

Modernizácia územnej správy

*zborník referátov
z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou*

**14. november 2025
Trnava, Slovenská republika**



**Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave**

2026

Recenzenti:

prof. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

*Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu VEGA č. 1/0039/25
„Samospráva ako decentralizovaná verejná správa – princípy a formy jej
činnosti“.*

Editor:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

© Autori, 2025

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-568-0983-9 (online)

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty TU v Trnave usporiadala v rámci Týždňa vedy a techniky dňa 14. novembra 2025 vedeckú konferenciu „Modernizácia územnej správy“.

Išlo o prvé z troch plánovaných odborných podujatí v rámci projektu VEGA č. 1/0039/25 „Samospráva ako decentralizovaná verejná správa – princípy a formy jej činnosti“.

Cieľom konferencie so zahraničnou účasťou bolo:

- identifikovať aktuálne problémy zabezpečenia efektívneho fungovania obcí a samosprávnych krajov,
- posúdiť efektívnosť zabezpečenia výkonu funkcií územnej samosprávy vo verejnom záujme z hľadiska zákonnej úpravy ich kompetencií a financovania,
- vyhodnotiť možnosti a dôsledky využitia moderných technológií ako prostriedku zefektívnenia výkonu verejnej správy vrátane podpory .

Účastníkmi vedeckej konferencie boli vysokoškolskí učitelia – predovšetkým špecialisti na správne právo, manažment verejnej správy a Ústavu Slovenskej republiky, svojimi vystúpeniami prispeli aj špecialisti Ministerstva vnútra Českej republiky.

Diskutujúci vystúpili k témam právne aspekty autonómneho postavenia miestnej samosprávy, aktuálne otázky reformy územnej samosprávy, možnosti uplatnenia systémov umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch obcí a samosprávnych krajov a efektívnosť spolupráce územnej samosprávy.

Najživšia diskusia sa rozvinula k právnej úprave postavenia územnej samosprávy z hľadiska vykonaných územných reforiem v európskych štátoch a možných prístupov k riešeniu problémov nadmerného počtu malých obcí, ktoré nie sú spôsobilé efektívne a účinne zabezpečovať zákonom zverené kompetencie.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
zodpovedná riešiteľka projektu VEGA č. 1/0039/25

V Trnave, jún 2026

Organizácia konferencie

Záštitu nad vedeckou konferenciou:

doc. JUDr. Marianna Novotná, PhD., univ. prof., dekanica Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave

Organizačný výbor konferencie: doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Mgr. Katarína Kremser, PhD.

Dátum rokovania: 14. november 2025

Miesto rokovania: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská republika

Forma rokovania: dištančná

Program konferencie

Otvorenie konferencie: 8:00 – 8:15 (CET)

I. sekcia: Medzinárodné a ústavnoprávne aspekty autonómneho postavenia miestnej samosprávy

8:15 – 8:30 (CET)

Matula Miloš, JUDr. CSc.

Národohospodárska fakulta Vysokej školy ekonomickej v Prahe

Kontinuita a diskontinuita v českej územnej samospráve v evropských súvislostiach

Continuity and discontinuity in Czech local self-government in the European context

8:30 – 8:45 (CET)

Kremser Katarína, Mgr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Európska charta miestnej samosprávy

European Charter of Local Self-government

8:45 – 9:00 (CET)

Schlesinger Petr, Mgr. et Mgr. Ph.D.

Ministerstvo vnútra Českej republiky

Ústavnosť zmien na území obcí v Rakouskej republike, Spolkové republike Nemecko a Švýcarské konfederaci

The constitutionality of changes in the territory of municipalities in the Republic of Austria, the Federal Republic of Germany and the Swiss Confederation

9:00 – 9:15 (CET)

Hejč David, JUDr. Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Prostor územní samosprávy pro vlastní normotvorbu bez výslovného zákonného zmocnění

The autonomy of local government to create its own regulations without explicit legal authorization

9:15 – 9:30 (CET) Diskusia

II. sekcia: Aktuálne otázky reformy územnej samosprávy

9:30 – 9:45 (CET)

Košičiarová Soňa, prof. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Právne aspekty reformy územnej samosprávy

Legal aspects of local self-government reform

9:45 – 10:00 (CET)

Černěnko Tomáš, doc. Mgr. Ing. PhD.

Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave

Odstupňovanie kompetencií v miestnej samospráve – cesta k ďalšej nerovnosti občanov?

Grading of competencies in local self-government – the path to inequality among citizens?

10:00 – 10:15 (CET)

Svoboda Tomáš, Mgr. Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Velký počet malých obcí v České republice a nástin možných právních řešení

The Large Number of Small Municipalities in the Czech Republic and an Outline of Possible Legal Solutions

10:15 – 10:30 (CET)

Neubauerová Erika, doc. Ing. PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Černěnko Tomáš, doc. Mgr. Ing. PhD.

Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave

Možnosti rozširovania príjmovej základne samospráv na Slovensku

Possibilities for expanding the revenue base of local self-governments in Slovakia

10:30 – 10:45 (CET)

Konečná Veverková Ingrid, Ing.

Asociácia kontrolórov územnej samosprávy a hlavná kontrolórka mesta Brezna

Hlavný kontrolór – dôležitý prvok modernej územnej samosprávy

The Chief Controller – an important element of modern local self-government

10:45 – 11:00 (CET) Diskusia

III. sekcia: Nové technológie a aktuálne úlohy územnej samosprávy

11:00 – 11:15 (CET)

Krunková Alena, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Modernizácia v aktívnej participácii na realizácii územnej samosprávy v Slovenskej republike

Modernization in active participation in the implementation of territorial self-government in Slovak Republic

11:15 – 11:30 (CET)

Jakab Radomír, prof. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Možnosti uplatnenia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch územnej samosprávy

Possibilities of applying artificial intelligence in decision-making processes of local self-government

11:30 – 11:45 (CET)

Maslen Michal, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Systémy umelej inteligencie – nástroje efektívneho výkonu územnej samosprávy

Artificial intelligence systems – tools for the effective performance of local self-government

11:45 – 12:00 (CET)

Bilčáková Zuzana, JUDr.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Aktuálne výzvy verejného obstarávania v územnej samospráve

The current challenges of public procurement in territorial self-government

12:00 – 12:15 (CET)

Vashchenko Yuliia, prof. Mgr. PhD

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Úlohy miestnej samosprávy pri zlepšovaní energetickej hospodárnosti budov

Role of local self-governmental authorities in improvement of energy performance of buildings

12:15 – 12:30 (CET) Diskusia

IV. sekcia: Efektivita spolupráce územnej samosprávy

12:30 – 12:45 (CET)

Mates Pavel, doc. JUDr. CSc.

Fakulta sociálno-ekonomická Univerzity J. E. Purkyně v Ústí nad Labem

Vysoká škola finančná a správná, a. s., Praha

Společenství obcí – dva roky zkušeností

Community of municipalities – two years of experience

12:45 – 13:00 (CET)

Čechák Petr, JUDr. Ph.D.

Vysoká škola finančná a správná, a. s., Praha

Společenství obcí jako forma meziobecní spolupráce

Community of Municipalities as a Form of Inter-Municipal Cooperation

13:00 – 13:15 (CET)

Frumarová Kateřina, doc. JUDr. Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Veřejnoprávní smlouvy jako forma meziobecní spolupráce a jejich využití v praxi

Public service contracts as a form of inter-municipal cooperation and their use in practice

13:15 – 13:30 (CET)

Staša Josef, JUDr. Ing. CSc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Veřejnoprávní smlouva jako nástroj územní samosprávy

Public contract as an instrument for territorial self-government

13:30 – 13:45 (CET) Diskusia

OBSAH

Predhovor	3
Organizácia konferencie	4
Program konferencie	4
Obsah	8

JUDr. Zuzana Bilčaková AKTUÁLNE VÝZVY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE (ZAMERANIE NA MALÉ OBCE) / THE CURRENT CHALLENGES OF PUBLIC PROCUREMENT IN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT (FOCUS ON SMALL MUNICIPALITIES)	10
--	----

doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěko, PhD. ODSTUPŇOVANIE KOMPETENCIÍ V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE: CESTA K ĎALŠEJ NEROVNOSTI OBČANOV? / DIFFERENTIATION OF COMPETENCIES IN LOCAL GOVERNMENT: THE PATH TO FURTHER INEQUALITY OF CITIZENS?	20
---	----

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY JAKO FORMA MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE / PUBLIC SERVICE CONTRACTS AS A FORM OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION	32
--	----

prof. JUDr. Jakab Radomír, PhD. MOŽNOSTI UPLATNENIA UMELEJ INTELIGENCIE V ROZHODOVACÍCH PROCESOCH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY / POSSIBILITIES OF APPLYING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN DECISION-MAKING PROCESSES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT	43
---	----

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. PRÁVNE ASPEKTY REFORMY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY / LEGAL ASPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM	56
--	----

doc. JUDr. Pavel Mates CSc. SPOLEČENSTVÍ OBCÍ – NAPLNÍ SE OČEKÁVÁNÍ / COMMUNITY OF MUNICIPALITIES – WILL EXPECTATIONS BE MET?	71
---	----

JUDr. Miloš Matula, CSc. KONTINUITA A DISKONTINUITA ČESKÉ ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPSKÝCH SOUVISLOSTECH / CONTINUITY AND	
---	--

DISCONTINUITY OF CZECH TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN CONTEXT	79
---	----

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěňko, PhD.

MOŽNOSTI ROZŠIROVANIA PRÍJMOVEJ ZÁKLADNE SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU / POSSIBILITIES FOR EXPANDING THE REVENUE BASE OF LOCAL GOVERNMENTS IN SLOVAKIA	92
---	----

Mgr. et Mgr. Petr Schlesinger, Ph.D.

ÚSTAVNOST ZMĚN NA ÚZEMÍ OBCÍ V RAKOUSKÉ REPUBLICE, SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO A ŠVÝCARSKÉ KONFEDERACI / CONSTITUTIONALITY OF CHANGES IN THE TERRITORY OF MUNICIPALITIES IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA, THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE SWISS CONFEDERATION	101
--	-----

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVA JAKO NÁSTROJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY / PUBLIC LAW CONTRACT AS A TOOL OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT	112
---	-----

prof. JUDr. Livia Trellová, PhD.

ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER PRINCÍPOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A PRINCÍPOV ORGANIZÁCIE OBCE / THE CONSTITUTIONAL LAW DIMENSION OF THE PRINCIPLES OF TERRITORIAL SELF- GOVERNMENT AND THE PRINCIPLES GOVERNING THE ORGANISATION OF MUNICIPALITY	128
---	-----

prof. Mgr. Yuliia Vashchenko, PhD

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN IMPROVEMENT OF ENERGY PERFORMANCE OF BUILDINGS / ÚLOHY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI ZLEPŠOVANÍ ENERGETICKEJ HOSPODÁRNOSTI BUDOV	140
---	-----

Ing. Ingrid Konečná Veverková

Hlavný kontrolór – dôležitý prvok modernej územnej samosprávy / Chief Controller – an important element of modern local self-government	151
---	-----

AKTUÁLNE VÝZVY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE (ZAMERANIE NA MALÉ OBCE)

THE CURRENT CHALLENGES OF PUBLIC PROCUREMENT IN TERITORIAL SELF-GOVERNMENT (FOCUS ON SMALL MUNICIPALITIES)

Zuzana Bilčaková

Kľúčové slová: hospodárenie – verejné obstarávanie – malé obce – spoločný obecný úrad – centrum zdieľaných služieb – centrálné verejné obstarávanie – spoločné verejné obstarávanie – reforma územnej samosprávy

Key words: management – public procurement – small municipalities – joint municipal office – centre of shared services – central public procurement – joint public procurement – local government reform

Anotácia: Referát sa venuje významu verejného obstarávania v kontexte hospodárenia územnej samosprávy, so zameraním na malé obce. Identifikuje aktuálne výzvy, ktorým tieto obce čelia. Pozornosť je venovaná problematike efektívnosti, transparentnosti hospodárenia a verejného obstarávania, momentálne aj pri náročnosti aplikovania zmien spôsobených konsolidáciou s cieľom optimalizácie hospodárenia obcí. Referát analyzuje možné riešenia týchto problémov v rámci platnej legislatívy a zároveň navrhuje možnosti reforiem v danej oblasti.

Annotation: The paper deals with the importance of public procurement in the context of local government management, with a focus on small municipalities. It identifies the current challenges that these municipalities face. Attention is paid to the issues of efficiency and transparency of local government management and of public procurement, currently also with the difficulty of applying changes caused by consolidation with the aim of optimizing the management of municipalities. The paper analyzes possible solutions to these problems within the framework of applicable legislations and at the same time suggests options for reforms in this area.

1. Hospodárenie obcí a verejné obstarávanie, ich princípy

Hospodárenie s vlastným majetkom a financovanie potrieb obcí predstavuje kľúčovú súčasť ich samosprávy ako aj ústavného postavenia a jednu z ich najsilnejších právomocí.

Právnym základom je článok 65 Ústavy SR. V zmysle uvedeného „*Obec a vyšší územný celok* sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom *samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.*“ Ústava ďalej uvádza: „*Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií.*“

Dôležitým medzníkom v oblasti samosprávy bolo prijatie zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1991 a položil tak základy slovenskej územnej samosprávy. Základným princípom pre nakladanie s majetkom obce vyjadruje § 8 odsek 3 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „*Majetok obce sa má zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať.*“ Podrobnejšie podmienky hospodárenia s majetkom obce upravuje zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, ktorý v § 7 ods. 1 vymedzuje základné princípy pri užívaní a nakladaní s majetkom obce, a to princíp rozvoja obce, princíp prospechu občanov, princíp ochrany a tvorby životného prostredia.

Tieto princípy dopĺňajú univerzálne manažérske tzv. „3 E“, a to economy-hospodárnosť, effectiveness-účinnosť, efficiency-efektívnosť. Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite tieto pojmy vymedzuje. Hospodárnosťou sa rozumie vynaloženie verejných financií na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu. Efektívnosťou sa rozumie najvýhodnejší vzájomný pomer medzi použitými verejnými financiami a dosiahnutými výsledkami. Účinnosťou sa rozumie plnenie určených cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné financie. Zákon vymedzuje aj účelnosť ako vzťah medzi určeným účelom použitia verejných financií a skutočným účelom ich použitia. Uvedené princípy tvoria základ finančného riadenia a rozhodovania obcí a je potrebné ich dodržiavať pri každom nakladaní s majetkom obce.

Na hospodárenie obce úzko nadväzuje *verejné obstarávanie*, ktoré predstavuje jeden z významných nástrojov hospodárenia obcí a financovania potrieb obcí. Ide o prísne regulovaný proces, kde sú verejný obstarávateľ a obstarávateľ povinní pri zadávaní zákaziek, koncesií a pri súťaži návrhov postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní. Prísnej právnej regulácii podlieha verejné obstarávanie najmä z dôvodu, že ide o nakladanie s verejným majetkom. Osobitne dôležitý je § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, ktorý vymedzuje základné *princípy verejného obstarávania*, na ktorých je zákon o verejnom obstarávaní postavený, z ktorých je potrebné vychádzať pri každom postupe podľa zákona. V zmysle uvedeného ustanovenia musia verejný obstarávateľ a obstarávateľ dodržať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, princíp transparentnosti, princíp proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti.

Citované zákonné ustanovenie je pritom neuralgickým ustanovením zákona, pretože základné princípy verejného obstarávania sú základnými piliermi a nosnou konštrukciou, na ktorej stojí úprava práva verejného obstarávania v rámci Slovenskej republiky a Európskej únie. Z hľadiska svojej povahy najvšeobecnejších pravidiel práva sú totiž právne princípy materiálnym korektívom akéhokoľvek konania verejných obstarávateľov a obstarávateľov, a to nielen v rámci explicitnej úpravy podľa zákona, ale dokonca aj vo vzťahu k nadobúdaniu tovarov, služieb a stavebných prác nepodliehajúcich expressis verbis zákonu a smerniciam.¹

Zásada hospodárnosti nakladania s verejnými prostriedkami vyjadruje požiadavku, aby sa tovary, práce a služby obstarali v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite, a za najlepšiu cenu.² Naplnenie tejto zásady je však potrebné skúmať vo vzájomnej súvislosti s účelom a účinkom, na ktoré sa verejné prostriedky majú vynaložiť.

¹ Azud, J. – Plaváková, L. – Bartoš, P.: Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár. Bratislava: C. H. Beck SK, 2019, s. 358.

² Tekeli, J.: Nakladanie s majetkom obce. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018, s. 30.

2. Malé obce

Pre Slovenskú republiku je charakteristická rozdrobenosť obecnej samosprávy. Ide o historický determinovaný fakt, ktorý vznikol ako reakcia na násilnú amalgamizáciu v 70tych rokoch 20. storočia. Podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky je v súčasnosti na Slovensku 2890 obcí, z toho 141 miest.³ Až 70 % obcí má menej ako 1000 obyvateľov.⁴ V podmienkach Slovenskej republiky *všetky obce, bez ohľadu na svoju veľkosť majú rovnaké postavenie, rovnaký rozsah povinností a kompetencií*. V praxi teda i najmenšia obec má poskytovať rovnaké služby pre svojich obyvateľov ako veľké mestá. Dané sa javí z objektívnych dôvodov ako nemožné. Rozdiel je, pre porovnanie, kde najmenšia obec na Slovensku, Príkra, podľa údajov Štatistického úradu SR mala k 31. 12. 2022 11 obyvateľov, a krajské mesto Košice, ktoré malo podľa údajov Štatistického úradu SR k 31. 12. 2023 224 361 obyvateľov, nepredstaviteľný.⁵

Uvedené prináša viacero problémov, ktorým malé obce, nielen pri hospodárení so svojim majetkom, čelia. Bolo vypracovaných niekoľko analýz a štúdií, ktoré sú zamerané na identifikáciu problémov malých obcí pri výkone ich samosprávnych a správnych úloh, ich dôsledkov ako aj návrhov možných riešení.

Podľa ekonomickej analýzy Skrytý poklad v samospráve (2017) rozdrobenosť samospráv vedie k *neefektívnemu vykonávaniu správy*. Konštatuje tiež, že obce do 250 obyvateľov vynakladajú na výkon správy viac ako polovicu všetkých svojich výdavkov, teda na úkor rozvoja obce a kvalitného poskytovania služieb.⁶

V hlavných záveroch analýza poukazuje na neefektívne výdavky malých samospráv a s tým súvisiace *obmedzené možnosti čerpať EÚ fondy*. Transparency international vo svojom článku označuje takéto samosprávy ako „eurofondové púšte“. A práve uvedenú rozdrobenosť považuje za jeden z faktorov, ktoré zasahujú do schopnosti samospráv čerpať EÚ fondy. Starostovia z problematických regiónov poukazovali na zhodné problémy-administratívna náročnosť žiadostí, vysoká spoluúčasť, ktorú si nemôžu dovoliť a riziko neefektívnej investície, v prípade ak žiadosť neuspeje.⁷ S uvedeným úzko súvisí nedostatok personálu a s tým spojený často fakt neodbornosti personálu. V malých obciach je to často sám starosta, ktorý sa snaží zabezpečiť výkon potrebných úloh, prípadne má 1 až 3 administratívnych pracovníkov, ktorí zastávajú kumulované funkcie.

Prieskum realizovaný Žárskou (2006) poukázal na slabé stránky obcí. Autorka poukazuje, že malé obce vo všeobecnosti trpia *nízkou finančnou kapacitou*. Obce sú nútené používať finančné prostriedky na základné služby a sú veľmi limitované z hľadiska potenciálneho rozvoja. Je potrebné dodať, že v praxi je takáto situácia často tou lepšou verziou fungovania malej samosprávy, nakoľko v mnohých prípadoch nie sú malé obce schopné realizovať ani fundamentálne služby pre občanov.⁸

Ústavná, ako aj zákonná úprava financovania obce vychádza z premisy, že obec má financovať vlastné potreby a samosprávne úlohy predovšetkým z vlastných príjmov. K tejto premise však zároveň pristupuje ďalšie pravidlo, a to, že tak ústavodarca, ako aj

³ https://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/om3002rr/v_om3002rr_00_00_00_en.

⁴ Seman, T. – Jakab, R. – Tekeli, J.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Druhé, aktualizované vydanie. Košice: ŠafárikPress, 2025, s. 114.

⁵ <https://mojaobec.statistics.sk/html/sk.html>.

⁶ Černěnkó, T. – Harvan, P. – Kubala, J.: Skrytý poklad v samospráve. Bratislava: Inštitút finančnej politiky Ministerstvo financií SR, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, 2017, s. 4.

⁷ <https://transparency.sk/sk/eurofondove-puste-preco-maju-male-obce-problem-ziskat-eurofondy/>

⁸ Brix, R.: Problematika fungovania malých obcí. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2024, s. 12.

zákonodarca predpokladajú, že financovanie vlastných úloh sa musí doplniť aj o financovanie zo štátneho rozpočtu a prípadne aj z ďalších zdrojov. Uvedené pravidlo vyplýva zo skutočnosti, že vzhľadom na charakter vlastných príjmov obce na strane jednej a rozsah samosprávnych úloh na strane druhej, nie je žiadna slovenská obec schopná plne vyfinancovať plnenie vlastných samosprávnych úloh výlučne z vlastných príjmov. Aj pri financovaní plnenia tejto skupiny úloh je obec závislá v prevažnej miere od prostriedkov štátneho rozpočtu a vlastné príjmy majú skôr subsidiárny charakter.⁹

V súčasnosti prebiehajúca konsolidácia má ešte znížiť najvyššiu zložku príjmov obcí, a to podielovú daň, ktorou je daň z príjmov fyzických osôb. Od roku 2026 sa mení výška podielovej dane z 55,1 % na 53 %.

Ďalším častým problémom pri hospodárení a verejnom obstarávaní v malých obciach je *nedostatočná ochrana obecného majetku*. Obecný majetok požíva v zmysle Ústavy SR rovnakú ochranu ako akákoľvek iná forma vlastníctva. V malých obciach často dochádza k pochybeniam pri hospodárení s obecným majetkom či pri verejnom obstarávaní, čo je dôsledkom limitovanej, resp. *nedostatočnej personálnej, kvalifikačnej a finančnej schopnosti* zabezpečiť celý rozsah zverených kompetencií malými obcami (do 1000 obyvateľov).¹⁰ Týmto pochybeniam by sa dalo predísť účinnou vnútornou kontrolou. Podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu Ľubomír Andrassy k Súhrnnej správe o kontrole NKÚ SR v samospráve z 25. februára 2022 približuje: „Podstatné je uvedomiť si, že celý súbor nedostatkov vznikajúcich hlavne pri spravovaní malých obcí stojí a padá na nefunkčnom systéme vnútornej kontroly. Keby vnútorné kontrolné mechanizmy fungovali správne, miestni kontrolóri by aktívne pracovali s rizikovými analýzami, významná časť problémov a chýb v konaní samospráv by sa dala podchytiť a eliminovať už v zárodku.“¹¹

Aj doterajšia judikatúra zdôrazňuje význam a potrebu ochrany obecného majetku. Špecializovaný trestný súd sp. zn. 3T/2/2015 zo 16. decembra 2016 konštatuje: „Tak ako treba obecný majetok ochraňovať pred zásahmi „zvonka“, treba ho chrániť i pred útokmi „zvnútra“, ktoré spočívajú v nepoctivom jednaní orgánov obce na úkor obecného majetku. Trestnú činnosť obecných predstaviteľov vníma verejnosť mimoriadne citlivo, ide o orgány ktorých legitimita sa odvíja od komunálnych volieb, teda hlasov samotných občanov, ktorí si s prejavenu dôverou spájajú aj očakávanie o korektnom správaní volených predstaviteľov... Konanie starostu obce či obecného zastupiteľstva podlieha tak vnútornej kontrole na obci, ako aj vonkajšej kontrole zo strany štátnych orgánov či občianskej kontrole verejnosti.“¹² Nedostatočná ochrana a kontrola hospodárenia s majetkom obce spôsobujú vysokú mieru latencie kriminality súvisiacej s nakladaním s obecným majetkom a s verejným obstarávaním. Problémom je tu odhaľovanie tohto druhu kriminality.

Kľúčovou okolnosťou ovplyvňujúcou priebeh verejného obstarávania je aj konflikt záujmov. Jeho identifikácia a následné vysporiadanie sa s jeho existenciou a prijatie potrebných opatrení sa javí ako stále pretrvávajúci fenomén predovšetkým v malých obciach. Aj dôvodová správa k zákonu o verejnom obstarávaní uvádza: „Konflikt záujmov a s tým súvisiace rôzne machinácie vo verejnom obstarávaní považuje za jeden z hlavných problémov verejného obstarávania v Slovenskej republike aj Európska komisia (napr. dokument „Správa o krajine za rok 2016 – Slovensko“ z 26. 2. 2016). Európska

⁹ Tekeli, J. – Hoffmann, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 280.

¹⁰ Žárska, E. – Papcunová, V.: Komunálna politika. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2021, s. 27.

¹¹ Nefunkčný systém vnútornej kontroly znamená vážne riziko pre každú obec, dostupný na: <https://www.nku.gov.sk/-/nefunkcny-system-vnutornej-kontroly-znamenava-vazne-riziko-pre-kazdu-obec>.

¹² Rozsudok Špecializovaný trestný súd sp. zn. 3T/2/2015 zo 16. 12. 2015.

komisia zároveň opakovane konštatuje, cit. „kontrolné mechanizmy a mechanizmy transparentnosti pri verejnom obstarávaní nie sú plne funkčné“ (dokument „Správa o krajine za rok 2017 – Slovensko“ z 27. 2. 2017). Na efektívny (nie iba formálny) výkon dohľadu v tejto oblasti Úrad pre verejné obstarávanie potrebuje disponovať nástrojmi, ktorými dokáže reálne preveriť podozrenia o netransparentnosti, nerovnakom zaobchádzaní a konfliktoch záujmov vo verejnom obstarávaní, tak aby bol schopný takýmto deformáciám čestnej a spravodlivej hospodárskej súťaže.¹³

Na základe uvedeného možno zhrnúť tieto problémy malých obcí pri hospodárení s vlastným majetkom a pri verejnom obstarávaní:

- nedostatok personálu,
- neodbornosť personálu,
- nedostatok financií, vlastných zdrojov, zníženie podielovej dane,
- neefektívne výdavky,
- obmedzené možnosti čerpať EÚ fondy,
- nefunkčná vnútorná a vonkajšia kontrola (riziko korupcie, rodinkárstva, či zneužívania verejnej moci bez dostatočnej kontroly).

3. Dostupné riešenia

V súčasnosti platná legislatíva umožňuje obciam na preklenutie uvedených problémov využívať inštitúty medziobecnej spolupráce v zmysle zákona o obecnom zriadení. Jednou z nich je zriaďovanie *spoločných obecných úradov* (§ 20a ods. 3 zákona o obecnom zriadení).

Spoločné obecné úrady založené na princípe dobrovoľnej spolupráce by mali zohrať významnú úlohu pri kvalitnom a kvalifikovanejšom výkone presúvaných kompetencií zo štátnej správy na samosprávu najmä v menších obciach. Menšie obce majú veľké problémy efektívne vykonávať pôvodné, ako aj prenesené kompetencie vzhľadom na nedostatok odborníkov a finančných prostriedkov. Jedným zo spôsobov riešenia problematiky malých obcí je vytváranie spoločných obecných úradov, ktoré predstavujú veľmi efektívny nástroj na zníženie výdavkov v samospráve.¹⁴

Túto možnosť vzájomnej spolupráce obce do roku 2002 dostatočne nevyužívali. Až decentralizácia kompetencií v rokoch 2002-2004 spôsobila vznik spoločných obecných úradov, ktoré obce využívali najmä na prenesený výkon štátnej správy.

Spoločný obecný úrad je osobitný útvar obce bez právnej subjektivity. Môže byť zriadený ako „všeobecný“ spoločný obecný úrad alebo „špecializovaný“ spoločný obecný úrad. Je postavený na princípe dobrovoľnosti, autonómnosti, vzájomnej výhodnosti a rovnocennosti. Podlieha schváleniu jednotlivými obecnými zastupiteľstvami nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov každej obce, ktorá je účastníkom zmluvy. Zároveň sa dohodnú na sídle spoločného obecného úradu, počte zamestnancov, spôsobe financovania, jeho organizácii a určia starostu, ktorý bude štatutárnym orgánom v majetkovoprávných a pracovnoprávných veciach. Pozitívom tohto inštitútu je zachovanie identity, samostatnosti jednotlivých obcí, rozšírené možnosti čerpať fondy EÚ, vykonávanie kvalifikovaných verejných obstarávaní, či finančná úspora obcí, ktorú dané obce môžu využiť na svoj rozvoj, rozvoj spoločenského života v obci i skvalitnenie služieb. Cieľom tohto inštitútu by malo byť kvalitnejšie a kvalifikovanejšie zabezpečenie úloh obcí ako aj zníženie výdavkov.

¹³ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s. 23.

¹⁴ Slavík, V. – Grác, R. – Klobučník, M.: Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. In: Geographia Cassoviensis, 2010, ročník 4, č. 2. Dostupné na: https://uge-share.science.upjs.sk/webshared/GCass_web_files/articles/GC-2010-4-2/32Slavik.pdf.

Ministerstvo vnútra SR evidovalo v roku 2023 spoločné obecné úrady v počte 106. Tento typ medziobecnej spolupráce využilo 1722 obcí. Najviac obcí združoval Spoločný obecný úrad Nižný Orлік, a to 49. Najčastejšími oblasťami, na ktoré obce využívali spoločný obecný úrad boli školstvo, stavebný poriadok, miestne komunikácie.¹⁵

Inovatívnym modelom medziobecnej spolupráce sú aktuálne zriaďované *centrá zdieľaných služieb*. Financie na ich zriadenie poskytuje Ministerstvo vnútra SR z Plánu obnovy a odolnosti SR a personálne kapacity zabezpečuje Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR z EÚ fondov. V roku 2024 Ministerstvo vnútra SR vyhlásilo novú výzvu na zriadenie centier zdieľaných služieb s cieľom zefektívnenia a skvalitnenia služieb vo verejnom záujme v najmenej rozvinutých regiónoch. Pôvodná výzva bola zrušená z dôvodu nezájmu zo strán samospráv. Výzva totiž zvýhodňovala centrá zamerané na prenesený výkon štátnej správy, nie na originárne kompetencie obcí. Vybraných bolo napokon 21 obcí, kde sa postupne tieto centrá zdieľaných služieb otvárajú. V centrách majú pracovať odborníci poskytujúci právne a poradenské služby, účtovníctvo, personálnu a mzdovú agendu, z oblasti dopravy, stavebného poriadku ako aj verejného obstarávania. Najväčším centrom zdieľaných služieb je Centrum zdieľaných služieb Bardejov/Becherov, ktoré združuje až 85 obcí. Momentálne sa však Centrá zdieľaných služieb nachádzajú na východe a na juhu stredného Slovenska.

Okrem spoločných obecných úradov, či Centier zdieľaných služieb zákon o verejnom obstarávaní dáva obciam možnosť využiť *centralizovanú činnosť vo verejnom obstarávaní* (§ 15 zákona o verejnom obstarávaní), či inštitút *príležitostného spoločného obstarávania* (§ 16 zákona o verejnom obstarávaní). Účelom týchto inštitútov je práve dosiahnuť úspory, znížiť administratívnu záťaž ako aj profesionalizovať proces verejného obstarávania. Slovenská republika však v oblasti využívania týchto inštitútov zaostáva za ostatnými členskými krajinami Európskej únie a stále ide o málo využívanú možnosť na dosiahnutie hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom obstarávaní.

Problematike centralizácie verejného obstarávania ako všeobecného postupu verejného obstarávania, ktorý by mal prispieť k zvýšeniu efektivity, rýchlosti a hospodárnosti, bola a je venovaná zvýšená pozornosť aj v rámci odborných diskusií a odborných článkov, ako aj v rámci metodickej činnosti Úradu pre verejné obstarávanie a nepriamo aj rozhodovacej činnosti Úradu, a to predovšetkým formou sankčných rozhodnutí Úradu, ktorými Úrad ukladá pokuty najmä menším obciam (verejným obstarávateľom) za porušenie postupov podľa zákona o verejnom obstarávaní pri obstarávaní zákaziek, ktorým sa dalo vyhnúť aj tým, že by predmetný verejný obstarávateľ využil niektorú z možností postupu spoločného obstarávania podľa zákona o verejnom obstarávaní (napr. identifikované pochybenia a porušenia zákona o verejnom obstarávaní v dôsledku nedostatočných odborných, personálnych či technických kapacít na strane verejného obstarávateľa).¹⁶

Pri *centrálnej verejnom obstarávaní* ide o nepretržitú a cieľavedomú činnosť s cieľom dosiahnuť úspory a profesionalizovať verejné obstarávanie. Centrálne obstarávacie organizácie pracujú dvoma spôsobmi, buď ako nákupca alebo ako sprostredkovateľ. V prvom prípade centrálna obstarávacia organizácia nakupuje, skladuje a opätovne predáva tovary, služby alebo stavebné práce iným verejným obstarávateľom. V druhom prípade centrálna obstarávacia organizácia zadáva zákazky, prevádzkuje

¹⁵ Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR za rok 2023. Dostupný na https://www.minv.sk/?prehlad_SOU.

¹⁶ Katkovčín, M. – Michalica, J.: Centrálne verejné obstarávanie a spoločné verejné obstarávanie. In: Verejné obstarávanie – právo a prax, Ročník 2024, vydanie 4/2024. Dostupné na: <https://www.vovpraxi.sk/sk/casopis/verejne-obstaravanie-pravo-a-prax/centralne-verejne-obstaravanie-a-spolocne-verejne-obstaravanie.m-667.html>.

dynamický nákupný systém alebo uzatvára rámcové dohody, ktoré využívajú iní verejní obstarávatelia. Rozšírenejší je práve druhý spôsob centrálného verejného obstarávania.

Spoločné verejné obstarávanie má naopak príležitostný charakter, je menej formalizované a inštitucionalizované. Je v súčasnosti aj menej využívané. Realizujú ho viacerí verejní obstarávatelia na základe písomnej dohody, pričom výsledok uskutočneného verejného obstarávania využívajú sami pre seba, nesprostredkujú ho iným verejným obstarávateľom ako je to v prípade centralizovaného verejného obstarávania. Obciam sa tento typ verejného obstarávania osvedčil napríklad pri poisťných službách, telekomunikačných službách.

Oba tieto postupy však umožňujú zefektívniť a skvalitniť proces verejného obstarávania predovšetkým malým obciam, ktoré často nedisponujú odborným personálom a ani financiami, ktoré by im umožnili vykonať verejné obstarávanie ako také samostatne.

Na úrovni obcí a subjektov územnej samosprávy absentuje rozsiahlejšia dobrá prax a prezentácia nesporných výhod realizácie postupov spoločného obstarávania, a to predovšetkým pre menšie obce, ktoré si takýmto postupom vedia zabezpečiť nielen pravdepodobne hospodárnejšie a efektívnejšie riešenie, ale aj minimalizovať prípadnú zodpovednosť za realizáciu postupu zákona o verejnom obstarávaní, ktoré je nad finančné či odborné kapacity takéhoto typu verejných obstarávateľov.¹⁷

Zo strany samotného Úradu pre verejné obstarávanie je vnímaná sťažená realizácia verejného obstarávania v malých obciach. Apeluje sa na spájanie verejných obstarávaní. Vzorom by mohli byť príklady iných európskych miest, ktoré sú podobne ako Slovensko rozdrobené, a ktoré pospájali verejné obstarávania a ľahšie tak našli odborníkov na určité oblasti a zároveň spojili i finančné prostriedky.¹⁸

Dobрым príkladom poskytovania služieb a pomoci v oblasti verejného obstarávania i pre malé obce je Centrum zdieľaných služieb BBSK, s.r.o. Ide o spoločnosť založenú Banskobystrickým samosprávnym krajom, kde hlavným predmetom je poskytovať centralizované a podporné činnosti v oblasti verejného obstarávania pre kraj, jeho organizácie a ďalšie subjekty verejnej správy. Cieľom má byť vyššie spomenutá profesionalizácia verejného obstarávania, dosiahnutie úspor ako aj zvýšenie transparentnosti procesu. Podobne Úrad pre verejné obstarávanie založil v roku 2021 Stále pracoviská v krajských mestách práve na poskytovanie odbornej pomoci, poradenstva a vzdelávania v oblasti verejného obstarávania

Dlhodobou je na Slovensku diskutovanou témou potreba *reformy územnej samosprávy* a to hlavne z dôvodu neschopností malých obcí zabezpečiť výkon správnych i samosprávnych úloh. Aj súčasná vláda deklaruje absolútnu nevyhnutnosť reformy územnej samosprávy.

Ako alternatívne možnosti riešenia tejto nevhodnej situácie prichádzajú vo všeobecnosti do úvahy: forma nedobrovoľného zlučovania obcí, forma dobrovoľného zlučovania obcí pod vplyvom ekonomického tlaku (najmä tzv. spoločné obecné úrady) alebo forma vytvorenia viacerých kategórií obcí s rôznou úrovňou administratívnej kompetencie.¹⁹

Viaceré štúdie navrhujú reformu vo forme municipalizácie.

¹⁷ Katkovčín, M. – Michalica, J.: Centrálné verejné obstarávanie a spoločné verejné obstarávanie. In: Verejné obstarávanie – právo a prax, Ročník 2024, vydanie 4/2024. Dostupné na: <https://www.vovpraxi.sk/sk/casopis/verejne-obstaravanie-pravo-a-prax/centralne-verejne-obstaravanie-a-spolocene-verejne-obstaravanie.m-667.html>.

¹⁸ <https://www.uvo.gov.sk/aktualne-temy/aktualita/j-lexa-v-radius-regina-s-peniiazmi-obci-treba-nakladat-so-zdravym-rozumom>.

¹⁹ Seman, T. – Jakab, R. – Tekeli, J.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Druhé, aktualizované vydanie. Košice: ŠafárikPress, 2025, s. 114.

Z výsledkov komparatívnych analýz, predovšetkým európskych štátov, vyplynulo poznanie, že prevažná väčšina krajín pristúpila v uplynulých desaťročiach k spájaniu malých nefunkčných obcí do väčších samosprávnych jednotiek - municipalít, ktoré dnes reprezentujú životaschopný, a efektívny systém verejnej správy, spravujúci podstatnú časť verejných vecí súvisiacich s kvalitou života ich občanov. Predpokladáme, že spájanie obcí je cestou, ktorou by malo kráčať aj Slovensko.²⁰ Uvedený spôsob spájania obcí do municipalít nemá za následok zánik obce a nedochádza tak k strate identity obce. Autonómia malých obcí je totiž vnímaná ako veľmi dôležitá hodnota. Obyvatelia obcí citlivo reagujú na spájanie obcí spojených s ich zánikom, čo možno vnímať aj ako reakciu na násilnú amalgamizáciu v 70tych rokoch 20. storočia.

Zákon o obecnom zriadení umožňuje *zlučovanie obcí* v zmysle § 2a ods. 1, podľa ktorého: „Dve alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce... Zlúčením obce zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec.“ Zlučovanie obcí je postavené na princípe dobrovoľnosti. Predstavuje jednu z možných riešení prílišnej rozdrobenosti na Slovensku, avšak posledné roky tento inštitút nebol takmer vôbec využívaný. Negatívom je tu určite strata identity zanikajúcich obcí, strata pocitu spolupatričnosti k obci i historickej identity. Aktuálne platná legislatíva nepozná možnosť obciam stať sa rovnocenným partnerom v procese zlučovania.

Záverom možno konštatovať, že určité kroky k riešeniu problémov malých obcí súvisiacich nielen s hospodárením a verejným obstarávaním, boli vykonané (v podobe spoločných obecných úradov) aj sa v súčasnosti vykonávajú (v podobe Centier zdieľaných služieb, Stálych pracovísk Úradu pre verejné obstarávanie). Z dlhodobého hľadiska sa javia ako nepostačujúce, keďže stále nepostihujú všetky malé obce, ktoré čelia týmto problémom. Aj v prípade inštitútov ako je centrálné verejné obstarávanie a spoločné verejné obstarávanie pravdepodobne absentuje dobrá prax a prezentácia ich výhod. Jedným z riešení je určite podpora rozvoja vzdelania zástupcov obcí a zamestnancov obecných úradov, rôzne školenia na zvýšenie povedomia a podpory existujúcich inštitútov, ktoré pomôžu skvalitniť a zefektívniť výkon úloh v týchto obciach. V neposlednom rade je dôležitá aj reforma územnej samosprávy, nie však násilnou cestou „zhora“. Viktor Nižňanský vo svojej výskumnej štúdii uvádza: „Pri zohľadnení všetkých východísk sa ukazuje ako najvhodnejšie realizovať postupný, regionálne diferencovaný proces zmien.“ A zároveň k návrhu reformy uvádza: „... je nevyhnutné o jej vhodnosti v podmienkach demokratického štátu presvedčiť predstaviteľov obecnej samosprávy, odbornú verejnosť a najmä občanov.“²¹

Literature:

Azud, J. – Plaváková, L. – Bartoš, P.: Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár, Bratislava: C. H. Beck SK, 2019, 1816 s. ISBN 978-80-89603-75-6.

Brix, R.: Problematika fungovania malých obcí. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2024. 110 s. ISBN 978-80-572-0428-2.

Černěnko, T. – Harvan, P. – Kubala, J.: Skrytý poklad v samospráve. Bratislava: Inštitút finančnej politiky Ministerstvo financií SR, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, 2017. 26 s.

²⁰ Nižňanský, V. a kol.: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Výskumná štúdia. Bratislava: Merkury, 2009, s. 9.

²¹ Nižňanský, V. A kol.: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Výskumná štúdia, Bratislava: Merkury, 2009, s. 9

Katkovčín, M. – Michalica, J.: Centrálné verejné obstarávanie a spoločné verejné obstarávanie. In: Verejné obstarávanie – právo a prax. Ročník 2024, vydanie 4/2024, dostupné na: <https://www.vovpraxi.sk/sk/casopis/verejne-obstaravanie-pravo-a-prax/centralne-verejne-obstaravanie-a-spolocne-verejne-obstaravanie.m-667.html>.

Nižňanský, V. a kol.: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Výskumná štúdia. Bratislava: Merkury, 2009, 59 s.

Seman, T. – Jakab, R. – Tekeli, J.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Druhé, aktualizované vydanie, Košice: ŠafárikPress, 2025. 262 s. ISBN 978-80-574-0410-1.

Slavík, V. – Grác, R., Klobučník, M.: Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. In: Geographia Cassoviensis, 2010, ročník 4, č. 2. Dostupné na: https://uge-share.science.upjs.sk/webshared/GCass_web_files/articles/GC-2010-4-2/32Slavik.pdf.

Tekeli, J.: Nakladanie s amjetkom obce. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018. 120 s. ISBN 978-80-8168-832-4.

Tekeli, J. – Hoffmann, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 773 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

Žárska, E. – Papcunová, V.: Komunálna politika. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2021. 182 s. ISBN 978-80-225-4927-1.

Dôvodová správa k návrhu zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Rozsudok Špecializovaný trestný súd sp. zn. 3T/2/2015 zo 16. 12. 2015.

Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR za rok 2023, dostupný na https://www.minv.sk/?prehlad_SOU.

<https://www.uvo.gov.sk/aktualne-temy/aktualita/j-lexa-v-radiu-regina-s-peniazmi-obci-treba-nakladat-so-zdravym-rozumom>.

<https://transparency.sk/sk/eurofondove-puste-preco-maju-male-obce-problem-ziskat-eurofondy/>.

<https://www.nku.gov.sk/-/nefunkcny-system-vnutornej-kontroly-znamena-vazne-riziko-pre-kazdu-obec>.

<https://www.uvo.gov.sk/aktualne-temy/aktualita/j-lexa-v-radiu-regina-s-peniazmi-obci-treba-nakladat-so-zdravym-rozumom>.

https://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/om3002rr/v_om3002rr_00_00_00_en.

<https://mojaobec.statistics.sk/html/sk.html>.

Author's contact details:

JUDr. Zuzana Bilčaková

Pavol Jozef Šafárik University in Košice

Slovak Republic

E-mail: zuzana.bilcakova@student.upjs.sk

ODSTUPŇOVANIE KOMPETENCIÍ V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE: CESTA K ĎALŠEJ NEROVNOSTI OBČANOV?

DIFFERENTIATION OF COMPETENCIES IN LOCAL GOVERNMENT: THE PATH TO FURTHER INEQUALITY OF CITIZENS?

Tomáš Černěňko

Kľúčové slová: politická kontrola – nerovnosť – odstupňovanie kompetencií – miestna samospráva

Key words: political control – inequality – differentiation of competences – local self-government

Anotácia: Referát sa zaoberá problematikou odstupňovania kompetencií ako možného riešenia fragmentovanej lokálnej správy. Predstavuje koncept Efektívnej politickej kontroly (EPC) a Frikcie (F) ako nástrojov na meranie reálneho vplyvu občana na rozhodovanie vo verejnej správe. Na príklade školskej politiky a komparácie s českým modelom odstupňovania prenesených kompetencií poukazuje na to, že technokratické presuny kompetencií bez adekvátnych inštitucionálnych brzd môžu viesť k demokratickému deficitu a vytváraniu kategórií občanov s nerovnakými politickými právami.

Annotation: The paper deals with the issue of decentralization of competencies as a possible solution to fragmented local government. It presents the concept of Effective Political Control (EPC) and Friction (F) as tools for measuring the real influence of citizens on decision-making in public administration. Using the example of school policy and a comparison with the Czech model of decentralization of transferred competences, it points out that technocratic transfers of competencies without adequate institutional brakes can lead to a democratic deficit and the creation of categories of citizens with unequal political rights.

1. Úvod

Slovenská samospráva čelí dlhodobému problému fragmentácie. Až 90 % obcí na Slovensku je menších ako zákonom stanovená hranica 3 000 obyvateľov, pričom takmer polovica obcí z celkového počtu 2934 slovenských obcí má menej ako 10 zamestnancov. To v mnohých prípadoch spôsobuje takmer úplnú absenciu odborných (úradníckych) kapacít na obciach, prípadne kumuláciu odborností na jednej alebo dvoch osobách. Že je takáto „multišpecializácia“ ďaleko od Weberovho (1922) ideálu nie je potrebné zdôrazňovať. Aj keď slovenský právny poriadok pozná nástroje, ktoré obciam umožňujú túto neefektívnosť prekonať (ustanovenia tretej časti zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení; predovšetkým časti o zriadení spoločného obecného úradu a združenia obcí) v praxi sa tento nástroj užíva skôr formálne na zvládnutie zložitých

agend ako na systémové budovanie komplexných kapacít miestnej samosprávy (ISBA MV SR 2021).

V odbornej diskusii sa preto ako možné riešenie nízkej efektívnosti tejto roztrieštenej správnej štruktúry často spomína tzv. odstupňovanie kompetencií zverených obciam (primárne na základe veľkosti). Neodškriepiteľným zdrojom inšpirácie je v tomto prípade odstupňovanie rozsahu zverených kompetencií *preneseného výkonu štátnej správy* obciam v Českej republike²². Napriek relatívne jednoduchému rozvrstveniu na obce so základnou pôsobnosťou, obce s povereným obecným úradom a obce s rozšírenou pôsobnosťou však dochádza k narušeniu „územnej celistvosti“ správnych obvodov, kedy sú niektoré kompetencie vykonávané obcami mimo príslušný správny obvod vyššieho rádu alebo niektoré obce disponujú kompetenciami vyššieho rádu bez toho, aby disponovali kompetenciami rádu predchádzajúceho. To narúša všeobecnú logiku systému kedy sa predpokladá, že „všetky úrovne do seba presne zapadajú“ (a teda rešpektujú prirodzenú postupnosť komplexnosti a/alebo vzájomnej kompatibility hraníc správnych obvodov) v postupnosti: základná pôsobnosť – matrika – stavebný úrad – poverené obecné úrady – obce s rozšírenou pôsobnosťou. Matriku má mimo svoj poverený obecný úrad 120 obcí (1,92 %), stavebný úrad má mimo svoj poverený obecný úrad 189 obcí (3,02 %) a mimo obce s rozšírenou pôsobnosťou 123 obcí (1,97 %). Atypické kombinácie zverených pôsobností má celkovo 14 obcí – 11 obcí má kompetencie v kombinácii základná pôsobnosť a stavebný úrad (t. j. v zmysle vyššie uvedenej postupnosti zverených kompetencií chýbajú kompetencie týkajúce sa matriky) a 3 obce majú kompetencie v rozsahu základná pôsobnosť, matrika a poverený obecný úrad (t. j. bez stavebného úradu).

Veríme, že pre mnohých zainteresovaných môže byť takéto riešenie vo forme nekritického policy transferu lákavou skratkou. Naoko ponúka rýchle riešenie problému s nedostatočnou správnu kapacitou systému miestnej samosprávy a umožňuje „zbavenia sa“ zodpovednosti za agendu, ktorá si vyžaduje skôr politické náklady (vynucovanie dodržiavania pravidiel) namiesto toho aby umožňovala generovať prínosy (napr. výdavky podľa požiadaviek obyvateľov – voličov). Aplikáciou tohoto modelu by sa mnohé obce zbavili väčšiny z približne 179 kompetencií *preneseného výkonu štátnej správy* z 545 kompetencií zverených obciam celkovo (ZMOS 2019, 2020). Stále by však boli zodpovedné za výkon ostatných 366 *originálnych kompetencií* (ZMOS 2019, 2020), pričom nízka kapacita úradu by touto zmenou ostala nezmenená²³.

V skutočnosti však má táto lákavá ponuka jeden skrytý háčik. Ten spočíva v rozšírení demokraticky asymetrického modelu správy, ktorý spočíva v nerovnakej možnosti politickej kontroly výkonu niektorých kompetencií. Týmto príspevkom preto

²² Český model (zavedený reformou v roku 2003 po zrušení okresných úradov) je založený na princípe *preneseného výkonu štátnej správy*. Kým samosprávne kompetencie (starostlivosť o rozvoj obce, majetok, odpad, osvetlenie) majú všetky obce rovnaké, kompetencie v prenesenom výkone (kde obec koná ako "predĺžená ruka štátu") sú *odstupňované do troch kategórií*.

1. *Obce I. stupňa (Základné obce)*; Počet: všetky obce (cca 6 250+); *Kompetencie*: vykonávajú len základnú štátnu správu, ktorá si nevyžaduje špeciálne zručnosti (napr. organizácia volieb, drobné priestupky proti poriadku v obci)

2. *Obce II. stupňa – s povereným obecným úradom (POÚ)*; slúžia ako spádové centrum pre okolité menšie obce (I. stupňa); Počet: cca 390 obcí; *Kompetencie*: rozhodujú o veciach, ktoré vyžadujú istú odbornosť, ale nie špecializovaný aparát

3. *Obce III. stupňa – s rozšírenou pôsobnosťou (ORP) – "Malé okresy"*; sú to prirodzené centrá regiónov. Ich úrad je de facto náhradou zrušeného okresného úradu; Počet: 205 obcí (tzv. "malé okresy"); *Kompetencie*: agenda poverených obecných úradov a agenda bývalých okresných úradov (napr. vydávanie občianskych a vodičských preukazov, Živnostenský úrad, dopravné inšpektoráty (evidencia vozidiel))

²³ Pre viac informácií k diskusii o počte kompetencií vykonávaných miestnou samosprávou na Slovensku pozri Černěnko, T. (2024). Reforma miestnej samosprávy. Argumenty pre reformu.

chceme upozorniť, že v súčasnej diskusii absentuje hlbšia analýza dopadov aplikácie takéhoto modelu, najmä pokiaľ ide o politickú rovnosť občanov.

Cieľom nášho referátu je ukázať, ako môže mechanické odstupňovanie kompetencií viesť k vytváraniu kategórií obyvateľov s nerovnakým demokratickým vplyvom a ako mieru tejto nerovnosti merať. Pre doplnenie diskusie o empirické údaje sme navrhli koncept merania *efektívnej politickej kontroly (EPC)* a *frikcie* (trenia, F).

2. Teoretické východiská: Efektívna politická kontrola a Frikcia

Na analýzu problému nerovnej alebo chýbajúcej politickej kontroly využívame nový konceptuálny rámec, ktorý integruje reťazec politickej kontroly – *efektívna politická kontrola (EPC)* a praktickú dostupnosť služieb – *frikciu* (trenie; F).

2.1 Efektívna politická kontrola (EPC)

Základným problémom viacúrovňovej správy je, že delegácia právomocí prechodom medzi jednotlivými prvkami politického a správneho systému (napr. úradmi alebo jurisdikciami) tlmí silu „hlasu“ (vôle) občana cestou k politickému zástupcovi alebo a zároveň opačným smerom občanovi sťažuje presnú identifikáciu aktérov, voči ktorým by mohol (mal) v prípade nespokojnosti vyvodit' politickú zodpovednosť. *EPC* (Effective Political Control) definujeme ako podiel „politického vplyvu“ občana, ktorý úspešne prejde celým reťazcom rozhodovania. Tento reťazec modelujeme ako súčin váh jednotlivých krokov, kde priama voľba má najvyššiu váhu, zatiaľ čo menovaní úradníci alebo prenesený výkon štátnej správy majú váhu výrazne nižšiu.

EPC zachytáva, aká časť politickej vôle občana sa reálne prenese k rozhodovateľovi, ktorý ovplyvňuje poskytovanie konkrétnej verejnej služby. Prenos prechádza viacerými článkami (voľby $\rightarrow$ zastupiteľstvo $\rightarrow$ starosta $\rightarrow$ tajomník/úradník...), pričom každý článok „tlmí“ vplyv.

Formalizácia

Nech má vetva prenosu (lokálna, štátna, alternatívna/ex post) postupnosť krokov s váhami priepustnosti $w_k \in (0,1]$. *EPC* danej vetvy je

$$EPC^{(\ell)} = \prod_{k=1}^{K_\ell} w_k. \quad \#$$

Pre viac paralelných vetiev (lokálna $\ell = L$, štátna $\ell = S$, alternatívna $\ell = A$) agregujeme „OR-logikou“:

$$EPC_{\text{comb}} = 1 - \prod_{\ell \in \{L, S, A\}} (1 - EPC^{(\ell)}). \quad \#$$

Poznámka k vetvám

- *Lokálna vetva* existuje len tam, kde je občan voličom (intra-jurisdikčne).
- *Štátna vetva* prenáša vplyv cez národnú politiku (parlament $\rightarrow$ rezort $\rightarrow$ regionálnu (miestnu) štátnu správu).
- *Alternatívna vetva* reprezentuje ex post kontrolu (odvolania, dozor, ombudsman). V tomto prípade sa nejedná o menovaciu moc, ale o možnosť korekcie prípadných chýb.

2.2 Frikcia (F)

Samotná inštitucionálna štruktúra a jej vzájomné väzby nestačia na úplné zachytenie reálneho prenosu politickej vôle občana. Do rozhodovania vstupuje aj *frikcia* (trenie), ktorá predstavuje praktické prekážky v prístupe k správe – vzdialenosť, informačnú asymetriu či byrokráciu. Frikcia tak dodatočne penalizuje teoretickú mieru politickej kontroly, ktorú občan nad rozhodnutiami v rámci verejnej správy má. A tak aj keď je proces „de iure“ zákonný, vysoká frikcia môže spôsobiť, že v skutočnosti je pre občana „de facto“ nepriechodný.

Frikcia predstavuje praktické trenie, ktoré znižuje reálnu schopnosť občana uplatniť politický vplyv: cestovné a časové náklady, počet potrebných osobných návštev, dĺžka konania, koordinačné prechody medzi úradmi či (ne)dostupnosť e-podaní. Zložky frikcie tak môžeme vidieť ako: *fyzickú frikciu* (vzdialenosť na úrad), *informačnú frikciu* (občan nevie, kedy zasada zastupiteľstvo v cudzom meste) a *procedurálnu frikciu* (občan inej obce nemá právo vystúpiť na zastupiteľstve, pretože nie je jej obyvateľom).

Formalizácia

Frikciu (trenie) modelujeme multiplikatívne:

$$F = \prod_{j=1}^J f_j, f_j \in (0,1], \quad \#$$

kde f_j sú čiastkové penalizácie (napr. vzdialenosť, počet návštev, čakacie lehoty,...). Výsledná účinnosť prenosu potom je

$$EPC^{i*} = EPC_{\text{comb}} \cdot F, \#$$

Frikcia nemení zákonnosť procesu ale určuje, nakoľko je prístup k zodpovednému článku pre obyvateľa *účinný* v praxi.

Pre jednoduchšiu interpretáciu je možné použiť aj *efektívnu politickú vzdialenosť*

$$ED = -\ln(EPC_{\text{comb}}), \#$$

kde vyššia hodnota znamená väčší odklon medzi voličom a rozhodovateľom.

3. Analýza a diskusia

Fungovanie modelu efektívnej politickej kontroly budeme demonštrovať na dvoch prípadových štúdiách. Prvá sa týka existujúcich školských obvodov na Slovensku a druhá už spomínaného českého modelu odstupňovaného rozdelenia prenesených kompetencií štátnej správy obciam.

3.1 Prípadová štúdia Slovensko – deficit politickej kontroly na miestnej úrovni

Deficit politickej kontroly môžeme na Slovensku pozorovať v súčasnom systéme základného školstva, teda ešte predtým ako by do praxe mohlo vstúpiť legislatívne odstupňovanie kompetencií zverených jednotlivým miestnym samosprávam.

Rodič z malej obce (ktorá z objektívnych príčin nie je zriaďovateľom základnej školy) musí dieťa prihlásiť do školy v susednej obci. Školu však zriaďuje, „financuje“ a

riaditeľa vymenúva starosta susednej obce. Rodič je teda pod hrozbou sankcie²⁴ nútený využívať službu, nad ktorej kvalitou nemá žiadnu politickú kontrolu (EPC = 0). V prípade nespokojnosti s jej kvalitou tak nemôže starostu spádovej obce v najbližších voľbách potrestať za neuspokojivé výsledky v Testovaní 9 alebo PISA, zanedbanú údržbu školy alebo zlý výber riaditeľa, pretože v danej obci nemá volebné právo.

Vzniká tak zaujímavý paradox. Štát prostredníctvom § 19 školského zákona (zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov) ukladá rodičovi povinnosť (povinná školská dochádzka²⁵) a prostredníctvom § 72 zákona č. 321/2025 Z. z. o školskej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov si vynucuje poslušnosť pod hrozbou finančnej sankcie (frikcia). Paradox nastáva vtedy, keď túto represívnu právomoc vykonáva starosta spádovej obce (prenesený výkon štátnej správy), voči ktorému však rodič nemá žiadnu uplatniteľnú politickú kontrolu EPC (nemôže ho nevoliť). Vzniká tak vzťah *jednosmernej podriadenosti bez spätnej väzby*, čo je v demokratickej správe anomália.

Ako protiargument môže síce poslúžiť existencia Rady školy avšak výskumy (napr. Piško, M., Križo, V. & Rothensteinová, M. (2021)., Hall et al. 2019) ukazujú, že Rada školy disponuje len „mäkkou silou“. O „tvrdej sile“ (rozpočet, menovanie) rozhoduje zriaďovateľ, ktorý sa zodpovedá len svojim voličom a nie rodičom dochádzajúcich detí.

Ak teda danú situáciu fungovania školských obvodov a možnosti politickej kontroly rodičov nad službou, ktorú sú pod hrozbou sankcie nútení spotrebovať premietneme do logiky konceptu *efektívnej politickej kontroly (EPC) a frikcie (F)*, dostaneme sa k nasledujúcim výsledkom:

1. *Absencia politickej zodpovednosti*: Starosta obce B nemá motiváciu vyhovieť požiadavkám Rady školy, ak tieto požiadavky prichádzajú od rodičov-nevoličov (rezidentov obce A) a vyžadujú si peniaze z rozpočtu jeho vlastných voličov.
2. *Vysoká frikcia (F)*: Pre rodiča z inej obce je účasť na správe školy v cudzej obci transakčne náročnejšia (cestovanie, informačná asymetria voči miestnym pomeroch), čo ďalej znižuje reálnu efektivitu kontroly.

Aplikácia modelu efektívnej politickej kontroly (EPC) a frikcie (F) na príklade školských obvodov na Slovensku

Základné východiská:

²⁴ A. Priestupok (Pokuty) – "Mäkká represia"

Je upravená **zákonom č. 321/2025 Z. z. o štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

• § 72 Priestupky:

- o Ods. 1 písm. a): Priestupku sa dopustí zákonný zástupca, ak *ohrozuje výchovu a vzdelávanie dieťaťa*
- o Ods. 1 písm. d): *neprihlási dieťa na plnenie povinnej školskej dochádzky*
- o Ods. 1 písm. e): *žiak ... neospravedlnene vynechá viac ako 15 vyučovacích hodín v mesiaci alebo viac ako 60 vyučovacích hodín v príslušnom školskom roku.*
- o **Sankcia (§ 72 ods. 5):** Pokuta do 350 €.

B. Trestný čin (Väzenie) – "Tvrdá represia"

Ak je záškoláctvo rozsiahle, vec sa presúva do trestnoprávnej roviny podľa **Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z. z.)**.

• § 211 Ohrozovanie mravnej výchovy mládeže:

- o Ods. 1 písm. e): Kto vydá ... osobu mladšiu ako 18 rokov nebezpečenstvu spustnutia tým, že jej *"bráni v povinnej školskej dochádzke"*.
- o **Sankcia:** Odňatie slobody až na **dva roky**

²⁵ Abstrahujeme od možnosti domáceho vzdelávania, ktoré nie je pre väčšinu populácie dostupnou/prípustnou alternatívou.

základné školy majú spádové obvody, zriaďovateľmi základných škôl sú (spravidla) obce/mestá. Občan (rodič) uplatňuje vplyv primárne voči zriaďovateľovi (obec) a sekundárne voči štátu (ministerstvo a jemu podriadené organizácie, inšpekcia).

EPC vetvy

- **lokálna:** občan → komunálne voľby → zastupiteľstvo → starosta → zriaďovateľská kompetencia (výber riaditeľa, rozpočet).
Pozor na jurisdikciu. *Ak je občan voličom v tej istej obci, kde je zriaďovateľ, lokálna vetva je aktívna; ak spád presahuje hranice obce bydliska, lokálna vetva môže byť slabšia/nulová²⁶ a rastie váha štátnej a alternatívnej vetvy.*
- **štátna:** občan → parlament → ministerstvo → inšpekcia/regionálne úrady (normy, metodika).
- **alternatívna:** odvolania, sťažnosti, školská inšpekcia, iné dohľadové/kontrolné mechanizmy

Frikcia (príklady f_i)

Dostupnosť školy (dochádzka), počet administratívnych úkonov pri zápise/odvolaní, dĺžka vybavenia podnetu, transparentnosť informácií (kritériá prijímania), digitálne podania.

Záverom tejto prípadovej štúdie je, že ekonomická racionalita (spájanie žiakov do väčších škôl) bez úpravy politických práv vedie k stavu, kde o verejnej službe pre jednu skupinu občanov rozhodujú volení zástupcovia inej skupiny občanov.

3.2. Prípadová štúdia Česko – odstupňovanie kompetencií na lokálnej úrovni

Aplikácia modelu EPC na odstupňovanie kompetencií preneseného výkonu štátnej správy odhaľuje na prvý pohľad ťažko viditeľné rozdiely v postavení obyvateľov pri uplatňovaní politickej kontroly. V aktuálnom nastavení administratívneho systému na úrovni obcí preto pri aplikácii modelu EPC nachádzame hneď niekoľko „sporných“ bodov.

Prvý sa týka lokálnej vetvy a je veľmi podobný vyššie uvedenému slovenskému príkladu s absenciou lokálnej väzby. *Rezident* správneho centra – *obce s rozšírenou pôsobnosťou* (ORP) má silnú lokálnu vetvu kontroly, pretože priamo volí rozhodovateľov v danom meste. *Rezident malej obce* s priznanou základnou pôsobnosťou, ktorá spadá do správneho obvodu vyššie uvedeného ORP má lokálnu vetvu kontroly nulovú, pretože v danom meste (sídle ORP) nemá volebné právo. Ostáva mu len slabšia štátna vetva²⁷ alebo alternatívne kanály (odvolania).

Model EPC nám ukazuje, že hoci právo môže byť rovnaké pre všetkých, priepustnosť politickej kontroly je rôzna. Odstupňovanie kompetencií tak (síce nechceme, ale) fakticky vytvára kategórie občanov s nerovnakou možnosťou politicky ovplyvňovať dianie, ktoré sa ich bezprostredne týka.

Aby sme boli korektní, je nevyhnutné spomenúť, že z pohľadu práva a právnej teórie je tento vyššie uvedený rozpor v Česku vyriešený. V českom modeli obcí s rozšírenou pôsobnosťou (ORP) je legitimačná reťaz (a teda aj politická kontrola)

²⁶ V prípade, že občan nie je voličom v tej obci, ktorá je zriaďovateľom jeho spádovej školy je jeho lokálna vetva nulová.

²⁷ Slabšia v porovnaní s lokálnou vetvou. Štátna vetva je v tomto prípade rovnako silná pre všetkých obyvateľov resp. pre všetky obce.

zachovaná cez *inštitút tajomníka úradu*, ktorého podľa § 103 ods. 3 zákona č. 128/2000 Sb. (zákon o obciach) menuje starosta so súhlasom riaditeľa krajského úradu (štátna vetva moci).

Argumentácia stojí na tom, že prenesený výkon štátnej správy neriadi priamo volený starosta (politik), ale tajomník (úradník). Toho síce menuje starosta, ale len so súhlasom riaditeľa krajského úradu. A keďže riaditeľa kraja a ministra vnútra legitimizujú voľby (v ktorých hlasujú všetci), reťazec moci je teoreticky uzavretý: *občan obce A → parlament → vláda → minister → riaditeľ krajského úradu → tajomník ORP → rozhodnutie o občano*

Tu by sme radi poukázali na fakt, že v niekoľkých špecifických prípadoch „stavebných úradů“ táto legitimizačná reťaz kvôli absencii tajomníka úradu chýba.²⁸

Pre rezidenta spádovej obce (nerezidenta ORP) tak ostáva miera efektívnej kontroly kriticky nízka. Dôvody sú nasledovné:

1. *Strata „signálu“*: Kým v priamej lokálnej väzbe (občan → starosta) je signál silný a odozva okamžitá (voľby každé 4 roky, bezprostredný tlak), v „dlhej reťazi“ sa signál stráca. Predstava, že nespokojnosť občana s prácou stavebného úradu v susednom meste (POÚ/ORP) sa preniesie cez parlamentné voľby až k výmene tajomníka na úrade je v skutočnosti nereálna.
2. *Technokratizácia demokracie*: Právny argument sa spolieha na to, že úradník (tajomník) bude nestranným vykonávateľom zákona. Ignoruje však neformálne mocenské vplyvy. Tajomník je zamestnancom obce, so starostom spolupracuje na dennej báze, jeho kolegovia sú „zamestnanci starostu“... Realita „dennej lojality“ voči starostovi ORP je silnejšia než vzdialená „hrozba“ od riaditeľa krajského úradu.
3. *Nerovnosť sily*: Zatiaľ čo rezident ORP má na úrad „dve páky“ (priamu cez starostu a nepriamu cez štát), rezident spádovej obce má len tú nepriamu (štátnu) a nefunkčnú (lokálnu). Tým vzniká asymetria občianskych práv.

Aj keď *de iure* k pretrhnutiu ústavnej väzby nedošlo (vd'aka inštitútu tajomníka), *de facto* je miera politickej kontroly pre „cezpoľného“ občana taká nízka (EPC limitne sa blížiace k nule), že môžeme hovoriť o demokratickom deficite. Systém tak odstupňovaním kompetencií vymenil priamu zodpovednosť politických predstaviteľov za administratívnu procedúru.

Aplikácia modelu EPC ukazuje limity tejto právne funkčnej konštrukcie. Kým v priamej lokálnej väzbe je signál silný a odozva rýchla (voľby), v „dlhej reťazi“ cez štátny aparát sa signál nespokojnosti občana stráca. Navyše, realita „dennej lojality“ tajomníka voči starostovi ORP je často silnejšia než formálna väzba na kraj.

Príklad aplikácie modelu EPC a F na českú správnu sústavu na lokálnej úrovni

Ako sme už uviedli vyššie, obce sa delia podľa rozsahu preneseného výkonu štátnej správy na: *obce so základnou pôsobnosťou* (ZP), *obce s povereným obecným úradom* (POÚ) a *obce s rozšírenou pôsobnosťou*. Pri niektorých agendách (napr. matrika, stavebné konanie) rozhoduje niekedy aj iná, hierarchicky vyššie postavená obec. V obciach POÚ/ORP je zriadená pozícia **tajomníka**, ktorého menuje starosta **so súhlasom** riaditeľa krajského úradu; v menších obciach jeho úlohy plní starosta.

²⁸ „Obecný stavebný úrad“ (OSÚ) je *organizačnou súčasťou obecného úradu* danej obce (vykonáva prenesenú štátnu správu) a personálne spadá pod *tajomníka obecného úradu* – tam, kde je funkcia tajomníka povinná, čo sú obce s povereným obecným úradom a obce s rozšírenou pôsobnosťou. Ak funkcia tajomníka zriadená nie je (spravidla v menších obciach), jeho úlohy plní **starosta**. A to je práve ten prípad absencie legitimizačnej reťaze. V merite konania však stavebný úrad rozhoduje podľa Stavebného zákona a nadriadeným orgánom je odvolací stavebný úrad (spravidla krajský), nie starosta ani tajomník.

EPC – vetvy

- **lokálna:** aktívna iba vtedy, keď je občan *voličom v obci, kde sa rozhoduje* (rezident ORP/POÚ). Pri „cudzej“ ORP/POÚ je lokálna vetva ≈ 0 .
- **štátna:** občan $\rightarrow$ parlament $\rightarrow$ minister vnútra $\rightarrow$ riaditeľ krajského úradu $\rightarrow$ (súhlas pri menovaní tajomníka) $\rightarrow$ organizačné vedenie úradu. Pri agendách bez tajomníka (alebo kde funkciu plní starosta) odpadá „súhlas“ uzol.
- **alternatívna:** odvolania (nadriadený správny orgán), dohľad, ombudsman.

Frikcia (príklady ). Cestovný čas do príslušnej obce, počet povinných osobných

návštev, koordinačné prechody medzi rôznymi úradmi v jednej životnej situácii, dĺžky konania, dostupnosť e-podaní, rezervačný systém.

Tabuľka 1

Príklady možných váh (tlmenia) jednotlivými prvkami politicko-správneho systému

	Krok/popis	Váha (w)	Odôvodnenie
Lokálna vetva	priamy volebný mandát	1.00	Plná priepustnosť: občan priamo určuje zastupiteľstvo (žiadna strata v tomto kroku).
	voľba starostu zastupiteľstvom	0.80	Nepriama väzba voliča (cez poslancov); koalíčné dohody tlmia priamy vplyv.
	menovanie tajomníka so súhlasom riaditeľa KÚ	0.55	Starostova voľba limitovaná vetom štátnej správy (zdieľaná kontrola $\rightarrow$ vyššie tlmenie).
	samosprávna agenda (vnútorná služba)	0.60	Politické riadenie je bližšie k výkonu; menej väzieb na štátne „brány“.
	prenesený výkon št. správy (matrika/stavebné)	0.20	Profesijná/štátna logika prevažuje; politický mandát sa do výkonu prenáša len slab.
Štátna vetva	národné voľby	0.25	Veľký elektorát, nízka issuesaliencie pre lokálne menovania $\rightarrow$ slabý jednotkový prenos.
	zostavenie vlády, obsadenie rezortu	0.65	Koaličná dohoda dáva ministrom vplyv, no delí sa medzi partnerov/agendu.
	vymenovanie riaditeľa KÚ	0.60	Reálne personálne rozhodnutie, ale filtrované služobnými/odbornými kritériami.
	súhlas s menovaním tajomníka	0.50	Silná brána (veto), no aplikuje sa len na časť pozícií a de iure/formálne kritériá.
Alternatívna vetva	odvolanie / dozor	0.25	Účinné najmä pri procesných/vecných chybách; nie je to politická menovacia kontrola.
	ombudsman / inšpekcia	0.80	Vysoká korekčná schopnosť v jednotlivých prípadoch, ale zásah prichádza ex post .

Prameň: autor

Ilustratívny výpočet EPC pre vybrané scenáre

Situácia A – Rezident ORP, samosprávna kompetencia (vnútorná)

- lokálna vetva: $EPC^{(L)} = 1.00 \times 0.80 \times 0.55 \times 0.60 = 0.264$
- štátna vetva: $EPC^{(S)} = 0.04875$
- alternatívna vetva: $EPC^{(A)} = 0.20$

Kombinácia (OR):

$$\begin{aligned} EPC_{\text{comb}} &= 1 - (1 - 0.264) (1 - 0.04875) (1 - 0.20) \\ &= 1 - (0.736) (0.95125) (0.80) \\ &= 1 - 0.560096 \\ &= 0.439904 \approx 0.440. \end{aligned} \quad \#$$

Vzdialenosť: $ED = -\ln(0.4399) \approx 0.823$.

Situácia B – Rezident ORP, prenesený výkon (napr. stavebné konanie)

- lokálna vetva: $EPC^{(L)} = 1.00 \times 0.80 \times 0.55 \times 0.20 = 0.088$
- štátna vetva: $EPC^{(S)} = 0.04875$
- alternatívna vetva: $EPC^{(A)} = 0.20$

Kombinácia (OR):

$$\begin{aligned} EPC_{\text{comb}} &= 1 - (1 - 0.088) (1 - 0.04875) (1 - 0.20) \\ &= 1 - (0.912) (0.95125) (0.80) \\ &= 1 - 0.694032 \\ &= 0.305968 \approx 0.306. \end{aligned} \quad \#$$

Vzdialenosť: $ED = -\ln(0.306) \approx 1.185$.

Situácia C – Rezident malej obce, rozhoduje cudzia ORP (lokálna vetva = 0)

- lokálna vetva: $EPC^{(L)} = 0.00$ (nie je voličom v rozhodujúcej obci)
- štátna vetva: $EPC^{(S)} = 0.04875$
- alternatívna vetva: $EPC^{(A)} = 0.20$

Kombinácia (OR):

$$\begin{aligned} EPC_{\text{comb}} &= 1 - (1 - 0) (1 - 0.04875) (1 - 0.20) \\ &= 1 - (1) (0.95125) (0.80) \\ &= 1 - 0.761 \\ &= 0.239. \end{aligned} \quad \#$$

Vzdialenosť: $ED = -\ln(0.239) \approx 1.432$.

Vďaka použitiu modelu efektívnej politickej kontroly teraz môžeme rozdiely medzi jednotlivými prípadmi porovnať. V prvom prípade (rezident ORP a samosprávna kompetencia/pôsobnosť) je hodnota $EPC_{\text{comb}} \approx 0.440$ a $ED \approx 0.823$; v druhom prípade (rezident ORP a prenesená kompetencia/pôsobnosť) je hodnota $EPC_{\text{comb}} \approx 0.306$ a $ED \approx 1.185$ a v treťom prípade (rezident mimo ORP a rozhoduje ORP) je hodnota $EPC_{\text{comb}} \approx 0.239$ a $ED \approx 1.432$. Z uvedených výsledkov vidíme, že hodnota ukazovateľa efektívnej politickej kontroly sa len zmenou bydliska občana (scenár B) znížila z 0.306 na 0.239

(scenár C) a jeho alternatívne vyjadrenie prostredníctvom ukazovateľa efektívnej vzdialenosti narástol z 1.185 na 1.432.

3.3 Hierarchia demokratického deficitu v medziobecných spolupráciach

Pri analýze potreby politickej kontroly jednotlivých kompetencií vykonávaných samosprávou je potrebné rozlišovať mieru donútenia a nemožnosti voľby, ktorej je občan zo strany služby ponúkajúcej samosprávy vystavený. Pre ilustráciu uvádzame tri skupiny príkladov možných interakcií občana so samosprávou a ich riziko pre vznik demokratického deficitu ako sme ho identifikovali pri školských obvodoch spomínaných vyššie:

1. *Trhová interakcia (nízke riziko)*: napr. kultúra alebo parkovanie v regionálnom centre. Občan nemá ani v jednom prípade vplyv na cenotvorbu, skladbu programu alebo veľkosť a polohu parkovacích zón, ale má možnosť „exit option“ – službu nevyužiť.
2. *Administratívna závislosť (stredné riziko)*: napr. spoločný stavebný úrad. Úradník cudzej obce pripravuje podklady, ale finálne rozhodnutie formálne podpisuje starosta domovskej obce. Demokratická väzba je oslabená (informačná asymetria), ale nie je úplne prerušená – občan môže vyvolať zodpovednosť voči svojmu starostovi.
3. *Úplné pretrhnutie politickej väzby (kritické riziko)*: povinná školská dochádzka v spádovej škole. Tu štát ukladá povinnosť (pod hrozbou trestnoprávnej sankcie) využiť službu inštitúcie, ktorú riadi politická reprezentácia inej obce. Starosta domovskej obce do procesu nevstupuje. Vzniká tak stav „zodpovednosti bez moci“ pre rodiča a „moci bez zodpovednosti“ pre starostu spádovej obce.

3.4 Riziká nekompletného policy transferu

Najväčším rizikom pre Slovensko je nedostatočne zanalyzovaný a nekompletný policy transfer. Upustíme teraz od faktu, že český systém ORP nerieši nízku efektívnosť malých obcí pri výkone originálnych kompetencií (pozri napr. Černěnko – Peciar, 2022). Český systém ORP funguje relatívne stabilne vďaka inštitucionálnemu dizajnu (chránený status tajomníka a silnejší krajský úrad), ktorý na Slovensku absentuje. Ak by Slovensko implementovalo model ORP (presunulo moc na centrá) bez vybudovania tohto ochranného ekosystému, vznikli by silné mocenské centrá bez adekvátnych brzd a protiváh, ktoré by chránili občana pred svojvôľou úradu nad ktorým nemá žiadnu politickú kontrolu. Mohlo by tak dôjsť k privatizácii výkonu štátnej správy lokálnymi elitami, voči ktorým by občania okolitých obcí nemali žiadnu priamu obranu.

4. Záver

Diskusii o reforme verejnej správy na Slovensku, ale aj v širšom stredoeurópskom priestore, dominovala vo veľkej miere téma ekonomickej efektívnosti a zvyšovania kvality verejných služieb. Hľadanie úspor (výnosov) z rozsahu a znižovanie fragmentácie sú legitímne reformné ciele. Týmto príspevkom sme však ukázali, že ak sa na reformu pozeráme len prostredníctvom „úspor“, uniká nám kľúčová premenná: politická rovnosť občanov.

Predstavením konceptov *Efektívnej politickej kontroly (EPC)* a *Frikcie (F)* sme sa pokúsili vniesť do debaty merateľný nástroj na posudzovanie demokratickej kvality

správy. Naša analýza spádových škôl ako prípadovej štúdie ukázala, že tieto koncepty nie sú len teoretickým cvičením. Už dnes na Slovensku môžeme identifikovať skupiny obyvateľov, ktorí sa v dôsledku technického nastavenia kompetencií ocitajú v postavení klientov bez politického hlasu. Zároveň sme upozornili na riziká mechanického preberania modelov, ako je napr. český systém obcí s rozšírenou pôsobnosťou (ORP) bez dôkladnej analýzy. Naša diskusia odhalila, že jeho demokratická stabilita stojí na inštitucionálnych poistkách (tajomník, krajský úrad), ktoré v slovenskom systéme absentujú.

Odstupňovanie kompetencií bez adekvátnych poistiek alebo rozširovanie „produkčných“ jurisdikcií bez možnosti „univerzálnej“ politickej kontroly spotrebiteľmi vytvára kategórie občanov „druhej triedy“ – bez politického hlasu v zásadných životných situáciách.

Tento text slúži ako prvý krok – pilotné overenie analytického rámca EPC na kvalitatívnych príkladoch. Ambíciou autora je prispieť k debate o možných scenároch usporiadania kompetencií v území. Ďalším logickým krokom výskumu bude aplikácia tohto modelu na systém miestnej samosprávy v Českej republike. Cieľom nasledujúcich prác bude kvantifikovať, aká je skutočná miera demokratického deficitu v systéme ORP spôsobená stratou priamej politickej kontroly pre obyvateľov menších obcí. Až takáto komplexná analýza nám dá odpoveď na to, či je odstupňovanie kompetencií liekom, alebo len ďalšou diagnózou pre slovenskú samosprávu.

Literature:

Černěnko, T. (2024). Reforma miestnej samosprávy: argumenty pre reformu. Bratislava. Vydavateľstvo Ekonóm. ISBN 978-80-225-5145-8. Dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/380734173_Reforma_miestnej_samospravy_-_argumenty_pre_reformu.

Černěnko, T. – Peciar, V. (2022) Effectiveness of Administrative Services in Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research [elektronický zdroj]: Proceedings of the 22nd International Conference: Šlapanice, 18–19 January 2018 / Editors: Petra Dvořáková, Barbora Baisa ; Reviewer: Lenka Slavíková. Brno: Masaryk University, 2018. ISBN 978-80-210-8923-5. ISSN 2336-1239. Pp. 36-43 (online).

Hall, R. – Drál, P. – Fridrichová, P. – Hapalová, M. – Lukáč, S. – Miškolci, J., & Vančíková, K. (2019). Analýza zistení o stave školstva na Slovensku. MESA10.

INŠTITÚT SPRÁVNÝCH A BEZPEČNOSTNÝCH ANALÝZ, Tomečko, O., (2021). Správa o stave verejnej správy za rok 2020. Ministerstvo vnútra SR. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?institut-spravnych-bezpecnostnych-analyz-isba&subor=428725>.

Piško, M. – Križo, V., & Rothensteinová, M. (2021). Transparentný výber riaditeľov škôl. Slovenská komora učiteľov; Transparency International Slovensko.

Weber, M. (1922). Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

ZMOS (2019) Výkon a financovanie prenesených kompetencií.

ZMOS (2020) Výkon a financovanie originálnych kompetencií.

zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

zákon č. 321/2025 Z. z. o školskej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Author's contact details:

doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěnko, PhD.

ORCID iD: 0000-0002-2902-911X

Bratislava University of Economics and Business, Faculty of Economics and Finance, Department of
Public Administration and Regional Development
Slovak Republic

E-mail: tomas.cernenko@euba.sk

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY JAKO FORMA MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

PUBLIC SERVICE CONTRACTS AS A FORM OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION

Kateřina Frumarová

Klíčová slova: obec – samospráva – státní správa – přenesená působnost – spolupráce – veřejnoprávní smlouva

Key words: municipality – self-government – state administration – delegated powers – cooperation – public law contract

Anotace: Referát se zabývá veřejnoprávními smlouvami jakožto významným nástrojem meziobecní spolupráce v podmínkách České republiky. Vychází z ústavního a zákonného zakotvení obcí jako základních územních samosprávných celků a poukazuje na specifika české územní struktury, charakterizované vysokým počtem (zejména malých) obcí, a uplatňováním smíšeného modelu výkonu veřejné správy. Pozornost je věnována koordinačním veřejnoprávním smlouvám uzavíraným mezi obcemi, především v oblasti výkonu přenesené působnosti, včetně jejich právní úpravy a podmínek uzavírání. Významná část referátu se opírá o empirická data z výzkumu realizovaného Svazem měst a obcí ČR, která dokládají rozsah a praktické využití tohoto institutu, zejména v přestupkové agendě. Závěrem jsou identifikovány přínosy i problematické aspekty veřejnoprávních smluv a uvedeny na ně navazující úvahy *de lege ferenda*.

Annotation: The paper deals with public law contracts as an important tool for inter-municipal cooperation in the Czech Republic. It is based on the constitutional and legal establishment of municipalities as basic territorial self-governing units and points to the specifics of the Czech territorial structure, characterized by a high number of small municipalities in particular, and the application of a mixed model of public administration. Attention is paid to coordination public law contracts concluded between municipalities, especially in the area of delegated powers, including their legal regulation and conditions of conclusion. A significant part of the paper is based on empirical data from research carried out by the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic, which demonstrate the scope and practical use of this institution, especially in the area of misdemeanors. In conclusion, the benefits and problematic aspects of public law contracts are identified and related considerations *de lege ferenda* are presented.

1. Úvod

Obce, a taktéž kraje, představují klíčový prvek v systému výkonu veřejné správy, resp. veřejné moci v ČR.²⁹ Významu obcí a krajů odpovídá i jejich právní regulace, která

²⁹ „Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své

je v základu obsažena přímo v Ústavě ČR.³⁰ Ta mj. stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. ČR tedy má dvouúrovňovou strukturu územní samosprávy, přičemž obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.³¹

Obce i kraje jsou právními osobami veřejného práva. Mají právní osobnost, jsou to tzv. veřejnoprávní korporace. Velmi výstižně vyjádřil právní povahu obcí Nejvyšší soud ČR.³² Uvedl, že „*obec jako územní samosprávný celek je společenstvím občanů – pospolitostí osob (občanů obce) žijících na určitém území (území obce) a spravujících své záležitosti. Je veřejnoprávní korporací, tzn. veřejnoprávním subjektem, právníkou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování části veřejných úkolů (výkonu veřejné správy).*“

Obce představují územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu, jež je územním samosprávným celkům ústavně garantováno.³³ Hlavním posláním obcí je tudíž pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (například o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje nebo ochrany veřejného pořádku).³⁴ V tomto smyslu si obec spravuje „své záležitosti samostatně“, tj. vykonává tzv. samostatnou působnost, která je blíže ohraničena zákonem. Jelikož se však v ČR uplatňuje tzv. duální neboli smíšený model výkonu veřejné správy, neomezuje se činnost obcí a jejich orgánů pouze na výkon samosprávy, ale zabezpečují do značné míry i výkon státní správy, kterou na ně stát zákonem přenesl. Státní správu vykonávají jako nepřímí vykonavatelé, jménem státu a na jeho odpovědnost.

Je tedy patrné, že obce zabezpečují významnou měrou řadu veřejno(s)právních činností a služeb, což na ně klade vysoké nároky z mnoha hledisek (právní, personální, finanční, technické, materiální aj.). Tuto nelehkou situaci ještě umocňuje skutečnost, že Česká republika patří v rámci EU (společně například s Francií či Slovenskem) k zemím, kde je největší počet obcí a tím i nejnižší počet obyvatel na průměrně velkou obec.

V ČR je v současnosti 6258 obcí, z toho 610 měst (27 statutárních) a 232 městysů.³⁵ Celkový počet obcí do 500 obyvatel činí cca 60 %. Obcí nad 10 000 obyvatel jsou zhruba jen 2 % z celkového počtu.³⁶ Tato značná fragmentace má samozřejmě zásadní dopady na výkon samostatné a přenesené působnosti, a to zejména ve vztahu k menším obcím, pro které je mnohdy obtížné zabezpečit jejich řádný výkon. Na takový stav lze reagovat jak tlakem na slučování obcí, tak i zachováním daného stavu a maximální podporou různých forem spolupráce mezi obcemi při plnění jednotlivých

odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

³⁰ Mikule, V.: K ústavním základům územní samosprávy. In: Kysela, J. (ed.). Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412 a násl. Zářecký, P.: K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. Správní právo, 2018, č. 1–2, s. 13–23.

³¹ Vedral, J.: Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům úpravy územní samosprávy v České republice). Právník, 2006, č. 1, s. 1–46.

³² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 4988/2009.

³³ Jak uvedl Ústavní soud ČR, „*na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. (...) Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona a pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.*“ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

³⁴ Kopecký, M.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 112–114.

³⁵ Data z roku 2024 zveřejněná Českým statistickým úřadem ČR. Dostupné na: <https://csu.gov.cz/uzemni-jednotky?pocet=10&start=0&podskupiny=341&razeni=-datumVydani>.

³⁶ Viz podrobněji data zveřejněná Českým statistickým úřadem ČR. Dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112022>.

veřejnosprávních úkolů.³⁷ V Evropě mají obě varianty své zastánce, kdy procesem slučování obcí prošly zejména skandinávské státy (např. Švédsko, Dánsko), naopak státy se silnou lokální identitou jako Francie či Itálie se vydaly cestou spolupráce obcí.³⁸ Česká republika taktéž prozatím volí řešení v podobě podpory vzájemné meziobecní spolupráce.

2. Veřejnoprávní smlouvy jako forma meziobecní spolupráce

Za jeden z nejvýznamnějších nástrojů spolupráce mezi obcemi lze v současnosti považovat institut veřejnoprávních smluv, konkrétně pak smluv koordinačních. I když se veřejnoprávním smlouvám věnovala už prvorepubliková odborná literatura,³⁹ v rámci kodexů správního práva procesního (tedy správních řádů) byla jejich právní úprava zakotvena až tím posledním, současným správním řádem.⁴⁰ Zmocnění k jejich uzavírání a dílčí procesní specifika pak upravují zvláštní zákony, ve vztahu k nimž je správní řád subsidiární. Veřejnoprávní smlouvy definuje správní řád jako „*dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“, přičemž upravuje několik typů těchto smluv. S ohledem na téma příspěvku jsou pro nás zásadní tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 správního řádu).

Koordinační veřejnoprávní smlouvy uzavírají mezi sebou nositelé (subjekty) veřejné správy za účelem plnění svých úkolů, resp. působnosti v oblasti veřejné správy.⁴¹ Těmito subjekty může být jak samotný stát, tak i veřejnoprávní korporace (například obce, kraje, profesní komory), jiné právnické osoby zřízené zákonem (například Česká národní banka nebo státní fondy), jakož i fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy (například fyzická osoba vykonávající stráž přírody).⁴² Právě obce jakožto veřejnoprávní korporace a tedy subjekty práva využívají poměrně často veřejnoprávních smluv koordinačních, a to jak ve vztahu k výkonu státní správy, tak i samosprávy.

Pokud jde o koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem má být výkon státní správy, je nutno naplnit pro jejich platné uzavření několik podmínek stanovených správním řádem. Zaprvé je nezbytné, aby zvláštní zákon obsahoval zmocnění k jejich uzavření. Zadruhé se k jejich uzavření vyžaduje souhlas nadřízeného správního orgánu, který posoudí smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Souhlas proto v případech veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi musí vydat příslušný krajský úřad, a to v podobě klasického správního rozhodnutí.⁴³ Obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně. K platnému uzavření smlouvy se vyžaduje výlučně písemná podoba, přičemž smlouva není uzavřena připojením podpisu poslední strany,⁴⁴ ale až právní mocí uděleného souhlasu. Pro všechny veřejnoprávní smlouvy pak

³⁷ Vlček, L.: Financování dobrovolných svazků obcí. 2020, s. 3. Dostupné na <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Financov%C3%A1n%C3%AD%20dobrovoln%C3%BDch%20svazk%C5%AF%20obc%C3%AD.pdf>.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 272 a násl.

⁴⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Nicméně již před jeho přijetím s nimi počítaly některé zákony, např. zákon o obcích (po novele provedené zákonem č. 313/2002 Sb.). Srov. též Malast, J.: Uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo, 2009, č. 6, s. 342–343.

⁴¹ Kopecký, M.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 189.

⁴² Grygar, T.: Veřejnoprávní smlouvy. In: Frumarová, K. a kol.: Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 472–473.

⁴³ Podrobněji Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 462.

⁴⁴ Je třeba též zdůraznit, že stranou smlouvy nemůže být orgán obce, ale pouze obec sama jakožto subjekt práva.

obecně platí, že nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Dále pak uzavření veřejnoprávní smlouvy nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a směřovat k plnění úkolů veřejné správy (§ 159 správního řádu).

Jedním z nejdůležitějších zvláštních zákonů, které obsahují zmocnění pro uzavírání těchto smluv ve vztahu k obcím, patří zákon o obcích.⁴⁵ K zajištění a usnadnění výkonu státní správy vložil zákonodárce do zákona o obcích § 63 a § 66a,⁴⁶ na základě nichž může být státní správa, k jejímuž výkonu je příslušný orgán jedné obce, vykonávána orgánem obce jiné.

Protože v důsledku uzavření těchto koordinačních veřejnoprávních smluv dochází ke změně zákonem předvídané příslušnosti,⁴⁷ mají normativní povahu a jsou považovány za pramen práva.⁴⁸

Nejprve tedy k úpravě těchto smluv v § 63 zákona o obcích. Ten stanoví, že obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí.⁴⁹ Smlouva musí obligatorně obsahovat přesné vymezení rozsahu přenášené působnosti (tj. státní správy), kterou budou orgány obce A vykonávat pro orgány obce B, jakož i způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti. Nesmí chybět ani označení účastníků smlouvy a doba jejího trvání. A jak již bylo výše řečeno, k uzavření smlouvy je třeba souhlasu příslušného krajského úřadu, vydaného v podobě individuálního správního aktu (rozhodnutí). Krajský úřad tak činí v rámci výkonu přenesené působnosti.

V praxi bývá nejčastěji takováto koordinační veřejnoprávní smlouva uzavírána za účelem přenosu působnosti ve věcech přestupků podle § 60 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.⁵⁰ V této souvislosti je třeba upozornit na omezení, které stanoví tento zákon v § 105, podle něhož může „*obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází.*“ Veřejnoprávní smlouvou musí být přenesena vždy veškerá příslušnost k projednávání přestupků, nikoliv jen její část. Je tedy třeba reflektovat tato specifika, která mají přednost před obecnou úpravou ve správním řádu (podrobněji k těmto smlouvám viz níže). Obce dále využívají uzavírání veřejnoprávních smluv pro přenos kompetencí v oblasti evidence obyvatel, zápisů do informačních systému, sociálně-právní ochrany dětí a další.

Svaz měst a obcí ČR uskutečnil v roce 2021 výzkum mezi obcemi v ČR, který zkoumal reálné využívání veřejnoprávních smluv, týkajících se přenosu výkonu státní

⁴⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

⁴⁶ Hálová, M.: Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. Právník, 2012, č. 3, s. 262.

⁴⁷ Mocek, M.: K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. Správní právo, 2012, č. 3, s. 156.

⁴⁸ Vedral, J.: Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. Správní právo, 2003, č. 2–3, s. 77.

⁴⁹ Například působnost matričních úřadů. Viz k tomu též Neumannová, H.: Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. Správní právo, 2003, č. 4, s. 189.

⁵⁰ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

správy mezi obcemi, v praxi.⁵¹ Do výzkumu se zapojilo 1527 obcí, což představuje vzhledem k celkovému počtu obcí cca 25 %, tj. čtvrtinu všech českých obcí. Je třeba na okraj připomenout, že obce se v ČR člení podle rozsahu svěřené státní správy do tří typů: obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti (všechny obce), obce s pověřeným obecním úřadem a konečně obce s rozšířenou působností.⁵² Z tohoto pohledu se zúčastnily výzkumu především tzv. „jedničkové“ obce, tedy menší obce se základním rozsahem výkonu státní správy. Právě u nich lze očekávat největší využití veřejnoprávních smluv. Procentuální zapojení jednotlivých typů obcí jakožto respondentů výzkumu ukazuje tabulka níže. Lze doplnit, že zastoupení jednotlivých typů obcí do výzkumu odpovídá reálnému rozložení obcí v ČR, kdy počet jedničkových obcí v celé zemi činí cca 92 % obcí ze všech, počet dvojkových obcí 6 % a počet obcí III. typu pak 3 %. Z tabulky níže vidíme, že je zde téměř shoda mezi zkoumaným vzorkem a celkovým rozložením obcí v ČR, tudíž lze daný vzorek považovat za skutečně reprezentativní.

Tabulka č. 1: Obce – respondenti výzkumu⁵³

Počet obcí zapojených do výzkumu	Obce I. typu (základní rozsah výkonu státní správy)	Obce II. typu (obce s pověřeným obecním úřadem)	Obce III. typu (obce s rozšířenou působností)
1527	1404	63	60
100 %	92 %	4 %	4 %

Bylo zjištěno, že do výzkumu zapojených 1527 obcí uzavřelo celkem 1794 veřejnoprávních koordinačních smluv, týkajících se výkonu přenesené působnosti. Co se týče věcného zaměření přenášené státní správy, zcela převažující byla přestupková agenda. Celkem 1262 veřejnoprávních smluv uzavřených mezi obcemi v oblasti výkonu přenesené působnosti se totiž týkalo přenosu projednání přestupků dle § 60 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (tj. 2/3 všech uzavřených smluv). Další početnější kompetencí, která byla takto přenášena, je zápis údajů do informačních systémů (270 smluv).⁵⁴ Následoval výkon státní správy na úseku evidence obyvatel (86 smluv) a sociálně-právní ochrany dětí (81 smluv). Další veřejnoprávní smlouvy se týkaly výkonu působnosti stavebního úřadu (34), silničního správního úřadu (25) a státní správy na úseku pozemních komunikací (26). Ostatní smlouvy (10) pak zahrnovaly jednotky smluv, uzavřené na dalších úsecích výkonu přenesené působnosti (např. požární ochrana či ochrana přírody a krajiny).

⁵¹ Svaz měst a obcí ČR: Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO, 2021. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Zpr%C3%A1va%20o%20stavu%20ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%ADch%20smluv%20na%20%C3%BAzem%C3%AD%20DSO.pdf>.

⁵² Ust. § 61 zákona o obcích.

⁵³ Vlastní tabulka, zpracováno dle údajů SMS ČR (Svaz měst a obcí ČR: Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO, 2021. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Zpr%C3%A1va%20o%20stavu%20ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%ADch%20smluv%20na%20%C3%BAzem%C3%AD%20DSO.pdf>).

⁵⁴ Například RÚIAN (Registr územní identifikace, adres a nemovitostí).

Tabulka č. 2: Předmět veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi v rámci výkonu přenesené působnosti⁵⁵

Přenesená působnost	Počet uzavřených veřejnoprávních smluv
Přestupky	1262
Zápis údajů do informačních systémů	270
Evidence obyvatel	86
Sociálně-právní ochrana dětí	81
Stavební úřad	34
Pozemní komunikace	26
Silniční správní úřad	25
Ostatní	10

Z výše uvedených dat je patrné, že jednoznačně převažuje jedna agenda jakožto předmět uzavíraných veřejnoprávních smluv, a to rozhodování přestupků. Na základě § 60 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je obecní úřad (tzv. jedničkových obcí) příslušný k řízení o přestupcích:

a) proti pořádku ve státní správě spáchaných porušením povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje,

b) proti pořádku v územní samosprávě,

c) proti veřejnému pořádku,

d) proti občanskému soužití a

e) proti majetku.

Místně příslušný je pak v souladu s § 62 „správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán“. Výše uvedené přestupky patří v praxi mezi nejčtenější, a pokud jsou spáchány na území příslušné obce, musí je její obecní úřad projednat a rozhodnout, bez ohledu na velikost obce a její personální zdroje. Zákonodárce s možnými obtížemi nicméně počítal a proto v § 105 zakotvil možnost řešit tuto situaci pomocí „meziobecní smluvní spolupráce: „Obec může uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků.“

Obce v dotaznících rovněž zmiňovali důvody, proč uzavírají tak často právě smlouvy věnované přestupkové agendě. Mezi hlavní důvody patří: nedostatek kvalifikovaného personálu k řešení přestupkových řízení a známost většiny obyvatel menších obcí navzájem, což snižuje objektivnost.⁵⁶ Dané důvody lze bezpochyby považovat za relevantní. Zejména je třeba vyzvednout skutečnost, že řízení o přestupcích se po provedené rekodifikaci správního práva trestního v roce 2017 velmi přiblížilo trestnímu řízení (judicializace řízení). Tudíž zákonné a věcně správní rozhodnutí o

⁵⁵ Vlastní tabulka, zpracováno dle údajů SMS ČR (Svaz měst a obcí ČR: Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO, 2021. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Zpr%C3%A1va%20o%20stavu%20ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%ADch%20smluv%20na%20%C3%BAzem%C3%AD%20DSO.pdf>).

⁵⁶ Svaz měst a obcí ČR: Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO, 2021. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Zpr%C3%A1va%20o%20stavu%20ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%ADch%20smluv%20na%20%C3%BAzem%C3%AD%20DSO.pdf>.

přestupku představuje značně náročnou odbornou činnost, kterou malé obce (kde často působí pouze starosta a jeden či dva úředníci) jen stěží zvládají. Proto značná část obcí volí řešení v podobě uzavření veřejnoprávní smlouvy. I tato cesta má však své nedostatky. Obec, ve které byl přestupek spáchán, má jen malé povědomí o struktuře přestupkové činnosti, která se děje na jejím území, i o pachatelích přestupků. To samozřejmě oslabuje možnosti obce ve vztahu k politice prevence. Taktéž rychlost projednání přestupků není v rukou příslušné obce. A samostatnou otázkou, na kterou se zaměří pozornost níže, je otázka nákladů, které obce musí uhradit druhé straně smlouvy za realizovanou činnost.

Výzkum se zaměřil právě i na otázku úhrady nákladů za výkon předmětu přenesené působnosti, který je uzavřenou veřejnoprávní koordinační smlouvou předáván mezi obcemi.⁵⁷ V praxi se vyskytují tři různé způsoby úhrad: platby „za případ“, paušální platby a platby kombinované. Typ platby souvisí logicky s charakterem vykonávané činnosti. Téměř u tří čtvrtin sledovaných veřejnoprávních smluv byla ujednána platba za případ. To lze vysvětlit tím, že většina smluv se týkala projednávání přestupků, zápisů do informačních systémů či evidence obyvatel. Pro tyto situace se jeví platba „za případ“ jako logická. Část obcí pak vykazovala platbu kombinovanou, zahrnující paušální částku bez ohledu na množství řešených přestupků a dále platbu za každý případ.

Podstatnou otázkou, kterou výzkum taktéž zahrnoval, byla výše plateb za srovnatelný případ.⁵⁸ Ze získaných dat vyplynul velmi nečekaný závěr, poukazující na velký rozptyl této částky. Nejnižší evidovaná částka platby za případ u přestupkové agendy byla 700 Kč, zatímco nejvyšší 3.100 Kč. Obce v odpovědích často zmiňovaly, že smlouvy s nižší částkou platby jsou obvykle staršího data a v dohledné době lze očekávat uzavření nové veřejnoprávní smlouvy, která tuto částku navýší. Nicméně přesto by do budoucna bylo vhodné vytvořit určitá základní pravidla pro výpočet dané částky za „případ“ (kombinace pevného základu a pružného navýšení/snížení základu například formou koeficientu reflektujícího velikost předávající a přijímající obce, jejich personální zázemí apod.).⁵⁹ Současně je s ohledem na hlavní předmět smluv (řešení přestupků) do budoucna vhodné setrvat u této formy úhrady. Paušální platba se často stanoví dle počtu obyvatel obce, která svoji působnost přenáší, to však u přestupků nemusí reflektovat skutečné náklady. Například obec s vyšším počtem obyvatel může mít lepší systém prevence kriminality, a tudíž její obyvatelé budou páchat méně přestupků než obyvatele menší obce, která se prevencí nevěnuje. U přestupků v dopravě pak hraje často roli nikoli počet obyvatel, ale její geografické umístění (např. zda se nachází na frekventované trase či nikoli).

Poněkud subjektivní, avšak bezesporu významná otázka směřovala na spokojenost starostů obcí s aktuálním nastavením veřejnoprávních smluv. Výsledky jednoznačně potvrdily větší či menší spokojenost starostů s tímto institutem.

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ Svaz měst a obcí ČR: Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO, 2021. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Zpr%C3%A1va%20o%20stavu%20ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%ADch%20smluv%20na%20%C3%BAzem%C3%AD%20DSO.pdf>.

⁵⁹ Tamtéž.

Tabulka č. 3: Míra spokojenosti starostů s veřejnoprávními smlouvami⁶⁰

Spokojeno	Spíše spokojeno	Spíše nespokojeno	Nespokojeno
53,7 %	40,9 %	3,6 %	1,8 %

Dále pak zákon o obcích zakotvuje v § 66a možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu o výkonu přenesené působnosti obcím s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je nutný souhlas Ministerstva vnitra, který vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Uzavírání těchto veřejnoprávních smluv by mělo být, na rozdíl od těch výše uvedených, zcela výjimečným řešením, resp. pouze mimořádným přechodným řešením v situaci, kdy obec s rozšířenou působností není schopna výkon přenesené působnosti zajistit sama.⁶¹

Pokud jde o reálné využití těchto koordinačních smluv, praxe skutečně potvrzuje, že se jedná o výjimečně využívaný institut. Podle statistických údajů Ministerstva vnitra ČR bylo k roku 2021 evidováno celkem 14 případů těchto smluv. Konkrétně podle krajů byly uzavřeny tři smlouvy ve Středočeském kraji, čtyři smlouvy v kraji Olomouckém, ve Zlínském kraji se jednalo o tři smlouvy a v kraji Vysočina o smlouvy čtyři. Ve vztahu k věcné problematice byla v 8 případech přenášena agenda sociálně-právní ochrany dítěte, v 1 případě agenda státní památkové péče, v 1 případě agenda myslivosti a v 1 případě agenda rybářství, v 1 případě agenda návykových látek, v 1 případě agenda státní správy lesů a v 1 případě sociální péče.⁶²

K uzavření koordinační veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi může dojít nejen za účelem plnění úkolů v oblasti státní správy, ale rovněž samosprávy. Na to pamatuje zejména § 160 odst. 5 správního řádu, podle něhož mohou územní samosprávné celky vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Narozdíl od koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je výkon státní správy, zde správní řád neklade požadavek souhlasu nadřízeného orgánu s jejím uzavřením.⁶³ Příklady těchto smluv lze nalézt například opět v zákoně o obcích. Jedná se o dohodu o sloučení obcí (§ 19 odst. 1), dohodu o připojení obce k jiné obci (§ 19 odst. 3), dohodu o změně hranic obcí (§ 26) a dohoda o vytvoření dobrovolného svazku obcí (§ 49).⁶⁴

⁶⁰ Vlastní tabulka, zpracováno dle údajů SMS ČR (Svaz měst a obcí ČR: Zpráva o stavu veřejnoprávních smluv na území DSO, 2021. Dostupné na: <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Zpr%C3%A1va%20o%20stavu%20ve%20ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%ADch%20smluv%20na%20%C3%BAzem%C3%AD%20DSO.pdf>).

⁶¹ Grygar, T. Veřejnoprávní smlouvy. In Frumarová, K. a kol. Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 474. Shodně Blíže viz Hamplová, J. Z. In: Koudelka, Z., Průcha, P., Hamplová, J. Z. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: Leges, 2019, s. 272–273.

⁶² Ministerstvo vnitra ČR: Veřejnoprávní smlouvy. Dostupné na: <https://mv.gov.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>.

⁶³ Grygar, T.: Veřejnoprávní smlouvy. In: Frumarová, K. a kol. Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 473.

⁶⁴ Kriticky k zařazení těchto dohod do kategorie veřejnoprávních smluv koordinačních – viz Příkopa, V.: Veřejnoprávní smlouvy koordinační. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 111. Většina autorů však tyto výhrady nemá: Srov. např. Sládeček, V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 182, či Staša,

3. Závěr

Územní samospráva se v ČR vyznačuje vysokým počtem obcí a značnou mírou jejich velikostní i tím kapacitní fragmentace. Tuto skutečnost ještě umocňuje uplatňování tzv. smíšeného modelu výkonu veřejné správy, kdy obce (a samozřejmě také kraje) zajišťují vedle výkonu vlastní samosprávné činnosti také řadu úkolů státní správy v rámci přenesené působnosti. Tato situace vytváří objektivní potřebu hledat efektivní mechanismy, které umožní obcím plnit zákonem svěřené úkoly kvalitně, odborně a v souladu s požadavky „dobré“ veřejné správy, aniž by bylo nutné rezignovat na zachování jejich samostatnosti a lokální identity. A právě koordinační veřejnoprávní smlouvy představují v českých podmínkách významný a hojně využívaný nástroj meziobecní spolupráce. Hlavní pozornost byla v příspěvku věnována koordinačním veřejnoprávním smlouvám uzavíraným mezi obcemi zákona o obcích se subsidiárním využitím úpravy ve správním řádu, především pak smlouvám o přenosu výkonu státní správy. Analýza platné právní úpravy i empirických dat potvrzuje, že tento institut představuje v praxi stabilizovaný a funkční nástroj, který obce – zejména menší – opravdu využívají, a to především v oblasti přestupkové agendy. Ta představuje vysoce specializovanou odbornou činnost, která zatěžuje zejména malé obce s minimálním personálním obsazením.

Výsledky výzkumu realizovaného Svazem měst a obcí poukazují nejen na vysokou míru rozšíření těchto smluv, ale také na převážně pozitivní hodnocení ze strany představitelů obcí. Současně však byly identifikovány i určité problematické aspekty, zejména značná nejednotnost v nastavení úhrad za výkon přenesené působnosti a omezené možnosti obcí ovlivňovat výkon přenesených agend po jejich smluvním předání. *De lege ferenda* se proto nabízí prostor pro další kultivaci tohoto institutu, a to zejména prostřednictvím vytvoření transparentnějších a předvídatelnějších pravidel pro stanovení náhrad nákladů či větší výměny relevantních informací mezi smluvními stranami. I přes tyto dílčí nedostatky lze však uzavřít, že veřejnoprávní smlouvy představují v podmínkách České republiky nezastupitelný prvek meziobecní spolupráce a výrazně přispívají k zajištění řádného výkonu veřejné správy ze strany obcí.

Literature:

Frumarová, K. – Grygar, T. – Pouperová, O. – Škurek, M.: Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2023. 544 s. ISBN 978-80-7400-827-6.

Hálová, M.: Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. Právník, 2012, č. 3, s. 255 a násl. ISSN 0231-6625.

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

J.: Veřejnoprávní smlouvy. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 171.

Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937. 454 s.

Kopecký, M.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

Koudelka, Z. – Průcha, P. – Hamplová, J. Z.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: Leges, 2019. 480 s. ISBN 978-80-7502-335-3.

Malast, J.: Uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo, 2009, č. 6, s. 342–343. ISSN 0139-6005.

Mikule, V.: K ústavním základům územní samosprávy. In: Kysela, J. (ed.). Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412 a násl.

Ministerstvo vnitra ČR: Veřejnoprávní smlouvy. Dostupné na: <https://mv.gov.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>.

Mocek, M.: K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. Správní právo, 2012, č. 3, s. 155-170. ISSN 0139-6005.

Neumannová, H.: Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. Správní právo, 2004, č. 4. ISSN 0139-6005.

Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges, 2017. 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.

Příkopa, V.: Veřejnoprávní smlouvy koordinační. Praha: C. H. Beck, 2019. 135 s. ISBN 978-80-7400-559-6.

Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

Vedral, J.: Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. Správní právo, 2003, č. 2–3. ISSN 0139-6005.

Vedral, J.: Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům úpravy územní samosprávy v České republice). Právník, 2006, č. 1, s. 1-46. ISSN 0231-6625.

Vlček, L.: Financování dobrovolných svazků obcí. Svaz měst a obcí ČR, 2020. Dostupné na <https://www.smocr.cz/shared/clanky/8407/Financov%C3%A1n%C3%AD%20dobrovoln%C3%BDch%20svazk%C5%AF%20obc%C3%AD.pdf>.

Zářecký, P.: K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. Správní právo, 2018, č. 1–2, s. 13-23. ISSN 0139-6005.

Author's contact details:

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Palacký University in Olomouc, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: katerina.frumarova@upol.cz

MOŽNOSTI UPLATNENIA UMELEJ INTELIGENCIE V ROZHODOVACÍCH PROCESCH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY⁶⁵

POSSIBILITIES OF APPLYING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN DECISION-MAKING PROCESSES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Radomír Jakab

Kľúčové slová: územná samospráva – rozhodovanie – automatizácia – umelá inteligencia

Key words: local self-government – decision-making – automation – artificial intelligence

Anotácia: V rámci referátu sú prezentované výsledky výskumu týkajúceho sa právnych možností využitia niektorej z foriem umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch v územnej samospráve. Je poukazované na absentujúci dostatočný právny základ, ktorý by umožňoval plnohodnotné využitie potenciálu umelej inteligencie v takýchto procesoch. Rovnako je identifikovaná forma umelej inteligencie a možný jej rozsah využitia za súčasného právneho stavu. Okrem toho sú špecifikované aj konkrétne rozhodovacie procesy v územnej samospráve, ktoré za súčasného stavu majú najväčší potenciál pre využitie automatizácie.

Annotation: The paper presents the results of research on the legal possibilities of using some forms of artificial intelligence in decision-making processes in local self-government. It points out the absence of a sufficient legal basis that would allow for the full use of the potential of artificial intelligence in such processes. It also identifies the form of artificial intelligence and its possible scope of use under the current legal situation. In addition, specific decision-making processes in local self-government that currently have the greatest potential for the use of automation are specified.

1. Úvod

Umelá inteligencia sa stáva integrálnou súčasťou každodenného života. Možno sa s ňou stretnúť už takmer v každej oblasti počnúc zdravotníctvom, dopravou, školstvom, výskumom, a napokon aj v rámci samotnej činnosti štátu a jeho zložiek. Umelá inteligencia sa prejavuje aj v automatizácii úloh vzťahujúcich sa na ľudské myslenie, ako je rozhodovanie, riešenie problémov a učenie⁶⁶. S prechodom na digitálne platformy a so zavedením automatizácie sú spojené zjavné výhody spočívajúce v dosiahnutí vyššej

⁶⁵ Tento referát vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0062/25 s názvom „Automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe“.

⁶⁶ Russell, S. J. – Norvig, P. – Davis, E.: Artificial intelligence: a modern approach. 3rd ed. Boston: Pearson, c2010. Prentice Hall series in artificial intelligence. ISBN 978-0136042594.

rýchlosti, efektívnosti a kvality rozhodovania. To následne zvyšuje hospodárnosť, presnosť a precíznosť rozhodovania.⁶⁷

Berúc do úvahy výhody využívania umelej inteligencie, ani štáty nemôžu si dovoliť zaostávať v týchto nových trendoch a efektívne čeliť výzve, ktorá spočíva v rozvoji umelej inteligencie a jej využívania pri činnostiach zabezpečovaných štátom, vrátane rozhodovacích procesov štátu. Niektoré štáty už túto výzvu riešia, iné sa tým budú musieť začať zaoberať. Teda, v najbližšom období bude potrebné sa ešte intenzívnejšie zaoberať možnosťami využitia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch v oblasti súdnictva, ako aj v oblasti verejnej správy, resp. ostatnej činnosti štátu.⁶⁸

Umelá inteligencia určite nájde svoje opodstatnenie aj v rámci rozhodovacích procesoch vo verejnej správe v súvislosti s postupným implementovaním automatizácie rozhodovacích procesov (ADM) vo verejnej správe. Rozhodovanie vo verejnej správe zaiste môže mať výhody z využívania automatizácie, vrátane umelej inteligencie. Automatizované systémy môžu spravovať viacero typov rozhodovacích procesov založených na spravodlivých štandardoch, čím dôjde aj k zlepšeniu výsledkov verejnej správy, keďže dokážu rozhodovať efektívne a v krátkom čase. To zároveň povedie k zefektívneniu celého systému verejnej správy z dôvodu zníženia času potrebného pre rozhodovanie a zníženia potreby ľudských zdrojov.⁶⁹

Pojem umelá inteligencia (AI) je predmetom vedeckého záujmu už niekoľko desaťročí⁷⁰. Zjednodušene ju možné charakterizovať ako replikáciu ľudských analytických a/alebo rozhodovacích schopností.⁷¹ Je možné rozlišovať medzi slabou AI, silnou AI a niekedy dokonca superinteligenciou. Slabé AI systémy sa zvyčajne vyvíjajú a používajú pre špecifický typ aplikácií, vrátane expertných systémov, rozpoznávania reči, navigačných systémov a prekladateľských služieb⁷². Aplikácie založené na slabej AI sa

⁶⁷ Ng, Y. E. – Windholz, E. L. – Moutsias, J.: Legal Considerations in Machine-Assisted Decision-Making: Planning and Building as a Case Study. *Bond Law Review*. 2023, 35(1), s. 144.

⁶⁸ K tomu bližšie v Council of Europe (ed.). *Artificial Intelligence and Administrative Law. Comparative study on administrative law and the use of artificial intelligence and other algorithmic systems in administrative decision-making in the Member States of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 2022.

⁶⁹ Rizk, A. – Lindgren, I.: Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens. *Government Information Quarterly* [online]. Elsevier BV, 2025, 42(3), 102061 [cit. 2025-10-29]. DOI: 10.1016/j.giq.2025.102061. ISSN 0740-624X..

⁷⁰ Napr. Minsky, M. L.: *Computation: Finite and Infinite Machines*. 1. Prentice Hall, 1967. ISBN 978-0131655638, Turing, A. M. I. - *COMPUTING MACHINERY AND INTELLIGENCE*. *Mind* [online]. 1950, LIX (236), 433-460 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.1093/mind/LIX.236.433. ISSN 1460-2113. Dostupné na internete: <https://academic.oup.com/mind/article/LIX/236/433/986238>, FINLAY, S.: *Artificial Intelligence and Machine Learning for Business*. 2. Relativistic, 2017. ISBN 978-1999730307, Mainzer, K.: *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* [online]. 1. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016. *Technik im Fokus*. DOI: 10.1007/978-3-662-48453-1. ISBN 978-3-662-48452-4 a pod., Bakošová, L.: *Climate Action through Artificial Intelligence: International Legal Perspective*. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia* [online]. 2022, 10(2), 3-24 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.33542/SIC2022-2-01. ISSN 13393995. Dostupné na internete: <https://zenodo.org/record/7115298>, Bakošová, L.: *Ethical and Legal Aspects of the use of Artificial Intelligence in Health a Nursing Care*. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia* [online]. 2020, 8(2), 3-18 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.33542/SIC2020-2-01. ISSN 13393995. Dostupné na internete: <https://zenodo.org/record/5115457>.

⁷¹ Finlay, S.: *Artificial Intelligence and Machine Learning for Business*. 2. Relativistic, 2017. p. 115. ISBN 978-1999730307.

⁷² Mainzer, K.: *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* [online]. 1. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016. *Technik im Fokus*, p 24. DOI: 10.1007/978-3-662-48453-1. ISBN 978-3-662-48452-4.

už dnes široko používajú; dokonca sa dostali do každodenného života vo forme inteligentných návrhov vyhľadávania alebo optimalizovaných výpočtov trás. V rámci teórie viacnásobných inteligencií sú slabé AI primárne replikáciou lingvistickej a logicko-matematickej inteligencie.⁷³ Slabé AI systémy sú tvorené pravidlami. Naproti tomu silné AI opisujú systémy, ktoré sú schopné samostatne myslieť, plánovať, učiť sa a robiť logické rozhodnutia v neistote⁷⁴. A práve tieto systémy predstavujú umelú inteligenciu stricto sensu. A napokon, koncept superinteligencie je založený na systéme, ktorý je intelektuálne nadradený akémukoľvek človeku. Takýto systém by preto mal byť schopný mapovať všetky dimenzie viacerých inteligencií lepšie ako ktorýkoľvek človek.⁷⁵

Cieľom výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v tomto príspevku, je skúmať právne možnosti využitia automatizácie, resp. aj umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch územnej samosprávy (obcí a miest). Na základe takýchto zistení je následne cieľom aj špecifikovať jednotlivé oblasti, rozhodovacie procesy v územnej samospráve, v rámci ktorých, za súčasného právneho stavu, určitá miera automatizácie je možná.

Berúc do úvahy takéto rozlišovanie umelej inteligencie, vychádzame z hypotézy, že v podmienkach Slovenskej republiky za súčasného právneho stavu prichádza do úvahy využívanie slabej AI pri automatizácii rozhodovacích procesov v územnej samospráve, t. j. automatizácia spočívajúca v simulácii ľudského myslenia na báze jazykovej a logicko – matematickej inteligencii. Zároveň vychádzame tiež z toho, že súčasný právny rámec neumožňuje automatizáciu celého administratívneho rozhodovacieho procesu, ale prichádza do úvahy iba v rámci jeho parciálnych fáz, pričom ľudský element je nepostrádateľný.

Pri tomto výskume boli využité najmä základné výskumné metódy typické pre právne vedy. V prvom rade bola využitá metóda analýzy, najmä v podobe analýzy právnej regulácie ustanovení právnych predpisov stanovujúcich hranice pre uplatnenie automatizácie v rozhodovacích procesoch v územnej samospráve. Na základe výsledkov analytického štádia boli získané poznatky syntetizované do určitých celkov v podobe vytvárania záverov o rozsahu prípustnosti takéhoto rozhodovania. Využitím metódy dedukcie boli všeobecné poznatky zohľadnené pri identifikovaní možných rozhodovacích procesov v územnej samospráve, ktoré by boli spôsobilé určitej automatizácie. Okrem toho je nevyhnutné aplikovať aj metódy explanácie a deskripcie, za účelom náležitejšieho opisu skúmaného inštitútu.

2. Právny základ automatizácie rozhodovacích procesov v územnej samospráve

Jedným z nevyhnutných predpokladov na to, aby rozhodovacie procesy vo verejnej správe, vrátane územnej samosprávy, mohli byť automatizované, je existencia

⁷³ Etscheid, J.: Artificial Intelligence in Public Administration. In: Lindgren, I. – Janssen, M. – Lee, H. – Polini, A. – Rodríguez Bolívar, M. P. – Scholl, H. J. – Tambouris, E. (eds.) *Electronic Government* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 250 [cit. 2023-12-7]. Lecture Notes in Computer Science. DOI: 10.1007/978-3-030-27325-5_19. ISBN 978-3-030-27324-8. Dostupné na internete: https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-27325-5_19.

⁷⁴ Mainzer, K.: *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* [online]. 1. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016. Technik im Fokus., p. 26. DOI: 10.1007/978-3-662-48453-1. ISBN 978-3-662-48452-4.

⁷⁵ Mainzer, K.: *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* [online]. 1. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016. Technik im Fokus. P. 28. DOI: 10.1007/978-3-662-48453-1. ISBN 978-3-662-48452-4.

náležitého právneho základu. Ide o požiadavku vyplývajúcu z princípu legality, ktorý tvorí podstatu právneho štátu. V Slovenskej republike je tento princíp vymedzený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky⁷⁶, podľa ktorého „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“ Z toho teda vyplýva, že prípadná automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe musí mať svoj základ v zákone.

Okrem toho, požiadavka existencie právneho základu pre automatizáciu rozhodovacích procesov je vyvoditeľná aj z čl. 22 ods. 1 a 2 Všeobecného nariadenia o ochrane osobných údajov⁷⁷. Podľa ods. 1 daného ustanovenia „*Dotknutá osoba má právo na to, aby sa na ňu nevzťahovalo rozhodnutie, ktoré je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní, vrátane profilovania, a ktoré má právne účinky, ktoré sa jej týkajú alebo ju podobne významne ovplyvňujú.*“ V nasledujúcom odseku sú stanovené výnimky z daného pravidla, pričom jednou z nich je aj to, že takéto rozhodovanie „*je povolené právom Únie alebo právom členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha a ktorým sa zároveň stanovujú aj vhodné opatrenia zaručujúce ochranu práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby*“⁷⁸. Hoci toto nariadenie sa vzťahuje na ochranu osobných údajov, bude relevantné pri všetkých rozhodovacích procesoch, keďže ich adresátmi sú vždy osoby majúce svoje osobné údaje.⁷⁹ Preto aj táto požiadavka na existenciu právneho základu je podstatná. Teda aj z tohto ustanovenia vyplýva požiadavka na existenciu právneho základu pre automatizované rozhodovanie vo verejnej správe, vrátane územnej samosprávy, so stanovením záruk ochrany práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby.

Ďalším z relevantných právnych nástrojov, ktorý obsahuje fragmentové požiadavky na právny základ v automatizovaných rozhodovacích procesoch vo verejnej správe je AI Akt⁸⁰. Limitom daného nástroja je to, že sa aplikuje iba na automatizované systémy založené na umelej inteligencii na báze strojového učenia (nie na základe pravidiel – slabé AI). Druhým limitom je, že stanovuje požiadavky na kategóriu tzv. vysokorizikových systémov umelej inteligencie⁸¹. Pričom automatizované rozhodovacie procesy vo verejnej správe môžu byť stavané aj na báze slabej AI, ktorá využíva pravidlá (nie strojové učenie), ako aj to, že nie všetky takéto procesy musia spadať do kategórie vysokorizikových. Preto tieto požiadavky sa nebudú automaticky aplikovať na všetky automatizované rozhodovacie procesy vo verejnej správe; ale iba na tie, ktoré spadajú pod rámec pôsobnosti AI Aktu. No napriek tomu, tieto požiadavky je potrebné

⁷⁶ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁷⁷ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

⁷⁸ Ďalšie výnimky spočívajú v tom, že rozhodovanie je nevyhnutné na uzavretie alebo plnenie zmluvy medzi dotknutou osobou a prevádzkovateľom údajov a že rozhodnutie je založené na výslovnom súhlase dotknutej osoby.

⁷⁹ Bližšie v Hučková, R.: Zásady spracovania osobných údajov podľa GDPR so zreteľom na oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia [online]. 2020, 8(2), 30-44 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.33542/SIC2020-2-03. ISSN 13393995. Dostupné na internete: <https://zenodo.org/record/5115470>.

⁸⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii).

⁸¹ Mir, O.: The AI Act from the Perspective of Administrative Law: Much Ado About Nothing? European Journal of Risk Regulation. Cambridge University Press (CUP), 2024, 16(1), 63-75. DOI: 10.1017/err.2024.54. ISSN 1867-299X.

reflektovať v komplexnej právnej regulácii automatizovaných rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

Ako bolo uvedené vyššie, AI Akt neupravuje komplexne používanie systémov AI v rozhodovacích procesoch orgánov verejnej moci, či územnej samosprávy. V každom prípade, a to je veľmi dôležité, AI Akt nebráni členským štátom v tom, aby podriadili používanie systémov AI ich verejnými orgánmi dodatočným zárukám (čo vyplýva aj z čl. 26 bod 3). Členské štáty môžu zvýšiť – nie znížiť – minimálne záruky požadované v AI Akte a napr.: zakázať prijímanie určitých rozhodnutí plne automatizovaným spôsobom, používanie systémov strojového učenia v prípadoch, keď zákon vopred určuje kritériá pre administratívne rozhodnutie, používanie systémov, ktoré nemajú určitý stupeň spoľahlivosti, alebo používanie systémov umelej inteligencie v rámci určitých diskrečných právomocí; podriaďovať používanie vysokorizikových systémov podrobnejším posúdeniam vplyvu alebo vysvetleniam; rozšíriť požiadavky AI Aktu na používanie systémov, ktoré nepredstavujú vysoké riziko (napríklad povinnosť registrovať takéto používanie v národných alebo miestnych databázach); rozšíriť záruky AI Aktu na právnické osoby dotknuté systémami umelej inteligencie atď.⁸²

Na úrovni Rady Európy bol dňa 5. septembra 2024 v litovskom Vilniuse prijatý úplne nový Rámcový dohovor Rady Európy o umelej inteligencii a ľudských právach, demokracii a právnom štáte (ďalej len „Rámcový dohovor“ alebo „dohovor“). Rámcový dohovor mal odrážať „zrýchľujúci sa vývoj v oblasti vedy a technológií a hlboké zmeny vyvolané činnosťami v rámci životného cyklu systémov umelej inteligencie, ktoré majú potenciál podporovať ľudskú prosperitu aj individuálne a spoločenské blaho (...).“⁸³ Ide o vôbec prvý záväzný nástroj medzinárodného práva, ktorý bol prijatý s cieľom riešiť výzvy, ktoré AI predstavuje pre právne systémy v Európe aj mimo nej⁸⁴.

Podľa čl. 1 tohto dohovoru „Ustanovenia tohto dohovoru majú za cieľ zabezpečiť, aby činnosti v rámci životného cyklu systémov umelej inteligencie boli v plnom súlade s ľudskými právami, demokraciou a právnym štátom. Každá zmluvná strana prijme alebo zachová vhodné legislatívne, administratívne alebo iné opatrenia na vykonanie ustanovení tohto dohovoru. Tieto opatrenia budú odstupňované a diferencované podľa potreby vzhľadom na závažnosť a pravdepodobnosť výskytu nepriaznivých vplyvov na ľudské práva, demokraciu a právny štát počas celého životného cyklu systémov umelej inteligencie. Môže to zahŕňať špecifické alebo horizontálne opatrenia, ktoré sa uplatňujú bez ohľadu na typ použitej technológie.“⁸⁵ Tento nástroj medzinárodného práva má teda vplyv na podobu existujúceho alebo plánovaného právneho základu využitia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe.

Na tomto mieste je potrebné poukázať na to, že problematika využívania AI v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe, či dokonca v územnej samospráve, nebola častým predmetom záujmu rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít v Slovenskej republike. No napriek uvedenému, v jednom svojom rozhodnutí sa Ústavný

⁸² Mir, O. The AI Act from the Perspective of Administrative Law: Much Ado About Nothing? European Journal of Risk Regulation. Cambridge University Press (CUP), 2024, 16(1), p. 13. DOI: 10.1017/err.2024.54. ISSN 1867-299X.

⁸³ Handrlica, K. – Šopková, J. – Vonásková, L.: The New Council of Europe Framework Convention and the Future of Intelligent Robots in Administrative Law. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia* [online]. Pavol Jozef Safarik University in Kosice, 2025, 13 (special issue), 52-65 [cit. 2026-1-14]. DOI: 10.33542/sic2025-s-04. ISSN 1339-3995. Dostupné na: http://sic.pravo.upjs.sk/ecasopis/132025-3/04_Handrlica_The_new_council_of_Europe.pdf.

⁸⁴ Por. Ziller, J.: The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence vs. The EU Regulation: Two Quite Different Legal Instruments. In: Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche, roč. 5, č. 4, 2024, s. 202.

⁸⁵ <https://rm.coe.int/1680afae3c>, dostupné 12. 11. 2025.

súd SR zaoberal tzv. profilovaním na báze umelej inteligencie, čím sa zároveň dotkol aj možnej automatizácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Šlo o rozhodovanie o posudzovaní súladu zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice⁸⁶ s Ústavou SR, pričom v danej veci bol vydaný nález PL. ÚS. 25/2019-117 dňa 10.11.2021⁸⁷. V odôvodnení daného nálezu Ústavný súd SR špecifikoval aj požiadavky na právny základ automatizovaného systému využívaného vo verejnej správe (bod 118 – 124 odôvodnenia). Ako Ústavný súd uvádza „*Mlčiaci zákon*“ *nemôže slúžiť ako podklad pre automatizované posudzovanie jednotlivca, či už je jeho výsledkom rozhodnutie, alebo nečinnosť. Automatizované posudzovanie rizikovosti nemôže byť len dôsledkom manažérskeho rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale má byť predmetom verejnej debaty premietnutej v legislatívnom procese. Nedostatok explicitného odobrenia zákonodarcom sa prejavuje aj nedostatkom úpravy infraštruktúry dohľadu nad takýmto posudzovaním. Už z kontextu mocenského vzťahu medzi štátom a jednotlivcom je zrejmé, že dopad automatizovaného posúdenia jednotlivca a jeho okolností je spravidla zásadný pre jeho adresáta. Často bude dôležitým vstupom pre následné správanie zamestnanca orgánu verejnej moci, ktorý výsledok tohto automatizovaného posúdenia nebude dostatočne kriticky alebo vôbec korigovať.* (bod 123)“

V Slovenskej republike všeobecným predpisom upravujúcim konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, je Správny poriadok⁸⁸. Okrem toho existujú ďalšie osobitné procesné predpisy, ktoré regulujú rozhodovacie procesy v určitých vymedzených oblastiach⁸⁹, resp. dopĺňajú alebo modifikujú všeobecnú právnu reguláciu v Správnom poriadku pre potreby rozhodovacích procesov v určitých oblastiach⁹⁰. Na základe lustrácie týchto právnych predpisov je možné dospieť k záveru, že žiaden zo zákonov regulujúcich rozhodovanie v oblasti verejnej správy nestanovuje možnosť automatizácie daného procesu s vylúčením interferencie ľudského faktora. Zákonné požiadavky v týchto procesoch vychádzajú z toho, že rozhoduje správny orgán konajúci zamestnancami daného správneho orgánu. Teda, za súčasného stavu nie je možné, aby celý rozhodovací proces od jeho začiatku po jeho koniec bol plne automatizovaný bez ingerencie ľudského faktora, t.j. plná automatizácia v administratívnych rozhodovacích procesoch nie je možná. Rovnako bolo zisťované, či existujú určitý osobitný zákon vzťahujúci sa elektronizáciu a automatizáciu rozhodovacích procesov vo všeobecnosti, a ktorý by upravoval právny základ automatizácie celého rozhodovacieho systému vo verejnej správe, vrátane územnej samosprávy. Výsledok bol negatívny.

Nie je však vylúčené, a aj je v praxi využívané, že automatizácia existuje v rámci určitého štádia, fázy rozhodovacieho procesu. No nevyhnutné pri súčasnom právnom základe je to, že v konečnom dôsledku rozhodnutie je prijímané konkrétnou osobou konajúcou v mene správneho orgánu, hoci časť daného procesu prebehla automaticky. Administratívne rozhodnutia sú primárne právne rozhodnutia. Ak sa všeobecný psychologický model rozhodovania prispôsobí právnemu prípadu, administratívne

⁸⁶ Zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

⁸⁷ Nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS. 25/2019-117 zo dňa 10. 11. 2021, publikovaný v Zbierke zákonov č. 492/2021 Z. z.

⁸⁸ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

⁸⁹ Napr. zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov, zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.

⁹⁰ Napríklad zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, zákon č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

rozhodovanie možno rozdeliť do siedmich hlavných fáz (pričom uvedené fázy možno ďalej rozdeliť na niekoľko čiastkových rozhodnutí): i) Rozpoznanie problému, ii) Zisťovanie skutkového stavu, iii) Zisťovanie a konkretizácia noriem, iv) Aplikácia práva a subsumpcia, v) Analýza právnych dôsledkov, vi) Realizácia, vii) Hodnotenie⁹¹. Automatizácia sa v podstate môže týkať každej z uvedených fáz. Hoci najčastejšie to bude v prvej alebo druhej fáze.⁹² Napríklad informačný systém automaticky vyhodnotí, ktorí noví vlastníci nehnuteľností nepodali daňové priznanie na základe údajov z katastra nehnuteľností. Tým bol identifikovaný problém, t.j. nepodanie daňového priznania v prípade, ak to osoba bola povinná urobiť. A tak bol daný predpoklad pre iniciovanie sankčného konania. Teda, z daného je možné vyvodiť, že za súčasného právneho stavu je možná „čiasťočná“ automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe, pričom automatizácia prebieha v niektorej jeho fáze so zachovaním ingerencie ľudského vplyvu na celkový výsledok rozhodovania.

Ak by mala byť umožnená plná automatizácia rozhodovacieho procesu, bola by nevyhnutná legislatívna zmena zakotvujúca právny základ. Právny základ pre plnú automatizáciu môže byť konštruovaný jednak všeobecne alebo osobitne pre ten ktorý rozhodovací proces. V prípade všeobecnej regulácie bolo by možné sa inšpirovať nemeckým modelom. Federálny zákon o správnom konaní v podstate umožňuje úplnú automatizáciu všetkých administratívnych postupov, ak nie je potrebné ich posudzovanie alebo diskrečná právomoc a ak pre daný proces bola vydaná osobitná právna úprava.⁹³ Teda, po nemeckom vzore by bolo možné doplniť v Správnom poriadku všeobecné ustanovenie spočívajúce v tom, že „Konanie podľa tohto zákona sa môže uskutočniť aj automatizovane za využitia informačno-komunikačných technológií s výnimkou prípadov vyžadujúcich správne uváženie, pričom bližšie podmienky takéhoto konania stanoví zákon.“

Zároveň bolo by možné stanoviť právny základ pre plnú automatizáciu pre ten ktorý rozhodovací proces vo verejnej správe. Teda, procesný predpis regulujúci dané konkrétne rozhodovanie by jednak stanovil možnosť plnej automatizácie tohto rozhodovacieho procesu, a zároveň by stanovil aj podmienky jeho realizácie. Samozrejme, v danom prípade by osobitné podmienky boli pre každý automatizovaný rozhodovací proces, čo by mohlo viesť k odlišnostiam v regulácii.

Vychádzajúc z uvedeného je možné konštatovať, že aj v rozhodovacích procesoch územnej samosprávy za súčasného právneho stavu je možné využiť iba slabé systémy AI budované na báze pravidiel, nie však silné systémy AI budované na báze strojového učenia. Okrem toho, aj pri využití týchto slabých systémov AI (jednoduchá automatizácia) je nevyhnutné, aby človek mal kontrolu nad daným procesom. Teda, automatizáciu je možné využiť iba v určitých štádiách rozhodovacieho procesu, nie je však možné realizovať automatizovaný rozhodovací proces bez akejkoľvek ľudskej interferencie. Bez adekvátnej zmeny právnej regulácie v podmienkach Slovenskej

⁹¹ Erbguth, W. – Guckelberger, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht. 9. Nomos, 2017, p 152. ISBN 978-3848-729-371.

⁹² Bližšie k tomu Etscheid, J.: Artificial Intelligence in Public Administration. In: Lindgren, I. – Janssen, M. – Lee, H. – Polini, A. – Rodríguez Bolívar, M. P. – Scholl, H. J. – Tambouris, E. (eds.) Electronic Government [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 248-261 [cit. 2023-12-7]. Lecture Notes in Computer Science. DOI: 10.1007/978-3-030-27325-5_19. ISBN 978-3-030-27324-8. Dostupné na internete: https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-27325-5_19

⁹³ Braun Binder, N.: Weg frei für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren in Deutschland. Jusletter IT:online [online]. 2016, 2016(Jusletter IT:online), s. 3 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.5167/uzh-141625. Dostupné na internete: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141625/1/Braun_Binder_Jusletter-IT_weg-frei-fur-vollaut_56bc7ccb4c_de.pdf

republiky nie je možné plnohodnotne využívať potenciál AI, hlavne silnej AI založenej na báze strojového učenia.

3. Identifikácia rozhodovacích procesov spôsobilých automatizácie

Ako bolo uvedené vyššie, za súčasného právneho stavu je možná automatizácia v podobe slabej AI, a to iba v rámci jednotlivých fáz rozhodovacieho procesu vo verejnej správe, vrátane územnej samosprávy, pričom musí byť zachovaná ingerencia ľudského faktora, ktorý zastrešuje celý proces rozhodovania. Za účelom umožnenia plnej automatizácie, t. j. v rámci všetkých fáz rozhodovacieho procesu, ako aj za účelom umožnenia využitia silnej AI, bolo by nevyhnutné prijať legislatívnu úpravu umožňujúcu takúto automatizáciu v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe.

Okrem toho, existujú aj ďalšie právne a faktické prekážky, ktoré za súčasného právneho stavu bránia implementácii automatizácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe. V prvom rade, nie všetky procesy sú spôsobilé automatizácie. Procesy, pri ktorých sa vyžaduje voľné uváženie, diskrecia, posudzovanie vierohodnosti, dôkaznej hodnoty a pod. nie sú tými spôsobilými na automatizáciu. Preto je nevyhnutné identifikovať správne procesy, pri ktorých za súčasného stavu, alebo pri určitých legislatívnych zmenách, by bola možná automatizácia. Pri takto identifikovaných procesoch by bolo potrebné zabezpečiť elektronickú komunikáciu medzi zainteresovanými subjektami v štrukturálnych formách so štandardizovaným obsahom. Okrem toho, bolo by nevyhnutné zabezpečiť aj prepojenosť informačných systémov verejnej správy využívaných pri automatizovanom rozhodovaní.

Berúc do úvahy tieto determinanty, v súčasných podmienkach identifikujeme nasledujúce rozhodovacie procesy v územnej samospráve, ktoré by boli spôsobilé automatizácie. No ako bolo uvedené, iba na báze slabej AI a iba v určitých štádiách rozhodovacieho procesu pri zachovaní ľudského dohľadu na celom procesom. Tieto procesy nepredstavujú taxatívny výpočet potenciálnych adeptov na automatizáciu; ale skôr výber tých, ktoré sú automatizácie najviac spôsobilé.

Ad 1) Rozhodovacie procesy v súvislosti s vyrubovaním miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a miestneho poplatku za rozvoj.

Najvyššia miera automatizácie v rámci procesov územnej samosprávy je v rámci správy miestnych daní z nehnuteľností a miestnych poplatkov⁹⁴. Už aj v súčasnej dobe obce a mestá využívajú softvérové vybavenie, ktoré umožňuje automaticky spracovať údaje a na základe nich automaticky vydať rozhodnutie o vyrubení. Tieto procesy sú v princípe stavané na báze pravidiel, nevyžadujúce v štandardných podmienkach aplikovanie správneho uváženia. Rovnako aj po technickej stránke sú podania a rozhodnutia štruktúrované, spravidla podávané v elektronickej podobe, resp. zamestnancom obce / mesta pretransformované do elektronickej podoby.

V prípade miestnych daní z nehnuteľností je podkladom pre začatie rozhodovacieho procesu podanie daňového priznania, ktoré je už v súčasnej dobe v štruktúrovanej podobe, pričom je možné ho podať aj elektronickými prostriedkami.

⁹⁴ Regulované zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov a zákonom č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Nevyhnutným predpokladom je prepojenie systému s údajmi katastra nehnuteľností a registrom obyvateľov a organizácií. V súčasnej dobe toto prepojenie nemôže byť technickou prekážkou. Na základe podaného daňového priznania a na základe porovnania údajov z katastra nehnuteľností a registrov obyvateľov a organizácií je možné automatizovaným spôsobom identifikovať prípadne nedostatky, resp. identifikovať správnosť údajov v daňovom priznaní. Ak by neboli zistené nedostatky, bolo by možné automatizovaným spôsobom vydať rozhodnutie, ktoré spĺňa obsahové a formálne náležitosti podľa daňového poriadku⁹⁵. Ak by boli zistené vady daňového priznania, automatizovaným spôsobom by bolo možné vyzvať daňovníka na odstránenie nedostatkov daňového priznania. Po ich odstránení by bolo možné opätovne pristúpiť k automatizovanému vydaniu rozhodnutia. Ľudská ingerencia by bola nevyhnutná v prípade neštandardných nedostatkov, ako aj v záverečnej fáze v súvislosti s kontrolou rozhodnutia a jeho podpisom.

Jednoduchšia miera implementácie automatizácie by bola v ďalších rokoch, kedy nie je potrebné podávať daňové priznanie, ale iba dochádza k vydávaniu rozhodnutia o vyrubení dane. Rovnako automatizácia by bola možná aj v prípade aktivizácie sankčných mechanizmov v prípade nepodania daňového priznania v prípade, ak daňová povinnosť vznikla. Na poklade údajov katastra nehnuteľností bolo by možné identifikovať subjekty, ktoré nadobudli vlastnícke právo v priebehu roka, a ktorým vznikla daňová povinnosť z tohto titulu.

Obdobná miera automatizácie je možná aj vo vzťahu k vyrubovaniu miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Podkladom pre začatie procesu by bolo oznámenie o vzniku poplatkovej povinnosti, pričom ďalšie fázy rozhodovacieho procesu by boli obdobné, ako v prípade daní z nehnuteľností. V danom prípade by však bola potrebná vyššia miera ľudskej ingerencie, keďže pri miestnom poplatku sa aplikuje aj vyššia miera prípadov zníženia alebo oslobodenia od poplatku.

A napokon aj rozhodovací proces vyrubovania miestneho poplatku za rozvoj⁹⁶ by bol spôsobilý automatizácie aj za súčasného právneho stavu. Obec je zároveň stavebným úradom. Má vedomosť o rozhodnutiach o stavebnom zámere, resp. o iných oprávneniach na výstavbu, ktoré vydala. Na podklade tejto evidencie vie iniciovať proces spočívajúci v automatizovanom vyzvaní stavebníka na deklarovanie podlahovej plochy v štruktúrovanej forme podľa prílohy zákona o miestnom poplatku za rozvoj⁹⁷. Na základe toho by proces mohol pokračovať automatizovaným spôsobom v podobe vydania rozhodnutia o vyrubení miestneho poplatku.

Ad 2) Rozhodovacie procesy vo veciach správnych deliktov držiteľov motorových vozidiel

Podľa súčasne účinného zákona o cestnej premávke⁹⁸ obce vybavujú správne delikty držiteľov vozidiel v prípade porušenia ust. § 6a písm. e) tohto zákona, t. j. porušenia zákazu zastavenia a státia vyplývajúceho zo zákona alebo zákazu zastavenia a státia vyplývajúceho z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia. Dané správne delikty sú budované na princípe objektívnej zodpovednosti držiteľa motorového vozidla

⁹⁵ Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (najmä ust. § 63).

⁹⁶ Reguloval zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁹⁷ Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁹⁸ Ust. § 139a ods. 7 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

pri jeho prevádzke vo vzťahu k povinnostiam a zákazom vyplývajúcim z ust. § 6a daného zákona. Za tieto delikty sa ukladajú sankcie v presne stanovenej výške bez možnosti diskrecie⁹⁹.

Princíp objektívnej zodpovednosti a jednoznačne stanovená výška sankcie za porušenie konkrétnej povinnosti, resp. zákazu je vhodným predpokladom pre aspoň čiastočnú automatizáciu tohto procesu. Spravidla prvá fáza procesu – rozpoznávanie problému si bude vyžadovať ľudskú ingerenciu, t. j. odhalenie porušenia zákazu zastavenia a státia. No aj v tomto štádiu je možné uvažovať o nahradení človeka „robotom“. Už aj v dnešnej dobe sa po mestách potulujú autá, ktoré majú namontované kamery a snímače na rozpoznávanie evidenčných čísel vozidiel, prostredníctvom ktorých sa kontroluje úhrada parkovného v regulovaných zónach. Preto je možné uvažovať, že takéto systémy budú využité aj pri kontrole dodržiavania zákazu zastavenia a státie vo všeobecnosti.

Na základe identifikácii problému – porušenia zákazu zastavenia a státia (či už automatizovane alebo nie) je možné na základe prepojenia s evidenciou motorových vozidiel a registrom obyvateľov a organizácií identifikovať páchatel'a správneho deliktu – držiteľa motorového vozidla. Na základe vyhodnotenia informácií z daných systémov je možné identifikovať, či sú dané okolnosti pre odloženie veci podľa ust. § 139c ods. 1 zákona. Ak to tak nie je, automatizovaným spôsobom je možné vydať rozkaz o uložení sankcie za správny delikt. V prípade podania odporu, v rámci ktorého sa identifikuje vodič vozidla, dôjde automatizovane k prerušeniu konania o správnom delikte. Ak vodič bude uznaný vinným, potom dôjde k zastaveniu konania. Ak by odpor bol podaný z iných dôvodov, potom na jeho vyhodnotení bude zrejme potrebné inicializovať ľudský prvok, ktorý takýto dôvod vyhodnotí.

Ad 3) Rozhodovacie procesy vo výstavbe

Dňa 1. apríla 2025 nadobudol účinnosť nový stavebný zákon¹⁰⁰, ktorý nadväzuje už na skôr prijatý a účinný zákon o územnom plánovaní¹⁰¹. Cieľom tejto novej právnej úpravy je zjednodušiť, zelektronizovať a čiastočne aj zautomatizovať procesy v rámci výstavby. Tieto procesy majú potenciál, pri plnej implementácii daných zákonov, automatizovať rozhodovacie procesy obcí v súvislosti s ohlasovaním stavieb a stavebných úprav, a čiastočne aj ostatné procesy súvisiace s vydávaním rozhodnutí o stavebnom zámere, overovaní projektu, či kolaudačného osvedčenia, prípadne aj záväzných stanovísk obcí ako orgánov územného plánovania.

Jedným z predpokladov je pokrytie celého územia Slovenska digitálnymi územnými plánmi, ktoré zodpovedajú požiadavkám vyplývajúcim zo zákona o územnom plánovaní. Tento stav sa má dosiahnuť v roku 2033. Druhým predpokladom je využívanie štrukturálnych foriem podaní a rozhodnutí, čo už aj v dnešnej dobe sa využíva¹⁰². Ďalším nevyhnutným predpokladom je rozvoj a využívanie informačného systému vo výstavbe. Podľa dostupných informácií tento systém vo verzii 2.0 má byť dostupný v marci 2026 a vo verzii 3.0 v januári 2028. Prostredníctvom tohto systému sa zabezpečí komunikácia

⁹⁹ Pokuta vo výške 198 eur v prípade porušenia ust. § 25 ods. 1 písm. g) zákona alebo v prípade ak bol porušený zákaz zastavenia a státia na vyhradenom parkovacom mieste pre osobu so zdravotným postihnutím a pokuta vo výške 78 eur vo všetkých ostatných prípadoch porušenia ust. § 6a písm. e) zákona.

¹⁰⁰ Zákon č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁰¹ Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov.

¹⁰² V dnešnej dobe sú dostupné formuláre na <https://vystavba.uupv.sk/stranka/navody> (dostupné dňa 14. 1. 2025).

medzi účastníkmi konania, projektantmi, dotknutými orgánmi a dotknutými právnickými osobami a stavebným úradom. A napokon ďalším predpokladom je prepojenosť daného informačného systému s ostatnými informačnými systémami štátu, napr. kataster nehnuteľností, register obyvateľov a organizácií a pod.

V prípade implementácie týchto technických predpokladov, aj za súčasného stavu bude možné v plnom rozsahu automatizovať jednoduché procesy, napr. v súvislosti s ohlasovaním stavieb a stavebných úprav, či vydávanie rozhodnutí o stavebnom zámere, overení projektu vo vzťahu k jednoduchým stavbám.

Ako už bolo uvedené vyššie, našim cieľom nebolo predložiť komplexný taxatívny výpočet všetkých rozhodovacích procesov v územnej samospráve, ktoré by boli spôsobilé automatizácie sa súčasného právneho stavu. Cieľom bolo poukázať práve na tie, ktoré majú najväčší potenciál na dosiahnutie tohto stavu, a to vychádzajúc z dnešných legislatívnych a technických možností.

4. Záver

V ostatných rokoch je možné intenzívne vnímať rýchly rozvoj informačných technológií a využitie v každodennom živote človeka. Tento trend sa nepochybne musí týkať štátu a aj ostatných verejnoprávnych subjektov, zahŕňajúc obce, mesta, či samosprávne kraje. V súčasnosti je významnou výzvou využívanie potenciálu umelej inteligencie v rôznych sférach činnosti človeka. Pričom nedá sa tomuto trendu vyhnúť ani v rámci verejného sektora. Ten však je pri implementácii takýchto nových prvkov viazaný striktnějšími požiadavkami, ako je to v prípade súkromného sektora.

V rámci nášho výskumu sme sa zaoberali tým, v akom rozsahu je možné využívať umelú inteligenciu v rôznych úrovniach aj v rozhodovacích procesoch územnej samosprávy – obcí, miest, samosprávnych krajov. Na základe toho sme dospeli k zisteniu, že v podmienkach Slovenskej republiky absentuje náležitý právny základ, ktorý by plne využitie umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch verejnej správy, vrátane územnej samosprávy umožňoval. Z toho je možné potom vyvodiť záver, že za súčasného stavu je možné využívať iba tzv. „slabú“ umelú inteligenciu, ktorá je budovaná na báze pravidiel. No nie je možné využívať „silnú“ umelú inteligenciu, ktorá spočíva na tzv. strojovom učení. Práve využitie tejto formy predstavuje výzvu a *conditio sine qua non* pre ďalší rozvoj rozhodovania vo verejnej správe. Aj pri využití zmienenej slabej umelej inteligencie je nevyhnutné zabezpečiť ingerenciu ľudského faktora do rozhodovacieho procesu. To znamená, za súčasného stavu je možné automatizácia rozhodovacích procesov na báze pravidiel v rámci určitých fáz, štádií rozhodovacích procesov. Nie je však možné vylúčiť ľudský dohľad.

Berúc do úvahy tieto zistenia, skúmali sme aj jednotlivé rozhodovacie procesy na úrovni územnej samosprávy, ktoré už za súčasného právneho stavu by boli spôsobilé aspoň čiastočnej automatizácie. Okrem legislatívnych limitov, bolo potrebné zohľadniť aj technické limity. Medzi tie patrí najmä štruktúrovanosť podaní a úkonov v rámci daného rozhodovacieho procesu, možnosť neuplatnenia diskrecie, prepojenosť s informačnými systémami verejnej správy a využívanie potenciálu elektronickej komunikácie. Na základe sme identifikovali rozhodovacie procesy, ktoré majú najväčší potenciál pre ich automatizáciu. Sú nimi rozhodovacie procesy pri vyrubovaní miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, miestneho poplatku za rozvoj, prípadne sankčné procesy v prípade nepodania daňových priznaní, oznámení o vzniku poplatkovej povinnosti. Okrem toho, medzi potenciálne rozhodovacie procesy sme zaradili aj rozhodovací proces v súvislosti s vybavovaním správneho deliktu držiteľa

motorového vozidla v súvislosti s porušením zákazu zastavenia a státia motorových vozidiel. A napokon, potenciál majú aj rozhodovacie procesy v oblasti výstavby, ktoré však vyžadujú hlbšie implementovanie technických požiadaviek v podobe rozvoja a využitia informačného systému a digitalizácie územných plánov.

Literature:

Bakošová, L.: Climate Action through Artificial Intelligence: International Legal Perspective. *STUDIA IURIDICA Casoviensia* [online]. 2022, 10(2), 3-24 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.33542/SIC2022-2-01. ISSN 13393995. Dostupné na internete: <https://zenodo.org/record/7115298>.

Bakošová, L. Ethical and Legal Aspects of the use of Artificial Intelligence in Health a Nursing Care. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia* [online]. 2020, 8(2), 3-18 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.33542/SIC2020-2-01. ISSN 13393995. Dostupné na internete: <https://zenodo.org/record/5115457>.

Braun Binder, N.: Weg frei für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren in Deutschland. *Jusletter IT:online* [online]. 2016, 2016 (Jusletter IT:online), s. 3 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.5167/uzh-141625. Dostupné na internete: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141625/1/Braun_Binder_Jusletter-IT_weg-frei-fur-vollaut_56bc7ccb4c_de.pdf.

ERBGUTH, W. – GUCKELBERGER, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht. 9. Nomos, 2017. ISBN 978-3848-729-371.

Etscheid, J.: Artificial Intelligence in Public Administration. In: Lindgren, I. – Janssen, M. – Lee, H. – Polini, A. – Rodríguez Bolívar, M. P. – Scholl, H. J. – Tambouris, E. (eds.) *Electronic Government* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 250 [cit. 2023-12-7]. *Lecture Notes in Computer Science*. DOI: 10.1007/978-3-030-27325-5_19. ISBN 978-3-030-27324-8. Dostupné na internete: https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-27325-5_19.

Finlay, S.: *Artificial Intelligence and Machine Learning for Business*. 2. Relativistic, 2017. ISBN 978-1999730307.

Handrlica, K. – Šopková, J. – Vonásková, L.: The New Council of Europe Framework Convention and the Future of Intelligent Robots in Administrative Law. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia* [online]. Pavol Jozef Safarik University in Kosice, 2025, 13 (special issue), 52-65 [cit. 2026-1-14]. DOI: 10.33542/sic2025-s-04. ISSN 1339-3995. Dostupné na: http://sic.pravo.upjs.sk/ecasopis/132025-3/04_Handrlica_The_new_council_of_Europe.pdf. https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141625/1/Braun_Binder_Jusletter-IT_weg-frei-fur-vollaut_56bc7ccb4c_de.pdf.

Hučková, R.: Zásady spracovania osobných údajov podľa GDPR so zreteľom na oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia* [online].

2020, 8(2), 30-44 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.33542/SIC2020-2-03. ISSN 13393995. Dostupné na internete: <https://zenodo.org/record/5115470>.

Lindgren, I. – Janssen, M. – Lee, H. – Polini, A. – Rodríguez Bolívar, M. P. – Scholl, H. J. – Tambouris, E. (eds.) *Electronic Government* [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 250 [cit. 2023-12-7]. Lecture Notes in Computer Science. DOI: 10.1007/978-3-030-27325-5_19. ISBN 978-3-030-27324-8. Dostupné na internete: https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-27325-5_19.

Mainzer, K.: *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* [online]. 1. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016. Technik im Fokus. DOI: 10.1007/978-3-662-48453-1. ISBN 978-3-662-48452-4.

Minsky, M. L.: *Computation: Finite and Infinite Machines*. 1. Prentice Hall, 1967. ISBN 978-0131655638.

Mir, O.: *The AI Act from the Perspective of Administrative Law: Much Ado About Nothing?* *European Journal of Risk Regulation*. Cambridge University Press (CUP), 2024, 16(1), 63-75. DOI: 10.1017/err.2024.54. ISSN 1867-299X.

Ng, Y. E. – Windholz, E. L. – Moutsias, J.: *Legal Considerations in Machine-Assisted Decision-Making: Planning and Building as a Case Study*. *Bond Law Review*. 2023, 35(1).

Rizk, A. – Lindgren, I.: *Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens*. *Government Information Quarterly* [online]. Elsevier BV, 2025, 42(3), 102061 [cit. 2025-10-29]. DOI: 10.1016/j.giq.2025.102061. ISSN 0740-624X.

Russell, S. J. – Norvig, P. – Davis, E.: *Artificial intelligence: a modern approach*. 3rd ed. Boston: Pearson, c2010. Prentice Hall series in artificial intelligence. ISBN 978-0136042594.

Turing, A. M. I. - *OMPUTING MACHINERY AND INTELLIGENCE*. *Mind* [online]. 1950, LIX(236), 433-460 [cit. 2023-12-7]. DOI: 10.1093/mind/LIX.236.433. ISSN 1460-2113. Dostupné na internete: <https://academic.oup.com/mind/article/LIX/236/433/986238>.

Ziller, J. *The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence vs. The EU Regulation: Two Quite Different Legal Instruments*. In: *Ceridap – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, roč. 5, č. 4, 2024.

Author's contact details:

prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

ORCID iD: 0000-0003-2074-8676

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: radomir.jakab@upjs.sk

PRÁVNE ASPEKTY REFORMY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY¹⁰³

LEGAL ASPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM

Soňa Košičiarová

Kľúčové slová: Európska charta miestnej samosprávy – ústavné právo na samosprávu – cieľ reformy územnej samosprávy na Slovensku

Key words: European Charter of Local Self-Government – the constitutional right to self-government – the goal of local self-government reform in Slovakia

Anotácia: Referát analyzuje súlad slovenskej právnej úpravy s požiadavkami Európskej charty miestnej samosprávy a jej odlišnosť. Autorka analyzuje právne limity, ktoré vyplývajú z charty a obmedzujú právomoc parlamentu uložiť zákonom subjektom územnej samosprávy povinnosť vykonávať úlohy štátnej správy. Vysvetľuje obsah ústavného práva miestnych orgánov na samosprávu, ktoré je potrebné rešpektovať aj v prípade reformy územnej samosprávy.

Annotation: The paper analyses the compliance of Slovak legislation with the requirements of the European Charter of Local Self-Government and its differences. The author analyses the legal limits, that arise from the Charter and the power limits of the Parliament to impose duties on local self-government entities by acts to perform state administration tasks. She explains the content of the constitutional right to self-government of local authorities, that has to be respected also in the case of the local self-government reform.

Revitalizácia územnej samosprávy v 90. rokoch minulého storočia v podobe obnovenia samosprávnych právomocí obcí a miest až po vytvorenie samosprávnych vyšších územných celkov boli významné kroky k posilneniu demokracie na Slovensku. Očakávania od nového samosprávneho modelu spravovania krajiny na komunálnej a regionálnej úrovni boli sprevádzané optimizmom a očakávaniami.

Samospráva ukázala svoju životaschopnosť. Jej miesto v systéme subjektov verejnej správy je nespochybniteľné. V súčasnosti sa uvažuje o reforme územnej samosprávy. Možno očakávať, že dôjde aj k zmenám v úprave kompetencie obcí a vyšších územných celkov. Priestor pre úvahy zákonodarcu o zmenách však nie je neobmedzený. Je potrebné, aby rešpektoval osobitosť územnej samosprávy ako špecifického spôsobu výkonu úloh verejnej správy a dodržal princípy územnej samosprávy vyplývajúce z dokumentov Rady Európy. Právne limity preňho vyplývajú aj z Ústavy Slovenskej republiky.

Napriek tomu, že Slovenská republika ako členský štát Rady Európy podpísala *Európsku chartu miestnej samosprávy*, čím prejavila vôľu riadiť sa vo vzťahu k územnej

¹⁰³ Tento referát je výstupom z projektu VEGA č. 1/0039/25 "Samospráva ako decentralizovaná verejná správa – princípy a formy jej činnosti".

samospráve princípmi, ktoré charta obsahuje, išlo o proces postupný.¹⁰⁴ Zákonná úprava postavenia obcí a miest (zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, zákon SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice, zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí) potvrdená ustanoveniami čl. 64 až 71 Ústavy Slovenskej republiky vyhovovala nasledujúcim princípom tohto medzinárodného dokumentu:

- ústavné a právne základy miestnej samosprávy (čl. 2),
- pojem miestnej samosprávy (čl. 3 ods. 2),
- pôsobnosť miestnej samosprávy (čl. 4 ods. 1, 2, 4 a 6),
- ochrana hraníc miestnych orgánov (čl. 5),
- primeranosť správnych štruktúr a zdrojov zodpovedajúcich úlohám miestnych orgánov (čl. 6 ods. 1),
- podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni (čl. 7 ods. 1, 2 a 3),
- správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov (čl. 8 ods. 1, 2 a 3),
- finančné zdroje miestnych orgánov (čl. 9 ods. 2, 3, 4 a 8),
- právo miestnych orgánov na združovanie (čl. 10 ods. 1).

Ústava Slovenskej republiky vo vyhlásenom znení z roku 1992 odkazovala na zákonnú úpravu a v čl. 64 ods. 3 ustanovovala, že „samosprávu vyšších územných celkov a jej orgány ustanoví zákon“. K naplneniu tohto splnomocnenia došlo až nadobudnutím účinnosti zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) dňom vykonania volieb do orgánov samosprávnych krajov v roku 2001.

Čo ústava negarantovala, bol *princíp právnej ochrany miestnej samosprávy* podľa čl. 11 Európskej charty miestnej samosprávy. Naopak, *nad rámec* charty upravila:

- právne postavenie starostu obce ako výkonného orgánu obce voleného občanmi obce (na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním), ktorý vykonáva obecnú správu a zastupuje obec navonok,
- oprávnenie štátu preniesť na obec zákonom výkon určených úloh miestnej štátnej správy s garanciou toho, že náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.

Právne postavenie starostu obce. Podľa § 13 ods. 3 druhá veta zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení okrem toho, že bol „štatutárnym orgánom v majetkovoprávných vzťahoch obce a v pracovnoprávných vzťahoch pracovníkov obce“, v administratívnoprávnych vzťahoch bol správnym orgánom. V súčasnosti starosta už takéto procesnoprávne postavenie nemá. Je to obec, ktorá je na účely osobitných zákonov – zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, Správneho súdneho poriadku – orgán územnej samosprávy a teda správny orgán/orgán verejnej správy. V jej mene starosta obce rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Výkonom tejto právomoci môže písomne poveriť zamestnanca obce.

Je takouto úpravou dotknutý čl. 3 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorého právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva „vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány“?

¹⁰⁴ Bližšie k tomu pozri informácie na <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy> (Dostupné 2. novembra 2025.)

„Charta zakotvuje všeobecnú zásadu, že exekutíva sa zodpovedá zastupiteľským orgánom bez ohľadu na spôsob voľby alebo menovania. Dominantné postavenie priamo a všeobecne voleného zastupiteľstva znamená, že tento orgán by mal prijímať najdôležitejšie rozhodnutia a mali by existovať nástroje, ktoré zabezpečia naplnenie požiadavky zodpovednosti výkonného orgánu voči zastupiteľstvu. Minimum, ktoré je potrebné na splnenie tejto požiadavky, je zavedenie systému efektívneho dohľadu nad exekutívou.“¹⁰⁵

Podľa komentára k ustanoveniam charty: „Samosprávne práva musia vykonávať demokraticky konštituované orgány. Táto zásada je v súlade s významom, ktorý Rada Európy pripisuje demokratickým formám vládnutia. Toto právo zvyčajne znamená existenciu zastupiteľského zboru, ktorému môžu, ale nemusia podliehať výkonné orgány, avšak ponecháva sa aj možnosť uplatňovania priamej demokracie, pokiaľ to ustanovuje zákon.“ Charta vyžaduje, aby právomoc vo veciach územnej samosprávy vykonávali volené orgány.

Ako sa slovenský zákonodarca vysporiadal s predmetnou zásadou?

V súčasnosti platné znenie zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení upravuje dva kľúčové orgány obecnej samosprávy. Sú nimi obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Ich postavenie potvrdila aj Ústava Slovenskej republiky.

Obecné zastupiteľstvo „tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Voľby poslancov obecného zastupiteľstva sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním“. Ide o kolektívny orgán, ktorý spĺňa požiadavky orgánu zastupiteľského typu v zmysle čl. 3 ods. 2 charty. Ten si „môže zriadiť a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány“. Medzi výkonné orgány, ktoré si zriaďuje obecné zastupiteľstvo patrí *de lege lata* obecná rada (§ 14 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb.). Okrem obecnej rady má právomoc zriadiť si ďalšie výkonné orgány, ktoré zákon nešpecifikuje. Je to možnosť, nie povinnosť. Taká regulácia je v súlade s čl. 3 ods. 2 charty.

Starosta je výkonný orgán obce so všeobecnou kompetenciou v oblasti výkonu obecnej správy. Žiadny iný výkonný orgán v obci takúto univerzálnu kompetenciu nemá. Kompetencia výkonných orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom podľa § 10 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. je špeciálnejšia, lebo sa odvíja od kompetencie tohto orgánu obce vymedzenej zákonom a prípadne aj štatútom obce.

Hoci § 13 ods. 1 definuje starostu obce ako „najvyšší výkonný orgán obce“, neexistuje právna opora pre záver, že by mal z tohto titulu riadiacu právomoc vo vzťahu k výkonným orgánom zriadeným obecným zastupiteľstvom, keďže tieto odvodzujú právomoc od tohto zastupiteľského orgánu.

Koncepcia výstavby a fungovania orgánov obce je v súčasnosti založená na ich prísnej oddelenosti.

Podľa § 11 ods. 3 „obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce“. To čo sa má považovať za základné otázky života obce, zákon upravuje *demonštratívnym* spôsobom (dikcia „najmä“). Je preto predmetom právnej interpretácie, čo všetko má takúto právnu povahu. V praxi pôjde o záležitosti s rozhodujúcim vplyvom na plnenie *základnej úlohy obce* podľa § 1 ods. 2 prvá veta zákona („základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov“). Tým nie je dotknutá právomoc obecného zastupiteľstva výslovne ustanovená v ďalších ustanoveniach zákona o obecnom zriadení ako aj v osobitných zákonoch.

¹⁰⁵ Kráľová, V.: Európska charta miestnej samosprávy – normatívny dokument medzinárodného práva. In: Verejná správa a spoločnosť. Roč. 23, č. 1, s. 91. ISSN 1335-7182. s. 85-102.

Úmyslom zákonodarcu bolo nepochybne vymedziť kompetenciu zastupiteľského orgánu kreovaného obyvateľmi obce tak, aby vyhovel požiadavke čl. 3 ods. 2 charty, z ktorého vyplýva zásada, že má mať kľúčové postavenie.

Postavenie starostu obce podľa slovenskej úpravy je však *de lege lata* taktiež silné. Jeho *výhradná právomoc* je upravená zákonom. Podľa § 13 ods. 4 písm. e) „rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce obecného zastupiteľstva vyhradené obecnému zastupiteľstvu“. Štatútom obce, ktorý je vnútorným predpisom obce so všeobecným predmetom regulácie, nemožno odňať alebo obmedziť výhradnú právomoc starostu, ktorá má patriť podľa zákona.

Zákon nedefinuje starostu obce ako „výkonný orgán obecného zastupiteľstva“. Nie je kreovaný obecným zastupiteľstvom. Nezodpovedá mu za výkon svojej funkcie a obecné zastupiteľstvo nemá právomoc ho z funkcie odvolať.

Vyhlásené znenie zákona o obecnom zriadení v § 13 ods. 7 pôvodne umožňovalo za podmienok ustanovených v zákone rozhodnúť o voľbe nového starostu na zvyšok volebného obdobia: „Ak starosta neplní svoje povinnosti, najmä nezvolá viac ako štyri mesiace zasadnutie obecného zastupiteľstva, nevykonáva obecnú správu najmenej šesť mesiacov pre nespôsobilosť, pre chorobu alebo pre neprítomnosť v obci, obecné zastupiteľstvo môže trojpäťtinovou väčšinou všetkých svojich poslancov *rozhodnúť o voľbe nového starostu na zvyšok volebného obdobia*.“ Táto právomoc však bola obecnému zastupiteľstvu odňatá novelou zákona. V súčasnosti má obecné zastupiteľstvo len právomoc *vyhlásiť miestne referendum o jeho odvolaní* za podmienok ustanovených v § 13a ods. 3. Zákonodarca zjavne prihliadol na to, že ide o orgán obce volený jej obyvateľmi a teda len obyvateľom obce má patriť oprávnenie ho aj odvolať. Ústava Slovenskej republiky v tretej vete čl. 69 ods. 3 takejto úprave nebránila („dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon“).

Vzhľadom k tomu, že starosta obce neodvodzuje svoje právne postavenie od obecného zastupiteľstva, dôležitú úlohu vo vzájomných vzťahoch týchto základných orgánov obce zohráva *systém brzd a protiváh*, ktorý upravuje zákon o obecnom zriadení.

Má garantovať deľbu moci, vyváženosť, zabrániť jej koncentrácii a zabezpečiť vzájomnú kontrolu. Právna teória v tejto súvislosti zdôrazňuje, že aby takáto deľba moci „fungovala na ich vzájomnej rovnováhe a vzájomných brzdách medzi nimi, nesmie jedna z týchto moci (orgánov) paralyzovať, či uzurpovať inú moc“¹⁰⁶.

Prax ukazuje, že model upravený v zákone o obecnom zriadení nefunguje ideálne najmä v situácii, keď starosta obce ako zvolený funkcionár má vlastné ambície ohľadne naplňania svojho volebného programu, ktorý však nenachádza dostatočnú podporu v obecnom zastupiteľstve. Nie je preto náhoda, že úvahy o reforme územnej samosprávy sa na Slovensku stáčajú aj k otázke, či je vhodné naďalej ponechať nedotknuté právne postavenie starostu obce v súčasnej podobe a či by nebol možné *de constitutione ferenda* a *de lege ferenda* uvažovať o obdobnom riešení, aké zvolil normotvorca v iných členských štátoch Rady Európy (napr. v Dánsku, Rakúsku, Fínsku, Estónsku, v Českej republike). Starosta ako monokratický výkonný orgán je v nich volený zastupiteľským orgánom územného samosprávneho celku spomedzi jeho členov, je mu zo svojej činnosti zodpovedný a ním aj odvolateľný.

Delegovaná štátna správa. Ústava Slovenskej republiky rozoznáva „veci územnej samosprávy“ (čl. 68) a „výkon štátnej správy“ (čl. 71) zabezpečovaný obcou a vyšším územným celkom.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení už vo svojom vyhlásenom znení v § 5 upravil právomoc štátu zákonom preniesť na obec „niektoré úlohy štátnej správy“.

¹⁰⁶ Bližšie k tomu Palúš, I.: Uplatňovanie princípu deľby moci v obecnej samospráve; Justičná revue, 65, 2013, č. 5, s. 253.

Táto úprava nevylučuje, aby povinnosť vykonávať úlohy delegovanej štátnej správy nebola osobitným zákonom uložená všetkým existujúcim obciam (pozri napr. zoznam matričných úradov v prílohe k zákonu NR SR č. 154/1994 Z. z. o matrikách).

Je vecou členského štátu Rady Európy, či si upraví inštitút delegovanej štátnej správy. Musí dodržať pravidlo, že jej výkonom nesmie byť dotknuté „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 charty).

Teória správneho práva vždy zdôrazňovala oddelenosť týchto dvoch druhov pôsobností subjektov územnej samosprávy. Predmetnú požiadavku (princíp rozlíšiteľnosti kompetencií) potvrdzovala aj súdna judikatúra.¹⁰⁷ Do 31. decembra 2001 však jasné vymedzenie druhu pôsobnosti v mnohých zákonoch na Slovensku chýbalo. Zákonodarca nedbal na výslovné označenie právnej povahy úloh zabezpečovaných obcami. Za kritérium toho, či ide o úlohy delegovanej štátnej správy sa v praxi považovala skutočnosť, že štát poskytol obciam na plnenie ich úloh finančné a iné materiálne prostriedky podľa § 5 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb.

Taký stav bol právne neudržateľný.¹⁰⁸ Novelizáciou zákona o obecnom zriadení v § 4 ods. 4 sa preto s účinnosťou od 1. januára 2002 ustanovilo *generálne interpretačné pravidlo*: „Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.“ V súlade s princípom zákazu retroaktivity sa však nemohlo aplikovať na úpravu v zákonoch, ktorá nadobudla účinnosť pred týmto dňom. Rovnakú funkciu plní výkladové pravidlo v § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky vo vzťahu k vyšším územným celkom.

Zákonodarca je právne limitovaný vo svojom rozhodovaní, aké úlohy delegovanej štátnej správy a v akom rozsahu zverí zákonom subjektom územnej samosprávy. Obmedzenia vyplývajú nielen z ústavy, ale aj zo zákonov. Majú povahu všeobecných pravidiel, ktoré vzhľadom na ich funkciu nemožno vylúčiť osobitným zákonom.

Predmet úloh delegovanej štátnej správy. Ústava Slovenskej republiky ustanovuje, že „na obec možno zákonom preniesť výkon určených úloh *miestnej* štátnej správy“. Nesmie ísť teda o typ úloh vyhradený z vecného hľadiska pre centrálnu úroveň

¹⁰⁷ Podľa nálezu Ústavného súdu SR zo 16. januára 2020, č. k. II. ÚS 163/2019: „Je potrebné dôsledne rozlišovať medzi výkonom samosprávnej pôsobnosti obce a výkonom štátnej správy obcou, čo sa prejavuje aj vo sfére jej nakladania s finančnými prostriedkami.

Pri výkone samosprávy, ktorá je prioritne financovaná z vlastných príjmov obce, a tie tvorí aj výnos z podielových daní podľa zákona o alokácii výnosu z dane, možno povinnosti obci stanovovať iba zákonom a v súlade s čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ju nemožno nútiť konať, čo jej zákon neukladá. O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne (čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a § 5 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Naopak, pri výkone štátnej správy je obec viazaná čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a môže konať výlučne tak, ako ustanoví zákon. Prenesený výkon štátnej správy je financovaný zo štátneho rozpočtu, prevažne z rozpočtovej kapitoly toho ministerstva, ktoré zabezpečuje správu na dotknutom úseku.

Dotácie zo štátneho rozpočtu tvoria účtovné príjmy rozpočtu obce, nie sú však jej vlastnými príjmami, s ktorými môže voľne nakladať, a musia byť vynaložené podľa rozpočtových pravidiel na stanovený účel (§ 5 ods. 1 a 3 posledná veta zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).“

¹⁰⁸ Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 5/2012-87 z 2. januára 2014: „... pri posudzovaní otázky, či určitá vec patrí do samosprávnej pôsobnosti obcí, resp. vyšších územných celkov, alebo tvorí súčasť preneseného výkonu štátnej správy, je v zjavnom rozpore s úmyslom ústavodarcu taká interpretácia tohto problému, v zmysle ktorej ide o prenesený výkon štátnej správy vždy, ak je určitá úloha pre obec alebo vyšší územný celok ustanovená priamo v zákone (v zákonomnom splnomocnení).“

správy štátu. Môže ísť len o taký typ úloh štátnej správy, ktoré sú subjekty územnej samosprávy spôsobilé realizovať v mieste, t. j. v rámci ich územnej pôsobnosti.

Objem úloh delegovanej štátnej správy. Nepriamou zárukou zabezpečenia funkcie subjektov územnej samosprávy v systéme verejnej správy je ich ochrana pred hypertrofiou povinností ukladaných im zákonmi vo veciach delegovanej štátnej správy. Príkladom úpravy takého obmedzenia je § 6 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) „na samosprávny kraj možno zákonom preniesť *niektoré* úlohy miestnej štátnej správy“.

Bolo by v rozpore s Európskou chartou miestnej samosprávy, ak by sa subjekty územnej samosprávy stali *prevažne vykonávateľmi úloh štátnej správy*. Plnenie úloh štátnej správy majú zabezpečovať predovšetkým orgány štátnej správy.

Porušenie predmetnej požiadavky zákonodarcom by mohlo byť kvalifikované ako porušenie práva na samosprávu, keďže obsahom tohto práva je aj zákaz kompletne zrušiť subjekt územnej samosprávy ako typ orgánu verejnej správy.¹⁰⁹

Na ochranu subjektov územnej samosprávy v súvislosti s možnou hypertrofizáciou ich povinností vo veciach delegovanej štátnej správy slúžia aj ďalšie právne limity.

Podľa § 5 ods. 1 prvá veta zákona SNR č. 369/1990 Zb.: „Na obec možno zákonom preniesť *niektoré* úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom *raciónálnejšie a efektívnejšie*.“

Racionálnosť je daná, ak výkon úloh miestnej štátnej správy úzko súvisí so starostlivosťou o všestranný rozvoj územia obce a o potreby jej obyvateľov.¹¹⁰

Efektívnosť je vo všeobecnosti prítomná, ak sa ciele štátnej správy v požadovanej kvalite a rozsahu dosahujú pri nižších nákladoch na jej výkon a to aj s prihliadnutím na počet subjektov územnej samosprávy.¹¹¹

Obe zákonné podmienky musia byť splnené *súčasne*.

Takéto kritériá by sa mali na základe analógie uplatňovať aj v prípade vyšších územných celkov.

Financovanie delegovanej štátnej správy. Podľa čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky náklady preneseného výkonu štátnej správy, ktoré majú zabezpečovať obce a vyššie územné celky uhrádza štát. Ustanovenie má *imperatívnu povahu* – ukladá štátu financovať náklady výkonu delegovanej miestnej štátnej správy v celom rozsahu. Povinnosť je z právneho hľadiska opodstatnená, keďže tieto neštátne subjekty ho uskutočňujú v mene štátu a na jeho zodpovednosť. Čo však robiť v situácii, keď

¹⁰⁹ Pozri tiež Schlesinger, P.: Ústavnosť územných reforém ve vybraných zemích střední Evropy. In: Správni právo. 5/2025, Roč. LVIII, ISSN 0139-6005, s. 388.

¹¹⁰ Takú povahu má *de lege lata* výkon štátnej správy obcami ako stavebnými úradmi podľa § 15 zákona č. 25/2025 Z. z. *Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon)*, výkon miestnej štátnej správy vo veciach miestnych ciest a účelových ciest podľa § 3 ods. 2 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (*cestný zákon*), vo veciach správy matrik podľa § 4 zákona NR SR č. 154/1994 Z. z. o matrikách, činnosť obcí, mestských častí hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava a mestských častí mesta Košice na úseku hlásenia a evidencie pobytu občanov a registra podľa § 26 zákona NR SR č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky atď.

¹¹¹ Podľa § 2a ods. 1 zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe: „Efektívnosť štátnej správy predstavuje plnenie úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy na požadovanej úrovni, rozsahu a kvalite, vo vzťahu k disponibilným zdrojom prostriedkov štátneho rozpočtu vyčleneným na plnenie týchto úloh, k materiálnym zdrojom a ľudským zdrojom, pričom minimalizácia zdrojov nie je na úkor kvality plnenia úloh.“

mechanizmus financovania delegovaných úloh obcí a vyšších územných celkov zlyháva?¹¹²

Neplnením povinnosti štátu nie sú dotknuté jeho záväzky vyplývajúce z čl. 9 Európskej charty miestnej samosprávy, ktorý sa vzťahuje na zabezpečenie financovania samosprávnej pôsobnosti miestnych orgánov. Obce a vyššie územné celky sa preto pri nedostatočnom finančnom krytí nákladov delegovanej štátnej správy nemôžu domáhať svojej súdnej ochrany na základe čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky.¹¹³

Neplnenie povinnosti štátu financovať náklady výkonu delegovanej miestnej štátnej správy štátom nesmie mať ani vplyv na výkon samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov. Z tohto dôvodu „územná samospráva porušuje zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o samospráve vyšších územných celkov, ak na prenesený výkon štátnej správy používa vlastné príjmy a vlastné materiálne prostriedky. Preto je povinnosťou územnej samosprávy žiadať štát o úhradu nákladov spojených so zabezpečovaním preneseného výkonu štátnej správy.“¹¹⁴

Riadenie a kontrola delegovanej štátnej správy. Podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.“

Aj keď možno rozumieť dôvodu, pre ktorý ústavodarca zveril riadiacu a kontrolnú právomoc vrcholnému orgánu výkonnej moci so všeobecnou vecnou pôsobnosťou, upraviť podrobnosti jej plnenia sa ukázalo byť z legislatívneho hľadiska náročná záležitosť.

V právnom poriadku k vykonaniu tohto splnomocňovacieho ustanovenia došlo doposiaľ len výnimočne. Ako príklad možno citovať druhú vetu v § 5 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Podľa tohto ustanovenia má obec povinnosť vo veciach preneseného výkonu štátnej správy riadiť sa uzneseniami vlády. Vo vzťahu k vyšším územným celkom v zákone č. 302/2001 Z. z. takúto explicitnú úpravu nenájdeme.

Okrem toho zákon SNR č. 369/1990 Zb. v § 5 ods. 2 upravuje povinnosť obce vo veciach preneseného výkonu štátnej správy riadiť sa aj internými normatívnymi aktmi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. Je týmto ustanovením dotknutý čl. 71 ods. 2 ústavy?

Vzhľadom na odôvodnenie nálezu Ústavného súdu SR z 23. februára 2006, sp. zn. PL. US 11/04¹¹⁵ odpoveď sa odvíja od toho, či *osobitný zákon explicitne* ustanovuje

¹¹² Obce prostredníctvom svojich stavovských organizácií (ZMOS, ÚMS) dlhodobo upozorňujú na porušovanie tohto pravidla. Až 2/3 z kontrolovanej vzorky obcí uviedlo, že nemalo dostatok prostriedkov na plnenie úloh spojených s preneseným výkonom štátnej správy, ale zároveň mali limitované možnosti na výkon vlastných – originálnych kompetencií. ... Dlhoročná kontrolná činnosť NKÚ v oblasti samosprávy potvrdzuje, že samosprávam pribúdajú povinnosti bez systémovej finančnej kompenzácie. „Aj v dôsledku častého prijímania zákonov v skrátenom legislatívnom konaní, alebo ich nepriamych novelizácií, chýbajú dôsledné analýzy skutočného dopadu nových právnych predpisov na rozpočty verejných inštitúcií. Len výnimočne bývajú vyčíslené zvýšené náklady na mzdy zamestnancov, ale ďalšie vyvolané prevádzkové či kapitálové výdavky sú predkladateľmi zákonov prehliadané. Ide napríklad o nevyhnutné financie na novú počítačovú techniku, softvérové vybavenie alebo nové administratívne priestory či ľudské zdroje,“ https://www.nku.gov.sk/aktuality/-/asset_publisher/OkVQsC5cs53F/content/stat-samospravam-neuhradza-vsetky-naklady-spojene-s-vykonom-prenesenych-kompetencii-duplikat-1 (Dostupné 11. apríla 2025.)

¹¹³ Odlišne Kukliš, P. in Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 444.

¹¹⁴ Kolektív: Návod pre úspešné Slovensko. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov. 3. 10. 2023. Bližšie k občanom. Príloha. <https://www.vlada.gov.sk/k/navod-pre-uspesne-slovensko/> (Dostupné 2. novembra 2025.)

¹¹⁵ K spôsobu akým má vláda SR vykonávať túto svoju právomoc sa vyjadril v odôvodnení nález z 23. februára 2006, sp. zn. PL. US 11/04.

právomoc orgánu štátnej správy riadiť a kontrolovať výkon tzv. delegovanej štátnej správy uskutočňovaný subjektmi územnej samosprávy, t. j. či upravuje tzv. *delenú právomoc* riadiť a kontrolovať výkon štátnej správy prenesený na obec zákonom. Ak áno¹¹⁶, existuje zákonný základ pre to, aby sa obce riadili ich internými normatívnymi aktmi.¹¹⁷ V súčasnosti osobitné zákony ustanovujú takúto kompetenciu aj orgánom štátnej správy, ktoré nie sú ministerstvami ani inými ústrednými orgánmi štátnej správy.¹¹⁸

Zákon č. 302/2001 Z. z. povinnosť samosprávnych krajov riadiť sa aj internými normatívnymi aktmi vo veciach prenesených úloh miestnej štátnej správy neupravuje (§ 6). Takú povinnosť im môže ustanoviť zákon. Bez explicitnej úpravy ju podľa nášho názoru nemožno vyvodiť výkladom. Subjekty územnej samosprávy nie sú z hmotnoprávneho hľadiska orgánmi štátnej správy ani vtedy, keď plnia úlohy štátnej správy.

Ako ďalej s inštitútom delegovanej miestnej štátnej správy v rámci úvah o komunálnej reforme?

Dokument Návod pre úspešné Slovensko¹¹⁹ nepovažuje inštitút delegovanej miestnej štátnej správy za vhodný nástroj – označuje ho za „snahu štátu zaviesť nadbytočnú uniformitu na kompetencie, ktorých zabezpečovanie môže mať rôzne podoby na základe dohody a požiadaviek miestneho spoločenstva“. Takéto odôvodnenie z právneho hľadiska neobstojí. Nezohľadňuje rôznorodú právnu povahu a oddelenosť výkonu delegovanej štátnej správy a samosprávy.

Z Ústavy Slovenskej republiky nevyplýva povinnosť delegovať štátnu správu na územnú samosprávu. Je v ňom ustanovená *možnosť* tak urobiť. To do budúcnosti nevylučuje stav, keď by subjekty územnej samosprávy nemali osobitnými zákonmi uloženú povinnosť vykonávať konkrétne úlohy štátnej správy. K zrušeniu inštitútu delegovanej štátnej správy pravdepodobne nedôjde, pokiaľ subjekty územnej samosprávy budú mať záujem naďalej si ponechať doterajší výkon úloh miestnej štátnej správy. V rámci komunálnej reformy však bude potrebné kriticky prehodnotiť rozsah a obsah doteraz delegovanej pôsobnosti a to s prihliadnutím na zákonnú požiadavku jej efektívnosti a racionálnosti podoprenú údajmi.

Skupina poslancov považovala § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov „smernice a iné organizačné akty (ďalej len smernica), ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný miestnymi orgánmi štátnej správy, obcami a vyššími územnými celkami, sa vyhlasujú uverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky“ za protiústavný z dôvodu, lebo „nie je prípustná tzv. delegácia kompetencie, ktorou by vláda právomoc riadenia preneseného výkonu miestnej štátnej správy zverila ministerstvám a ústredným orgánom štátnej správy“. Ústavný súd SR tomuto názoru prisvedčil.

¹¹⁶ V súčasnosti existujú v slovenskom právnom poriadku zákony, ktoré ustanovujú takúto kompetenciu ústredných orgánov štátnej správy. Podľa:

- § 3 písm. c) zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe „kontrolná pôsobnosť úradu vlády podľa § 2 sa vzťahuje na orgány územnej samosprávy pri plnení úloh štátnej správy“;

- § 45 ods. 1 písm. z) zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov Ministerstvo zdravotníctva SR v rámci svojej pôsobnosti „usmerňuje prenesený výkon štátnej správy uskutočňovaný na úseku zdravotníctva samosprávnymi krajinami“.

¹¹⁷ Pozri tiež Tomaš, J. – Hoffmann, M. – Tomaš, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 256.

¹¹⁸ Podľa § 14 ods. 1 písm. b) zákona č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon) regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu „riadi a kontroluje vykonávanie preneseného výkonu štátnej správy vo výstavbe stavebnými úradmi“.

¹¹⁹ Kolektív: Návod pre úspešné Slovensko. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov. 3. 10. 2023. Blížšie k občanom. Príloha. Zverejnené na <https://www.vlada.gov.sk/k/navod-pre-uspesne-slovensko/> (Dostupné 2. novembra 2025.)

Princíp územnej samosprávy. Na rozdiel od iných subjektov verejnej správy postavenie územnej samosprávy v demokratickom štáte sa neodvíja neohraničene od vôle normotvorcu, lebo ten o nej nemôže rozhodovať svojvoľne, bez rešpektovania akéhokoľvek právneho limitu.

Obce a vyššie územné celky sú *de lege lata* subjekty verejnej správy, vykonávatelia úloh vrchnostenskej a nevvrchnostenskej verejnej správy. Odlišnosť administratívnoprávneho postavenia obcí a vyšších územných celkov od ostatných subjektov verejnej správy spočíva v tom, že v rámci ich samosprávnej pôsobnosti sú nielen vykonávateľmi, ale aj nositeľmi verejnej správy, za ktorej výkon zodpovedajú.

Odlišnosť ústavnoprávneho postavenia obcí a vyšších územných celkov od ostatných subjektov verejnej správy spočíva v tom, že sú *subjektmi práva na samosprávu*. Žiadne iné subjekty verejnej správy nemajú práva. Majú len povinnosti a oprávnenia v rámci ich zákonom vymedzenej kompetencie. Z tohto dôvodu nie je v zákonoch ani upravená ich ochrana (vrátane súdnej ochrany). Nevystupujú ako žalobcovia v správnom súdnictve, ani sa nemôžu domáhať ústavnej ochrany. *De lege lata* tak dokonca nemôžu robiť ani *subjekty záujmovej samosprávy*.

Právo na samosprávu *nepatrí do skupiny základných práv*. Subjektmi základných práv garantovaných ústavou sú výlučne súkromné fyzické a právnické osoby.¹²⁰ Subjektmi územnej samosprávy sú však verejnoprávne subjekty. Ich vznik, existencia a zánik nie je výsledkom prejavu súkromnej vôle. „... štát na základe vlastného rozhodnutia zveruje časť verejnej moci obciam ako neštátnym subjektom, ktoré tým získali oprávnenie v rámci ústavy a zákonom vymedzeného autonómneho priestoru konať o vlastných záležitostiach samostatne, svojimi orgánmi nesúcimi za svoje rozhodovanie zodpovednosť pred svojimi voličmi.“¹²¹

Ústava Slovenskej republiky sa explicitne o práve obcí a vyšších územných celkov na samosprávu nezmieňuje. V minulosti sa o výslovnú úpravu tohto práva pokúšal návrh novely ústavy v navrhovanom znení čl. 64a (tzv. veľká novela ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.). „Aj keď Ústava SR právo obce na samosprávu výslovne nezakotvuje, možno ho vyvodiť logickým výkladom ústavných noriem upravujúcich územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s princípmi, na ktorých je ústava založená.“¹²²

V širšom zmysle právo na samosprávu vyplýva z čl. 1 ods. 1 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika je demokratický štát. Jeho obsah konkretizujú ďalšie ustanovenia ústavy upravujúce postavenie subjektov územnej samosprávy v štvrtej hlave (čl. 64 až 70).

V európskom právnom priestore je územná samospráva vnímaná ako jedna z tradičných hodnôt, ktorá historicky preukázala svoje opodstatnenie. Úlohou demokratického štátu je zabezpečiť existenciu a fungovanie územnej samosprávy.

Právna ochrana územnej samosprávy. Slovenská republika ako členský štát Rady Európy má podľa čl. 11 Európskej charty miestnej samosprávy poskytovať subjektom

¹²⁰ Uvedenú skutočnosť nepriamo vyplýva z toho, že ústava upravuje rôzne spôsoby, ktorým sa možno domáhať ochrany na ústavnom súde. Podľa uznesenia Ústavného súdu SR zo 16. júna 2020, č. k. III. ÚS 221/2020): „Ochrany vo veciach územnej samosprávy (a teda aj princípov samosprávy) sa však obec nemôže domáhať v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Pre dosiahnutie cieľa sledovaného sťažovateľkou iniciovaním konania pred ústavným súdom zákonodarca do právneho poriadku zakotvil odlišný prostriedok ústavno-súdnej ochrany sťažnosť vo veciach územnej samosprávy podľa čl. 127a ústavy, ktorý orgánom územnej samosprávy umožňuje brániť sa proti zásahu do vecí samosprávy.“

¹²¹ Palúš, I. a kolektív: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2018, s. 32.

¹²² Palúš, I. – Jesenko, M. – Krunková, A.: *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2010, s. 30-31.

územnej samosprávy právnu ochranu. Uvedenú skutočnosť zdôraznil aj Ústavný súd SR.¹²³

Dňa 1. júla 2001 nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky – ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Okrem toho, že vytvorila ústavnoprávny rámec pre územnú samosprávu vyšších územných celkov, v čl. 127a ods. 1 sa upravila právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy.

Právomoc Ústavného súdu SR je založená na *zásade subsidiarity* („ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd“). „Iným súdom“ treba rozumieť *súdy správneho súdnictva*, ktoré rozhodujú v konaniach vo veciach územnej samosprávy. Ich predmetom je rozhodovanie na základe určovacej žaloby (pozri § 313 – 336), žaloby o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva v konaní o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra (§ 337 – 348) a na základe žaloby prokurátora (§ 348 – § 367) a tiež miestny orgán štátnej správy v konaní o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení (§ 368 – § 374).

Právna ochrana územnej samosprávy podľa čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky. Ústava garantuje územnej samospráve privilegovanú (ústavnú) ochranu v čl. 127a ústavy prostredníctvom inštitútu sťažnosti.

Kompetencia Ústavného súdu SR podľa čl. 127a ústavy sa vzťahuje výlučne na rozhodnutie/zásah, ktorý má konkrétnu povahu, t. j. musí ísť o *konkrétny* úkon voči konkrétnej obci alebo konkrétnemu vyššiemu územnému celku. *De constitutione lata* a *de lege lata* za taký úkon nemožno považovať výsledok normotvornej činnosti (napr. zákon, nariadenie vlády SR).

Formulácia „rozhodnutie“ a „zásah“ implikuje, že musí ísť o úkon *orgánu verejnej moci*. Takýmto orgánom môže byť predovšetkým *orgán výkonnej moci*.

Bez ohľadu na druh orgánu, jeho úkon (rozhodnutie/zásah) musí mať autoritatívnu, mocenskú povahu.¹²⁴ Musí byť právne spôsobilý ovplyvniť hmotnoprávne postavenie obce/vyššieho územného celku a musí byť verejno-mocensky vynútiteľné.

Ďalšou „podmienkou“ je, aby ním bola *priamo* ovplyvnená právna pozícia konkrétneho územnosprávneho celku alebo viacerých konkrétnych územnosprávnych celkov.¹²⁵ Požiadavka priamosti je splnená, ak je úkon spôsobilý vyvolať dôsledok bez toho, aby ten bol podmienený iným úkonom.

Len súčasné naplnenie týchto právnych vlastností úkonu umožňuje obci/vyššiemu územnému celku brániť sa proti nemu podaním sťažnosti vo veciach územnej samosprávy (tzv. komunálnej sťažnosti).

Podľa zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „(1) Sťažnosť proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy podľa čl. 127a ústavy (ďalej len „sťažnosť vo veciach územnej samosprávy“)

123 „Ústavný súd SR v nadväznosti na uvedené pripomína aj svoju doterajšiu judikatúru, v rámci ktorej pri obsahovom vymedzovaní pojmu územná samospráva zdôraznil, že «ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu územnej samosprávy, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt demokratického právneho štátu a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy» (I. ÚS 55/00).”

¹²⁴ Palúš, I. a kolektív: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2018, s. 34.

¹²⁵ Vernarský, M. in Macejková, I. – Barány, E. – Baricová, J. – Fiačan, I. – Holländer, P. – Svák, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 1062.

môže podať orgán územnej samosprávy, ktorý tvrdí, že neústavným alebo nezákonným rozhodnutím alebo iným neústavným alebo nezákonným zásahom sa zasiahlo do vecí územnej samosprávy. (2) Na účely tohto zákona sa *vecou územnej samosprávy* rozumie najmä právomoc a pôsobnosť obce a samosprávneho kraja, ako aj *princípy samosprávy*.“

Inšpirácia formulácie § 136 ods. 2 v zákone č. 314/2018 Z. z. znením čl. 11 Európskej charty miestnej samosprávy („miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve“) je zjavná.

Vec územnej samosprávy. Podľa odôvodnenia uznesenia Ústavného súdu SR republiky zo 16. júna 2020, č. k. III. ÚS 221/2020: „Zákon o ústavnom súde vo vzťahu k sťažnosti vo veciach územnej samosprávy definuje v § 136 ods. 2 pojem vec územnej samosprávy exemplifikatívnym spôsobom, radí sem najmä právomoc a pôsobnosť obce a samosprávneho kraja, princípy samosprávy. Veci územnej samosprávy sú predmetom právnej úpravy obsiahnutej v štvrtej hlave ústavy, ako aj v osobitných zákonoch vymedzujúcich postavenie orgánov územnej samosprávy, najmä v zákone o obecnom zriadení.“ V svoj podstate zahŕňajú úlohy zverené zákonmi do vlastnej pôsobnosti subjektov územnej samosprávy v rámci decentralizácie správy. Nezahŕňajú výkon úloh delegovanej štátnej správy.

Za vec územnej samosprávy zákon považuje aj *princípy samosprávy*. Podľa právnej teórie predstavujú „všeobecne formulované a v širokom spektre právnych vzťahov uplatniteľné záväzné charakteristiky územnej samosprávy vyjadrujúce jej podstatu“¹²⁶.

Ich obsah možno výkladom vyvodiť z Európskej charty miestnej samosprávy. Patrí medzi ne:

- princíp uznania územnej samosprávy zákonmi a ústavou štátu,
- princíp samostatného plnenia úloh miestnej samosprávy v záujme miestneho obyvateľstva,
- princíp demokratického spôsobu výkonu miestnej samosprávy (prostredníctvom zástupcov volených v slobodných voľbách, tajným hlasovaním na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva bez toho, aby to ovplyvnilo „možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon“¹²⁷),
- princíp subsidiarity („správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie“, pričom „priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti“),
- princíp nepodriadenosti výkonu miestnej samosprávy ústredným a regionálnym orgánom,
- princíp konzultácie vo veciach priamo sa týkajúcich miestnej samosprávy v procese plánovania a rozhodovania („pokiaľ je to možné, včas a primerane sa s nimi prerokujú“),
- princíp ochrany územných hraníc miestnych orgánov,
- princíp autonómneho určovania vlastných vnútorných administratívnych štruktúr,
- princíp slobodného výkonu funkcií miestnych volených zástupcov na miestnej úrovni,

¹²⁶ Vernarský, M. in Macejková, I. – Barány, E. – Baricová, J. – Fiačan, I. – Holländer, P. – Svák, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 1070.

¹²⁷ Právo na účasť na správe vecí verejných bolo konkretizované v Dodatkovom protokole k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu.

- princíp vykonávania dohľadu nad činnosťou miestnej samosprávy spôsobom a v rozsahu vymedzeným ústavou alebo zákonom s použitím primeranej metódy, ktorá čo najmenej zasahuje do autonómie miestneho orgánu a súčasne umožňuje dosiahnuť výsledok,

- princíp finančnej samostatnosti,
- princíp úmernosti finančných zdrojov kompetenciám miestnej samosprávy,
- princíp spolupráce a združovania sa miestnej samosprávy s inými miestnymi orgánmi za účelom zabezpečovania úloh spoločného záujmu.

Inštitút komunálnej sťažnosti patrí medzi právne prostriedky tzv. *konkrétnej kontroly ústavnosti a zákonnosti*. Jeho úpravou nie je dotknutá tzv. *abstraktná kontrola ústavnosti a zákonnosti* v kompetencii Ústavného súdu SR podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy. Tá sa môže týkať aj protiústavnosti všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré ovplyvňujú právne postavenie územnej samosprávy, avšak obce a vyššie územné celky nie sú aktívne procesne legitimované na podanie návrhu v konaní o ich súlade.

Právo na územnú samosprávu sa nezabezpečuje len prostredníctvom súdnej ochrany subjektov územnej samosprávy pred individuálnymi rozhodnutiami a zásahmi zo strany orgánov štátu. V členských štátoch Rady Európy sa mu poskytuje ochrana ako osobitnej hodnoty na základe individuálnych sťažností dotknutých subjektov územnej samosprávy. Taká ochrana presahuje rámec súdnej ochrany poskytovanej v súčasnosti na základe čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky a ustanovení Správneho súdneho poriadku. Na túto skutočnosť upozornil aj Martin Vernarský.¹²⁸

Právna ochrana územnej samosprávy podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Štát je hegemon, ktorý rozhoduje, či vôbec a v akom rozsahu bude mať územná samospráva vplyv na správu verejných záležitostí.

Túto ústavnoprávnu požiadavku nazval Ústavný súd SR „princípom územnej samosprávy“. Podľa odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008: „... princíp územnej samosprávy nemá prirodzenoprávny charakter (napríklad ako je tomu v prípade ľudských práv), ale jeho obsah a rozsah je zverený do rúk politickej moci v štáte. Táto politická moc v zásade môže širokou voľnou úvahou rozhodnúť, či bude štát centralizovaný alebo decentralizovaný a v akom rozsahu v rámci decentralizácie bude časť štátnej správy prenesená na územnú samosprávu.“

Povinnosť zriadiť a udržiavať územnú samosprávu, ktorá predstavuje špecifický spôsob správy verejných vecí na miestnej úrovni nezameniteľný s výkonom štátnej správy, je nástroj uznania územnej samosprávy ako *osobitnej hodnoty*. Ak sa konkrétny štát má považovať za *demokratický*, musí zákonmi zveriť výkon úloh verejnej správy *územnej samospráve*. Demokratický spôsob vládnutia má totiž mať svoje miesto nielen na ústrednej úrovni, ale aj na miestnej úrovni.

Z čl. 1 ods. 1 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika je demokratický štát preto implicitne Slovenskej republike vyplýva *povinnosť zabezpečiť existenciu a fungovanie územnej samosprávy*. „Pre naplnenie tejto požiadavky je nevyhnutné, aby štát vytváral miestnym orgánom vhodné podmienky a aby bola miestna samospráva vnímaná ako silný a plnohodnotný partner štátu pri správe vecí verejných.“¹²⁹

Právo na samosprávu nevylučuje právomoc zákonodarcu/ústavodarcu vykonávať zmeny v organizácii a v počte subjektov samosprávy.

¹²⁸ Vernarský, M. in Macejková, I. – Barány, E. – Baricová, J. – Fiačan, I. – Holländer, P. – Svák, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 1058.

¹²⁹ Kráľová, V.: Európska charta miestnej samosprávy – normatívny dokument medzinárodného práva. In: Verejná správa a spoločnosť. Roč. 23, č. 1, s. 85.

Je vecou členského štátu Rady Európy, akým spôsobom si upraví organizáciu územnej samosprávy. Môže byť jednostupňová i dvojstupňová. Nie je podstatné pomenovanie subjektov územnej samosprávy. Ten, kto je podľa vnútroštátneho právneho poriadku subjektom územnej samosprávy, musí mať však právnu subjektivitu, aby výkon samosprávnych úloh mohol zabezpečovať vo svojom mene.

Dôležitým meradlom je aj rozsah, v akom štát zverí územnej samospráve kompetencie. Ten síce závisí od politickej vôle, ale táto je limitovaná medzinárodnými záväzkami. Európska charta miestnej samosprávy vymedzuje miestnu samosprávu ako „právo a spôsobilosť spravovať a riadiť *podstatnú časť* verejných záležitostí“. Tým je určený cieľ, ktorý je potrebné dosiahnuť a rešpektovať v rámci reforiem verejnej správy.

V súčasnosti sa otvára politická a odborná diskusia o potrebe zníženia počtu subjektov územnej samosprávy¹³⁰ a to nielen obcí, ale aj vyšších územných celkov. V súvislosti s úvahami o potrebe vykonania komunálnej reformy „zhora“ *zlúčením* subjektov územnej samosprávy vzniká otázka, ako pristúpiť z legislatívneho hľadiska k redukcii počtu obcí, prípadne vyšších územných celkov tak, aby bola zabezpečená ústavnosť takejto plošnej územnej reformy.

Na rozdiel od iných európskych krajín (napr. Nemecko, Rakúsko) Slovensko v tomto ohľade nemá žiadnu skúsenosť. Legislatívnou úlohou v minulosti bola revitalizácia územnej samosprávy a zriadenie samosprávnych krajov s tým, že pozornosť teórie správneho práva sa zameriavala na obsah pravidiel týkajúcich sa právneho postavenia, fungovania a súdnej ochrany subjektov územnej samosprávy.

Výhrada zákona. V prípade obcí Ústava Slovenskej republiky prikazuje zlúčenie upraviť zákonom (čl. 66 ods. 2). V prípade vyšších samosprávnych celkov sa ústava o ich zlučovaní nezmieňuje. Podľa druhej vety § 1 ods. 3 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) „územný obvod samosprávneho kraja možno zmeniť len zákonom“.

Výhrada zákona pri vykonávaní územných zmien „zhora“ sa uplatňuje aj v iných členských štátoch Rady Európy. Podmienka vykonania komunálnej reformy *všeobecne záväzným právnym predpisom* vyplýva z toho, že sa musia upraviť pravidlá týkajúce sa neurčitého počtu obcí ako právnických osôb.¹³¹

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. v § 2 ods. 3 a v § 2aa síce upravuje pravidlá týkajúce sa postupov, ktorých výsledkom je zlúčenie obcí, nemožno ich však na účely celoplošnej komunálnej reformy aplikovať. Týkajú sa totiž územných zmien „v konkrétnych prípadoch“. Sú územne ohraničené (podľa § 2 ods. 3 vláda môže rozhodnúť o zlúčení na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza) alebo limitované počtom obcí (podľa § 2a ods. 1 zlúčiť do jednej obce sa môžu „dve obce alebo viac obcí“).

Európska charta miestnej samosprávy v čl. 5 vyžaduje povinné predchádzajúce konzultácie so zainteresovanými miestnymi samosprávami ohľadne miestnych zmien územných hraníc. Za formu konzultácie sa považuje aj miestne referendum. Vnútroštátna právna úprava môže byť v tomto ohľade prísnejšia. Napríklad slovenská úprava vyžaduje na zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie obce súhlas obce (§ 2 ods. 3).

Ústavnoprávne aspekty komunálnej reformy. Ústava Slovenskej republiky nevylučuje možnosť uskutočniť územnú reformu, neupravuje ani podmienky jej realizácie. To však neznamená, že by *zákon, ktorým sa vykonáva komunálna reforma*

¹³⁰ Pozri napríklad Černěnkó, T.: Reforma miestnej samosprávy. Argumenty pre reformu. Bratislava: Ekonóm, 2024.

¹³¹ K tomu Schlesinger, P.: Ústavnosť územných reforiem vo vybraných zemích strednej Evropy. In: Správni právo. 5/2025, Roč. LVIII, ISSN 0139-6005, s. 388.

nemal vyhovovať požiadavke na jeho súlad s čl. 1 ods. 1, z ktorého implicitne vyplýva princíp územnej samosprávy a tým aj právo dotknutých subjektov na samosprávu.

Jedným z kritérií pre hodnotenie ústavnosti územných reforiem v judikatúre ústavných súdov členských štátov Rady Európy sú *predchádzajúce konzultácie s dotknutými obcami*. V rámci legislatívneho procesu je možné využiť etapu pripomienkovania návrhu *zákona o komunálnej reforme* ako priestor pre konzultácie s dotknutými obcami a s ich záujmovými združeniami. Zákon by mal byť výsledkom politického konsenzu. Jeho spoločenskú akceptáciu by malo zaručiť poznanie založené na objektívnych dátach dokazujúcich, že zníženie počtu obcí na Slovensku zvýši spôsobilosť obcí vzniknutých zlúčením plniť ich verejnoprávne funkcie vo vzťahu k miestnemu obyvateľstvu.

Územná reforma musí byť odôvodnená prínosom vykonaných územných zmien pre samosprávu obcí a musí byť vykonaná proporcionálne (t. j. spĺňať požiadavku vhodnosti, potrebnosti a proporcionálnosti v užšom zmysle).¹³²

Zákon o komunálnej reforme by mal obciam *uložiť povinnosť* zlúčiť sa v lehote v ňom ustanovenej (s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí), a to *na základe dohôd*, ktorých náležitosti by upravil špeciálnym spôsobom. Obce by museli pri ich uzatváraní postupovať v súlade s pravidlami a kritériami v ňom ustanovenými (napr. minimálny počet obyvateľov v novej obci).¹³³

Zákon o komunálnej reforme by mal taktiež upraviť:

- cieľ zlučovania (buď ním bude amalgamácia alebo municipalizácia¹³⁴),
- právne dôsledky zlučovania (napr. „zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec“, „nová obec, ktorá vznikla zlúčením obcí, je právnym nástupcom každej z nich“, „zlučovaná obec sa stáva časťou vzniknutej novej obce a ako jej časť bez právnej subjekty má právo na svoje symboly“).

Súčasťou komunálnej reformy by mali byť aj *d'alšie zákony* upravujúce kompetencie obcí a financovanie ich samosprávnych úloh v nových podmienkach.

Literature:

Černěnko, T.: Reforma miestnej samosprávy. Argumenty pre reformu. Bratislava: Ekonóm, 2024. 73 s. ISBN 978-80-225-5145-8.

¹³² Bližšie k tomu Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy. In: Správní právo. 5/2025, Roč. LVIII, ISSN 0139-6005, s. 394-396.

¹³³ Systém zlučovania obcí v Dánsku „ako aj celý jeho postup, bol schválený parlamentom, pričom boli stanovené základné kritériá (napr. definícia, čo je obec ako správna jednotka) a časový limit, do ktorého sa mohli obce zlúčiť. ... Základné kritériá pre zlučovanie boli vtedy nasledovné:

- mesto – obec, obklopujúce vidiecke obce môžu byť zahrnuté do pôsobenia novej

- obce, ktorá zabezpečí priestor pre priemyselný aj obchodný rast,

- obec nemôže mať menej ako 4 000 – 6 000 obyvateľov,

- obce by nemali byť pri zlučovaní rozdelené,

- nepretrhnú sa predchádzajúce priemyselné, ekonomické a ľudské vzťahy,

- úlohy by mali byť riešené čo najbližšie k občanom (princíp subsidiarity).“ Nižňanský, V.: Komunálna reforma v Dánsku. https://www.komunal.eu/images/pdf/Komunalna_reforma_v_Dansku.pdf (Dostupné 10. novembra 2025.)

¹³⁴ „Amalgamácia predstavuje administratívne zlučovanie obcí, teda vytváranie nových obcí a zároveň zánik výkonu verejnej správy na úrovni pôvodných sídel. Pri amalgamácií majú zlučované obce rovnaké postavenie a zlúčením zaniká ich pôvodná identita. Naopak, v Dánsku bola uplatnená tzv. municipalizácia, ktorá sa od amalgamácie odlišuje tým, že v popredí vystupuje mesto, prípadne väčšia obec, ktorá predstavuje centrum vznikajúcej municipality. Napriek municipalizácii si pôvodné obce ponechávajú určité prvky vlastnej identity, napríklad názov.“ Tomaš, L. in Tekeli, J. – Hoffmann, M. – Tomaš, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 67.

Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.

Kolektív: Návod pre úspešné Slovensko. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov. 3. 10. 2023. Bližšie k občanom. Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023, ISBN 978-80-8259-012-1 (online; Pdf) https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/3071/whitepaper_decentralizacia_online.pdf (Dostupné 2. novembra 2025.)

Kolektív: Návod pre úspešné Slovensko. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov. 3. 10. 2023. Bližšie k občanom. Príloha. https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/3071/whitepaper_decentralizacia_online_priloha.pdf (Dostupné 2. novembra 2025.)

Kráľová, V.: Európska charta miestnej samosprávy – normatívny dokument medzinárodného práva. In: Verejná správa a spoločnosť. Roč. 23, č. 1, s. 85-102. ISSN 1335-7182. s. 85-102. <https://intranet.upjs.sk/op/op.Public.php?documentid=9585> (Dostupné 12. novembra 2025.)

Macejková, I. – Barány, E. – Baricová, J. – Fiačan, I. – Holländer, P. – Svák, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-89603-90-9.

Nižňanský, V.: Komunálna reforma v Dánsku. https://www.komunal.eu/images/pdf/Komunalna_reforma_v_Dansku.pdf (Dostupné 10. novembra 2025.)

Palúš, I. a kolektív: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2018. 252 s. ISBN 978-80-8152-663-3.

Palúš, I.: Uplatňovanie princípu delby moci v obecnej samospráve; Justičná revue, 65, 2013, č. 5, s. 652-661.

Palúš, I. – Jesenko, M. – Krunková, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.

Schlesinger, P.: Ústavnosť územných reforiem vo vybraných zemích strednej Evropy. In: Správni právo. 5/2025, Roč. LVIII, ISSN 0139-6005, s. 385-402.

Tekeli, J. – Hoffmann, M. – Tomaš, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. 904 s. ISBN 978-80-571-0359-2.

Author's contact details:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

ORCID iD: 0009-0001-3075-7579

Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: sona.kosiciarova@truni.sk

SPOLEČENSTVÍ OBCÍ – NAPLNÍ SE OČEKÁVÁNÍ¹³⁵

COMMUNITY OF MUNICIPALITIES – WILL EXPECTATIONS BE MET?

Pavel Mates

Klíčová slova: obec – dobrovolná spolupráce obcí – svazek obcí – společenství obcí – úředníci územních samosprávných celků – působnost obcí

Key words: municipality – voluntary cooperation of municipalities – union of municipalities – community of municipalities – officials of territorial self-governing units – competence of municipalities

Anotace: Referát se zabývá relativně novým institutem komunálního práva, jímž jsou společenství obcí, od něhož se slibuje, že by mohl být jedním z nástrojů k překonání důsledků značné lokalizace správy na úrovni obcí. Rozebrána je právní úprava jejich vzniku a fungování se zřetelem na to, že by mohly být pověřeny i výkonem státní správy a to prostřednictvím sdíleného úředníka. Závěr ústí v konstatování, že teprve následná praxe ukáže, zda a do jaké míry se společenství osvědčí, s tím však, že nepochybně nemůže být nástrojem ke končenému řešení, jímž je rušení nefunkčních obcí.

Annotation: The paper deals with a relatively new institute of municipal law, namely associations of municipalities, which is promised to be one of the tools to overcome the consequences of the significant localization of administration at the municipal level. The legal regulation of their establishment and functioning is analyzed, taking into account that they could also be entrusted with the performance of state administration through a shared official. The conclusion is that only subsequent practice will show whether and to what extent the association will prove to be successful, but that it undoubtedly cannot be a tool for the final solution, which is the abolition of dysfunction.

Úvodem

Jedním z problémů, který dlouhodobě zatěžuje Českou republiku, je vysoký počet malých a nefunkčních obcí. Jde o dědictví minulosti, které se táhne od druhé poloviny 40. let minulého století, na jehož počátku byl odsun německého obyvatelstva, který následovalo vyliďňování obcí v pohraničí, protože proces dosídlení se nezdařil, přesněji nepodařilo se vyplnit mezeru po přibližně 3 milionech odsunutých Němců, přičemž navíc z řady osídlenců se stali „osídlenci“, mnozí z nich totiž pouze rozkradli opuštěný majetek a vrátili se do vnitrozemí, další odešli do měst, kde byl lepší výběr zaměstnání,

¹³⁵ Tento referát byl zpracován v rámci řešení výzkumného úkolu Program TL – Program na podporu aplikovaného společenskovedního a humanitního výzkumu, experimentálního vývoje a inovací ĚTA Identifikační kód TL03000527, název projektu „Vnitřní a vnější periferie v regionálním rozvoji Česka – od genetické determinace k územní kohezi“.

zásobování, dostupnější kultura a školství a očekávali zde tedy lepších vyhlídky.¹³⁶ V letech 1961 - 1980 sice poklesl počet obcí z 8 726 na 4 778, což se však dělo vesměs administrativními opatřeními, při nichž docházelo k narušení citlivých tradičních a historických vazeb. Důsledkem bylo, že ihned v roce 1990 se začaly mnohé z těchto násilně spojených obcí oddělovat a záhy se jejich počet dostal na současných 6 258, z nichž se zhruba 46 % pohybuje v kategorii do 499 obyvatel a výjimečné nejsou obce s jen s několika desítkami občanů. Na negativní důsledky tohoto stavu dlouhodobě upozorňuje např. Národní rozpočtová rada vlády, která mimo jiné poukazuje na to, že v České republice máme přes 60 000 volených funkcionářů a výdaje na samosprávu jsou tím o téměř 30 % vyšší než na vládní sektor a obce zbytečně kumulují zdroje, aby si vytvořily svůj finanční „polštář“.¹³⁷

Dosud veškeré návrhy na redukování počtu obcí cestou dobrovolného slučování ekonomickými nástroji nebo i administrativní cestou, byly odmítnuty, resp. se ukázaly jako tzv. politicky neprůchodné.¹³⁸ Významnou překážku představuje odkaz na Ústavu, zaručující v čl. 8 právo na samosprávu územních samosprávných celků a položit si tak lze otázku, zda by jeho případné omezení obstálo v testu proporcionality, na který klade Ústavní soud značný důraz.¹³⁹ Pojmově by mohly být obce vedeny ke slučování cestou snižování jejich příjmu z daní i jiných veřejných plateb, k čemuž je třeba pouze „běžný“ zákon, avšak i tyto pokusy se ukázaly být jako marné, mimo jiné i proto, že obce mají silné zastoupení mezi poslanci. Lze uzavřít tak, že snahy nalézt schůdné řešení pro redukování počtu obcí sice neochabují, ale ty, kteří prosazují, čeká dlouhá cesta, protože by nejprve museli přesvědčit veřejnost a zejména politiky o jejich potřebnosti, resp. nezbytnosti.¹⁴⁰

Dobrovolná spolupráce obcí

Jako jedna z forem, kterými by mohly být problémy s touto nepřiměřenou lokalizací řešeny, je uváděna dobrovolná spolupráce obcí. Ta byla, až do nedávna, omezena pouze oblast samosprávy a to zejména vytvářením dobrovolných svazků obcí, spoluprací s právníckými a fyzickými osobami a přeshraniční spoluprací (§ 46-55 obecního zřízení, zák. č. 128/2000 Sb.). V praxi se však ukázalo, že kýžený efekt nepřináší, mimo jiné i proto, že svazky byly často zřizovány jednoúčelově (např. pro zajištění dopravní obslužnosti, plynofikace nebo provozování čističky vod) a mnohé se po naplnění účelu rozpadly.

Společenství obcí

¹³⁶ Z bohaté literatury k tomuto tématu pro příklad uvádím Lukeš, Z. a kolektiv: Československé správní právo. Obecná část. Praha: Panorama, 1981, s. 84; Staněk, T.: Odsun Němců z Československa 1945-1947. Praha: Academia – Naše vojsko, 1991; Komplex odsunu. Vysídlení Němců a české pohraničí po roce 1945, Soudobé dějiny č. 3-4/2005; Wokoun, R. – Mates, P.: Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice. Praha: Leges, 2021.

¹³⁷ <https://csu.gov.cz/docs/107508/14c8ceab-3376-874e-eb28-22b7c5889655/1300722503.pdf?version=1.0>; výjimkou proti nejsou obce s méně než 40 osobami, které jsou zde přihlášeny k trvalému pobytu, kde si lze jen obtížně představit, že tu bude možno efektivně vykonávat samosprávu natož přenesenou působnost.

¹³⁸ Jejich zásadním odpůrcem je vlivný Svaz měst a obcí a žádná politická strana, resp. vláda si tyto myšlenky neosvojila.

¹³⁹ Např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 51/06.

¹⁴⁰ Svoboda, T. – Skulová, S.: Několik poznámek k počtu obcí a jeho „konsolidaci“ z pohledu práva. In: Svoboda, T. – Skulová, S. – Hejč, D. (eds.) Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 155 a následující.

Již v roce 2005 přišlo Ministerstvo vnitra s návrhem na vytvoření nové formy meziobecní spolupráce v podobě společenství obcí, které by mělo umožnit kooperaci v širším okruhu otázek samostatné působnosti, ve výkonu rozhodovací pravomoci vůči fyzickým a právnickým osobám v samostatné působnosti a spolupráci v přenesené působnosti. Trvalo však ještě do roku 2024 než vstoupila v účinnost novela obecního zřízení (zák. č. 418/2023 Sb.), jíž byl zřízen institut společenství obcí.¹⁴¹

Zákonodárce v důvodové zprávě vícekrát zdůrazňuje, že společenství obcí nepředstavuje novou formu spolupráce, ale pouze specifickou formu dobrovolného svazku obcí, která by měla překlenout mezeru mezi kraji a obcemi, kde není žádná úroveň, na které by mohly být vykonávány úkoly mající nadobecní povahu.¹⁴²

To plyne z § 53a odst. 1 obecního zřízení (dále také jen zákon) v němž se praví, že „Společenství obcí je svazek obcí, který splňuje podmínky stanovené tímto zákonem“. Samo společenství obcí nemá právní subjektivitu/osobnost, kterou má svazek obcí, což se promítá např. v tom, že jen svazek obcí, jehož je společenství členem, může být zaměstnavatelem. Zda tento konstrukt bude přínosem nebo přinese komplikace, ukáže až budoucnost.

Vedle činností společenství, které jsou svěřeny v demonstrativním výčtu § 50 odst. 1 zákona svazkům obcí, může být předmětem společenství obce také zajišťování koordinace: 1) veřejných služeb na území členských obcí; 2) strategického rozvoje tohoto území.

Jak patrně mohou i stávající svazky obcí zajišťovat koordinaci veřejných služeb (podle § 50 odst. 1 zákona např. v oblasti školství, správy veřejného osvětlení nebo ochrany ovzduší), nově jim mohou být zvláštními zákony dávány další kompetence a to i v oblasti přenesené působnosti, což se zatím pohříchu nestalo. Co se rozumí koordinací strategického rozvoje území, není legálně definováno a vymezeno by tak mělo být shromážděním starostů, jakožto nejvyšším orgánem společenství.¹⁴³

Na rozdíl od svazku obcí, je vznik společenství obcí výrazněji limitován. Podle § 53b zákona odst. 1 může jeho statutem nabýt svazek, bude-li jeho členy alespoň 15 obcí nebo jestliže budou členy nejméně tři pětiny všech obcí ze správního obvodu obce s rozšířenou působností, za podmínky, že do tohoto správního obvodu náleží méně než 25 obcí. Zákonodárce tím nepochybně sleduje to, aby nedocházelo k další desintegraci místní správy.

U první podmínky, není tedy rozhodné, kolik obcí s rozšířenou působností spadá do obvodů obce s rozšířenou působností, u druhé je stanoven limit, maximálně 24 obcí v obvodu obce s rozšířenou působností.

Druhým limitem je, že členy společenství obcí mohou být toliko obce nacházející se ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, což je dáno tím, že společenství obcí míří do mikroregionální politiky a tím třetím je, že každá obec může být členem pouze jednoho společenství obcí, protože by mohlo dojít k nekoordinovanému překrývání různých zájmů a cílů účelu zřízení společenství obcí.

¹⁴¹ Ekonomové od něj od počátku očekávali zejména finanční a kapacitní přínosy pro obce (např. Fischer, J. – Mazouch, P.: Společenství obcí: Potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol. Praha: Vysoká škola ekonomická, Nakladatelství Oeconomica, 2022. Citováno podle https://partnerstvi2030.cz/wp-content/uploads/Spolecenstvi-obci_potencialni-uspory-z-rozsahu-a-dopad-na-snizeni-administrativni-zateze-reditelu-skol.pdf).

¹⁴² Jde tu o tichý povzddech nad zánikem okresních úřadů, které by tuto mezeru překonávaly.

¹⁴³ Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Citováno podle ASPI (dostupné na https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32964/1/2#pa_53e); s jistotou lze říci, že půjde o dokument, který stanoví dlouhodobé výhledy.

Poslední omezující podmínkou je, že ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, nachází-li v něm 40 obcí, může vzniknout 1 společenství obcí, bude-li takových obcí 41 až 60 obcí, mohou vzniknout nejvýše 2 společenství obcí, jestliže to bude 61 až 80 obcí, mohou vzniknout nejvýše 3 společenství obcí a jestliže to bude více než 80 obcí, mohou vzniknout nejvýše 4 společenství obcí, platí tedy, že čím je obvod obce s rozšířenou působností větší, resp. má více obcí, tím větší je i možný počet společenství obcí. Výčet omezení je taxativní a opět se tím sleduje zabránění nevhodné fragmentace výkonu územní veřejné správy, zejména pak státní správy.¹⁴⁴

Společenství obcí vzniká dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí krajského úřadu, který vede rejstřík svazku obcí o přiznání tohoto statutu svazku obcí. K tomu, aby bylo toto postavení přiznáno, musí být splněny jednak zmíněné limitující podmínky podle § 53b, jednak náležitosti orgánů společenství a určení jejich působností (§ 53d zákona). Krajský úřad postupuje podle správního řádu a proti jeho negativnímu rozhodnutí se tedy může svazek obcí odvolat, k Ministerstvu vnitra, které může rozhodnutí potvrdit nebo zrušit, nikoli však změnit (§ 94 odst. 1 zákona o krajích zák. č. 129/2000 Sb.) a proti jeho rozhodnutí lze brojit u správních soudů.

Žádost podává buď svazek obcí nebo osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí, má-li svazek obcí nabýt postavení společenství obcí současně se svým vznikem. Obligatorní součástí žádosti, které je třeba k ní přiložit, tvoří: změna stávajících stanov svazku obcí nebo nové stanovy, v nichž musí být výslovně uvedeno, že svazek obcí je společenstvím obcí a dále upraveny orgány společenství a dokumenty potvrzující, že nejsou naplněny limity vylučující vznik společenství. V praxi jim bude smlouva o vytvoření svazku obcí nebo rozhodnutí o podání žádosti o přiznání postavení společenství obcí.

Ustanovení § 53d vymezuje orgány společenství. Již z úvodní věty odst. 1 „Nejvyšším orgánem společenství obcí je shromáždění starostů...“ plyne, že společenství může mít více orgánů, vždy však musí mít toto shromáždění a předsedu, který je ex lege statutárním orgánem společenství.¹⁴⁵

Shromáždění je tvořeno starosty členských obcí. Pojmově může rozhodovat o všech záležitostech společenství, stanovy ovšem mohou některé z nich svěřit jinému orgánu, což neplatí o záležitostech, které jsou vyhrazeny pouze shromáždění (úkon učiněný jiným orgánem společenství v těchto věcech by byl neplatný, ostatně pokud by stanovy takové pověření obsahovaly, byl by to důvod pro zamítavé rozhodnutí krajského úřadu).

Citované ustanovení nevymezuje blíže podrobnosti pro kvorum usnášeníschopnosti ani potřebné většiny pro přijetí rozhodnutí a tato záležitost je tedy ponechána na stanovách společenství.¹⁴⁶ V každém případě by však měla být respektována obecná zásada, že rozhodnutí má být přijímáno většinovou vůlí, což platí i pro volbu předsedy a místopředsedy shromáždění.

¹⁴⁴ Výčet obcí s rozšířenou působností stanoví § 3 zákona o územně správním členění státu, zákon č. 51/2020 Sb., které obce spadají do té, které obce s rozšířenou působností stanoví vyhláška č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu. Z celkového počtu 205 správních obvodů, může vzniknout jen jedno společenství ve 205, protože v nich není více než 40 obcí. Koudelka, Z. a kolektiv: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: Leges, 2025, s. 253-254.

¹⁴⁵ Označení předsedy, jakožto statutárního orgánu je ovšem označováno jako matoucí, vzhledem k tomu, že podle § 163 občanského zákoníku náleží statutárnímu orgánu veškerá působnost, kterou zakladatelské právní jednání, zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci nesvěří jinému orgánu právnické osoby, protože předsedovi náleží pouze zastupovat společenství navenek, nikoli je zastupovat v celém rozsahu. Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J.: Zákon o obcích. Komentář. Cít práce.

¹⁴⁶ Pouze, pokud se týče schvalování strategického rozvoje obce, platí, že musí být schvalováno třípětinovou většinou (§ 53a odst. 2 zákona).

Sdílený úředník

Zřejmě největší pozornost v odborné veřejnosti vyvolalo ustanovení § 53e zákona, podle něhož může obec výkon správních činností zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, za podmínek upravených stanovami společenství obcí a na základě dohody mezi společenstvím obcí a členskou obcí, pro kterého se vžilo označení „létaující úředník“ nebo sdílený úředník. Od tohoto se slibuje, že bude odstraněn nevyhovující stav, kdy mnohé malé obce nejsou schopné zajišťovat ani výkon působnosti samostatné, natož přenesené a této se „zbavují“ uzavřením veřejnoprávní smlouvy podle § 63 odst. 1 zákona, jímž jí přenesou na jinou obec v obvodu obce s rozšířenou působností. V největším rozsahu jsou to smlouvy týkající se projednávání přestupků, protože díky nešťastné úpravě § 60 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zák. č. 250/2016 Sb.), bylo projednávání některých přestupků svěřeno všem obcím, včetně těch, které k tomu nejsou nijak odborně ani personálně vybaveny.¹⁴⁷

Všeobecná shoda panuje v tom, že tímto nedochází k přenesení působnosti v oblasti přenesené působnosti na společenství obcí, což ostatně není ani možné vzhledem k tomu, že společenství nemá právní subjektivitu a ze stejného důvodu nemůže být ani zaměstnavatelem tohoto úředníka. Co se rozumí správními činnostmi, vymezuje § 2 odst. 3 zákona o úřednících územních samosprávných celků (zák. č. 312/2002 Sb.) tak, že jde o plnění úkolů územního samosprávného celku při výkonu veřejné moci a dalších úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle příslušných právních předpisů. Důvodová zpráva tento obecný rámec vyplňuje tak, že jde o kontrolu, přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti správních úřadů, příprava návrhů koncepcí a programů, vytváření a vedení informačních systémů, statistika, správa rozpočtu, krizové řízení, ochrana utajovaných skutečností, zabezpečování obrany státu, poskytování darů a dotací, poskytování informací a další. Jak patrně, je předpokládaný okruh činností značně široký a jen těžko lze předpokládat, že by je mohl kterýkoli úředník sám všechny pokrýt, protože žádný není úředníkem univerzálním a je otázkou, zda se podaří získat takových sdílených úředníků větší počet. Které ze správních činností a za jakých podmínek bude tento úředník zajišťovat, upraví stanovy společenství a dohoda mezi společenstvím a konkrétní obcí. Součástí této dohody mohou být i další záležitosti, např. výše odměny úředníkovi. Tato dohoda nemá povahu koordinační veřejnoprávní smlouvy, jak jí má na mysli § 160 správního řádu, opět proto, že společenství obcí není subjektem veřejné správy. V literatuře je zastáváno stanovisko, že tato dohoda má charakter soukromoprávní, podle jiných jde o hybrid, který se řídí režimem obecního zřízení.¹⁴⁸

Sdílený úředník je oprávněnou úřední osobou (§ 15 odst. 2 správního řádu) a činí příslušné úkony jménem obce, z čehož mimo jiné plyne, že při komunikaci s účastníky řízení i jinými subjekty, pokud se činí prostřednictvím datové schránky, musí to být datová schránka obce, jejímž jménem je úkon činěn.

Ustanovení § 53e odst. 2 vylučuje, aby obec zajišťovala prostřednictvím sdíleného úředníka zajišťovala výkon správních činností v přenesené působnosti, kterou vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Jinak řečeno, je výkon státní správy touto

¹⁴⁷ file:///C:/Users/Downloads/Metodika_k_problematice_uzavirani_VPS_-_20201109-3.pdf; Jemelka, L. – Vetešník, P.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 507-513; Kopecký, M.: Příslušnost v řízení o přestupcích. Správní právo č. 6/2017.

¹⁴⁸ Kočí, R.: Výkon správních činností obce prostřednictvím zaměstnance společenství obcí. Správní právo č. 4-5/2024, s. 340 a následující; Koudelka, Z. a kolektiv: cit. práce, s. 264.

formou omezen pouze na „základní rozsah“ a záležitosti, které orgán obce s pověřeným obecním úřadem (§ 61 odst. 1 písm. a) -b) zákona). Dále pak nemůže takto vykonávat působnosti podle volebních zákonů. Toto omezení je zřejmě dáno snahou o zajištění řádného průběhu voleb a vyloučit možnost, že by stejná osoba zajišťovala průběh voleb ve více ve více volebních obvodech.

Sdílený úředník má postavení úředníka územního samosprávného celku, který je zařazen do obecního úřadu, čili, jak zmíněno, je oprávněnou úřední osobou. Konkrétní úkoly v rámci výkonu správních činností mu ukládá tajemník obecního úřadu, resp. starosta obce, který rovněž kontroluje jeho práci a může mu dávat závazné pokyny. Ostatní práva a povinnosti zaměstnavatele vůči němu vykonává společenství obcí.¹⁴⁹ Na zaměstnance a na společenství obcí se při tom vztahují ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků obdobně. Platí tedy, že pracovněprávní vztahy tohoto úředníka se řídí zákoníkem práce, ledaže by zákon o úřednících územních samosprávných celků stanovil úpravu zvláštní.

Za pozornost stojí, že sdílený úředník nepobírá plat, ale mzdu, kterou mu vyplácí společenství obcí, platí tedy v otázkách odměňování smluvní volnost, mzda tak může být vyšší než zákonem limitovaný plat, čímž se zřejmě sleduje, aby tato funkce byla atraktivní.

Zánik společenství obcí

Společenství obcí může zaniknout dobrovolně nebo nuceně, v obou případech platí, že tím není dotčena existence svazku obcí. K dobrovolnému zániku může dojít z libovolného důvodu, samozřejmě v mezích zákona, na základě návrhu shromáždění starostů. K zániku nucenému dochází rozhodnutím krajského úřadu v případě, že po dobu šesti měsíců společenství nesplňuje některou z limitujících podmínek pro vznik společenství stanovených v § 53b zákona. Za této situace by mělo shromáždění starostů, jakožto nejvyšší orgán společenství podat do 30 dnů od vzniku této překážky k příslušnému krajskému úřadu návrh na jeho zrušení. Jestliže tak neučiní, adresuje mu krajský úřad výzvu k odstranění limitující překážky, k čemuž mu stanoví lhůtu nejméně 6 měsíců a nestane-li se tak, rozhodne o zrušení společenství obcí v řízení z moci úřední.

Výkon samosprávných činností

K plnění úkolů, které nemají povahu správních činností ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o úřednících územních samosprávných celků, je obec oprávněna využívat zaměstnance společenství obcí nebo právnické osoby, která byla zřízena či založena společenstvím obcí (§ 53g odst. 1 zákona). Hlavním smyslem novely bylo zřejmě to, aby školská právnická osoba a příspěvková organizace zřízená obcí, mohla plnění svých úkolů zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, jehož členem je obec, která příspěvkovou organizaci nebo školskou právnickou osobu zřídila nebo zaměstnance právnické osoby zřízené nebo založené společenstvím obcí.¹⁵⁰ Vytváří se tím např. existence tzv. sdílených pedagogů a zaměstnanců zařízení sociálních služeb.

Bližší podmínky plnění úkolů prostřednictvím zaměstnanců společenství obcí mají být upraveny stanovami společenství obcí a dohodou mezi společenstvím obcí a členskou obcí, příspěvkovou organizací nebo školskou právnickou osobou. Opět zde nepůjde o koordinační veřejnoprávní smlouvu, vzhledem k nedostatku subjektivity společenství obcí. Bližší podmínky plnění úkolů prostřednictvím zaměstnanců právnické

¹⁴⁹ Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J.: cit práce.

¹⁵⁰ Viz pozměňovací návrh poslance L. Vlčka, sněmovní tisk č. 4167.

osoby zřízené nebo založené společenstvím má stanovit právní jednání, reálně tedy soukromoprávní smlouva, jímž byla právnická osoba zřízena nebo založena na straně jedné a dohoda mezi touto právnickou osobou a členskou obcí, příspěvkovou organizací nebo školskou právnickou osobou.

Ustanovení odst. 4 § 53g precizuje pravomoci vůči zaměstnancům společenství obce a zaměstnancům právnické osoby zřízené/založené společenstvím obcí: organizovat řídit a kontrolovat jejich práci pokud se týče zaměstnanců, kteří jsou zaměstnanci společenství obcí nebo právnické osoby zřízené/založené společenstvím obcí, má starosta obce nebo jím pověřený zaměstnanec obce, vůči zaměstnancům nevykonávajícím správní činnosti (např. pedagogickým zaměstnancům), jsou tato oprávnění svěřena statutárnímu orgánu příspěvkové organizace nebo školské právnické osoby, resp. jím pověřenému zaměstnanci.

Závěr

Společenství obcí je institutem, který má pomoci překonat nevhodnou strukturu, atomizaci územní správy zejména tím, že by mohl vyřešit výkon přenesené působnosti v případech, kdy ho tzv. základní obce nejsou schopné zajistit. Tento záměr nebo chceme-li říci projekt, má svoje zastánce (M. Jetmar) i odpůrce či dílčí kritiky (R. Kočí). V současnosti existuje celkem 36 společenství obcí, která sdružují 730 obcí, což představuje 11,7 % obcí v zemi, takže společenství pokrývají 7,2 % celkové populace a 11,8 % rozlohy České republiky. Kam se bude dále tento institut ubírat a zda dokáže překonat odpor svazků obcí, které v něm vidí svoji konkurenci, lze v současnosti jen stěží předvídat a bude se tedy čekat na to, zvolí-li obce tuto formu integrace, která ovšem nemůže být nástrojem ke končenému řešení, jímž je rušení nefunkčních obcí.

Literature:

Fischer, J. – Mazouch, P.: Společenství obcí: Potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol. Praha: Vysoká škola ekonomická, Nakladatelství Oeconomica, 2022. 45 s. ISBN 978-80-245-2465-8.

Jemelka, L. – Vetešník, P.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017. 1160 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

Kočí, R.: Výkon správních činností obce prostřednictvím zaměstnance společenství obcí. Správní právo č. 4-5/2024.

Komplex odsunu. Vysídlení Němců a české pohraničí po roce 1945. Soudobé dějiny č. 3-4/2005.

Kopecký, M. – Průcha, P. – Havlan, P. – Janeček, J.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 344 s. ISBN 978-80-7478-758-4.

Kopecký, M.: Příslušnost v řízení o přestupcích. Správní právo č. 6/2017.

Koudelka, Z. a kolektiv: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2025. 608 s. ISBN 978-80-7502-739-9.

Lukeš, Z. a kolektiv: Československé správní právo. Obecná část. Praha: Panorama, 1981. 301 s.

Svoboda, T. – Skulová, S.: Několik poznámek k počtu obcí a jeho „konsolidaci“ z pohledu práva. In: Svoboda, T. – Skulová, S. – Hejč, D. (eds.) Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2023. 223 s. ISBN 978-80-280-0326-8 (print) ISBN 978-80-280-0326-5 (online).

Staněk, T.: Odsun Němců z Československa 1945-1947. Praha: Academia – Naše vojsko, 1991. 536 s. ISBN 80-200-0328-2.

Wokoun, R. – Mates, P.: Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice. Praha: Leges, 2021. 220 s. ISBN 978-80-7502-544-9.

Author's contact details:

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

ORCID iD: 0000-0001-6826-2232

University of Finance and Administration, Prague; Faculty of Social and Economic Studies, Jan

Evangelista Purkyně University in Ústí nad Labem

Czech Republic

E-mail: pavel.mates@ujep.cz; pmates@mail.vsfs.cz

KONTINUITA A DISKONTINUITA ČESKÉ ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPSKÝCH SOUVISLOSTECH

CONTINUITY AND DISCONTINUITY OF CZECH TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN CONTEXT

Miloš Matula

Klíčové slová: veřejná správa – územní samospráva – reforma veřejné správy – vývoj veřejné správy – kontinuita a diskontinuita

Key words: public administration – local government – public administration reform – public administration development – continuity and discontinuity

Anotácia: Referát se zabývá vývojovými tendencemi v české územní samosprávě a jejich vztahem k procesům probíhajícím v širším evropském měřítku jak z hlediska dosavadních určujících charakteristik, tak z hlediska předpokladů pro další pohyb. Zvláštní pozornost přitom autor věnuje otázkám autonomie samosprávy a její funkce v systému veřejné správy, územního uspořádání, spolupráce a integrace obcí a faktorům ovlivňujícím stabilitu veřejné správy na straně jedné a možnosti správních reforem na straně druhé.

Annotation: The paper deals with development trends in Czech local government and their relationship to processes taking place on a broader European scale, both in terms of current defining characteristics and in terms of prerequisites for further movement. The author pays particular attention to issues of local government autonomy and its function in the system of public administration, territorial organization, cooperation and integration of municipalities, and factors influencing the stability of public administration on the one hand and the possibility of administrative reforms on the other.

1. Výchozí stav

Česká územní samospráva navázala při svém obnovení po roce 1989 do značné míry na koncept územní samosprávy, který tu existoval do roku 1938. Současně s tím došlo i na celostátní úrovni ke snaze o navázání na tradice předválečné parlamentní republiky. Z tohoto hlediska je nejprve nutné věnovat pozornost širším aspektům vývoje územní samosprávy a zčásti i správního systému všeobecně od doby první republiky. Tento vývoj byl v některých fázích podpořen, ale v jiných naopak narušen mezinárodním kontextem.

Pro vývoj české územní správy do roku 1938 byla charakteristická převaha kontinuitních prvků. Ačkoliv došlo ke konkrétním změnám organizace i územní struktury veřejné správy, základní model územní veřejné správy se ve srovnání s obdobím před první světovou válkou podstatně nezměnil ani v průběhu existence první republiky. Z organizačního hlediska přetrvával model územní správy se spojeným výkonem státní správy a samosprávy na obecní úrovni a s nedůsledným oddělením výkonu na úrovni

okresní v podobě tzv. dvojkolejnosti. Celou dobu lze vidět dualitu vlastní a delegované působnosti v obcích i strukturu orgánů obce v podobě zastupitelstvo-rada-starosta, i když konkrétní názvy orgánů a jejich jednotlivé kompetence se pochopitelně měnily. Také územní členění zachovávalo při nerealizování župního zákona nepřerušenou kontinuitu uspořádání obec - okres - země¹⁵¹.

Faktická povaha kompetencí se měnila jen pomalu a po celé období do roku 1938 zůstávala především v rovině klasické územní správy zaměřené jednak na lokální záležitosti územního společenství v samosprávě, jednak na rozhodování ve správním řízení ve státní správě. Propojenost rozhodování různých stupňů s výjimkou běžných instančních vztahů nebyla v těchto podmínkách dominantním požadavkem. Tato situace nepředstavovala zásadní rozdíl ve srovnání se stavem věcí v jiných kontinentálních evropských státech, kterým se podařilo zachovat si v meziválečném období demokratickou formu, i když institucionální systémy se ve svém konkrétním vyjádření v závislosti na tradicích třeba i značně lišily.

V letech 1938-1945 byly ze systému územní veřejné správy postupně odstraněny demokratické prvky, po roce 1939 se pak uskutečňovala správa v podmínkách okupace a přizpůsobování válečným potřebám a nedošlo k uplatnění žádného nového konceptu územní správy, který by měl trvalý charakter.

Za uvedených okolností by se zdálo logické, že spolu s právní kontinuitou Československé republiky bude i veřejná správa po druhé světové válce obnovena na principu kontinuity s první republikou. Válka však přivodila značné změny v mezinárodních vztazích, v představách o uspořádání společnosti i ve funkcích správního systému.

Z hlediska mezinárodních vztahů se tehdejší Československo fakticky ocitlo v sovětské sféře vlivu, což mělo klíčový vliv na uplatnění koncepcí prosazovaných komunisty už v období 1944-1948, tedy před úplným převzetím moci komunistickou stranou. Jedním z výrazných projevů této situace bylo nahrazení předválečné státní správy a samosprávy národními výbory podřízenými vládě, i když jejich složení bylo ještě v roce 1946 určeno podle výsledků parlamentních voleb v příslušných obvodech. Národní výbory už byly orgány v podstatě typu sovětů a jakákoliv dualita státní správy a samosprávy tím byla odstraněna.

Systém územní správy se tak rovněž výrazně odchýlil od systémů v západní Evropě. Vývoj po roce 1989 nicméně ukázal, že předválečná konstrukce státní správy a samosprávy pocházející ve svém základním konceptu už z let 1848-49, nezůstala zapomenuta. Územní uspořádání se do roku 1948 v podstatě nezměnilo s výjimkou změn vyvolaných odsunem německého obyvatelstva, jako byl zánik některých obcí, dočasné působení okresních správních komisí¹⁵² v dotčených okresech nebo faktické rušení soudních okresů přenášením působnosti na sousední okresní soudy.

Představy o uspořádání správního systému se v té době nesly v Evropě především ve směru zvýšení demokracie a sociální spravedlnosti a vyrovnání se s důsledky války, což vedlo k lavině vítězství nebo alespoň posílení pozice levicových stran ve volbách, nejen v Československu, ale i v západní Evropě (Itálie, Francie, Velká Británie). Současně se však ukázalo, že sladění uvedených požadavků není jednoduché a možnosti jednotlivých států jsou výrazně limitovány geopolitickými faktory. Ty vedly k převzetí moci komunisty a likvidaci demokracie v zemích sovětského bloku a k odstranění komunistů z vlády ve Francii a Itálii.

¹⁵¹ Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (zrušen zákonem č. 276/2023 Sb.).

¹⁵² Tento institut se objevuje v Dekretu č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory.

Bez ohledu na všechny zmíněné rozdíly však došlo k diskontinuitě veřejné správy v některých záležitostech v celé Evropě. Především překonávání důsledků války a znárodnování v ekonomice (částečně i v některých západních zemích), vedlo k potřebě intenzivnější ingerence veřejné moci do ekonomické sféry a tím posílení kompetence státu a územních samospráv. V zemích sovětského bloku byly tyto procesy samozřejmě ještě mnohem výraznější a přinesly úplnou změnu věcné orientace činnosti územní správy. Současně s tím se podstatně zvýšily požadavky na propojenost rozhodování jednotlivých stupňů, což změnilo způsob fungování orgánů územní správy a požadavky na profesní složení aparátu v celém systému veřejné správy na všech úrovních z hlediska potřeb řízení a plánování i správy jednotlivých věcných oborů. Jako důsledek těchto procesů došlo i k personálnímu nárůstu ve veřejné správě a problém byrokracie se začal objevovat v nové podobě. Nová orientace veřejné správy spolu se zvyšováním stupně monopolizace v soukromé sféře v západních zemích a ještě více při etatizaci v sovětském bloku učinila v celé Evropě z problému administrativní zátěže nikoliv převážně problém veřejné správy a její role v politice jako dosud, ale zásadní otázku fungování celé společnosti.

V oblasti územního uspořádání se nová orientace veřejné správy v evropském měřítku projevila ve dvojím směru, a to integračními procesy na základním stupni a posilováním zejména mezoregionálního stupně, i když spíše postupně a s plnou intenzitou až od sedmdesátých let minulého století. Základem ovšem zůstává zvýšení role veřejné správy v ekonomice a vyšší propojenost jednotlivých stupňů správy.

V období 1948-1989 byly na dnešním území ČR provedeny dvě zásadní reformy územního uspořádání správy. První reforma byla realizována od roku 1949, druhá od roku 1960. První z těchto reforem především umožnila uplatnění mezoregionálního prvku ve správě nahrazením zemského zřízení krajským uspořádáním. Je přitom třeba konstatovat, že kdyby nebylo zejména komplikované národnostní struktury v době přijetí župního zákona bylo by nejspíše zavedeno župní, tedy v podstatě krajské uspořádání i reálně již tehdy. V každém případě v situaci, kdy Slovensko mělo podle Ústavy autonomní postavení, Podkarpatská Rus byla postoupena Sovětskému svazu a Morava a Slezsko byly spojeny do jedné země již od roku 1928, se nejevilo rozdělení pouze na dvě země v porovnání s možností mezoregionální správy jako racionální. Územní jednotky v zásadě odpovídaly geograficky přirozeným regionům, i když některá centra (Jihlava, Karlovy Vary) byla relativně slabší.

Reforma z roku 1960 byla daleko spornější. Vycházela z představ o možném územním řízení ekonomiky, které se však nakonec nerealizovalo. Vytvořila za tím účelem podstatně větší kraje a okresy, které však neodpovídaly přirozeným mezoregionům a mikroregionům a v některých případech byly v tomto směru i bicentrické, což způsobovalo napětí v území.

Pokus o ovlivnění struktury obcí byl méně výrazný a spočíval ve vytvoření střediskových obcí na základě střediskové soustavy osídlení zpracované státním ústavem pro územní plánování Terplan, kde byla rozeznávána střediska osídlení místního významu a střediska osídlení obvodního významu. Střediska osídlení obvodního významu měla blízko přirozeným mikroregionům, zatímco střediskům osídlení místního významu v řadě případů žádný přirozený celek v území reálně neodpovídal. Pokus o vytvoření soustavy střediskových obcí na tomto základě v zásadě selhal, i když se uplatnila i řada dalších důvodů (nekompletní provedení s výjimkou Severomoravského kraje, volba skutečně zřizovaných obcí podle politických podmínek, absence finanční podpory, nemožnost demokratického projednání, absence subobecní samosprávy s kompetencemi).

V letech 1968-1969 se vyskytly pokusy o změnu uspořádání na vyšších stupních včetně obnovení zemského zřízení nebo i vytvoření trojčlenné federace, obrodný proces měl však příliš krátké trvání na to, aby došlo i na podstatné změny územní správy, federace pak v daných podmínkách měla představovat formu řešení národní otázky, s čímž byl návrh na trojčlennou federaci v rozporu.

V Evropě mezitím proběhla řada integračních procesů na obecní úrovni od integrace jen malých obcí až po vytvoření základní samosprávy teprve na mikroregionální úrovni (mj. Německo, Polsko, Rakousko, Švédsko), zejména od sedmdesátých do devadesátých let 20. století).Integrační snahy byly tedy celoevropskou tendencí.

Vcelku lze tedy konstatovat, že vývoj v ČR byl příslušnosti k sovětskému bloku dalekosáhle oddělen od vývoje v západní Evropě a vykazoval mnohem silnější znaky diskontinuity ve srovnání s předválečnými poměry. Především od sedmdesátých let také dochází ke zvyšování decentralizace a uplatnění principu subsidiarity v západní Evropě. V Československu nadále převažovalo centralizované rozhodování s určitými výhradami, které budou rozvedeny při rozboru vývoje decentralizace jako takové. Tato situace byla ještě podtržena obavou z jakýchkoliv změn a tím nucenou stabilizací forem činnosti i územního uspořádání v sedmdesátých a osmdesátých letech, což se projevilo v neprovedení racionální integrace na základním stupni a setrváním na nevhodné reformě z roku 1960, pokud jde o vyšší stupně.

2. Uplatnění evropského kontextu ve vývoji české veřejné správy po roce 1989

V devadesátých letech 20. století a na počátku 21. století prošla česká veřejná správa významnými transformačními a později reformními procesy. Především se změnila funkce veřejné správy jako celku, na ústřední úrovni i v územní rovině, neboť odpadla funkce hospodářského řízení v souvislosti s deetatizací v ekonomické sféře. Podstatně však klesla rovněž ingerence veřejné správy do kulturní sféry a změnily se způsoby politické činnosti i aplikace práva.

Formy realizace správy ani její obsahové zaměření se přes uvedenou změnu nemohly vrátit k předválečným proporcím. Příčinou této skutečnosti byl zejména posun, který mezitím nastal ve funkcích správy a v pojetí jejich uplatňování v evropském a světovém měřítku. Současně tu působila role veřejné správy v transformačních procesech a podpora decentralizace.

Pojetí správy po druhé světové válce v západní kontinentální Evropě bylo výrazně a ve stoupající míře ovlivňováno angloamerickými koncepty správy. To se projevilo hned v několika směrech.

První inovací bylo uplatnění postupů a způsobů hodnocení soukromé správy do jisté míry také ve veřejné správě. To souviselo i s důrazem na efektivnost veřejné správy a na klientské pojetí veřejné správy jako služby v duchu teorie new public managementu. Jiná věc je, že zmíněného důrazu na efektivitu veřejné správy nemohlo být náležitě využito v důsledku jiných faktorů vedoucích k hyperregulaci.

V dalším vývoji se ovšem ukázalo, že specifické rysy veřejné správy nedovolují plnou aplikaci klientského přístupu a mocenský charakter veřejné správy a nezbytnost respektování právních forem neumožňují pružnost a rychlost veřejné správy srovnatelnou se soukromou správou. Tyto vlastnosti vyplývají ze samotné povahy veřejné správy, nikoliv z její struktury, a nelze je proto změnit outsourcingem nebo přímo zákonným svěřením některých kompetencí primárně soukromoprávním subjektům, ačkoliv určitou dobu byly do takového postupu vkládány jisté naděje.

Syntéza klasických kontinentálních přístupů s důrazem na postavení adresáta veřejné správy jako občana a angloamerického klientského přístupu byla nakonec alespoň zčásti nalezena ve fenoménu *good administration*, resp. v širším smyslu *good governance*. Principy dobré správy, resp. dobrého vládnutí se tak staly přinejmenším od devadesátých let 20. století významným měřítkem hodnocení v evropské správní kultuře. Tyto principy byly z velké většiny zakotveny i v zákonech (mnohé z nich již dříve) a specifická role při jejich formulaci a ochraně byla svěřena veřejným ochráncům práv, což platí i pro ČR.

Další prvek, kde se uplatnil angloamerický vliv, se týká organizace veřejné správy. Klasická struktura evropské veřejné správy byla poměrně jednoduchá a spočívala na centrální úrovni v ministerstvech a omezeném počtu jiných ústředních orgánů, které však rovněž byly řízeny vládou. Na územní úrovni zde byl základní samosprávný orgán a jemu odpovědné orgány, případně též orgán státní správy se všeobecnou působností, případně opět jen omezený počet specializovaných orgánů státní správy.

Struktura angloamerické správy byla složitější a zahrnovala na centrální úrovni tzv. nezávislé správní úřady s velmi omezeným, případně i nulovým vztahem k vládě, resp. prezidentské administrativě. Také struktura ústředních vládních úřadů je však pestřejší a jsou tu zřetelné odlišnosti co do názvu, povahy, významu, způsobu vedení a postavení jejich vedoucích.

V oblasti územní samosprávy je možné si všimnout v angloamerické oblasti specializovaných samospráv (např. školské) a také rozsáhlejšího využití dekoncentrovaných orgánů státní správy i na nižších úrovních vzhledem ke zřetelnému oddělení státu a samosprávy a tedy k nutnosti pokrytí všech funkcí státu jeho vlastními orgány.

Důsledná dělba funkcí mezi stát a samosprávu se ovšem v podmínkách ČR neuplatnila, efekty větší komplikovanosti struktury ústřední státní správy však postihly také územní samosprávu, neboť se na ní kompetence nezávislých správních úřadů rovněž vztahují a není pak možné příslušné problémy řešit ve vztahu vlády a samospráv.

Samostatnou kapitolu z hlediska kontinuity správního systému tvoří vztah mezi správou a soudnictvím. Na rozdíl od Polska se v Československu nepodařilo obhájit správní soudnictví jako součást výkonu veřejné moci také v období vlády komunistické strany a tak správní soudnictví muselo být po roce 1989 znovu zřizováno. Nebylo přitom možné navázat plně na předválečnou tradici, protože tehdejší Nejvyšší správní soud byl sice oceňován z hlediska kvality rozhodování, ale byl to jediný správní soud, tím pádem přetížený, což se projevovalo v délce řízení, ale zejména se v důsledku této skutečnosti nemohl stát zřetel k případnému soudnímu přezkoumání běžnou součástí přístupu k rozhodování ve veřejné správě.

Při zřizování správního soudnictví tedy hrála mnohem menší roli než třeba při zřízení obecní samosprávy otázka obnovení, ale spíše tu byl problém vytvoření skutečně účinného a i v rámci soudnictví autonomního systému disponujícího uzavřeným rozhodováním a samostatným procesním kodexem. K tomu došlo v plném rozsahu až v roce 2002¹⁵³.

Správní soudnictví podstatně ovlivnilo fungování územní samosprávy, a to hned několika způsoby. Možnost soudního přezkoumání zvýšila důraz na právní stránku rozhodování a zvýšila ochranu před neadekvátním uplatňováním veřejné moci. Současně však přispěla k větší akcentaci formální stránky rozhodování ve srovnání s věcným obsahem a především je při silné pozici soudů někdy obtížné čelit rozostření hranic mezi funkcemi výkonné moci na straně jedné a soudní moci na straně druhé.

¹⁵³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Význam správního soudnictví je dále podtržen značným obecným zvýšením váhy soudní moci v celoevropském měřítku v rámci dělby moci. Také zde je patrná částečná inspirace angloamerickým systémem. Konečně je role správního soudnictví po vstupu do EU ovlivněna evropským právem a judikaturou Evropského soudního dvora.

Územní samospráva se tedy nejen sama mění, ale ocitá se ve zcela novém institucionálním a právním prostředí ve srovnání nejen s obdobím 1948-1989, ale i s předválečnou dobou. Toto nové prostředí je především důsledkem teoretického, institucionálního, legislativního a aplikačního vývoje, který probíhal v západní Evropě relativně kontinuálně, ale při nutném zrychleném přenesení působí ve střední a východní Evropě včetně ČR jako diskontinuitní proces.

3. Kontinuita a diskontinuita v decentralizaci

Z pohledu postavení územní samosprávy v systému veřejné moci je klíčová otázka decentralizace, dekoncentrace a míry uplatnění principu subsidiarity.

Česká veřejná správa v meziválečné době mohla navázat na z hlediska tehdejších evropských poměrů relativně standardně decentralizovaný systém rakouské veřejné správy, byť i s rozdíly danými zemskými zákony jednotlivých zemí a územním uspořádáním jen váhavě se přizpůsobujícím změnám v sídelní struktuře.

Vývoj v době první republiky byl nejednoznačný. Na jedné straně, a to lze označit jako dominantní prvek, došlo k faktické demokratizaci fungování místních společenství, což našlo též svůj institucionální výraz např. v rozšíření kompetencí obecních zastupitelstev nebo v zavedení okresní samosprávy i v těch zemích, kde dosud nepůsobila nebo měla jen minimální kompetence. Na druhé straně složité národnostní poměry a nejistá mezinárodní situace si vyžadovaly určité garance loajality územních samospráv, jak se projevilo i v zákoně o organizaci politické správy z roku 1927¹⁵⁴. Tyto faktory hrály nepochybně roli i v tom, že nakonec nebyl v českých zemích realizován župní zákon. Ve vztahu přizpůsobení správní struktury urbanizačním procesům představovalo nejvýraznější změnu vytvoření Velké Prahy připojením již předtím sídelně integrovaných obcí v roce 1922¹⁵⁵.

Zmíněný zákon o organizaci politické správy přinesl také spojení Moravy a Slezska do jediné země Moravskoslezské. Především ovšem tento zákon poprvé sjednotil základní úpravu postavení a organizace územní samosprávy v celém Československu.

Je tedy možné konstatovat, že ve vývoji územní samosprávy v první republice převládal v českých zemích kontinuitní prvek, což se týkalo i míry decentralizace. Diskontinuitní prvky se týkaly především prostředí, ve kterém územní samospráva působila, odlišného ideového základu státu a vůbec nového státního útvaru.

Míra decentralizace samozřejmě klesla ve druhé republice spolu s celkovým podstatným snížením demokracie ve státě a stala se iluzorní v podmínkách okupace.

Vývoj po druhé světové válce byl složitý a v oblasti decentralizace od počátku převládal diskontinuitní přístup jak z pohledu rozsahu, tak z pohledu forem. Národní výbory, které nahradily jak předválečnou územní samosprávu, tak všeobecnou státní správu v území, byly podřízeny vládě, takže základ decentralizace byl popřen. To však neznamená, že by se mezi nimi nemohly vyskytovat difference v realizaci vládní politiky a už vůbec to neznamenalo, že by nemohly ovlivňovat reálné poměry výkonu veřejné moci v území.

¹⁵⁴ Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

¹⁵⁵ Zákon č. 114/1920 Sb., kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou.

Po roce 1948 se jejich závislost na centru zvýšila, ale současně nabývaly nových kompetencí, dokonce přechodně i v trestní oblasti. Celkově se kompetence orgánů státní správy v centru i území radikálně zvýšila v důsledku znárodnění (postupně již od roku 1945) a zvýšené ingerence státní moci do všech oblastí života. Faktická realizace těchto kompetencí ovšem závisela v rozhodující míře na orgánech politického řízení na příslušném stupni. Na druhé straně tyto orgány, jejichž hlas měl často velkou váhu i v centru, mohly poskytnout národnímu výboru oporu v případných rozporech s ústřední státní správou.

Situace z hlediska centralizace nebyla tedy v celém období 1948-1989 tak jednoduchá, jak by se mohlo jevit z pouhé obecné charakteristiky centralizovaného direktivního systému. Je však třeba vidět, že tu vystupuje nikoliv pravá decentralizace, ale spíše rozsáhlá dekoncentrace moci podmíněná jednak širokým okruhem kompetencí, jednak vlivem orgánů politického řízení, které měly v některých záležitostech relativně značnou autonomii. Vliv této autonomie na občany však byl dvojznačný. Na jedné straně mohli těžit z určité míry respektování místních a regionálních hledisek, na druhé straně však byli ve zvýšené míře vydáni moci okresních a krajských činitelů komunistické strany. Z tohoto hlediska existovaly i nezanedbatelné rozdíly ve striktnosti politického režimu mezi jednotlivými kraji. Rozhodující tedy bylo, že určité decentralizační prvky, které systém obsahoval, končily na úrovni místních a regionálních politických struktur a nebyly dovedeny až k občanům.

4. Decentralizace a územní uspořádání veřejné správy po roce 1989

V roce 1989 se uvažovalo o ponechání soustavy národních výborů s tím, že by se staly opravdu volené (nikoliv na principu ryze formálních voleb jako dosud) a nezávislé na centrální moci. Nakonec však byla dána přednost obnovení obecní samosprávy víceméně podle vzoru z let 1849-1938, i když s ještě posíleným vyjádřením decentralizačního konceptu. Byla tak vyjádřena kontinuita s obdobím předválečným a diskontinuita s obdobím 1948-89. Ve skutečnosti tato diskontinuita nebyla absolutní. Obecní samosprávě zůstala většina kompetencí, které měly předtím místní národní výbory, i když některé přibýly, zejména spojené s novou samosprávnou povahou, a některé odpadly, především proto, že příslušné záležitosti přestaly být předmětem působení veřejné moci. Také v organizační struktuře by bylo možné vést určité analogie (plénium - zastupitelstvo, rada - rada), volba starosty zastupitelstvem (předsedy národního výboru plénem), význam některých poradních orgánů, členění aparátu apod., samozřejmě ovšem pouze pokud by se odhlédlo od způsobu ustavení a fungování.

V důsledku této diskontinuity v ustavení a fungování a nové samosprávné povahy vyvstaly také konflikty, neboť část funkcionářů samosprávy zpočátku nechápala, že samostatná působnost neznamená absolutní volnost regulace. To se promítlo i do právní oblasti vydáváním obecně závazných vyhlášek rozporných se zákony a dokonce i Ústavou nebo častěji Listinou základních práv a svobod, které pak byly v dalším vývoji rušené Ústavním soudem ČR. Ústava ovšem i naopak chránila samosprávu nejen výslovným zakotvením jejího postavení v čl. 8 a v hlavě VII, ale i institutem ústavní stížnosti (čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR). Ačkoliv namísto původního zákona o obcích z roku 1990¹⁵⁶ byl přijat nový zákon v roce 2000¹⁵⁷ a oba tyto zákony byly vícekrát novelizovány, nedotkly se změny jejich podstaty a právní úpravu postavení obcí v ČR lze označit za výrazně kontinuální.

¹⁵⁶ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.

¹⁵⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Míra kontinuity postavení obcí ovšem vyvolává otázku, zda právní úprava opravdu odpovídá i na změny, které v průběhu její existence nastaly. Je to jednak otázka vertikálního propojení rozhodování, což nevyžaduje nutně hierarchické vztahy, jednak schopnosti obcí vykonávat určité vzácnější nebo složitější kompetence a v této souvislosti otázka regulace spolupráce a spojování obcí.

Na mikroregionální úrovni, kterou v ČR reprezentovaly okresy, byl uplatněn zcela odlišný způsob organizace, a to výkon pouze státní správy nově zřízenými okresními úřady místo okresních národních výborů. Tyto úřady měly působit podle původních představ maximálně 2 roky. Pro toto řešení existovaly dva základní důvody.

Prvním důvodem bylo zajistit určitou kontinuitu správy zkušenými úředníky z okresních a případně krajských národních výborů v době, kdy noví představitelé obcí ještě často neměli žádné zkušenosti ani odpovídající znalosti ze správy.

Druhý důvod spočíval v tom, že jednak nebylo jasné, zda by měla být zřízena samospráva také na okresní úrovni, jednak se uvažovalo o změně nevyhovujícího územního uspořádání z roku 1960.

Na okresní úrovni bylo dále zřízeno okresní shromáždění, které mělo reprezentovat samosprávný prvek a skládalo se ze zástupců obcí podle stanoveného klíče. Kompetence tohoto shromáždění, rozhodování o rozdělení dotací státu mezi jednotlivé obce v okrese, byla určena tak sporně, že vedla k četným konfliktům a nakonec zániku této instituce.

Okresní úřady nakonec vydržely 12 let a byly zrušeny až v roce 2002. Příčinou zrušení se stala výrazná kritika územního uspořádání okresů a skutečnost, že se jevily v systému založeném na spojeném modelu výkonu veřejné správy jako cizorodý prvek.

Původní ponechání okresní státní správy bylo snahou o dvojí kontinuitu, jednak kontinuitu s dosavadním výkonem státní správy na okresních národních výborech, ale také o kontinuitu s předválečnou správou, kdy na okresní úrovni bylo těžiště vždy ve výkonu státní správy a samospráva spíše ustupovala do pozadí.

Obě tyto výhody nakonec přebilo nevyhovující prostorové uspořádání. V této souvislosti zastánci okresů jako jednotek i okresních úřadů často uváděli, že okresní zřízení má v českých zemích kontinuitu již od let 1848-49, která je takto narušena. Z prostorového hlediska však počtu a struktury původních okresů z celého období až do roku 1960 mnohem více odpovídají správní obvody obcí s rozšířenou působností a naopak diskontinuitu a anomálii ve vývoji představují okresy z roku 1960. Okresů bylo 151 v roce 1948, 178 v letech 1949-1960, 75 po roce 1960. Obcí s rozšířenou působností je 205, přičemž původně jich vláda navrhovala 192. Na obce s rozšířenou působností zřízené v roce 2002 přešla od 1.1.2003 většina výkonu agend okresních úřadů.

Submikroregionální úroveň představují zatím v ČR obce s pověřeným obecním úřadem zřízené v roce 1990 původně v počtu 378, dnes je jich 388. Rozsah jejich kompetencí je od počátku poměrně nízký, což se ještě zvýraznilo po odnětí agendy živnostenských úřadů. Na rozdíl od obcí s rozšířenou působností nebyly vytvářeny podle ucelené koncepce a odborných analýz, nýbrž zejména podle návrhů jednotlivých okresních úřadů, které ale přistoupily k této věci dost rozdílně, takže jejich síť není rovnoměrná a na jejich určení se podílely i dílčí politické vlivy. Navíc po zřízení obcí s rozšířenou působností je počet obcí v obou těchto kategoriích příliš blízký.

Otázka kontinuity a diskontinuity byla nejobtížnější na mezoregionální a případně až makroregionální úrovni. Rozpaky nad cílovým řešením a snaha ukázat určitou diskontinuitu v organizaci vyšších úrovní územní správy vedly ke zrušení krajských národních výborů bez náhrady a převedení jejich nezbytných kompetencí jednak na okresní úřady, jednak na ministerstva.

Možností dalšího řešení bylo několik. Zcela diskontinuitní způsob by spočíval ve vytvoření pouze jednoúrovňové samosprávy doplněné státní správou v podobě okresních úřadů bez jakékoliv všeobecné správy na mezoregionální úrovni. Takové řešení by bylo v evropských poměrech neobvyklé a, jak se pak ukázalo, alespoň nějaká správní struktura se všeobecnou působností je ve státě velikosti ČR potřebná, jinak dochází k vytváření řady vzájemně obtížně koordinovatelných specializovaných orgánů a detašovaných pracovišť ústředních orgánů v území. V letech 1993-1997 se takový stav opravdu prosadil a vláda nespíchala s jeho změnou, ostatně nenarušoval její bezkonkurenční postavení v systému veřejné správy. Nicméně se stávalo stále zřejmější, že mezoregionální správa, se kterou se do roku 1992 počítalo, bude vhodná jak ze zmíněného důvodu koordinace správy, tak z důvodu uplatnění principu subsidiarity sledovaného i v souvislosti s úsilím o vstup do EU.

V letech 1990-1992 se intenzivně uvažovalo s variantou zemského zřízení a i když tato varianta měla spíše převahu nad variantou krajskou, definitivně do roku 1992 rozhodnuto nebylo. Rozpad federace vyvolal poté v ČR nepříznivou atmosféru k dělení na větší celky a od zemské varianty se upustilo. Zemská varianta by představovala kontinuitu s uspořádáním v letech 1868-1948, je však třeba přihlídnout k tomu, že již za první republiky se krajská varianta nakonec neprosadila především kvůli komplikované národnostní struktuře. Smysluplnost zemského zřízení byla ohrožena již rozpadem Rakousko - Uherska.

Zbývaly tedy dvě krajské varianty, první s kontinuitou na krajské uspořádání z roku 1960, přičemž tyto kraje jako takové nadále existovaly i po zrušení krajských národních výborů, stačilo tedy v nich zavést krajskou samosprávu. Tyto kraje však byly stejně umělé jako okresy z roku 1960, neodpovídaly geograficky přirozeným mezoregionům a uspokojovaly z politického hlediska jen část zájemců o krajský statut. Z těchto důvodů nakonec zvítězila varianta 14 krajů založená na zásadní kontinuitě s uspořádáním z let 1949-1960, které ovšem bylo v základních rysech připravováno již před rokem 1948. Po dlouhých diskusích byla nakonec organizace krajské správy založena na uplatnění spojeného modelu.

Ještě po zrušení okresních úřadů se stoupenci okresního členění snažili zachovat zákon o územním členění státu z roku 1960 s tím, že vlastně existuje samosprávné členění na obce a samosprávné kraje a vedle toho členění státu na okresy a kraje, které některé orgány státu stále využívají k vymezení své působnosti. Tento dualismus odstranil až nový zákon o územně správním členění státu z roku 2020¹⁵⁸, který zrušil zákon o územním členění státu z roku 1960 a spolu s tím i staré kraje z téhož roku, přičemž státní orgány již dříve přešly na jiný způsob vymezení své územní působnosti. Nový zákon současně vytvořil skladebnost mezi správními obvody obcí s rozšířenou působností a okresy, čímž umožnil základní členění státu na správní obvody obcí s rozšířenou působností a kraje ve smyslu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků z roku 1997¹⁵⁹. Okresy zůstaly zákonnými jednotkami, ale už jen odvozenými od správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Z hlediska vývoje územního uspořádání lze tedy konstatovat prakticky plnou kontinuitu obcí v celém vývoji při převládajícím mírném poklesu do sedmdesátých let minulého století. Z tohoto pravidla se vyčleňuje zánik některých obcí v pohraničí v období krátce po roce 1945 v souvislosti s odsunem německého obyvatelstva. Ani tento zánik však nezpůsobil podstatný pokles celkového počtu. To se stalo teprve v souvislosti se snahou o vytvoření soustavy střediskových obcí, většina těchto sloučených obcí se

¹⁵⁸ Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

¹⁵⁹ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

však po roce 1990 opět oddělila. V současné době se počet obcí stále pohybuje kolem 6250, přičemž každý rok se mění o několik jednotek.

Na mikroregionální úrovni lze vidět značnou územní kontinuitu správních obvodů obcí s rozšířenou působností s okresy do roku 1960, na mezoregionální úrovni kontinuitu současných krajů s kraji z let 1949-1960.

5. Vývojové tendence a současné problémy české územní správy v evropském kontextu

Pro vývoj územní veřejné správy v evropském měřítku byla po roce 1945 charakteristická decentralizace doprovázená úsilím o vytváření takových správních struktur především na základní úrovni, které by byly schopné zvýšené kompetence vyplývající z decentralizačních procesů zvládnout. Formy decentralizace jsou ovšem rozdílné, neboť jednotlivé správní systémy evropských států se z pohledu uplatnění různých modelů veřejné správy, tradic, původního rozsahu decentralizace i územního uspořádání správy zřetelně od sebe odlišují.

Ve vztahu k právnímu vyjádření se decentralizační charakter vývoje evropské územní správy nejvýrazněji projevil v Evropské chartě místní samosprávy. Tato charta je pečlivě vyváženým dokumentem, který lze chápat současně jako určité minimum očekávané od signatářů z hlediska postavení samosprávy a současně maximum z hlediska vymezení takových znaků, na kterých se státy s různými správními systémy a tradicemi mohou ještě shodnout. Kromě toho lze specifika jednotlivých států postihnout i v možnosti uplatnit výjimky z jednotlivých ustanovení. ČR si při podpisu uvedené charty v roce 1999 vyžádala 6 výjimek. Na povahu dosažené shody jako maximálně možné nepřímo upozornilo také jednání o Evropské chartě regionální samosprávy, k jejímuž přijetí nedošlo, neboť se ukázalo, že k pravidlům stanoveným Evropskou chartou místní samosprávy už je možno dodat jen velmi málo toho, co by bylo obecně přijatelné.

Český vývoj, jak bylo ukázáno v předcházejícím textu, byl zejména v důsledku změn ve společenském zřízení komplikovanější, nicméně po roce 1989 v něm také jednoznačně převládly decentralizační tendence. V současné době je ČR v důsledku rychlého vývoje zejména v devadesátých letech minulého století téměř na limitech decentralizace. Jediné větší rezervy lze ještě vidět ve velkém rozsahu přenesené působnosti samosprávy, kde by byl v některých případech možný přesun do samostatné působnosti za předpokladu výslovné formulace a většího využití kategorie povinných úkolů samosprávy. K větší efektivnosti decentralizace by pomohla také výraznější spolupráce mezi krajskými organizovanými aktivitami, např. ve veřejné dopravě.

Větší problém nastává s malou velikostí obcí jako základních jednotek pro výkon veřejné správy. Tento problém je zčásti vysvětlitelný sídelní strukturou spočívající ve velkém množství malých sídel při často nejednoznačných poměrech přitažlivosti mezi venkovskými sídly různé velikosti. Zřetelně atraktivní je pak až nejbližší město. V evropském srovnání je však česká situace ve velikosti obcí výjimkou, která má určitou analogii pouze na Slovensku a ve Francii a i tam spíše o něco slabší.

Malá velikost obcí nebyla překážkou racionálního výkonu správy v podmínkách, kdy úkoly základního stupně byly relativně jednoduché a propojenost s funkcemi vyšších stupňů relativně nízká. Po druhé světové válce se však zvýšil rozsah funkcí správy. Přibýly nové obory správy náročné i na základní úrovni na odborný pohled a koordinaci s vyšší samosprávou nebo orgány státu, jako je tomu např. ve věcech regionálního rozvoje nebo životního prostředí, ale také rozhodování v tradičních agendách se stává stále náročnější. Někdy je obtížné se vůbec orientovat ve skutečném rozsahu kompetencí,

především u méně frekventovaných agend. To všechno vyžaduje nalezení účinnějších forem spolupráce obcí a otevření otázky integračních procesů. Nyní rozvíjená společenství obcí jsou svou povahou a rozsahem v tomto smyslu spíše jen symbolickým prvkem. V evropském srovnání je zřetelné, že některé státy mají základní obce velikostně na úrovni našich správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem nebo i obcí s rozšířenou působností (např. Švédsko), ale i v ostatních případech jsou obce obvykle několikrát větší než ČR (téměř 3x v případě Rakouska, 5x v případě Německa, dokonce 10x v případě Polska atd.).

Dalším problémem je absence subobecní samosprávy. Osadní výbory podle současného zákona o obcích nemohou tuto roli sehrávat, když jsou volené zastupitelstvem celé obce, jejich zřízení není povinné, rozsah řešených záležitostí a relevance jejich vyjádření opět závisí čistě na obci. Zákonně zajištěná a funkční subobecní samospráva by mohla vést k příznivějšímu vztahu vůči spojování obcí zejména v malých sídlech.

Submikroregionální úroveň by byla velmi vhodná pro základní stupeň samosprávy i státní správy v některých případech a mohla by převzít i funkce pověřených obecních úřadů. Její uplatnění by bylo vhodné spojit se zvýšením počtu jednotek tak, aby se smysluplně odlišovala od úrovně obcí s rozšířenou působností, asi na 500-600 podle geografických analýz MV.

Úroveň obcí s rozšířenou působností je nejméně problémová, centra i rozsah kompetencí jsou vymezeny poměrně zdařile, lze uvažovat o menší redukci počtu v případě slabých center, ale lépe by zřejmě bylo v této fázi ponechat jejich systému stabilitu.

Okresní úroveň se stává spíše standardním případem specializovaného správního obvodu a postrádá smysl umísťovat na ni nové úřady nebo kompetence, spíše je třeba počítat s tím, že pro některé specializované orgány a územní pobočky budou vhodné obvody několika okresů.

Krajská úroveň se přes některé výhrady k jednotlivým centrům jeví jako stabilní a bylo by ji obtížné funkčně nahradit.

Územní veřejnou správu ovlivňují rovněž některé obecné procesy ve správním systému jako celku. Pro ČR je důležité, že většina těchto procesů působí nyní již analogicky v českém a evropském rozměru. Některé z nich působí i na míru decentralizace. Limitů decentralizace nebylo dosaženo jen v ČR, ale již řádově 15-20 let nelze v tomto směru pozorovat relevantní posun ani v jiných evropských státech, zejména pokud již fungovaly ve spojeném modelu výkonu veřejné správy. Jednou z příčin této situace je nepochybně nárůst krizových situací různého druhu, ať už souvisejí s vývojem mezinárodních vztahů, systémovými otázkami životního prostředí, epidemiologickými jevy nebo migračními procesy. Pro všechny druhy krizových situací je charakteristická zvýšená role centrální vlády a faktické oslabení role samospráv nebo jejich autonomie. K překonání tohoto stavu je nutná intenzivnější koordinace mezi státem a samosprávou, která např. v době covidové krize fungovala jen omezeně.

Podstatným problémem celé společnosti je růst byrokracie a administrativní náročnosti, který vyplývá zejména z hyperregulace. Tato regulace přitom často nedosahuje svých cílů (např. zvýšení kvality vzdělávacího procesu, podpory inovací, objektivního přidělování veřejných zakázek apod.), ale přitom omezuje lidskou aktivitu, zbavuje jí jejího skutečného smyslu a přehlcuje systém tak, že nezbývá prostor pro racionální věcné, řídicí ani kontrolní procesy, lze tedy konstatovat neefektivní hypertrofii regulace. Podle povahy věci je územní samospráva často v konkrétním případě subjektem nebo objektem takové hypertrofie regulace. Situaci přitom nelze řešit personální redukcí, protože ta vede bez snížení administrativní náročnosti jen ke zhoršení stavu.

Zvyšování administrativní náročnosti je často podporováno formalizací a virtualizací správy. V prvním případě se při rozhodování používá formálních kritérií, např. splnění určitých ukazatelů, namísto obsahového hodnocení, ve druhém případě probíhají správní procesy pouze uvnitř správního systému bez jakéhokoli relevantního vnějšího výstupu. K formalizaci přispívá někdy jednostranný důraz na formálně právní aspekty procesů. Uvedeným problémům lze čelit jen důrazem na obsahovou stránku rozhodování a na smysl a podstatu určité činnosti.

Současně dochází k paradoxnímu jevu, kdy jindy formálně jednající struktura zcela rezignuje na jakékoliv fungování běžných správních orgánů v určitých lokalitách, ve kterých pak funkci těchto orgánů fakticky vykonávají struktury paralelní správy. Tento jev je zatím mnohem větším problémem v evropském rozměru, nicméně je nutné věnovat pozornost jeho prevenci a identifikaci, protože může zcela znemožnit normální činnost územní samosprávy a výše zmiňované postuláty se snadno mohou stát pouhou teorií.

Všechny uvedené problémy vyžadují reformní zásahy do veřejné správy, ať již se týkají institucionálních otázek nebo zamezení nebo alespoň limitování neefektivní hypertrofie regulace. Je však nutné konstatovat, že k poslední skutečné reformě územní veřejné správy došlo v ČR v letech 1997-2003 a od té doby jsou jakékoliv reformní kroky odsouvány. Situace v ústřední správě byla až dosud pokud možno ještě horší a dochází naopak ke stálému růstu neefektivní hypertrofie regulace, kdy se často lze jen obtížně dopátrat skutečného smyslu realizovaných procesů. Za těchto okolností ovšem může ústřední správa jen obtížně efektivně pomoci územní samosprávě v překonávání jejích problémů a dochází k nucené decentralizaci, kdy se územní samospráva musí spolehnout jen sama na sebe. Totéž však platí pro vztahy mezi kraji a obcemi.

Za obsahovou reformu se někdy pokládá digitalizace a uplatňování AI. Tady však jde o reformu používaných postupů, nikoliv vlastního obsahu a není automaticky zaručena její úspěšnost, jak ukazuje např. nezdařená digitalizace stavebního řízení v ČR. Klíčové je zde propojení informatiky, věcné analýzy a právních procesů.

Konečně se často vkládají značné naděje do využití umělé inteligence. AI může skutečně relevantně snížit administrativní zátěž a tím vytvořit příznivější podmínky pro rozhodovací procesy, avšak nemůže sama odstranit podstatu neefektivní hypertrofie regulace ani realizovat obsahovou reformu. Kromě toho je při jejím použití třeba brát v úvahu roli, kterou hraje pro AI frekvenční analýza, která vede obvykle k preferenci standardních řešení a také skutečnost, že zatím AI nahradí nejsnadněji úředníky zabývající se standardním řešením a snadněji nahradí analytickou než syntetickou činnost, což by měly mít na zřeteli instituce zabývající se přípravou kvalifikovaných odborníků pro veřejnou správu.

Literature:

Hledíková, Z. – Janák, J. – Dobeš, J.: Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Online. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1. Dostupné z: <http://krameriusndk.nkp.cz/search/handle/uuid:e8c93490-b7b6-11e6-88f6-005056827e52>. [cit. 2026-01-20].

Kuhlmann, S. – Wollmann, H.: Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. 2nd Edition. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing. 431 s. ISBN 978-1-78643-672-6.

Matula, M.: Proměny funkce veřejné správy. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. 217 s. ISBN 978-80-261-0686-9.

MINISTERSTVO VNITRA. Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy. Online. Praha, 2023. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09OA%3d%3d>. [cit. 2025-02-01].

Nástin koncepce reformy veřejné správy, MV 1999 (zpracovali Y. Strecková a M. Matula).

OECD. Přehled o stavu veřejné správy. Česká republika. Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě. Online. OECD, 2023. ISBN 978-92-64-72575-1. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/clanek/hodnoceni-vykonu-verejne-spravy-v-cr-a-doporuceni-pro-budouci-strategicky-rozvoj.aspx>. [cit. 2025-03-13].

Author's contact details:

JUDr. Miloš Matula, CSc.
Faculty of Economics, University of Economics
Czech Republic
E-mail: losmatula@seznam.cz

MOŽNOSTI ROZŠIROVANIA PRÍJMOVEJ ZÁKLADNE SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU¹⁶⁰

POSSIBILITIES FOR EXPANDING THE REVENUE BASE OF LOCAL GOVERNMENTS IN SLOVAKIA

Erika Neubauerová, Tomáš Černěňko

Kľúčové slová: rozpočtová klasifikácia – daňové príjmy – nedaňové príjmy – granty a transfery – daňová právomoc – miestne dane – podielové dane – dane za špecifické služby – miestne poplatky – vertikálna fiškálna medzera

Key words: budget classification – tax revenues – non-tax revenues – grants and transfers – tax competence – local taxes – shared taxes – taxes for specific services – local fees – vertical fiscal gap

Anotácia: Pozícia územnej samosprávy v systéme verejnej správy je stále aktuálnou témou. Vyplýva to z toho, že práve jednotky územnej samosprávy na najnižšej úrovni vedia najlepšie reagovať na potreby obyvateľov na svojom území. Na druhej strane, na realizáciu verejného záujmu potrebujú finančné prostriedky, ktorých objem nemusí byť postačujúci. Aj preto sa stále diskutuje o vhodnom daňovom mixe či o správnom nastavení daňovej základne miestnych daní. Zámerom referátu je zhodnotiť aktuálny stav a perspektívy vývoja príjmovej základne samospráv s osobitným akcentom na miestne dane.

Annotation: The position of local government in the public administration system is still a hot topic. The reason for this is that local government units at the lowest level are best placed to respond to the needs of residents in their area. On the other hand, they need financial resources to implement the public interest, and the quantity of these resources may not be sufficient. This is one of the reasons why there is ongoing discussion about the appropriate tax mix and the correct setting of the tax base for local taxes. The aim of this paper is to review the current status and perspectives for the development of the revenue base of local governments, with a particular focus on local taxes.

1. Vybrané teoretické východiská

Problematika optimálneho systému financovania samospráv je dlhodobo diskutovanou témou prakticky vo všetkých vyspelých demokratických krajinách. Existuje nespočetné množstvo domácich aj zahraničných publikácií, ktoré obsahujú definície pojmov a procesov, ktoré s touto oblasťou súvisia. V nadväznosti na zameranie tohto referátu považujeme za vhodné opierať sa najmä o základné teoretické koncepty

¹⁶⁰ Tento referát je výstupom z projektu APVV-22-0482 „Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov“.

prezentované zakladateľmi teórie fiškálneho federalizmu, ktorými sú Ch. Tiebout¹⁶¹, R. A. Musgrave¹⁶² a W. E. Oates¹⁶³, ktorí v rámci verejných financií v zásade rozpracovali myšlienku, že miestne vlády majú (za určitých podmienok) schopnosť efektívnejšie zabezpečovať statky a poskytovať služby pre obyvateľov na svojom území. To, čím je fiškálny federalizmus pre federatívne štáty, je pre unitárne štáty fiškálna decentralizácia.

Fiškálna decentralizácia je označovaná ako proces presúvania právomocí a zodpovednosti za rozhodnutia vo verejnom sektore z ústrednej vlády na nižšie vládne úrovne. V rámci teórie fiškálnej decentralizácie možno identifikovať dva základné druhy fiškálnej decentralizácie, a to decentralizáciu príjmov a decentralizáciu výdavkov. V kontexte decentralizácie príjmov majú nižšie úrovne vlády právomoc na výber daní a poplatkov. Decentralizácia príjmov zahŕňa aj právo na prijímanie transferov od centrálnej vlády. Naopak, decentralizácia výdavkov znamená, že nižšie úrovne vlády majú zodpovednosť za výdavky, vrátane poskytovania verejných statkov a služieb.¹⁶⁴ Netreba zabúdať, že v podmienkach slovenského právneho systému nie je fiškálna decentralizácia len ekonomický koncept efektívnosti, ale vytvára predpoklady pre realizáciu ústavného práva samosprávy na *finančnú nezávislosť* (čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky).

Hlavným argumentom v prospech fiškálnej decentralizácie je teda jej potenciál zvýšiť efektívnosť. Efektívnosť sa zvyšuje, ak verejné výdavky na nižšej ako národnej úrovni môžu viesť k zvýšeniu individuálneho blahobytu. Samosprávy vo všeobecnosti lepšie reagujú na potreby a preferencie obyvateľov, pretože disponujú lepšou informovanosťou o preferenciách obyvateľov na danom území. Táto informačná výhoda umožňuje miestnym samosprávam poskytovať statky a služby, ktoré lepšie zohľadňujú tieto preferencie. Lepšie prispôsobenie sa preferenciám jednotlivcov a zvýšenie ich blahobytu môžu sekundárne ovplyvniť pracovné úsilie, úspory a investície, čo môže pozitívne vplývať na hospodársky rast. Úroveň a kombinácia verejných výdavkov, ktoré maximalizujú blahobyt miestnych občanov, však nemusia nevyhnutne maximalizovať meraný hospodársky rast v čase.¹⁶⁵

Spoločnou charakteristikou viacúrovňových (t. j. decentralizovaných) fiškálnych systémov je, že centrálna vládna úroveň má v porovnaní s nižšími vládnymi úrovňami spravidla prístup k väčšiemu objemu zdrojov, zatiaľ čo nižšie vládne úrovne majú v porovnaní s centrálnou vládou úroveň relatívne rozsiahlejšiu výdavkovú zodpovednosť. Inými slovami, decentralizácia zodpovednosti za verejné výdavky nemusí zákonite ísť ruka v ruke s primeranou decentralizáciou príjmov. Výpadok príjmov vyplývajúci z tohto nesúladu medzi príjmami a potrebami výdavkov je definovaný pojmom *vertikálna fiškálna medzera*. Ak vlastné príjmy miestnych samospráv nepostačujú na financovanie výdavkov spojených s prenesenými kompetenciami, na

¹⁶¹ Charles Tiebout (1924-1968), americký ekonóm a geograf, spájaný najmä s konceptom „hlasovania nohami“; najcitovanejšie dielo „A Pure Theory of Local Expenditures = Čistá teória miestnych verejných výdavkov“ (1956).

¹⁶² Richard Abel Musgrave (1910-2007), americký ekonóm nemeckého pôvodu, najcitovanejšie dielo „Theory of Public Finance = Teória verejných financií“ (1959).

¹⁶³ Wallace. E. Oates (1937 – 2015), americký ekonóm, najznámejšie dielo „Fiscal Federalism = Fiškálny federalizmus“ (1972).

¹⁶⁴ Belajová, A. – Majorošová, M. (2010): Vplyv fiškálnej decentralizácie na zvyšovanie príjmov obcí. In: Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: komunálna reforma, spravovanie a manažovanie, trendy vo verejnom živote, regionálny rozvoj. Bratislava 25. novembra 2010, s. 50-59. ISBN 978-80-970495-4-6.

¹⁶⁵ Bodman, P. – Ford, K. (2006): Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD. Macroeconomics Research Group. University of Queensland. Brisbane, St. Lucia Discussion Papers No. 7. Dostupné na: <http://www.uq.edu.au/economics/mrg/0706.pdf>.

vyplnenie fiškálnej medzery sú potrebné medzivládne transfery.¹⁶⁶ Dôležitým cieľom medzivládnych transferov je teda korekcia nepriaznivých účinkov spôsobených decentralizáciou a zabezpečenie rovnakých finančných zdrojov vo všetkých regiónoch. Príjmový efekt transferov má funkciu vyrovnávania rozdielov v príjmoch na nižších úrovniach verejnej správy.¹⁶⁷ Pojem vertikálna fiškálna medzera sa často zamieňa s vertikálnou fiškálnou nerovnováhou. Vertikálna fiškálna nerovnováha vzniká vtedy, keď sa vertikálna fiškálna medzera primerane nerieši prerozdelením zodpovedností alebo fiškálnymi transfermi, prípadne inými prostriedkami.¹⁶⁸ V kontexte uvedeného budeme preto v tomto príspevku venovať pozornosť príjmovej stránke rozpočtov samospráv.

2. Legislatívne zázemie miestnych daní a poplatkov

Systém usporiadania subjektov verejnej správy a fiškálnych vzťahov medzi týmito subjektmi má v každej krajine svoje špecifiká. Vychádza z uplatňovaného systému rozdelenia verejnej moci (štátne zriadenie, územno-správne usporiadanie atď.), z geografických, ale aj demografických východísk, z historického, politického, ekonomického, kultúrneho či sociálneho zázemia danej krajiny. Aj preto je možné využiť pri koncipovaní fiškálneho systému v konkrétnom štáte len určité rámcové odporúčania – v európskom priestore reprezentované napr. Európskou chartou miestnej samosprávy¹⁶⁹ a pri prijímaní zodpovedajúcej legislatívy sa riadiť národnými špecifikami.

Fiškálna decentralizácia na Slovensku bola naštartovaná v roku 2005. Predchádzali jej zmena územno-správneho členenia, ako aj proces postupného prenosu kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu. Čo sa týka finančného systému samospráv, od roku 2005 prešiel viacerými zmenami. V tomto príspevku by sme sa radi zamerali na aktuálny systém miestnych daní a poplatkov, pričom pozornosť upriamime najmä na existujúce možnosti zvyšovania príjmovej základne samospráv v kontexte aktuálnej legislatívnej úpravy. Naznačíme tiež možnosti rozširovania príjmovej základne samospráv v podmienkach Slovenskej republiky.

V prvom rade je potrebné si uvedomiť, z čoho pozostáva príjmová základňa miestnych samospráv. Podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie¹⁷⁰

¹⁶⁶ Kitchen, H. – McMillan, M. – Shah, A. (2019): Local Public Finance and Economics: An International perspective. s. 62. ISBN 978-3-030-21985-7.

¹⁶⁷ Tianyu, L. – Tongwei, D. (2021): Vertical fiscal imbalance, transfer payments, and fiscal sustainability of local governments in China. International Review of Economics & Finance, s. 392-404. DOI: 10.1016/j.iref.2021.03.019.

¹⁶⁸ Shah, A. (2006): A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, vyd. 44, č. 2, s. 147. DOI: <https://doi.org/10.55444/2451.7321.2006.v44.n2.4088>

¹⁶⁹ Európska charta miestnej samosprávy (ECHMS) je medzinárodný dokument, ktorý obsahuje princípy miestnych samospráv, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického systému. Okrem iného pojednáva aj o rámcových pravidlách týkajúcich sa finančných zdrojov miestnych orgánov, a to v článku 9. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.

¹⁷⁰ Úplné znenie opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení opatrenia z 28. marca 2006 č. MF/008978/2006-421, opatrenia z 23. apríla 2008 č. MF/009212/2008-421, opatrenia z 20. mája 2010 č. MF/011928/2010-421, opatrenia z 18. augusta 2010 č. MF/021218/2010-421, opatrenia z 29. októbra 2010 č. MF/025825/2010-421, opatrenia z 20. februára 2012 č. MF/010211/2012-421, opatrenia zo 4. decembra 2013 č. MF/23213/2013-421, opatrenia z 12. novembra 2014 č. MF/19698/2014-421, opatrenia zo 16. septembra 2015 č. MF/017458/2015-421, opatrenia zo 16. marca 2016 č. MF/009798/2016-421, opatrenia z 18. mája 2016 č. MF/013944/2016-421, opatrenia zo 7. decembra 2016 č. MF/019194/2016-421, opatrenia z 26. apríla 2017 č. MF/008740/2017-421, opatrenia zo 17. októbra 2018 č. MF/013593/2018-421, opatrenia z 2. decembra

rozoznávame daňové príjmy, nedaňové príjmy a granty a transfery. K daňovým príjmom zaradujeme najmä výnos dane z príjmov poukázaný územnej samospráve, majetkové dane (daň z nehnuteľností) a dane za tovary a služby. K nedaňovým príjmom patria príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku, administratívne poplatky a iné poplatky a platby, úroky z tuzemských a zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vkladov, prípadne iné nedaňové príjmy (napr. odvody z hazardných a iných podobných hier). Granty a transfery sa môžu uskutočňovať v rámci sektora verejnej správy (napr. zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy), ale aj mimo tohto sektora. Z hľadiska zamerania tohto referátu, teda z pohľadu možnosti rozširovania, resp. ovplyvňovania príjmovej základne samotnou samosprávnou jednotkou (obcou, mestom), spomenieme v príspevku najmä:

- daň z príjmov fyzickej osoby, ktorá je tzv. podielovou daňou (výnos dane z príjmov poukázaný územnej samospráve), pričom relevantnou legislatívnou úpravou nie je len samotný zákon *o dani z príjmov*¹⁷¹, ale aj zákon č. 564/2004 Z. z. *o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve* a o zmene a doplnení niektorých zákonov a nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. *o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve*;
- daň z nehnuteľností, ktorá zahŕňa daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov;
- dane za špecifické služby (typické miestne dane – daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva a pod., ale táto kategória zahŕňa tiež poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady¹⁷², ako aj poplatok za rozvoj¹⁷³);
- vybrané nedaňové príjmy (napr. správne poplatky,¹⁷⁴ poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb, odvody z hazardných hier a iných podobných hier).

3. Čo môže a čo nemôže samospráva urobiť v súvislosti so svojou príjmovou základňou

Najvýznamnejším daňovým príjmom miestnej samosprávy je podiel na centrálne vyberanej dani – na dani z príjmov fyzickej osoby. V praktickej rovine tvorí až 73 % výnosu daňových príjmov samospráv. Daň z nehnuteľností sa na celkových daňových príjmoch podieľa zhruba vo výške 17 % a ostatné miestne dane (dane za špecifické služby) približne vo výške 10 %. Dokumentujeme to v nasledujúcej tabuľke.

2020 č. MF/017854/2020- 421, opatrenia z 9. júna 2021 č. MF/005799/2021-421, opatrenia zo 4. decembra 2024 č. MF/011100/2024-42 a opatrenia z 3. novembra 2025 č. MF/013361/2025-414.

¹⁷¹ Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

¹⁷² Daň z nehnuteľností, dane za špecifické služby, ako aj miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sú upravené zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

¹⁷³ Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁷⁴ Zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Tabuľka 1

Daňové príjmy samospráv

Druh príjmu	Absolútna hodnota v eur	v %
daň z príjmov FO	2 656 692 727	73,15
daň z nehnuteľností	618 717 193	17,04
dane za špecifické služby	354 744 051	9,77
ostatné daňové príjmy ¹⁷⁵	1 392 443	0,04
SPOLU	3 631 546 414	100,00

Zdroj: MF SR, Bilancia príjmov a výdavkov obcí a ich rozpočtových organizácií k 31.12.2024. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/17/Tab_1_bilancia_obce.pdf

Čo sa týka dane z príjmov, napriek tomu, že je pre rozpočty samospráv najvýnosnejším daňovým príjmom, jej výšku samospráva nemá možnosť ovplyvniť. Táto daň však plní významnú úlohu nástroja vyrovnávania miestnych a regionálnych disparít a aj preto sú často prerozdeľovacie kritériá, ale aj výška podielu samospráv na jej výnose, predmetom diskusií či politického vyjednávania medzi centrálnou vládou úrovňou a zástupcami samospráv.

Samospráva však môže významnou mierou už v súčasnosti ovplyvniť príjmy z majetkových daní a z daní za špecifické služby (ostatné miestne dane). Príslušná legislatíva totiž umožňuje samospráve prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení zohľadniť špecifiká spravovaného územia či vybrané daňové náležitosti (detailnejšie rozlíšenie daňového subjektu, predmetu dane, daňových úľav, úpravu daňových sadzieb, atď.). Napríklad, samospráva má možnosť zvýšiť alebo znížiť ročnú sadzbu dane všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo v jednotlivom katastrálnom území.¹⁷⁶ V ostatnom období sa však na Slovensku často diskutuje o potrebe významnejších zmien pri zdaňovaní nehnuteľností. Súčasný systém totiž v prevažnej miere vychádza z výmery nehnuteľnosti (rozloha pôdy v m², výmera bytu v m², zastavaná plocha v m² a počet podlaží stavby) a jej polohovej renty (veľkostná kategória obce / mesta, kde sa nehnuteľnosť nachádza), čo však dostatočne nekorešponduje s trhovou hodnotou nehnuteľnosti a benefitmi, ktoré vlastníctvo nehnuteľnosti v preferovanejších oblastiach a regiónoch prináša. Takáto systémová zmena si však vyžaduje viacero krokov – od podrobných analýz trhu s nehnuteľnosťami a fungujúcich zahraničných systémov zdaňovania, cez vytvorenie cenových máp nehnuteľností vrátane identifikácie využívania nehnuteľností vlastníckymi (napr. v prípade vlastníctva viacerých nehnuteľností), až po koncepčnú zmenu zákona.

Dane za špecifické služby zahŕňajú typické miestne dane, a to daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie, miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ako aj miestny poplatok za rozvoj. Okrem miestneho poplatku za rozvoj, ktorý je upravený samostatným zákonom, ostatné dane za špecifické služby sú upravené rovnakým zákonom ako daň z nehnuteľností, teda zákonom o miestnych

¹⁷⁵ K ostatným daňovým príjmom samospráv môžeme zahrnúť napr. dane z používania tovarov a z povolenia na výkon činností, sankcie uložené v daňovom konaní a pod.

¹⁷⁶ Jednotlivou časťou obce sa chápe územne celistvá časť obce, v ktorej je najmenej 5 % daňovníkov dane z nehnuteľností danej obce a ktorá je ustanovená vo všeobecne záväznom nariadení. Ak má daňovník viac nehnuteľností v jednotlivých častiach obce, na účely ustanoveného percenta sa považuje za daňovníka len raz. Jednotlivú časť obce môže tvoriť ulica, vzájomne susediace ulice alebo susediace parcely pozemkov.

daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (zákon č. 582/2004 Z. z.).

Pozn.: Na tomto mieste by sme mohli polemizovať o správnosti zaradenia miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a miestneho poplatku za rozvoj do kategórie daňových príjmov. V teoretickej rovine sa totiž pojem poplatok spája s určitou protihodnotou (napr. poplatok za overenie listiny, poplatok za vystavenie nejakého dokladu atď.), často má fakultatívny charakter, pričom oproti dani spravidla konkrétnu protihodnotu nevidíme a daň má obligatórny charakter. Ďalším rozlišovacím znakom medzi daňou a poplatkom môže byť frekvencia platenia. Poplatok je spravidla jednorazový a daň pravidelne sa opakuje. Existujú však výnimky – poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sa vyrubuje pravidelne, daň za užívanie verejného priestranstva či daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta môžu byť pre konkrétneho daňovníka jednorazové. V príspevku rešpektujeme zaradenie jednotlivých druhov príjmov do príslušných kategórií podľa ekonomickej rozpočtovej klasifikácie.

Dane za špecifické služby (s výnimkou miestneho poplatku za rozvoj) vznikli v rámci procesu fiškálnej decentralizácie transformáciou miestnych poplatkov na miestne dane. Z pôvodných miestnych poplatkov sa na miestne dane nepretransformovali: miestny poplatok z predaja tabakových výrobkov a alkoholických nápojov, miestny poplatok z reklamy, miestny poplatok zo vstupného a miestny poplatok za užívanie bytu alebo časti bytu na iné účely ako na bývanie. Daňové náležitosti v súčasnosti existujúcich daní za špecifické služby, určuje samospráva na základe zákona č. 582/2004 Z. z. všeobecne záväzným nariadením. Tu jej vzniká významný priestor na možné úpravy najmä daňových sadzieb, ktoré vo svojej podstate predmetný zákon neuvádza v konkrétnej číselnej hodnote (uvádza sa napr., že sadzbu dane určí samospráva v eurách za jeden nevýherný hrací prístroj a kalendárny rok, v eurách na osobu a prenocovanie, v eurách za jedného psa a kalendárny rok atď.). Výnimkou sú daň za jadrové zariadenie, keďže túto miestnu daň nemôže vyberať ktorákoľvek obec, ale len obec, ktorá sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Výška tohto poplatku sa odvíja od viacerých skutočností – napr. od toho, či je alebo nie je v obci / meste zavedený množstvový zber, aké druhy nehnuteľností sa v samosprávnej jednotke nachádzajú, aké typy zberných nádob sa používajú, aká je frekvencia odvozu odpadov atď. Perspektívne by bolo možné, podľa nášho názoru, pri tomto poplatku upraviť výšku jeho maximálnych sadzieb.

V rámci tejto skupiny daní by sa dalo uvažovať aj o zavedení staronovej dane za špecifické služby, a to dane z reklamy. V minulosti existujúci miestny poplatok z reklamy spoplatňoval všetky typy reklamy, ktoré boli viditeľné alebo počuteľné na verejnom priestranstve (billboardy, reklamy na štítových stenách budov, na prostriedkoch MHD a pod.), čím sa zabezpečoval nezanedbateľný príjem do miestnych rozpočtov. V neposlednom rade by správne nastavenie tejto dane mohlo plniť aj regulačnú funkciu vo vzťahu k propagácii nežiaducich aktivít na území samosprávy (hazardné hry a pod.).

Poplatok za rozvoj (zaradený do skupiny daní za špecifické služby) majú samosprávy možnosť zaviesť do svojich systémov už takmer 10 rokov. Napriek tomu existujú v tomto smere značné rezervy. Viaceré okresné a krajské mestá začali intenzívnejšie využívať tento poplatok ako zdroj príjmov až v roku 2023, resp. 2024. Dá sa predpokladať, že zákon č. 144/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a zároveň sa dopĺňa nový Stavebný zákon č. 25/2025 Z. z. v znení zákona č. 77/2025, bude motivovať samosprávy venovať pozornosť aj

tomuto zdroju príjmov. Okrem zvýšenia sadzby poplatku z 3 eur – 35 eur na 5 eur – 50 eur zároveň umožňuje samosprávam znížiť sadzbu poplatku až o 75 % pre stavby umiestnené v priemyselných parkoch, čo vytvára priestor pre ciele investičné stimuly. Zavádza sa tiež tzv. inflačný koeficient, na základe ktorého sa sadzba miestneho poplatku bude každoročne automaticky upravovať podľa vývoja inflácie. Novela rozširuje aj možnosti samospráv využiť výnosy tohto poplatku, a to nie len na tradičnú technickú infraštruktúru, ale aj na environmentálne opatrenia, podporu zelenej infraštruktúry či vypracovanie územnoplánovacích dokumentácií.¹⁷⁷

Okrem daňových príjmov môžu na doplnenie svojej príjmovej základne využiť samosprávy aj nedaňové príjmy. Napriek tomu, že kľúčovú úlohu v tomto smere zohrávajú príjmy z majetku (z predaja, z prenájmu a pod.), nezanedbateľnými sú aj viaceré druhy poplatkov, ktoré môže samospráva na svojom území vyberať za rôzne úkony či služby. Patria sem správne poplatky, ktorých výška je daná v sadzobníku správnych poplatkov a platí pre celé územie štátu, ale aj ďalšie poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb, ktoré môže samospráva vyrubovať v rôznej výške v závislosti od miestnych podmienok. Ide napríklad o poplatky za jasle, materské školy a školské kluby detí, za stravné, za ubytovacie služby, za použitie káblovej televízie, za použitie služobných motorových vozidiel, za použitie odpadových nádob, za odvysielané relácie v miestnom rozhlase, za kopírovacie práce, za služby v obradných sieňach, za reklamu v obecných novinách, za sprístupnenie informácií, za výpisy z katastra nehnuteľností, za výpisy z technickej dokumentácie, vodné, stočné a mnohé ďalšie.

Dôležitou zložkou príjmovej stránky rozpočtov samospráv môžu byť aj granty a transfery. Samosprávy sa môžu uchádzať o finančné prostriedky na základe rôznych grantových schém – podľa aktuálnych výziev (napr. z Fondu na podporu športu, z Plánu obnovy a odolnosti SR, z Environmentálneho fondu atď.). Takáto forma získavania finančných prostriedkov však môže byť pre niektoré samosprávy časovo a administratívne náročná a preto na investične náročnejšie projekty využívajú radšej úverové zdroje. Prospešnou by mohla byť poradenská činnosť a koordinácia podávania žiadostí na úrovni okresu či regiónu.

4. Zhrnutie

Zámerom príspevku bolo poskytnúť stručný pohľad na existujúce možnosti rozširovania príjmovej základne miestnych samospráv s osobitným dôrazom na miestne dane. Najvýznamnejšie zistenia, ku ktorým sme dospeli, sú tieto:

- najvýnosnejšou „miestnou daňou“ je daň z príjmov fyzickej osoby, ide však o tzv. podielovú daň a samospráva nemá možnosť ovplyvniť výšku jej výnosu;
- samospráva má možnosť zvyšovať svoju príjmovú základňu najmä v oblasti vlastných daňových príjmov, konkrétne v oblasti majetkových daní (daň z nehnuteľností) a daní za špecifické služby (daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva atď.), pričom môže využiť *existujúcu legislatívnu úpravu*, ktorá pomerne pružne reaguje na meniace sa domáce prostredie, otvárajú sa však aj *nové výzvy a námety na zmeny* fiškálnych pravidiel vo vzťahu k územnej

¹⁷⁷ Bližšie pozri Neubauerová, E. – Černěnkó, T.: Miestne dane na Slovensku – aktuálne trendy. In: Bratislavské právnické fórum 2025. Monika Miháliková, Veronika Ťažká (zost.). Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, s. 964-976. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025. ISBN 978-80-7160-772-4.

samospráve, a to najmä v dôsledku vývoja medzinárodného ekonomického prostredia;

- do skupiny daní za špecifické služby sú podľa ekonomickej rozpočtovej klasifikácie zahrnuté aj *poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a poplatok za rozvoj*;
- poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady má charakter tzv. užívateľského poplatku a jeho právna úprava je v rámci zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady;
- poplatok za rozvoj je upravený samostatným zákonom, pričom možné zvýšenie jeho výnosu ponúka aj aktualizácia tohto zákona;
- V minulosti (do r. 2004) existoval aj miestny poplatok z reklamy, ktorý sa v rámci procesu fiškálnej decentralizácie nepretransformoval na miestnu daň, priestor je možné vidieť v jeho opätovnom zavedení, najmä ako regulačného nástroja čo sa týka spoplatňovania / zdanenia reklamných plôch umiestnených na verejnom priestranstve propagujúcich napr. hazardné hry alebo iné zdravie ohrozujúce látky;
- samospráva má možnosť vyrubovať poplatky za rôzne úkony a služby a môže sa tiež uchádzať sa o finančné prostriedky v rámci rôznych grantových schém.

Literature:

Belajová, A. – Majorošová, M. (2010): Vplyv fiškálnej decentralizácie na zvyšovanie príjmov obcí. In: Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: komunálna reforma, spravovanie a manažovanie, trendy vo verejnom živote, regionálny rozvoj. Bratislava 25. novembra 2010. s. 50 – 59. ISBN 978-80-970495-4-6.

Bodman, P. – Ford, K. (2006): Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD. Macroeconomics Research Group. University of Queensland. Brisbane, St. Lucia Discussion Papers No. 7. Dostupné na: <http://www.uq.edu.au/economics/mrg/0706.pdf>.

Európska charta miestnej samosprávy. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.

Kitchen, H. – McMillan, M. – Shah, A. (2019): Local Public Finance and Economics: An International perspective. ISBN 978-3-030-21985-7.

Ministerstvo financií SR: Bilancia príjmov a výdavkov obcí a ich rozpočtových organizácií k 31. 12. 2024. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/17/Tab_1_bilancia_obce.pdf.

Neubauerová, E. – Černěňko, T.: Miestne dane na Slovensku – aktuálne trendy. In: Bratislavské právnické fórum 2025. Monika Miháliková, Veronika Ťažká (zost.). Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, s. 964-976. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025. 1649 s. ISBN 978-80-7160-772-4.

Shah, A. (2006): A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, vyd. 44, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.55444/2451.7321.2006.v44.n2.4088>.

Tianyu, L. – Tongwei, D. (2021): Vertical fiscal imbalance, transfer payments, and fiscal sustainability of local governments in China. International Review of Economics & Finance. s. 392-404. DOI: 10.1016/j.iref.2021.03.019.

Úplné znenie opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení opatrenia z 28. marca 2006 č. MF/008978/2006-421, opatrenia z 23. apríla 2008 č. MF/009212/2008-421, opatrenia z 20. mája 2010 č. MF/011928/2010-421, opatrenia z 18. augusta 2010 č. MF/021218/2010-421, opatrenia z 29. októbra 2010 č. MF/025825/2010-421, opatrenia z 20. februára 2012 č. MF/010211/2012-421, opatrenia zo 4. decembra 2013 č. MF/23213/2013-421, opatrenia z 12. novembra 2014 č. MF/19698/2014-421, opatrenia zo 16. septembra 2015 č. MF/017458/2015-421, opatrenia zo 16. marca 2016 č. MF/009798/2016-421, opatrenia z 18. mája 2016 č. MF/013944/2016-421, opatrenia zo 7. decembra 2016 č. MF/019194/2016-421, opatrenia z 26. apríla 2017 č. MF/008740/2017-421, opatrenia zo 17. októbra 2018 č. MF/013593/2018-421, opatrenia z 2. decembra 2020 č. MF/017854/2020-421, opatrenia z 9. júna 2021 č. MF/005799/2021-421, opatrenia zo 4. decembra 2024 č. MF/011100/2024-42 a opatrenia z 3. novembra 2025 č. MF/013361/2025-414.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov

zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

Authors contact details:

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.
ORCID iD: 0000-0002-6703-0314
Comenius University Bratislava, Faculty of Law
Slovak Republic
E-mail: erika.neubauerova@flaw.uniba.sk

doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěnko, PhD.
ORCID iD: 0000-0002-2902-911X
Bratislava University of Economics and Business, Faculty of Economics and Finance
Slovak Republic
E-mail: tomas.cernenko@euba.sk

ÚSTAVNOST ZMĚN NA ÚZEMÍ OBCÍ V RAKOUSKÉ REPUBLICE, SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO A ŠVÝCARSKÉ KONFEDERACI

CONSTITUTIONALITY OF CHANGES IN THE TERRITORY OF MUNICIPALITIES IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA, THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE SWISS CONFEDERATION

Petr Schlesinger

Klíčové slová: územní samosprávné celky – územní reforma – slučování obcí – ústavnost územních reforem

Key words: local government units – territorial reform – municipal mergers – constitutionality of territorial reforms

Anotácia: Tento referát se zabývá otázkou ústavnosti územních změn v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci. Redukce počtu obcí se historicky uskutečnila i v jiných zemích střední Evropy, avšak pouze ve sledovaných zemích byly územní změny předmětem soudních sporů u ústavních soudů. Referát se zaměřuje zejména na otázku konkrétních podmínek ústavnosti územních změn, které ve sledovaných zemích stanovily ústavní soudy. Vedle kritického zhodnocení se pokouší rovněž o odpověď na otázku, zdali by tyto podmínky byly aspoň částečně využitelné v České republice. S ohledem na celkový počet obcí v České republice (6 254) a negativní demografickou predikci jsou rozsáhlé změny počtu obcí v budoucnosti velmi pravděpodobné.

Annotation: This paper deals with the constitutionality of territorial changes in the Republic of Austria, the Federal Republic of Germany, and the Swiss Confederation. The reduction in the number of municipalities has also taken place historically in other Central European countries, but only in the countries under review have territorial changes been the subject of litigation before constitutional courts. The paper focuses in particular on the specific conditions for the constitutionality of territorial changes established by the constitutional courts in the countries under review. In addition to a critical assessment, it also attempts to answer the question of whether these conditions would be at least partially applicable in the Czech Republic. Given the total number of municipalities in the Czech Republic (6,254) and the negative demographic forecast, extensive changes in the number of municipalities are very likely in the future.

Úvod

Na rozdíl od České republiky probíhaly, resp. stále probíhají, v některých zemích střední Evropy změny na území obcí ve smyslu snižování jejich počtu. Většinou se jednalo o územní reformy shora, avšak v některých případech byly využity i jiné způsoby

vedoucí k redukci počtu obcí, jejichž společným jmenovatelem je různorodá podpora „dobrovolného“ slučování obcí ze strany státu, zejména finanční povahy. Specifické způsoby řešení vysokého počtu obcí lze nalézt ve Švýcarské konfederaci.

Tento referát se zabývá otázkou ústavnosti územních změn v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci, dále v textu jen „sledované země“. Redukce počtu obcí se historicky uskutečnila i v jiných zemích střední Evropy, mimo jiné i v socialistickém Československu¹⁷⁸, avšak pouze ve sledovaných zemích byly územní změny předmětem soudních sporů u ústavních soudů.

Jde především o otázku konkrétních podmínek ústavnosti územních změn, které jsou ve sledovaných zemích různé. Tyto podmínky byly stanoveny ústavními soudy sledovaných zemí. Referát se pokouší o kritické zhodnocení zmíněných podmínek a o odpověď na otázku, zdali by tyto podmínky byly aspoň částečně využitelné v České republice, pokud by se i zde v budoucnu realizovaly změny na území obcí. S ohledem na celkový počet obcí v České republice (6 254) a negativní demografickou predikci¹⁷⁹ jsou rozsáhlé změny počtu obcí v budoucnosti velmi pravděpodobné.

Referát vychází z disertační práce *Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy*, která byla obhájena v říjnu 2025 na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze¹⁸⁰.

1. Právo na územní samosprávu ve sledovaných zemích

Obsah ústavně zaručeného práva na samosprávu vykazuje ve sledovaných zemích jak společné, tak i rozdílné rysy. Ke společným rysům patří role zemské, resp. kantonální úrovně pro oblast právní úpravy obecního práva, avšak rovněž nesporný význam federálního¹⁸¹ ústavního práva pro jeho vymezení. Zároveň je všem sledovaným zemím společná tzv. *institucionální ochrana*¹⁸², která chrání nerušený výkon samostatné působnosti obcí. Jde o souhrn objektivních a subjektivních práv, která stát (federace, země či kanton) zaručuje obcím, dokud existují. V případě jejich nedobrovolného zániku, např. územní reformou shora, jsou obsahem institucionální ochrany také konkrétní

¹⁷⁸ V Československu sice v rámci soustavy tzv. střediskových sídel docházelo ke slučování obcí, avšak nejednalo se o samosprávné jednotky. Samospráva obcí byla do českého právního řádu znovuzavedena až ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

¹⁷⁹ Například Populační prognóza ČR do r. 2050. Online. Český statistický úřad. 2024. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/produkty/populacni-prognoza-cr-do-r2050-n-g9kah2fe2x>. [cit. 2026-01-13].

¹⁸⁰ Schlesinger, P.: *Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy*. Disertační práce. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2025. Dostupné také z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/205772>. Ve zkrácené verzi rovněž Schlesinger, P.: *Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy*. Online. Wolters Kluwer ČR, 2025. ISBN 978-80-286-0472-1. Dostupné z: https://obchod.wolterskluwer.cz/cz/ustavnost-uzemnich-reform-ve-vybranych-zemich-stredni-evropy.p9785.html?gclid=CjwKCAiA95fLBhBPEiwATXUsxKe82luh4yla8PkB-SNci9uj6305GeCf4qUSqSpe4vz65JjibtNyEBoC-PYQAvD_BwE. [cit. 2026-01-13].

¹⁸¹ S ohledem na zvláštní mnohojazyčný charakter Švýcarské konfederace není dále v textu užíváno sousloví „spolková úroveň“, nýbrž „federální úroveň“.

¹⁸² Například pro Rakouskou republiku: Pabel, K.: 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen des Gemeinderechts. Online. In: Pabel, K. (ed.). *Gemeinderecht*. Manz, 2023, s. 1-42. Dostupné z: https://rdb.manz.at/document/1394_1_gemeinder_0001-teil. [cit. 2026-01-13], pro Spolkovou republiku Německo Lange, K.: *Kommunalrecht*. 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019. ISBN 978-3-16-156970-8, resp. pro Švýcarskou konfederaci Meyer, K.: Art 50 BV. In: Epiney, A. – Waldmann, B. – Belser, E. M. (ed.): *Basler Kommentar Bundesverfassung*. Basel: Helbig Lichtenhahn Verlag, 2015, s. 950-968. ISBN 978-3-7190-3318-7.

podmínky zániku obcí, které zákonodárce musí splnit vedle zákona, aby navržená změna byla souladná s ústavou.

Obsah institucionálních záruk, který je soudně vymahatelný, se svým charakterem blíží základním právům. Ve sledovaných zemích však není právo na samosprávu většinově chápáno jako základní právo, což představuje další styčný bod. Sledovaným zemím je rovněž společné, že jsou signatáři Evropské charty místní samosprávy¹⁸³, dále jen „ECHMS“, což parciálně ovlivňuje pojetí obsah práva na samosprávu, a to zejména ve Švýcarské konfederaci.

1.1 Rozdílné rysy práva na územní samosprávu ve sledovaných zemích

Kromě shodných rysů vykazuje právo na samosprávu ve sledovaných zemích mnohé odlišnosti. K nejpodstatnějším patří historický vývoj ústavněprávní úpravy práva na samosprávu, který je v nejpůvodnější podobě zachován ve Švýcarské konfederaci, zatímco ve Spolkové republice Německo i Rakouské republice byla ústavněprávní úprava obecního práva významně změněna v průběhu druhé poloviny dvacátého století. V případě Spolkové republiky Německo je právní úprava obecního práva na podústavní úrovni i v současnosti částečně ovlivněna právem vítězných mocností, které spravovaly jednotlivé zóny (poraženého) Německa v letech 1945 až 1949¹⁸⁴.

Velmi důležitým rozdílem je podrobnost federální ústavněprávní úpravy, resp. role ústavních soudů v jejím výkladu. Nejobsáhlejší ústavněprávní úpravu vykazuje Rakouská spolková ústava, dále v textu „B-VG“ (čl. 115 až 119a), zatímco ústavněprávní úprava v Základním zákoně SRN, dále v textu „GG“, je velmi úsporná (čl. 28 odst. 2 GG). Úsporné je i ústavněprávní ukotvení práva na samosprávu ve Spolkové ústavě Švýcarska, dále jen „BV“, které je podobné jako v případě GG jen v jediném paragrafu (čl. 50 BV).

Kromě podrobnosti federální ústavněprávní úpravy je ve sledovaných zemích rozdílná role zemských, resp. kantonálních ústav, které často obsahují ústavněprávní úpravu práva na samosprávu. S ohledem na podrobnost ústavněprávní úpravy rakouské B-VG je vlastní ústavněprávní úprava územní samosprávy v zemských ústavách *de facto* minimální (zejména oblast přímé demokracie a přímá volba starostů obcí). V případě zemských ústav v SRN je jejich role vyšší, neboť ústavně zaručené právo obcí v zemských ústavách je měřítek ústavnosti v řízení před zemskými ústavními soudy. Ve vztahu k federální ústavněprávní úpravě je právo na samosprávu nejpodrobněji stanoveno v kantonálních ústavách Švýcarské konfederace, které při vzájemném srovnání vykazují oproti zemským ústavám v Rakouské republice i SRN největší míru odlišností. S trochou nadsázky platí, že ve Švýcarské konfederaci existuje 26 samostatných ústavněprávní úprav obcí ve 26 kantonálních ústavách.

S výše uvedenými odlišnostmi souvisí rovněž role ústavních soudů ve sledovaných zemích. V Rakouské republice je jediným orgánem ústavnosti Ústavní soudní dvůr Rakouska, dále v textu „*VerfGH*“. Ve Spolkové republice Německo je situace oproti Rakouské republice složitější, neboť vedle Spolkového ústavního soudu, dále v textu „*BVerfG*“, existují zemské ústavní soudy. Švýcarská konfederace je příkladem země s difuzním systémem kontroly ústavnosti, kterou vykonávají soudní i

¹⁸³ Rakouská republika ratifikovala ECHMS dne 23. září 1987, Spolková republika Německo dne 15. května 1988 a Švýcarská konfederace dne 17. února 2004. Dostupné z: THE CONGRESS COUNCIL OF EUROPE. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government. Online. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/>. [cit. 2026-01-13].

¹⁸⁴ Leunig, S.: Die Regierungssysteme der deutschen Länder. 3. Wiesbaden: Springer VS, 2023. ISBN 978-3-658-40229-7, s. 13-37.

mimosoudní instituce. Spolkový soud Švýcarska, dále v textu „BGer“, nepředstavuje jediný soudní orgán ochrany ústavnosti, jako je tomu v zemích s koncentrovaným systémem ústavnosti.

V Rakouské republice je tak obecní právo na území celé federace v podstatě identické, k čemuž přispívá také role VerfGH. Naopak ve Spolkové republice Německo jsou na celém území federace identické toliko základní mantinely činnosti zákonodárce, které vyplývají z již zmíněného čl. 28 odst. 2 GG. Zemské ústavy mohou stanovit obcím vyšší míru ochrany než federální úprava, avšak nikoliv nižší. Částečná unifikace základních ústavních zásad komunálního práva v SRN je spjata s činností BVerfG, který se v několika zásadních rozsudcích vyjadřoval k obsahu ústavněprávní ochrany práva na samosprávu¹⁸⁵. Zemské ústavní soudy v těchto otázkách přebíraly právní názory BVerfG, což výrazně přispělo ke zmíněné dílčí jednotnosti na území SRN.

Švýcarský BGer není ústavním soudem ve smyslu koncentrovaného ústavního soudnictví a k ústavněprávním otázkám se vyjadřuje jen v rámci řízení coby nejvyšší soudní orgán Švýcarské konfederace. Judikatura BGer je tak velmi kazuistická¹⁸⁶ a pro obsah práva na samosprávu na celošvýcarské úrovni z ní lze dovodit jen minimum. Švýcarský BGer nevytváří svou činností ustálenou judikaturu, která by se týkala celošvýcarského práva obcí.

K významným rozdílům práva na samosprávu ve sledovaných zemích náleží i počet subjektů, kterým je toto právo zaručeno. Zatímco v případě Rakouské republiky zaručuje federální úroveň toto právo jen obcím, je v případě Spolkové republiky Německo právo na samosprávu garantováno také svazkům obcí (čl. 28 odst. 2 druhá věta GG). Těm je garantováno právo na územní samosprávu i v jednotlivých zemských ústavách SRN. Švýcarská BV zaručuje právo na samosprávu jen obcím, avšak nejednotná kantonální ústavněprávní úprava rovněž i ostatním subjektům¹⁸⁷.

K dílčím rozdílům patří odlišný způsob uplatňování subjektivních práv obcemi ve sledovaných zemích. Zatímco v Rakouské republice není v B-VG stanoven zvláštní právní institut ochrany územní samosprávy obcí, počítá GG a zemské ústavy v SRN s existencí tzv. komunální ústavní stížnosti (čl. 93 odst. 1 písm. 4b GG)¹⁸⁸. Také švýcarská BV zaručuje obcím nástroj jejich subjektivního práva (čl. 189 odst. 1 písm. e) BV), který je však na rozdíl od Spolkové republiky Německo určen kromě obcí ještě i dalším veřejnoprávním korporacím.

1.2 K některým konkrétním rozdílům obsahu práva na územní samosprávu ve sledovaných zemích

Ve všech sledovaných zemích je federálním ústavním právem chráněn nerušený výkon činností obcí, tj. samostatná působnost¹⁸⁹. Základním rozdílem je však míra a konkretizace této ochrany, která se v jednotlivých sledovaných zemích značně odlišuje. Nejjednodušší je situace ve Švýcarské konfederaci, kde federální ústavní právo v čl. 50

¹⁸⁵ Zejména usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1988, sp. zn. 2 BvR 1619, 1628/83 publikované jako BVerfGE 79. 127 (Rastede).

¹⁸⁶ Mayer, K.: Art 50 BV, s. 957.

¹⁸⁷ V některých kantonech se i v současnosti vyskytuje tzv. dualita obcí, v rámci které vedle sebe existuje politická obec a občanská obec. Občanská obec se skládá ze všech obyvatel obce, které v ní mají domovské právo (např. kantony Zug, Wallis, Basilej-venkov či Graubünden).

¹⁸⁸ Komunální ústavní stížnost patří do působnosti většiny zemských ústavních soudů. Působnost BVerfG je tak subsidiární. Z působnosti komunální ústavní stížnosti jsou vyloučena soudní rozhodnutí.

¹⁸⁹ V podrobnostech Schlesinger, P.: Ústavní vymezení práva na samosprávu ve vybraných zemích střední Evropy. Jurisprudence. 2025, roč. 34, č. 3, s. 8-21. ISSN 1802-3843.

BV¹⁹⁰ toliko zaručuje existenci územní samosprávy jako takové, kterou nemohou jednotlivé kantony eliminovat. Obsah „obecní autonomie“ však federální ústavní právo nevymezuje, konkretizace je ponechána na kantonální (ústavně)právní úpravě.

V Rakouské republice i Spolkové republice Německo na rozdíl od Švýcarské konfederace chrání federální ústavní právo určitý konkrétní způsob výkonu samostatné působnosti, který je v obou zemích v obecné rovině poměrně podobný. Jeho základem je pojem „*místní společenství*“, ve kterém obce vykonávají svým jménem a na základě zákona svou působnost. Zatímco podle čl. 28 odst. 2 první věty GG spadají do samostatné působnosti „*všechny záležitosti místního společenství*“, jsou to podle čl. 118 odst. 2 B-VG „*záležitosti, které jsou ve výlučném nebo převládajícím zájmu obce*“, a zároveň platí, že „*je vhodné, aby byly obstarávány uvnitř místních hranic obce*“.

Zmíněný rozdíl v obou ústavněprávních úpravách nemá jen teoretický význam, nýbrž přímo souvisí s povinnostmi zákonodárce pro případ zásahu do samostatné působnosti. Pokud německý zákonodárce hodlá obcím odejmout výkon samostatné působnosti, musí vždy prokázat důvody „*obecného blaha*“. Zvláštní povinnosti má německý zákonodárce také v případě omezení výkonu na vlastní odpovědnost. Ve vztahu k obcím BVerfG vyvodil tzv. povinnost „*komunálně specifické normotvorby*“¹⁹¹.

Rakouský zákonodárce se v případě normotvorby musí zabývat tím, zdali konkrétní návrh zákona nenaplnuje výše zmíněná zájmová a funkční kritéria, která stanoví obecná klauzule samostatné působnosti stanovená v již zmíněném čl. 118 odst. 2 B-VG. Navíc má rakouský zákonodárce povinnost v zákonech vždy samostatnou působnost řádně označit, pokud se týká vrchnostenských pravomocí. Pokud tak neučiní, ač učinit měl, resp. pokud je za samostatnou působnost označena nesprávná právní úprava, než by měla, vede tato skutečnost k protiústavnosti¹⁹².

V SRN i Rakouské federaci tak federální ústavněprávní úprava práva na samosprávu stanoví zákonodárci dodatečné povinnosti, které musí pod sankcí protiústavnosti naplnit. Německé ústavněprávní pojetí územní samosprávy jde však ještě dále a stanoví určitý prostor, do kterého nemůže zasahovat ani zákonodárce, kterou je tzv. *jádrová (vnitřní) oblast* územní samosprávy (Kernbereich). V Rakouské ústavněprávní teorii se tento pojem nevyskytuje, od roku 1962 je zde klíčovým pojmem tzv. *jednotná abstraktní obec*, podle které vykonávají všechny obce v Rakouské federaci totožné penzum samostatné působnosti. Nedodržení tohoto principu je podobné jako neoznačení samostatné působnosti sankcionováno ze strany VerfGH neústavností¹⁹³.

Vzhledem k tomu, že čl. 28 odst. 2 GG, druhé věty zaručuje právo rovněž svazkům obcí, zaujímají v některých zemích významnou úlohu tzv. svazkové obce (Samtgemeinden), což by v Rakouské republice s ohledem na princip jednotné abstraktní obce nebylo možné.

2. Změny v počtu obcí ve sledovaných zemích

K 1. lednu 2026 činil ve sledovaných zemích celkový počet obcí 2 092 v Rakouské republice, 2 110 ve Švýcarské konfederaci, resp. 10 753 obcí v SRN¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Článek 50 BV zní: „*obecní autonomie je zaručena na základě kantonálního práva. Spolek dbá při svém jednání na možné důsledky pro obce. Přitom bere ohled na zvláštní situace měst, aglomerací a horských oblastí*“.

¹⁹¹ Lange, K.: c. d., s. 49.

¹⁹² Např. VfSlg 11.653/1988 (nařízení v případě záležitostí místní policie bez nutného zákonného zmocnění).

¹⁹³ Např. VfSlg 17.557/2005.

¹⁹⁴ SRN vykazuje co do počtu obcí enormní rozdíly. Např. v Severním Porýní Vestfálsku má průměrná obec 46 000 obyvatel, v Sársku 19 000 obyvatel či v Hesensku 15 000 obyvatel. Na druhé straně spektra lze

Z hlediska průměru EU, který činí 5 959 obyvatel, jej překračuje pouze Spolková republika Německo. Průměr zemí OECD, který činí 10 254 obyvatel, nepřekračuje žádná ze sledovaných zemí.

Tabulka č. 1 Základní statistické údaje o počtu obcí ve sledovaných zemích

Země	Počet obcí k 1. lednu 2026	Počet obyvatel k 1. lednu 2026	Průměrný počet obyvatel na 1 obec	Průměr EU (5 959 obyvatel)	Průměr OECD (10 254 obyvatel)
Rakouská federace	2 092	9 216 459	4 406	NE	NE
Švýcarská konfederace	2 110	9 104 053	4 315	NE	NE
Spolková republika Německo	10 753	83 577 140	7 772	ANO	NE

Zdroj: Statistické úřady sledovaných zemí, vlastní zpracování

Ve Švýcarské konfederaci poklesl počet obcí meziročně celkem o 10, a to z původních 2 120 obcí na počátku roku 2025 na současných 2 110 v letošním roce. V případě SRN byl zaznamenán pokles o jednu obec oproti roku 2025, zatímco v případě Rakouské republiky je zachován stávající stav, jako tomu bylo v uplynulém roce 2025.

I z výše uvedené meziroční statistiky vyplývá, že v současnosti dochází k územním změnám jen ve Švýcarské konfederaci, zatímco v obou ostatních sledovaných zemích nikoliv. Tato skutečnost souvisí mimo jiné s tím, že na rozdíl od Švýcarské konfederace probíhaly historicky v SRN a Rakouské republice v jednotlivých zemích rozsáhlé územní reformy, zatímco ve Švýcarské konfederaci probíhá od roku 2000 kontinuálně snižování počtu obcí zdola. Od roku 1990 se na území Švýcarské konfederace snížil k 1. lednu 2026 počet obcí o 910, což představuje redukci o více než 30 %¹⁹⁵. V systému polopřímé demokracie znamená „zdola“ rozhodování občanů obce, resp. celého kantonu, za přispění nástrojů přímé demokracie.

V žádné ze sledovaných zemí neprobíhá v současnosti územní reforma shora.

2.1 Historické územní reformy shora ve sledovaných zemích

V Rakouské republice a v původních zemích Spolkové republiky Německo proběhly v šedesátých a sedmdesátých letech minulého století rozsáhlé územní reformy. V případě SRN ve všech spolkových zemích, zatímco v případě Rakouské republiky jen v Burgenlandu, Dolním Rakousku, Korutanech a Štýrsku.

Po roce 1990 probíhaly územní reformy shora jen v nových zemích SRN (Braniborsko, Durynsko, Meklenbursko-Přední Pomořany, Sasko a Sasko-Anhaltsko). Na území Rakouské republiky proběhla v tomto období jen jedna územní reforma, a to ve Štýrsku v roce 2015.

najít Porýní-Falc, Meklenbursko-Přední Pomořany či Šlesvicko-Holštýnsko, ve kterých mají obce méně než 3 000 obyvatel.

¹⁹⁵ Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy. Správní právo, 2025, roč. 2025, č. 5, s. 33-50. ISSN 0139-6005, s. 35.

Tabulka č. 2 Výsledky územních reforem shora v Rakouské republice a SRN

Rakouská republika	Úbytek počtu obcí v Rakouské republice po územních reformách 1975 (oproti počtu obcí 4 000 v roce 1960)	1 673 (42 %)
	Úbytek obcí ve Štýrsku po územní reformě z roku 2015 (oproti 542 obcí k 31.12.2014)	255 (42 %)
Spolková republika Německo	Úbytek obcí v SRN po územních reformách do roku 1975 (oproti počtu obcí 24 278 před reformou)	15 764 (65 %)
	Úbytek obcí v SRN v nových zemích po roce 1991 (oproti počtu 7 609 k 1.1.1991)	5 231 (70 %)

Zdroj: Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy, s. 194.

3. Rozhodovací činnost ústavních soudů sledovaných zemí v otázkách územních reforem

Územní reformy se historicky uskutečnily převážně na území Rakouské republiky a Spolkové republiky Německo. Proto se společné rysy rozhodování ústavních soudů týkají primárně těchto zemí, a nikoliv Švýcarské konfederace. Přesto bylo i v případě Švýcarské konfederace v činnosti BGer možno nalézt jednotky příkladů, které se svým charakterem podobají sporům, které v Rakouské republice a Spolkové republice Německo typicky řešily ústavní soudy. Jde o několik případů z kantonu Ticino a Wallis, kterými se zabýval Spolkový soud Švýcarska. Ten však na rozdíl od ústavních soudů obou ostatních sledovaných zemí nejudikoval žádné obecné podmínky ústavnosti územních reforem. Typickým sporem ve věci územních změn ve Švýcarské konfederaci je stížnost na porušení hlasovacích práv občanů (*Stimmrechtsbeschwerde*).

Ke společným rysům rozhodování rakouského VerfGH a německých ústavních soudů patří názor, že zákonodárce disponuje výrazným prostorem pro novou právní úpravu územní samosprávy, ve která má právo typizovat. Tzn., zákonodárce se nemusí zabývat tím, zda jsou všechny podmínky aplikovatelné ve všech případech na všechny obce. Reforma jako celek musí přinést zlepšení. Zároveň je však jeho velmi široká normotvorba omezena v obou zemích určitými konkrétními limity.

Společným rysem je také minimum úspěchů ve věci, které byly zaznamenány, resp. plošné odmítnutí žalob, které v Rakouské republice a SRN podaly fyzické osoby. V rozhodování o žalobách fyzických osob, které se bránily proti slučování „jejich“ obce, konstatovaly ústavní soudy shodně, že zánikem této konkrétní obce nedošlo ke zrušení práva občanů obce jako takového, neboť toto právo nemůže být vázáno na existenci konkrétní obce. Totožné zdůvodnění konstatoval i Spolkový soud Švýcarska v několika řízeních, jejichž obsahem bylo sloučení obce shora (ze strany kantonu)¹⁹⁶.

3.1 Rozdílné rysy v rozhodování ústavních soudů o územních reformách

Územní reformy shora musí být ve všech sledovaných zemích stanoveny na základě zákona. Rakouský VerfGH přezkoumává ústavní reformy navíc z hlediska *příkazu věcnosti*, který vychází z čl. 7 B-VG a čl. 2 zákona o všeobecných právech státních občanů upravující princip rovnosti. V rozhodování o územních reformách ze

¹⁹⁶ V podrobnostech např. Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy. Správní právo, 2025, roč. 2025, č. 5, s. 33-50. ISSN 0139-6005.

sedmdesátých a osmdesátých let minulého století konstatoval VerfGH celkem ve čtyřech případech konkrétní důvody nevěcnosti¹⁹⁷, zatímco v případě územní reformy ve Štýrsku potvrdil v průběhu roku 2014 její ústavnost. Ani jednu z celkem 45 žalob neshledal VerfGH jako důvodnou. Podle VerfGH musí každá reforma spočívat na prognóze zlepšení, avšak toto zlepšení nemusí nastat ihned. Co do slučování malých obcí VerfGH konstatoval, že „*sloučení obcí do 1 000 obyvatel je zpravidla věcné*“¹⁹⁸.

Na rozdíl od VerfGH judikovaly zemské ústavní soudy SRN v rozhodováních o ústavnosti územních reforem dvě základní kritéria ústavnosti, a to materiální a formální povahy. Kritérium formální povahy představuje *právo na slyšení*, tj. právo obcí se k reformě vyjádřit (*Anhörungsrecht*), zatímco kritérium materiální představuje princip obecného blaha (*Gemeinwohl*), který zákonodárce musí v realizaci územních reforem obhájit. Kromě zmíněných základních formálních a materiálních kritérií jsou územní reformy přezkoumávány na základě dalších kritérií. V případě formálních kritérií se jedná o řádné zjišťování skutkového stavu, vysvětlovací a zdůvodňovací povinnost zákonodárce, resp. tvorbu analýzy deficitů, která není přijímána ústavními soudy SRN jednoznačně. Vedle posuzování obecného blaha patří k materiálním podmínkám dále zvažování, proporcionalita a zákaz svévole, tj. vázanost zákonodárce vlastním návrhem¹⁹⁹.

S ohledem na větší počet ústavních soudů v SRN oproti Rakouské republice není rozhodování o ústavních reformách v různých zemích identické. Zároveň však platí, že základní kritéria ústavnosti územních reforem, tj. právo na slyšení a princip obecného blaha, jsou akceptovány všemi ústavními soudy bez rozdílu. Tato skutečnost souvisí s rolí BVerfG, který v několika rozsudcích ze sedmdesátých a osmdesátých let minulého století přejal rozhodovací praxi zemských ústavních soudů, se kterou se ztotožnil²⁰⁰. Na tyto rozsudky BVerfG následně navázaly svou rozhodovací praxí ústavní soudy nových zemí SRN. Ty od poloviny devadesátých let minulého století vytvořily tzv. *testy tří kroků*, na základě kterých posuzují formální a materiální kritéria ústavnosti proběhlých územních reforem²⁰¹. Obecně platí, že formální kritéria posuzují zemské ústavní soudy důsledněji, zatímco materiální přezkum je s ohledem na nezbytný prostor zákonodárce pouze omezený.

3.2 Evropská charta místní samosprávy v rozhodování ústavních soudů sledovaných zemí

V rozhodovací praxi všech ústavních soudů sledovaných zemí, resp. Spolkového soudu ve Švýcarské konfederaci, zaujímala určitou úlohu rovněž Evropská charta místní

¹⁹⁷ Jde o rozsudek VfSlg 8108/1977 (Albendorf im Pulkautal), VfSlg 9068/1981 (Gerersdorf), VfSlg 9793/1983 (Hirschbach) a 9819/1983 (Trattenbach).

¹⁹⁸ Např. VfSlg. 9819/1983.

¹⁹⁹ Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy, s. 111.

²⁰⁰ Např. usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 27. listopadu 1978, sp. zn. 2 BvR 165/75 (BVerfGE 50, 50), usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 17. ledna 1979, sp. zn. 2 BvL 6/76 (BVerfGE 50, 195), usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 12. května 1992, sp. zn. 2 BvR 470, 650, 707/90 nebo usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2002, sp. zn. 2 BvR 329/97.

²⁰¹ Takzvaný model rozhodování tří kroků byl téměř v totožné době vytvořen Ústavním soudem Saská i Ústavním soudem Durynska. Maximilian Wallerath v této souvislosti uvádí rozsudek Ústavního soudu Durynska z 18. 12. 1996, sp. zn. 2/95, publikovaný jako LVerfGE 5, 391, 419 a usnesení Ústavního soudu Saská z 9. 11. 1995, sp. zn. Vf. 20-VIII-95, resp. rozsudek z 13. 12. 1996, sp. zn. Vf. 21-VIII-95, publikovaný jako LVerfGE 5, 311, 319. In: Wallenrath, M.: Kommunale Gebietsreformen und Öffentliches Wohl. In: Möller, J. A. – Kohl, H. – Munz, B. – Schubert, W. – Lindner, J. (ed.): 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern. Berlin: BWV, 2014, s. 53-100. ISBN 978-3-8305-3308-5, s. 68 až 69.

samosprávy, a to zejména čl. 5 týkající se ochrany hranic místních správních jednotek. Podle toho článku „*hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedených pokud možno referendem, ke zákon referendum umožnilo*“.

V případě Rakouské republiky a Spolkové republiky Německo konstatovaly ústavní soudy shodně, že tato mezinárodní smlouva má právní sílu obyčejného spolkového zákona, a tudíž nemůže být měřítkem ústavnosti²⁰². Nesoulad s ECHMS se pravidelně vyskytoval zejména v případě zdůvodnění žalob, které podávaly v Rakouské republice či Spolkové republice Německo dotčené obce. Ty často zmiňovaly skutečnost, že v jejich obci či obcích bylo uskutečněno referendum, z kterého vyplynul zásadní nesouhlas s navrhovanou reformou. Ani v případě SRN, ani v případě Rakouské republiky, neznamenal nesouhlasná referenda protiústavnost územních reforem.

Jiná situace byla ve Švýcarské konfederaci, ve které má v souladu s čl. 190 BV spolkové a mezinárodní právo aplikační přednost. Soulad ECHMS tak byl součástí přezkumu BGer, který v několika případech rozhodl o nesouladu s touto mezinárodní smlouvou²⁰³. Švýcarská konfederace je jedním ze států, ve kterých je tato mezinárodní smlouva (na rozdíl od České republiky) *self executing*.

4. Možná využitelnost pro Českou republiku

Ve dvou ze tří sledovaných zemí je územní samospráva poměrně výrazně chráněna federálním ústavním právem, zatímco švýcarské federální ústavní právo zaručuje jen existenci územní samosprávy jako takovou. Přes všechny záruky, které v České republice přináší územním samosprávným celkům hlava šestá Ústavy České republiky (čl. 99 až 105), resp. činnost Ústavního soudu ČR, není v České republice určitá část samostatné působnosti chráněna v podobné míře, jako je tomu v SRN a Rakouské republice.

Jde o tu část samostatné působnosti, kterou v souladu s § 35 odst. 1 obyčejného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, „*do samostatné působnosti svěří zákon*“. V tomto ohledu není na rozdíl od Rakouské republiky či Spolkové republiky Německo český zákonodárce vázán zvláštním zvažováním, zdali by danou činnost, kterou hodlá zákonem regulovat, měly vykonávat obce, resp. zdali odejmutí samostatné působnosti, kterou v současnosti obce vykonávají, odpovídá principům obecného blaha. Český zákonodárce přistupuje k výkonu samostatné či přenesené působnosti již od počátku devadesátých let velmi pragmaticky.

Podobně jako kantonální zákonodárce ve Švýcarské konfederaci nesmí ani český zákonodárce územní samosprávu zrušit²⁰⁴, žádné další konkrétní limity jdoucí nad rámec čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR však formulovány nebyly. Lze tak konkludovat, že český zákonodárce dluží v případě zásahu do samostatné působnosti jen zákon, pokud by jím nezrušil územní samosprávu jako takovou.

²⁰² Například rozsudek VerfGH ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. G127/2014.

²⁰³ Např. rozsudek Spolkového soudu ze dne 3. června 2016, sp. zn. 1C_844/2013 (publikovaný jako BGE I 2016).

²⁰⁴ Novější judikatura hovoří o materiálním aspektu práva na samosprávu. příklad nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, publikovaný jako 293/2011 Sb. nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, publikovaný jako 112/2013 Sb.

4.1 Oblast územních reforem

Podobně jako v případě sledovaných zemí jsou územní reformy v České republice ústavně konformní. V ČR jsou na ústavní úrovni chráněny obce jako typ, a nikoliv každá jednotlivá obec. V České republice nejsou obce v Ústavě ČR vyjmenovány a ochrana každé jednotlivé obce nepředstavuje historický ústavní princip²⁰⁵ ani neodpovídá činnosti Ústavního soudu ČR v současnosti. ECHMS není podobně jako v případě Rakouské republiky a Spolkové republiky Německo měřítkem ústavnosti, ač má aplikační přednost podle čl. 10 Ústavy ČR²⁰⁶.

S ohledem na výše uvedenou absenci dalších limitů by k územní reformě na území obcí v České republice měl stačit pouze obyčejný zákon (nikoliv ústavní). Ačkoliv se autor tohoto referátu domnívá, že není nutné se přílišně inspirovat (mnohdy) složitými kritérii ústavnosti územních reforem ze sledovaných zemí, přesto je toho názoru, že by slučování obcí v ČR určitá základní kritéria mít měla.

Každá dotčená obec by podobně jako v SRN výslovně, resp. v Rakouské republice coby součást příkazu věčnosti, měla mít právo se k reformě vyjádřit, resp. zákonodárce by měl mít povinnost její vyjádření skutečně a prokazatelně zvažovat, aby se nejednalo jen o formální právo. Podle názoru autora tohoto referátu lze zmíněné formální kritérium na vyjádření dovodit (podobně jako v případě Rakouské republiky) přímo ze současné ústavněprávní ochrany obcí v hlavě šesté Ústavy ČR coby její součásti. Právo na vyjádření by mělo být vždy součástí připravovaných změn, které zasahují do ústavně zaručené oblasti obcí.

Proto je dle názoru autora tohoto referátu nutné nově definovat jen určité materiální kritérium ústavnosti územních reforem, které by nemělo být příliš obecné a složité, jako je tomu v případě SRN (princip obecného blaha), avšak ani příliš subjektivní, jako tomu může být v relaci k příkazu věčnosti, na základě kterého rozhoduje rakouský VerfGH. Podle tohoto kritéria je totiž věčné to, *co se jako věčné zdá VerfGH*.

V případě budoucího materiálního kritéria lze využít pozitiv, která nabízejí obě pojetí přezkumu ústavnosti územních reforem. Podobně jako v případě SRN by mohlo být pro zákonodárce předem zjistitelné, jako jsou současné testy tří kroků v judikatuře zemských ústavních soudů nových zemí, avšak podobně nenáročné jako příkaz věčnosti v Rakouské republice. Zároveň je možné využít jako kritérium ústavnosti územních reforem v ČR některý z již existujících testů, které Ústavní soud ČR používá. V tomto ohledu pléduje autor tohoto referátu pro *test rationality*, který se svým obsahem blíží rakouskému příkazu věčnosti.

S ohledem na komunální realitu České republiky, kdy více než 90 % obcí má méně než 1 000 obyvatel, by bylo vhodné nejprve realizovat celoplošnou územní reformu shora a následně využít možnosti, které nabízí dobrovolné slučování obcí. V tomto případě lze nesporně využít zajímavých příkladů ze Švýcarské konfederace, kde k územním změnám dochází za souhlasu občanů.

Komunální roztržštění v České republice je velmi závažným celospolečenským problémem, který negativně ovlivňuje výkon veřejné správy. Zmíněná pragmatičnost,

²⁰⁵ Zákaz územních změn bez souhlasu dotčených obcí byl součástí československého právního řádu jen po velmi krátkou dobu celkem 25 měsíců účinnosti již zmíněného ústavního zákona č. 294/1990 Sb. Tento zákaz je nutné chápat jako reakci na nedobrovolné územní změny v 70. letech minulého století (středisková soustava obcí), a nikoliv jako obecný princip rodícího se komunálního práva na počátku 90. let minulého století.

²⁰⁶ Charakterem ECHMS se podrobně ve své disertaci zabýval Jan Brož. Kriticky se staví k rozhodování ÚS ČR z počátku tohoto tisíciletí, podle kterého má být ECHMS coby smlouva o lidských právech a svobodách součástí ústavního pořádku. In: Brož, J.: Právo na místní samosprávu. Disertační práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2021.

kteřá se s ohledem na ochranu samostatné působnosti může jevit jako nedostatek její ochrany, se v případě nutné územní reformy, kteřá je v případě ČR nevyhnutelná, může naopak jevit jako výhoda, kdy český zákonodářce nebude ve své normotvorbě příliš svazován. Role Ústavního soudu ČR by se měla omezit skutečně jen na případné excesy, podobně jako tomu bylo ve sledovaných zemích.

Z ústavněprávního hlediska nestojí územním reformám v ČR nic v cestě!!!

Literature:

Brož, J.: Právo na místní samosprávu. Disertační práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2021.

Lange, K.: Kommunalrecht. 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019. 1468 s. ISBN 978-3-16-156970-8.

Leunig, S.: Die Regierungssysteme der deutschen Länder. 3. Wiesbaden: Springer VS, 2023. 339 s. ISBN 978-3-658-40229-7.

Meyer, K.: Art 50 BV. In: Epiney, A. – Waldmann, B. – Belser, E. M. (ed.): Basler Kommentar Bundesverfassung. Basel: Helbig Lichtenhahn Verlag, 2015, s. 950-968. ISBN 978-3-7190-3318-7.

Pabel, K.: 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen des Gemeinderechts. Online. In: Pabel, K. (ed.). Gemeinderecht. Manz, 2023, s. 1-42. Dostupné z: https://rdb.manz.at/document/1394_1_gemeinder_0001-teil. [cit. 2026-01-13].

Schlesinger, P.: Ústavní vymezení práva na samosprávu ve vybraných zemích střední Evropy. Jurisprudence. 2025, roč. 34, č. 3, s. 8-21. ISSN 1802-3843.

Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy. Správní právo. 2025, roč. 2025, č. 5, s. 33-50. ISSN 0139-6005.

Schlesinger, P.: Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy. Online. Wolters Kluwer ČR, 2025. ISBN 978-80-286-0472-1. Dostupné z: https://obchod.wolterskluwer.cz/cz/ustavnost-uzemnich-reforem-ve-vybranych-zemich-stredni-evropy.p9785.html?gclid=CjwKCAiA95fLBhBPEiwATXUsxKe82luh4yla8PkB-SNci9uj6305GeCf4qUSqSpe4vz65JjibtNyEBoC-PYQAvD_BwE. [cit. 2026-01-13].

Wallenrath, M.: Kommunale Gebietsreformen und Öffentliches Wohl. In: Möller, J. A. – Kohl, H. – Munz, B. – Schubert, W. – Lindner, J. (ed.): 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern. Berlin: BWV, 2014, s. 53-100. ISBN 978-3-8305-3308-5.

Author's contact details:

Mgr. et Mgr. Petr Schlesinger, Ph.D.
University of West Bohemia, Faculty of Law
Czech Republic
E-mail: schlesinger.petr@email.cz

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVA JAKO NÁSTROJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

PUBLIC LAW CONTRACT AS A TOOL OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

Josef Staša

Klíčová slova: veřejná správa – územní samospráva – územní samosprávný celek – obec – kraj – samostatná působnost – adresát veřejné správy – forma správní činnosti – veřejnoprávní smlouva – smluvní spolupráce obcí – změny obcí – změny území obcí – změny působnosti obcí – činnost obecní policie – smluvní spolupráce obcí s jinými osobami – veřejné služby – plánovací smlouvy

Key words: public administration – territorial self-government – territorial self-government unit – municipality – region – independent competence – recipient of public administration – form of administrative activity – public law contract – contractual cooperation between municipalities – changes in municipalities – changes in the territory of municipalities – changes in the scope of competence of municipalities – municipal police activities – contractual cooperation of municipalities with other persons – public services – planning contracts

Anotace: V rámci instrumentária veřejné správy se veřejnoprávní smlouvy řadí mezi nástroje výhradní a neautoritativní povahy. Značný potenciál pro jejich využití skýtá především sféra územní samosprávy. To platí nejen pro vzájemnou smluvní spolupráci územních samosprávných celků, ale i pro smluvní spolupráci s jinými osobami, zejména s některými adresáty veřejné správy. Příkladem mohou být zejména jednak smlouvy uzavírané mezi obcemi týkající se výkonu veřejné správy, jednak plánovací smlouvy uzavírané obcí s investorem, který se bude nějakým způsobem podílet na rozvoji obce. Zatímco v České republice se tyto smlouvy mohou opírat o zobecňující úpravu veřejnoprávních smluv obsaženou ve správním řádu, ve Slovenské republice nikoli. V závislosti na existenci (nebo absenci) specifického režimu uplatňovaného pro veřejnoprávní smlouvy, lze tyto smlouvy členit na plnohodnotné a neplnohodnotné. První z nich lze dále členit v závislosti na jejich formálním označení na manifestní (explicitní) a nemanifestní (implicitní) veřejnoprávní smlouvy.

Annotation: Within the framework of public administration instruments, public law contracts are classified as instruments of an exclusive and non-authoritative nature. The sphere of territorial self-government offers considerable potential for their use. This applies not only to mutual contractual cooperation between territorial self-government units, but also to contractual cooperation with other persons, in particular with certain recipients of public administration. Examples include contracts concluded between municipalities concerning the performance of public administration and planning contracts concluded between a municipality and an investor who will participate in some way in the development of the municipality. While in the Czech Republic these contracts can be based on the general regulation of public law contracts contained in the Administrative Code, this is not the case in the Slovak Republic. Depending on the

existence (or absence) of a specific regime applied to public law contracts, these contracts can be divided into full-fledge and non-full-fledge. The first of them can be further divided into manifest (explicit) and non-manifest (implicit) public law contract depending on their formal designation.

1. Stručná poznámka k územní samosprávě a jejímu instrumentáriu

V českém i ve slovenském právním řádu představuje územní samospráva ústavně zakotvený subsystém veřejné správy.²⁰⁷ Jak v České republice²⁰⁸, tak ve Slovenské republice je územní samospráva vybudována na dvou úrovních (obec²⁰⁹, vyšší územní celek²¹⁰).

Z doktrinálního pohledu je existence územní samosprávy nejvýznamnějším projevem decentralizace ve veřejné správě.

Územní samosprávné celky, potažmo jejich orgány vykonávají jednak vlastní²¹¹ (samosprávnou) působnost, jednak delegovanou²¹² působnost (státní správu). V prvním případě jde o územní samosprávu v materiálním i institucionálním smyslu, v druhém případě pak o ni jde pouze ve smyslu institucionálním.

Do instrumentária orgánů územních samosprávných celků patří široká paleta nástrojů právní i neprávní povahy. Z pohledu správního práva má význam soustředit se na nástroje právní. Lze je rozčlenit jednak na nástroje výhradní (veřejné správě vyhrazené) a nevýhradní (veřejné správě nevyhrazené), jednak na nástroje veřejnoprávní povahy (s veřejnoprávním obsahem) a soukromoprávní povahy (se soukromoprávním obsahem). Výhradní veřejnoprávní nástroje mohou mít charakter autoritativních (nařizovacích) nástrojů, pro které je charakteristická nerovnost aktérů, nebo neautoritativních nástrojů, pro které je charakteristická rovnost aktérů. Soukromoprávní nástroje mají neautoritativní charakter.

Při výkonu vlastní působnosti územních samosprávných celků se autoritativní nástroje vyskytují ojediněle²¹³, při výkonu delegované působnosti je tomu naopak.

Mezi typické neautoritativní (právní) nástroje uplatňované orgány územních samosprávných celků se řadí především smlouvy.

Ve vztahu k tématu tohoto příspěvku je třeba věnovat pozornost jen některým²¹⁴ z nich, totiž smlouvám výhradním, které jsou smlouvami veřejnoprávní povahy. Též s ohledem na pokus o srovnání českého a slovenského pozitivního práva obsažený v následujících partiích je příhodné mezi těmito smlouvami modelově rozlišovat dvě skupiny:

- výhradní smlouvy s veřejnoprávním obsahem podléhající [díky existenci specifické (ve vztahu ke smluvnímu právu) a zároveň obecně (pro celou skupinu smluv)

²⁰⁷ Hlava sedmá Ústavy České republiky; hlava čtvrtá Ústavy Slovenskej republiky.

²⁰⁸ S výjimkou hlavního města Prahy, která je zároveň obcí i krajem.

²⁰⁹ V České republice může být obec městysem nebo městem, ve Slovenské republice může být obec městem.

²¹⁰ V České republice vyšší územní samosprávný celek = kraj, ve Slovenské republice vyšší územní celek = samosprávný kraj.

²¹¹ V českém právu označována jako samostatná působnost.

²¹² V českém právu označována jako přenesená působnost.

²¹³ V současnosti prakticky jde jednak o výstupy originární normotvorby, jednak o faktické úkony k zajištění pořádku v místě.

²¹⁴ Kromě dále zmíněných smluv jde o nevýlučné smlouvy podléhající režimu soukromého práva; ten ale může být u řady z nich obligatorně modifikován (příkladem naposled uvedeného je právní úprava veřejných zakázek).

koncipované právní úpravy] režimu veřejného práva; nahlíženo též optikou pozitivního práva jsou v dalším textu označovány jako plnohodnotné veřejnoprávní smlouvy,

- výhradní smlouvy s veřejnoprávním obsahem podléhající [z důvodu absence oné specifické úpravy, popřípadě z důvodu výslovného vyloučení určitých smluv z této úpravy] režimu soukromého práva; nahlíženo též optikou pozitivního práva jsou v dalším textu označovány jako neplnohodnotné veřejnoprávní smlouvy.

2. O představě a realitě veřejnoprávních smluv uzavíraných při výkonu veřejné správy

Obecná doktrinální představa se týká plnohodnotných i neplnohodnotných veřejnoprávních smluv. Velmi zjednodušeně lze veřejnoprávní smlouvu charakterizovat jako smlouvu s veřejnoprávním obsahem (týkající se veřejných práv a/nebo veřejnoprávních povinností).²¹⁵ Mohou být uzavírány jednak při vlastním výkonu veřejné správy, kdy alespoň jednou smluvní stranou je nositel veřejné správy, potažmo vykonavatel veřejné správy, jednak v jiné souvislosti s výkonem veřejné správy, kdy oběma/všemi stranami smlouvy mohou být osoby v postavení adresátů veřejné správy.

Smyslem veřejnoprávní smlouvy uzavírané při výkonu veřejné správy je přispět k plnění úkolů veřejné správy. V teorii se tyto smlouvy člení na koordinační²¹⁶ (mezi nositeli veřejné správy) a subordinační [mezi nositelem, potažmo vykonavatelem veřejné správy na straně jedné a osobou/osobami v postavení adresáta/adresátů veřejné správy na straně druhé uzavírané jako (modelová nebo efektivní) alternativa vydání (jednostranného) správního aktu]. Otázka, zda je právě uvedené členění úplné (bezezbytkové), může být/předmětem diskuse.²¹⁷ Pro účely dalšího výkladu bude lépe toto členění nahradit členěním na veřejnoprávní smlouvy uzavírané ve sféře veřejné správy (mezi nositeli veřejné správy) a na veřejnoprávní smlouvy uzavírané „navenek“ (zejména s osobami v postavení adresátů veřejné správy obecně, nikoli jako alternativa vydání správního aktu).

Zatímco doktrinální představa má alespoň společná východiska, je česká pozitivně právní realita značně odlišná od slovenské.

Při porovnání doktrinální představy a pozitivněprávní reality v České republice a ve Slovenské republice přichází na řadu výše uvedené rozlišení plnohodnotných a neplnohodnotných veřejnoprávních smluv.

Plnohodnotné veřejnoprávní smlouvy představují v českém pozitivním právu²¹⁸ skupinu institutů, která odpovídá (pohledem dnešní české teorie) jedné z forem správní činnosti (= veřejnoprávním smlouvám).²¹⁹ Ve slovenském pozitivním právu žádná specifická úprava, která by ospravedlňovala vydání takové skupiny smluv, neexistuje.

Neplnohodnotné veřejnoprávní smlouvy představují ve slovenském pozitivním právu instituty, které odpovídají (pohledem dnešní slovenské teorie) jedné z finálních

²¹⁵ Veřejnoprávní obsah může být doprovázen obsahem soukromoprávním.

²¹⁶ Jejich obdobou jsou dohody uzavírané mezi vykonavatelem veřejné správy v rámci jednoho nositele veřejné správy.

²¹⁷ Na jedné straně viz Staša, J. in (↓) Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část, s. 169, na druhé straně viz (↓) Vedral, J.: Správní řád, komentář, s. 908 nebo podobně Malast, J. in (↓) Kopecký, M. – Staša, J. – Balounová, J. – Malast, J. – Pouperová, O. – Kopecký, P. – Adamusová, Z.: Správní řád. Komentář, s. 788. Představu o úplnosti členění nahlořádá novější legislativní vývoj v České republice.

²¹⁸ Úprava je obsažena v části páté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁹ K „hraničnímu“ charakteru této formy správní činnosti (na pomezí práva soukromého a práva veřejného) viz (↓) Svoboda, T.: Smíšené právní instituty ve veřejné správě – k některým otázkám právního dualismu, s. 191-194.

forem veřejné správy právní povahy (= správním dohodám, administrativním kontraktům). V českém pozitivním právu jde zejména o problematickou (naštěstí ojedinělou) explicitní výluku z existující specifické a obecně koncipované úpravy.

Ve vztahu k plnohodnotným veřejnoprávním smlouvám zbývá ještě zmínit, zda/nakolik má význam pro určení povahy smlouvy její formální označení jako veřejnoprávní. Současná česká právní úprava je založena na materiálním pojetí veřejnoprávní smlouvy, rozhodující je obsah, nikoli označení. Odlišení od soukromoprávních smluv ovšem může být v některých případech značně obtížné.²²⁰ Žádoucí by proto bylo veřejnoprávní smlouvy jako takové označovat a postupně prosadit jejich formální pojetí.²²¹

Dlužno zároveň dodat, že pokud je určité smlouvě zákonem explicitně předepsána forma veřejnoprávní smlouvy, je na ni třeba hledět jako na veřejnoprávní smlouvu i v případě, že je to v rozporu s jejím skutečným obsahem (= „propůjčení“ formy).²²²

V závislosti na tom, zda je veřejnoprávní smlouva jako taková výslovně formálně označena, či nikoli, lze plnohodnotné veřejnoprávní smlouvy ještě dále členit na manifestní (explicitní)²²³ a nemanifestní (implicitní).

Rozvinutější doktrinní představa je v reálu naplněna pouze u plnohodnotných veřejnoprávních smluv. Tyto smlouvy požívají presumpce správnosti. Odlišně od všech ostatních smluv je upraveno řešení sporů. Prosazován by měl být požadavek speciálního zákonného zmocnění.²²⁴

3. Veřejnoprávní smluvní vztahy mezi územními samosprávnými celky

V dosavadní praxi vzájemné smluvní spolupráce územních samosprávných celků naprosto dominují veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi.

S jistou dávkou volnosti lze, se zřetelem na právní úpravu jak v České republice, tak ve Slovenské republice, rozlišit zejména:

- existenční veřejnoprávní smlouvy týkající se změn obcí a jejich území,
- kreační veřejnoprávní smlouvy týkající se zřizování osob nebo orgánů, popřípadě jiných entit,
- delegační veřejnoprávní smlouvy týkající se dispozic s působností,
- kooperační veřejnoprávní smlouvy týkající se jiných forem vzájemné spolupráce.

V českém právu jsou existenčními veřejnoprávními smlouvami dohoda o sloučení obcí, dohoda o připojení k jiné obci a dohoda o změně hranic obcí.²²⁵ U prvních dvou dohod může být předpokladem jejich uzavření konání, resp. „příznivý výsledek“ místního referenda, o jejich uzavření rozhodují zastupitelstva obcí, které jsou stranami dohody, zákon stanoví obligatorní náležitosti těchto dohod (jednou z nich je určení lokálních právních předpisů, které po sloučení/připojení zůstanou v platnosti; v případě složení má být určen název nové obce a sídlo jejích orgánů, nedojde-li k dohodě o názvu, rozhodne o

²²⁰ K § 159 odst. 4 cit. správního řádu viz Malast, J., tamtéž, s. 789. O problémech v praxi svědčí judikatura.

²²¹ Blíže (↓) Staša, J.: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech, s. 17 a 21.

²²² Viz Staša, J., tamtéž, s. 16.

²²³ Přehled manifestních veřejnoprávních smluv uzavíraných obcemi podal svého času (↓) Pečínka, H.: Veřejnoprávní smlouvy v působnosti obcí. Zahrnuje ovšem i veřejnoprávní smlouvy uzavírané orgánem obce coby vykonavatelem státní správy (přenesené působnosti).

²²⁴ Díkce § 160 odst. 5 a 6 cit. správního řádu je v tomto ohledu zavádějící.

²²⁵ Viz § 19, 24, 26 a 26a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ke sloučení viz i § 3 odst. 6 téhož.

něm Ministerstvo vnitra ČR, to schvaluje i jiný název, než byl název jedné ze slučovaných obcí); sloučení/připojení se může týkat pouze sousedících obcí; lze je provést pouze k počátku kalendářního roku. U třetí dohody zákon stanoví pouze požadavek předběžného projednání s katastrálním úřadem a požadavek následného oznámení katastrálním orgánům; k uzavření dohody mohou být obce vyzvány Ministerstvem vnitra ČR, nedojde-li k uzavření dohody ve stanovené lhůtě, může být o změně rozhodnuto autoritativně. Přestože tyto dohody zákon o obcích (na rozdíl od jiných institutů) za veřejnoprávní smlouvy neoznačuje, je jejich veřejnoprávní povaha nesporná.²²⁶ Ve vztahu k výše uvedenému jde o plnohodnotné nemanifestní veřejnoprávní smlouvy. Spory z těchto smluv rozhoduje krajský úřad, popřípadě Ministerstvo vnitra ČR.²²⁷ U dohody o sloučení obcí jde poté, úvaha o sporu mezi stranami bezpředmětná.

Podle slovenského práva je dohoda o sloučení obcí pouze součástí návrhu na sloučení obcí, o sloučení obcí rozhoduje vláda SR formou nařízení.²²⁸ O stanovených změnách hranic území obce rozhoduje okresní úřad v sídle samosprávného kraje.²²⁹

Z kreačních veřejnoprávních smluv jde v českém právu především o (plnohodnotnou nemanifestní veřejnoprávní smlouvu uzavíranou v samostatné působnosti) smlouvu o vytvoření dobrovolného svazku obcí.²³⁰ Předmět činnosti zákon vymezuje demonstrativně. Přílohou smlouvy musí být stanovy (jejich změna může být svěřena orgánu dobrovolného svazku obcí složeného ze zástupců všech členských obcí). Dobrovolný svazek obcí nabývá právní osobnosti zápisem do registru vedeného krajským úřadem. Postup pro případ, že zápis nebude proveden, není zákonem upraven (krajský úřad by měl vydat negativní rozhodnutí).

Vytváření společných orgánů české právo nepředpokládá. Volnou souvislost lze spatřovat ve shromáždění starostů členských obcí dobrovolného svazku obcí, který získal postavení společenství obcí; to ovšem nevzniká na základě zvláštní dohody.²³¹

Jinou entitou vytvořenou na základě (plnohodnotné manifestní) veřejnoprávní smlouvy je společný školský obvod mateřské školy nebo základní školy zřízené obcí, která je stranou smlouvy.²³² Smlouvu schvaluje zastupitelstvo. O přezkoumání zákonnosti a rozhodování sporů platí totéž, co bylo uvedeno výše u existenčních smluv. Z judikatury se podává, že smlouva mezi obcemi navazující na tuto veřejnoprávní smlouvu nemusí být veřejnoprávní smlouvou.²³³

Ve slovenském právu jde o smlouvu o zřízení sdružení obcí.²³⁴ K její platnosti je zapotřebí souhlas nadpoloviční většiny poslanců každé ze zúčastněných obcí. Součástí

²²⁶ Srov. Váňa, L. in (J) Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, s. 144 a 168.

²²⁷ Blíže viz § 169 odst. 1 písm. b) a odst. 2 cit. správního řádu (při uzavírání těchto dohod žádná z obcí nevystupuje v roli obce s rozšířenou působností). Sporné řízení upravuje jeho § 141.

²²⁸ Viz § 1a odst. 4, § 2 odst. 3 a § 2a odst. 1 až 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů. Podobný charakter má i dohoda o rozdělení obce zmíněná v § 2a odst. 6 téhož zákona. Obdobu českého připojení k jiné obci slovenský zákon nemá. Termín „přičlenění“ užívá (§ 2aa) pro zánik tzv. nefunkční obce.

²²⁹ Viz § 2 odst. 4 a 5 téhož. K problematice změny hranic území obce viz též rozsudek Najvyššieho správneho súdu ze dne 17. prosince 2025 sp. zn. 3Svk/23/2025 a poslanecký návrh novely zákona (Národná rada SR, Parlamentná tlač č. 936, IX. volebné obdobie).

²³⁰ K dobrovolnému svazku obcí viz § 49 až 53 cit. zákona o obcích. Veřejnoprávní povahu smlouvy seznala již judikatura k předchozí (daleko méně výrazné) úpravě; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2018 č. j. 10 As 258/2017-176.

²³¹ Ke společenství obcí viz (§ 53a až 53g téhož).

²³² Viz § 178 odst. 3 písm. d) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²³³ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 26. října 2023 č. j. Konf 5/2023-10.

²³⁴ Ke sdružení obcí viz § 1 odst. 3 a § 20b až 20f cit. zákona o obecnom zriadení.

smlouvy jsou stanovy sdružení obcí. Předmět činnosti sdružení je vymezen demonstrativně, činnost sdružení má napomáhat plnění úkolů obcí, ale i vyššího územního celku (samosprávného kraje). Registraci provádí okresní úřad kraje, pro registraci je stanovena lhůta. Zákon stanoví hmotněprávní podmínky registrace, jakož i (stejnou) lhůtu pro vydání případného negativního rozhodnutí. V případě zrušení tohoto rozhodnutí správním soudem, je sdružení registrováno dnem právní moci rozsudku. Ke vzniku sdružení dojde rovněž v důsledku nevydání negativního rozhodnutí v (delší) stanovené lhůtě.

Kreační smlouvou je i smlouva o zřízení společného obecního úřadu.²³⁵ Ohledně její platnosti platí totéž, co je uvedeno výše. Mezi obligatorní náležitosti smlouvy se řadí určení sídla (není-li sídlem obec, která je stranou smlouvy a vykonává podle právních předpisů státní správu i pro jiné obce), stanovení způsobu financování a organizace a určení jednoho ze starostů statutárním orgánem ve věcech majetkoprávních a pracovněprávních. Jde o zvláštní případ (↓) smlouvy uzavřené za účelem uskutečnění konkrétní činnosti.

Slovenské právo zná dohodu obcí o určení veřejného školského obvodu pro více obcí.²³⁶

Delegační veřejnoprávní smlouvy se týkají buď výkonu samostatné působnosti (územní samosprávy), kde dispozice spočívá v rozšíření působnosti jedné obce na území druhé obce bez toho, že by došlo k převedení působnosti druhé obce, nebo výkonu přenesené působnosti (státní správy), kde dispozice spočívá v převedení obce z jedné obce na druhou. Možno připomenout, že uzavírání delegačních smluv týkajících se výkonu přenesené působnosti je agendou v oboru samostatné působnosti.

Při výkonu samostatné působnosti (územní samosprávy) jde o veřejnoprávní smlouvy týkající se obecní policie. Předmětná správní činnost je i „fyzicky“ vykonávána na území jiné obce. Tento právní institut je vhodný k podrobnějšímu srovnání české a slovenské právní úpravy.

Český zákon umožňuje uzavřít jednak veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie jedné obce plnit úkoly na území obce/obcí, která/které obecní policii nezřídila/nezřídily²³⁷ (ze zákona o obcích se podává²³⁸, že smlouvu uzavírají zastupitelstva obcí; k uzavření smlouvy je zapotřebí souhlas krajského úřadu), jednak veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků obecní policie obci, kde je vyhlášen krizový stav²³⁹ nebo kde je pořádána veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce, v souvislosti s níž lze předpokládat účast většího počtu osob²⁴⁰ [zákon o obecní policii stanoví, že smlouvu uzavírají starostové obcí; po uzavření smlouvy musí být informován příslušný orgán kraje (hejtman, nebo krajský úřad)]. Zákon o obecní policii upravuje minimální náležitosti obsahu smlouvy. Fakultativně si obce mohou sjednat podmínky vzájemného vypořádání práv a povinností vzniklých z případné odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s plněním úkolů strážníky na území jiné obce.²⁴¹ Ze správního řádu vyplývá, že smlouvy musí být písemné.²⁴² O přezkoumání

²³⁵ Viz § 20a odst. 3 a 5 téhož.

²³⁶ Viz § 44odst. 3 až 5 zákona č. 321/2025 Z. z., o školskej správe a doplnení niektorých zákonov.

²³⁷ Viz § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁸ Arg. § 84 odst. 2 písm. r) cit. zákona o obcích.

²³⁹ Rozumí se jím stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

²⁴⁰ Viz § 3b cit. zákona o obecní policii. Strážníci mohou být poskytnuti i obci, která sama obecní policii zřídila. Tato otázka byla v praxi pochybná; viz stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ČR dostupné na <https://mv.gov.cz/soubor/stanovisko-k-verejnopravnim-smlouvam-podle-3b-zakona-o-obecni-policii.aspx> (vidi 30. 1. 2026).

²⁴¹ Viz § 3c odst. 3 cit. zákona o obecní policii.

²⁴² Viz § 164 odst. 1 cit. správního řádu.

zákonnosti smlouvy a rozhodování sporů ze smlouvy platí totéž, co bylo řečeno výše (jde o krajský úřad, popřípadě o Ministerstvo vnitra ČR). Nadto (zřejmě aniž by to muselo být upraveno v uvedených smlouvách) se starostové mohou dohodnout, kdo bude řídit činnost strážníků na území jiné obce.²⁴³

Platný slovenský zákon umožňuje uzavřít písemnou smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie jedné obce plnit úkoly na území obce, která nezřídila obecní policii; předpokladem jejího uzavření je předchozí souhlas obecních zastupitelstev obcí, které jsou stranami smlouvy; mezi minimální obsahové náležitosti smlouvy patří určení rozsahu úkolů, které bude obecní policie plnit na území jiné obce, a způsob úhrady prokazatelných nákladů spojených s jejich plněním.²⁴⁴ Podle nedávno zveřejněného návrhu nového zákona²⁴⁵ může jít i o písemnou smlouvu s obcí, která zřídila obecní policii, jejíž síly a prostředky nestačí na plnění stanovených úkolů; minimální obsahové náležitosti mají být stanoveny podrobněji, obligatorní náležitostí má být určení podmínek vzájemného vypořádání práv a povinností vzniklých z případné odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s plněním úkolů příslušníky obecní policie na území jiné obce; příslušník obecní policie, který plní úkoly na území jiné obce, má být vázán i obecně závaznými nařízeními této obce, usneseními jejího obecního zastupitelstva a rozhodnutími jejího starosty.²⁴⁶ Pro uzavření smlouvy platí požadavek souhlasu nadpoloviční většiny poslanců obou obcí, které jsou stranami smlouvy.²⁴⁷ Návrh zákona předpokládá i ústní dohodu o působení obecní policie na území jiné obce v případě mimořádné události a za předpokladu, že hrozí nebezpečí z prodlení; tuto dohodu mají uzavírat starostové.²⁴⁸ Spory z těchto smluv přísluší rozhodovat soudu.²⁴⁹ O povaze smluv/dohod se však dosavadní ani navrhovaný zákon nezmiňuje. Při absenci speciální úpravy ne zbývá než smířit se s uplatněním obecného (soukromoprávního) režimu smluvního práva. Je otázkou, nakolik lze v souvislosti s uzavíráním a realizací těchto smluv uvažovat o využití dozorčích prostředků uplatňovaných vůči orgánům obce.²⁵⁰

Připravovaná slovenská úprava je v některých ohledech podrobnější než platná úprava česká.

Delegační smlouvy, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti, mohou uzavírat především obce se „základní“ působností (= jimž je svěřen výkon státní správy v základním rozsahu).²⁵¹ Uzavřít veřejnoprávní smlouvu mohou obce, které patří do jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností. Na základě smlouvy vykonávají orgány jedné obce přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem (účastníky) smlouvy. Předmětem této smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Přezkoumání zákonosti smlouvy a rozhodování sporů přísluší krajskému úřadu, popřípadě

²⁴³ Arg. § 3c odst. 1 cit. zákona o obecní policii.

²⁴⁴ Viz § 2a zákona č. 564/1991 Zb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁵ Návrh zákona o obecní policii a o změně a doplnění některých zákonů LP/2025/649 [Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/elegislative/legislativne-procesy/SK/LP/2025/649> (vidi 30.1.2026).]

²⁴⁶ Viz § 45 cit. návrhu zákona o obecní policii.

²⁴⁷ Viz § 20a odst. 4 cit. zákona o obecním zřízení.

²⁴⁸ Viz § 46 cit. návrhu zákona o obecní policii.

²⁴⁹ Viz § 5 odst. 9 cit. zákona o obecním zřízení.

²⁵⁰ Dozor prokurátora nad dodržováním zákonů a ostatních obecně závazných právních předpisů orgány obce (§ 20 a násl. zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů), popřípadě i dohled státu nad činností obecní policie (= pořádkovým útvarům obce), který má příslušet Prezidiu Policejního sboru SR (§ 48 cit. návrhu zákona o obecní policii; shodně nazvaný institut v dosavadní právní úpravě má daleko užší záběr).

²⁵¹ Viz § 63 cit. obecního zřízení.

Ministerstvu vnitra ČR.²⁵² Nevykonává-li obec předmětnou přenesenou působnost, pověří krajský úřad jejím výkonem pověřený obecní úřad.²⁵³

Delegační smlouvy ale mohou uzavírat i obce s rozšířenou působností (= jimž je svěřen výkon státní správy v širším rozsahu).²⁵⁴ Uzavřít veřejnoprávní smlouvu mohou obce s rozšířenou působností, které patří do jednoho správního krajského úřadu. Na základě smlouvy vykonávají obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností přenesenou působnost nebo její část pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je (které jsou) účastníkem (účastníky) smlouvy. Předmětem této smlouvy může být pouze „rozšířená“ působnost. K uzavření smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra ČR vydaného po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem. Přezkoumání zákonnosti smlouvy a rozhodování sporů přísluší Ministerstvu vnitra ČR.²⁵⁵ Nevykonává-li obec s rozšířenou působností předmětnou přenesenou působnost, pověří Ministerstvo vnitra ČR po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem jejím výkonem jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.²⁵⁶ Na rozdíl od obcí se základní působností, u nichž lze pochopit, že některé z nich nejsou schopny vykonávat státní správu, je legitimita časově neomezené možnosti obcí s rozšířenou působností uzavírat zmíněné veřejnoprávní smlouvy problematická.²⁵⁷

V obou případech jde o plnohodnotné manifestní veřejnoprávní smlouvy. Zákon stanoví povinnost jejich zveřejnění, která se týká jak uzavření, tak změn a zrušení; uzavřená veřejnoprávní smlouva musí být každému přístupná.²⁵⁸ Zrušení veřejnoprávní smlouvy nebo jejích jednotlivých ustanovení pro rozpor s právními předpisy se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám při výkonu převzaté působnosti; v důsledku zrušení přechází působnost v těchto věcech na správní orgány, které byly příslušné tyto úkony činit před uzavřením zrušené veřejnoprávní smlouvy, popřípadě na správní orgány, na něž příslušnost mezitím z jiného důvodu přešla; to platí i v případě zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy.²⁵⁹

Delegace přenesené působnosti se týkají i specifické (= s konkrétním předmětem) plnohodnotné manifestní veřejnoprávní smlouvy podle českého správního řádu:

- smlouva mezi správním orgánem a obcí s rozšířenou působností o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup,²⁶⁰
- smlouva mezi správním orgánem a obcí s rozšířenou působností o provozování elektronické adresy podatelny,²⁶¹
- smlouva mezi správním orgánem a kontaktním místem veřejné správy²⁶² o přenesení působnosti v oblasti doručování na kontaktní místo veřejné správy.²⁶³

²⁵² Viz již již zmíněné ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) cit. správního řádu.

²⁵³ Viz § 65 s ohledem na § 64 cit. obecního zřízení a pro úplnost ještě § 65a a 66 téhož.

²⁵⁴ Viz § 66a s ohledem na § 66 cit. obecního zřízení.

²⁵⁵ Viz § 169 odst. 1 písm. a) cit. správního řádu.

²⁵⁶ Viz § 66b cit. zákona o obcích.

²⁵⁷ Jde o obce „vybrané“ (= stanovené) zákonem. Legitimní mohlo být uzavírání takových smluv na přechodnou dobu při vzniku obcí s rozšířenou působností, kdy výhodnější pozici mohly mít obce v sídle tehdy současně rušených okresních úřadů. Legitimní to může být na přechodnou dobu i dnes v případě potřeby překlenout dočasnou personální insuficienci.

²⁵⁸ Viz § 66c odst. 2 a 3 cit. zákona o obcích.

²⁵⁹ Viz § 165 odst. 4 cit. správního řádu.

²⁶⁰ Viz § 26 odst. 3 cit. správního řádu; správní řád upravuje i následky neuzavření potřebné smlouvy (§ 26 odst. 4).

²⁶¹ Viz § 37 odst. 6 cit. správního řádu; správní řád upravuje i následky neuzavření potřebné smlouvy (§ 37 odst. 7).

²⁶² Kontaktním místem veřejné správy jsou i některé obecní úřady [viz § 8a odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů]; stranou smlouvy by byla obec, jejíž obecní úřad je kontaktním místem veřejné správy. Uzavření této smlouvy nepodléhá schválení nadřízeným správním orgánem (krajským úřadem).

Rámec delegačních smluv mezi obcemi v českém právu překračuje dohoda mezi společenstvím obcí a členskou obcí o zajišťování správních činností (plnění úkolů při výkonu veřejné moci a dalších úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti podle právních předpisů) nebo plnění jiných úkolů obce prostřednictvím zaměstnance společenství obce nebo právnické osoby zřízené společenstvím obcí.²⁶⁴

Zbývající skupinu představují kooperační smlouvy.

Ve slovenském stavebním právu jde o neplnohodnotné veřejnoprávní smlouvy, které nemají po stránce obsahu obdobu v právu českém:

- Smlouva mezi samosprávným krajem a dotčenými obcemi o pořízení územního plánu mikroregionu.²⁶⁵

- Dohoda dvou nebo více obcí o pořízení společného územního plánu.²⁶⁶

Podle českého práva mohou města Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice, Olomouc, České Budějovice, Jihlava, Karlovy Vary, Liberec, Mladá Boleslav, Zlín a hlavní město Praha uzavírat s dalšími obcemi veřejnoprávní smlouvy za účelem zpracování a provádění územních strategií a města Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice, Olomouc a hlavní město Praha rovněž za účelem zpracování a naplňování udržitelných městských strategií.²⁶⁷ K řešení sporů z těchto smluv je příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

V českém pohřebnickém právu je upravena (plnohodnotná manifestní) veřejnoprávní smlouva mezi obcemi o zajištění slušného způsobu pohřbení těla zemřelého.²⁶⁸ Je koncipována jako specifický případ veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti (na rozdíl od úpravy obsažené v zákoně o obcích se obce, které jsou stranami smlouvy, nemusí nacházet v jednom správním obvodu obce s rozšířenou působností).

Veřejnoprávní povahu má rovněž v českém zákoně upravená dohoda obce s provozovatelem veřejného pohřebiště „v jiné obci v okolí“.²⁶⁹ Provozovatelem veřejného pohřebiště ovšem může být pouze buď obec, nebo registrovaná církev nebo náboženská společnost. Tato dohoda by měla být považována za plnohodnotnou nemanifestní veřejnoprávní smlouvu; z pohledu šablony správního řádu je blízká spíše koordinačním smlouvám.

Slovenský zákon se o formě realizace eventuální možnosti/povinnosti zajistit pohřbívání v jiné obci²⁷⁰ nezmiňuje.

Jiným smlouvám mezi územními samosprávnými celky nevěnují české zákony zvláštní pozornost. Stanoví pouze, že obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat; podobně ohledně spolupráce mezi kraji a spolupráce krajů a obcí.²⁷¹ Případné kooperační smlouvy by zřejmě byly pouze neplnohodnotnými veřejnoprávními smlouvami.

To slovenské právo vymezuje jako „smluvní typ“ (neplnohodnotné veřejnoprávní smlouvy) smlouvu mezi obcemi uzavřenou za účelem uskutečnění konkrétního úkolu nebo činnosti. Smlouva může být uzavřena na dobu určitou, nebo na dobu neurčitou.

²⁶³ Viz § 19 odst. 3 cit. správního řádu.

²⁶⁴ Viz § 53e odst. 2 a § 53g odst. 3 cit. zákona o obcích.

²⁶⁵ Viz § 21 odst. 2 zákona č. 200/2022 Z. z., o územním plánování. Zákon v této souvislosti zmiňuje i dohodu mezi samosprávnými kraji.

²⁶⁶ Viz § 22 odst. 2 cit. zákona o územním plánování.

²⁶⁷ Viz § 17 odst. 1 a 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁸ Viz § 5 odst. 1, 4 a 5 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů.

²⁶⁹ Viz § 16 odst. 1 cit. zákona o pohřebnictví.

²⁷⁰ Zákon č. 131/2010 Z. z., o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů (§ 15 odst. 1 a 2).

²⁷¹ Viz § 46 cit. zákona o obcích a § 24 cit. zákona o krajích.

Musí mít písemnou formu, jinak je neplatná. K platnosti smlouvy je potřebný souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců každé obce, která je účastníkem smlouvy. Nestanoví-li smlouva něco jiného, odpovídají za závazky vůči třetím osobám účastníci smlouvy společně a nerozdílně.²⁷² Smluvní spolupráce krajů (navzájem nebo s obcemi) je naproti tomu zmíněna pouze obecně.²⁷³

4. Veřejnoprávní smluvní vztahy územních samosprávných celků a jiných osob

V dosavadní praxi „navenek“ uzavíraných veřejnoprávních smluv jde až na zcela ojedinělé výjimky o smlouvy mezi územním samosprávným celkem a osobou soukromého práva.

Koncept veřejnoprávního smluvního vztahu mezi územním samosprávným celkem a jinou osobou byl v českém právu potvrzen judikatorně²⁷⁴ u smlouvy o závazku veřejné služby v linkové osobní dopravě. Sama právní úprava, obsažená v zákoně o silniční dopravě²⁷⁵, byla starší než první zmínky o veřejnoprávních smlouvách v pozitivním právu. Zmíněná smlouva naplňovala doktrinní představy o subordinační veřejnoprávní smlouvě coby alternativě jednostranného správního aktu s časově omezeným účinkem (v případě „naléhavé potřeby ve veřejném zájmu“ mohl závazek vzniknout na základě rozhodnutí²⁷⁶). Podle původní úpravy smlouvu na straně veřejné správy stát nebo obec²⁷⁷, později²⁷⁸ to byl pouze stát a posléze²⁷⁹ pouze kraj (v samostatné působnosti), a to i podle zákona o drahách²⁸⁰. Šlo o plnohodnotnou nemanifestní veřejnoprávní smlouvu.

Úprava obsažená v zákoně o silniční dopravě byla v r. 2010²⁸¹ nahrazena zákonem o veřejných službách v přepravě cestujících, v němž je výslovně uvedeno, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících, kterou může k zajištění dopravní obslužnosti v samostatné působnosti uzavřít jak kraj, tak obec²⁸², není veřejnoprávní smlouvou²⁸³. V důsledku tohoto odklonu lze tuto smlouvu v současnosti považovat za neplnohodnotnou veřejnoprávní smlouvu.

Na stejnou povahu lze usuzovat i u smlouvy o dopravních službách ve veřejném zájmu podle slovenského zákona.²⁸⁴

²⁷² Viz § 20a odst. 1, 2 a 4 cit. zákona o obecním zřízení.

²⁷³ Viz § 7 odst. 1 zákona č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích).

²⁷⁴ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 21. května 2008 č. j. Konf 31/2007-82.

²⁷⁵ Původně toliko § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.

²⁷⁶ Bylo tomu tak do konce června r. 2000.

²⁷⁷ Vzhledem ke kontextu úpravy v cit. ustanovení zákona o silniční dopravě a vzhledem k tehdejší úpravě obecního zřízení lze ovšem spekulovat o tom, v jakém oboru působnosti obce byla smlouva uzavírána.

²⁷⁸ Od začátku července r. 2000.

²⁷⁹ Od začátku května r. 2004.

²⁸⁰ Viz § 39 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění účinném od 1. ledna 2001.

²⁸¹ S účinností od 1. července.

²⁸² Viz § 3 a 8 odst. 1a 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸³ Viz § 8 odst. 5 téhož.

²⁸⁴ Viz § 21 odst. 1 a 2 a 4 až 6 § 27 odst. 1 písm. a), § 28 zákona č. 332/2023 Z. z., o verejnej osobnej doprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Předchozí úpravy viz v zákonech č. 56/2012 Z. z., o cestnej doprave, (§ 21, 43 a 44) a č. 514/2009 Z. z., o doprave na dráhach, (§ 21, 38 a 39, posléze § 2a), předtím ještě v zákonech č. 168/1996 Z. z., o cestnej doprave, (§ 15 a 30, posléze 29b) a č. 164/1996 Z. z., o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb., o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, (§ 30).

Novinkou se v českém stavebním právu nedávno²⁸⁵ stala plánovací smlouva coby plnohodnotná manifestní veřejnoprávní smlouva, kterou nelze považovat ani za smlouvu koordinační, ani za smlouvu subordinační. Na jejím charakteru nic nemění, že podle výslovného ustanovení zákona může obsahovat i úpravu práv a povinností osob v oblasti soukromého práva. Jako celek je veřejnoprávní smlouvou bez ohledu na skutečnost, že má veřejnoprávní i soukromoprávní obsah. Materiálně chápáná plánovací smlouva nepochybně má obsahovat „nějaké závazky veřejnoprávní povahy“²⁸⁶, nicméně vzhledem k tomu, že forma veřejnoprávní smlouvy je výslovně předepsána zákonem, nelze mít za to, že by absence veřejnoprávních závazků měla za následek změnu režimu smlouvy na režim soukromoprávní [z doktrinálního hlediska by šlo o „čisté“ propůjčení formy (přednost formy před obsahem)].

Ve vztahu k územním samosprávným celkům²⁸⁷ jde o smlouvu uzavřenou mezi stavebníkem²⁸⁸ a obcí, městskou částí hlavního města Prahy nebo krajem, „jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem“. Obsah smlouvy je vymezen demonstrativně a jako fakultativní. Zákon připouští postoupení smlouvy (prakticky může jít zásadně o postoupení na straně stavebníka).

Možné závazky územního samosprávného celku jsou jak všeobecné (obojí povahy), a to poskytnout součinnost k uskutečnění předmětného záměru, tak konkrétnější/konkrétní (jednak veřejnoprávní povahy = učinit kroky k vydání územně plánovací dokumentace umožňující uskutečnění předmětného záměru, nevydat/nezměnit územně plánovací dokumentaci nebo neučinit jiný úkon ztěžující/znesouhlasující uskutečnění předmětného záměru, neuplatňovat v řízeních týkajících se povolení předmětného záměru návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem smlouvy, jednak soukromoprávní povahy = nezatížit/nezcizit pozemky/stavby potřebné k uskutečnění předmětného záměru, podílet se na přípravě, výstavbě nebo financování veřejné infrastruktury nebo veřejně prospěšných staveb/opatření potřebných k uskutečnění předmětného záměru, převzít od stavebníka zhotovenou stavbu do svého vlastnictví). Možné závazky stavebníka jsou účastnit se výstavby veřejné infrastruktury nebo jiných staveb/opatření vyvolaných předmětným záměrem nebo převzít náklady na jejich výstavbu, účastnit se na asanaci území dotčeného předmětným záměrem nebo na narovnání majetkových vztahů v tomto území, poskytnout peněžité/věcné plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace). U některých veřejnoprávních závazků územního samosprávného celku mohou vyvstat pochybnosti o jejich ústavnosti (možnost vzdát se předem výkonu veřejné moci, možnost vzdát se předem procesních práv). Tento problém prozatím uniká pozornosti.

Plánovací smlouvy možno dělit na podmiňující a dobrovolné.²⁸⁹ U podmiňujících plánovacích smluv je podmínka jejich uzavření stanovena v územně plánovací dokumentaci jako předpoklad rozhodování v území.²⁹⁰ Dobrovolné plánovací smlouvy mohou být uzavírány jednak ve spojitosti se změnou územně plánovací dokumentace, jednak *ad hoc* v souvislosti s povolováním konkrétního záměru.

²⁸⁵ Viz § 130 až 132 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů; tato úprava nabyla účinnosti 1. ledna 2025.

²⁸⁶ Kalenský, T., Korbel, F., Gabrhelová, P., Foglar, F. in (↓) Bursíková, L. – Korbel, F. – Černý, P. – Lachmann, M. – Roztočil, A. – Bohadlo, D. a kol.: Stavební zákon. Komentář (2 svazky), s. 1063.

²⁸⁷ Plánovací smlouvou je i smlouva mezi stavebníkem a vlastníkem veřejné infrastruktury, na niž územní samosprávný celek nijak neparticipuje.

²⁸⁸ Viz § 14 písm. a) cit. stavebního zákona.

²⁸⁹ Typologie podle (↓) Plánovací smlouvy. Pomůcka k aplikaci, s. 9 až 12.

²⁹⁰ Viz 81 odst. 3 a § 86 odst. 3 cit. stavebního zákona.

Na straně územního samosprávného celku schvaluje plánovací smlouvu (v samostatné působnosti) jeho zastupitelstvo. Přezkum zákonnosti smlouvy a k rozhodování sporů ze smlouvy přísluší (v přenesené působnosti) krajskému úřadu nebo (jde-li o smlouvy uzavřené krajem nebo hlavním městem Prahou) Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

O plánovací smlouvě se zmiňovala i předchozí právní úprava²⁹¹, její obsah ale nijak nepřiblížila a tato smlouva jako veřejnoprávní chápána nebyla (doktrinálně vzato mohlo jít v závislosti na jejím obsahu o neplnohodnotnou veřejnoprávní smlouvu). Smluvní spolupráce územních samosprávných celků a investorů měla soukromoprávní formu.²⁹² Nová právní úprava přitom neobsahuje žádné přechodné ustanovení a uzavírání takových smluv do budoucna nevylučuje. Lze očekávat vývoj v obou liniích (veřejnoprávní i soukromoprávní).

Ve Slovenské republice má obdobná spolupráce soukromoprávní charakter.²⁹³ Zmíněna je dohoda obce s investorem.²⁹⁴

Nejasnou povahu má (v českém právu) manifestní veřejnoprávní smlouva o určení hmotné nemovité věci „k plnění úkolů bezpečnostního sboru nebo pro přípravu na ně“, jejíž stranou může být i územní samosprávný celek (vzhledem k tomu, že alternativou je určení územně plánovací dokumentací, lze uvažovat o tom, zda nejde jen o zmínku o plánovací smlouvě).²⁹⁵

Forma veřejnoprávní smlouvy je v českém právu předepsána pro poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí z územních rozpočtů.²⁹⁶ Jde o plnohodnotnou manifestní veřejnoprávní smlouvu, jejíž jednou stranou je poskytovatel a druhou stranou příjemce; poskytovatelem může být²⁹⁷ kraj nebo obec. Zákon stanoví minimální obsahové náležitosti smlouvy. Podmínky, které je povinen příjemce splnit, lze smluvně rozdělit (volně řečeno) na „závažnější“ a „méně závažné“ z hlediska důsledků jejich porušení. Zákon zvláště stanoví příslušnost správního orgánu k rozhodování sporů „z právních poměrů při poskytnutí“ dotace nebo návratné finanční výpomoci. Podmínky podpory (tzv. program) se předem zveřejňuje. Zveřejňují se i uzavřené smlouvy a jejich dodatky přesahující zákonem stanovený limit.

Ve slovenských rozpočtových pravidlech územní samosprávy²⁹⁸ obdobu těchto smluv nenalezneme.

Podle české právní úpravy mohou s(↑) městy, která zpracovávají a naplňují udržitelné městské strategie, uzavírat veřejnoprávní smlouvy ministerstva, která jsou řídicími orgány evropských operačních programů (jde o některá ministerstva) o pověření funkcí zprostředkujícího subjektu.²⁹⁹ Předmětnou funkci vykonávají pověřená města jako přenesenou působností, uzavření smlouvy je ale záležitostí samostatné působnosti. Jde o

²⁹¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ji zmiňoval v 69 odst. 1 a v § 88.

²⁹² Podle § 1746 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

²⁹³ Podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Zb., Obchodný zákonník, nebo podle § 51 zákona č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁴ Viz § 4 odst. 6 cit. zákona o obecnom zriadení.

²⁹⁵ Viz § 39b odst. 1 písm. b) cit. zákona o obcích a § 18b odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; navíc jde o úpravu z r. 2025.

²⁹⁶ Viz § 10a až 10d zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Z judikatury k tomuto ustanovení viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2016 č. j. 10 Afs 49/2016-33 nebo ze dne 11. října 2018 č. j. 4 Afs 235/2018-31.

²⁹⁷ Kromě územních samosprávných celků jím může být městská část hlavního města Prahy a dobrovolný svazek obcí.

²⁹⁸ Zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁹ Viz § 17d odst. 3 až 5 cit. zákona o podpoře regionálního rozvoje.

plnohodnotnou manifestní veřejnoprávní smlouvu. K řešení sporů ze smlouvy je příslušný ministr stojící v čele ministerstva, které je stranou smlouvy.

Slovenská právní úprava přisouzení podobné role územním samosprávným celkům nepředpokládá.³⁰⁰

Zajímavým institutem českého policejního práva³⁰¹ je koordinační dohoda uzavíraná mezi příslušným útvarem Policie České republiky a obcí „za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku“ (na straně obce jde o záležitosti spadající do její samostatné působnosti). Obsahové náležitosti koordinační dohody jsou upraveny značně podrobně. K určení povahy koordinační dohody je třeba vyjasnit, zda jde o regulativní úkon (= veřejnoprávní smlouvu), či nikoli (= veřejnoprávní ujednání³⁰²). Závěr o neregulativní povaze (= „organizační ujednání“³⁰³), k němuž se kloní odborná literatura, by bylo třeba podrobit podrobnější kritické analýze, a to jak *de lege lata*, tak *de lege ferenda*.

Slovenská právní úprava v obsahově korespondujícím ustanovení³⁰⁴ žádnou konkrétní formu spolupráce nezmiňuje.

Kromě veřejnoprávních smluv uzavíraných územními samosprávnými celky s jinými osobami lze zmínit i veřejnoprávní smlouvy uzavírané orgánem územního samosprávného celku s jinými osobami při výkonu přenesené působnosti. Donedávna to byly veřejnoprávní smlouvy nahrazující stanovená rozhodnutí stavebního úřadu.³⁰⁵ V současnosti to je:

- Písemná smlouva mezi orgánem ochrany přírody (z orgánů územních samosprávných celků to jsou krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností) a vlastníkem pozemku o smluvní ochraně území nebo stromu.³⁰⁶ Zákon dosti všeobecně upravuje minimální obsahové náležitosti smlouvy a povinnost označit chráněné území nebo strom. Smluvní ochrana je vázána k pozemku formou věcného břemene. Jde o plnohodnotnou nemanifestní veřejnoprávní smlouvu.³⁰⁷

- Smlouva o poskytnutí dotace a smlouva o zvýšení dotace ze státního soukromé školy nebo soukromému školskému zařízení.³⁰⁸ Smlouvu uzavírá (v přenesené působnosti) krajský úřad. Veřejnoprávní povaha smlouvy byla potvrzena judikaturou.³⁰⁹ Jde tedy o plnohodnotnou nemanifestní veřejnoprávní smlouvu.

- Smlouva o úhradě nákladů za sociální služby (odlehčovací služby, osobní asistence, pečovatelská služba, denní stacionář) poskytované nezaopatřenému dítěti nebo

³⁰⁰ Zákon č. 121/2022 Z. z. o příspěvcích z fondů Európskej únie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů (§ 11 odst. 1, pro srovnání s českou úpravou kromě toho ještě § 10 odst. 2).

³⁰¹ Ust. § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

³⁰² Viz Staša, J. in (↓) Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část, s. 198 a 199. Veřejnoprávní ujednání, na rozdíl od veřejnoprávní smlouvy, nezakládá, nemění ani neruší práva/povinnosti.

³⁰³ (↓) Vangeli, B.: Zákon o Policii České republiky. Komentář, s. 76.

³⁰⁴ Viz § 74 zákona č. 171/1993 Z., o Policajnom zbore.

³⁰⁵ Viz § 78a a § 116 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁶ Viz § 39, § 45 odst. 2 (podle tohoto ustanovení rozhoduje o zrušení smlouvy, s nímž vlastník pozemku nesouhlasí, orgán ochrany přírody, který je stranou smlouvy), § 45c odst. 4 a 5 [naposled uvedené ustanovení se týká autoritativního vyhlášení ochrany evropsky významné lokality v případě, že vlastník pozemku neučiní ve stanovené (kratší) lhůtě úkon směřující k uzavření smlouvy nebo že k uzavření smlouvy ve stanovené (delší) lhůtě nedojde]. § 77 odst. 1 písm. m) a § 77a odst. 4 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dalšími smlouvami s veřejnoprávním obsahem jsou upraveny v § 45e odst. 4 a v § 69 cit. zákona.

³⁰⁷ Smluvní ochrana na Slovensku orgánům územních samosprávných celků nepřísluší.

³⁰⁸ Viz § 3 a 5 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2022, č. j. 4As 65/2018-85.

jeho rodiči, jejichž účelem je také zabezpečení řádné výchovy a příznivého vývoje dítěte v jeho rodinném prostředí nebo návratu dítěte do vlastní rodiny. Smlouvu uzavírá obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jde o manifestní veřejnoprávní smlouvu.³¹⁰

- Dohoda o výkonu pěstounské péče s osobou pečující nebo osobou v evidenci. Dohodu uzavírá³¹¹ obecní úřad obce s rozšířenou působností. I tato dohoda je manifestní veřejnoprávní smlouvou.³¹²

České právo si všímá i soukromoprávní spolupráce územních samosprávných celků s jinými osobami si obecně.³¹³ Ve slovenském právu jde jednak o ustanovení o spolupráci se státními orgány³¹⁴, jednak o spolupráci s právníckými osobami³¹⁵.

České i slovenské právo zmiňuje mezinárodní spolupráci územních samosprávných celků.³¹⁶

5. K žádoucímu vývoji právní úpravy

O významu veřejnoprávní smluvní spolupráce mezi územními samosprávnými celky navzájem i mezi územními samosprávnými celky a jinými osobami (veřejného i soukromého práva) není pochyb. Otázkou je, zda/nakolik se má dále ubírat cestou plnohodnotných veřejnoprávních smluv, nebo neplnohodnotných veřejnoprávních smluv.

V českém právu se institut plnohodnotné veřejnoprávní smlouvy již zabydlel. Ve vztahu k traktované problematice lze o žádoucím vývoji právní úpravy uvažovat jak v obecné rovině (s dopady nejen na územní samosprávu), tak ve specifické rovině (ohledně veřejnoprávních smluv uzavíraných územními samosprávnými celky).

Obecně:

- Ke spolehlivějšímu určení veřejnoprávní povahy smlouvy by přispělo důsledné prosazení formálního pojetí tohoto právního institutu.

- Nikoli nepodstatným předpokladem „životnosti“ veřejnoprávních smluv je efektivní mechanismus řešení případných sporů. Nabízí se zpřesnění stávající úpravy sporného správního řízení. Řešení sporů z veřejnoprávních smluv lze *de lege ferenda* svěřit do pravomoci správních soudů.

- Vzhledem k tomu, že každá veřejnoprávní smlouva má (či může alespoň potenciálně mít) i nějaké majetkoprávní souvislosti, lze diskutovat o možném duálním pojetí dnešní plnohodnotné veřejnoprávní smlouvy. Prakticky by potom šlo o uplatnění soukromoprávního režimu na část smlouvy, resp. o řešení některých sporů týkajících se smlouvy pořadem soukromého práva.³¹⁷

Specificky:

- U některých příliš „úsporně“ upravených veřejnoprávních smluv uzavíraných obcemi (příklady viz výše) je žádoucí doplnit či zpřesnit ustanovení o obsahu smlouvy.

³¹⁰ Viz § 18 a 18a s ohledem na § 2a písm. d) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

³¹¹ Subsidiárně to ale může být i osoba soukromého práva pověřená výkonem sociálně-právní ochrany dětí.

³¹² Viz § 47b s ohledem na § 2a písm. b) a c) a § 47a odst. 1 a 2 cit. zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

³¹³ Viz § 54 cit. zákona o obcích a § 27 cit. zákona o krajích.

³¹⁴ Viz § 5 odst. 7 cit. zákona o obecním zřízení a § 7 odst. 1 cit. zákona o samosprávě vyšších územních celků.

³¹⁵ Pouze v uvedeném ustanovení cit. zákona o samosprávě vyšších územních celků.

³¹⁶ Viz § 55 cit. zákona o obcích, § 28 cit. zákona o krajích, § 21 cit. zákona o obecním zřízení a § 5 cit. zákona o samosprávě vyšších územních celků.

³¹⁷ Srov. usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 19. října 2010, č. j. Konf 13/2010-7.

- Problematikou hodnou pozornosti je vzájemná spolupráce obcí, vzájemná spolupráce krajů, spolupráce obcí a krajů a spolupráce krajů a státu na úseku územního plánování, ale i zprostředkování územně plánovací činnosti pro obce osobami soukromého práva.

- Standardní režim veřejnoprávních smluv by měl být uplatněn i u smluv/dohod, u nichž to současná právní úprava vylučuje.

Ve slovenském právu by „zavedení“ plnohodnotných veřejnoprávních smluv znamenalo zásadní posun (spočívající nejspíše ve formulaci již zmíněné specifické a zároveň obecně koncipované právní úpravy). Uvažovat o něm jako o jedné z možných cest vývoje právní úpravy by bylo možné až po zevrubné teoretické diskusi.³¹⁸

Literature:

Bursíková, L. – Korbel, F. – Černý, P. – Lachmann, M. – Roztočil, A. – Bohadlo, D. a kol.: Stavební zákon. Komentář (2 svazky). Praha: C. H. Beck, 2025. 2720 s. ISBN 978-80-7699-039-5.

Dudor, L. – Marko, V.: Správne dohody – vybrané teoreticko-aplikačné prvky vo vzťahu k formám činnosti verejnej správy. *Notitiae Iudiciales Academiae Collegii Aedilium in Bratislava*, č. 1/2017, s. 21-36. ISSN 2453-6954.

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

Kopecký, M. – Staša, J. – Balounová, J. – Malast, J. – Pouperová, O. – Kopecký, P. – Adamusová, Z.: Správní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. 924 s. ISBN 978-80-7676-422-4.

Máčaj, L.: Administratívne kontrakty ako forma činnosti verejnej správy pre budúcnosť. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae* č. 1/2024, s. 76-93. ISSN 1336-6912.

Pečínka, H.: Veřejnoprávní smlouvy v působnosti obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2023. 164 s. ISBN 978-80-7676-720-1.

Plánovací smlouvy. Pomůcka k aplikaci. 2. vyd., Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2025. 46 s. Sine ISBN [Dostupné přes <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/publikace-a-odborne-texty/planovaci-smlouvy> (vidi 30.1.2026).]

Staša, J.: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č.2/2020, s. 11-22. ISSN 0323-0619.

Svoboda, T.: Smíšené právní instituty ve veřejné správě – k některým otázkám právního dualismu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 1/2024. s. 181-198. ISSN 0323-0619.

Vangeli, B.: Zákon o Policii České republiky. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. 483 s. ISBN 978-80-7400-543-5.

³¹⁸ K jejím náznakům viz (↓) Dudor, L. – Marko, V.: Správne dohody – vybrané teoreticko-aplikačné prvky vo vzťahu k formám činnosti verejnej správy nebo (↓) Máčaj, L.: Administratívne kontrakty ako forma činnosti verejnej správy pre budúcnosť.

Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3.

Vedral, J. – Váňa, L. – Břeň, J. – Pšenička, S.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008. 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

Author's contact details:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

ORCID iD: 0000-0001-5384-5152

Charles University, Faculty of Law

Czech Republic

E-mail: stasa@prf.cuni.cz

ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER PRINCÍPOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A PRINCÍPOV ORGANIZÁCIE OBCE³¹⁹

THE CONSTITUTIONAL LAW DIMENSION OF THE PRINCIPLES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AND THE PRINCIPLES GOVERNING THE ORGANISATION OF MUNICIPALITY

Livia Trellová

Kľúčové slová: ústava – územná samospráva – právny princíp – princíp územnej samosprávy – orgán územnej samosprávy

Key words: the Constitution – territorial self-government – legal principle – the principle of territorial self-government – a body of territorial self-government

Anotácia: Autorka v referáte vymedzuje pojmy právny princíp, ústavný princíp územnej samosprávy, princípy územnej samosprávy, ktoré skúma a snaží sa ich zosumarizovať v kontexte judikatúry Ústavného súdu SR, a vymedzuje tiež pojem princípy organizácie obce. Zároveň však pri jednotlivých princípoch poukazuje na aktuálne nedostatky spôsobu nastavenia fungovania jednotlivých orgánov obce, ich vzájomné vzťahy premietajúce sa do naplnenia/ nenaplnenia základných úloh obce. Autorka poukazuje na problematické aplikačné príklady a hľadá návrhy riešenia týchto nedostatkov reflektujúc ústavnoprávnu úpravu územnej samosprávy.

Annotation: In this paper, the author defines the concepts of a legal principle, the constitutional principle of territorial self-government, and the principles of territorial self-government, which are examined and systematically summarised in the context of the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The paper also provides a conceptual definition of the principles governing the organisation of the municipality. At the same time, with respect to individual principles, the author draws attention to current deficiencies in the institutional design of municipal bodies and their mutual relations, which directly affect the fulfilment (or non-fulfilment) of the municipality's core functions. The author highlights problematic issues of application in practice and proposes possible solutions to these deficiencies, while reflecting the constitutional framework governing local self-government.

1. Úvod

Územnú samosprávu možno vnímať ako právo a schopnosť miestnych orgánov v medziach zákona samostatne regulovať a spravovať podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestneho obyvateľstva, pričom ide o formu výkonu verejnej moci, ktorá nepredstavuje suverenitu, ani nezávislosť, ale realizáciu decentralizovanej verejnej správy v rámci jednotného štátu. Súčasne je nevyhnutné

³¹⁹ Tento referát je výstupom z projektu APVV-22.0482 s názvom „Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov“.

územnú samosprávu chápať ako konštitutívny znak demokratického a právneho štátu, ktorý je založený na rešpekte k princípe subsidiarity, ústavne garantovanej vymedzenej miere samostatnosti miestnych orgánov, demokratickej legitimize vyplývajúcej z priamej voľby orgánov samosprávy a na ústavných zárukách ochrany pred neodôvodnenými zásahmi štátu, pričom existencia územnej samosprávy predstavuje neoddeliteľný predpoklad decentralizácie verejnej moci a efektívneho výkonu miestnej demokracie. V Slovenskej republike je základom územnej samosprávy obec. Obec predstavuje subjekt verejnej moci odlišný od štátu. Je to základný územný samosprávny a správny celok, ktorý predstavuje verejnoprávnu korporáciu s vlastnou právnou subjektivitou a ústavne chránenou samostatnosťou, oprávnenú v medziach ústavy a zákona samostatne rozhodovať a spravovať podstatnú časť verejných záležitostí miestneho významu na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestneho spoločenstva, pričom jej postavenie vychádza z princípov územnej samosprávy. Právne princípy predstavujú osobitnú kategóriu normatívnych konštrukcií, odlišných od pravidiel, ktoré sú uznávané právnou doktrínou aj judikatúrou a v niektorých právnych poriadkoch výslovne reflektované v legislatíve.³²⁰ Na Dworkinovo chápanie právnych princípov ako normatívnych štandardov zakotvených v požiadavkách spravodlivosti, férovosti a iných morálnych hodnôt nadväzuje v kontinentálnej právnej teórii koncepcia Roberta Alexyho, ktorý právne princípy definuje ako optimalizačné príkazy. Kým Dworkin zdôrazňuje hodnotový a váhový charakter princípov a ich odlišnosť od právnych pravidiel uplatňovaných spôsobom „všetko alebo nič“, Alexy tento prístup systematizuje tým, že princípy chápe ako normy, ktoré ukladajú povinnosť realizovať určitý stav v čo najväčšej miere, vzhľadom na právne a faktické možnosti. V prípade kolízie princípov preto nejde o ich vzájomnú neplatnosť, ale o proces vyvažovania, v rámci ktorého sa určuje ich relatívna váha v konkrétnych okolnostiach prípadu.³²¹ Takto koncipované právne princípy zohrávajú kľúčovú úlohu najmä v ústavnom práve, kde slúžia ako interpretačné a rozhodovacie kritériá pri aplikácii základných práv a ústavných princípov, vrátane princípov územnej samosprávy

Popri pojme právny princíp osobitne rozlišujeme pojem ústavný princíp, ktorý je nositeľom ústavnej hodnoty a vo svojej podstate ide o regulatívnu právnu ideu, ktorá svojím všeobecným normatívnym pôsobením vytvára normatívny základ ústavy, ale aj celého právneho poriadku.³²² Tým, že v rámci svojej rozhodovacej činnosti Ústavný súd SR uznal existenciu ústavného princípu územnej samosprávy³²³ potvrdil, že predstavuje jednu zo základných demokratických hodnôt demokratického právneho štátu, ktorá vzhľadom na svoj význam a dôležitosť pre spoločnosť musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.

Potom pod odlišným pojmom princípy územnej samosprávy možno rozumieť základné regulatívne právne idey a normatívne východiská, ktoré všeobecne určujú postavenie, obsah a limity územnej samosprávy, usmerňujú činnosť jej orgánov a slúžia ako interpretačné kritériá pri výklade a aplikácii právnych predpisov upravujúcich výkon jej pôsobnosti, ako aj pri posudzovaní prípustnosti zásahov štátu do sféry jej právomoci a pôsobnosti. Keď sa vrátíme ku klasickému vymedzeniu právnych princípov, potom podľa štandardnej definície teórie princípov sú princípy normami, ktoré prikazujú realizovať určitý stav v čo najvyššej miere, aká je fakticky a právne možná. Princípy sú preto

³²⁰ Alexy, R.: On the Structure of Legal Principles. In: Ratio Juris, Vol. 13, č. 3 (2000), s. 294-304.

³²¹ Dworkin, R.: Taking Rights Seriously. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977, s. 22.

³²² Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017; Dworkin, R.: Kým se práva berou vážně. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 44.

³²³ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/97 z 12. novembra 1997; rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00 z 19. decembra 2000.

optimalizačnými príkazmi, ktoré môžu byť naplnené v rôznom stupni. Závazný stupeň ich naplnenia závisí nielen od faktických okolností, ale aj od právnych možností. Oblasť právnych možností je pritom determinovaná protichodnými princípmi a právnymi pravidlami. Naproti tomu právne pravidlá sú normami, ktoré možno buď dodržať, alebo porušiť. Ak je pravidlo platné, vyžaduje presne to, čo stanovuje – nič viac a nič menej. Pravidlá preto predstavujú definitívne rozhodnutie v oblasti faktických a právnych možností. Z toho vyplýva, že rozdiel medzi pravidlami a princípmi je rozdielom kvalitatívnym, a nie iba rozdielom stupňa. Každá norma je buď pravidlom, alebo princípom.³²⁴

Princíp organizácie obce bude vo svetle vyššie uvedených charakteristík možné vymedziť ako základné regulatívne východisko, ktoré určuje vnútornú štruktúru, postavenie, kompetencie a vzájomné vzťahy orgánov obce, ako aj spôsob ich vzniku, fungovania a zodpovednosti, s cieľom zabezpečiť výkon územnej samosprávy v súlade s princípom subsidiarity, legality a demokratickej legitimacy.

2. Ústavný princíp územnej samosprávy a princípy územnej samosprávy

Ústavné princípy je podľa slov Ústavného súdu SR možné vymedziť ako ústavné normy *sui generis*, ktoré disponujú najvyšším stupňom všeobecnosti a abstraktnosti a sú implicitne obsiahnuté v zásade v každej ústavnej norme. Zároveň je ich potrebné interpretovať a aplikovať vo vzájomnej súvzťažnosti a vo vzájomnom vyvažovaní. Koncepcia vzájomného vyvažovania a zvažovania ústavných princíпов je vo svojej podstate priznaním, že základné princípy ako nositelia základných hodnôt si môžu navzájom protirečiť, a preto je vždy potrebné hľadať primeranú hranicu a rovnováhu medzi rozpornými hodnotami.³²⁵ Ústavný princíp územnej samosprávy bol artikulovaný v tomto duchu, pričom predstavuje základnú demokratickú hodnotu hodnú ochrany nezávisle od zákonnej ochrany.³²⁶ Týmto sa definitívne potvrdila existencia ústavného princípu územnej samosprávy v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Pôvod tohto princípu je nutné zrejme hľadať v mimoprávnej (predpozitívnej) podobe, avšak jeho transformácia do podoby všeobecne akceptovaného a uplatniteľného všeobecného ústavného princípu vznikla ako výsledok interpretácie ústavného textu v judikatúre Ústavného súdu SR. Toto však bolo možné len za predpokladu, že tento ústavný princíp je implicitne vyjadrený v ústavnej úprave. Ak vychádza charakteristika Slovenskej republiky z čl. 1 ods. 1 Ústavy SR ako demokratického, právneho štátu, potom územná samospráva je tým sprostredkujúcim princípom, ktorý napomáha k realizácii a aplikácii ústavných princíпов demokratického a právneho štátu. Ústavný princíp územnej samosprávy tvorí súčasť širšieho mechanizmu demokratického usporiadania v štáte, a preto je len prirodzenou reflexiou jeho vyjadrenie v (implicitnom) materiálnom jadre Ústavy SR.³²⁷

Samotná územná samospráva, ktorej význam akcentuje jej etablovanie vo forme ústavného princípu je postavená na určitých princíποch, ktoré vyjadrujú jej podstatu a základné črty jej vzťahu ku štátu. Medzi základné princípy územnej samosprávy možno podľa M. Vernarského zaradiť: populáciu a teritoriálne vymedzenie, úlohy samosprávnej

³²⁴ Alexy, R.: On the Structure of Legal Principles. In: Ratio Juris, Vol. 13, č. 3 (2000), s. 295.

³²⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

³²⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00 z 19. decembra 2000.

³²⁷ Trellová, L.: Ústavný princíp územnej samosprávy pod vplyvom judikatúry ústavného súdu SR. In: Bratislavské právnické fórum 2018. Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Univerzita Komenského v Bratislave, právnická fakulta, s.135, 141.

jednotky ako celku, jej autonómiu (vrátane fiškálnej autonómie).³²⁸ Ak má byť výpočet princípov územnej samosprávy komplexnejší je nutné sem zaradiť aj princíp subsidiarity, princíp zákazu hierarchického usporiadania a subordinácie medzi orgánmi územnej samosprávy, princíp oddelenosti územnej samosprávy (od výkonnej zložky štátnej moci), princíp decentralizácie moci a princíp demokratického základu územnej samosprávy.³²⁹ Ďalej medzi princípy územnej samosprávy možno zaradiť princíp ústavného a zákonného základu územnej samosprávy, princíp kooperácie orgánov územnej samosprávy, princíp organizačnej a personálnej autonómie (ako právo určiť si vlastnú vnútornú administratívnu štruktúru a mať podmienky na získanie kvalifikovaných zamestnancov), právo združovať sa a spolupracovať (vrátane medzinárodnej spolupráce), princíp súdnej ochrany samosprávy (právo na súdny prostriedok ochrany proti zásahom do jej podstaty). Vyššie uvedený výpočet princípov územnej samosprávy je urobený bez ohľadu na prioritu jednotlivých princípov, ide skôr o enumeráciu princípov podľa autorky, ktorá doplnila výpočet M. Vernarského a judikatúru Ústavného súdu SR.

Princíp ústavného základu územnej samosprávy obsahuje v sebe ústavný koncept podľa štvrtej hlavy Ústavy Slovenskej republiky v platnom znení publikovaná pod č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“) zvýrazňuje postavenie obce ako územného samosprávneho celku Slovenskej republiky združujúceho osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (čl. 64a Ústavy SR). Východiskovým princípom územnej samosprávy je princíp subsidiarity. Princíp subsidiarity vyjadruje, že rozhodovacia právomoc je najlepšie umiestnená (a) tam, kde bude zodpovedná za výsledky; a (b) v najbližšej možnej blízkosti miesta, kde sa budú vykonávať opatrenia, ktoré povedú k výsledkom.³³⁰ Inými slovami kompetencie a rozhodovanie by mali byť prenechané tým najnižším úrovniam správy (najmenším jednotkám), pokiaľ sú schopné efektívnejšie a hospodárnejšie riešiť danú úlohu; pričom vyššia autorita má zasiahnuť len vtedy, keď nižšia autorita nie je schopná dosiahnuť požadované výsledky sama. Subsidiarita podľa P. Kukliša nachádza uplatnenie vo viacerých súvislostiach, a to najmä pri delení kompetencií medzi jednotlivé subjekty verejnej správy, pri delení kompetencií medzi jednotlivé subjekty federálnych štátov, pri delení kompetencií medzi jednotlivé subjekty Európskej únie, ako aj v súvislosti s podpornou pôsobnosťou niektorých právnych predpisov.³³¹ Jej teritoriálny koncept sa potom zaoberá vzťahom medzi viacerými úrovňami správy.³³² Uplatňovanie princípu subsidiarity bráni subjektom ústrednej štátnej správy, aby sa stali príliš silnými a zároveň pomáha predchádzať zmätkom pri rozhodovaní a zdvojovaní tých istých funkcií na rôznych úrovniach verejnej správy, keďže všetky úrovne verejnej správy sú neoddeliteľnou súčasťou systému verejnej správy.³³³ S princípom subsidiarity súvisí vyvíjajúci sa koncept princípu decentralizácie, ktorým možno označiť prenos právomoci a zodpovednosti za verejné funkcie z ústrednej vlády na podriadené alebo kvázi nezávislé vládne organizácie alebo súkromný sektor.³³⁴

³²⁸ Vernarský, M.: Princípy územnej samosprávy ako reflexia vzťahu štátu a obcí. In: Žofčinová, V. – Král, R. – Kráľová, V. (eds.): *Obecné zriadenie-interpretácia kompetencií*. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9.11. 2011. Košice: UPJŠ, 2021, s. 8-9.

³²⁹ Trellová, L. – Vrabko, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Leges, 2022, s. 103.

³³⁰ Wolf, P. J.: *Authority: Delegation*. Editor(s): Smelser, N. J. – Baltes, P. B.: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Pergamon, 2001, s. 973-974.

³³¹ Kukliš, P.: O princípe subsidiarity vo verejnej správe. In: *Právny obzor*, roč. 86, 2003, č. 6, s. 637.

³³² Kukliš, P.: O princípe subsidiarity vo verejnej správe. In: *Právny obzor*, roč. 86, 2003, č. 6, s. 639.

³³³ Trellová, L. – Vrabko, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Leges, 2022, s. 105.

³³⁴ Rondinelli, D.: *Government decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practise in Developing Countries*. In : *International review of Administrative Sciences*, Volume 47, No. 2, 1981, <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>.

Decentralizácia predstavuje jeden zo základných organizačných princípov verejnej správy, prostredníctvom ktorej sa vytvára prepojenie s princípom územnej samosprávy, subsidiarity a zodpovednosti za výkon verejných funkcií. Pri princípe decentralizácie sa možno stretnúť aj s jeho širším vymedzením v rámci tradičnej definície od D. Rondinelliho, že označuje prevod [právomoci a] zodpovednosti za plánovanie, riadenie, získavanie a prideľovanie zdrojov a ďalšie funkcie zo štátnej (centrálnej) vlády a jej agentúr na (a) oblasť jednotky ministerstiev alebo agentúr centrálnej vlády; (b) podriadené jednotky alebo úrovne vlády; (c) poloautonómne verejné orgány alebo korporácie; (d) oblasť, regionálne alebo funkčné orgány; alebo (e) mimovládne súkromné alebo dobrovoľnícke organizácie.³³⁵ Takto vymedzený koncept stelesňuje proces prenášania rozhodovacích právomocí, zodpovednosti a kompetencií za výkon verejných funkcií zo štátnej (centrálnej) úrovne na nižšie úrovne verejnej správy alebo samosprávy, pričom tieto úrovne disponujú primeranou autonómiou a sú bližšie občanom. Opäť je tu primárny záujem prispieť k vyššej efektívnosti, ale aj zvýšiť zodpovednosť a účasť občanov na správe vecí verejných súčasne pri vyššej miere transparentnosti. Pri decentralizácii vieme rozlíšiť viaceré jej podoby podľa jej povahy a cieľa, a to najmä decentralizáciu politickú, administratívnu a fiškálnu.³³⁶ Istou modifikáciou tohto princípu je princíp oddelenosti územnej samosprávy (od výkonnej zložky štátnej moci), kde sa hlavný akcent kladie na autonómiu územnej samosprávy (vrátane fiškálnej) a jej inštitucionálnu nezávislosť od výkonnej moci štátu. Štát sa má zdržať ovplyvňovania rozhodnutí, ako si budú orgány obce spravovať svoje záležitosti na danom území, čo implikuje aj právomoc spravovať vlastné finančné zdroje a organizačnú štruktúru.³³⁷ V podstate je to pretavenie úsilia do normatívnej podoby tak, aby sa samospráva neskĺzla do pozície miestnej štátnej správy a aby sa dôsledne vymedzovala voči štátnej výkonnej moci. Ide o relatívnu formu nezávislosti, kde sa primárne usiluje plniť si svoje ciele a úlohy tak, aby naplno využívala zákonodarcom zverené nástroje v rámci ústavnoprávných mantinelov. Základným východiskom je tu myšlienka, že samospráva vykonáva zverené verejné úlohy pod vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť, financuje z vlastných zdrojov, pričom zásahy štátu sa obmedzujú na zákonom dovolený dozor (najmä kontrolu zákonnosti). Tento princíp územnej samosprávy pôsobí popri populačnom a teritoriálnom princípe, ktoré korešpondujú so jej základnými prvkami ako územie a obyvateľstvo na tomto území.³³⁸ Podľa Ústavného súdu SR princíp teritoriálny (územný) predstavuje, že „*územie, na ktorom obec ako jednotka územnej samosprávy realizuje decentralizovanú verejnú moc a v rámci výkonu samosprávy plní ďalšie zákonom priznané verejné úlohy, je neoddeliteľným a pojmovým znakom územnej samosprávy.*“³³⁹ K teritoriálnemu princípu je vhodné dodať, že jeho súčasťou je ochrana územných hraníc samosprávy (zmeny hraníc len po predchádzajúcej konzultácii s dotknutými komunitami, prípadne referendum). Prepojenie pôsobenia týchto princípov získava na kvalite, ktorá sa predpokladá sa pre jednotku územnej

³³⁵ Rondinelli, D.: Government decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practise in Developing Countries. In: International review of Administrative Sciences, Volume 47, No. 2, 1981, <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>, Bližšie pozri Boex, J. – Williamson, T. – Yilmaz, S.: Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer. Local Public Sector Alliance/ The World Bank, 2022, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf, s. 4.

³³⁶ Bližšie pozri Boex, J. – Williamson, T. – Yilmaz, S.: Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer. Local Public Sector Alliance / The World Bank, 2022, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf, s. 9.

³³⁷ Parrado, S.: Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in four Member States: A Comparative Review. Paper prepared for Sigma, UNED, Madrid, 2005, s. 6-7.

³³⁸ Cibulka, E. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 263.

³³⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 221/2020 zo 16. júna 2020.

samosprávy, ak je rešpektovaný princíp demokratického základu územnej samosprávy. Politicko-rozhodovacia legitimita orgánov územnej samosprávy vyplýva z autonómneho volebného kreovania týchto orgánov obyvateľmi obce, zloženie jej riadiacich orgánov je týmto spôsobom oddelené od ústredného štátneho rozhodovania.³⁴⁰ Legitimita územnej samosprávy sa odvíja od demokraticky konštituovaných rozhodovacích orgánov, t. j. od orgánov vytvorených slobodnými voľbami a spojených so zodpovednosťou výkonných orgánov voči volenému zastupiteľstvu. Základným východiskom tohto princípu je úprava v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorá zdôrazňuje že demokratický základ znamená existenciu demokraticky vytvorených rozhodovacích orgánov, a že volebné práva dávajú obyvateľom reálnu možnosť ovplyvňovať miestne politiky a veci verejné.³⁴¹ S tým súvisí princíp zákazu hierarchického usporiadania a subordinácie medzi orgánmi územnej samosprávy, ktorý determinuje nastavenie vzťahov medzi orgánmi obce, t.j. starostom a obecným zastupiteľstvom. Platí, že medzi nimi nie je vzťah hierarchický, čiže neexistuje tu vzťah nadriadenosti a podriadenosti. Práve naopak mal by sa tu uplatňovať princíp kooperácie orgánov územnej samosprávy.

Princíp súdnej ochrany územnej samosprávy znamená splnenie požiadavky, aby legislatíva upravila právo samosprávy obrátiť sa na súd a domáhať sa jej ochrany pri dodržiavaní princípov samosprávy. Ochrany vo veciach územnej samosprávy (a teda aj princípov samosprávy) sa však obec nemôže domáhať v konaní podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy SR. Pre dosiahnutie cieľa sledovaného iniciovaním konania pred Ústavným súdom SR zákonodarca do právneho poriadku zakotvil odlišný prostriedok ústavnosúdnej ochrany v podobe sťažnosti vo veciach územnej samosprávy podľa čl. 127a Ústavy SR, ktorý orgánom územnej samosprávy umožňuje brániť sa proti zásahu do vecí samosprávy.

3. Princípy organizácie obce v ústavnoprávnom kontexte

Územná samospráva je vnímaná ako garancia miestnej demokracie. Je vyjadrením princípu subsidiarity, ktorý možno chápať aj tak, že je v jadre „politický princíp“ s cieľom „*priniest rozhodovanie čo najbližšie k občanovi*“.³⁴² V kontexte subsidiarity predstavuje decentralizácia zverenie vlastných (originárnych) právomocí voleným orgánom, a nie iba delegovaných (prenesených) právomocí. Zdôraznenie týchto výstavbových princípov územnej samosprávy v spojení s princípom demokratického základu územnej samosprávy a na to nadväzujúcim princípom zákazu hierarchického usporiadania a subordinácie medzi orgánmi územnej samosprávy, vytvárajú predpoklady pre aplikáciu základných princípov obce, ktoré ako vyššie uvádzame determinujú vnútornú štruktúru, postavenie, kompetencie a vzájomné vzťahy orgánov obce, ako aj spôsob ich vzniku, fungovania a zodpovednosti s cieľom zabezpečiť efektívny demokratický a slobodný výkon územnej samosprávy.

K definičným princípom organizácie obce možno zaradiť najmä princíp relatívnej nezávislosti a autonómie obce, princíp zákonnosti a viazanosti orgánov obce platným

³⁴⁰ Klíma, K.: Ústavní právo srovnávací. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 216.

³⁴¹ Panasyuk, S.: The Term “Local Authority” in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. In: University of Bologna Law Review, Vol. 3(1), 2018 (DOI: 10.6092/issn.2531-6133/8415).

³⁴² Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, č. 55, s. 16, dostupné online <https://rm.coe.int/1680747fda>.

právom, princíp demokratickej legitimacy orgánov obce a princíp del'by a rovnováhy moci na obecnej úrovni.

Obec má vymedzenú samostatnú samosprávnú pôsobnosť v § 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, kde sa v ods. 4 vyslovne uvádza, že „*Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.*“ Zakomponovanie takéhoto interpretačného pravidla do zákonnej úpravy naznačuje úmysel zákonodarcu nebyť v smere vymedzenia samosprávnej pôsobnosti obce reštriktívny. Rovnako má štát ústavným textom definované možnosti zásahu do samosprávnej kompetencie obce v čl. 65-68. Zásah štátu do činnosti obce môže byť tak len so zákonnou oporou, preto aj Ústavný súd SR výslovne konštatuje, že čl. 67 ods. 3 Ústavy SR chráni obce ako nositeľov územnej samosprávy pred zásahmi štátnych orgánov, ktoré nemajú oporu v zákone (zákonný základ musí byť buď výslovný, alebo odvodený z prípustného výkladu).³⁴³ Normotvornú autonómiu obce a jej limity sú dané čl. 68 Ústavy SR, ktorý ju jej umožňuje uplatniť kedykoľvek bez splnomocnenia, ale len na úpravu vecí územnej samosprávy; nemôže ju vykonávať neobmedzene ani obmedzovať základné práva a slobody nad rámec zákona.³⁴⁴ Finančná autonómia obce, čiže hospodárenie s majetkom obce a jej finančnými prostriedkami je originálnou kompetenciou obce ako verejnoprávnej korporácie (čl. 65 ods. 1), čo je relevantné pri výklade limitov zásahov do majetkovej základne obce a do vnútorného rozhodovania orgánov obce. Majetok obce ako majetok verejnoprávnej korporácie slúžiaci predovšetkým na plnenie jej úloh daných kompetenciami pri výkone samosprávy, ktoré sa realizujú v prospech jednotlivých subjektov práva majúcich k územiu obce právne relevantný vzťah, nemožno z hľadiska právneho režimu nakladania s ním porovnávať s majetkom iných subjektov súkromného práva. Potreba odlišného právneho režimu je daná snahou usmerniť využívanie majetku obce na plnenie úloh verejnoprávnej povahy, chrániť majetok obce pred jeho zneužitím a pred nehospodárnym nakladaním a zabezpečiť jeho čo najefektívnejšie zhodnocovanie a zveľaďovanie, a tým v čo najväčšej možnej miere zabrániť situácii charakterizovanej neschopnosťou obce plniť svoje verejnoprávne funkcie riadne a včas v dôsledku nedostatočnej majetkovej základne.³⁴⁵ Pri výkone samosprávy, ktorá je prioritne financovaná z vlastných príjmov obce, a tie tvorí aj výnos z podielových daní podľa zákona o alokácii výnosu z dane, možno povinnosti obci stanovovať iba zákonom a v súlade s čl. 2 ods. 3 Ústavy SR ju nemožno nútiť konať, čo jej zákon neukladá. O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne (čl. 65 ods. 1 Ústavy SR a § 5 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).³⁴⁶

Na činnosť orgánov územnej samosprávy sa vzťahuje princíp zákonnosti a viazanosti orgánov obce platným právom, t. j. princíp legality. Napriek jazykovému zneniu sa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR vzťahuje okrem orgánov samotného štátu aj na všetky orgány, resp. subjekty vykonávajúce na Slovensku verejnú moc, predovšetkým (ale nielen) na orgány územnej samosprávy.³⁴⁷ Článok 2 ods. 2 ústavy obsahuje ústavné pravidlo, v rámci ktorého každý orgán verejnej moci vrátane štátnych orgánov sám (autonómne) určuje nielen to, aký druh právnej úpravy použije pri rozhodovaní, ale aj to,

³⁴³ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.

³⁴⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 70/97 zo 16. júna 1998 zverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 76, pod číslom 201/1998.

³⁴⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS 389/08 z 1. apríla 2009.

³⁴⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II.ÚS 163/2019 zo 16. januára 2020.

³⁴⁷ Orosz, L. – Svák, J. a kol: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 43.

akým spôsobom prikróčí k jeho výkladu v súlade s princípom právneho štátu, ktorý je vyjadrený v citovanom článku Ústavy SR. Ústavný príkaz, ktorý je v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, je súčasne aj ustanovením povinnosti vykladať ústavné a zákonné normy tak, aby sa tento ústavný príkaz rešpektoval v celom vymedzenom rozsahu.³⁴⁸ V rámci činnosti obce a jej orgánov možno prevažne hovoriť, že sú často mocenskými vzťahmi. Jednotka územnej samosprávy vystupuje autoritatívne a jednostranne v pozícii nositeľa verejnej moci (samosprávnej moci, alebo štátnej moci, ak realizuje prenesený výkon štátnej správy), ktorú vykonáva vo vzťahu k nepodriadenému adresátovi verejnej správy (fyzickej osobe alebo právnickej osobe súkromného práva). Nie je však vylúčené, aby v komunálnej sfére vznikali aj vzťahy, v ktorých subjekty vystupujú v navzájom rovnom (rovnocennom postavení).³⁴⁹

Princíp demokratickej legitimacy orgánov obce vyjadruje, že zdrojom moci obecnej samosprávy sú obyvatelia obce, ktorí túto moc ustanovujú prostredníctvom slobodných a demokratických volieb, pričom voľby sú „*prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci*“.³⁵⁰ Legitimita orgánov obce je zabezpečená prostredníctvom pravidelne sa konajúcich volieb, a to aj pri zachovaní ochrany všeobecných princípov volebného práva.³⁵¹

Princíp delby a rovnováhy moci na obecnej úrovni odráža neexistenciu ich hierarchického usporiadania a nemožnosť ukladať starostovi úlohy vo forme príkazov zo strany obecného zastupiteľstva, pretože vzájomný vzťah orgánov obce má byť založený na kooperácii a uplatňovaní mechanizmu bŕzd a protiváh. Na úrovni obce nemožno tento vzťah pripodobniť fungovaniu vzťahu ako „*parlament – vláda*“ v parlamentnej forme vlády. Starosta nie je obecnému zastupiteľstvu zodpovedný, lebo jeho legitimita je priama, keďže ho obyvatelia obce volia v priamych voľbách.³⁵² Oba orgány obce majú tak z hľadiska legitimacy moci rovnako silné mandáty. Uplatňuje sa tu tak dualistický model usporiadania orgánov obce, samostatné kreovanie dvoch samostatných orgánov obce v podobe starostu obce ako monokratického orgánu exekutívneho charakteru a obecného zastupiteľstva ako kolektívneho orgánu.³⁵³ Ak má byť vedenie na miestnej úrovni efektívne, potom je do veľkej miery facilitatívne a kooperatívne, nie hierarchické. Neexistencia zodpovednostného vzťahu medzi starostom obce a obecným zastupiteľstvom vďaka tomu, že každý z nich získava legitimitu priamo, keďže ho/ich obyvatelia obce volia v priamych voľbách, sa spája práve so silnejšou snahou o identifikovateľnejšie a zodpovednejšie vedenie jednotky územnej samosprávy. Napriek tomu, že medzi obecným zastupiteľstvom a starostom platia určité pravidlá pokiaľ ide o nastavenie ich vzájomných vzťahov, v praxi sú ich vzájomné vzťahy mnohokrát veľmi naštŕbené. V zásade by mali platiť nasledujúce pravidlá vo veci nastavenia vzťahov v rámci dualistického usporiadania orgánov obce: žiadna právomoc nemôže byť súčasne zverená aj obecnému zastupiteľstvu aj starostovi (s výnimkou oprávnenia zvoliť zhromaždenie obyvateľov obce); ak zákon, ani štatút obce nezveruje veci do právomoci konkrétneho orgánu obce, je v danej veci založená právomoc starostu; obecné zastupiteľstvo a starosta sú navzájom nepodriadené orgány.³⁵⁴ Ak sú v obci kreované ďalšie orgány a útvary potrebné na samosprávu obce, ide o orgány a útvary obecného

³⁴⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. 143/02 z 5. novembra 2002.

³⁴⁹ Tekeli, J. – Tomaš, L.: Komunálne právo. Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 51.

³⁵⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 31/2014 zo 4. februára 2015.

³⁵¹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 22. marca 2017.

³⁵² Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.

³⁵³ Košičiarová, S.: Zákon o obecnom zriadení. Žilina: EUROKÓDEX, 2023, s. 117.

³⁵⁴ Tekeli, J. – Hoffmann, M. – Tomaš, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 403-405.

zastupiteľstva, ktoré má právomoc ich zriadiť, zrušiť, resp. pri výkonných, kontrolných a poradných orgánoch im aj určiť náplň práce (napr. komisie obecného zastupiteľstva).

4. Aplikačné problémy fungovania orgánov obce

V aplikačnej praxi často nastáva situácia, že výsledok priamych komunálnych volieb prinesie politické napätie medzi orgány obce, a to vtedy keď starosta sa hlási k odlišnému politickému spektru ako väčšina poslancov obecného zastupiteľstva. Nastavenie vzťahov na báze vzájomnej kooperácie a nepodriadenosti, kde je v pozadí snaha o efektívne riadenie lokálneho spoločenstva, prehliada štandardný predpoklad pre fungovanie vzťahu kolektívny orgán- zastupiteľstvo a exekutíva/ manažér – starosta. Tento vzťah by mal byť založený na vzájomnej spolupráci a kooperácii záujmov v snahe o efektívne a hospodárne riadenie obce, avšak nemožnosť vyvodzovať vzájomne voči sebe zodpovednosť prináša aplikačné problémy pri správe obce. Teoreticky aj prakticky by sa mali tieto orgány navzájom kontrolovať, vyvažovať svoje pôsobenie v rámci nastaveného mechanizmu rozdelenia moci. V praxi je častým problémom, že keď obecné zastupiteľstvo ako normotvorný orgán rozhodujúci o základných otázkach života obce vrátane určovania zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce, schvaľuje rozpočet obce, jeho zmeny, kontroluje jeho plnenie, či schvaľuje záverečný účet obce a iné (podrobnejšie § 11 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení) chce reálne kontrolovať starostu obce. V mnohých prípadoch je to aj opodstatnené pri nesprávnom ponímaní zverenej moci na strane starostu obce. Konkrétnejšie máme na mysli napríklad situáciu, keď obecné zastupiteľstvo chce zablokovat' niektoré plánované kroky starostu obce, ktoré považuje napr. za nehospodárne, kedy automaticky siahne po odmietnutí, zablockovaní prijatia uznesenia, ktoré je predložené na rokovanie obecnému zastupiteľstvu. Niekedy tomu korešponduje snaha zastupiteľstva prijať z vlastnej iniciatívy také uznesenie, kde sa nepriamo kladú isté nároky a limitujúce úlohy na vedenie obce. Spravidla prax prináša odpoveď v podobe relatívne bežného postupu starostu, kedy odmietne podpísať schválené uznesenie. Uplatňovanie veta starostu je práve nástrojom, ktorý by mal slúžiť vyvažovaniu moci, avšak aplikačná prax skôr nasvedčuje opačnej situácii a to upevňovaniu moci starostu. Nemožnosť zaväzovať starostu zo strany zastupiteľstva, potreba manévrovať s „vrátenými“, t. j. nepodpísanými uzneseniami schválenými zastupiteľstvom, skôr prinášajú do vzájomných vzťahov prvok nedôvery a napätia, či neefektívnosti. Materiály na komisie, či obecnú radu pripravujú spravidla zamestnanci obecného úradu, kde je predpoklad, že spolupracujú s vedením úradu a starostom. Aj tu sú možné drobné obštrukcie v podobe zasielania materiálov na zastupiteľstvo na tzv. „poslednú chvíľu“, či účelová interpretácia súvisiacich faktov a skutočností v dôvodovej správe, ktoré v konečnom dôsledku majú vplyv na uplatnenie kooperačného princípu medzi orgánmi obce.

Podľa § 11 ods. 4 písm. b) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo schvaľuje rozpočet obce a jeho zmeny, pričom v rozsahu určenom obecným zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta, a zároveň podľa § 11 ods. 4 písm. a) zastupiteľstvo určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, v ktorých sa spravidla stanovuje aj limit oprávnenia starostu nakladať s finančnými prostriedkami obce bez predchádzajúceho súhlasu zastupiteľstva. Niekedy je limit pre starostu nakladať s finančnými prostriedkami obce bez predchádzajúceho súhlasu zastupiteľstva nastavený pomerne štedro, čo môže byť napríklad praktická situácia, kedy starosta opakovane vykonáva svoj mandát a z volieb vzišlo „zložením nové“ zastupiteľstvo, ktoré na toto na začiatku svojho pôsobenia v dobrej viere nemyslí. Tieto

veci by mali byť upravené v súlade so zákonom aj v štatúte obce podľa zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce. V zásade platí, že kontrolovať hospodárenie s majetkom obce a majetkom štátu, ktorý obec užíva môže zastupiteľstvo priamo realizáciou svojich právomocí na svojich zasadnutiach (hlasovaním, interpeláciami a pod.) alebo nepriamo prostredníctvom svojich zriadených kontrolných orgánov (najmä prostredníctvom obecnej rady, komisií a pod.). Zároveň tu plne platí, že svoju kontrolnú právomoc môže obecné zastupiteľstvo vykonávať len spôsobom a v medziach ustanovených zákonom, t.j. princíp legality. Podľa S. Košičiarovej je preto neprípustné, aby zastupiteľstvo uznesením ukladalo povinnosti starostovi obce, ktorý má právne postavenie najvyššieho (jediného) výkonného orgánu obce. Môže tak urobiť vo vzťahu k svojim orgánom zriadeným podľa § 10 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. To platí aj v prípade, keď starosta obce ako štatutárny orgán obce porušuje zákonné povinnosti v oblasti hospodárenia s majetkom obce. V takom prípade musí využiť iné právne prostriedky pre dosiahnutie nápravy.³⁵⁵

5. Záver

Doposiaľ doktrína aj judikatúra venovala vymedzeniu ústavného princípu územnej samosprávy, princípov územnej samosprávy a princípov organizácie obce v ústavnoprávnom kontexte minimálnu pozornosť, pričom práve tieto princípy vytvárajú základ pre efektívne fungovanie územnej samosprávy. V rámci príspevku sme navrhli doposiaľ zrejme najvyčerpávajúcejší výpočet princípov územnej samosprávy. Poukázali sme tiež na častý problém aplikačnej praxe v súvislosti s uplatňovaním princípu zákazu hierarchického usporiadania a subordinácie medzi orgánmi územnej samosprávy. Konkrétnejšie máme na mysli fungovanie obce, kde každý z orgánov obce hlási k inému politickému tábore a determinuje to praktický chod obce. V súčasnosti sa dá vzájomným problematickým postupom predísť najmä cestou sprísnenia pravidiel pre prípravu materiálov (interné lehoty na predkladanie, povinné ekonomické a právne doložky, tabuľka dopadov na rozpočet, povinné zverejnenie podkladov vopred), a to v rámci rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva. Jednu z alternatív ak predchádzať vyhroteniu vzťahov a obštrukciám priamo na zasadnutí zastupiteľstva v prípade, ak starosta odmietne dať hlasovať o programe (resp. jeho zmene) alebo neudelí slovo poslancovi v súvislosti s prerokúvaným bodom, stráca právo viesť zasadnutie a pokračuje zástupca starostu (príp. poverený poslanec). Teoreticky použiteľný mechanizmus, ktorý by mal uvoľniť napätie v rokovacej sále však v praxi často naráža na fakt, že zástupca starostu je spriaznený so starostom, keďže spravidla je ním vybraný do tejto funkcie (s výnimkou prípadu kedy ho po zákonnej lehote určí zastupiteľstvo). Inými slovami povedané tento spôsob nemusí byť vždy spôsobom ako predísť eskalácii sporu. Rovnako vybaviť interpeláciu poslanca sa dá v praxi rôznym spôsobom, čo do množstva požadovaných informácií a spôsobu ich prezentácie.

Sistačné oprávnenie starostu znamená, že môže pozastaviť výkon uznesenia zastupiteľstva tak, že ho nepodpíše v lehote; ak existuje obecná rada, má uznesenie pred pozastavením prerokovať v obecnej rade (jej názorom nie je viazaný). Následne má zastupiteľstvo možnosť uznesenie potvrdiť trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov; ak ho nepotvrdí do dvoch mesiacov, uznesenie stráca platnosť. Tu môže byť niekedy problém vo „flexibilitate“ čiže schopnosti zastupiteľstva sa zísť v potrebnom počte a opätovne prijať pozastavené uznesenie. V rámci korektných vzťahov a politickej dohody by sa dalo prakticky nastaviť dohodu, že by starosta avizoval vopred svoje

³⁵⁵ Košičiarová, S.: Zákon o obecnom zriadení. Žilina: EUKODÉX, 2023, s. 127.

výhrady na pracovnom stretnutí pred zastupiteľstvom tak, aby bola možnosť upraviť, či dopracovať daný návrh uznesenia. Cieľom je nepoužívať sistačné oprávnenie starostu obce ako nástroj eskalácie, ale naopak ako výnimočný korekčný mechanizmus.

Podobne pri nastavovaní zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce by sa mohol nastaviť nižší finančný limit pre prípad, že starosta robí rozpočtové zmeny len v rozsahu určenom zastupiteľstvom. Vytvorí sa tým jasná línia medzi politickým rozhodovaním obecného zastupiteľstva a exekutívou. Ostáva tu však stále riziko, že starosta môže napriek menšiemu limitu využívať svoje oprávnenie opakovane a používať menšie presuny, objemy finančných prostriedkov a tiež môže nastať situácia v obci, kedy starosta bude potrebovať urgentne použiť vyššiu sumu a nebude čas zvolávať zastupiteľstvo na schválenie zvýšenia tohto limitu.

Za načrtnutím niektorých praktických problémov praxe a tiež spôsobov ich možného riešenia bola snaha poukázať na súčasné problémy efektívneho fungovania jednotiek územnej samosprávy. Považujeme za potrebné zdôrazniť, že sa nejedná o ojedinelý problém, práve naopak pri v súčasnosti existujúcich viac ako 2900 obciach to býva bežná aplikačná prax, ktorá neprispieva elementárnej úlohe a funkcii existencie územnej samosprávy v modernom demokratickom štáte.

Literature:

Alexy, R.: On the Structure of Legal Principles. In: Ratio Juris, Vol. 13, č. 3 (2000), 294-304 s., ISSN 0952-1917. Dostupné online: <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00157>.

Boex, J. – Williamson, T. – Yilmaz, S.: Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer. Local Public Sector Alliance. The World Bank, 2022. https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf.

Cibulka, Ľ. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.

Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, č. 55. 46 s. Dostupné online <https://rm.coe.int/1680747fda>.

Dworkin, R.: Taking Rights Seriously. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977. 293 s. ISBN 0-674-86710-6.

Klíma, K.: Ústavní právo srovnávací. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020. 331 s. ISBN: 978-80-7638-012-7.

Košičiarová, S.: Zákon o obecnom zriadení. Žilina: EUROKÓDEX, 2023. 376 s. ISBN 978-80-8155-121-5.

Kukliš, P.: O princípe subsidiarity vo verejnej správe. In: Právny obzor, Roč. 86, č. 6 (2003), 636-649 s. ISSN 0032-6984.

Orosz, L. – Svák, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.

Panasyuk, S.: The Term "Local Authority" in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. In: University of Bologna Law Review, 3(1), 2018, 123-141 s. <https://doi.org/10.6092/issn.2531-6133/8415>.

Parrado, S.: Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in four Member States: A Comparative Review. Paper prepared for Sigma, UNED, Madrid, 2005. 48 s.

<https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/en/documents/2005/Assigning-Competences-and-Functions-to-Local-Self-Government-in-Four-EU-Member-States.pdf>.

Rondinelli, D.: Government decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practise in Developing Countries. In: International review of Administrative Sciences, Volume 47, No. 2, 1981, 133-145 s. ISSN 0020 8523 <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>.

Tekeli, J. – Hoffmann, M. – Tomaš, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. 904 s. ISBN 978-80-571-0359-2.

Tekeli, J. – Tomaš, L.: Komunálne právo. Wolters Kluwer ČR, 2022. 296 s. ISBN 978-80-7676-584-9.

Trellová, L.: Ústavný princíp územnej samosprávy pod vplyvom judikatúry ústavného súdu SR. In: Bratislavské právnické fórum 2018. Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 131-142. ISBN 978-80-7160-465-5.

Trellová, L. – Vrabko, M.: Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022. 196 s. ISBN 978-80-7502-617-0.

Vernarský, M.: Princípy územnej samosprávy ako reflexia vzťahu štátu a obcí. In: Žofčinová, V. – Král, R. – Kráľová, V. (eds.): Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2011. Košice: UPJŠ, 2021. 304 s. ISBN 978-80-574-0072-1 (e-publikácia).

Wolf, P. J.: Authority: Delegation. Editor(s): Smelser, N. J. – Baltes, P. B.: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Pergamon, 2001, s. 972-978. ISBN 9780080430768, <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/04476-4>.

Author's contact details:

prof. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

ORCID ID: 0000-0003-3846-0996

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: livia.trellova@flaw.uniba.sk

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN IMPROVEMENT OF ENERGY PERFORMANCE OF BUILDINGS

ÚLOHY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI ZLEPŠOVANÍ ENERGETICKEJ HOSPODÁRNOSTI BUDOV³⁵⁶

Yuliia Vashchenko

Key words: energy performance of buildings – energy efficiency – local-self-government authorities – EU energy law

Kľúčové slová: energetická hospodárnosť budov – energetická efektívnosť – orgány územnej samosprávy – energetické právo EÚ

Annotation: Buildings are responsible for 40 % of energy consumption in the European Union and have a significant potential of energy efficiency. The EU legal requirements on energy performance of buildings were updated in 2024. According to Directive of the European Parliament and the Council EU/2024/1275 of 24. 04. 2024 “On Energy Performance of Buildings” (EPBD Recast 2024) the public authorities, including local self-government authorities, shall play an exemplary role in the fulfilment of the requirements on energy performance of buildings. This paper aims to analyse the new EU legal requirements on the role of the local self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings and provide recommendations on their implementation.

Anotácia: Budovy sú zodpovedné za 40 % spotreby energie v Európskej únii a majú významný potenciál energetickej účinnosti. Právne požiadavky EÚ týkajúce sa energetickej hospodárnosti budov boli aktualizované v roku 2024. Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady EÚ/2024/1275 z 24. 4. 2024 o energetickej hospodárnosti budov (EHBS prepracované znenie 2024) musia verejné orgány vrátane orgánov miestnej samosprávy zohrávať vzorovú úlohu pri plnení požiadaviek na energetickú hospodárnosť budov. Cieľom tohto dokumentu je analyzovať nové právne požiadavky EÚ týkajúce sa úlohy orgánov územnej samosprávy v oblasti energetickej hospodárnosti budov a poskytnúť odporúčania na ich implementáciu.

1. Local authorities in the focus of the EU energy performance of buildings legislation

According to Directive of European Parliament and the Council EU/2024/1275 of 24.04.2024 “On Energy Performance of Buildings” (hereinafter – EPBD Recast 2024) buildings are responsible for approximately 40 % of final energy consumption and for 36

³⁵⁶ This paper was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-24-0543.

% of energy-related greenhouse gas emissions in the EU³⁵⁷. One-third of energy consumed in buildings comes from public buildings³⁵⁸.

On a European scale, it is possible to observe the growing influence of local self-government bodies, which is one of the most interesting phenomena of the recent times³⁵⁹. It is truth in many spheres, including energy performance of buildings. Local governments can increase building energy efficiency by 10, 20, and 30 percent through effective energy management practices³⁶⁰. *“Cities around the world usually have a high degree of control over their municipal buildings, such as City Halls, government offices, hospitals, schools, libraries or museums. This authority provides city officials with a powerful opportunity to improve energy efficiency and reduce carbon emissions from their municipal buildings”*³⁶¹.

EU Legal framework on energy performance of buildings, in particular, include Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) 2024/1275, Energy Efficiency Directive (EED) 2023/1791³⁶², Directive on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (RES) 2018/2001³⁶³, Directive on Common Rules for the Internal Market in Electricity (Electricity Directive) 2019/944³⁶⁴, Directive on Common Rules for the Internal Markets for Renewable Gas, Natural Gas and Hydrogen (Gas Directive) 2024/1788³⁶⁵. All the above-mentioned legal acts include special provisions related to the role of the local and regional authorities in the improvement of energy performance of buildings.

Local and regional authorities are in the focus of the EPBD 2024 Recast. In particular, they:

- should be consulted and involved on planning issues, the development of programmes to provide information, training and awareness-raising, and on the implementation of this Directive at national or regional level (Art. 30),
- should be involved in consultations on national building renovation plans (Art. 3 (4)),

³⁵⁷ Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the energy performance of buildings (recast). *OJ L*, 2024/1275, 8 May 2024, p. 1.

³⁵⁸ C40 Cities Climate Leadership Group (2016). Municipal Building Efficiency: Good Practice Guide. Retrieved from: <https://www.c40.org/wp-content/uploads/2022/02/C40-Good-Practice-Guides-Municipal-Building-Efficiency.pdf> (accessed on 13.01.2026).

³⁵⁹ Trellová, L. – Vrabko, M.: Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022, 196 p., P. 7.

³⁶⁰ United States Environmental Protection Agency (2025). Increasing the Efficiency of Buildings. Approaches to improving Efficiency in Government Operations and Facilities. Retrieved from: <https://www.epa.gov/statelocalenergy/local-topics-energy-efficiency-government-operations-and-facilities> (accessed on 13.01.2026).

³⁶¹ C40 Cities (2016). Municipal Building Efficiency. Good Practice Guide. Retrieved from: <https://www.c40.org/wp-content/uploads/2022/02/C40-Good-Practice-Guides-Municipal-Building-Efficiency.pdf> (accessed on 14.01.2026).

³⁶² Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on energy efficiency and amending Regulation (EU) 2023/955 (recast). *OJ L* 231, 20. 9. 2023, pp. 1–111.

³⁶³ Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast). *OJ L* 328, 21. 12. 2018, pp. 82–209.

³⁶⁴ Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast). *OJ L* 158, 14.6.2019, pp. 125–199.

³⁶⁵ Directive (EU) 2024/1788 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on common rules for the internal markets for renewable gas, natural gas and hydrogen, amending Directive (EU) 2023/1791 and repealing Directive 2009/73/EC (recast). *OJ L*, 2024/1788, 15. 7. 2024.

- shall have access to relevant data on the energy performance of buildings on their territory and shall be provided with the support of national authorities in obtaining necessary resources for data and information management (Art. 22 (3)),
- shall be informed by national authorities on the different methods and practices that serve to enhance energy performance (Art. 29 (1)),
- shall be provided with trainings on energy performance of buildings (Art. 29 (3)).

Special provisions related to the tasks of regional and local authorities in the sphere of energy efficiency are stipulated by the EED. Thus, according to Art. 5 (6) of the EED Member States shall ensure that regional and local authorities establish specific energy efficiency measures in their long-term planning tools, such as decarbonisation or sustainable energy plans, after consulting relevant stakeholders, including energy agencies where appropriate, and the public, including, in particular, vulnerable groups which are at risk of being affected by energy poverty or are more susceptible to its effects. As referred to in Article 9 (6) of the EED Member States may require obligated parties to work with social services, regional authorities, local authorities or municipalities to promote energy efficiency improvement measures among people affected by energy poverty, vulnerable customers, people in low-income households and, where applicable, people living in social housing. This includes identifying and addressing the specific needs of particular groups at risk of energy poverty or more susceptible to its effects. To protect people affected by energy poverty, vulnerable customers and, where applicable, people living in social housing, Member States shall encourage obligated parties to carry out actions such as renovation of buildings, including social housing, replacement of appliances, financial support and incentives for energy efficiency improvement measures in accordance with national financing and support schemes, or energy audits. Member States shall ensure the eligibility of measures for individual units located in multi-apartment buildings. In accordance with Article 22 of the EED Member States, in cooperation with regional and local authorities, where applicable, shall ensure that information on available energy efficiency improvement measures, individual actions and financial and legal frameworks is transparent, accessible and widely disseminated to all relevant market actors, such as final customers, final users, consumer organisations, civil society representatives, renewable energy communities, citizen energy communities, local and regional authorities, energy agencies, social service providers, builders, architects, engineers, environmental and energy auditors, and installers of building elements as defined in Article 2, point (9), of Directive 2010/31/EU. Also, according to Art. 25 of the EED Member States shall ensure that regional and local authorities prepare local heating and cooling plans at least in municipalities having a total population higher than 45 000. Those plans should include at least information presented in this Article (e.g., assess potential synergies with the plans of neighbouring regional or local authorities to encourage joint investments and cost efficiency). For that purpose, Member States shall develop recommendations supporting the regional and local authorities to implement policies and measures in energy efficient and renewable energy-based heating and cooling at regional and local level utilising the potential identified. Member States shall support regional and local authorities to the utmost extent possible by any means, including financial support and technical support schemes. Member States shall ensure that heating and cooling plans are aligned with other local climate, energy and environment planning requirements to avoid administrative burden for local and regional authorities and to encourage the effective implementation of the plans.

As referred to in the Preamble to the RED regional and local authorities often set more ambitious renewable targets that exceed national targets. Regional and local

commitments to stimulating development of renewable energy and energy efficiency are currently supported through networks, such as the Covenant of Mayors, Smart Cities or Smart Communities initiatives, and the development of sustainable energy action plans. Such networks are essential and should be expanded, as they raise awareness and facilitate exchanges of best practices and available financial support. In that context, the Commission should support interested innovative regions and local authorities to work across borders by assisting in setting up cooperation mechanisms, such as the European Grouping of Territorial Cooperation, which enables public authorities of various Member States to collaborate and deliver joint services and projects, without requiring a prior international agreement to be signed and ratified by national parliaments. Other innovative measures to attract more investment into new technologies, such as energy-performance contracts and standardisation processes in public financing, should also be considered (para. 62). The participation of local citizens and local authorities in renewable energy projects through renewable energy communities has resulted in substantial added value in terms of local acceptance of renewable energy and access to additional private capital which results in local investment, more choice for consumers and greater participation by citizens in the energy transition. Such local involvement is even more crucial in a context of increasing renewable energy capacity. Measures to allow renewable energy communities to compete on an equal footing with other producers also aim to increase the participation of local citizens in renewable energy projects and therefore increase acceptance of renewable energy (para. 70).

Therefore, the EU legislation in force in the sphere of energy performance of buildings acknowledges the importance of local authorities in the improvement of energy performance of buildings and requests national authorities to encourage their active participation in the planning activities in this sphere at national level.

2. Problems and solutions for the strengthening of the role of local self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings

In 2006, Swedish scholars Bulkeley and Kern offered the typology of five different modes of governing in local climate governance that is based on the type of capacity used by the municipality in its different roles: self-governing (or governing by example), governing by provision, governing by authority, governing by enabling (subsidies, information campaigns, facilitation of different types of initiatives), and governing by partnership (more equal relationship between the municipality and other actors)³⁶⁶.

Based on this typology, it is possible to define that the local self-government authorities participate in the sphere of energy performance of buildings in different roles, in particular, as:

- consumers of energy services (as owners/occupants of buildings) – they shall fulfil the legal requirements on energy performance of buildings;
- services providers (e.g., municipal companies rendering utility services);
- buyers of products and services related to energy performance of buildings;

³⁶⁶ Palm, J. – Smedby, N. & McCormick, K.: The Role of Local Governments in Governing Sustainable Consumption and Sharing Cities. In O. Mont (Ed.), A Research Agenda for Sustainable Consumption Governance (Vol. 1, pp. 172-184). Edward Elgar Publishing Ltd, P. 172-173. Retrieved from: https://lup.lub.lu.se/search/files/86655053/Palm_el_al_2019.docx.pdf (accessed on 14. 01. 2026).

- public authorities (setting the municipal legal framework, participating in setting the national legal framework, conducting monitoring, permission, sanctioning);
- facilitators, promoters, advisors (stimulating the energy efficiency initiatives of local households and businesses).

The local authorities perform own competences (self-government) and delegated powers of state authorities. In some countries, municipalities have the right to set their own energy performance standards of buildings or to perform control (inspections) for national regulations in this field (e.g., building regulations)³⁶⁷.

Within each role, the local authorities may face different challenges that shall be addressed.

As to the consumer status of local authorities, it should be noted that the EPBD Recast 2024 includes special requirements for buildings owned or occupied by public bodies. Thus, it is stated that such buildings should set an example by showing that environmental and energy factors are considered (p. 69 of the Preamble to EPBD Recast 2024). The exemplary role of public bodies' buildings is stipulated by the EED. As to the exemplary role of municipal buildings, the experts pay attention that *“municipal building energy efficiency improvements can serve as a model for private buildings and inspire building owners to take action”*³⁶⁸. Undoubtedly, they can serve as an example for other stakeholders. However, shall they play an exemplary role in accordance with the EU legislation? Thus, it is important to explore whether the scope of the term “public bodies” used by EED includes local self-government authorities.

It is stated in the EPBD that the term “public bodies” is used in the EPBD in the meaning defined by the EED. In accordance with EED public bodies include national, regional or local authorities and entities directly financed and administered by those authorities but not having an industrial or commercial character (p. 12, Art. 2 EED).

The EED in the previous wording³⁶⁹ stipulated that the requirement on annual renovation of 3 % of the total floor area of heated and/or cooled buildings to meet at least the minimum energy performance requirements was applicable only to buildings owned and occupied by its central government (Art. 5). The EED in force has broadened this requirement to public buildings at all levels: national, regional and local (Art. 6 of the EED).

It should be noted that there is a different understanding of the term “local government” in relation to the exemplary role of public buildings among experts. In particular, experts in the Slovak republic explained that “this requirement has also been extended to local and regional public administration bodies”³⁷⁰, not to the local self-government authorities. At the same time, experts from Denmark warn municipalities about their exemplary role according to EED in force, emphasizing that the obligation regarding annual renovation of 3 % of the total floor area of heated and/or cooled buildings owned by public authorities *“which previously only applied to central*

³⁶⁷Ibid., P. 177.

³⁶⁸ C40 Cities Climate Leadership Group (2016). Municipal Building Efficiency: Good Practice Guide. Retrieved from: <https://www.c40.org/wp-content/uploads/2022/02/C40-Good-Practice-Guides-Municipal-Building-Efficiency.pdf> (accessed on 13. 01. 2026).

³⁶⁹ Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance. *OJ L 315, 14. 11. 2012, pp. 1–56* (no longer in force).

³⁷⁰ Stankovich, M.: Povinná energetická efektívnosť: EÚ stanovila prísnejšie pravidlá. Retrieved from: <https://www.podnikajte.sk/europska-legislativa/povinna-energeticka-efektivnost-eu-pravidla> (accessed on 14. 01. 2026).

government buildings, has now been expanded to include buildings at all levels of government, including regional and municipal institutions”³⁷¹.

The European Commission in its guidelines for the interpretation of Articles 5, 6 and 7 of Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council as regards energy consumption in the public sector, renovation of public buildings and public procurement³⁷² explains how the terms “national authorities”, “regional authorities” and “local authorities” shall be understood. As to the local authorities, it is stated that in accordance with Article 2(2) Directive 2014/24/EU, “local authorities” include all authorities of the administrative units falling under NUTS 3 as referred to in the Regulation (EC) No 1059/2003³⁷³ on a common classification of territorial units for statistics, and smaller administrative units falling under Annex III to the same Regulation. They are also called ‘local administrative units’ (hereinafter ‘LAU’). These LAUs are the building blocks of NUTS and comprise the EU’s municipalities and communes³⁷⁴. The Commission understands that this definition refers to the local or municipal level of government, including the general local authorities responsible for local affairs. In above-mentioned Annex III to Regulation No 1059/2003 the local administrative units in certain EU Member States are provided, in particular: for Belgium “Gemeenten/Communes”, for Denmark “Kommuner”. Such authorities are local self-government bodies in certain states.

It should be noted that the problem with understanding of the scope of the term “local government” can be partially explained by the differences in the translation of the above-mentioned EU legal acts to state languages of the EU Member States. In particular, the above-mentioned provision of the guidelines for the interpretation of Articles 5, 6 and 7 of Directive (EU) 2023/1791 in the Slovak language the term “local government” is translated as “local authorities” (in Slovak – miestne orgány), the provision “local or municipal level of government” as “local or municipal level of public administration” (in Slovak – miestna alebo komunálna úroveň verejnej správy). At the same time, the list of LAU of 2024 presented on the webpage of Eurostat includes Slovak self-government authorities (“obce”)³⁷⁵. In this context, it is worth noting that the Slovak republic in 2013 informed the European Commission that the obligatory renovation of public buildings would be applicable not only to the buildings of central state bodies but would be expanded to all buildings owned by public subjects³⁷⁶.

Considering mentioned above, in order to avoid multiple interpretations of the term “local government” in EPBD and EED it is recommended to clearly define this term in the future amendments of these legal acts.

³⁷¹ Hebsgaard Møller, S. – Schwarz-Hansen, C.: New EU Energy Efficiency rules will impact municipal buildings. Retrieved from: <https://www.njordlaw.com/new-eu-energy-efficiency-rules-will-impact-municipal-buildings> (accessed on 14. 01. 2026).

³⁷² Commission Recommendation (EU) 2024/1716 of 19 June 2024 setting out guidelines for the interpretation of Articles 5, 6 and 7 of Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council as regards energy consumption in the public sector, renovation of public buildings and public procurement. *OJ L, L series*, 28. 6. 2024, pp.1-60.

³⁷³ Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). *OJ L 154*, 21. 6. 2003, pp. 1–41.

³⁷⁴ Eurostat. Local administrative units (LAU). Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (accessed on 14. 01. 2026).

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ Slovenská inovačná a energetická agentúra (2021). Vzorová úloha budov verejných subjektov podľa návrhu revízie smernice o energetickej efektívnosti. https://www.siea.sk/wp-content/uploads/odborne_o_energii/Dokumenty/verejne-budovy.pdf

Local self-government authorities face numerous challenges in the sphere of energy performance of buildings, in particular:

- legislative barriers;
- lack of professionals in energy performance of buildings;
- limited municipal budgets;
- lack of necessary technologies;
- lack of adequate information on energy performance of buildings;
- resistance of local citizens and businesses.

In particular, national legislation can lack the concrete powers of local self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings, incentives on implementation of energy efficiency measures in buildings and special provisions on use of energy performance contracts at national and municipal levels.

Some local self-government authorities cannot afford to have professionals in energy performance of buildings on staff. Such specialists are necessary to facilitate the planning and implementation of energy efficiency measures in municipal buildings, communication with energy service companies, involvement of local businesses and inhabitants to the energy efficiency awareness campaigns and implementation of energy efficiency initiatives.

Local self-government authorities have limited budgets and must prioritise them. In the recent years, the list of traditional priority functions of municipalities such as healthcare, education, transport, etc. has been extended to defence issues. All current demands will inevitably compete for the same financial resources³⁷⁷.

The use of special technologies is necessary for the successful implementation of energy efficiency measures in buildings and increase of energy performance potential of buildings. Nowadays, the digitalization is one of the important trends in the sector of energy performance of buildings. Smart metering, digital databases of building stock and its energy performance can significantly facilitate the implementation of energy efficiency measures at the local level. However, the local self-government authorities very often lack access to such technologies.

Lack of special knowledge and skills on energy performance of buildings among the staff of local self-government authorities, as well as local businesses and citizens is another problem that leads to the resistance to implementation of energy efficiency measures in buildings.

To tackle with these challenges a set of actions should be taken both at the national and local level.

The following solutions should be considered at the national level of the EU Member States:

- specification of the powers of the self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings in laws;
- enabling energy performance contracts for municipalities (changes to budgetary laws/codes);
- improvement of legal regulation of energy efficiency measures;
- target local self-government authorities in the NECPs;
- involvement of self-government authorities to consultations on decision-making activities at the national level;

³⁷⁷ Karnitis, G. – Pukis, M. – Bicevskis, J. – Diebelis, E. – Gendelis, S. – Karnitis, E. & Sarma, U.: Balancing the Interests of Various Community Groups in Local Government Policy on the Energy Performance of Buildings. *Energies*, 18(11), 2812, P. 5. Retrieved from: <https://doi.org/10.3390/en18112812> (accessed on 14. 01. 2026).

- preparation of recommendations on energy performance of buildings for local authorities;
- encouragement of consultations and trainings for the staff of self-government authorities on energy performance of buildings issues;
- enabling for municipalities instruments like the US Energy Star.

Very often powers of municipalities are stipulated by the general laws on the legal status of municipalities and specified in the sectoral legislation. It is very important that the special laws on energy efficiency and energy performance of buildings clearly define the powers of municipalities.

Energy performance contracts (EPC) are very useful tools for improvement of energy performance of buildings in general and municipalities' buildings in particular. However, budgetary procedures that usually use a calendar year establish obstacles for the implementation of EPCs that usually have a duration of 5-10 years. Therefore, a successful implementation of EPCs for municipalities requires changes to the budgetary legislation.

There are different options for energy efficiency improvements in the buildings. All of them require adequate legal regulation in general and for the efficient use at the municipal level in particular.

National energy and climate plans (NECPs) are important tools of energy policy of the EU Member States introduced by the Regulation on the Governance of the Energy Union and Climate Action (EU/2018/1999). The NECPs describe what EU Member States are going to implement in the following five dimensions of the Energy Union: decarbonisation; energy efficiency; energy security; the internal energy market; and research, innovation and competitiveness. According to this Regulation, by 31 December 2019, and subsequently by 1 January 2029 and then every 10 years thereafter, each Member State shall provide the Commission with their NECP³⁷⁸. Considering the increasing role of the local self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings, and, in particular, in planning activities of public authorities, it is important that they are targeted in NECPs. Energy Cities³⁷⁹, while analysing the NECPs, found that *“many EU countries fail to leverage cities' key role; top-down perception is still prevalent in many plans; Covenant of Mayors is slightly better recognized; only Belgium, Ireland and Luxembourg fully understand the key role of local authorities”*³⁸⁰. Therefore, it is important to target the local self-government authorities in the NECPs.

As was mentioned above, the EU legislation in force in the sphere of energy efficiency and energy performance of buildings stipulates a set of actions that shall be undertaken by the national authorities to enhance the role of local governments in the sphere of energy performance of buildings including involving them into planning activities and consultations at the national level. National authorities shall support the local governments via preparation of recommendations on energy performance of buildings for local authorities and encouragement of consultations and trainings for the staff of self-government authorities on energy performance of buildings issues.

³⁷⁸ Vashchenko, Y.: Plans as instruments of public administration in the energy sector: EU requirements and the experience of the Slovak Republic and Ukraine. *International Comparative Jurisprudence*. 2025, 11(1): 104-121, P. 110.

³⁷⁹ Energy Cities – a community of several hundred local authority representatives from 30 countries. The network gathers frontrunners and energy transition beginners, city officials and technical experts. Retrieved from: <https://energy-cities.eu/> (accessed on 14. 01. 2026).

³⁸⁰ Energy Cities (2020). National energy and climate plans. Is the key role of local authorities acknowledged? Policy paper. Retrieved from: https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2020/10/Role-of-local-authorities-in-final-NECPs_October-2020_final.pdf (accessed on 14. 01. 2026).

The problem of the lack of necessary technologies at the local level can be solved via enabling for municipalities instruments like the US Energy Star which can be considered as a best practice. Energy Star is a free of charge Portfolio Manager of the US Environmental Protection Agency. Such instrument can be used by municipalities to: identify under-performing buildings to target for energy efficiency improvements; establish baselines to set goals and measure progress for energy efficiency improvement projects over time; monitor energy efficiency improvements compared to a baseline and track reductions in GHGs³⁸¹; document reductions in energy use, GHG emissions, water use, and costs for an individual or an entire portfolio³⁸². It is worth noting that Energy Star is recommended to use by the Canadian Government. Such tool has been adapted to include Canadian weather, postal codes, both official languages, the metric system and data specific to Canada³⁸³.

At the local level, the following actions will be useful for the improvement the energy performance of buildings:

- approval of local strategies with ambitious but realistic targets and action plans on energy performance of buildings;
- designation of an employee (employees) responsible for the energy performance of buildings issues;
- involvement of local citizens, businesses, NGOs to energy performance of buildings-related decision-making;
- encouragement of information campaigns on energy performance of buildings for the local community;
- establishment of collaboration with other local self-government authorities;
- joining the European and international organizations of self-government authorities (e. g., the EU Covenant of Mayors³⁸⁴, C40 Cities³⁸⁵, ICLEI³⁸⁶).

Conclusions

Municipal buildings have a significant potential for improvements of energy performance of buildings. Local self-government bodies play an important role in the improvement of energy performance of buildings both at the local and national levels. It is emphasized in the recently updated EU legislation in the sphere of energy efficiency

³⁸¹ GHGs – greenhouse gas emissions.

³⁸² United States Environmental Protection Agency (2025). Increasing the Efficiency of Buildings. Approaches to improving Efficiency in Government Operations and Facilities. Retrieved from: <https://www.epa.gov/statelocalenergy/local-topics-energy-efficiency-government-operations-and-facilities> (accessed on 13. 01. 2026).

³⁸³ Government of Canada (2025). ENERGY STAR® Portfolio Manager® Access Page. Retrieved from: <https://natural-resources.canada.ca/energy-efficiency/energy-star/buildings/energy-starr-portfolio-managerr-access-page> (accessed on 14. 01. 2026).

³⁸⁴ The EU Covenant of Mayors for Climate & Energy is the largest movement of local governments in Europe acting on climate change to secure a better future for their citizens. It gathers over 10,500 local authorities voluntarily committed to the European Union's energy and climate targets. Retrieved from: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home> (accessed on 14. 01. 2026).

³⁸⁵ C40 Cities – a global network of mayors driving the future of city climate action. Founded in 2005 by 18 pioneering cities, currently consists of 97 cities. Retrieved from: <https://www.c40.org/> (accessed on 14. 01. 2026).

³⁸⁶ ICLEI – Local Governments for Sustainability (known as ICLEI) is a global network working with more than 2500 local and regional governments committed to sustainable urban development. Retrieved from: <https://iclei.org/> (accessed on 14. 01. 2026).

and energy performance of buildings, including EPBD Recast 2024 and EED 2023. The EU legal requirements related to the role of local self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings shall be correctly transposed to the national legislation of the EU Member States.

Local self-government bodies participate in the relations of energy performance of buildings in different roles: consumers of energy services (as owners/occupants of buildings), services providers, buyers of products and services related to energy performance of buildings, public authorities, facilitators, promoters, advisors (stimulating the energy efficiency initiatives of local households and businesses). In these different roles, local self-government authorities face challenges that require adequate solutions both at national and local levels.

The powers of local self-government authorities in the sphere of energy performance of buildings shall be clearly stipulated by national laws and regulations. They shall have adequate financial and human resources, access to the modern technologies, knowledge and information necessary for the development and implementation of energy efficiency measures in the buildings. The actions planned and the progress achieved in the sphere of energy performance of buildings at the local level, as well as the information on the participation of local self-government authorities in the European and international networks of local authorities in the sphere of energy efficiency and energy performance of buildings should be reflected in the national energy and climate plans. Cooperation between local self-government authorities, between local self-government authorities and national and regional authorities, as well as collaboration of local-self-government authorities with local businesses, civil society institutions and citizens is crucial for the progress in energy performance of buildings both at the local and national levels.

Literature:

C40 Cities (2016). Municipal Building Efficiency. Good Practice Guide. Retrieved from: <https://www.c40.org/wp-content/uploads/2022/02/C40-Good-Practice-Guides-Municipal-Building-Efficiency.pdf> (accessed on 14. 01. 2026).

Hebsgaard Møller, S. – Schwarz-Hansen, C.: New EU Energy Efficiency rules will impact municipal buildings. Retrieved from: <https://www.njordlaw.com/new-eu-energy-efficiency-rules-will-impact-municipal-buildings> (accessed on 14. 01. 2026).

Karnitis, G. – Pukis, M. – Bicevskis, J. – Diebelis, E. – Gendelis, S. – Karnitis, E. & Sarma, U.: Balancing the Interests of Various Community Groups in Local Government Policy on the Energy Performance of Buildings. *Energies*, 18(11), 2812. Retrieved from: <https://doi.org/10.3390/en18112812> (accessed on 14. 01. 2026).

Palm, J. – Smedby, N. & McCormick, K.: The Role of Local Governments in Governing Sustainable Consumption and Sharing Cities. In O. Mont (Ed.), *A Research Agenda for Sustainable Consumption Governance*. Edward Elgar Publishing Ltd, Vol. 1, pp. 172-184. Retrieved from: https://lup.lub.lu.se/search/files/86655053/Palm_el_al._2019.docx.pdf (accessed on 14. 01. 2026).

Stankovich, M.: Povinná energetická efektívnosť: EÚ stanovila prísnejšie pravidlá. Retrieved from: <https://www.podnikajte.sk/europska-legislativa/povinna-energeticka-efektivnost-eu-pravidla> (accessed on 14. 01. 2026).

Trellová, L. – Vrabko, M.: Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy. Praha: Leges, 2022. 196 pp. ISBN 978-80-7502-617-0.

United States Environmental Protection Agency (2025). Increasing the Efficiency of Buildings. Approaches to improving Efficiency in Government Operations and Facilities. Retrieved from: <https://www.epa.gov/statelocalenergy/local-topics-energy-efficiency-government-operations-and-facilities> (accessed on 13. 01. 2026).

United States Environmental Protection Agency (2025). Increasing the Efficiency of Buildings. Approaches to improving Efficiency in Government Operations and Facilities. Retrieved from: <https://www.epa.gov/statelocalenergy/local-topics-energy-efficiency-government-operations-and-facilities> (accessed on 13. 01. 2026).

Vashchenko, Y.: Plans as instruments of public administration in the energy sector: EU requirements and the experience of the Slovak Republic and Ukraine. *International Comparative Jurisprudence*. 2025, 11(1): 104-121.

Author's contact details:

Prof. Mgr. Yuliia Vashchenko, PhD

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5252-1997>

Comenius University Bratislava, Faculty of Law

Slovak Republic

E-mail: yuliia.vashchenko@flaw.uniba.sk

HLAVNÝ KONTROLÓR – DÔLEŽITÝ PRVOK MODERNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

CHIEF CONTROLLER – AN IMPORTANT ELEMENT OF MODERN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Ingrid Konečná Veverková

Kľúčové slová: hlavný kontrolór – samospráva – kontrola – právomoci – pracovný úväzok

Key words: chief controller – local self-government – control – independence and powers – working hours

Anotácia: Témou referátu je postavenie a význam hlavného kontrolóra ako dôležitej súčasti modernej územnej samosprávy. V referáte poukazujeme na zákonné kompetencie a úlohy hlavného kontrolóra, rozoberáme vplyv jeho kontrolnej činnosti na kvalitu riadenia procesov samosprávy. V referáte rozoberám aktuálne výzvy, ktorým hlavní kontrolóri čelia ako je nezávislosť funkcie, odborná pripravenosť a najmä stanovenie úväzku hlavného kontrolóra v malých obciach. Cieľom referátu je poukázať na hlavného kontrolóra ako na dôležitý prvok modernej územnej samosprávy.

Annotation: The topic of the paper is the position and importance of the chief controller as an essential part of modern local self-government. In the paper we point out the legal competencies and duties of the chief controller and discuss the impact of their auditing activities on the quality of self-government process management. The paper examines current challenges faced by chief controllers, such as the independence of the position, professional readiness, and especially the determination of the chief controller's working hours in small municipalities. The aim of the paper is to highlight the chief controller as an important element of modern local self-government.

1. Postavenie hlavného kontrolóra

Postavenie hlavného kontrolóra obce upravuje zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

§ 18

Postavenie hlavného kontrolóra

(1) Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo. Hlavný kontrolór je zamestnancom obce a ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na neho všetky práva a povinnosti ostatného vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu. Hlavný kontrolór nesmie bez súhlasu obecného zastupiteľstva podnikať alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Toto obmedzenie sa nevzťahuje na vedeckú činnosť, pedagogickú činnosť, lektorskú činnosť, prednášateľskú činnosť, prekladateľskú činnosť, publicistickú činnosť, literárnu alebo umeleckú činnosť

a na správu vlastného majetku alebo správu majetku svojich maloletých detí. Kontrolnú činnosť vykonáva nezávisle a nestranne v súlade so základnými pravidlami kontrolnej činnosti.³⁸⁷

Hlavný kontrolór je volená funkcia. Volí a odvoláva ho obecné zastupiteľstvo. Funkčné obdobie hlavného kontrolóra je šesť rokov, hlavný kontrolór môže byť opakovane do funkcie zvolený. Kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra obce je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. Hlavný kontrolór je zamestnancom obce, vzťahujú sa na neho všetky práva a povinnosti vedúceho zamestnanca podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme. Plat hlavného kontrolóra je stanovený zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Hlavný kontrolór vykonáva kontrolnú činnosť nezávisle a nestranne v súlade so základnými pravidlami kontrolnej činnosti. Kontrolnou činnosťou hlavného kontrolóra sa rozumie kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva podľa osobitných predpisov, kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií rozpočtu obce, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane všeobecne záväzných nariadení obce, kontrola dodržiavania interných predpisov, kontrola plnenia uznesení zastupiteľstva a kontrola plnenia ďalších úloh. Hlavný kontrolór vykonáva kontroly podľa plánu kontrolnej činnosti, návrh ktorého predkladá zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov (pred tým ho zverejňuje zákonným spôsobom na úradnej tabuli a na webe obce). Hlavný kontrolór na zastupiteľstvo predkladá tiež správu o kontrolnej činnosti (do 60 dní od uplynutia kalendárneho roka) a správu o výsledkoch kontroly (na najbližšom zasadnutí zastupiteľstva po ukončení kontroly). Hlavný kontrolór je povinný vykonať kontrolu, ak ho o to požiada zastupiteľstvo alebo starosta, za podmienky, ak vec neznesie odklad. Hlavný kontrolór vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu obce a k návrhu záverečného účtu obce pred ich schválením v zastupiteľstve. Hlavný kontrolór spolupracuje so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly hospodárenia s prostriedkami pridelenými obci zo štátneho rozpočtu alebo zo štrukturálnych fondov Európskej únie.

Hlavný kontrolór môže vykonávať kontrolnú činnosť pre viaceré obce. V tomto prípade ho volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo každej obce, v ktorej vykonáva kontrolnú činnosť.

V prípade potreby môže obec zriadiť útvar hlavného kontrolóra, ktorý zabezpečuje odborné, administratívne a organizačné veci súvisiace s plnením úloh hlavného kontrolóra. V aplikačnej praxi útvar hlavného kontrolóra býva zriadený vo väčších mestách (súvisí to s rozsahom kontrolnej činnosti a počtom kontrolovaných subjektov, ktoré spadajú do kontrolnej pôsobnosti hlavného kontrolóra). Útvar hlavného kontrolóra riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný kontrolór.

2. Nedostatky súčasnej právnej úpravy

Systém kontroly v podmienkach územnej samosprávy, zabezpečovaný prostredníctvom hlavných kontrolórov, bol opakovane podrobený kontrole zo strany Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“), ktorá preukázala zhoršenie podmienok výkonu kontroly zabezpečovanej hlavnými

³⁸⁷ Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Znenie k 31. 12. 2025. Dostupný online: 369/1990 Zb. - Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení.

kontrolórmí.^{388,3} Analýza, ktorá bola spracovaná na základe výsledkov kontroly, poukázala na viacero nedostatkov a rizík súvisiacich s činnosťou hlavných kontrolórov, ktoré potvrdzuje aj aplikačná prax. Jednou z hlavných príčin tohto stavu je nedostatočná a nedôsledná súčasná právna úprava, ktorá nevytvára podmienky pre nezávislý, efektívny a účinný výkon kontrolnej činnosti zo strany hlavných kontrolórov.

Analýza a aj aplikačná prax odhalila najmä tieto nedostatky súčasnej právnej úpravy:

1. Absencia, resp. neobsadenie funkcie hlavného kontrolóra v obci.
2. Voľba hlavného kontrolóra, ktorá nezaručuje nezávislosť výkonu funkcie a nízka vymožitelnosť práva v prípade konštatovania závažných výsledkov kontroly (absentujú sankcie v prípade porušenia finančnej disciplíny, marenia výkonu kontroly a pod.)
3. Absencia legislatívnej úpravy hlavného kontrolóra viacerých obcí.
4. Absencia stanovenia výšky úväzku hlavného kontrolóra malých obcí a počtu úväzkov hlavného kontrolóra viacerých obcí.
5. Kvalifikačné požiadavky pri voľbe hlavného kontrolóra nezodpovedajúce dôležitosti funkcie.
6. Nejednoznačné stanovenie práv a povinností hlavného kontrolóra ako zamestnanca obce (stanovenie pracovnej doby, práca z domu, nárok na odstupné, nárok na dovolenku, nároky na plnenia z kolektívnej zmluvy a pod.).
7. Absencia mechanizmov zastupovania hlavného kontrolóra (dlhodobá práceneschopnosť, čerpanie rodičovskej dovolenky a pod.).
8. Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra upravená rámcovou legislatívou úpravou, ktorá nenapĺňa potreby výkonu kontroly hlavného kontrolóra.

V referáte sme upozornili len na niektoré z týchto nedostatkov, pričom sme vychádzali z kontrol a následných analýz systému vnútorného kontrolného systému v podmienkach územnej samosprávy, ktorú vypracoval NKÚ.

Najväčším problémom pre fungovanie účinného systému vnútornej kontroly v podmienkach územnej samosprávy je neobsadenie pozície hlavného kontrolóra vo viacerých obciach, a to aj napriek tomu, že ide o ich zákonnú povinnosť. Že tento problém existuje, preukázala analýza vykonaná NKÚ v roku 2024. Do analýzy (prostredníctvom vyplnenia dotazníkov) sa zapojilo 2926 miest a obcí SR. Funkciu hlavného kontrolóra malo obsadenú 2 730 obcí, 196 obcí nemalo zvoleného hlavného kontrolóra, čo je 6,69 % z celkového počtu obcí. Typickým znakom pre väčšinu obcí, ktoré nemajú obsadenú funkciu hlavného kontrolóra je nízky počet obyvateľov. Až 87,24 % týchto obcí spadá do kategórie do 500 obyvateľov. Na základe údajov analýzy sa zistilo, že v rámci SR v súčasnosti pôsobí 1 410 hlavných kontrolórov.³⁸⁹

Ďalším problémom sa ukázala otázka nezávislosti hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór je volená funkcia. Volia ho poslanci zastupiteľstva, od ktorých závisí ktorý uchádzač bude zvolený. Vzhľadom k absencii prísnejších zákonných podmienok pri voľbe hlavného kontrolóra je to jednoznačne len na ich rozhodnutí. Z aplikačnej praxe je známe, že častokrát pri voľbe nerozhoduje rozsah vedomostí a skúsenosti z kontrolnej činnosti, ale snaha zvoliť „svojho človeka“. Spôsob voľby má tak zásadný vplyv na postavenie hlavného kontrolóra a na jeho nezávislosť, resp. „závislosť“ od väčšiny

³⁸⁸ Ministerstvo vnútra SR (2019): Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve. Inštitút hlavného kontrolóra. Dostupné online: [Analýza_fungovania_kontroly.pdf](#).

³⁸⁹ Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (2024): Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK. Predbežná štúdia. Dostupná online: [Predbezna_studia_hlavni_kontrolori.pdf](#).

poslancov v zastupiteľstve. Aplikčná prax preukázala, že častá výmena na poste hlavného kontrolóra sa deje najmä, keď hlavný kontrolór je nezávislý a naráža tak nielen na záujmy kontrolovaných subjektov, starostu ale niekedy aj samotných poslancov v zastupiteľstve. V prípade hlavného kontrolóra, ktorý má zriadený útvar, je častokrát jeho činnosť ovplyvňovaná výberom zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra zo strany starostu (primátora) a nie hlavného kontrolóra. Útvar hlavného kontrolóra je súčasťou úradu obce, zamestnanci útvaru hlavného kontrolóra sú formálne zamestnancami obce, a hlavný kontrolór častokrát nemá dosah na ich výber.

S nezávislosťou hlavného kontrolóra je spojená nízka vymožitelnosť práva v prípade konštatovania závažných výsledkov kontroly. Hlavný kontrolór má oprávnenie žiadať prijatie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku, žiadať predloženie správy o ich plnení ako aj dokumentácie preukazujúcej splnenie opatrení, avšak nemá zákonné nástroje na vymáhanie svojho práva. Absentujú sankcie v prípade neprijatia opatrení, v prípade porušenia finančnej disciplíny, marenia výkonu kontroly apod.

Najčastejšie diskutovaným problémom je absencia legislatívnej úpravy hlavného kontrolóra viacerých obcí, stanovenie výšky úväzku hlavného kontrolóra malých obcí a počtu úväzkov hlavného kontrolóra viacerých obcí. Hodnota úväzku hlavného kontrolóra má priamu súvislosť s kvalitou výkonu kontroly v samospráve. Problém s výkonom kontrolárskej činnosti nastáva vtedy, ak je úväzok hlavného kontrolóra príliš malý, alebo výška všetkých úväzkov hlavného kontrolóra je neprimerane vysoká.

Analýzou NKÚ bolo zistené, že nízky úväzok majú hlavní kontrolóri v 862 obciach, čo predstavuje 31,58 % z celkového počtu obcí. Tretina hlavných kontrolórov má z dôvodu nízkeho úväzku nedostatok času na kontrolu. Aj v tomto prípade sa potvrdila závislosť výšky úväzku na veľkosti obce. Obce s nižším počtom obyvateľov a nižším rozpočtom spravidla obsadzujú pozíciu hlavného kontrolóra na úrovni veľmi nízkeho úväzku. Z celkového počtu 862 hlavných kontrolórov, tvoria hlavní kontrolóri pôsobiaci na obciach do 500 obyvateľov až 59,37 %. Z celkového počtu zvolených hlavných kontrolórov, tí, ktorí majú vysoký počet úväzkov tvoria 8 % a svojou činnosťou pokrývajú 31,72 % všetkých obcí. V praxi to znamená, že 110 hlavných kontrolórov kontroluje 866 obcí, čo je takmer tretina všetkých obcí. 30 hlavných kontrolórov pôsobí na viac ako 10 obciach, niektorí hlavní kontrolóri majú 345 % resp. 297 % úväzkov. Analýza preukázala, že 31,58 % hlavných kontrolórov z celkového počtu má obrovský rozsah viacerých úväzkov, t. j. títo hlavní kontrolóri kontrolujú vysoký počet kontrolovaných obcí. Všetky tieto skutočnosti vedú k formálnemu výkonu kontrolnej činnosti. Formálny výkon kontrolnej činnosti má za následok neúčinnosť kontrolného systému zabezpečovaného hlavnými kontrolórmami.³

Dôležitou podmienkou na zabezpečenie účinného systému kontroly zabezpečovaného hlavnými kontrolórmami sú kvalifikačné a odborné predpoklady. Hlavní kontrolóri spĺňajú zákonné kvalifikačné predpoklady, vo väčšine prípadov spĺňajú vyššie kvalifikačné predpoklady než zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení požaduje. Diskutovanou otázkou je, či úplné stredné vzdelanie bez stanovenia odbornej praxe je postačujúce pre výkon tak dôležitej funkcie.

Hlavní kontrolóri poukazujú aj na pracovnoprávne problémy v ich postavení. Hlavný kontrolór je zamestnanec obce, avšak v aplikčnej praxi sa stretáva s diskrimináciou v uplatňovaní svojich práv z titulu výkonu svojej pracovnej činnosti (nárok na dovolenku, zastupovanie hlavného kontrolóra počas dlhodobej práceneschopnosti, nástup na materskú alebo rodičovskú dovolenku, oprávnenosť nároku na odstupné po ukončení výkonu funkcie).

3. Príprava novej právnej úpravy – zákon o hlavných kontrolóroch

NKÚ už v roku 2019 na základe výsledkov kontroly odporučil Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky zmeniť legislatívu upravujúcu činnosť hlavných kontrolórov, buď novelou zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, alebo novým zákonom, ktorý by v celej svojej šírke obsiahol činnosť hlavných kontrolórov samospráv. Rovnaké odporúčania vyplynuli aj z analýzy systému vnútorného kontrolného systému v podmienkach miest a obcí Slovenskej republiky, ktorú vypracoval NKÚ v roku 2024.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v snahe o získanie relevantných návrhov na zlepšenie systému vnútornej kontroly územnej samosprávy zabezpečovanej hlavnými kontrolórmí začalo v roku 2025 diskusie s relevantnými subjektami, ktoré majú praktické skúsenosti s problémami v tejto oblasti. Bola vytvorená pracovná skupina v zložení zástupcov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva financií Slovenskej republiky, NKÚ, Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky a záujmových združení hlavných kontrolórov.

Pracovná skupina sa zhodla na potrebe nového zákona o hlavných kontrolóroch. Najväčšia diskusia bola pri uvažovaní nad potrebou zabezpečenia výkonu funkcie hlavného kontrolóra vo všetkých obciach, v hľadaní riešení stanovenia minimálneho aj maximálneho počtu úväzkov hlavných kontrolórov, zavedenia odbornej spôsobilosti pre hlavných kontrolórov a stanovenia mechanizmov nahradenia hlavného kontrolóra, keď dlhšiu dobu nemôže vykonávať svoju funkciu.

O novom zákone o hlavných kontrolóroch sa rokovalo aj na zasadnutí parlamentného ústavnoprávneho výboru.

Na konci roka 2025 bola zverejnená predbežná informácia o návrhu nového zákona o hlavných kontrolóroch a súvisiacej novely zákonov v oblasti samosprávy (pod číslom materiálu: PI/2025/245). Podľa predbežnej informácie cieľom nového zákona o hlavných kontrolóroch je vytvoriť moderný, komplexný a efektívny zákon o hlavných kontrolóroch, v ktorom sa posilní význam vnútornej kontroly územnej samosprávy širším a detailnejším nastavením postavenia a úloh hlavného kontrolóra, zabezpečí sa kvalitná kontrolná činnosť v samospráve, zodpovedajúcu štandardom modernej doby a zosúladí sa v súčasnosti bezdôvodne rozdielna právna úprava.³⁹⁰

Diskutované problémové oblasti a návrhy na riešenie

Súčasný stav – Povinnosť mať hlavného kontrolóra vo všetkých obciach a absencia hlavného kontrolóra v malých obciach (7 % obcí nemá obsadenú funkciu hlavného kontrolóra)

Navrhovaný stav – Zváženie potreby zabezpečenia výkonu funkcie hlavného kontrolóra vo všetkých obciach a úvaha, že v obciach nad 500 obyvateľov, nebude potreba mať zvoleného hlavného kontrolóra

Dopady navrhovaného riešenia:

- obce do 500 obyvateľov tvoria 38 % z celkového počtu obcí, ktoré takto ostanú bez kontroly hlavného kontrolóra,
- zrušenie inštitútu hlavného kontrolóra v obciach nad 500 obyvateľov nie je prijateľná voľba z dôvodu, že v prípade týchto obcí by zanikla vnútorná kontrola a externá kontrola nie je v tomto prípade efektívna a účinná, nakoľko ju nie je možné realizovať v rozsahu v akom by mala byť vnútorná kontrola zabezpečená,

⁴ Slov-Lex (2025): Návrh nového zákona o hlavných kontrolóroch a súvisiacej novely zákonov v oblasti samosprávy. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/PI/2025/245>.

- vzniká legitímna otázka, ako bude zabezpečené plnenie úloh hlavného kontrolóra (vypracovanie odborného stanoviska k návrhu rozpočtu a k návrhu záverečného účtu, preverenie podmienok pri prijatí úveru, preverenie stavu a vývoja dlhu a pod.)

Návrh riešenia:

- ✓ reforma územnej samosprávy ako komplexné riešenie problému rozdrobenosti územia do neúmerne vysokého počtu obcí a miest, ktoré majú rovnaké povinnosti bez ohľadu na ich veľkosť a ktoré nie sú objektívne schopné vykonávať kontrolu v plnom rozsahu a kvalitne
- ✓ audit kontrolných činností a úloh hlavného kontrolóra
- ✓ na základe výsledkov auditu nastavenie minimálneho rozsahu činností, ktoré musí hlavný kontrolór vykonať
- ✓ určiť podľa minimálneho rozsahu činností, ktoré musí hlavný kontrolór vykonať, podľa veľkosti samosprávy, veľkosti rozpočtu, počtu organizácií zriadených a založených obcou a výsledkov auditu potrebu hlavného kontrolóra na obci
- ✓ centrá zdieľaných služieb a možnosť ich využitia

Súčasný stav – Problém nezávislosti hlavného kontrolóra

Navrhovaný stav – Stanoviť prísnejšie podmienky voľby hlavného kontrolóra

Problém:

- problematický vzťah medzi hlavným kontrolórom a starostom obce (hlavný kontrolór je zamestnancom obce) kolidujúci s deklarovanou nezávislosťou hlavného kontrolóra
- „závislosť“ hlavného kontrolóra od väčšiny poslancov zastupiteľstva (hlavný kontrolór je volený poslancami)
- nízka vymožiteľnosť práva v prípade zistenia závažných nedostatkov z strany hlavného kontrolóra

Návrh riešenia:

- ✓ stanoviť prísnejšie podmienky voľby hlavného kontrolóra, tak aby sa poslancom zúžil manévrovací priestor pri voľbe a tak nemohli uprednostniť „svojho“ kandidáta pred odborne zdatnejším kandidátom
- ✓ zvážiť predĺženie funkčného obdobia hlavného kontrolóra zo 6 rokov na 8 rokov
- ✓ doplniť možnosť ukladania sankcií hlavným kontrolórom v správnom konaní pri porušení finančnej disciplíny podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zákone SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- ✓ zrušiť začlenenie útvaru hlavného kontrolóra pod obecný úrad
- ✓ zaviesť oprávnenie hlavného kontrolóra, aby mohol vyberať sám alebo v rámci výberového konania kontrolórov útvaru; hlavný kontrolór musí byť súčasťou výberového konania a mať právo konečného výberu, pretože za prácu kontrolórov zodpovedá a riadi ich

Súčasný stav – Absencia úpravy úväzkov hlavného kontrolóra vo viacerých obciach

Navrhovaný stav – Zadefinovanie výšky úväzku u hlavného kontrolóra obce a počtu úväzkov u hlavného kontrolóra viacerých obcí

Problém:

- nezadefinovanie výšky úväzku hlavného kontrolóra malých obcí a počtu úväzkov hlavného kontrolóra viacerých obcí

Dopady:

- 31,58 % hlavných kontrolórov z celkového počtu – veľmi nízky rozsah úväzku, formálny výkon kontrolnej činnosti
- 31,58 % hlavných kontrolórov z celkového počtu – obrovský rozsah viacerých úväzkov, existencia „super“ kontrolórov (350 % úväzkov)

Návrh riešenia:

- ✓ audit kontrolných činností a úloh hlavného kontrolóra
- ✓ stanovenie minimálneho úväzku hlavného kontrolóra podľa stanovených kritérií (napr. počet obyvateľov, výška rozpočtu, počet zriadených a založených organizácií apod.)
- ✓ stanovenie maximálneho úväzku hlavného kontrolóra
- ✓ povinná informovanosť o pracovných pomeroch hlavného kontrolóra ako povinná náležitosť pri voľbe hlavného kontrolóra

Súčasný stav – Stanovenie nízkych kvalifikačných požiadaviek pri voľbe hlavného kontrolóra

Navrhovaný stav – Stanovenie požiadavky vysokoškolského vzdelania na výkon funkcie hlavného kontrolóra

Problém:

- v aktuálnom stave značnej fragmentácie obcí môže byť problém obsadiť funkciu hlavného kontrolóra za podmienky vysokoškolského vzdelania

Návrh riešenia:

- ✓ akceptuje sa potreba profesionalizovať postavenie hlavného kontrolóra
- ✓ potreba nastaviť pre funkciu hlavného kontrolóra vyššie kvalifikačné predpoklady ako sú stanovené v súčasnej právnej úprave
- ✓ kvalifikačné predpoklady pre hlavného kontrolóra odstupňovať podľa veľkostnej kategórie obce
- ✓ stanoviť minimálnu povinnú prax v územnej samospráve
- ✓ v malých obciach ponechať možnosť stredoškolského vzdelania s doplnením praxe v samospráve (minimálne 10 rokov)

Súčasný stav – Nie je stanovená odborná spôsobilosť hlavného kontrolóra

Navrhovaný stav – Zavedenie odbornej spôsobilosti hlavného kontrolóra

Návrh riešenia:

- ✓ po nástupe do funkcie povinné absolvovanie kurzu
- ✓ povinné nepretržité vzdelávanie hlavných kontrolórov počas výkonu funkcie
- ✓ finančné zabezpečenie vzdelávania hlavných kontrolórov

Inštitút hlavného kontrolóra má v podmienkach územnej samosprávy nezastupiteľné a nespochybniteľné miesto, ktoré si však vyžaduje pre svoje lepšie fungovanie reformu, rovnako ako si vyžaduje reformu systém fungovania celej územnej samosprávy SR.

Literature:

Ministerstvo vnútra SR (2019): Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve. Inštitút hlavného kontrolóra. Dostupné online: [Analiza_fungovania_kontroly.pdf](#).

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (2024): Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK. Predbežná štúdia. Dostupná online: [Predbezna_studia_hlavni_kontrolori.pdf](#).

Návrh nového zákona o hlavných kontrolóroch a súvisiacej novely zákonov v oblasti samosprávy. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/PI/2025/245>.

zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Author's contact details:

Ing. Ingrid Konečná Veverková
town Brezno, chief town controller
President of the Association of Local Government Controllers
Slovak Republic
E-mail: kontrolor@brezno.sk; predseda@akus.sk

Soňa Košičiarová (ed.)

Modernizácia územnej správy

Zborník referátov
z vedeckej konferencie so zahraničnou účasťou

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

ISBN 978-80-568-0983-9 (online)