Politické poradenstvo týkajúce sa postavenia hlavného mesta Bratislava a mesta Košice

Rada Európy

Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť

v spolupráci so slovenskou mimovládnou organizáciou MESA10

Autor: Marco Orlando, odborník Rady Európy

Júl, 2022

CEGG/PAD(2022)4

Good Governance

mesa10

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Co-funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented by the Council of Europe

Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – fáza II

Tento dokument bol vypracovaný v rámci projektu Príprava právneho a politického poradenstva týkajúceho sa dobrej správy vecí verejných na Slovensku (ref. č.: GA/SK/1/2021) financovaného v rámci spoločného projektu Európskej únie a Rady Európy s názvom Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – fáza II.

Mimovládna organizácia MESA10 pod vedením a s pomocou medzinárodných odborníkov, ktorých najala Rada Európy, vykonala činnosti prostredníctvom poskytovania potrebných miestnych odborných znalostí, ako aj logistickej podpory.

Tento dokument bol vypracovaný s finančnou pomocou Európskej únie a Rady Európy. Názory, ktoré sú v ňom vyjadrené, v žiadnom prípade nemožno považovať za názory odrážajúce oficiálne stanovisko Európskej únie ani Rady Európy.

Obsah

Obsah *3*

Zhrnutie *4*

1. Niektoré kľúčové faktory pri výklade postavenia Bratislavy a Košíc: historický proces decentralizácie, taxonómia pôvodných a prenesených právomocí, meniace sa uplatňovanie zásady jednotného administratívneho postupu. *6*

2. Zavedenie európskej zásady subsidiarity ako nevyhnutného predpokladu na posilnenie postavenia Bratislavy a Košíc *12*

3. Stručná analýza a návrhy ústavných a legislatívnych zmien s cieľom dosiahnuť európsku subsidiaritu a posilniť autonómiu Bratislavy a Košíc *14*

4. Úvahy týkajúce sa osobitného regulačného rámca pre hlavné mesto Bratislava: systém prameňov práva, prelínanie pôsobností, vertikálna a horizontálna spolupráca, vzťah s mestskými časťami, susednými obcami a vyšším územným celkom. *17*

5. Úvahy o konkrétnom regulačnom rámci pre metropolitné mesto Košice: vzťah s mestskými časťami a diferencovaná decentralizácia. Náročná úloha mestskej rady *24*

Závery a odporúčania *28*

Zhrnutie

Cieľom tohto dokumentu je poskytnúť odporúčania k revízii osobitných právnych predpisov, ktoré sa venujú mestu Bratislava a mestu Košice, na základe normatívnej analýzy legislatívnych a štatutárnych dokumentov týkajúcich sa týchto dvoch miest. Ďalšími faktormi, s ktorými pracuje predložená analýza, sú politické dôsledky, kultúrne dedičstvo a historický vývoj decentralizácie na Slovensku.

Jednoduchá analýza informácií o regulácii je takmer nemožná. Zdá sa totiž, že celý ústavný a legislatívny rámec venovaný miestnej samospráve na Slovensku by si zaslúžil podstatnú revíziu zahŕňajúcu aj vymedzenie niektorých pojmov týkajúcich sa vzťahu medzi štátom a obcami, ktoré sú silne ukotvené v právnej kultúre Slovenskej republiky.

Analytické zistenia projektu podložené diskusiami s miestnymi odborníkmi a niektorými zainteresovanými stranami uvedených dvoch miest potvrdili existenciu vážnych nedostatkov súčasnej regulácie postavenia a fungovania týchto miest. Týkajú sa niektorých všeobecných problémov, ktorým čelia všetky miestne samosprávy, ako aj ďalších osobitných aspektov, ktoré ovplyvňujú najmä Bratislavu a Košice.

Počas analýzy bol identifikovaný významný problém pri hľadaní súladu dvoch posudzovaných osobitných právnych predpisov upravujúcich postavenie a pôsobenie analyzovaných miest s Európskou chartou miestnej samosprávy[1], ktorá je základným právnym predpisom týkajúcim sa samosprávy.

Týka sa to napríklad európskej zásady subsidiarity, ktorej je v tomto dokumente venovaný veľký priestor, pretože naša analýza odhalila nedostatočné uplatňovanie tejto zásady na všetkých úrovniach. Platí to aj pre vzťah medzi primárnymi (právne predpisy, zákony) a sekundárnymi (štatúty a nariadenia) prameňmi práva, ktorý sa zdá byť nelogický a neprimeraný v prospech sekundárnych prameňov práva a zároveň nepostačujúci z hľadiska právnej sily daných prameňov práva.

To isté platí aj v prípade niektorých ďalších pilierov autonómie (napríklad v prípade zníženia fragmentovanosti orgánov verejnej správy, určenia základných pôsobností miestnych samospráv, uplatňovania mechanizmov na fiškálne vyrovnávanie alebo nástrojov spolupráce), ktoré pri týchto dvoch mestách predstavujú rozhodujúci aspekt.

V osobitnom regulačnom rámci pre mesto Bratislava (teda v zákone č. 377/1990 a štatúte mesta) je zdôraznená významná nerovnováha medzi zákonom a štatútom mesta, a to v prospech štatutárneho prameňa práva. Podobne nevyrovnaná je aj štruktúra pôsobností správy v prospech mestských častí, pričom v niektorých kľúčových sektoroch, ako sú vzdelávanie a sociálne záležitosti, dochádza k ich značnému prelínaniu, čo vedie k nežiaducim kompetenčným nejasnostiam. Prakticky žiadna osobitná regulácia sa nevenuje téme horizontálnej spolupráce v metropolitnej oblasti hlavného mesta a susediacich obcí.

Hoci sa zdá, že Košice sú centralizovanejšie než hlavné mesto, v osobitnom regulačnom rámci pre toto mesto (zákon č. 401/1990 a štatút mesta) sa zdôrazňuje nadmerné zasahovanie mesta do pôsobností správy mestských častí. Toto možno považovať za zdroj manažérskej nehospodárnosti a tiež za určité riziko, najmä ak sa na to nahliada z perspektívy jednotného uplatňovania práv týkajúcich sa poskytovania miestnych verejných služieb. Okrem toho decentralizáciu niektorých pôsobností správy mesta v prospech len niektorých (nie všetkých) mestských častí potvrdzuje nekorektné narábanie s mechanizmom vertikálnej subsidiarity.

Z dôvodov analyzovaných v tomto dokumente by namiesto revízie osobitných právnych predpisov bolo vhodnejšie začať s revíziou príslušných ústavných ustanovení. Takýto zámer by však išiel nad rámec tohto odporúčania.

[1] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122

Prvé konkrétne odporúčanie spočíva v identifikácii jasného legislatívneho mechanizmu, ktorý by umožnil prekonať dichotómiu medzi *originálnymi* alebo *pôvodnými* kompetenciami obcí a *prenesenými* alebo *delegovanými* kompetenciami obcí, ktoré sú preneseným výkonom štátnej správy.

Druhým odporúčaním je zavedenie mechanizmu povinnej horizontálnej i vertikálnej spolupráce, ako aj diferencovanej štruktúry pôsobností hlavného mesta Bratislavy, ktorá by mohla zahŕňať aj pôsobnosť regionálnej úrovne samosprávy. V prípade mesta Košice sa prikláňame k určeniu mesta ako základnej administratívnej jednotky, čím by sa dosiahlo zníženie alebo úplné odstránenie možnosti diferencovaného prideľovania kompetencií mestským častiam.

Riešenie ďalšieho postavenia a pôsobenia mestských častí týchto dvoch miest nie je iba technickým problémom, ale tiež zásadnou politickou dilemou. Terajšia regulácia a postavenie týchto mestských častí je v rozpore s ideou silného hlavného mesta a vytvárania metropolitných oblastí. Aj preto by navrhované riešenie malo byť súčasťou celkovej reformy.

Keďže ide o politicky veľmi citlivú otázku, tento dokument nemá ambíciu ponúknuť jediné a konečné riešenie. Naopak, pri každom z navrhovaných postupov pripúšťa aj alternatívne riešenia.

1. Niektoré kľúčové faktory pri výklade postavenia Bratislavy a Košíc: historický proces decentralizácie, taxonómia originálnych a prenesených kompetencií, nestabilné uplatňovanie zásady jednotného administratívneho postupu

Požadovaná analýza sa najprv zameriava na odlišnú reguláciu zakotvenú v osobitných právnych predpisoch týkajúcich sa Bratislavy a Košíc v porovnaní s reguláciou obsiahnutou v zákone č. 369/1990 o obecnom zriadení, ktorý všeobecne upravuje postavenie a pôsobenie obecnej samosprávy na Slovensku.

Tento regulačný rámec je potrebné preskúmať z hľadiska rôznych aspektov inštitucionálneho usporiadania a systému vnútorných vzťahov medzi mestami a ich príslušnými mestskými časťami, ako aj z hľadiska súboru pôsobností, ktoré vykonávajú, a to s osobitným dôrazom na fenomén prelínania pôsobností ([2]), ktorý bol identifikovaný už v rámci fázy I tohto projektu.

Ešte pred predstavením podrobnejšej analýzy je potrebné uviesť a ozrejmiť tie historicko-politické a inštitucionálne súvislosti, ktoré viedli k aktuálne posudzovanému stavu. Skupina expertov na základe konzultácii s hlavnými zainteresovanými stranami identifikovala v tejto súvislosti tri hlavné faktory:

a) historický vývoj procesu decentralizácie na Slovensku, ktorý sa začal približne pred tridsiatimi rokmi zriadením obecnej samosprávy a prenesením časti pôsobností na túto úroveň správy;

b) kvalitatívno-kvantitatívny vzťah medzi pôsobnosťami, ktoré majú pôvod v miestnej samospráve, a pôsobnosťami prenesenými z úrovne štátnej správy, ktorý sa skomplikoval následnými rozdrobením ustanovení súvisiacich s jednotlivými oblasťami a latentnou neuspokojenou požiadavkou na legislatívnu reorganizáciu subjektov ([3]);

c) historické a kultúrne dedičstvo zásady jednotného administratívneho postupu, ktorá aj napriek tomu, že sa uplatňuje v rámci rovnakého ústavného a legislatívneho rámca, nadobúda odlišnú formu v rôznych územných celkoch miestnej samosprávy.

§

Pokiaľ ide o prvý z uvedených faktorov, je všeobecne známe, že procesy decentralizácie nie sú výlučne právnymi ani technickými postupmi, keďže ich šanca na úspech značne závisí aj od politického smerovania celej krajiny.

[2] V správe Európskej únie o krajine za rok 2019 (Správa o Slovensku 2019) sa uvádza: „V rámci verejnej správy neexistuje dostatočná spolupráca medzi ministerstvami a orgánmi na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Roztrieštenosť verejnej správy na komunálnej úrovni – dve tretiny obcí má menej ako 1 000 obyvateľov – vytvára vysoké režijné náklady a brzdí účinnosť miestnej samosprávy. Finančné kapacity samospráv sa preto často obmedzujú na poskytovanie základných verejných služieb a infraštruktúry, v dôsledku čoho zdroje nesmerujú do sociálnych služieb, vzdelávania, územného plánovania a stavebných povolení.“ SWD(2019) 1024 final

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-slovakia_sk_0.pdf

[3] Hlavný rozdiel medzi originálnymi a prenesenými kompetenciami je v tom, že: a) originálne kompetencie vykonávané miestnou samosprávou vychádzajú z právnych predpisov a podzákonných právnych predpisov vydaných miestnou samosprávou, ich vykonávanie je financované miestnou samosprávou (z jej vlastného rozpočtu) a vykonávajú sa na vlastnú zodpovednosť a v mene obce; b) prenesené kompetencie v skutočnosti predstavujú „prenesený výkon“ kompetencií, pričom vlastníkom týchto kompetencií je naďalej štát, vychádzajú z právnych predpisov a podzákonných právnych predpisov vydaných štátnym orgánmi, sú financované zo štátneho rozpočtu a vykonávajú sa v mene a na zodpovednosť štátu.

Na Slovensku sa proces decentralizácie začal prenesením administratívnych funkcií a pokusne aj daňových príjmov. Tento proces sa mal zavŕšiť prenesením politických právomocí spolu s procesom zlúčenia menších obcí, k čomu však nikdy nedošlo.

Značná politická citlivosť reforiem, ktorá mala veľký vplyv na spustenie tohto procesu, sa pomaly vytratila a zároveň narastal odpor miestnych samospráv k riešeniu historických problémov z dôvodu extrémnej roztrieštenosti územia na malé obce ([4]).

Účinný tlak na dosiahnutie cieľa úplnej autonómie sa teda zastavil, čo je v mnohých ohľadoch zjavné, keďže tu chýba efektívne prenesenie politickej moci. Nedokončený proces decentralizácie a neschopnosť následne zabezpečiť jednotné legislatívne zmeny týkajúce sa rôznych subjektov zanechali za sebou vážny problém prelínania kompetencií. Tento problém navyše prispel aj k tomu, že sa nepodarilo vytvoriť právne nástroje, ktorými by sa administratívna roztrieštenosť riešila dôraznejšie než prostredníctvom *spoločných obecných úradov*, ktoré sú v celej krajine dosť rozšírené ([5]).

Súčasné prelínanie sa kompetencií, ktoré je prítomné vo viacerých oblastiach verejnej správy, je preto jedným z dôsledkov neukončenia uvedeného procesu ([6]).

§

Druhý faktor týkajúci sa vzťahu medzi originálnymi a prenesenými kompetenciami, je priamo inherentný a je dôsledkom prvého faktora.

V ústavnom a legislatívnom rámci sa formálne stanovuje jasné rozdelenie medzi dvoma druhmi kompetencií: vo všeobecnosti sa kompetencia/právomoc považuje za *originálnu*, pokiaľ ju zákon nekvalifikuje ako *prenesenú* (klauzula o zvyškových právomociach). Navyše, pre prenesené kompetencie je typické prenesenie len výkonu pôsobnosti zo štátu na obce a nie prenesenie jej oficiálneho vlastníctva.

Oddelenie týchto dvoch druhov kompetencií sa odráža aj v spôsobe ich financovania: štátom prevedené finančné prostriedky, takzvané štátne transfery ([7]), sa používajú na všetky oblasti prenesených kompetencií ([8]) a nemôžu sa použiť na nič iné, keďže sú účelovo viazané na takéto výdavky, ako sa uvádza v osobitných právnych predpisoch ([9]). Originálne kompetencie sú financované najmä z podielu na výnose

[4] V tejto súvislosti pozri: D. KLIMOVSKÝ, *Experience with Managerial and Political Reform Measures at the Local Level in Slovakia: Intended and Unintended Outcomes* (Skúsenosti s manažérskymi a politickými reformnými opatreniami na lokálnej úrovni na Slovensku: Plánované a neplánované dôsledky), 2016

[5] Rada Európy, Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, 2021, *Politické poradenstvo týkajúce sa zlepšenia štruktúry a pôsobností miestnych samospráv na Slovensku*, CEGG/PAD/2021/01, s. 9.

[6] V tejto súvislosti pozri aj: J. NEMEC, B. M. MERIČKOVÁ, M. MURRAY SVIDROŇOVÁ, D. KLIMOVSKÝ, *Co-Creation as a Social Innovation in Delivery of Public Services at Local Government Level*:

The Slovak Experience (Spolutvorba ako sociálna inovácia pri poskytovaní verejných služieb na úrovni miestnej samosprávy: Skúsenosti Slovenska) in E. SCHOBURGH – R. RYAN, *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*, kapitola 13, IGI Global, 2017. LCCN 2016037310| ISBN 9781522516453 (tvrdá väzba) | ISBN 9781522516460 (e-kniha)

[7] V § 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa uvádza, že prenesený výkon štátnej správy je spojený aj so zodpovedajúcim presunom prostriedkov zo štátneho rozpočtu, ktoré sú nevyhnutné na zaručenie finančného krytia v čase.

[8] Článok 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“

[9] § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 583/2004 Z. z.: „Finančné vzťahy štátu k rozpočtom obcí a k rozpočtom vyšších územných celkov sú dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy“. V súlade s ods. 3 sa „dotácie podľa odseku 1 písm. b) poskytujú na základe osobitných predpisov“ (napr. zákon o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení).

dane z príjmu fyzických osôb, z výnosov z miestnych daní, ako aj z nakladania z vlastným alebo zvereným majetkom ([10]), pričom ich štát môže doplniť o vlastné dotácie.

Aj napriek formálnemu oddeleniu týchto dvoch druhov kompetencií v právnych predpisoch v rozhovoroch zaznelo, že je náročné určiť jasný kvalitatívny vzťah medzi originálnymi a prenesenými kompetenciami vzhľadom na časté prelínanie sa v mnohých oblastiach. Takisto vo vzťahu k ustanoveniam upravujúcich financovanie naráža rámec vymedzený ústavou a právnymi predpismi na podstatné výnimky, keďže obce sú často nútené z vlastných zdrojov dofinancovať pôsobnosti, ktoré na ne preniesol štát ([11]). Prelínanie kompetencií je tak nielen zdrojom neistoty pri ich uplatňovaní a neefektívnych vzťahov medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy, ale predstavujú aj veľké riziko neefektívneho rozdeľovania verejných finančných zdrojov.

Extrémna rozdrobenosť administratívy spolu s existenciou množstva spoločných obecných úradov zriadených na neistej konvenčnej báze a vo veľkej miere závislých od politickej orientácie zmluvných strán vedie k tomu, že systém ako celok nie je schopný identifikovať potreby financovania, ktoré by boli štandardizované pre správne financovanie výkonu kompetencií, ktoré štát preniesol na systém miestnych samospráv.

Cieľom tohto dokumentu nie je poskytnúť dôkladnú analýzu finančných vzťahov medzi štátom a miestnymi samosprávami. Potrebu reformy systému decentralizácie možno zdôvodniť a objasniť stručnými bodmi uvedenými v nasledujúcej tabuľke.

[10] Článok 65 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií.“

[11] Dobre známym príkladom preneseného výkonu štátnej správy je stavebné konanie. Všetky kompetencie/zodpovednosti, ktoré sa musia vykonať počas tohto osobitného druhu správneho konania, spadajú do kompetencie štátu, na obce je však prenesený výkon procesnej časti vrátane vydania rozhodnutia. Financovanie sa riadi vzorcom „počet obyvateľov obce vynásobený konštantou“. Ako uviedli experti, s ktorými prebehli rozhovory počas prípravy tohto dokumentu, len uplatňovanie tohto vzorca na základe počtu obyvateľov vedie ku skresleniu, ako je tomu napríklad v obciach – strediskách cestovného ruchu, kde rozsah administratívnej práce spojenej so stavebnými povoleniami výrazne prekračuje počet obyvateľov s trvalým pobytom, keďže sa na ich území nachádzajú hotely alebo iné zariadenia cestovného ruchu. V takýchto prípadoch sú obce nútené financovať dodatočné náklady vyššieho procesného zaťaženia z vlastného rozpočtu.

Rámček 1 – Finančné riadenie slovenských obcí

Všeobecne:

- hlavné príjmy obcí tvoria:

1. 70 % podiel na dani z príjmu fyzických osôb: existuje vzorec na rozdelenie tejto dane medzi jednotlivé obce, pričom na účely tohto rozdelenia sa Bratislava (BA) a Košice (KE) považujú za jednu obec,
2. miestne dane a poplatky – existuje niekoľko miestnych daní: daň z nehnuteľnosti, poplatok za rozvoj, poplatok za nakladanie s odpadom, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za predajné automaty, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
3. dotácie – najmä na vzdelávanie, ktoré si vyžaduje až približne 50 % miestnych výdavkov, takže je to veľmi významná suma. Keďže vzdelávanie je prenesenou kompetenciou, finančné prostriedky prideľuje obciam štát. Rovnako, ako sa uvádza v bode 1, BA a KE sa považujú za jednu obec;

- obe mestá majú vo svojich štatútoch uvedené, že mesto a mestské časti pripravujú svoje rozpočty nezávisle, takže neprebieha žiadna konsolidácia (pre porovnanie v Českej republike majú mestá Praha a Brno povinnosť schváliť konsolidované rozpočty).

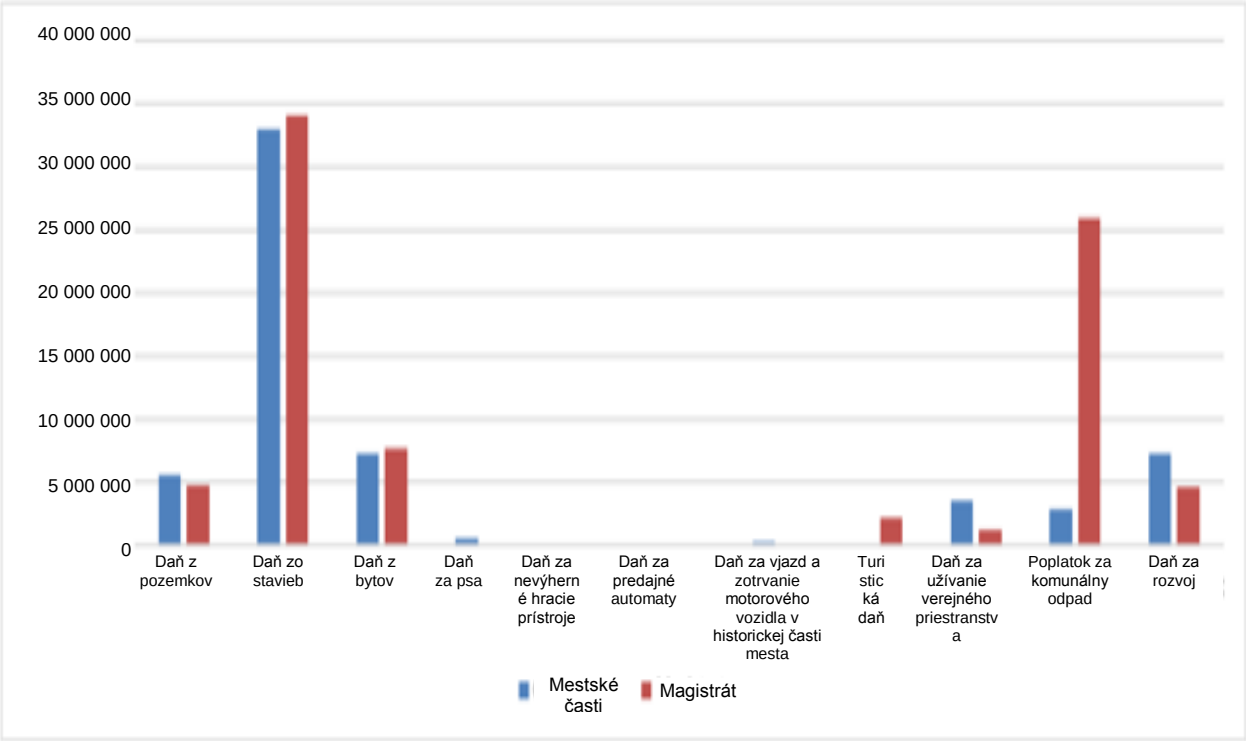
Bratislava:

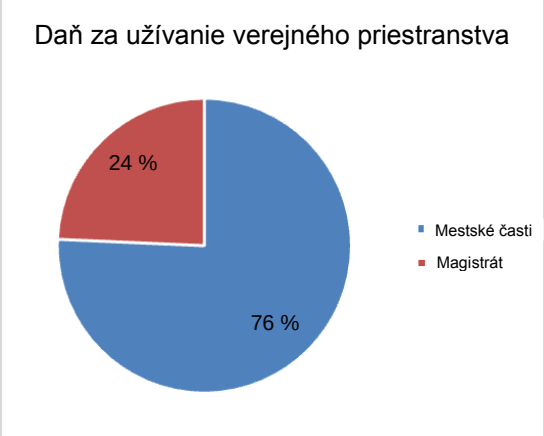
- daňová správa je rozdrobená,
- mesto spravuje daň z nehnuteľnosti, daň za užívanie verejného priestranstva v prípade, že priestranstvo patrí mestu, daň za ubytovanie a poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady,
- mestské časti spravujú všetky zvyšné miestne dane (a aj rozhodujú o základe dane a sadzbe dane),
- rozdelenie daní medzi mesto a jeho mestské časti: daň z príjmu fyzických osôb sa rozdeľuje v pomere 68 : 32, daň z nehnuteľnosti v pomere 50 : 50, poplatok za likvidáciu odpadu v pomere 90 : 10, poplatok za rozvoj v pomere 32 : 68 (tento spravujú mestské časti),
- rozdeľujú sa aj príjmy z predaja majetku, konkrétne v pomere 90 : 10 pre toho, kto predáva majetok, a ak mestská časť predáva majetok mesta, o ktorý sa starala, rozdeľujú sa v pomere 50 : 50,
- rozdeľujú sa aj poplatky za parkovanie, a to v pomere 50 : 50 v prípade rezidenčného parkovania (na rezidentskú kartu) a v pomere 85 : 15 v prípade jednorazových parkovacích lístkov; v prípade mestskej časti Bratislava – Staré mesto (jedna z mestských častí) je to v pomere 70 : 30,
- všetky miestne dane, ktoré spravujú mestské časti, predstavujú ich 100 % príjem, mesto na nich nemá žiaden podiel.

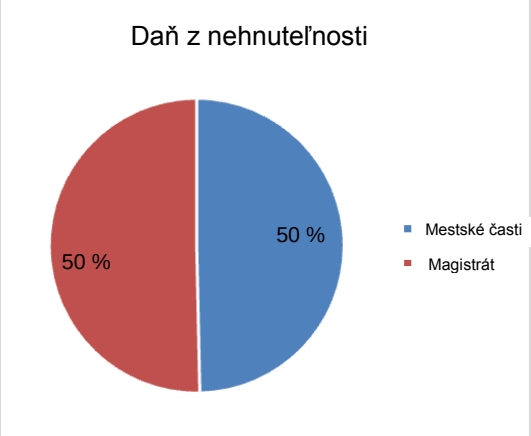
Košice:

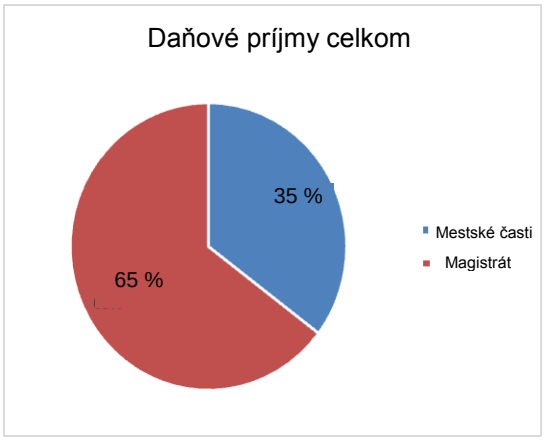
- finančné riadenie je oveľa centralizovanejšie ako v Bratislave,
- všetky miestne dane sa spravujú centrálne,
- v štatúte mesta KE sa uvádza, že rozhodnutie o tom, ktoré dane sa prerozdelia medzi mestské časti, sa uskutočňuje po schválení rozpočtu, takže nie sú garantované žiadne percentuálne hodnoty,
- podľa posledného rozpočtu dostávajú mestské časti približne 10 % podiel na dani z príjmu fyzických osôb, 50 % podiel na dani za psa a 50 % podiel na poplatku za rozvoj,
- mestské časti takisto dostávajú 50 % z príjmov z predaja majetku, ak majetok predáva mesto (§ 40).

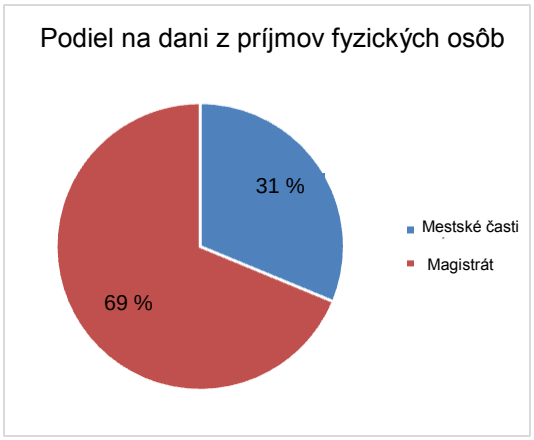
Rámček 2 – Rozdelenie príjmov v Bratislave medzi magistrát a mestské časti











Tretí faktor, ktorý ovplyvňuje konkrétny rámec pôsobností miestnej verejnej správy, je odlišné uplatňovanie zásady jednotného administratívneho postupu na danom území.

Ako sa uvádza aj v inom politickom poradenstve Rady Európy ([12]), zásada jednotného administratívneho postupu predstavuje úplne symetrickú organizáciu miestnych pôsobností a v slovenskom politickom kontexte sa považuje za najprijateľnejšiu formu miestnej samosprávy, a to aj s ohľadom na možné zásadné reformy.

Táto zásada je silne zakorenená aj vo všeobecnom zákone týkajúcom sa miestnej samosprávy. Hoci tento zákon neuvádza žiaden úplný zoznam administratívnych funkcií, ktoré by v ňom boli vymedzené ako „základné“, zásada jednotného postupu sa účinne uplatňuje voči všetkým obciam bez ohľadu na ich postavenie.

Informácie z rozhovorov však jednoznačne ukazujú, že zásada jednotnosti administratívneho postupu sa uplatňuje s výraznými rozdielmi: a to v mestách ako Bratislava a Košice, kde sú štruktúry medzi mestskými časťami uznané, a na druhej strane v menších subjektoch, ktoré majú zriadené spoločné obecné úrady na vykonávanie určitých kompetencií, ktoré sa nedajú vykonávať samostatne. Toto nejasné uplatňovanie zásady jednotnosti prispieva k tomu, že je ťažké okamžite pochopiť rozsah pôsobností miestnych samospráv.

Vzhľadom na špecifickosť metropolitných miest Bratislava a Košice bolo už v uvedenom politickom poradenstve navrhnuté obmedziť právomoci metropolitnej oblasti na územné plánovanie, reguláciu a riadenie dopravy a na politiky zamerané na ochranu životného prostredia.

Bez toho, aby sme sa zaoberali podstatou uvedených skutočností a možnými dôsledkami pre budúce posilnenie mestských častí, je potrebné zohľadniť to, do akej miery možno štruktúru jednotného administratívneho postupu, ktorý je v realite premenlivý, aj formálne diferencovať tak, aby to nebolo v rozpore so všeobecnými zásadami miestneho práva.

[12] Politické poradenstvo týkajúce sa zlepšenia štruktúry a kompetencií miestnych samospráv na Slovensku, Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť Rady Európy, CEGG/PAD/2021/01, cit. strana 14.

2. Zavedenie európskej zásady subsidiarity ako nevyhnutného predpokladu na posilnenie postavenia Bratislavy a Košíc

Súčasná právna úprava systému miestnych samospráv na Slovensku má veľké nedostatky, čo potvrdzujú zistenia a závery v rámci projektu, ako aj diskusie s internými aj externými expertmi a so zainteresovanými stranami týchto dvoch miest. Týkajú sa niektorých všeobecných problémov, ktorým čelia všetky miestne samosprávy, ako aj ďalších osobitných aspektov, ktoré ovplyvňujú najmä Bratislavu a Košice.

Vo všeobecnosti sa uvádzala nedostatočná osobitná kodifikácia európskej zásady subsidiarity ([13]) v ústavnom a legislatívnom rámci. Ako je známe, všeobecný význam a účel zásady subsidiarity spočíva v uznaní určitej nezávislosti podriadeného orgánu vo vzťahu k orgánu na vyššej úrovni.

Tak ako vo vzťahu medzi členskými štátmi a Európskou úniou, cieľom zásady subsidiarity vo vzťahoch medzi vnútroštátnou, regionálnou a miestnou úrovňou verejnej správy v rámci jedného členského štátu je nájsť čo najvhodnejšiu úroveň riadenia pre definovanie a vykonávanie politík ([14]).

Ide teda o určenie právomocí medzi rôznymi úrovňami moci, čo platí pre vzťah medzi členskými štátmi a Úniou, ako aj pre vnútorné vzťahy medzi štátmi. Ako už bolo uvedené, ide o konkrétne usmernenie týkajúce sa rozdelenia zodpovedností na akejkoľvek úrovni, ktoré „sa nemôže zastaviť na polceste medzi ústrednou štátnou správou a miestnou úrovňou“ ([15]).

Správne uplatňovanie zásady subsidiarity nepopiera koexistenciu zásady decentralizácie v regionálnom kontexte, pretože umožňuje koexistenciu *vlastných* alebo *originálnych* administratívnych funkcií a funkcií *zverených* alebo *prenesených* orgánom, ktorý má legislatívnu moc – teda štátom alebo v niektorých krajinách vyššími územnými celkami.

To znamená, že ak by zásada európskej subsidiarity bola riadne transponovaná do súčasného slovenského ústavného a legislatívneho rámca, jej uplatňovaním by sa umožnilo prekonať dichotómiu medzi originálnymi a prenesenými pôsobnosťami.

Uznaním skutočnosti, že miestna samospráva je vlastníkom väčšiny administratívnych kompetencií (s výnimkou tých, ktoré by pri subsidiárnom výkone právomocí patrili k regulácii a riadeniu zo strany štátu), by sa poprelo kritérium na rozdelenie právomocí verejnej správy.

Riešením by bolo predchádzať prelínaniu právomocí na všetkých úrovniach verejnej správy v súlade s najnovšími odporúčaniami ([16]).

[13] Ako sa uvádza v stanovisku Viktora Nižňanského k návrhu tohto dokumentu: „*zásada subsidiarity nebola splnená v navrhovanom rozsahu, v akom boli splnené ostatné zásady spravodlivého rozdelenia moci: politická rovnocennosť, fiškálna rovnocennosť, nerozdeľovanie právomocí a zodpovedností a náhrady za externality, čo v súčasnosti spôsobuje komplikácie. Príčinou bola neochota ústrednej štátnej správy/politických strán vytvoriť silnú územnú samosprávu. Práve v dôsledku nedodržiavania zásad navrhnutých v stratégii decentralizácie je nemožné lepšie využívať potenciál miest a obcí, flexibilitu štátnej správy a prísny systém správy vecí verejných z minulého storočia, ktorý je absolútne nevhodný pre nové spoločenské podmienky, trendy a výzvy.*“

[14] Článok 4 ods. 3 Charty

[15] Uznesenie Kongresu 269(2008)1 Európskej charty miest II – Manifest pre novú urbanitu, 3.

[16] CEGG/PAD/2021/01, cit.

Situácia je však opačná a aktuálne nedostatky a ďalšie príčiny analyzované v tomto dokumente vedú k existencii nejednotných pravidiel, ktorých dôsledkom je nejasné rozdelenie administratívnych kompetencií.

Je všeobecne známe, že uplatňovanie zásady zakotvenej v článku 5 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) v európskych krajinách sa prejavilo v mnohých odlišných podobách, pričom len niektoré z nich mali formu osobitnej ústavnej a legislatívnej kodifikácie.

Napríklad vo Francúzsku bola táto zásada najprv stanovená na ústavnej úrovni (článok 72) doplnkovo k zásade decentralizácie a s uvedením, že orgány územnej samosprávy majú rozhodovaciu a regulačnú moc nad všetkými právomocami, na ktoré majú odbornosť, s možnosťou experimentovať s diferencovanými postupmi pri výkone ďalších pôsobností, a to za podmienok stanovených právnym poriadkom štátu.

V Taliansku bola najprv stanovená na legislatívnej úrovni a následne na ústavnej úrovni (článok 118) doplnkovo ku všeobecnej zásade autonómie a s uvedením, že obce sú vlastníkmi administratívnych kompetencií, pričom jediné výnimky vyplývajú zo zásady primeranosti a územného rozlíšenia.

V poľskej ústave z roku 1997 sa táto zásada uvádza v preambule v rámci štyroch pilierov republikánskeho zriadenia, a to vo vzťahoch medzi štátom a miestnou samosprávou, ako aj vo vzťahoch s občianskou verejnosťou. Táto zásada, ktorá je v ústavnom systéme na veľmi vysokom mieste, bola preto skonkretizovaná judikatúrou Ústavného súdu.

Rôzne formy prejavu tejto zásady v európskych ústavách (vrátane nedostatočnej kodifikácie) vedú k úvahám o potrebe konkretizovať európsku subsidiaritu jej prenosom do súboru právnych predpisov, najprv ako mechanizmu na reguláciu administratívnych kompetencií medzi štátom a miestnymi samosprávami.

Z uvedených dôvodov je nasledujúca časť venovaná analýze súboru slovenských právnych predpisov z pohľadu subsidiarity s cieľom identifikovať jeho nedostatky a možné úpravy.

3. Stručná analýza a návrhy ústavných a legislatívnych zmien s cieľom dosiahnuť európsku subsidiaritu a posilniť autonómiu Bratislavy a Košíc

Z analýzy ústavnej úrovne je známe, že štvrtá hlava Ústavy Slovenskej republiky obsahuje pravidlá týkajúce sa organizácie územnej samosprávy, pričom v článkoch 68 a 71 sa opisuje celkový rozsah pôsobenia samosprávy v rámci originálnych kompetencií a kompetencií prenesených zo strany štátu.

Ako už bolo uvedené, článkom 68 Ústavy Slovenskej republiky sa obciam udeľujú regulačné právomoci v oblasti originálnych právomocí miestnej samosprávy, zatiaľ čo článok 71 umožňuje štátu preniesť *výkon* určených úloh štátu, pričom štát zabezpečí jeho financovanie. Uvedeným článkom sa obciam udeľuje právomoc v súlade so zákonom vydávať všeobecné záväzné nariadenia v oblasti preneseného výkonu štátnej správy.

Týmito dvoma normami je nastavený systém regulácie, ktorý je typický pre decentralizovaný štát, nie pre štát, ktorý dodržiava zásadu miestnej autonómie a zásadu subsidiarity. V priebehu času boli prijaté viaceré dôležité opatrenia na decentralizáciu ([17]), ale v dôsledku extrémnej rozdrobenosti obcí spolu s nedostatočnou ústavnou úpravou ich samostatného pôsobenia a a tvorby politík nemajú miestne samosprávy dostatočné kapacity na riadne poskytovanie verejných služieb.

Okrem toho, diskusia o zásade subsidiarity sa na Slovensku začala až v období, ktoré bezprostredne predchádzalo vstupu krajiny do Európskej únie, t. j. v rokoch 2001 – 2004. Naopak, v čase schválenia hlavných predpisov týkajúcich sa Bratislavy a Košíc v deväťdesiatych rokoch nebola zásada subsidiarity ešte predmetom inštitucionálnej diskusie na Slovensku. Po vstupe krajiny do Európskej únie sa ústava ani hlavné všeobecné právne predpisy tejto zásade neprispôsobili.

Subsidiarita je napriek tomu jednou zo zásad, z ktorých vychádzali reformy v rokoch 2001 a 2004, ale žiadnym spôsobom neovplyvnila osobitné nariadenia týkajúce sa týchto dvoch miest. Uplatnila sa na zriadenie územnej štátnej správy a prenesenie právomocí a kompetencií zo štátu na vyššie územné celky či dokonca obce, ale v žiadnom konkrétnom ohľade sa neuplatnila na hlavné mesto či na mesto Košice.

Po tomto období prevládal prístup *status quo* ([18]), a to aj napriek globálnej finančnej kríze v rokoch 2008 – 2010, ktorá inde v Európe viedla k významným zmenám fiškálneho a regulačného prístupu k

[17] Tieto procesy sa zameriavali na posilnenie úlohy a zodpovedností miestnej samosprávy decentralizáciou verejných financií a vytvorením fungujúcich vyšších územných celkov, a to najmä prostredníctvom delegovania výkonu právomocí štátu (Klimovský & Nemec: 2021).

[18] Ako uvádza V. NIŽŇANSKÝ (Stanovisko, 2022, cit.) *„…V rokoch 2006 – 2021 predložili politici viacero návrhov na zmenu súčasnej situácie, avšak, bohužiaľ, nenašli žiadnu primeranú odozvu. Politici sa obmedzili na čiastočné a často sebapoškodzujúce legislatívne zmeny, či už z hľadiska správy alebo financovania, ktoré boli namierené proti zásadám spravodlivého rozdelenia právomocí. Pokiaľ ide o Bratislavu a Košice, boli spracované návrhy na zlepšenie verejnej správy a riešenie problémov spojených s rozdelením, úlohami, financovaním, zákonmi a štatútmi, nestali sa však súčasťou politickej diskusie, keďže narazili na miestne záujmy a ústredná štátna správa nenašla odvahu riešiť tento problém. Autori stratégie vždy považovali obe mestá za jednu obec. Zákonodarný orgán, bohužiaľ, doteraz nenašiel odvahu vyriešiť tento ‚neústavný vzťah' a jeho pretrvávanie len komplikuje možnosť nájsť riešenie.*“

Ten istý autor uvádza: „*Po realizácii druhej fázy decentralizácie (2005) boli jej výsledky posúdené ako významný krok smerom vpred, ktorý sa odzrkadlil najmä v strojnásobení úrovne decentralizácie v porovnaní s pôvodným stavom z roku 1998. Uskutočnením týchto zmien sa významne prispelo k stabilite demokratického systému a k zníženiu možnosti návratu autokratického režimu. Politický vplyv miestnych samospráv sa zvýšil, čo možno preukázať na rôznych príkladoch, ale aj na úrovni popularity, a to najmä miestnych samospráv. Je však škoda, že vlády nenašli politickú vôľu pokračovať v procese decentralizácie v rokoch 2007 – 2020*.“

miestnej samospráve ([19]). Experti, s ktorými prebehli rozhovory, v prípade Slovenska nezaznamenali žiadnu reakciu zákonodarcu na tento fenomén globálnej transformácie vzťahu medzi ústrednou štátnou správou a miestnou samosprávou.

V rámci spoločného európskeho úsilia pri identifikácii a podpore spoločného výkladu zásady subsidiarity ([20]) by sa preto malo od slovenského zákonodarného orgánu požadovať, aby revidoval články 68 a 71 ústavy s cieľom zaviesť jasný mechanizmus rozdelenia právomocí, väčšiny pôsobností a úloh verejnej správy na obce tak, aby nebol dotknutý subsidiárny výkon verejnej správy na regionálnej alebo štátnej úrovni a aby bola zohľadnená schopnosť miestnych orgánov účinne a primerane reagovať na potreby občanov.

§

Ako už bolo uvedené, rovnaké nedostatky a zároveň aj rovnaké príležitosti na zmeny v súvislosti s jasným vymedzením sú prítomné aj na legislatívnej úrovni nižšej ako ústavnej.

V slovenskom zákone o obecnom zriadení (č. 369/1990) je v skutočnosti v § 4 len nepriamy odkaz na subsidiaritu, ktorý je formulovaný *a contrario* a v ktorom sa uvádza zabezpečenie úkonov vykonávaných štátom ako právne uznanej výnimky zo zásady samosprávy na obecnej úrovni. V tom istom § sa uvádza zoznam originálnych právomocí obecného orgánu, ktoré sú opísané ako základné pravidlo a obsahujú rozsiahle odkazy na podrobné pravidlá podľa osobitných nariadení, ktoré sú vo všeobecnosti stanovené v § 6 uvedeného zákona.

Hoci sa zdá, že je zbytočné zdôrazňovať zabezpečenie úkonov štátu v regulačnom systéme, ktorý zjavne už vychádza zo zásady zákonnosti, v § 1 ods. 2 druhej vety zákona by bolo vhodné uviesť aj konkrétny odkaz na zásadu subsidiarity a vymedziť ju ako obmedzenie výkonu samosprávy na obecnej úrovni. To by sa malo uskutočniť s využitím právneho vymedzenia pojmu subsidiarita v ústave ako nevyhnutnej podmienky na prenesenie právomocí zo štátu na miestne samosprávy.

Z uvedeného dôvodu by sa mohol § 4 ods. 1 upraviť tak, aby sa ním určilo, že štát môže prevziať výkon akejkoľvek pôsobnosti alebo právomoci miestnej samosprávy nie na základe neurčitého dôvodu legitimity, ale na základe posúdenia nedostatočnej vhodnosti a proporcionality výkonu obcou. To môže potenciálne viesť až k odobratiu výkonu danej pôsobnosti na miestnej úrovni ([21]).

Odsek 4 uvedeného § prináša rovnaké problémy aj s kompatibilitou vzhľadom na zásadu subsidiarity. V skutočnosti reštriktívne určuje pôsobnosti, ktoré sú prenesené štátom, a pôsobnosti miestnej samosprávy ponecháva čisto na zvyškovú kategorizáciu ([22]). Toto nastavenie spôsobuje, že základné pôsobnosti

---

[19] Touto témou sa obšírne zaoberá publikácia: B. BREZOVNIK, I. HOFFMANN, J.KOSTRUBIEC (editori), *Local Self-Government in Europe* (Miestna samospráva v Európe), Institute for Local Self-Government Maribor, www.lex-localis.press, február 2021. ISBN 978-961-7124-00-2

[20] [COM(2018) 490-491]

[21] Pozri napríklad článok 87 Ústavy Českej republiky, v ktorom sa ustanovuje právo podať sťažnosť na Ústavný súd proti zásahu a úkonom štátu v oblasti právomocí miestnych samospráv. Pozri aj článok 101 ods. 4, v ktorom sa implicitne uvádza zásada subsidiarity prostredníctvom jasného a povinného obmedzenia výkonu právomocí štátu voči miestnej samospráve. Toto ustanovenie ústavy, hoci je dostatočné na svoj zamýšľaný účel, sa napriek tomu považuje za slabé a nedostatočné na zaručenie úplného zavedenia zásady európskej subsidiarity do právneho systému Českej republiky. Pozri aj M. RADVAN a kol., *Local Government in Czech Republic* (Miestna samospráva v Českej republike), in *Local Self-Government in Europe* (Miestna samospráva v Európe), cit. s. 95

[22] Skúsenosti Talianska po ústavnej reforme č. 3/2001 sú dobrým príkladom významných zmien, ktoré sa dajú dosiahnuť prijatím kritéria na rozdeľovanie právomocí verejnej správy založeného na zásade subsidiarity. Subsidiarita umožňuje, aby namiesto prenesenia jednotlivých pôsobností správy zo štátu na miestne samosprávy (ktoré nemajú možnosť samoregulácie) bola väčšina pôsobností správy uznaná za pôvodné a základné pôsobnosti miestnej samosprávy, pričom sa zúži rozsah pôsobností vykonávaných štátom (alebo v mene štátu) na také, ktoré sú nad rámec skutočných realizačných schopností obcí. V skutočnosti ide o obrátenie mechanizmu rozdeľovania právomocí, ktorý miestnej samospráve poskytuje väčšiu slobodu pri rozhodovaní.

miestnej samosprávy sú veľmi premenlivé a flexibilné namiesto toho, aby boli stále a odolné voči jednostranným zásahom štátu.

V súvislosti s týmto aspektom analýzy treba spomenúť aj odsek 3 a 4 v § 4. Tieto obsahujú „minimálny katalóg“ základných pôsobností miestnej samosprávy ([23]), ktorý sa však javí ako nedostatočný a neúplný, keďže jeho presné vymedzenie závisí od kontextového pôsobenia troch prameňov práva: uvedeného všeobecného zákona, jedného alebo viacerých osobitných právnych predpisov a obecných nariadení.

Takýto rámec otvára priestor na možné odchýlky v štruktúre pôsobností verejnej správy v danej oblasti, čo vo veľkej miere ukazujú osobitné právne predpisy pre Bratislavu a Košice vo vzťahu k ich príslušným štatútom a nariadeniam.

Preto by bolo vhodné posilniť zoznam základných pôsobností a zjednodušiť systém prameňov práva, pričom by sa namiesto štatútov a autonómnych nariadení jednotlivých obcí uprednostnil právny nástroj, ktorý má väčšiu silu a odolnosť.

S cieľom uskutočniť celkovú revíziu § 4 zákona č. 369/1990 by jeho nasledujúci § 5 zostal nezmenený a jeho účelom by nebola úprava vyjadrenia zásady miestnej autonómie, ale úprava fungovania rôznych zásad decentralizácie verejnej správy a pôsobností štátu.

§ 6 uvedeného zákona upravuje výkon regulačnej právomoci obcí. Vzhľadom k zúženému rozsahu zákona pôsobí táto regulácia príliš rozsiahlo a neprimerane. Najmä v mestách s vnútornou organizáciou založenou na mestských častiach toto pravidlo v skutočnosti umožňuje ďalšiu decentralizáciu pôsobností obce, ako už je dosť neurčito uvedené v jeho vecnom obsahu. To by sa malo revidovať, čím by sa umožnil výkon regulačnej právomoci len v prípade podrobne určeného okruhu pôsobností správy bez toho, aby sa definovalo aj ich pridelenie jednej alebo druhej úrovni verejnej správy, najmä v prípade orgánov verejnej moci na úrovni miest. V danom článku by mal byť uvedený aj odkaz na európsku subsidiaritu, ktorá by mala byť parametrom na posúdenie legitímnosti úpravy, spolu s ďalšími už uvedenými parametrami: ústavou, ústavnými zákonmi a ratifikovanými medzinárodnými zmluvami.

Na Slovensku prebiehajú voľby poslancov zastupiteľstiev a starostov samostatne a jedna osoba môže kandidovať paralelne aj na pozíciu poslanca, aj na pozíciu starostu. V prípade zvolenia sa však takýto úspešný kandidát musí rozhodnúť, či bude súčasťou rozhodovacieho procesu alebo bude zastupovať výkonnú moc, pretože v tomto prípade sa uplatňuje princíp nezlučiteľnosti volených funkcií. V prípade miest Bratislavy a Košíc je však situácia komplikovanejšia. Ustanovenia § 11 zákona totiž neupravujú možnú koexistenciu výkonu viacerých volených mandátov jednou osobou v prípade dvojúrovňovej samosprávy týchto miest. V praxi to vedie k bežnému paralelnému výkonu funkcie poslanca miestneho zastupiteľstva alebo starostu mestskej časti a funkcie člena mestského zastupiteľstva. Podľa získaných vyjadrení expertov môže tento nedostatok viesť k spomaleniu – či dokonca *vetovaniu* – rozhodnutí, ktoré mestské zastupiteľstvo môže prijímať v rámci rozsahu svojej vlastnej pôsobnosti. Vecnou náplňou funkcie starostu je zastupovanie mestskej časti a jeho právomoci sú v zásade výkonné. Na druhej strane vecnou náplňou funkcie poslanca mestského zastupiteľstva je zodpovednosť za politické smerovanie, riadenie a účasť na rozhodovacom procese.

Tento problém je v skutočnosti veľmi bežný vo viacerých európskych krajinách a jeho riešenie je zložité, keďže pasívne volebné právo je nepochybne základnou ústavnou hodnotou, ktorá si zaslúži ochranu. Na druhej strane samoregulácia, ktorú v niektorých prípadoch uskutočňujú samotné politické strany (ktorou sa môže obmedziť právo na prístup k určitým funkciám v inštitúciách), sa javí ako veľmi nedostatočná.

Vzhľadom na získané informácie a možné praktické komplikácie sa v súvislosti s touto časťou analýzy navrhuje, aby slovenský zákonodarca zaviedol prísnejšie obmedzenia, pokiaľ ide o možnosť uchádzať sa o funkciu poslanca zastupiteľstva na dvoch úrovniach samosprávy, konkrétne na úrovni mestskej časti a na úrovni mesta. Podobne by sa mala určiť nezlučiteľnosť funkcií starostu mestskej časti a poslanca mestského zastupiteľstva.

[23] Pozri aj D. KLIMOVSKÝ a J. NEMEC, cit. s. 363.

4. Úvahy týkajúce sa osobitného regulačného rámca pre hlavné mesto Bratislava: systém prameňov práva, prelínanie pôsobností, vertikálna a horizontálna spolupráca, vzťah s mestskými časťami, susednými obcami a vyšším územným celkom.

Chýbajúca kodifikácia zásady subsidiarity má vplyv najmä na postavenie a potenciál Bratislavy a Košíc, ktoré sú mestami metropolitného významu ([24]) a pre ktoré by bolo prínosné posilniť ich pôsobnosti správy v porovnaní s ostatnými slovenskými obcami, ktoré nemajú dvojitú úroveň riadenia samosprávy mesta/mestských častí ([25]).

Ďalšie príčiny nedostatkov vyplývajú zo spôsobu regulácie používaného slovenským zákonodarným orgánom v právnych predpisoch zameraných na tieto dve mestá. Ani v jednom z predpisov sa neuvádza jasné určenie pôsobností mesta vo vzťahu k mestským častiam a vyskytuje sa tu časté prekrývanie a využívanie prenosu na štatutárny prameň a osobitné nariadenia, čím sa komplikuje presné určenie úloh mesta v oblasti verejnej správy ako celku.

Podľa oslovených expertov je však hlavný nedostatok spôsobený osobitným právnym usporiadaním týchto dvoch miest a koexistenciou dvoch vrstiev mestskej samosprávy. Spôsobuje to značné problémy pri výklade a uplatňovaní pravidiel.

Po prvé, § 1a ods. 2 zákona č. 377/1990 sa zakotvuje autonómia mestských častí vo vzťahu k mestu a priznáva sa im pôsobnosť samosprávy navyše k pôsobnosti prenesenej zákonom a štatútom Bratislavy.

Nastavenie mestských častí ako „obcí v rámci obce“ preto vedie k dvojitej spoločnej legitimite, ktorá existuje paralelne na tom istom území, a k duplikácii pôsobností medzi mestskou časťou a mestom, čo je zdrojom mnohých problémov.

Podľa právnych predpisov sú všetky mestské časti obcami ([26]). Nedostatočný ústavný základ tohto ustanovenia sa bežne akceptuje, hoci sú s tým permanentne spojené náklady a problémy. Poskytovanie služieb miestnej samosprávy na úrovni mestských častí má tradíciu a zástupcovia mestských častí sa nechcú vzdať svojich kompetencií, rozpočtov či svojho politického vplyvu. Preto sa zdá, že zachovanie tradície je dôležitejšie ako racionálna a primeraná štruktúra úrovní samosprávy.

---

[24] Politické poradenstvo týkajúce sa zlepšenia štruktúry a pôsobností miestnych samospráv na Slovensku, Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť Rady Európy, CEGG/PAD/2021/01, cit. strana 14.

[25] „Z hľadiska viacúrovňového riadenia pozostáva slovenský politický systém a systém verejnej správy z troch úrovní: i) vnútroštátna úroveň, ktorú tvorí ústredná štátna správa a parlament, ii) regionálna úroveň, ktorá je zložená z ôsmich samosprávnych krajov (vyšších územných celkov), ktoré zastupujú ich vlastné priamo volené zastupiteľstvá a župani ako samostatní výkonní predsedovia, a iii) miestna úroveň, ktorú tvorí takmer 2 900 obcí zastúpených ich vlastnými volenými starostami a obecnými zastupiteľstvami. Dve najväčšie obce – hlavné mesto Bratislava a mesto Košice považované za centrum východného Slovenska – majú aj štvrtú úroveň, ktorú tvoria jednotky na nižšej ako mestskej úrovni nazývané mestské časti (z ktorých každá má svoje vlastné samosprávne postavenie a tiež ju zastupuje priamo volený starosta a miestne zastupiteľstvo). Ďalšia osobitná úroveň pozostáva zo 72 okresných úradov, ktoré predstavujú dekoncentrované jednotky štátnej správy a sú priamo podriadené ústrednej štátnej správe.“ J. NEMEC, B. M. MERIČKOVÁ, M. MURRAY SVIDROŇOVÁ, D. KLIMOVSKÝ, *Co-Creation as a Social Innovation in Delivery of Public Services at Local Government Level: The Slovak Experience* (Spolutvorba ako sociálna inovácia pri poskytovaní verejných služieb na úrovni miestnej samosprávy: Skúsenosti Slovenska) in E. SCHOBURGH - R. RYAN, *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*, kapitola 13, cit., strana 285.

[26] V článku 64 (druhá veta) Ústavy Slovenskej republiky sa uvádza, že „územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok“. Nie je v nej žiadne ustanovenie v tom zmysle, že miestna samospráva sa vykonáva na úrovni mestskej časti. Dve výnimky, ktorými sú Bratislava a Košice, nie sú ustanovené v Ústave, ale v právnych predpisoch.

Ak sa táto zásada ([27]) uplatní na konkrétne pôsobnosti, porovnanie zákonného právneho predpisu a štatútu Bratislavy poukazuje na podstatný vplyv mestských častí vo vzťahu k mestu a aj vo vzťahu k vyššiemu územnému celku. Výsledkom je značná rozdrobenosť politického rozhodovacieho procesu, ktorý je závislý od dohody viacerých inštitucionálnych aktérov existujúcich spolu na jednom území, napríklad pri niektorých rozhodujúcich oblastiach pôsobnosti, ako sú sociálne veci alebo údržba ciest. Ten istý problém nastáva aj pri uplatňovaní tretieho odseku § 1a, pokiaľ ide o dvojitý trvalý pobyt občanov. A zdrojom problémov je aj § 2 uvedeného zákona v súvislosti s uplatňovaním decentralizovanej pôsobnosti, keďže sa ním upravuje vlastníctvo hmotného majetku, o ktorý sa delia mesto a mestské časti.

§

V § 6a uvedeného zákona sú určené úlohy mesta a obsahuje odkazy na riadne pôsobnosti a úlohy hlavného mesta ([28]), ale v nasledujúcich § 7a a 7b sú mestské časti rovnako oprávnené vykonávať pôsobnosti správy, ktoré sa týkajú tých istých oblastí. Príklad je uvedený v nasledujúcej tabuľke:

Oblasť	Pôsobnosti mesta	Pôsobnosti mestskej časti
Sociálny a hospodársky rozvoj	a) zabezpečovať hospodársky, kultúrny a sociálny rozvoj Bratislavy, najmä tvorbu a schvaľovanie plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja a celomestských koncepcií a rozvojových programov;	a) zabezpečovať hospodársky a sociálny rozvoj mestskej časti v nadväznosti na celomestský rozvoj;
Územné plánovanie	b) zabezpečovať obstarávanie územnoplánovacích podkladov a obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie Bratislavy;	b) zabezpečovať územnoplánovacie funkcie, urbanistický rozvoj mestských častí a reguláciu funkcií v území v nadväznosti na celomestské územnoplánovacie regulatívy;
Životné prostredie	f) zabezpečovať zber, odvoz a likvidáciu komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu a organizovať triedenie odpadu z domácností a z prevádzkarní; m) spravovať poplatky za zber a odvoz komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu;	c) dbať o ochranu a tvorbu životného prostredia v mestskej časti;
Údržba ciest	d) zabezpečovať údržbu, zjazdnosť a schodnosť miestnych komunikácií 1. a 2. triedy a verejných priestranstiev nezverených do správy mestskej časti;	d) zabezpečovať údržbu, zjazdnosť a schodnosť miestnych komunikácií 3. a 4. triedy a verejných priestranstiev;

[27] Zdá sa, že „dilema“ právnej subjektivity na miestnej úrovni v krajinách, ktoré patrili do Organizácie Varšavskej zmluvy, pramení zo starej praxe Sovietskeho zväzu udeľovať právnu subjektivitu každej miestnej inštitúcii. Pre viac informácií o tejto tradičnej praktike pozri Radu Európy, Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť, *Legal Personality at Local Level - 11 Country Cases Summary* (Právna subjektivita na miestnej úrovni – Zhrnutie prípadov 11 krajín), CEGG/PAD(2021)13.

[28] Pozri odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy č. 452 (2021), 2021, *The status of capital cities* (Postavenie hlavných miest), CG-FORUM(2021)01-04final, z 12. februára 2021, ktorým sa aktualizuje odporúčanie Kongresu 219 (2007) k rovnakej téme.

Kultúra	k) dbať o ochranu kultúrnych pamiatok, pamätníkov a iných pamätihodností Bratislavy;	d) dbať o ochranu pamätihodností miestneho významu, ktoré majú historický, kultúrny alebo spoločenský význam pre mestskú časť;
Šport	n) utvárať podmienky na rozvoj športu a plniť úlohy v oblasti telesnej kultúry;	h) utvárať podmienky na športovanie detí, na rozvoj športu pre všetkých a plniť úlohy v oblasti telesnej kultúry;
Vzdelávanie	o) byť zakladateľom základných umeleckých škôl a centier voľného času.	g) byť zriaďovateľom základných škôl a školských zariadení a plniť funkciu školského úradu.

V tejto súvislosti treba poznamenať, že na ochranu autonómie hlavných miest je nevyhnutné zaviesť špeciálne právne záruky a asymetrické právomoci vzhľadom na ich mimoriadnu politickú úlohu vo vzťahu k ústrednej štátnej správe. V prípade Bratislavy sa tento druh záruky musí dosiahnuť aj v súvislosti s jej mestskými časťami, ktoré v skutočnosti majú veľký vplyv môžu zasahovať do politických rozhodnutí hlavného mesta.

Konkrétnym odporúčaním v tejto oblasti by preto bolo „rozdeliť zodpovednosti medzi hlavné mesto, mestské časti a vyššiu úroveň verejnej správy v súlade so zásadou subsidiarity, ktorá je zakotvená v článku 4.3 Charty“ ([29]).

V § 7b uvedeného zákona sa preto zavádza štatút Bratislavy, ktorý je veľmi všeobecný vo vzťahu k regulácii administratívnych funkcií prenesených zo štátu, ako aj k vymedzeniu inštitucionálnych vzťahov medzi mestom a mestskými časťami. V tejto súvislosti vyvoláva odkaz na štatút mimoriadne obavy, pokiaľ ide o odsek 2 písm. b) a c) uvedeného §, ktoré odkazujú na určenie vzťahov a oblastí samosprávy mesta v súvislosti so vzťahmi a oblasťami samosprávy mestských častí. Tieto oblasti pôsobnosti by mal upravovať priamo právny predpis, nie štatút, aby sa posilnila inštitucionálna úloha mesta a aby jeho profil nepodliehal interným politickým dohodám na týchto dvoch úrovniach.

V §ku 7c sa stanovuje zásada spolupráce medzi mestom a mestskými časťami v oblasti odstraňovania vozidiel, pričom zjavne nezahŕňa všetky oblasti pôsobnosti s potrebou spolupráce. Okrem toho zmluvný základ spolupráce znamená nerovnomerné rozdelenie úloh medzi týmito dvoma inštitúciami, ako už bolo uvedené.

§

Tieto úvahy sú relevantné aj pri skúmaní štatútu Bratislavy, ktorý nahrádza právny predpis pri vymedzení inštitucionálnych vzťahov medzi hlavným mestom a jeho mestskými časťami.

Okrem všeobecných pravidiel, ktoré sú uvedené v prvých dvoch častiach štatútu, treba spomenúť aj článok 28, ktorý replikuje zoznam základných úloh mesta, vo vzťahu k článku 29, ktorý obsahuje zoznam úloh mestských častí.

Právomoci mesta v oblasti sociálnych služieb sú uvedené aj v článku 31 a týkajú sa najmä plánovania, informácií a štatistík, spolupráce so štátom a inými obcami, vykonávania rozhodnutí prijatých súdom, riadenia služieb v nízkoprahových denných centrách alebo poskytovania dávok a finančných príspevkov. Táto pluralita veľmi rôznorodých úloh správy spôsobuje, že úloha mesta v oblasti sociálnych vecí nie je úplne zrozumiteľná a jasná.

Zdá sa, že v článku 32 sú pôsobnosti mestských častí v oblasti sociálnych vecí opísané priamejšie a dôslednejšie, pričom činnosti a postupy správy sú opísané s potrebnou homogénnosťou. Napriek tomu

[29] Cit. odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy č. 452 (2021) o postavení hlavných miest. Pozri aj odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy č. 219 (2007), cit., ods. 10.

opis činností mestských častí obsahuje viacero úloh prelínajúcich sa s úlohami mesta a celkovo neprispieva k potrebnej zrozumiteľnosti pri výklade pravidiel.

Tento neriešiteľný rozpor platí obzvlášť v prípade činností súvisiacich s poskytovaním informácií občanom, so vznášaním podnetov na konkrétne formy ochrany, ako aj v prípade inštitucionálnych vzťahov s justičnou právomocou, ktorá, ako sa zdá, absolútne nevhodne spočíva na okresnej úrovni, a nie na úrovni mesta.

§

Problém chýbajúceho právneho systému na podporu spolupráce, ktorý je veľmi viditeľný v zákone o Bratislave, sa rovnako vzťahuje aj na miestne orgány na Slovensku vo všeobecnosti a je dôsledkom nedokončeného procesu decentralizácie, ako sa uvádza v úvodnej časti tohto dokumentu.

Tento všeobecný problém tak viedol k vytvoreniu zásadne „zablokovaného“ inštitucionálneho systému ([30]), v rámci ktorého je zložité presúvať administratívne kompetencie medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy prostredníctvom zákona, a neexistujú tu žiadne právne zaručené nástroje na prípadnú dohodu. Ide o všeobecný nedostatok, ktorý v skutočnosti môže významne spomaliť procesy riadenia a inovácií na inštitucionálnej úrovni.

Napriek tomu treba uviesť, že Slovensko má zavedený medzirezortný konzultačný systém (tzv. medzirezortné pripomienkové konanie), ktorého sa zúčastňujú zástupcovia miestnej a územnej samosprávy, s ktorými sa musí štát poradiť. Tento proces je transparentný a uskutočňuje sa online. Má veľmi konkrétne a jasné pravidlá a je to niečo, čo aj v kontexte EÚ stojí za zmienku.

Zdá sa, že s výnimkou tohto konzultačného procesu tu chýba systém *zosúladenia* (nielen *konzultácie*) zameraný na uzatváranie vnútroštátnych zmlúv na výkonnej úrovni s doplnkovou účinnosťou, či už z hľadiska tzv. „horizontálnych“ vzťahov – medzi obcami – alebo z hľadiska tzv. „vertikálnych“ vzťahov medzi štátnou správou a regionálnou a miestnou samosprávou ([31]).

Vo všeobecnom zákone o obecnom zriadení sa v súvislosti s prvým z uvedených aspektov ustanovuje (v § 20) prirodzený a dobrovoľný systém spolupráce medzi obcami, pričom v súvislosti s druhým aspektom sa upravuje (v § 5) len substitučná úloha štátu v prípade, že obce neplnia funkcie, ktoré boli na ne prenesené.

Ak to platí o všetkých miestnych samosprávach na Slovensku, ešte viac to platí o hlavnom meste Bratislava, ktoré má všeobecný regulačný rámec spolupráce, ako sa ustanovuje v § 4 osobitného právneho predpisu, len pre svoje horizontálne vzťahy ([32]).

V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa tzv. „duálneho“ alebo „zmiešaného“ modelu verejnej správy, ktorý platí na Slovensku, pôvodné pôsobnosti vykonáva miestna samospráva a jej orgány nie je možné nútiť, aby v daných oblastiach pôsobnosti rozvíjali vertikálnu spoluprácu so štátom. Moderný model vertikálnej spolupráce nemožno chápať len ako nástroj obrany orgánov miestnej správy. Musí sa skôr vnímať ako expanzívny typ nástroja, ktorého podstatou je integrácia a vyjasnenie konkrétneho fungovania pôsobností správy v špecifickej situácii, akú má Bratislava.

---

[30] Ako už bolo uvedené, „súčasný slovenský systém územného rozdelenia pozostáva z troch úrovní verejnej správy, konkrétne ústrednej verejnej správy, vyšších územných celkov a miestnej samosprávy. Vyššie územné celky a miestna samospráva majú vzájomné vzťahy s ústrednou verejnou správou, nemajú však žiadne vzťahy medzi sebou. Medzi vyššími územnými celkami a miestnou samosprávou neexistuje žiaden inštitucionálny, operatívny ani finančný vzťah. Spolupráca a komunikácia medzi týmito dvoma úrovňami verejnej správy nie je dostatočná.“ *Regional democracy in the Slovak Republic* (Regionálna demokracia na Slovensku), dôvodová správa, 2005 https://rm.coe.int/regional-democracy-in-the-slovak-republic/168071a6a0.

[31] Kongres miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy – CG-FORUM(2021)01-04, cit., ods. 35.

[32] Treba pripomenúť, že článok 4 ods. 6 Charty uvádza, že „všetky záležitosti, ktoré sa priamo týkajú miestnych orgánov, sa s nimi v procese plánovania a rozhodovania včas a primerane prerokujú, pokiaľ je to možné.“ V súvislosti s témou významu vertikálnej spolupráce najmä v metropolitných oblastiach (bilaterálna spolupráca medzi štátom a hlavným mestom) pozri viac v CG-FORUM(2021)01-04, cit., ods. 37 – 38.

Na druhej strane treba poznamenať, že stabilný systém spolupráce existuje (na legislatívnej úrovni) výlučne pri vzťahoch medzi mestom Bratislava a jeho mestskými časťami. Ide o vzťah, ktorý možno z koncepčného hľadiska definovať ako vertikálny, keďže funguje medzi orgánmi s odlišnými územnými právomocami, ako aj horizontálny, keďže platí pre komplementárne a prekrývajúce sa pôsobnosti (alebo ich časti) vykonávané orgánmi, ktorým zákon priznáva aj postavenie obce.

Na základe týchto zistení sa odporúča úpravou osobitného právneho predpisu o Bratislave zaviesť stabilný a štruktúrovaný systém povinnej spolupráce, a to predovšetkým na vertikálnej úrovni.

To sa dá dosiahnuť zriadením tzv. stálej konferencie medzi štátom a mestom Bratislava (s možnosťou rozšírenia aj na metropolitné mesto Košice) oprávnenej uzatvárať záväzné dohody o riadení a financovaní administratívnych funkcií.

Problematiku horizontálnej spolupráce v prípade Bratislavy treba preskúmať v dvoch smeroch: dovnútra – vo vzťahu medzi mestom a jeho mestskými časťami, a navonok – vo vzťahu medzi mestom a susednými obcami.

Nedostatky v oboch smeroch sú zaznamenané v legislatívnom rámci pre hlavné mesto a naznačujú, že je potrebný rozhodujúci zásah slovenského zákonodarcu, pokiaľ ide o dodržiavanie európskych noriem metropolitnej správy, ako sa uvádza v oficiálnych dokumentoch Európskej komisie a Európskej rady.

Orgánom mesta chýbajú účinné právomoci na rozdiel od mestských častí, čo významne ovplyvňuje potenciál Bratislavy prilákať verejné investície a zrýchliť procesy rozhodovania v metropolitnej oblasti.

§

Pri pohľade na spoluprácu smerom dovnútra je známe, že metropolitná správa si vyžaduje zapojenie a účasť všetkých úrovní miestnej samosprávy. Ako a s akými nástrojmi je toto zapojenie garantované v slovenskom systéme inštitucionálnych vzťahov?

Pokiaľ ide o regulačný rámec Bratislavy, v článku 8 štatútu sa uvádza, že pred tým, ako mestské zastupiteľstvo prijme akékoľvek uznesenie, ktoré sa dotýka miestnych záujmov, vyjadrí sa k tomu miestne zastupiteľstvo. Hoci toto pravidlo čiastočne zmierňuje udelenie tichého súhlasu po uplynutí 30 dní, pôsobí ako veľmi ťažkopádne a schopné spomaliť rozhodovací proces mesta viac než je potrebné – aj vzhľadom na skutočnosť, že v mestskom zastupiteľstve je primerane zaručené zastúpenie mestských častí.

Podobne treba poukázať aj na ustanovenia článku 19 štatútu, podľa ktorých sa vyžaduje súhlas trojpätinovej väčšiny hlasov prítomných poslancov na prijatie uznesenia mestského zastupiteľstva v prípade, že miestne zastupiteľstvo hlasuje proti nemu.

Nakoniec treba spomenúť mestskú radu ([33]), ktorá má podľa vyjadrení oslovených expertov v súčasnosti len konzultačnú funkciu, a preto je skôr miestom na vyjadrenie politickej moci než inštitúciou spoločného rozhodovania.

Tento orgán však predstavuje skutočný zárodok spôsobu horizontálnej spolupráce medzi mestom a jeho mestskými časťami, pričom jeho právomoci by sa mohli posilniť a mohol by sa rozšíriť aj o starostov obcí v okolí Bratislavy, aby mal skutočne metropolitný rozmer.

V tomto zmysle by v zákone o Bratislave (nie v štatúte) mali byť opísané úlohy tohto orgánu, jeho účinné právomoci na dosiahnutie záväzných dohôd a spôsob, akým by pracoval na demokratickom základe.

Ak by toto riešenie bolo prijaté, bolo by najmä v súlade s dôvodmi uvádzanými Kongresom miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy v roku 2016 ([34]) a bolo by zamerané na vytvorenie vhodných štruktúr riadenia metropolitných oblastí v osobitnej forme „medziobecných“ úradov/orgánov schopných

[33] Tento orgán je ustanovený v článku 13 zákona č. 377/1990.

[34] Kongres miestnych a regionálnych samospráv pri Rade Európy, 2016: *Good governance in metropolitan areas* (Dobrá správa vecí verejných v metropolitných oblastiach). Výbor pre verejnú správu, CG31(2016)17, 21. októbra 2016. Pozri aj Európsku chartu miestnej samosprávy, články 6 a 10.

riadiť horizontálnu spoluprácu a reguláciu, a to najmä v oblasti hospodárskeho rozvoja, územného plánovania, dopravy a riadenia integrovaného vodohospodárskeho cyklu a odpadového hospodárstva.

V týchto kontextoch môžu byť zodpovednosti a náklady na účasť jednotlivých obcí zdieľané prostredníctvom inštitucionálnych dohôd, do ktorých môžu byť zapojené aj ďalšie externé subjekty spolupráce, ako sú regionálne orgány alebo ministerstvá v oblastiach spadajúcich do ich príslušnej pôsobnosti.

§

Pokiaľ ide o spoluprácu navonok, dôsledky nerovnováhy právomocí v prospech mestských častí sú zjavné aj vo vzťahu s obcami v okolí Bratislavy.

Experti jasne poukázali na to, že obmedzený vplyv hlavného mesta na obce v danom okrese je veľmi problematický. Dôvodom sú časté rozdiely politického smerovania pri riadení niektorých pôsobností správy, ktoré sa navzájom dopĺňajú, ako sú územné plánovanie a doprava alebo plánovanie veľkosti škôl. Nejasné informácie pre občanov a nedostatočné zviditeľnenie jednotlivých orgánov zodpovedných za správu materiálneho dedičstva mesta (a verejných priestranstiev) navyše ešte viac komplikujú a oslabujú úlohu mesta ([35]).

Konkrétne riadiace problémy boli zaznamenané aj v oblasti služieb technickej údržby, ktoré sú v niektorých prípadoch riadené samostatne mestskými časťami, alebo napríklad v oblasti zodpovednosti za stavebné povolenia, čo je vždy politicky citlivá oblasť.

Všetky uvedené aspekty predstavujú konkrétne a každodenné problémy hlavného mesta a naznačujú, že je potrebné zásadne prehodnotiť právnu štruktúru mestských častí v nadväznosti na obnovený politický impulz smerom k posilneniu právomocí mesta ako celku.

Bez ohľadu na možný výsledok takejto revízie je v každom prípade nevyhnutné, aby politické smerovanie a súvisiace výkonné právomoci prešli z mestských častí na mesto podľa modelu mestského regiónu (*City-Region*), ktorý je už v strednej Európe odskúšaný.

Pokiaľ ide o usporiadanie Bratislavy, odporúča sa zvoliť model „región hlavného mesta“, v rámci ktorého je možné posilniť právomoc mesta v oblasti regionálnej spolupráce a najmä vo vzťahu k jeho vlastným mestským častiam.

V tomto zmysle (a s perspektívou možnej ústavnej reformy) by sa mali mestu Bratislava poskytnúť aj právomoci príslušného okresu prostredníctvom zlúčenia týchto dvoch inštitúcií. Tento proces reformy nemusí nevyhnutne zahŕňať samosprávy patriace do súčasného regiónu, ktoré by sa – v rámci svoje politickej a inštitucionálnej autonómie – mohli rozhodnúť, či sa pripoja k mestskému regiónu Bratislavy alebo k susednému regiónu.

Hoci táto možnosť je politicky veľmi citlivá, nemusí byť riskantná, keďže zodpovedá skutočnej potrebe zvýšiť efektívnosť verejných funkcií hlavného mesta Slovenska. Musí sa však popasovať s chýbajúcou legislatívou pre takýto druh štruktúry miestnej samosprávy, keďže v Ústave Slovenskej republiky sa uvádza, že územná samospráva sa môže vykonávať len na úrovni obce a vyššieho územného celku. To znamená, že najprv by mal parlament prijať reformu, ktorá umožní metropolitnú štruktúru správy. Bolo by racionálne, aby sa na tom zúčastnili obe úrovne samosprávy (tri úrovne v prípade Bratislavy a Košíc) a vzdali sa určitých výlučných právomocí/oblastí pôsobnosti a spojili sa v záujme poskytovania lepších služieb.

Skúsenosti Slovenska v oblasti komunálnej spolupráce ukazujú nedostatočnú ochotu spolupracovať, hoci by to bolo rozumné a obyvateľom by to pomohlo. Jednou z možností, ako dosiahnuť tento cieľ, je stanoviť

[35] Rovnako ako v talianskom modeli, ktorý je ustanovený občianskym zákonníkom, „právna subjektivita priznáva presné postavenie, t. j. vlastníctvo práv a ochranu zaručenú právnym systémom. Základnými prvkami obce (*comune*) sú: i) obyvateľstvo (všetci ľudia, ktorí majú trvalý pobyt na území obce); ii) územie (priestor, v rámci ktorého obec vykonáva svoje právomoci a zároveň je predmetom zákona); iii) aktíva (všetky ekonomické činnosti *comune*, t. j. tovar a práva s nim spojené).“ Viac pozri v CEGG/PAD(2021)13, *Legal Personality at Local Level - 11 Country Cases Summary* (Právna subjektivita na miestnej úrovni – Zhrnutie prípadov 11 krajín), cit.

ho v právnom predpise s minimálnym rozsahom povinných pôsobností zabezpečovaných metropolitnou štruktúrou. Prvé zoskupenie takýchto pôsobností by malo byť napr. v oblasti dopravy, plánovania, územného rozvoja, cestovného ruchu a bezpečnosti. Ďalšou dôležitou súčasťou tohto legislatívneho riešenia musí byť príslušný mechanizmus tvorby takejto štruktúry, či už prostredníctvom samostatných volieb, alebo v rámci komunálnych/regionálnych volieb, ako je tomu teraz. Je potrebné zaistiť legitimitu takejto štruktúry. Využitie volieb do orgánov miestnej/územnej samosprávy sa zdá byť jednoduchšie a lacnejšie riešenie, ktoré nie je veľmi komplikované a funguje.

V neposlednom rade sa musí právnymi predpismi vyriešiť otázka financovania takéhoto metropolitného modelu. Keďže tento model by nemal byť drahší ako súčasný model, musí existovať systém zdieľania nákladov/výnosov medzi zúčastnenými stranami, ktorým sa zaistí fungujúci systém poskytovania verejných služieb v stanovených oblastiach. Na tento druh fungovania verejnej správy by neboli k dispozícii žiadne dodatočné zdroje, preto by bolo potrebné upraviť/doplniť aj systém rozpočtových pravidiel.

Záverom tejto časti analýzy je, že vhodným odporúčaním pre systém verejnej správy na Slovensku sa zdá byť model funkčného mestského regiónu alebo „metropolitnej správy“, ktorý je vhodný pre Bratislavu aj Košice. Obnovením mechanizmov spolupráce v horizontálnom či vertikálnom smere sa môže zmenšiť rozdrobenosť a prekrývanie pôsobností, ktorými sa zaoberá táto časť dokumentu.

Čo sa týka mestských častí, nejde (nevyhnutne) o ich „potlačenie“, keďže môžu dostať určité pôsobnosti spojené s ich vlastnou identitou. Hlavnou otázkou je, ako zasiahnuť do riadiacich a regulačných právomocí a určiť v meste vhodný subjekt na ich vykonávanie.

5. Úvahy o konkrétnom regulačnom rámci pre metropolitné mesto Košice: vzťah s mestskými časťami a diferencovaná decentralizácia. Náročná úloha mestskej rady

Analýza administratívnej situácie mesta Košice je v mnohých aspektoch porovnateľná so situáciou prezentovanou v časti venovanej Bratislave, hoci tu sú určité rozdiely.

Košice sú druhým najväčším mestom v Slovenskej republike s vyše 238 000 obyvateľmi a nachádzajú sa v blízkosti štátnych hraníc s Poľskom, Maďarskom a Ukrajinou. Z informácií zhromaždených projektovými expertmi a zástupcami mesta vyplýva, že mesto v posledných desaťročiach prešlo významným rozširovaním prostredníctvom pripojenia viacerých obcí, ale zároveň sa vysporiadalo s veľmi diferencovanou štruktúrou decentralizácie z hľadiska počtu obyvateľov jeho súčasných 22 mestských častí ([36]).

S geografickou polohou Košíc navyše súvisí, že veľký počet ľudí dochádza za prácou, čo následne predstavuje záťaž v oblasti verejných služieb, ktoré je mesto povinné poskytovať aj rezidentom susedných obcí. V súvislosti s tým sa objavili kritické problémy v oblasti zdravotnej starostlivosti, sociálnych vecí a kultúry, ako aj vzdelávania. Skutočnosť, že veľký počet ľudí dochádza za prácou, je samozrejme spojená so značnými nerovnosťami pri prideľovaní finančných zdrojov.

Zdá sa preto, že kľúčovým a určujúcim faktorom hypotéz o reforme, ktorými sa tento dokument zaoberá, je urbanistický rozvoj mesta ([37]). Veľká „závislosť od minulého smerovania“, všetky historické nevýhody a rozdelenie právomocí či požiadavky rôznych volebných obvodov mesta, či už s veľkým alebo malým počtom obyvateľov, sa často stretávajú so základným problémom, a to či uprednostniť rozvoj v prospech celého mesta alebo v prospech jedného volebného obvodu.

Hoci diskusia na túto tému je politicky veľmi citlivá, treba zdôrazniť, že pri rovnakej veľkosti územia a hustote obyvateľstva poskytuje špecifické usporiadanie správy Košíc a rozdelenie na mestské časti silné politické zastúpenie veľmi malým komunitám občanov napriek tomu, že existujú oveľa významnejšie územné oblasti, ktoré nemajú túto formu vnútornej decentralizácie ([38]).

Dokonca aj pri porovnaní dvoch administratívne homogénnych oblastí (Bratislava a Košice) treba poznamenať, že rovnakú reprezentatívnosť majú mestské časti so 700 obyvateľmi (v Košiciach) ako mestské časti so 120 000 obyvateľmi, ako je tomu v Petržalke (v Bratislave). V oboch prípadoch ide o mestské časti ([39]), ale ak sa pozrieme na údržbu ciest, chodníkov, zelených plôch a na podobné záležitosti v pôsobnosti mesta, a potom na činnosti spadajúce do pôsobnosti mestských častí, môžeme už vidieť určité disproporcie.

Vzťah medzi mestom a inými samosprávami je totiž zjavný, a to tak veľmi, že mesto Košice má dosah ďaleko za svojimi hranicami. Na druhej strane to nie je niečo, s čím by sa nestretávali aj iné slovenské

[36] K tejto téme pozri S. CSACHOVÁ, *Inner boundary reform in Košice – the most fragmented city in Slovakia* (Reforma vnútorných hraníc v Košiciach – najroztrieštenejšom meste na Slovensku), 2016, ISSN 1820-7138.

[37] A. GÓRKA, D. KUŠNÍROVÁ, Socialistická industrializácia ako faktor urbánneho rozvoja a neľahké dedičstvo v Košiciach, Slovensko, 2021. https://doi.org/10.31577/archandurb.2021.55.1-2.3.

[38] Experti zdôraznili, že pri prípadných reformách správy vecí verejných v Košiciach možno ako referenčný model použiť mestskú aglomeráciu Prešova, hoci je menšia ako aglomerácia Košíc. Prešov sa riadi len zákonom o obecnom zriadení a má tzv. výbory v mestských častiach, ktoré združujú aktívnych obyvateľov a poslancov miestneho zastupiteľstva daného obvodu, ktorí môžu predkladať mestu návrhy, čo by chceli zlepšiť v danej mestskej časti a v danom obvode. Týmto spôsobom môže miestna štruktúra vstupovať do zmien alebo navrhovať zmeny v rámci väčšieho celku, akým je mesto Prešov.

[39] Ak by mestská časť Petržalka bola nezávislá, bola by tretím najväčším mestom na Slovensku.

mestá, i keď v menšom rozsahu, pretože, ak sa pozrieme na Žilinu, Banskú Bystricu alebo Prešov, tie tiež musia riešiť tieto vplyvy.

§

Z hľadiska legislatívneho rámca v zákone č. 401/1990 o meste Košice úplne chýba taxonómia právomocí/pôsobností správy mesta, ktorá musí byť preto prevzatá zo zákona o obecnom zriadení v spojení so štatútom mesta. V dôsledku chýbajúcej taxonómii je značne zložité určiť pôsobnosti mesta v rámci analýzy a z dôvodu dvojitého odkazu na iné pramene práva pôsobí štruktúra pôsobností ako nedostatočná v porovnaní s potenciálom bežného metropolitného mesta.

Osobitne treba upozorniť na § 18, v ktorom sa v odseku 1 písm. c) stanovuje pôsobnosť štatútu pri deľbe samosprávnych pôsobností medzi mesto a mestské časti. Ukazuje sa, že zverenie čo i len základnej regulácie (čo je typickou úlohou zákona) do pôsobnosti štatútu je nebezpečným slabým miestom, pokiaľ ide o zachovanie centrálnej úlohy mesta, a prvým významným prvkom inštitucionálneho oslabenia.

Po druhé je dôležitý § 18 ods. 1 písm. f), pretože, ako možno vidieť na prípade Bratislavy, sa ním do pôsobnosti štatútu zveruje oblasť týkajúca sa povahy a rozsahu majetku mesta, ktorý môže byť zverený mestským častiam. Aj toto ustanovenie vedie k viacerým problémom, pretože podľa informácií expertov je rozdelenie vlastníctva majetku medzi mesto a mestské časti zdrojom nehospodárnosti pri riadení majetku. Relevantný je aj § 20 zákona, keďže v jeho odseku 1 sa stanovuje súbeh mesta a mestských častí pri vykonávaní úloh v spolupráci s orgánmi štátu.

Vzhľadom na uvedené nadmerné zasahovanie do inštitucionálnych vzťahov nemá mesto možnosť zohrávať hlavnú úlohu, ktorá je nevyhnutná na vykonávanie štátom prenesených pôsobností.

Napokon stojí za zmienku § 25, ktorý neumožňuje prenos výkonu právomocí štátnej správy na mestské časti. Toto ustanovenie je nepochybne prekážkou ďalšej decentralizácie, ktorá pôsobí, že má príliš široký záber, ale zároveň je obmedzená len na pôsobnosti, ktorých vykonávanie bolo prenesené štátom.

Ako bude uvedené ďalej, je možné, že toto ustanovenie má v každom prípade veľmi obmedzený vplyv, keďže v celej druhej časti štatútu sa opisuje rozdelenie pôsobností samosprávy medzi mesto a mestské časti so zjavnou nerovnováhou v prospech mestských častí.

§

Napriek zjavným problémom s nejasnosťou právneho rámca je hlavným orgánom miestnej správy vecí verejných na úrovni mesta mesto Košice, a nie mestské časti. Toto ustanovuje zákon a mestské časti môžu vykonávať pôsobnosť miestnej samosprávy v miere, do akej je na ne prenesená, čo znamená, že mestské časti majú postavenie obce.

Mesto by teoreticky mohlo formálne zmeniť štatút a prideliť si všetky právomoci miestnej samosprávy, aby do pôsobnosti mestských častí patrili len niektoré funkcie miestnej samosprávy spolu s novo pridelenými právomocami štátnej správy. Mesto Košice však nemôže ovplyvniť rozdelenie právomocí riadené priamo štátom a jeho osobitnými nariadeniami. Tu môžeme vidieť rozdiel oproti Bratislave, ktorá môže v určitom rozsahu preniesť z mesta na mestské časti aj prenesený výkon štátnej správy.

V článku 17 štatútu mesta Košice sa uvádzajú ustanovenia o samospráve s právomocou mesta preniesť určité pôsobnosti správy na všetky alebo len na niektoré mestské časti. V nasledujúcich článkoch je uvedený rozsiahly zoznam konkrétnych pôsobností mestských častí v oblasti podnikateľskej činnosti, odpadového hospodárstva, údržby verejných priestranstiev, správy cintorínov, údržby ciest, správy verejného osvetlenia, kultúry a športu a sociálnych služieb.

Týmto jediným ustanovením ([40]) sa vo vnútri mesta nastavila diferencovaná úroveň decentralizácie, ktorá sa nezdá byť v súlade s určením mesta ako základnej suverénnej jednotky správy, hoci v druhom odseku v článku 17 sa presne a konzistentne uplatňuje zásada vertikálnej subsidiarity a deklaruje sa v ňom pôsobnosť mesta za mestské časti, pri ktorých sa táto decentralizácia neuplatňuje.

[40] Pozri napríklad článok 27 štatútu mesta týkajúci sa starostlivosti o deti a sociálnych služieb.

Nasledujúcim článkom 28 sa posilňuje právomoc mesta subsidiárnym spôsobom zasahovať aj voči mestským častiam, v ktorých funguje decentralizácia, ale len v prípade niektorých osobitných pôsobností sociálnej ochrany a pri zvážení dôvodov, ktoré uvedená norma sama identifikuje, vrátane nedostatočného alebo neprimeraného poskytovania služieb mestskými časťami.

Výkon v praxi je ešte komplikovanejší ako samotné formálne predpisy. Napríklad ulice, ktoré nie sú obsluhované miestnou verejnou dopravou, sú prenesené do správy malých mestských častí, pokiaľ ide o ich údržbu, obnovu alebo celkovú rekonštrukciu. Teoreticky zaisťujú aj pouličné osvetlenie, čo je historická záležitosť vyplývajúca zo skutočnosti, že kedysi boli nezávislými obcami. Toto osvetlenie však nie je prepojené so zvyškom mesta. To znamená, že ho môžu samé regulovať, a to aj podľa štatútu mesta. Napriek formálnej nezávislosti pri regulácii a riadení osvetlenia však mesto stále poskytuje každoročné príspevky na jeho modernizáciu a úhradu účtov za elektrinu, ale len v prípade tých ulíc, ktoré sú obsluhované mestskou verejnou dopravou. Z uvedeného príkladu vyplýva, že Košice nemajú jednotný model a štandardizované pravidlá pre vykonávanie pôsobnosti správy.

V tejto súvislosti je vhodné poukázať na potrebu obnoviť celkovú konzistentnosť pravidiel:

- potvrdiť jednotnosť a celistvosť mesta ako základnej administratívnej jednotky;
- znížiť alebo úplne eliminovať možnosť diferencovaného pridelenia pôsobností mestským častiam;
- potvrdiť uplatňovanie princípu subsidiarity mestom pri decentralizovaných oblastiach pôsobnosti v prípade, že mestské časti nie sú schopné ich správne vykonávať, alebo z iných dôvodov, ktoré môžu a musia byť vymedzené v zákone (radšej než v štatúte), aby nebola ponechaná diskrečná politická právomoc pri ich určovaní.

§

Bez posudzovania historických a kultúrnych dôvodov, ktoré ovplyvnili existujúce riešenie, je na záver nevyhnutné zdôrazniť, že zavedenie diferencovaných úrovní decentralizácie v kombinácii so samostatnou právnou subjektivitou mestských častí v skutočnosti vedie k nadmernej rozdrobenosti verejnej správy. Tým sa extrémne sťažuje homogénne využívanie služieb medzi občanmi a môže to negatívne ovplyvniť vykonateľnosť súvisiacich práv. V prípade Košíc sa preto zdá, že efektívne poskytovanie miestnych verejných služieb predstavuje vážny problém.

Vzniká tu otázka, či je skutočne potrebné mať mestské časti s osobitným správnym obvodom, hoci vzájomný vzťah medzi dopytom po miestnych verejných službách a pridelením pôsobností správy hovorí jasne v prospech mesta, a nie mestských častí. Okrem povolení na prechodný alebo trvalý pobyt a iných menších pôsobností správy je väčšina úloh náležite pridelená mestu, pokiaľ ide o daň z nehnuteľnosti, poplatok za odpadové hospodárstvo, vydávanie stavebných povolení, povolení podľa zákona o životnom prostredí a povolení v rámci pôsobnosti cestného zákona, poskytovanie sociálnych služieb a správu všetkých základných škôl a materských škôl. Pokiaľ ide o pôsobnosť vykonávanú mestskými časťami, nerovnomerné rozdelenie spôsobuje, že ich využívanie všetkými občanmi je veľmi sťažené.

Pri identifikácii jednotného riešenia decentralizácie správy mesta treba zohľadniť celú škálu miestnych verejných služieb, ktoré možno progresívne poskytovať prostredníctvom digitálnych nástrojov. Je všeobecne známe, že účinnosť miestnej samosprávy sa meria tým, ako je schopná reagovať na požiadavky občanov, a najmä riešiť menšie problémy.

Zástupcovia mesta si túto skutočnosť veľmi dobre uvedomujú, preto sa od roku 2019 snažia vytvoriť decentralizované asistenčné služby v mestských častiach. Mesto na tento účel navrhlo mestským častiam, aby vytvorili samostatnú kanceláriu zodpovednú za poskytovanie informácií, prijímanie žiadostí a poskytovanie dokumentov a vydávanie opatrení vyžiadaných občanmi. Táto iniciatíva, žiaľ, nebola v mestských častiach rovnako úspešná, a to aj napriek tomu, že si vyžadovala len základné organizačné úsilie, ktoré bolo jednoduché vynaložiť.

S cieľom účinne vyriešiť menšie problémy sa zástupcovia mesta preorientovali na odlišný a komplexnejší cieľ, konkrétne na vytvorenie jednotnej digitálnej asistenčnej služby (typu helpdesk) pre obyvateľov na štýl jednotného kontaktného miesta. Pre obyvateľa mesta by nemalo byť dôležité, v ktorej časti mesta sa asistenčná služba nachádza alebo či ju má na starosti konkrétna mestská časť, mesto alebo nejaká iná

miestna mestská organizácia. Obyvatelia by mali mať k dispozícii účinnú asistenčnú službu, prostredníctvom ktorej by mohli predkladať svoje žiadosti a získavať spätnú väzbu.

Tento cieľ je, samozrejme, spojený s vytvorením IT infraštruktúry a nových špecializovaných pracovných miest na účely vzťahu s občanmi na diaľku a zdá sa, že tento proces v súčasnosti prebieha.

§

V predchádzajúcej časti tohto dokumentu sme sa venovali úlohe mestskej rady ako jedného možného riešenia problémov v oblasti spolupráce, ktorým tieto dve metropolitné mestá čelia v rámci vzťahu s mestskými časťami. Mestská rada je relatívne novým orgánom v Košiciach a vystupuje ako poradná rada bez rozhodovacích či výkonných právomocí. Pri určitých záležitostiach využila právo veta s cieľom pokúsiť sa dosiahnuť, aby mestské zastupiteľstvo opätovne prerokovalo uznesenia týkajúce sa rozpočtu.

Ako už bolo uvedené v prípade Bratislavy, na druhej strane sa javí problematické, že starostovia sú často poslancami mestského zastupiteľstva, keďže šanca na zvolenie je vyššia, ak sa osoba uchádza o post starostu a zároveň aj o post poslanca mestského zastupiteľstva. Ide o častý jav, ktorý prináša problémy, ak je zástupca mestského zastupiteľstva zároveň členom mestskej rady.

Kumuláciou volených mandátov v rámci troch politických orgánov (miestne zastupiteľstvo/starosta mestskej časti, mestské zastupiteľstvo, mestská rada) sa exponenciálne zvyšuje riziko konfliktu záujmov a oslabuje sa strategická vízia mesta, ktorá v dôsledku toho podlieha záujmom jednotlivých územných obvodov. Okrem toho to ovplyvňuje schopnosť mestskej rady vykonávať skutočné rozhodovacie právomoci aj voči mestskému zastupiteľstvu, ak má možnosť ovplyvniť hlasujúcu väčšinu.

Ako už bolo uvedené v prípade Bratislavy, na účely riešenia tohto všeobecného problému by sa mali zaviesť prísnejšie obmedzenia dvojitých mandátov.

Závery a odporúčania

- *Zavedením európskej zásady subsidiarity do slovenskej ústavy (články 68 – 71) by sa umožnilo stanoviť jednotné a homogénne kritérium pre rozdelenie právomocí verejnej správy medzi vnútroštátnu, regionálnu a miestnu úroveň verejnej správy v súlade s odporúčaniami iného politického poradenstva vypracovaného v rámci spoločného projektu Rady Európy a EÚ s názvom Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku. Neuplatňovanie zásady subsidiarity v súčasnosti vedie k tomu, že nie je jasný orgán zodpovedný za poskytovanie verejných služieb na miestnej úrovni, a dochádza k mnohým prípadom prekrývania v rámci viacúrovňovej verejnej správy, a to najmä v prípade hlavného mesta Bratislavy a metropolitného mesta Košice.*
- *V zákone č. 369/1990 sa oblasť základných pôsobností miestnych samospráv javí nedostatočná a neúplná, keďže jej presné vymedzenie závisí od súčasného pôsobenia troch prameňov práva: uvedeného zákona, jedného alebo viacerých osobitných právnych predpisov a mestských štatútov a nariadení. Tento problém vo veľkej miere ukazujú osobitné právne predpisy pre Bratislavu (zákon č. 377/1990) a pre Košice (zákon č. 401/1990) vo vzťahu k svojim príslušným štatútom a nariadeniam. V prípade týchto dvoch miest by bolo vhodné lepšie vymedziť zoznam základných pôsobností a zjednodušiť systém prameňov práva, v rámci ktorého by sa namiesto štatútov a autonómnych nariadení jednotlivých obcí mohol uprednostniť právny nástroj, ktorý má väčšiu silu a odolnosť.*
- *V Bratislave a v Košiciach môže prípadná koexistencia viacerých volených mandátov jednej osoby a chýbajúce konkrétne ustanovenie o nezlučiteľnosti súčasného vykonávania funkcie poslanca miestneho zastupiteľstva (alebo starostu) mestskej časti a funkcie poslanca mestského zastupiteľstva viesť k neefektívnemu zriadeniu, ktoré vedie k spomaleniu – či dokonca vetovaniu – rozhodnutí, ktoré mestské zastupiteľstvo môže prijať v rámci rozsahu svojej vlastnej pôsobnosti. Slovenský zákonodarca by mal zaviesť prísnejšie obmedzenia, pokiaľ ide o možnosť pôsobenia vo funkcii poslanca na dvoch úrovniach verejnej správy, konkrétne na úrovni mestskej časti a na úrovni mesta. Podobne by sa mala určiť nezlučiteľnosť funkcií starostu mestskej časti a poslanca mestského zastupiteľstva.*
- *Zdá sa, že dvojitá úroveň riadenia správy mesta/mestských častí v Bratislave a v Košiciach nemá konkrétnu oporu v ústave, hoci je silne zakorenená v legislatívnom rámci a navyše historickou a kultúrnou tradíciou krajiny. Dvojitá legitimita na jednom území spôsobuje, že vzniká určité prekrývanie, ktoré vo veľkej miere ovplyvňuje skutočný potenciál Bratislavy, pokiaľ ide o vyjadrenie politického smerovania a právomocí verejnej správy očakávaných od hlavného mesta štátu. Pokiaľ ide o Košice, mesto má možnosť previesť určité právomoci samosprávy alebo pôsobnosti správy na všetky či len niektoré mestské časti, čím sa zavádza diferencovaná úroveň decentralizácie vo vnútri mesta, čo nepôsobí v súlade s konceptom samotného mesta ako základnej autonómnej administratívnej jednotky podľa Ústavy Slovenskej republiky.*
- *Na ochranu autonómie Bratislavy je nevyhnutné zaviesť špeciálne právne záruky a asymetrické právomoci vzhľadom na jej mimoriadnu politickú úlohu vo vzťahu k štátnej správe. Tento druh záruky sa musí dosiahnuť v súvislosti s jej mestskými časťami, ktoré majú v skutočnosti veľký vplyv a prípadne môžu zasahovať do politických rozhodnutí hlavného mesta. Mestská rada je zárodkom horizontálnej spolupráce medzi mestom a jeho mestskými časťami, pričom jej právomoci by sa mohli posilniť zákonom, aby bola jej úloha rozhodujúcejšia a efektívnejšia.*
- *Obmedzený vplyv voči obciam daného regiónu úlohu hlavného mesta ešte viac komplikuje a zoslabuje. Vzhľadom na priestorové usporiadanie Bratislavy sa odporúča začať proces ústavnej reformy inšpirovanej európskym modelom „región hlavného mesta“, v rámci ktorého by mohlo byť možné posilniť právomoc mesta pre metropolitnú (regionálnu) spoluprácu. V tomto zmysle by sa mali mestu Bratislava poskytnúť aj právomoci regiónu prostredníctvom procesu zlúčenia týchto dvoch inštitúcií.*
- *Legislatívnym rámcom pre Bratislavu a Košice by sa mal zaviesť stabilný systém povinnej vertikálnej spolupráce v rámci modelu tzv. stálych konferencií štátu s týmito dvoma mestami. Stála konferencia by mala riadiť procesy rozhodovania vo všetkých záležitostiach, ktoré patria do pôsobnosti miestnej samosprávy, a jej hlavným účelom by malo byť dosiahnuť porozumenie a dohody na exekutívnej a vnútroštátnej úrovni na účely lepšieho riadenia prenesených pôsobností správy a ich financovania.*