsledku kontroly 2020, *Zadlženost' miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť*, s. 5, 12. Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/96673-0-110.pdf> [28. 10. 2021]; SÝKORA, M. *Originálne a prenesené kompetencie miest a obcí*. In *Transparency International Slovensko*. Dostupné na: <https://transparency.sk/sk/akademia/temy/samosprava/video-a-podcasty/originalne-a-prenesene-kompetencie-miest-a-obci/> 5:58 [17. november 2021]. „[...] parlament iba pred nedávnom schválil zmeny vo financovaní škôl a školských zariadení a to bez vyčíslenia finančných dopadov. Asi to pre štát nebolo až tak dôležité, keďže to majú zaplatiť mestá a obce.“ Samosprávy poznačila ekonomická neistota, usmernenia prichádzajúce na poslednú chvíľu. In *Regióny.zoznam.sk*. Dostupné na: <https://regiony.zoznam.sk/komentar-michala-kalinaka-nenechat-sa-odradit-ani-znechuti/> [29. december 2021].

- vecí volebných – vytvorenie stálych voličských zoznamov, prijímanie námietok proti vyloženým voličským zoznamom; zriadenie volebnej komisie, ktorej členom s hlasom poradným a zapisovateľom je *konceptní úředník obecní* atď.;
- vecí živnostenských – vyvesovanie ediktov o zamýšľanom zriadení živnostenských závodov; povinnosti podľa o živnostenských súdoch atď.;
- vecí zdravotných – vykonávanie miestnych opatrení na predchádzanie nákazlivým chorobám, povinnosť poskytnúť dopravu na služobnú cestu obecnému a obvodnému lekárovi, spolupôsobenie pri verejnom očkovaní a hradenie nákladov na zabezpečenie a úpravu miestností na očkovanie atď.;
- sčítania ľudu – bezplatné spolupôsobenie pri sčítaní a bezplatné poskytnutie potrebných miestností atď.;
- občianskeho sobášu – vyvesenie občianskej vyhlášky na úradnej doske o zamýšľanom sobáši;
- poľnohospodárstva – opatrovanie a náležitý chov plemenníkov v dostatočnom počte, opatrenie na ničenie chrústov atď.;
- sociálnej starostlivosti – spolupôsobenie pri vyšetrovaní okolností, ktoré sú dôležité pre zistenie nároku na odškodné a jeho výšku v zmysle zákona o úrazovom poistení robotníkov; podpora dozorných orgánov mládeže; spolupôsobenie pri vykonávaní zákona o štátnom príspevku o podpore nezamestnaných atď.;
- vecí komunikačných – povinnosť udržiavať za náhradu *průtahy státních silnic* alebo prispievať na úhradu týchto nákladov;
- priamych daní; pozemkovej dane; dane z liehu, z piva, z cukru, z nerastných olejov, potravinovej dane z mäsa, dane z droždia, dne z obratu a dane prepychovej, dane z elektrických zdrojov žiarenia, dopravnej dane z motorových vozidiel;
- kolkov, poplatkov, cla;
- vojenských obvodov, evidencie vojenských osôb, ubytovania vojska, požadovania dopravných prostriedkov v prípade vojny, vojnových úkonov, vojenského trestného súdnictva atď.;
- vykonávania zákona o poštových holuboch;
- organizovania ľudových kurzov občianskej náuky;
- vykonávania zákona *o potulných cikánech*;
- trestnej právomoci obce.³³

Prenesená pôsobnosť obcí sa týkala súčinnosti v niektorých oblastiach štátnej správy. Obciam mohla byť nariadená len zákonom (ríšskym alebo zemským). Rozsah činností, ktoré obce zabezpečovali v prenesenej pôsobnosti, bol však rozsiahly a bol terčom neustálej kritiky. Objem prác v prenesenej pôsobnosti minimálne trikrát prevyšoval samostatnú pôsobnosť. Výkon prenesenej pôsobnosti orgány obcí nesmierne zaťažoval, a, navyše, štát ho dostatočne finančne nekompenzoval. Dochádzalo k ešte väčšiemu prehlbovaniu nedobrej ekonomickej situácie obcí.³⁴

³³ Podrobnejšie *Slovník veřejného práva československého*. Dielo cit. v pozn. 8, s. 14 37; KOPECKÝ, M. Dielo cit. v pozn. 26, s. 130 –145.

³⁴ *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života v obcích ČR*. Dielo cit. v pozn. 12, s. 24, a tam cit. literatúra.

6. Niektoré zahraničné podnety

Komparatívna štúdia o vymedzení právomoci subjektov na miestnej a regionálnej úrovni v členských krajinách Rady Európy o. i. poukazuje na dve hlavné tendencie. Existuje istá homogenita medzi jednotlivými kompetenciami (*sub-functions*) vykonávanými na základnej úrovni územnej samosprávy.³⁵ Oveľa kontrastnejšia situácia je na druhej úrovni územnej samosprávy.³⁶

Publikácia *Decentralization: Experiments and Reforms*³⁷ prináša podrobné informácie o situácii v oblasti verejných správ v ôsmich postsocialistických krajinách, členoch Európskej únie, ktorú dosiahli v nových spoločensko-politicko-ekonomických podmienkach. Jednotlivé *country reports* boli zamerané na hlavné prvky decentralizácie a miestne správne procesy (*local government operation*):

- ústavné a právne rámce a štruktúry miestnych správ;
- miestnu politiku, rozhodovacie procesy a vnútornú organizáciu;
- mechanizmy miestnej správy a poskytovania služieb;
- fiškálne záležitosti a finančný manažment.

Reformné aktivity sú na jednej strane iniciované vonkajšími faktormi, buď politickými zmenami (Slovensko) alebo rozšírením Európskej únie (napríklad štrukturálna reforma na regionálnej úrovni správy). Na druhej strane sú plánované zmeny často výsledkom procesov vnútorného rozvoja s cieľom zvýšiť efektivitu pôsobenia miestnej správy a manažmentu.³⁸

Prirodzene, existujú rozdielne črty v jednotlivých sledovaných parametroch. Stabilnými spoločnými prvkami reforiem sú:

- dôraz na základnú úroveň (obce alebo integrované jednotky);
- demokratický vnútorný dizajn;
- alternatívne formy poskytovania služieb;
- rôzna miera finančnej a fiškálnej reformy na územných (*territorial*) úrovniach.³⁹

Súčasťou každej správy o situácii v príslušnej krajine je aj prehľad o zodpovednosti za výkon stanovených úloh (*specific functions*) podľa úrovne verejnej správy a podľa jednotlivých oblastí verejnej správy. V prípade Slovinska je tento prehľad rozšírený

³⁵ *Allocation of powers to the Local and Regional Levels of Government in the Member States of Council of Europe*. Study Series Local and Regional Authorities in Europe, 42. Strasbourg : Council of Europe, 1988, p. 7.

³⁶ Tamže, p. 25 – 180. Štúdia podáva podrobný obraz o uplatňovaní kompetencií na úseku: (i) správy – status občana, voličské zoznamy atď., (ii) ekonomických záležitostí – nakladanie s majetkom, finančná účasť vo verejných alebo súkromných podnikoch, rozvoj a ochrana zamestnanosti atď., (iii) výchovy a kultúry – výstavba a údržba predškolských zariadení, škôl rôznych typov; zabezpečenie personálu rôznych inštitúcií, náboženské činnosti atď., (iv) sociálnych vecí – verejná hygiena, protiepidemické opatrenia, domovy dôchodcov atď., (v) dopravy a infraštruktúry – organizácia a riadenie verejnej dopravy, riečnej, námornej i vzdušnej dopravy atď., (vi) plánovania – spolupráca v rámci regionálneho, resp. celoštátneho plánovania; výstavba, zmena stavieb, ich odstraňovanie atď., (vii) životných podmienok – ochrana prírody a životného prostredia; ochrana spotrebiteľa a pod. a (viii) ostatných kompetencií, napr. štatistickej alebo fiškálnej povahy.

³⁷ HORVÁTH, T. M. (ed.) *Decentralisation : Experiments and Reforms*. Budapest : Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Institute, 2000.

³⁸ Tamže, s. 16 – 17.

³⁹ Tamže, s. 56 – 57.

o typy kompetencie (exkluzívna, zdieľaná, povinná alebo diskrečná) a spôsobu výkonu kompetencie (priama, nepriama, vlastným právom, pre iný orgán). V prípade Estónska publikácia prináša i detailný zoznam pôsobností vykonávaných na miestnej úrovni.

Publikácia *Local Self-Government in Europe*⁴⁰ ponúka detailný prehľad o miestnych samosprávnych systémoch v Belgicku, Bulharsku, na Cypre, v Českej republike, Estónsku, vo Fínsku, v Maďarsku, Taliansku, Litve, Rumunsku, na Slovensku, v Španielsku a vo Švédsku. Ústredným prvkom analýzy sú štandardy definované v Európskej charte miestnej samosprávy. Skúmaná je implementácia tejto charty, ako aj transformácie a reformy jednotlivých národných systémov miestnej samosprávy.

Každá kapitola (krajina) obsahuje nielen subkapitulu o pôsobnosti miestnej samosprávy (*Scope of local self-government*), ale aj subkapitoly venované najmä (i) ústavným a právnym základom miestnej samosprávy, (ii) ochrane hraníc miestnych samosprávnych celkov, (iii) administratívnym štruktúram a zdrojom pre úlohy miestnych orgánov, (iv) podmienkam, za ktorých sa vykonávajú povinnosti na miestnej úrovni, (v) administratívnej dozoru nad činnosťou miestnych samosprávnych celkov, (vi) finančným zdrojom miestnych samosprávnych celkov a systému finančných transferov, (vii) právnej ochrane miestnej samosprávy a (viii) budúcim výzvam implementácie Európskej charty miestnej samosprávy do právneho poriadku príslušnej krajiny.

Na Slovensku je situácia v oblasti miestnej samosprávy súladná so všetkými princípmi charty, ako to potvrdila aj monitorovacia správa Rady Európy schválená začiatkom roka 2016.⁴¹ Zostávajúcou výzvou je extrémna fragmentácia obcí. Na potrebné zlučovanie nie je politická vôľa a navyše rôzne spôsoby medziobecnej spolupráce nie sú efektívne podporované z centrálnej úrovne. Ďalšou výzvou pre slovenské samosprávy je skvalitnenie zapojenia zainteresovaných strán a spoluvytváranie inovácií v poskytovaní miestnych verejných služieb.⁴²

V uvedenej monitorovacej správe (*Local and regional democracy in the Slovak Republic*) sa konštatuje, že na Slovensku sú dodržané požiadavky článku 4 charty s jednou výhradou: „v slovenskom systéme chýba klauzula o zostatkových právomociach, resp. klauzula *générale de competence*“⁴³ (ako je upravená vo francúzskom práve) v prospech miestnych orgánov, čo je bežné v iných európskych krajinách“.

⁴⁰ BREZOVNIK, B., HOFFMAN, I., KOSTRUBIEC, J. (eds.). *Local Self-Government in Europe*, Maribor : Institute for Local Self-Government, 2021.

⁴¹ *Local and regional democracy in the Slovak Republic*. The Congress of Local and Regional Authorities, 30th SESSION, Strasbourg, 22 – 24 March 2016.

⁴² BREZOVNIK, B., HOFFMAN, I. & KOSTRUBIEC, J. (eds.). Dielo cit. v pozn. 40, p. 355, 379, 380.

⁴³ Článok L2121-29 Všeobecného zákonníka miestnych orgánov (CGCT) stanovuje: „Obecné zastupiteľstvo na svojom rokovaní upravuje záležitosti obce.“ (*Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune*). Znamená to, že obec môže zasahovať do všetkých záležitostí, ktoré predstavujú miestny verejný záujem, ak nezasahuje do kompetencií, ktoré zákon priznáva štátu alebo inému územnému celku. Doložka o všeobecnej právomoci má dvojaký účel: (i) chráni príslušnú komunitu pred zasahovaním zo strany štátu a iných komunit a (ii) rozlišuje právomoci rokovacieho orgánu od právomocí výkonného orgánu, pričom prvému z nich v zásade dáva kompetenciu. Dostupné na: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20105-quest-ce-que-la-clause-generale-de-competence> [21. 10. 2021]; podrobnejšie napr. https://fr.wikipedia.org/wiki/Clause_de_comp%C3%A9tence_g%C3%A9n%C3%A9rale [21. 10. 2021].

Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy požiadal Výbor ministrov, aby odporučil slovenským orgánom, o. i.:

- vypracovať legislatívu, ktorá by jasne definovala výlučné kompetencie subjektov samosprávy na regionálnej a miestnej úrovni, aby sa predišlo prekryvaniu kompetencií a zväžilo vypracovanie legislatívy, ktorá umožní miestnym orgánom prevziať iniciatívu, ak im zodpovedajúca kompetencia nebola výslovne prisúdená a keď to zákon výslovne nezakazuje (článok 4 odsek 2);
- zjednodušiť právnú, regulačnú a administratívnu organizáciu malých obcí, najmä vo vidieckych oblastiach, napríklad podporou ich zlúčenia (*merging*) s cieľom vytvoriť silnejšie miestne orgány.⁴⁴

7. Niektoré problémy

Už sme uviedli, že pôsobnosť obce je výrazne rozsiahla. K 30. aprílu 2005 obce plnili 3 067 úloh; k 31. marcu 2011 už 4 553 úloh (nárast o 48,5 %).⁴⁵ V súčasnosti obce vykonávajú viac ako 4 000 kompetencií (agend).⁴⁶ Obce na Slovensku vykonávajú verejnú moc v rámci preneseného výkonu štátnej správy a v rámci výkonu samosprávy v pomere 2 : 3 (preneseného výkonu štátnej správy : výkonu samosprávy).⁴⁷

Súhrnná správa NKÚ SR o výsledku kontroly efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami Slovenskej republiky (2015) uvádza asi 4 000 kompetencií. Správa zdôrazňuje nemožnosť jednoznačného zedefinovania pojmu pôsobnosť a vymedzenia presného rozsahu súvisiacich činností a úkonov, z rozdielnej náročnosti úkonov vyplývajúcej z odlišných podmienok obcí a rozdielneho atrakčného okruhu používateľov. Pri niektorých originálnych kompetenciách je počet možných aktivít takmer neobmedzený alebo podmienený ekonomicko-finančnými či geografickými faktormi. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky navrhuje zväžiť možnosť systémového prístupu k vytváraniu sídiel spoločných obecných úradov, ako aj vytvorenie kompetentného centrálného orgánu (napr. poverený podpredseda vlády a úzky tím odborníkov) zodpovedného za manažment nevyhnutných modernizačných zmien vo verejnej správe na základe jej systematického monitorovania, identifikáciu ťažiskových slabých stránok, tvorbu koncepčných dokumentov a ich realizáciu.⁴⁸

Nielen samotné množstvo, ale najmä kvalita ich zabezpečenia by mala byť predmetom náležitej širokospektrálnej pozornosti. Takýto prístup (pravidelný monitoring) by mal napomáhať k odstraňovaniu existujúcich nedostatkov a zároveň by mal byť seriózn-

⁴⁴ *Local and regional democracy in the Slovak Republic*, dielo cit. v pozn. 41, p. 3. K tejto problematike pozri napr. European Committee of the Regions. *Division of Powers*. Dostupné na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx> [23. 10. 2021]

⁴⁵ Bližšie NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. Dielo cit. v pozn. 16, s. 33 a nasl.; Vývoj del'by kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou a návrhy rozdelenia kompetencií sú uvedené na s. 59 – 83.

⁴⁶ SÝKORA, M., pozn. 32.

⁴⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/2014.

⁴⁸ Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/af2c6abf-0f21-40fb-9648-4a22856c7f00>, s. 48, 49 [15. 11. 2021].

nym „korektorom“ pri príprave návrhov na skvalitnenie výkonu nielen komunálnej samosprávy, ale i verejnej správy.

Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 748 z 8. decembra 2011 požiadala vládu Slovenskej republiky vykonať komplexný audit výkonu kompetencií podľa jednotlivých úrovní verejnej správy a zabezpečenie ich financovania a predložiť ho Národnej rade Slovenskej republiky. V tejto súvislosti vláda prerokovala *Súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy – segmentu územnej samosprávy a návrhu na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej správy* (uzn. vlády č. 226/2014).

V závere správy bolo okrem iného konštatované, že v územnej samospráve (ako aj v celej verejnej správe) už roky absentuje systémovo upravený pravidelný monitoring všetkých relevantných parametrov (legislatívnych, ekonomických, sociálnych atď.); že jednotlivým rezortom chýba spätná väzba potrebná na vyhodnotenie kvantity a kvality zabezpečenia prenesených kompetencií, ako aj úrovne ich finančného krytia a že ministerstvá majú o výkone samosprávnych pôsobností obmedzené poznatky, preto v časti správ o samosprávnych pôsobnostiach chýbajú údaje a hodnotenia.⁴⁹

Materiál *Výkon a financovanie originálnych kompetencií* (2020) obsahuje podrobné informácie o rôznych aspektoch výkonu samosprávnych pôsobností obcí od školstva po odpadové hospodárstvo. Autori konštatujú, že sa jednoznačne ukazuje, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti na výkon pôsobnosti z hľadiska iných aspektov vytvára v systéme permanentný zdroj problémov. S tým súvisí aj skutočnosť, že legislatíva vo viacerých prípadoch nedáva odpoveď na otázku, či je nejaká samosprávna pôsobnosť právom alebo povinnosťou obce. Najvýraznejšie sa to prejavuje v oblasti školstva, ale tento problém vzniká aj na iných úsekoch.

Druhým závažným zistením je, že obciam pribúdajú ďalšie samosprávne pôsobnosti, resp. zvyšuje sa ich rozsah, a tým aj náklady pri existujúcich pôsobnostiach bez toho, resp. že by sa zákonodarca pri ich ustanovovaní zaoberal aj otázkou ich finančného krytia. Najmarkantnejším prípadom je oblasť školstva.⁵⁰

Materiál *Výkon a financovanie prenesených kompetencií* (2019) relatívne podrobne mapuje prenesené pôsobnosti a popisuje ich financovanie (legislatívne ukotvenie – organizačné zabezpečenie spôsob financovania – parametre výkonnosti – závery a odporúčania) v ôsmich oblastiach (od školstva po sociálne služby).

⁴⁹ *Súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy - segmentu územnej samosprávy a návrhu na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej správy*, 2014, s. 22. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/10861/1> [15. 11. 2021].

⁵⁰ BIZOŇOVÁ, E., BRENNEROVÁ, R., DOHNALOVÁ, E., DOMARACKÁ, X., GERHÁTOVÁ, B., KRAJČÍR, Z., KULEKA, M., LENČEŠOVÁ, S., PILÁT, E., PLAI, L., MARUŠINEC, J., MEDERLY, P., PIPÍŠKOVÁ, I., SLÁDEČKOVÁ, J., UBREŽI, T., VALENTOVIČ, M., ZUBRICZKY, S. *Výkon a financovanie originálnych kompetencií*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska 2020, s. 108. Pozri aj BAJAN, V., BERESECKÁ, J., DUBOVCOVÁ, A., ERNST, A., FALŤAN, L., HRONEC, Š., IKRÉNYIOVÁ, K., KALIŇÁK, M., MIHÁLYI, G., RUBIS, J. *Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2020.

Pravdepodobne najzávažnejším zistením autorov je, že predstava o tom, že štát uhrádza náklady na prenesený výkon, je fikcia. Štát prakticky na žiadnom z úsekov nemá ani vytvorené mechanizmy na to, aby vedel, koľko tie náklady predstavujú. Na viacerých úsekoch sa tvári tak, že náklady od decentralizácie (teda za približne 15 rokov) sa nemenili.

Autori zároveň konštatujú, že osobitne v najdrahšej oblasti, akou je jednoznačne školstvo, existuje celý rad činností, ktoré obciam vznikli v dôsledku prenesenia zriaďovateľskej funkcie základných škôl na obce, ktoré štát nefinancuje vôbec.

Tretím zistením je, že univerzálne prenesenie pôsobností na všetky obce (okrem špeciálnych prípadov, akými sú napríklad úsek matrik alebo úsek bývania) bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti na výkon pôsobnosti z hľadiska iných aspektov vnaša do systému automaticky zdroj porúch.⁵¹

Materiál *Kompetenčné zázemie samospráv* (2021) identifikuje a sumarizuje zaujímavé riešenia, ktoré využívajú subjekty miestnej samosprávy v šestnástich oblastiach svojej pôsobnosti (od školstva až po matriky) v Česku, Maďarsku a Poľsku, s akcentom na eventúalnu implementáciu na Slovensku. Ako príklad možno uviesť poznatok, vzhľadom na výrazne fragmentovanú sídelnú štruktúru na Slovensku, že blízkosť miestnej vlády (samosprávy) k miestnemu obyvateľstvu a jeho potrebám nie je viazaná na populačnú veľkosť obce.⁵²

Autori okrem iného navrhujú (i) prehodnotiť kompetencie samosprávy na úseku školstva a jasne pomenovať, ktoré sú považované za prenesený výkon štátnej správy; (ii) financovanie týchto kompetencií zabezpečovať podľa počtu a náročnosti úloh, ktoré sú spojené s ich výkonom;⁵³ (iii) zmeniť financovanie originálnych kompetencií v oblasti regionálneho školstva (predložené v piatich alternatívach)⁵⁴ a zrušiť obecnú školskú radu ako školský samosprávny orgán.⁵⁵

Na úseku stavebného poriadku autori v prípade dokončenia decentralizácie („dodecentralizovania“) navrhujú preniesť zvyšky v území vykonávaných kompetencií okres-

⁵¹ MEDERLY, P., KRAJČÍR, Z., SLÁDEČKOVÁ, J., PILÁT, E., PLAI, L., ČERŇANSKÁ, J., MARUŠINEC, J., LENČEŠOVÁ, S., UBREŽI, T., PÍPIŠKOVÁ, I., BRENNEROVÁ, R. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2019, s. 110. Pozri aj BERESECKÁ, J., HRONEC, Š., IKRÉNYIOVÁ, K., KÁRPÁTY, P., MIHÁLYI, P., ŠKRDLOVÁ, K., SLAVÍK, V. *Efektívita a výkonnosť súčasného stavu medzi-obecnej spolupráce na úrovni vnútroštátnych a prihraničných regiónov*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska 2020. Jednou z alternatív riešenia nad-obecných problémov je „účelová obec“. Bližšie NIŽŇANSKÝ, V. *Rekonštrukcia štátu III. Silné mestá silné Slovensko*. Piešťany : Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.- o. 2018, s. 63 – 77; NIŽŇANSKÝ, V. *Vráťme mestám práva Pokračovanie decentralizácie Slovenska*. Bratislava : Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., 2020, s. 74, 235 – 241.

⁵² Bližšie BIZOŇOVÁ, E., BRENNEROVÁ, R., DOHNALOVÁ, E., DOMARACKÁ, X., GERHÁTOVÁ, B., KRAJČÍR, Z., KUEKA, M., LENČEŠOVÁ, S., PILÁT, E., PLAI, L., MARUŠINEC, J., MEDERLY, P., PÍPIŠKOVÁ, I., SLÁDEČKOVÁ, J., UBREŽI, T., VALENTOVIČ, M., ZUBRICZKY, S. *Kompetenčné zázemie samospráv*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2021, s. 17.

⁵³ Tamže, s. 117.

⁵⁴ Bližšie tamže, s. 119 – 120.

⁵⁵ Tamže, s. 120 – 121.

nými úradmi na obce a mestá s tým, že budú vytvorené administratívne centrá (municipalizácia); potom by bolo možné vysporiadať sa aj s existenciou preneseného výkonu štátnej správy ako so spôsobom vykonávania niektorých kompetencií – teda zrušiť tento spôsob. „Táto zmena by v sebe zahŕňala aj jednu podstatne veľkú zmenu – skončenie činnosti všeobecnej miestnej štátnej správy (okresné úrady) v území.“⁵⁶

Veľkým problémom v nedávnej minulosti i v súčasnosti je „plazivý“ presun kompetencií, ktorým sa poukazuje na postupný presun úloh štátnej správy alebo ich častí a ukladanie nových úloh obciam bez finančnej kompenzácie. Objem úloh, ktoré mali obce podľa zákonov vykonávať v priebehu rokov 2005 – 2012 rástol a povinné vyhodnotenie vplyvov zákonov a nariadení na verejné rozpočty sa spracúvalo často formálne, bez skutočne prepočítaných dôsledkov.⁵⁷

Zdá sa, že tento trend pokračuje a pôsobnosť obcí, v podmienkach právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), nadobúda charakter kombinácie štandardne vymedzenej pôsobnosti a „tekutej“ pôsobnosti.⁵⁸ V tejto súvislosti možno z minulosti ako príklad uviesť oblasť sociálnej pomoci.

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky vo všeobecnosti pripustil nejednotnosť pri presune jednotlivých kompetencií z krajských a okresných úradov na obce. Niektoré systémy boli preneseným výkonom štátnej správy, niektoré kompetencie boli automaticky zaradené do originálnej pôsobnosti. Oblasť sociálnych vecí, hoci sa stala oblasťou originálnych kompetencií, bola sprevádzaná len dočasným presunom finančných prostriedkov. Toto svojím spôsobom vyvolalo dojem, a mnohé obce si ho aj osvojili, že ide o prenesený výkon štátnej správy.⁵⁹

⁵⁶ Tamže, s. 126.

⁵⁷ NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. Dielo cit v pozn. 16, s. 32.

⁵⁸ Mestá a obce žiadajú preplatenie nákladov za celoplošné testovanie, rozpočtové diery nemajú ako zaplátať. In *Noviny.sk*, 2. november 2020. Dostupné na: <https://www.noviny.sk/slovensko/565965-mesta-a-obce-ziadaju-preplatenie-nakladov-za-celoplosne-testovanie-v-rozpocte-im-vznikli-diery> [5. 12. 2021]. Starosta Rače Drotován: Testovanie sa nám ľahšie organizuje bez pomoci štátu, vojakov nepotrebujeme. In *Denník N*, 23. január 2021. Dostupné na: <https://dennikn.sk/2238782/starosta-race-drotovan-testovanie-sa-nam-lahsie-organizuje-bez-pomoci-statu-vojakov-nepotrebujeme/?ref=mpm> [5. 12. 2021]; VÚC aj mestá a obce chcú očkovať/ Problémy s vakcínami. In *ta3*, 14. apríl 2021. Dostupné na: <https://www.ta3.com/relacia/20324/vuc-aj-mesta-a-obce-chcu-ockovat-problemy-s-vakcinami#article-wrapper> [8. 12. 2021]. Vláda musí začať viac počúvať samosprávu. In *HN Komentáre*, 22. október 2021. Dostupné na: <https://komentare.hnonline.sk/komentare/11509099-vlada-musi-zacat-viac-pocuvat-samospravu> [8. 12. 2021]; Samosprávy nemôžu kvôli Matovičovi prísť o 200 miliónov, je to desatina ich rozpočtu. In *HN Slovensko*, 1. december 2021. Dostupné na: <https://tv.hnonline.sk/kategorie/aktualne-vidео/35c0019e-d0a5-4a19-9a73-36ba52396196/kalinak-zo-zmosu-samospravy-nemozu-kvoli-matovicovi-pristo-o-200-milionov-je-to-desatina-ich-rozpoctu> [6. december 2021]; ZMOS: Parlament vytvára zo samospráv bezmocného sponzora. Dostupné na: https://www.zmos.sk/zmos-parlament-vytvara-zo-samosprav-bezmocneho-sponzora--oznam/mid/405616/.html#m_405616 [6. 12. 2021]; ZMOS avizuje protest samospráv: Tvrdé slová smerom k vláde! Reakcia Únie miest sa im páčiť nebude. In *Nový Čas*, 28. január 2022. Dostupné na: <https://www.cas.sk/clanok/2636421/zmos-avizuje-protest-samosprav-tvrde-slova-smerom-k-vlade-reakcia-unie-miest-sa-im-pacit-nebude/> [29. 1. 2022].

⁵⁹ *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. Dielo cit. v pozn. 51, s. 107.

8. Modifikácia pôsobnosti?

8.1. Bolo už naznačené, že obec síce nie je úplne homogénnou súčasťou občianskej spoločnosti, ale nesporne v jej charaktere a spôsobe výkonu verejnej moci prevládajú prvky občiansko-spoločenského charakteru.⁶⁰ Obec, ako základný subjekt územnej samosprávy, je akýmsi prvkom medzi občianskou spoločnosťou a štátom. Táto skutočnosť má, resp. by mala mať vplyv nielen na charakter územnej samosprávy a verejnej správy, ale azda aj na charakter celej spoločnosti.

Naznačená charakteristika favorizuje uprednostňovanie pôvodnej (originálnej) pôsobnosti v rámci celej pôsobnosti obce. Bolo už zdôraznené, že tento druh pôsobnosti je „vlastnou“ pôsobnosťou obce⁶¹ a práve touto pôsobnosťou obec plní svoje nenahraditeľné poslanie v rámci spoločnosti (i štátu).

Pôsobnosť verejnej správy (a teda i obcí) sa tradične delí na vrchnostenskú a nevvrchnostenskú. Vo vrchnostenskej správe, ktorej podstata je vždy verejnoprávna, obec pôsobí ako verejnoprávny subjekt nadradený ostatným, ktorých práva a povinnosti reguluje alebo im ukladá povinnosti, a to bez nutnosti ich súhlasu. Svoje rozhodnutia a uložené povinnosti môže vykonávať s použitím legálneho donútenia. Je prirodzené, že obec ako každý subjekt verejnej správy musí plne rešpektovať ústavné dispozície ukladania povinností na základe zákona; právna úprava musí byť taxatívne vymedzená, na rozdiel od nevvrchnostenskej správy, ktorá môže byť upravená demonštratívne. Je vhodné podotknúť, že prostredníctvom vrchnostenskej správy sa realizuje samostatná i prenesená pôsobnosť obce.

V prípade nevvrchnostenskej správy obec vystupuje v právnych vzťahoch ako rovný subjekt s ostatnými, napr. v hospodárení s majetkom, bytovej výstavbe, „starostlivostných“ aktivitách. V týchto činnostiach má obec oveľa voľnejšie ústavnoprávne dispozície. V týchto prípadoch sa aj na obec vzťahuje ustanovenie, v ktorého zmysle „[k]aždý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“ (čl. 2 ods. 3 ústavy). V prípade súkromnoprávnych úkonoch je zákonná úprava pre verejnoprávne subjekty však podrobnejšia a prísnejšia v obmedzení zmluvnej slobody než pre fyzické osoby a právnické osoby súkromného práva.⁶²

Nevvrchnostenská verejná správa zdôrazňuje skutočnosť, že obec (i celá verejná správa) okrem donucovacieho segmentu výrazne, oproti iným subjektom verejnej správy, využíva segment verejnej služby. Tento postulát je trvalým podnetom pre zákonodarstvo v oblasti územnej samosprávy o. i. v preferovaní horizontálnych foriem činnosti verejnej správy oproti vertikálnym, napr. uprednostňovanie uzatvárania dohôd pred vydávaním aktov aplikácie práva (rozhodnutí).

⁶⁰ Bližšie napr. MATULA, M. Občan a samospráva – soulad nebo konflikt. In ŽOFČÍNOVÁ, V. (ed.) Dielo cit. v pozn. 11, s. 28 – 38.

⁶¹ HOETZEL, J., marg. pozn. 20.

⁶² KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde Praha, 2007, s. 123 – 124. Pozri *Slovník veřejného práva československého*, dielo cit. v pozn. 8, s. 13 – 14; KOPECKÝ, M. Dielo cit. v pozn. 26, s. 117 – 121; TOMAŠ, L. Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (1. časť). In *Justičná revue*, 2019, roč. 71, č. 6 – 7, s. 755, marg. pozn. 20. K problematike „sivej zóny“ pozri napr. CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Problémy súčasného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. In *Právník*. 2021, č. 7, s. 510 a nasl.

Štátna správa má väčšinou vrchnostenskú povahu. „V samospráve by mala prevládať služba občanovi, jej demokraticky obsah. Pracovník samosprávy by mal byť partnerom obyvateľa.“⁶³

8.2. V teórii verejnej správy existujú radikálne návrhy na riešenie súčasných problémov. Delenie kompetencií na samosprávnu pôsobnosť a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy sa nepovažuje za adekvátne riešenie. Prejavuje sa tu snaha zaviesť zbytočnú uniformitu na kompetencie, ktorých zabezpečovanie môže mať rôzne podoby na základe dohody a požiadaviek miestneho spoločenstva. Rozlišovanie týchto dvoch druhov pôsobnosti má silné postavenie najmä v stredo európskej tradícii (siaha k reformám v roku 1808 v Prusku), ale dá sa pozorovať aj v juhoeurópskych tradíciách. Tam, kde sa rozlišovanie uplatňuje, majú prenesené úlohy povahu najmä regulačnú, nie povahu zabezpečovania služieb. Ukazuje sa, že tento tradičný stredo európsky spôsob zabezpečovania úloh prináša viaceré negatíva: je komplikovaný, neprehľadný pre občana, umožňuje presúvať zodpovednosť z jedného orgánu verejnej moci na iný a často ho štátne finančné inštitúcie nedofinancujú.⁶⁴

Jedným zo spôsobov riešenia uvedených problémov je zrušenie inštitútu preneseného výkonu štátnej správy. Cieľom je zjednotiť výkon úloh, odstrániť nedostatky súčasného stavu: právnu neistotu, ako aj nedostatky financovania. Ide najmä o úlohy doteraz definované ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce, t. j. o regulačné/administratívne úlohy, pri ktorých je potrebné garantovať jednotnú metodiku a postupy na území celého štátu. Ich vykonávanie spôsobuje spory medzi obcami a vládou, ktorá má tieto úlohy koordinovať a riadiť, má negatívny vplyv na kvalitu, spôsobuje nejednoznačnosť.⁶⁵

Kompenzáciou za zrušenie preneseného výkonu obce je inštitút „povinné a nepovinné úlohy územnej samosprávy“, (v prípade preneseného výkonu štátnej správy by to mali byť povinné úlohy). Vychádza sa z premisy, že úlohu štátu je: (i) garantovať kvalitný výkon a dostupnosť zákonom uložených úloh dostatkom finančných zdrojov a (ii) vytvoriť legislatívne podmienky na to, aby mohli orgány miestnej samosprávy plniť aj nepovinné úlohy, teda úlohy, na ktorých sa občania obce či mesta zhodnú, že ich chcú zabezpečovať spoločne.⁶⁶

Z praktického hľadiska sa navrhuje rozlišovať úlohy (pôsobnosť) na funkcie služieb a na regulačné funkcie:

- funkcie služieb zabezpečujú služby verejnosti (školsťvo, zber odpadu, kultúrne a športové zariadenia, zariadenia sociálnych služieb, preprava osôb); v prípade

⁶³ MATULA, M. Dielo cit. v pozn. 3, s. 18; NIKODÝM, D., tamže. Bližšie napr. ŠKROBÁK, J. Verejné služby a vymedzenie verejnej správy vo funkčnom ponímaní. In *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť I.* Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 134 – 142.

⁶⁴ Bližšie NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. Dielo cit. v pozn. 16, s. 17.

⁶⁵ *Vráťme mestám práva Pokračovanie decentralizácie Slovenska.* Dielo cit. v pozn. pozn. 51, s. 59 – 61; NIŽŇANSKÝ, V., KARPIŠ, J., ÓDOR, E., RADÍČOVÁ, I. *Silný región = spokojný občan.* Piešťany : Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. (rok neuvedený), s. 12, 23, 51.

⁶⁶ Bližšie *Vráťme mestám práva Pokračovanie decentralizácie Slovenska.* Dielo cit. v pozn. pozn. 51, s. 59 – 63, 164 – 169.

služieb sa ich rozsah, dostupnosť môže meniť od obce k obci vzhľadom na priority občanov územnosprávnej jednotky alebo aj finančných možností. Aj v prípade služieb však existujú celoštátne platné regulácie;

- **regulačné funkcie** aplikujú zákon na individuálne prípady, ako napr. kontroly, licencie, sociálne dávky, pričom sa tu kladie dôraz na spravodlivosť a rovnaký prístup ku každému; ide o aplikovanie fixných, uniformných pravidiel na individuálne prípady, ktoré sú platné na celom území Slovenska.⁶⁷

8.3. Po vstupe Slovenska do Európskej únie nadobudla funkcia starostu obce európsky rozmer.⁶⁸ Táto skutočnosť má vplyv nielen na rozšírenie pôsobností obcí o problémy, ktoré doteraz neriešili, ale aj na kvalitu výkonu samosprávy, vzhľadom na rozšírenie „právneho prostredia.“ V tejto súvislosti je vhodné uviesť, že smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktorý oznamujú porušenie práva Únie ukladá obciam nové povinnosti, ktoré súvisia s ochranou zamestnancov alebo ich spolupracovníkov (*whistleblowerov*), ktorí upozornia na možné protiprávne konanie, o ktorom sa dozvedia v súvislosti so svojím zamestnaním, resp. v rámci inej spolupráce.⁶⁹

Starostovia (primátori) a iní vedúci predstavitelia miest patria do skupiny lídrov, ktorých počiný pre boj s klimatickou zmenou sú nesmierne dôležité. *Dohovor primátorov a starostov* je celospoločenské európske hnutie združujúce orgány miestnej a regionálnej samosprávy, ktoré sa dobrovoľne zaviazali zvýšiť na svojom území energetickú účinnosť a využitie obnoviteľných zdrojov energie. Signatárske mestá sa zavazujú prijať opatrenia na podporu cieľa Európskej únie znížiť emisie skleníkových plynov o 40 % do roku 2030 a prijať spoločný prístup k zmierňovaniu dopadov a adaptácii na klimatické zmeny.⁷⁰ Tento dohovor umožňuje mestám prístup k zdrojom vrátane technickej pomoci, a zároveň poskytuje mestám platformu, kde môžu vystupovať ako jeden celok v boji proti klimatickým zmenám. „Silné a prosperujúce mestá dávajú vzniknúť silným a prosperujúcim štátom.“⁷¹

⁶⁷ Bližšie tamže, s. 168–169, 279 a nasl.

⁶⁸ *Efektívnosť a výkonnosť súčasného stavu medziobecnej spolupráce na úrovni vnútroštátnych a prihraničných regiónov*, dielo cit. v pozn. 50, s. 22; ŠCENSŇÁ, A. Závaznosť práva Európskej únie pre územnú samosprávu. In *Územná samospráva a tvorba práva*. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 146–158.

⁶⁹ Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Bližšie napr. *Metodika k primé aplikovateľnosti smernice Evropského parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie*. Ministerstvo spravedlivosti, [4. 11. 2021]. Dostupné na: <https://www.justice.cz/documents/12681/0/Metodika+k+p%C5%99%C3%AD-m%C3%A9+aplikovatelnosti+sm%C4%9Brnice+Evropsk%C3%A9ho+parlamentu+a+Rady/07fa268b-fd71-4b88-9945-0a7443d6dbfa> [9. 12. 2021]. KOŘÍNKOVÁ, V. Obce pozor! Přímý účinek směrnice o ochraně oznamovatelů klepe na dveře. In *e.pravo.cz*, 30. 11. 2021. Dostupné na: https://www.epravo.cz/to/clanky/obce-pozor-primy-ucinek-smernice-o-ochrane-oznamovatelu-klepe-na-dvere-113911.html?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=novinky-epravo-cz-30-11-2021#_ftn2 [9. december 2021].

⁷⁰ Bližšie *Dohovor primátorov a starostov*. Dostupné na: https://sk.wikipedia.org/wiki/Dohovor_prim%C3%A1torov_a_starostov#cite_note-1 [9. 12. 2021]. *The Covenant of Mayors for Climate and Energy*. Dostupné na: https://www.eumayors.eu/IMG/pdf/covenantofmayors_text_en.pdf [9. 12. 2021].

⁷¹ BLOOMBERG, M. – TIMMERMANS, F. Prečo podporiť starostov. In *SME*, 11. november 2021, s. 9.

Namiesto záveru

Problematika pôsobnosti obce je nevyčerateľná, podlieha neustálym väčším či menším zmenám, pochopiteľným i nepochopiteľným. Táto situácia nie je spôsobená faktom, že modifikácia pôsobnosti obce je spomenutým politickým rozhodnutím. Náležité politické rozhodnutie by malo podliehať náležitému postupu, nielen z hľadiska adekvátnych odborných analýz, ale aj z aspektu konzultácií, event. i politických dohôd, s predstaviteľmi širokého politického spektra. Je zarážajúce, že viaceré rozhodnutia ústiace do prijatia právnych predpisov, resp. neprávnych opatrení sa dejú spôsobom *deus ex machina*.

Z hľadiska ďalšieho vývoja v tejto oblasti je vhodné sa prihovárať za zachovanie duality pôsobnosti obce, za uprednostňovanie originálnej pôsobnosti, najmä jej „starostlivostného“ charakteru. Ako už bolo uvedené, je vhodné zohľadniť skutočnosť, že procesy vo verejnej správe majú rôznu dynamiku a blízkosť obce k občianskej spoločnosti determinuje dlhotrvajúci proces vytvorenia občianskej spoločnosti. V nijakom prípade však obec „nestráca“ charakter politickomocenskej inštitúcie, je samosprávny subjekt verejnoprávneho charakteru.

„Mnohému snad zdáti se bude podivno, řekneme-li, že vlastně více záleží na dobrém zřízení jednotlivých obcí, na municipálním zřízení, než na zřízení celého státu ve vyšších stupních.“⁷² Tento „hypertrofný“ prístup nemožno preceňovať. Poukazuje však na dlhodobý problém súvzťažnosti jednotlivých aktérov pri výkone územnej samosprávy a nabáda na temer nepretržité hľadanie prijateľnej rovnováhy (rešpektujúc v maximálne možnej miere princíp sociálnej a právnej istoty) medzi jednotlivými zložkami spoločnosti, politického systému i štátu.

Literatúra

- BAJAN, V., BERESECKÁ, J., DUBOVCOVÁ, A., ERNST, A., FALŤAN, E., HRONEC, Š., IKRÉNYIOVÁ, K., KALIŇÁK, M., MIHÁLYI, G., RUBIS, J. *Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecných úradov*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2020.
- BERESECKÁ, J., HRONEC, Š., IKRÉNYIOVÁ, K., KÁRPÁTY, P., MIHÁLYI, P., ŠKRDLÓVÁ, K., SLAVÍK, V. *Efektívnosť a výkonnosť súčasného stavu medzibecnej spolupráce na úrovni vnútroštátnych a prihraničných regiónov*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2020
- BIZOŇOVÁ, E., BRENNEROVÁ, R., DOHNALOVÁ, E., DOMARACKÁ, X., GERHÁTOVÁ, B., KRAJČÍR, Z., KUEKA, M., LENČEŠOVÁ, S., PILÁT, E., PLAI, L., MARUŠINEC, J., MEDERLY, P., PIPÍŠKOVÁ, I., SLÁDEČKOVÁ, J., UBREŽI, T., VALENTOVIČ, M., ZUBRICZKY, S. *Výkon a financovanie originálnych kompetencií*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2020
- BIZOŇOVÁ, E., BRENNEROVÁ, R., DOHNALOVÁ, E., DOMARACKÁ, X., GERHÁTOVÁ, B., KRAJČÍR, Z., KULKA, M., LENČEŠOVÁ, S., PILÁT, E., PLAI, L., MARUŠINEC, J., MEDERLY,

⁷² BOROVSÝ, K. H. Co jest obec. In *Pražské noviny*, 1846, s. 10. Dostupné na: https://cs.wikisource.org/wiki/%C4%8C%C3%A1nky_z_Pra%C5%B8sk%C3%BDch_novin/Co_jest_obec%3F [13. 12. 2021]. Podobne napr. MIKULE, V. K ústavným základům uzemni samosprávy. In KYSELÁ, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 412.

- P., PÍPÍŠKOVÁ, I., SLÁDEČKOVÁ, J., UBREŽI, T., VALENTOVIČ, M., ZUBRICZKY, S. *Kompetenčné zázemie samospráv*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2021
- BLOOMBERG, M., TIMMERMANS, F. Prečo podporiť starostov. In *SME*, 11. november 2021.
- BOROVSKÝ, K. H. Co jest obec. In *Pražské noviny*, 1846. Dostupné na: https://cs.wikisource.org/wiki/%C4%8C%C3%A1nky_z_Pra%C5%BESk%C3%BDch_novin/Co_jest_obec%3F
- BREZOVNIK, B., HOFFMAN, I., KOSTRUBIEC, J. (eds.). *Local Self-Government in Europe*, Maribor: Institute for Local Self-Government, 2021
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012
- ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPIK, J. *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života v obcích ČR*. Praha : Grada Publishing, 2010
- DAHRENDORF, R. Rozhovor namiesto úvodu. In *Moderný sociálny konflikt. Esej o politike slobody*. Bratislava : Archa 1991
- European Committee of the Regions. *Division of Powers*. Dostupné na: <https://portal.cor.europa.eu/division-powers/Pages/default.aspx>
- HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Brno : Polygrafia 1938
- HAMAR, M. Je prejednávane priestupkov prenesený výkon štátnej správy? In *Lexforum*. Dostupné na: <https://www.lexforum.cz/393#201205051838220200>
- HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. Teoretické a praktické problémy interpretácie rozsahu samosprávnej a delegovanej pôsobnosti obce. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy konanej v dňoch 11. – 12. 9. 2013*, Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2013
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016
- HLAVAČKA, M. *Zlatý věk české samosprávy: samospráva a její vliv na hospoársky, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862 – 1913*. Praha : Libri, 2006
- HORVÁTH, T. M. (ed.) *Decentralisation : Experiments and Reforms*. Budapest : Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Institute, 2000
- CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Problémy súčasného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. In *Právník*. 2021, č. 7
- JELLINEK, J. *Všeobecná státověda*. Praha : J. Laichter, 1906
- JESENKO, M. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí*. Jihočany : H&H, 1992
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde Praha, 2007
- KUHLMANN, S., PROELLER, I., SCHIMANKE, D., YIEKOW, J. (eds.). *Public Administration in Germany*. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, 2021
- KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V. *Výbrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. 1. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012
- KOŘÍNKOVÁ, V. Obce pozor! Přímý účinek směrnice o ochraně oznamovatelů klepe na dveře. In *e.pravo.cz*, 30. 11. 2021. Dostupné na: https://www.epravo.cz/top/clanky/obce-pozor-primy-ucinek-smernice-o-ochrane-oznamovatele-klpe-na-dvere-113911.html?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=novinky-epravo-cz-30-11-2021#_ftn2
- KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003
- MEDERLY, P., KRAJČÍR, Z., SLÁDEČKOVÁ, J., PILÁT, E., PLAI, L., ČERŇANSKÁ, J., MARUŠINEC, J., LENČEŠOVÁ, S., UBREŽI, T., PÍPÍŠKOVÁ, I., BRENNEROVÁ, R. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2019
- MERKL, A. *Obecní právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno : Orbis, 1932

- Mestá a obce žiadajú preplatenie nákladov za celoplošné testovanie, rozpočtové diery nemajú ako zaplátať. In: *Noviny.sk*, 2. november 2020. Dostupné na: <https://www.noviny.sk/slovensko/565965-mesta-a-obce-ziadaju-preplatenie-nakladov-za-celoplosne-testovanie-v-rozpocte-im-vznikli-diery>
- MIKUŠ, D. (ed.). *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava : UCM v Trnave, 2019
- NIŽŇANSKÝ, V. *Rekonštrukcia štátu III. Silné mestá silné Slovensko*. Piešťany : Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., 2018
- NIŽŇANSKÝ, V. *Vráťme mestám práva. Pokračovanie decentralizácie Slovenska*. Bratislava : Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., 2020
- NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V., HAMALOVÁ, M. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014
- NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. *Spravodlivé rozdelenie politickej moci (rozdelenie kompetencií)*. Bratislava 2014. Dostupné na: https://www.komunal.eu/images/Spravodliv%C3%A9_rozdelenie_kompetenci%C3%AD.pdf
- NIŽŇANSKÝ, V., KARPIŠ, J., ÓDOR, L., RADIČOVÁ, I. *Silný región = spokojný občan*. Piešťany, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. (rok neuvedený)
- NIŽŇANSKÝ, V., PILÁT, J. *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu*. Bratislava : M.E.S.A.10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, 2009
- OROSZ, L., MAZÁK, J. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným sudom Slovenskej republiky*. Košice : Mayor Group, 2004
- Samospráva – „okrúhly stôl“ časopisov Právnik a Právny obzor. *Právny obzor*. 1996, č. 1.
- Samosprávy nemôžu kvôli Matovičovi prísť o 200 miliónov, je to desatina ich rozpočtu. In *HN Slovensko*, 1. december 2021. Dostupné na: <https://tv.hnonline.sk/kategorie/aktualne-videa/35c0019e-d0a5-4a19-9a73-36ba52396196/kalinak-zo-zmosu-samospravy-nemozu-kvoli-matovicovi-prist-o-200-milionov-je-to-desatina-ich-rozpoctu>
- Samosprávy poznačila ekonomická neistota, usmernenia prichádzajúce na poslednú chvíľu. In *Regióny: zoznam.sk*. Dostupné na: <https://regiony.zoznam.sk/komentar-michala-kalinaka-nenechat-sa-odradit-aniznechutit/>
- SISKOVÍČ, Š. The Theory of Self-government in the First CSR. In *The Lawyer Quarterly*. Vol. 10, No 3 (2020).
- SHAFRITZ, J. M. (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Vol. 4: R – Z, Colorado – Oxford, Westview Press, 1998
- SHELLE, K. *Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948*. Brno : Masarykova univerzita, 1993
- SÝKORA, M. *Originálne a prenesené kompetencie miest a obcí*. In *Transparency International Slovensko*. Dostupné na: <https://transparency.sk/sk/akademia/temy/samosprava/videa-a-podcasty/originalne-a-prenesene-kompetencie-miest-a-obci/>
- ŠKROBÁK, J. Verejné služby a vymedzenie verejnej správy vo funkčnom ponímaní. In *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť. 1*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice : 2018
- ŘEHŮŘEK, M., PALA, R. Pojem a princípy modernej verejnej správy. *Právny obzor*. 2000, č. 2.
- TOMAŠ, L. Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (1. časť). *Justičná revue*. 2019, roč. 71, č. 6 – 7.
- TOMAŠ, L. Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (2. časť). *Justičná revue*. 2019, roč. 71, č. 8 – 9.
- TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018
- Vláda musí začať viac počúvať samosprávu. In *HN Komentáre*, 22. október 2021. Dostupné na: <https://komentare.hnonline.sk/komentare/11509099-vlada-musi-zacat-viac-pocuvat-samospravu>
- ZMOS: *Parlament vytvára zo samospráv bezmocného sponzora*. Dostupné na: https://www.zmos.sk/zmos-parlament-vytvara-zo-samosprav-bezmocneho-sponzora--oznam/mid/405616/.html#m_405616
- ZMOS avizuje protest samospráv: Tvrdé slová smerom k vláde! Reakcia Únie miest sa im páčiť nebude. In *Nový čas*, 28. január 2022. Dostupné na: <https://www.cas.sk/clanok/2636421/zmos-avizuje-protest-samosprav-tvrde-slova-smerom-k-vlade-reakcia-unie-miest-sa-im-pacit-nebude/>

ŽOFČÍNOVÁ, V. (ed.). *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. septembra 2017 v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017.

*

Ústava Slovenskej republiky

Ústava Rakúskej republiky (Rakúsky spolkový zákon)

Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko

Ústava Slobodného štátu Bavorsko

Európska charta miestnej samosprávy

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti

Rámcový zákon obecní z 5. marca 1862, č. 18 ř. z.

Všeobecný zákonník miestnych orgánov (CGCT). Dostupné na: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20105-quest-ce-que-la-clause-generale-de-competence>

*

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 56/00

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/04.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/2014

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/97

Nález Ústavného súdu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Nález Ústavného súdu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 34/02

*

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, Správa o výsledku kontroly 2020, *Zadlženost' miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť*

Súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy – segmentu územnej samosprávy a návrhu na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej správy, 2014. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/10861/1>

Súhrnná správa NKÚ SR o výsledku kontroly efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami Slovenskej republiky, 2015. Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/af2c6abf-0f21-40fb-9648-4a22856c7f00>

*

Allocation of powers to the Local and Regional Levels of Government in the Member States of Council of Europe. Study Series Local and Regional Authorities in Europe, 42. Council of Europe, Strasbourg 1988

Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Local and Regional Authorities in Europe, No. 55. Council of Europe, 1994

Local and regional democracy in the Slovak Republic. The Congress of Local and Regional Authorities, 30th SESSION, Strasbourg, 22 – 24 March 2016

Recommendation No. R (95) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the

Implementation of the Principle of Subsidiarity (Council of Europe)

The Covenant of Mayors for Climate and Energy. Dostupné na: https://www.eumayors.eu/IMG/pdf/covenantofmayors_text_en.pdf