

AUTONÓMIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY A ODOLNOSŤ NA SLOVENSKU

Ján Buček

Univerzita Komenského v Bratislave, Prírodovedecká fakulta, Katedra ekonomickej a sociálnej geografie, demografie a územného rozvoja, e-mail: jan.bucek@uniba.sk

Abstract: The Slovak local self-government achieved the status of a significant societal actor. We document this position through the concept of local autonomy, as one of the key values of local self-government. Drawing on legislative development, policy documents, and fiscal data, we summarise the main features and changes over the decades across the four clusters of indicators – scope of powers, organisational and institutional autonomy, fiscal autonomy, and other levels of government acceptance. Despite the general trend of rising local autonomy, there are also contradictory moves, primarily induced by various types of crises. We interlink such characteristics of local autonomy with the conceptual framework of resilience. We consider local autonomy as a very significant factor influencing resilience at the local level. There is a need for sufficient powers, capacities, and opportunities to utilise also local knowledge, as well as the ability to respond immediately to potential risks of various origins. Selected local resilience dimensions, such as environmental, security, health, social-economic, infrastructure, planning, and fiscal, are discussed primarily in the Slovak context.

Keywords: local autonomy, local self-government, powers, fiscal autonomy, resilience, Slovakia

1 ÚVOD

Jednou z podstatných požiadaviek na miestnu samosprávu je skutočný rozsah jej samosprávnosti. V medzinárodnom kontexte sa tento aspekt skúma v rámci problematiky miestnej autonómie (angl. local autonomy), pričom sa jedná o dlhodobo intenzívne skúmanú tému. K východiskám výskumu môžeme zaradiť klasickú prácu Sharpe (1970), ktorý uvažuje o autonómii ako jednej z kľúčových hodnôt miestnej vlády (angl. local government). Neskôršie sa tomu venovali ďalšie práce najmä v kontexte decentralizácie, a nových trendov v pôsobení miestnych samospráv a poskytovaní verejných služieb (napr. Clark, 1984; Gurr a King, 1987; Pratchett, 2004). Prevažná časť skúmania sa koncentruje na vzťah miestna samospráva vs. štát, menej v kontexte iných aktérov, napr. v konceptoch governance, resp. multilevel governance (napr. Lake, 1994; Allain-Dupré, 2020). V poslednom období je problematika

systematicky sledovaná v rámci medzinárodných komparatívnych projektov ako napr. Local Autonomy Index (Ladner et al., 2019). Autonómia miestnej samosprávy je o voľnosti, právach, rozsahu závislosti na iných úrovniach vlády, slobode rozhodovania o rôznych aspektoch miestneho života, miestnych službách (vychádzajúc napr. z Goldsmith, 1995; Fleurke a Willemse, 2006). Úzko súvisí s miestnou demokraciou a zmyslom existencie volených orgánov miestnej samosprávy a tým sa líši od orgánov miestnej štátnej správy (napr. Blair, 1991). Vývoj ovplyvňovali aj globálnejšie trendy, vrátane presadzovania Európskej charty miestnej samosprávy. Téma „autonómnosti“ je explicitne v skúmaní slovenskej miestnej samosprávy pomerne zriedkavá. V slovenských súvislostiach o tejto problematike diskutoval napr. Kusý (1998), v špecifickom etnickom kontexte sa jej venoval napr. Buček (2001), z hľadiska finančných súvislostí napr. Sopkuliak (2012). Viaceré ďalšie prínosné úvahy môžeme pozorovať aj v iných štúdiách, hoci nie explicitne venované autonómii miestnej samosprávy, prípadne sú venované jej parciálnym aspektom (napr. Strussová, 1995; Kling et al., 2003; Maličká, 2021; Klimovský a Nemec, 2021). V slovenskom kontexte a s ohľadom na zaužívanú terminológiu budeme používať termín autonómia miestnej samosprávy.

Miestna samospráva pôsobí nielen v „dobrých“ časoch, ale aj počas ťažkých situácií v spoločnosti, či v živote individuálnej obce. Opakované narušenia obvyklého fungovania spoločnosti krízami rôznej podstaty generujú nové výzvy, napr. do akej miery je ohrozená, akým dopadom čelí, vrátane ich miestneho priemetu. Dôležité je posúdiť do akej miery autonómia miestnej samosprávy posilňuje, prípadne znižuje, schopnosti krízové situácie zvládať. Z tohto dôvodu do úvah o autonómii miestnej samosprávy vstupuje aj koncept odolnosti, zdôrazňujúci schopnosť anticipovať, adaptovať sa, prežiť, prípadne obnoviť fungovanie sídla vo vzťahu k negatívnym externým šokom, alebo chronickému vývojovému stresu, ktorému môžu čeliť (napr. Rockefeller Foundation, 2014; Meerow a Newell, 2016; Lowe et al., 2024). Dôležitosť nadobudla diskusia, do akej miery je miestna autonómia významná vo vzťahu k odolnosti miestneho prírodno-spoločenského systému. Tento aspekt sa v dnešnej dobe musí zosúladiť s ďalšími úlohami a benefitmi očakávanými od pôsobenia miestnej samosprávy. V našom prípade sa sústreďíme na širšie chápaný koncept odolnosti, diskutovaný v rôznych kontextoch, nielen environmentálnych, ekonomických, sociálnych, ale napr. aj bezpečnostných, či ich kombináciách (napr. Brand a Jax, 2007; Coaffee a Lee, 2016).

Cieľom štúdie je predstaviť v základných rysoch vývoj autonómie miestnej samosprávy na Slovensku v dlhšej časovej dimenzii (od roku 1990). Napriek existujúcim skorším štúdiám, či zapojeniu Slovenska do medzinárodných porovnaní (napr. Buček, 2021; Ladner et al., 2021), má štúdia poskytnúť väčší detail a kontext, postihnúť hlavné trendy, so stručným odkazom na medzinárodné porovnanie a prepojením na koncept odolnosti. V rámci jedného príspevku však nie je možné zachytiť všetky možné podrobnosti a posuny napr. vo všetkých parciálnych kompetenciách, zmenách financovania, či aspektoch odolnosti. Preto je príspevok skôr určitým priblížením. Súčasne dáva aj prehľad o vývoji základných kompetencií miestnej samosprávy, či vzťahoch miestnej a centrálnej úrovne vlády.

Príspevok sme rozčlenili do niekoľkých častí. Po úvode nasleduje metodologická časť zameraná na predstavenie okruhov skúmania (zhlukov dimenzií) autonómie miestnej samosprávy vo všeobecnosti. Hlavná časť sa venuje zhodnoteniu vývoja jednotlivých dimenzií autonómie miestnej samosprávy na Slovensku. Nasledujúca časť prináša diskusiu prepájajúcu koncepty miestnej autonómie a odolnosti v slovenskom kontexte. Poznatzky v závere dávame do širšieho celospoločenského a medzinárodného kontextu. Štúdia sa opiera predovšetkým o skúmanie zmien v legislatívnom rámci (najmä skúmanie časových verzií platnej legislatívy), implementovaní reforiem a jednotlivých politik, stanoviská jednotlivých aktérov. Dalšími vstupnými zdrojmi sú štúdie týkajúce sa súvisiacich tém, analytické dokumenty, regulačné opatrenia spracované orgánmi verejnej správy (napr. v gescii jednotlivých ministerstiev), údaje o finančnej situácii obcí v agregovanej podobe, či aktivite poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na miestnej úrovni. V texte používame skrátené názvy inštitúcií podľa ich najtypickejšej agendy (v čase sa ich názvy menili).

2 METODOLOGICKÝ RÁMEC HODNOTENIA AUTONÓMIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Snahy o hodnotenie autonómie miestnej samosprávy vychádzajú z predpokladu určitého všeobecného rámca autonómie miestnej samosprávy v štáte. Jednotlivé miestne samosprávy pôsobia v princípe v uniformných základných podmienkach, odvíjajúcich sa predovšetkým od platného legislatívneho prostredia. Musíme však pripomenúť existenciu individuálneho rozmeru autonómie miestnej samosprávy opierajúceho sa o reálne využívanie daných možností autonómie konkrétnymi obcami, a tým spôsobených rozdielov v reálnej autonómii miestnej samosprávy konkrétnych obcí (napr. z hľadiska finančnej a majetkovej situácie, reálne vykonávaných kompetencií a pod.). Iným hľadiskom je, či sú možnosti autonómie samosprávami aj reálne využívané. Pri hodnotení miestnej autonómie sa narába aj s pojmami ako sloboda, voľnosť, flexibilita, imunita, iniciatíva, či závislosť. Súčasne si musíme byť vedomí, že autonómia miestnej samosprávy je vždy relatívna, závisí od rámca, ktorý jej prizná centrálna úroveň štátu. Zásadný vplyv má chápanie subsidiarity a rozsah decentralizácie.

Téma hodnotenia miestnej autonómie je dlhodobo pomerne vitálna. Od ukotvenia jej pozície ako jednej z hodnôt miestnej samosprávy (Sharpe, 1970; Stephens, 1974), či prvých pokusov o jej hodnotenie (Page, 1982; Clark, 1984; Blair, 1991; Lake, 1994), uplynulo už dlhšie obdobie. Nasledovali ďalšie príspevky prinášajúce nové súvislosti (napr. Pratchett, 2004; Wolman et al., 2008). V poslednom období sa takto zamerané úsilie skoncentrovalo v rámci projektov Local Autonomy Index 1.0 a Local Autonomy Index 2.0 (Ladner et al., 2019; Ladner et al., 2021). V ich rámci sa rozpracovala viacdimenzionálna štruktúra hodnotenia, so silným akcentom na komparatívny rámec. Tento prístup však čiastočne spôsobuje obmedzenia pri zachytení rôznych národných špecifik v autonómii ich miestnych samospráv. Viaceré aspekty sa pri snahe o komparatívne a racionálne široké a zvládnuteľné zhodnotenie

riešia kompromisne, alebo sa modifikujú do pevne stanovených škál. V spomínanom medzinárodnom porovnaní sa do sledovaných kompetencií napr. nezaradila pomerne silná téma odpadového hospodárstva, kým naopak bola zaradená z hľadiska našich podmienok dlhodobo menej výrazná tematika integrácie cudzincov na miestnej úrovni (hoci pozornosť tejto téme narastá, preto o nej pojednávame). Stále je však tento prístup vhodným východiskom, keďže ponúka medzinárodne široko akceptovaný hodnotiaci prístup.

Vychádzajúc z vyššie spomínaného výskumného rámca sme rôzne aspekty agregovali do niekoľkých klastrov – hlavných dimenzií autonómie miestnej samosprávy:

- *rozsah kompetencií,*
- *fiškálny autonómia,*
- *organizačná a inštitucionálna autonómia,*
- *akceptácia inými úrovňami vlády - prístup k regionálnej a centrálnej úrovni vládnutia.*

Tieto dimenzie sú ďalej rozvinuté na vybrané parciálne charakteristiky, ktoré indikujú ich vývoj a umožňujúce hodnotiace úsudky.

Rozsah kompetencií a miera samostatnosti v ich spravovaní je jednou z tradičných charakteristík, ak chceme uvažovať o významnejšom vplyve miestnych samospráv (napr. Stephens, 1974; Fleurke a Willemse, 2006). Pri hodnotení miery autonómie sa musíme zamerať na ich možnosti čo najautonómnejšie spravovať významné sféry miestneho života a poskytovania verejných služieb. Čím viac a významnejších kompetencií miestna samospráva riadi, či ovplyvňuje, tým je autonómnejšia. Pozornosť sa zameriava na významné sféry miestneho života ako sú vzdelávanie, sociálne služby, zdravotníctvo, bývanie, verejná bezpečnosť, územné plánovanie a plánovanie rozvoja, integrácia cudzincov (vrátane utečencov a migrantov), životné prostredie, či doprava. Tento aspekt významne súvisí s mierou funkčnej decentralizácie aplikovanej v danom štáte.

Hodnotenie fiškálnej autonómie (niekedy aj „autonómia miestnych financií“) sa môže opierať o viacero parametrov. Silne sa viaže na rozsah fiškálnej decentralizácie a možnosti intervencií zo strany centrálnej vlády vo fiškálnej oblasti obcí. Pre jej vystihnutie sa vyberá niekoľko najrelevantnejších ukazovateľov, napr. možnosť stanovovania zdrojov a podmienok získavania vlastných príjmov, voľnosť využitia finančných prostriedkov a špecificky možnosť voľného využitia zdrojov z finančných transferov (najmä verejných rozpočtov ako dotácií, grantov), celková finančná sebestačnosť miestnej samosprávy a voľnosť v získavaní návratných finančných zdrojov (Blöchinger a King, 2006; Wolman et al., 2008; Ladner et al., 2019). V týchto dimenziách sa prejavuje dôležitosť naplnenia autonómie ako slobody aktívne a iniciatívne konať vo finančnej oblasti. Treba zdôrazniť, že fiškálna autonómia bez primeraného dostatku zdrojov je jej nenaplnením (autonómnosť rozhodovania bez dostatku prostriedkov nestačí).

Inštitucionálna a organizačná autonómia sa zameriava na významný právny a organizačný prístup k hodnoteniu miestnej autonómie (napr. Clark, 1984; Ladner a Keuffer, 2021). Reflektuje status a právnu (napr. ústavnú) ochranu pozície miest-

nej samosprávy, slobodu konania voči vyšším úrovňam moci, možnosti štátu donútiť obce konať pod jeho tlakom, či rozsah dohľadu štátnej správy nad jej konaním. Významným znakom je možnosť prijímať miestnu legislatívu. Jedná sa aj o možnosť adaptácie organizácie miestnej samosprávy tak, aby bola schopná vykonávať svoje funkcie so zohľadnením svojich lokálnych špecifik a priorít (napr. Reddy et al., 2015). Týka sa aj volebnej autonómie a miestnej demokracie, obrany miestnej identity (napr. Pratchett 2004; Furstenberg-Beckman et al., 2021). Ku konkrétnym otázkam patrí napr. voľnosť pri organizácii volieb na svojom území (napr. členenie územia na volebné jednotky, možnosť definovať a nominovať volebné orgány, vedenie voličských zoznamov).

Reálna akceptácia inými úrovňami vlády v politickej praxi štátu je dôležitým potvrdením autonómnej pozície miestnych samospráv. Táto dimenzia sa zvyčajne objavuje (napr. Ladner et al., 2019; Ladner et al., 2021) ako „prístup“ k centrálnej a regionálnej úrovni vlády (angl. central and regional access). Môžeme ju vnímať napr. ako možnosti komunikácie a ovplyvňovania v rámci širšieho politického života (politické strany, parlament), či možnosť vystupovať v agregátnej podobe ako relevantný politický aktér. Podstatná je inkorporácia reprezentácie miestnych samospráv do prípravy a implementácie verejných politík v pozícii autonómneho a rešpektovaného aktéra pôsobiaceho v priamej interakcii s vyššími úrovňami vlády. Môže mať veľa podôb v závislosti od politickej kultúry daného štátu (napr. spoločné orgány, poradné orgány). Legitímni zástupcovia miestnej samosprávy si v demokratických štátoch vedia vy dobyť rešpektované miesto pri formovaní verejných politík, s náležitými efektami pre miestnu úroveň.

Odolnosť je aktuálne široko chápaný, premostujúci koncept, s mnohými súvislosťami, vrátane lokálne zameraného konceptu v literatúre prevažne označovaného ako „mestská odolnosť“ (angl. urban resilience, napr. Davoudi, 2012; Meerow a Newell, 2016). V jej rámci sa upozorňuje na dôležitú schopnosť miestnych samospráv zvládnuť nečakané udalosti, krízové stavy, či negatívne trendy vývoja (napr. Lowe et al., 2024). Ich cieľom je prispieť k predvídaní takýchto stavov, zmierneniu dopadov, ako aj schopnosti adaptácie (napr. ako dynamicky ponímaná holistická evolučná odolnosť, angl. evolutionary resilience, Coaffee a Lee, 2016). V centre pozornosti miestnych politík odolnosti a adaptácie (vychádzajúc napr. z Malalgoda et al., 2016; Barbera et al., 2017; Lee, 2019; Rabinovich et al., 2024) sú environmentálne zmeny (napr. prírodné katastrofy, klimatická zmena), sociálno-demografické (napr. pokles počtu obyvateľov), ekonomické (napr. dopady ekonomických a finančných kríz, kolaps miestnej ekonomiky), technicko-inžinierske (napr. odolnosť infraštruktúry), zdravotné (napr. epidémie), či bezpečnostné výzvy (napr. miestne napätie rôzneho pôvodu, civilná ochrana, vojnové stavy). V praktických politikách sa týkajú procesov identifikácie takýchto rizík, vhodnej regulácie, plánovania, či schopnosti krízového manažmentu (napr. primeranej a rýchlej reakcie). Odolnosť vyžaduje primeraný rozmer miestnej autonómie – dostatok vhodných kompetencií, zdrojov, ako aj organizačnú pripravenosť miestnej samosprávy.

3 ZÁKLADNÉ ČRTY VÝVOJA AUTONÓMIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

Hoci je systém slovenskej miestnej samosprávy je vo svojom základnom usporiadaní pomerne stabilný, bol ovplyvnený viacerými reformami a ďalšími parciálnymi zásahmi, ktoré ovplyvnili aj rozsah jej autonómie. Rozhodujúcim zlomom bolo, že už v roku 1990 bola zavedená miestna samospráva, aplikovaním modelu verejnej správy so samostatnými líniami samosprávy a štátnej správy. Na začiatku post-socialistického obdobia sa takto vybudovala aj pomerne pevná východisková báza miestnej autonómie, ktorá v zásade nebola ohrozená ani v nasledujúcich obdobiach. Neskôr sa posilnila vďaka reformám so silnou orientáciou na decentralizáciu v rokoch 2002 – 2005 (napr. Buček, 2006). Hodnotenie čiastočne zneprehľadňuje fakt, že časť kompetencií je vykonávaná ako prenesený výkon štátnej správy (a ich autonómny výkon zo strany miestnej samosprávy je obmedzený, pretože tento výkon vymedzuje štát svojou legislatívou a dohľadom). Postupne predstavíme krátke hodnotiace charakteristiky podľa spomínaných klastrov dimenzií miestnej autonómie (základná štruktúra je naznačená v schéme 1).

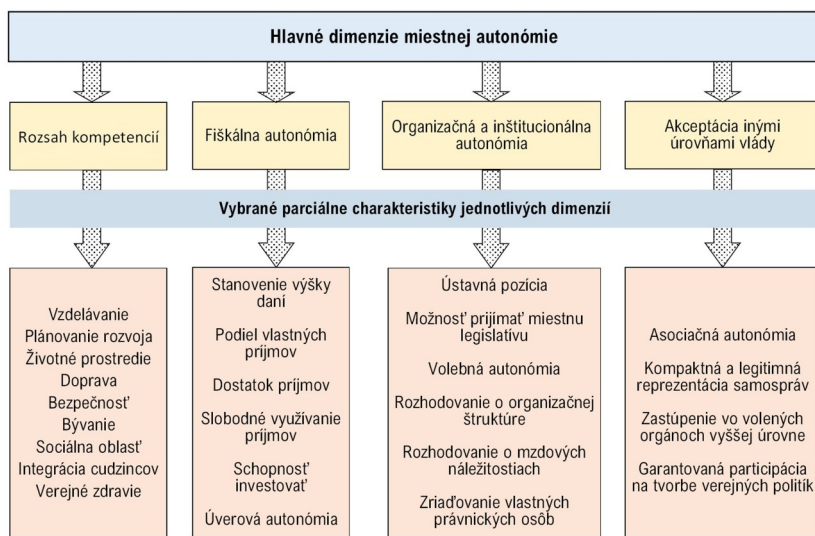


Schéma 1 Hlavné hodnotené dimenzie autonómie miestnej samosprávy na Slovensku. Zdroj: Ladner et al. (2019), spracované autorom

3.1 Rozsah kompetencií

Vzdelávanie

Sektor vzdelávania patrí k tradičným a najvýznamnejším kompetenciám z hľadiska miestnej komunity. Býva však významne ovplyvňovaný celkovými spoločenskými predstavami o školstve a jeho reformách. Po roku 1989 sa najprv uvoľnila

uniformita a vytvoril sa priestor pre neštátne školstvo a školské zariadenia, pestrejšie vzdelávacie programy, ako aj základy školskej samosprávy (zákon č. 542/1990, 279/1993). Podstatná časť školského systému patrila priamo pod štátnu správu. Právomoci miestnej samosprávy v oblasti vzdelávania sa výrazne posilnili až v rámci procesov decentralizácie (2002 – 2004, podrobnosti najmä zákony č. 596/2003 a 597/2003). Obsahový rámec základného vzdelávania, napr. otázky učebných osnov, požiadavky na učiteľov a pod. regulujú ďalšie právne predpisy (napr. zákon č. 245/2008, vyhlášky Ministerstva školstva SR). Miestna samospráva aktuálne dlhodobo pôsobí ako zriaďovateľ základných škôl, ale nemá zásadnejšiu úlohu v systéme stredného školstva. Pod aktivity obcí v tejto oblasti tzv. miestneho školstva, okrem základných škôl patria aj materské školy, základné umelecké školy, školské kluby a centrá voľného času, poskytovanie stravovania v školských zariadeniach a pod. Samosprávy konajú v oblasti školstva aj v režime preneseného výkonu štátnej správy v školstve (napr. druhostupňové rozhodovanie, organizačné pokyny, poradenstvo), s príslušnou dotáciou (prípadne tvoria spoločný školský úrad pre viac obcí).

Štát vytvára predpoklady, aby obce dokázali primerane naplniť požadované ciele v školstve (čo je napr. povinná školská dochádzka, rovnosť v dostupnosti a kvalite vzdelávania a pod.). Miestne školstvo je v prevažnej miere financované zďaleka najvýznamnejším finančným transferom štátu do miestnych rozpočtov, založenom na normatívnom financovaní („vzorci“ reflektujúcom rôzne parametre viažuce sa na fungovanie škôl, zákon č. 597/2003, súvisiace vykonávacie predpisy). Ďalšími zdrojmi sú projektové nenárokovateľné dotácie na budovanie škôl, ich rekonštrukcie a pod. Obce sú zodpovedné za prevádzku škôl, ich údržbu, poskytovanie dodatočných služieb. Miestna samospráva spravuje sieť škôl a školských zariadení na svojom území (schvaľuje aj pôsobenie škôl iných zriaďovateľov), distribuuje finančné prostriedky zo štátnej dotácie, prípadne aj svoje príspevky. Miestne zastupiteľstvo môže rozhodnúť o redukcii počtu škôl na svojom území (po žiadosti o vyradení zo siete školských zariadení predloženej Ministerstvu školstva SR), čo sa nezriedka deje, keď im klesá počet detí v školskom veku. Do kompetencií samosprávy môže zasiahnuť Štátna školská inšpekcia, keďže môže navrhnúť zrušenie školy pri zistení závažných nedostatkov.

Významný vplyv samospráv v oblasti riadenia škôl potvrdzuje ich pozícia v personálnych otázkach prostredníctvom komisií zastupiteľstiev, členstva v školských radách a najmä prostredníctvom vymenúvania/eventuálne odvolania riaditeľov škôl (kde sa stretáva miestna samospráva so školskou samosprávou). Menšiu voľnosť majú samosprávy v mzdových otázkach. Tie zohľadňujú národnú štruktúru kombinujúcu trvanie praxe a kvalifikáciu, či limity stanovené v Zákonníku práce. Aj tu však existuje určitá flexibilita, keďže konečný tok závisí aj od finančnej situácie miestnej samosprávy a ich vlastnej politiky odmeňovania v tejto oblasti. Financovanie miestneho školstva a najmä napĺňanie mzdových nárokov patrí častým zdrojom stretu zástupcov miestnych samospráv, štátu a odborov (primerané financovanie miezd, dostatočný transfer od štátu, financovanie dodatočných benefitov ako obеды, podpora rozvoja infraštruktúry). Aktuálny tlak v tejto oblasti spôsobujú trendy smerom k povinnému predškolskému vzdelávaniu, najmä s ohľadom na nedostatok-

né možnosti miestnych samospráv samostatne túto úlohu riešiť, najmä v niektorých regiónoch (napr. potreba zvýšenia kapacít zariadení, počtu učiteľov). Práve predškolská výchova, dlhodobo originálna kompetencia obcí, sa pod tlakom nového chápania (právo na prijatie dieťaťa do materskej školy od 3 roku veku) presúva do systému vyššej závislosti od štátu (vrátane očakávanej povinnej predškolskej výchovy od 3 rokov v budúcnosti) a prechádza na model normatívneho financovania od roku 2025.

Územný a ekonomický rozvoj

Právo riadiť svoj územný rozvoj, jeho plánovanie a využívanie plôch (angl. land use) bolo priznané miestnej samospráve už začiatkom 90. rokov, v úvodnej fáze zavádzania samosprávy (zákon č. 369/1990, zákon č. 50/1976 v znení neskorších predpisov). Medzi typické právomoci patrí príprava a schvaľovanie záväzných dokumentov územného plánovania (najmä územného plánu). Postavenie miestnej samosprávy sa v tejto oblasti posilnilo v rámci reformy verejnej správy po roku 2002, kedy došlo k rozšíreniu právomocí v regulácii výstavby (zákon č. 416/2001). Získali pôsobnosti aj v oblasti „stavebného poriadku“ a slúžia ako takzvaný „stavebný úrad“ (s rozsiahlymi právomocami, vrátane napr. stavebných povolení). Tým sa podporila autonómnosť rozhodovania miestnej samosprávy v rozvoji svojich sídiel. Zásadnejším limitom sú len zákony a schválená územnoplánovacia dokumentácia vyšších úrovni verejnej správy, ktorú musia rešpektovať (napr. územné plány VÚC). Na ich príprave sa miestne samosprávy môžu aktívne podieľať. V snahe o podporu prípravy územných plánov majú obce možnosť získať štátnu dotáciu na ich prípravu, resp. digitalizáciu.

Činnosť v agende stavebného poriadku je vykonávaná ako prenesený výkon štátnej správy a obce naň dostávajú dotáciu na základe počtu obyvateľov (tieto prostriedky nepostačujú na danú agendu s ohľadom na stavebné aktivity v niektorých obciach) a vyberajú za túto aktivitu správne poplatky. Limity kapacít malých obcí sa riešia organizáciou stavebných úradov na báze medziobecnej spolupráce (spoločné stavebné úrady), hoci nie bez výhrad k ich fungovaniu (napr. dlhé čakacie lehoty). Najnovšie legislatívne zmeny rozsah miestnej autonómie v tejto oblasti výrazne nezmenili, zostáva obciam ako prenesený výkon štátnej správy (zákon č. 25/2025). Štátny dozor a výber pokút už je v gescii Úradu pre územné plánovanie a výstavbu SR. Štát rovnako definuje aj potrebné kvalifikačné nároky (odbornú prípravu) na pracovníkov stavebných úradov.

Miestne samosprávy nemajú výrazný priamy vplyv na miestny ekonomický rozvoj cez prizmu podpory podnikania a vlastných aktivít na pracovnom trhu (napr. Buček, 2005). Najmä v 90. rokoch bola ich aktivita v tejto oblasti marginálna. Z pohľadu investícií a tvorby pracovných miest je zásadným aktérom súkromný sektor. Možnosti miestnej samosprávy však nie sú zanedbateľné. Okrem tvorby obmedzeného počtu pracovných miest (napr. vo svojich podnikoch), majú v rukách viaceré pomerne významné nepriame nástroje ovplyvňujúce miestne podnikateľské prostredie (územné plánovanie, miestne komunikácie, technická infraštruktúra, zdaňovanie nehnuteľností, budovanie priemyselných zón a parkov), ako aj skôr „soft“ faktory roz-

voja (napr. bezpečnosť, kvalita života, a pod.). Podstatná iniciatíva a zdroje v podpore rozvoja aj v spomínaných oblastiach sú však v rukách štátu, jeho agentúr a nimi riadených rozvojových programov. Miestne samosprávy sa zásadne podieľajú na lokálnej implementácii viacerých národných a EÚ iniciatív v tejto oblasti. Najmä v prípade väčších vidieckych obcí a miest sú tak významným partnerom v oblasti ekonomického rozvoja vo všeobecnosti.

Samosprávy sú lídrom v oblasti strategického plánovania a koordinácie miestneho rozvoja prostredníctvom plánovania ekonomického a sociálneho rozvoja a schvaľovania takto zameraných dokumentov (najmä „Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce“, zákony č. 503/2001, 539/2008). Rozvojové dokumenty sú aj podmienkou uchádzania sa o dotačné zdroje zo štátneho rozpočtu a fondov EÚ. Najzásadnejším obmedzením v tejto oblasti je totiž práve nedostatok vlastných investičných zdrojov obcí. Obce majú možnosť zapojiť sa do rôznych iniciatív (napr. integrovaných územných stratégií) umožňujúcich získať externé rozvojové zdroje na projektovej báze. Napriek finančnej závislosti majú obce široké možnosti, kde môžu iniciatívne konať a pozitívne ovplyvniť svoj rozvoj. Z dlhodobého hľadiska sa pozícia samosprávy posilnila, ale významne závisí od legislatívneho rámca a rozsahu a cieľov podpory štátu, či fondov EÚ.

Životné prostredie

Kompetencie v oblasti životného prostredia a jeho ochrany boli súčasťou pôvodnej legislatívy ako originálna právomoc (zákon č. 369/1990). Je to jedna z kľúčových oblastí života občanov, týkajúca sa zdravia a kvality života, v ktorej musia mať „zásadné slovo“ miestne inštitúcie. Postupom času sa kompetencie rozšírili a špecifikovali, reagovali na rast dôležitosti vybraných problémov (napr. klimatickej zmeny). Významný vplyv mala „vlna“ legislatívy prijatá po roku 2000 venovaná odpadom, ovzdušiu, vode, ochrane krajiny a prírody (zákony č. 223/2001, 364/2002, 478/2002, 543/2002, 17/2004). Boli zásadným prvkom modernizácie celkového prístupu k životnému prostrediu na Slovensku. Práve v tejto oblasti prebieha dynamický vývoj s rastúcimi požiadavkami (definovanými v nasledujúcej aktualizácii legislatívy) a s tým súvisiacou expanziou aktivít miestnej samosprávy. Obce majú aj v tejto oblasti možnosť získavanie dotácií (vrátane dotácií z Environmentálneho fondu, napr. zákon č. 587/2004). Miestne samosprávy vykonávajú aj prenesený výkon štátnej správy (napr. v agende malých zdrojov znečistenia ovzdušia, ochrane vodných zdrojov), s dotáciou na úhradu nákladov. Aj v tejto oblasti sa využíva výkon správy prostredníctvom spoločných obecných úradov, resp. zabezpečovanie vybraných služieb formou medziobecnej spolupráce.

K najvýznamnejším parciálnym úlohám obcí patrí už od začiatku pôsobenia samosprávy odpadové hospodárstvo (nakladanie s rôznymi druhmi odpadu na svojom území). V súčasnej podobe ide o nákladnú a komplexnú aktivitu, výrazne náročnejšiu ako len historicky ponímaný zber a ukladanie odpadu dominantne na skládky (napr. Adamovič et al., 2023). Rozšírili sa zákonné povinnosti (zákony č. 79/2015; 329/2018) s požiadavkami na triedenie odpadov (napr. biologicky rozložiteľný komunálny odpad, zelené odpady, textil), zber objemného odpadu, nebezpečného

odpadu, drobného stavebného odpadu, zriadenie zberného dvora, prebehli úpravy poplatkov za ukladanie odpadov na skládky atď. Napriek náročnosti týchto aktivít, postupne sú obcami realizované s ohľadom na miestne podmienky a zákonom umožnené alternatívy (napr. aj dočasné výnimky). Táto oblasť patrí aj k najvýznamnejším organizačným (zvládnutia rôznych aktivít) a administratívnym agendám obcí (stanovenie a výber poplatkov, evidencia, vymáhanie nedoplatkov), regulovanými všeobecne záväznými nariadeniami obcí. Majú aj primeranú mieru autonómie, vrátane napr. udeľovania úľav na poplatkoch, voľbe formy zabezpečenia služby (vrátane externých dodávateľov).

So zhoršovaním stavu ovzdušia rástla pozornosť venovaná ochrane jeho kvality (napr. zákon č. 146/2023). Samotné obce spravujú prenesené kompetencie vo veci malých zdrojov (povolenia, monitorovanie, regulácia činnosti, poplatky, pokuty). Samospráva môže navrhnúť nízkoemisnú zónu na reguláciu cestnej dopravy s cieľom zníženia emisií. Má kompetencie v oblasti varovania pri zhoršenej kvalite ovzdušia. Najmä v sídlach ohrozených zhoršovaním kvality je snaha, aby si samosprávy iniciatívne vypracovali programy zlepšenia kvality ovzdušia (napr. Ministerstvo životného prostredia SR, 2023).

Samosprávy sú zodpovedné aj za pomerne nákladné právomoci v oblasti vodného hospodárstva a infraštruktúry, čo dokumentuje aj fakt, že významný počet obcí, resp. častí ich územia, stále nemá vodovod či kanalizáciu (najmä menšie obce). Okrem primárnej funkcie zabezpečenia vodovodnej a kanalizačnej siete, odvedenia dažďových vôd, sa jedná aj o úlohy pri čistení odpadových vôd. Vyjmúc obce napojené na sieť veľkých poskytovateľov, mnohé obce prevádzkujú vodohospodárske zariadenia vo vlastnej správe. Špecifikom je, že pri viacerých veľkých poskytovateľoch vodárenských služieb sú ich akcionármi miestne samosprávy. To im vytvára možnosti na ovplyvnenie ich prevádzky a investičných zámerov. Vybudovanie vodohospodárskej infraštruktúry je silne závislé na externých zdrojoch. Často je práve absencia (nedostatočné kapacity) takejto infraštruktúry zásadným obmedzením rozvoja obce. Samosprávy majú právomoci aj v oblasti vodnej správy (napr. odber povrchových a podzemných vôd pre domácnosti, zákon č. 364/2004). Podobne je samospráva dôležitá aj v oblasti protipovodňových aktivít (najmä v oblasti prevencie, záchranných prácach, poskytuje informácie napr. o povodňovom riziku, inundačnom pásme, vyhlasuje mimoriadnu situáciu a pod.), pričom spolupracuje v tejto oblasti s inými orgánmi (zákony č. 666/2004, 7/2010).

Obce majú významnú úlohu v oblasti zelene (zelenej infraštruktúry), ochrane prírody a krajiny. Môžu na to využívať svoje verejné priestory, ulice, stromoradia, nezriedka spravujú parky, verejné záhrady, sú vlastníkami lesov. Priamo sa starajú o údržbu a tvorbu zelene (kosenie, výsadba, ale aj boj proti inváznym druhom), jej revitalizáciu (napr. vnútro-blokové priestory, brown-fields) a obnovu diverzity. Umožňujú prienik nových foriem starostlivosti (napr. komunitné záhrady), motivujú občanov k starostlivosti o zeleň. Významnú úlohu má v tejto agende riešenie miestnych systémov ekologickej stability v rámci procesov územného plánovania (zákon č. 543/2002). Obec vykonáva štátnu správu vo veci ochrany drevín (napr. súhlas na výrub drevín). Tieto aktivity (spolu s tzv. modrou infraštruktúrou) sa prepájajú na

jednu z rýchlo rastúcej problematiky oblasti životného prostredia a to vyrovnanie sa s dopadmi zmeny klímy, pričom sa týka najmä mestského prostredia. Okrem národných iniciatív (napr. Ministerstvo životného prostredia SR, 2018), pribúdajú adaptačné stratégie na zmenu klímy aj na lokálnej úrovni (Slovenská agentúra životného prostredia SR, 2025; Farkas, 2025).

Doprava

K základným kompetenciám obcí patrí údržba a výstavba miestnych komunikácií, vrátane chodníkov, parkovísk (zákony č. 135/1961, 369/1990). Miestne komunikácie sú vo vlastníctve obce. Miestne samosprávy rozhodujú, ako zabezpečia ich údržbu (priamo obcou, externými dodávateľmi), vrátane zimnej údržby, súvisiacich operačných plánov, ako aj financovanie. Jednou z rozhodujúcich politík v tejto oblasti sa stáva parkovacia politika, či regulovanie vstupu do centier miest. Obce sú aktívne aj v oblasti plánovania a realizácie zlepšenia kvality a dostupnosti k líniam pozemných komunikácií vyššieho významu (napr. obchvaty, napojenie na diaľničnú sieť), v spolupráci s regionálnou samosprávou a štátom. Investície do rozsiahlejších rekonštrukcií a výstavby nových miestnych komunikácií sú nákladné a ťažko realizovateľné len zo zdrojov miestnych rozpočtov. Realizujú sa s podporou štátneho rozpočtu (resp. fondov EÚ), prípadne v spolupráci inými investormi (prevažne s potrebou spolufinancovania). Závislosť od štátu (externých zdrojov) je v prípade rozsiahlejších investícií značná. Obce sú aj cestným správnym orgánom pre miestne a účelové komunikácie na svojom území a môžu vydávať viaceré typy rozhodnutí (zvláštne užívanie, rozkopávky, uzávierky, dočasné značenie), v spolupráci s dopravnými inšpektorátmi. Rovnako sú pre miestne komunikácie aj špeciálnym stavebným úradom, v režime preneseného výkonu štátnej správy.

Miestna samospráva má rozhodujúcu úlohu v zabezpečovaní miestnej hromadnej verejnej dopravy (autobusová doprava, v najväčších mestách aj električky a trolejbusy) na ich území (napr. zákony č. 369/1990, 168/1996, 56/2012), čo sa týka najmä miest. Rozhoduje o podmienkach takejto dopravnej obsluhy (napr. výkony, trasy, výška cestovného). Často je priamym poskytovateľom verejnej dopravy (napr. vlastné spoločnosti hromadnej verejnej dopravy), alebo zabezpečuje verejnú dopravu na zmluvnom základe (väčšinou s dopravnými spoločnosťami poskytujúcimi pravidelnú dopravu vo svojom regióne). Menšie kompetencie má aj v oblasti regulácie taxislužieb (stanovištia, prevádzka). Miestna samospráva má parciálne úlohy v železničnej a regionálnej autobusovej doprave. Býva jedným z partnerov pri ich koordinovaní (zastávky, cestovný poriadok), jej názor býva zohľadňovaný, má priestor na vlastné iniciatívy (napr. dopravné terminály).

Miestna bezpečnosť

Bezpečnosť na miestnej úrovni je veľmi dôležitým prvkom celkovej kvality života. Samosprávy majú napomáhať udržiavať poriadok v obci. Už od začiatku 90. rokov môžu zriadiť rozhodnutím miestneho zastupiteľstva útvar obecnej polície (zákon č. 564/1991). Jeho fungovanie je financované z rozpočtu obce. Túto príležitosť však využilo len niekoľko miestnych samospráv, hoci ich počet sa v priebehu desaťročí zvýšil. Hlavnou agendou je oblasť verejného poriadku (dodržiavania miestnej

legislatívy, riešenie priestupkov, prevencia) a cestnej premávky. Postupne sa oprávnenia obecných polícií zvyšujú (napr. v oblasti cestnej premávky, alebo prístupu k informačným zdrojom štátu). Napriek tomu sú ich právomoci ohrozené a dominantnú úlohu vo všetkých hlavných oblastiach bezpečnosti má štátna polícia, prípadne aj v spolupráci napr. so vznikajúcim žandárskym zborom (zákon č. 150/2025).

Rozširovanie limitujú náklady potrebné na štandardný výkon a vybavenie obecnej polície, ako aj požiadavky na príslušníkov týchto jednotiek definovaných legislatívou. Tieto jednotky sú malé (zväčša do 10 policajtov), s výnimkou väčších miest. Pôsobia len v 170 samosprávach, pričom v službe je približne 2500 policajtov (2024) a vyše 20 % z celkového počtu pôsobí v Bratislave a Košiciach (Ministerstvo vnútra SR, 2025b). Na ich činnosť dohliadajú predovšetkým miestne zastupiteľstvá. Obecná/mestská polícia môže konať aj na území inej miestnej samosprávy na základe dohody medzi samosprávami. Novým štandardom je masívne nasadenie kamerových systémov na monitorovanie verejných priestorov (aj s využitím dotačných schém štátu určených pre tento účel), ktoré pomáhajú aj obciam bez obecnej polície. Napriek závislosti od aktivít štátu (štátna polícia), možnosti samospráv v tejto oblasti rastú (aj vďaka dostupnosti nových technológií).

Bývanie

Napriek dôležitosti, úloha miestnej samosprávy v oblasti bývania je dlhodobo sekundárna, hoci jej možnosti v zlepšení dostupnosti bývania sa postupne posilnili. Hlavnými aktérmi v oblasti rozvoja bývania sú občania, súkromný sektor (developeři, bankový sektor) a štát (súborom nástrojov na podporu bývania, napr. Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2015). Úlohe samospráv sa venujú viacerí autori a dokumenty (napr. Špirková et al., 2009; Suchalová a Staroňová, 2010; Szolgayová et al., 2019; MIB, 2021). Sústreďujú sa na vymedzenie dostatočných zón určených na bývanie v územno-plánovacích dokumentoch, zvládnutie procesov stavebného konania, začlenenie voľnejšie definovaných cieľov politiky bývania do stratégií miestneho rozvoja, riešenie otázok sociálneho bývania napr. v plánoch sociálnych služieb, prípadne spracovaním dokumentu miestnej (sociálnej) bytovej politiky. Má teda skôr regulačnú a koordinačnú ako autonómnu pozíciu, s významným priamym vplyvom. Aj podpora štátu je dlhodobo v prospech vlastnickeho bývania (napr. Kubala a Peciar, 2019). Aktívnejšie zapojenie miestnej samosprávy v bývaní závisí od jej iniciatívy. Je len jedným z mnohých aktérov, keďže činnosť v tejto oblasti a štátna podpora sú umožnené napr. fyzickým osobám, mimovládny organizáciám, združeniam nájomcov atď.

Zásadným obmedzením je, že len pomerne marginálny podiel bytového fondu je vo vlastníctve miestnych samospráv. Tie väčšinou slúžia ako nájomné sociálne bývanie (tzv. obecné alebo mestské byty). To že situácia je z hľadiska samospráv ťažko riešiteľná dokumentuje existencia poradovníkov čakateľov na nájomné bývanie a pomalé tempo nárastu bytov vlastnených obcami (napr. Voleková, 2023). Existuje mnoho miestnych samospráv, ktoré nemajú takmer žiadnu kapacitu na prínos v oblasti bývania (budovy, pozemky, inštitucionálne zázemie – správcovské kapacity). Rovnako sa postoje jednotlivých samospráv líšia v závislosti od svojej finančnej

situácie (zdroje investovania a možnosti úverovania), dostupnosti pozemkov vo vlastníctve obce, záujmu občanov a preferencie občanov smerom k vlastníckemu bývaniu, obavy z nových obyvateľov, náročnosti manažovania a údržby takéhoto bytového fondu a pod. (napr. Szolgayová et al., 2019).

Možnosti miestnych samospráv v oblasti bývania sa v posledných rokoch postupne zlepšujú, aj vďaka zvýšenej podpore a pozornosti. Ich zapojenie sa povzbudilo po doplnení právnych predpisov týkajúcich sa plánovania rozvoja a sociálneho bývania v rokoch 2006 – 2013 (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2006; zákony č. 448/2008, 443/2010, 150/2013), vrátane zavedenia nových nástrojov a prípravy koncepčných dokumentov. Pomerne aktívnejšia je výstavba nových nájomných bytov a podpora výstavby technickej vybavenosti územia (kde sa očakávajú jej aktivity napr. v zabezpečení podmienok budovania inžinierskych sietí) prevažne prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania, dotácií z Ministerstva dopravy SR, fondov EÚ (napr. Kubala a Peciar, 2019). Stále je však častá absencia, alebo len formálna existencia lokálnych bytových politík, častokrát nevychádzajúca z reálnych podmienok a miestnych potrieb (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2021). Inštitucionálny (napr. Agentúra štátom podporovaného nájomného bývania) a legislatívny vývoj v poslednom období (napr. zákon č. 222/2022) ďalej vyjasnil úlohu a rozšíril možnosti miestnej samosprávy. Ich možnosti v podpore dostupného alebo sociálneho bývania sú stále značne obmedzené a nárast bytového fondu pod správou samospráv stále pomalý.

Sociálna pomoc a služby

Právomoci miestnej samosprávy v oblasti sociálnej pomoci a sociálnych služieb boli v prvom desaťročí po roku 1989 skôr okrajové. Primárny rámec bol definovaný zákonom č. 543/1990 (následne zákonmi č. 135/1992 a 195/1998), ktorý priradil obciam niektoré kompetencie v tejto oblasti. Najvýznamnejšie bolo rozhodovanie o jednorazových dávkach, ako aj pomoc pri rôznych životných situáciách a poradenstvo. Právomoci boli posilnené počas reformy v rokoch 2002 – 2005. Jednalo sa napr. o poskytovanie starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb, ich zriaďovanie, služby dennej opatrovateľskej starostlivosti v domácnostiach klientov, pod obce prechádzali napr. kluby dôchodcov (napr. Woleková a Petijová, 2007). V roku 2003 sa upresnili právomoci v oblasti hmotnej núdze (zákon č. 599/2003), ktoré boli rozšírené od roku 2009 zákonom č. 448/2008 a jeho pomerne početnými následnými novelizáciami. Obce boli dlhé obdobie správnym orgánom pri konaniach o odkázanosti na sociálnu službu, vrátane posudkovej činnosti. Táto kompetencia prešla od r. 2025 na príslušné okresné úrady (zákon č. 376/2024). Napriek snahe o uplatnenie princípu subsidiarity sú kompetencie samospráv menšie, ďalej sa nerozširujú, hoci obciam zostáva dobrovoľné právo na iniciatívu, podľa vlastného zváženia a možností.

Postavenie a zodpovednosť obcí v tejto oblasti zvýraznila požiadavka na spracovanie a pravidelnú aktualizáciu Komunitného plánu sociálnych služieb obce (zákon č. 448/2008), ktorý reflektoval nárast kompetencií a volanie po zlepšení riadenia v tejto oblasti (napr. Woleková a Mezianová, 2004). Pomáha identifikovať potreby, definovať priority, umožňuje dlhodobejšie plánovanie (prevádzkové,

finančné), je pripravovaný na partnerskej báze. Miestne samosprávy majú pre sociálnu agendu vyčlenených pracovníkov, prípadne je zabezpečovaná spoločným obecným úradom. Väčšina konkrétnych foriem starostlivosti sa opiera o spoluprácu so štátnou správou (Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny na okresnej úrovni) a regionálnou samosprávou. Miestne samosprávy bývajú zapojené do všetkých oblastí sociálnej pomoci najmä z dôvodu dostupnosti miestnych pracovníkov a miestnych znalostí, zvyčajne však sama nedisponuje rozsiahlou infraštruktúrou (rozvinutejšia je vo väčších obciach a mestách, napr. zariadenia pre seniorov). Nevyhnutná vybavenosť a služby bývajú zabezpečované na základe zmluvy a podpory iných poskytovateľov sociálnych služieb (neziskový sektor, regionálna samospráva). Investičný rozvoj v tejto oblasti je závislý na podpore z externých zdrojov (štát, fondy EÚ) a svoju vybavenosť obce v tejto oblasti podľa možností zlepšujú (krízové centrá, zariadenia dlhodobej starostlivosti). V sociálnej oblasti prevláda viaczdrojové financovanie, vrátane príspevku obcí, či príspevku prijímateľa sociálnej služby. Na rôzne kompetencie v sociálnej oblasti štát obciam poskytuje finančný príspevok.

Miestna samospráva sa v rámci procesov deštatizácie sociálnej pomoci postupne stala jej dôležitým aktérom. Z celkového počtu poskytovateľov sociálnych služieb na Slovensku bolo 41 % zriadených obcami. Významnú úlohu v sektore majú tzv. neverejní poskytovatelia (z celkového počtu poskytovateľov 46 %, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2024), ktorí však so samosprávami intenzívne spolupracujú. Obce majú konkrétne úlohy pri službách krízovej intervencie (najmä komunitné centrá, prípadne nocľahárne), podporných službách (denné centrá, jedálne), sociálnych službách podmienených odkázanosťou (domáca opatrovateľská služba) a základnom sociálnom poradenstve. K menej frekventovaným službám patria napr. prepravná služba a odľahčovacia služba. Modernizačný posun vidíme vo väčšom využívaní služieb poskytovaných prostredníctvom informačných technológií (napr. komunikácia, monitorovanie potreby pomoci).

Miestna samospráva pristupuje k riešeniu sociálnych problémov, okrem pomoci v krízových situáciách, aj z pohľadu rôznych skupín obyvateľov (napr. Socioforum, 2021). Napríklad, v ochrane detí a podpore rodín s deťmi sa mnohé aktivity vyžadujú napr. v oblastiach sociálno-právnej ochrany detí (zákony č. 305/2005, 36/2005, 448/2008). Miestne samosprávy slúžia ako kontaktné miesto, spolupracujú so štátnou správou. Poskytujú pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa. K tejto oblasti patrí aj zriaďovanie detských jasí (pre deti do 3 rokov), ktoré môžu zriaďovať (prevládajú však súkromní zriaďovatelia). Poskytujú tiež ďalšiu podporu, napr. v otázkach integrácie, využívajúc skutočnosť, že spravujú napr. školské zariadenia. Mnohé samosprávy udeľujú osobitný príspevok pri narodení dieťaťa z obecných rozpočtov. Sú aktívne aj v práci s marginalizovanými komunitami, mládežou, ľuďmi bez domova, osobami ťažko zdravotne postihnutými. Z ďalších sociálnych oblastí, v prípade trhu práce a riešenia problému nezamestnanosti má tiež dominantnú úlohu štátna správa (pracoviská Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny), ale aj s významnou úlohou súkromného sektoru (agentúry sprostredkovania práce). Aj tu však miestna samospráva môže realizovať svoje iniciatívy (tvorba pracovných miest, aktivačné práce).

Integrácia cudzincov

Napriek rastúcej dôležitosti integrácie cudzincov (vrátane utečencov a migrantov) bola táto agenda u nás menej významným prvkom aktivít miestnej samosprávy. V mnohých krajinách sú pritom miestne samosprávy v tejto oblasti významným aktérom, pretože sa jedná o významný vstup do života miestnych komunít. Napriek existencii série dokumentov ako napr. Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020, resp. 2025 (Ministerstvo vnútra SR, 2011, 2021) a Integračná politika Slovenskej republiky (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2014) je problematika integrácie cudzincov menej rozpracovaná do efektívnych politických opatrení (vrátane ich implementácie na rôznych úrovniach verejnej správy, napr. ambícia prijať stratégie miestnej integrácie je zriedkavo naplnená). Čiastočne súvisela s nízkym počtom utečencov, žiadateľov o azyl a migrantov (možno s výnimkou pracovnej migrácie, prípadne prijímania cudzincov z Balkánu a Ukrajiny v časoch konfliktov). V tejto súvislosti je výzvou rastúci počet cudzincov predovšetkým v niektorých väčších mestách.

Zapojenie miestnych samospráv do tejto oblasti je zatiaľ okrajové, menej systematické a závisí primárne od ich iniciatívy. V tejto oblasti spolupracuje s regionálnou samosprávou, štátnou správou a mimovládnyimi organizáciami. Zásadný vplyv má predovšetkým Ministerstvo vnútra SR (a jeho inštitúcie ako Migračný úrad). Miestnej samospráve sa nepriznáva žiadna zásadnejšia úloha, hoci ich účasť sa považuje za nevyhnutnú. Dokumentuje to aj jeden z posledných dokumentov Národná stratégia SR k riadeniu azylu a migrácie (Ministerstvo vnútra SR, 2025), ktorý naznačuje významnú úlohu miestnych samospráv v poskytovaní základných služieb (napr. vzdelávanie), integrácii do miestnych komunít, prevencii vylúčenia. Jedná sa však o strategický dokument, zatiaľ bez konkretizácie pre samosprávy (napr. finančnej podpory, jasných kompetencií). Limitovanú efektívnosť a systematickosť integračnej politiky štátu a zapojenia samospráv konštatuje aj hodnotenie Najvyššieho kontrolného úradu SR (2025). K určitému zvýrazneniu úloh samospráv došlo v rámci série legislatívy tzv. Lex Ukrajina (napr. zákon č. 92/2022), v snahe zvládnuť tok utečencov iniciovaný vojenským konfliktom (napr. v distribúcii pomoci, príspevku na ubytovanie, zaradení do škôl). Napriek rastúcemu dobrovoľnému zapojeniu miestnych samospráv do vybraných integračných činností (vzdelávanie detí, bývanie, poskytovanie informácií v cudzích jazykoch, podpora ich komunít) vo vybraných mestách (napr. ETP Slovensko, 2018; Liga sa ľudské práva, 2021), rozsah kompetencií a aktivít v tejto citlivej a náročnej oblasti expanduje pomalšie.

Zdravotná starostlivosť

Miestna samospráva nie je priamo zahrnutá do systému poskytovania a regulovania zdravotnej starostlivosti. Tieto právomoci sú pod kontrolou štátu a jeho špecializovanej správy, vybrané úlohy plní regionálna samospráva, zdravotné poisťovne a samotní poskytovatelia. Primárna sieť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti je privátna, organizovaná na báze vzťahu so zdravotnými poisťovňami a regulačnými úradmi. Zapojenie alebo intervencie miestnej samosprávy sú v tejto oblasti minimálne, skôr príležitostné (napr. reflektuje historický vývoj). Napriek tomu nezriedka

pod tlakom občanov konajú, napríklad v situácii, keď chcú zlepšiť dostupnosť služieb a prilákať poskytovateľa zdravotnej starostlivosti do svojho mesta/obce (napr. ponúkať priestor na prenájom za výhodné ceny a iné nástroje motivácie). Len niektoré miestne samosprávy zastrešujú polikliniky v mestách, len výnimočne sú prevádzkovateľmi nemocníc (postupne z tejto oblasti aktivít odchádzali). Snažia sa však sledovať a koordinovať lokálny vývoj aj v tomto sektore. K novším povinnostiam patrí povinnosť zabezpečiť defibrilátor v obciach s viac ako 500 obyvateľmi. Zdravotná starostlivosť je však v rukách iných aktérov a vplyv miestnej samosprávy sa zásadnejšie nemení ani v dlhšom časovom horizonte.

3.2 Fiškálna autonómia

Financovanie miestnej samosprávy na Slovensku je častým predmetom skúmania v rôznom kontexte (napr. Berčík, 1998; Žárska a Kozovský, 2008; Bryson, 2010; Buček a Sopkuliak, 2014; Nemec a Špaček, 2020), vrátane pohľadov na otázky fiškálnej autonómie (napr. Sopkuliak, 2012; Maličká, 2021). V nich sa zachytávajú aj protichodné procesy, ktoré obmedzovali fiškálnu autonómiu, najmä v časoch kríz a ich doznievania vo verejnom sektore. Otázky vyvoláva aj financovanie prenesených kompetencií, ktoré býva nedostatočné a tieto funkcie musia obce dofinancovať z vlastných zdrojov (hoci by tieto náklady mal uhrádzať štát). Musíme si byť vedomí aj ďalších súvislostí, ktoré diferencujú finančnú situáciu obcí (napr. majetková pozícia), či medziročných výkyvov vo financovaní (spôsobených napr. prístupom k externým zdrojom).

Počas prvej dekády po r. 1989, bolo financovanie miestnych samospráv výrazne závislé na postojoch a obmedzeniach zo strany centrálnej vlády. Situáciu ovplyvňovalo tranzitívne obdobie post-socializmu, formovanie inštitúcií Slovenskej republiky a sprievodné ťažkosti a nestabilita vo verejných financiách. Miera autonómie samospráv bola nižšia. Hoci existoval právny rámec venovaný financovaniu obcí, miestnym daniam a majetku (zákony č. 369/1990, 544/1990, 138/1991, 317/1992), rozhodujúcim momentom z hľadiska objemu zdrojov býval každoročne štátny rozpočet, ktorý definoval reálny finančný vzťah štátu voči miestnym rozpočtom. K zásadnejšiemu posunu došlo až v rámci fiškálnej decentralizácie aplikovanej od roku 2005. Významne sa posilnil vplyv samospráv vo svojej fiškálnej oblasti (vyjadrené napr. zákonmi č. 597/2003, 564/2004, 582/2004), vrátane nárastu objemu a stability zdrojov. Tento rámec v principiálnych rysoch zostal odvtedy nezmenený. Súčasne sa však sprísnil základný regulačný rámec definovaný v rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (zákony č. 523/2004, 583/2004). K regulácii patrí napr. aj využívanie služieb Štátnej pokladnice, či limity zadlženia.

Primárnou charakteristikou v oblasti miestnych daní na Slovensku je absencia slobodnej voľby predmetu zdaňovania. Patríme ku krajinám, kde si samospráva nemôže sama svojvoľne stanoviť predmet zdanenia (vymýšľať si svoje dane, napr. svoje spotrebné dane), či navýšenie sadzieb iných daní (známe vo verejných financiách napr. ako tzv. „priirážky“). Rozsah miestnych daní je stanovený taxatívne (zákon č. 582/2004). Iná situácia je v oblasti miestnych poplatkov, kde existuje voľnosť v stanovení užívateľských poplatkov za verejné služby poskytované samosprávou

(napr. vo vzťahu k nákladom). Aj tu je však možný vstup regulačného rámca definovaného legislatívou a dohľadom zákonom poverených inštitúcií (napr. Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, Protimonopolný úrad SR). Za prvky posilňujúce autonómiu v tejto oblasti môžeme považovať skutočnosť, že obce sú priamo správcami týchto daní a poplatkov (napr. Bryson, 2010), majú prehľad o svojom území, vyhlasujú ich vlastnou legislatívou (všeobecne záväznými nariadeniami), vrátane možnosti uplatniť zníženie, resp. oslobodenie od dane, či zníženie záťaže občanov dofinancovaním poskytovania služieb z rozpočtu obce. Posilnenie tejto pomerne autonómnej bázy nastalo napr. aj pridaním poplatku za rozvoj, hoci je využívaný v obmedzenej miere. Ten má okrem tvorby dodatočných zdrojov aj charakter regulačného prvku územného rozvoja.

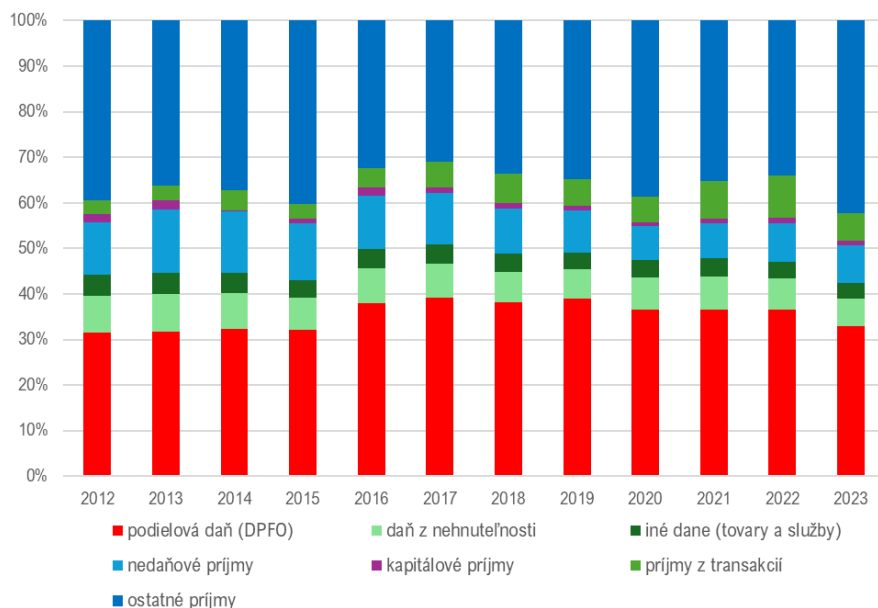
Do roku 2005 mohla miestna samospráva vstúpiť do stanovenia výšky miestnych daní len okrajovo, čo sa zmenilo až v rámci procesov fiškálnej decentralizácie (zákon č. 582/2004). Má rozhodujúce právomoci v správe jednej z hlavných daní - dani z nehnuteľností. Táto daň vytvára v posledných rokoch 7,2 % celkových príjmov miestnych samospráv (priemer 2012 – 2023, napr. 6,1 % v roku 2023; spracované podľa Ministerstvo financií SR, 2001-2024). Aj v tomto prípade sú však stanovené obmedzenia. Ich dimenzia sa zvýraznila po praxi nevhodného prístupu niekoľkých miestnych samospráv, ktoré napr. nadmerne zdanili niektoré subjekty (autonómia bola v tejto oblasti zúžená oproti iniciálnej podobe). Rieši predovšetkým možnosť extrémne vysokého zdanenia a intra-teritoriálnych excesov (nadmerných rozdielov v rámci obce). Napriek tomu súčasný rámec poskytuje pomerne veľkú samostatnosť, ktorú môžu využiť napr. na zvyšovanie tejto dane, čo samosprávy aj využívajú. Napr. v rokoch 2020 alebo 2021 mnohé miestne samosprávy zvýšili zdaňovanie v niektorých kategóriách nehnuteľností približne o 20 – 40 %. Zvyčajne obce upravujú sadzby dane raz v rámci jedného volebného obdobia. Všeobecne je zdanie nehnuteľností hodnotené ako nedostatočné, a je často odporúčané jej zvýšenie (v rámci celkového zvýšenia zdanenia majetku v SR, napr. OECD, 2024), vrátane posunu k zdaňovaniu na báze trhovej hodnoty nehnuteľností. Miestna samospráva kontroluje aj skupinu menej „štedrých“ miestnych daní (napr. daň za psa, ubytovanie, užívanie verejného priestranstva), v zákonom určených hraniciach.

Určitú diskusiu z hľadiska fiškálnej autonómie môže vyvolávať pozícia podielových daní, ktoré sú hlavným daňovým príjmom obcí. Pôvodne bola v ich každoročnej alokácii (meniaca sa „zmes“ podielu na dani z príjmov právnických osôb a dani z príjmov fyzických osôb) pomerne jednoznačná dominancia štátu a teda nemohli byť považované za vlastné príjmy. Od r. 2005 je podielovou daňou stabilne len daň z príjmov fyzických osôb (DPFO). S určitým zovšeobecnením a zohľadnením dlhoročnej tradície ju môžeme považovať za „nepravý“ vlastný zdroj príjmov obcí (technicky vzaté, nie je vlastným príjmom). Pre miestne samosprávy je to výhodná daň najmä v „dobrých“ časoch (ekonomického rastu, nízkej nezamestnanosti), svojim permanentným rastom výnosov. Citlivo však reaguje na krízu v ekonomike a býva premenlivá aj medzimesačne. Táto daň sa všeobecne na Slovensku rešpektuje ako príjem samosprávy (miestnej a regionálnej) a býva prevažne na úrovni približne 70 % podielu pre miestnu samosprávu (rôzne znižovanom v časoch fiškálnej konso-

lidácie, napr. len 55,1 % v roku 2025). Aj keď medzičasom bol zrušený aj malý podiel, ktorý bol príjmom centrálného štátu, v čase kríz si časť výnosu tejto dane berie opäť, napr. 15,4 % v roku 2025. Miestne samosprávy bývali mimoriadne citlivé na akúkoľvek diskusiu týkajúcu sa zmeny tohto zdroja daňových príjmov (zo strany odbornej verejnosti a ústredných štátnych orgánov existovali, napr. počas kríz a potreby konsolidácie verejných financií). Na druhej strane, pravidlá pre túto daň, vrátane pravidiel distribúcie, sú pod kontrolou centrálného štátu, vrátane jeho horizontálnej vyrovnávacej úlohy (distribučná formula je pomerne stabilná). Avšak, aj s ohľadom na posledné zásahy štátu, sa reprezentácia samospráv snaží o výhodnejší (prinesie vyššie príjmy) a stabilnejší model podielových daní kombinujúcich príjmy z viacerých daní napr. daní z príjmov fyzických osôb, dane z príjmov právnických osôb a dane z pridanej hodnoty (Božík, 2025).

Celkovú finančnú kapacitu miestnej samosprávy môžeme odvodiť z agregátnych údajov o záverečných účtoch obcí. Výdavky obcí majú pomerne stabilný podiel na celkových verejných výdavkoch Slovenska. V rokoch 2012 – 2023 oscilovali prevažne na úrovni 12 – 13,8 %, čo odráža pomerne rovnomerné systémové nastavenie v systéme verejných financií SR (vo finančnom vyjadrení boli napr. v roku 2023 celkové výdavky obcí 7,6 mld. eur). V centre záujmu sú vlastné zdroje miestnych samospráv. Pre priblíženie v reálnych finančných objemoch ich definujeme v extenzívnej forme ako kombináciu všetkých vlastných príjmov (daňové - vrátane dane z nehnuteľností a podielovej dane, iné miestne dane a poplatky, nedaňové príjmy miestnych samospráv, kapitálové príjmy, príjmy z finančných transakcií mimo úverov). Pri takomto prepočte tvoria vlastné príjmy v priemere 63,7 % (priemer 2012 – 2023), pričom najvyšší podiel dosiahli v roku 2017 (69 %, graf 1). Ak však nezahrnieme do vlastných príjmov štátom viac ovplyvňovanú podielovú daň, priemerná hodnota vlastných príjmov klesla na 28,4 % (priemer 2012 – 2023), pričom najvyššiu hodnotu dosiahli takto definované vlastné príjmy v roku 2013 (32 %). Z vlastných príjmov sú po podielových daniach najvýznamnejším príjmom nedaňové príjmy tvorené najmä administratívnymi poplatkami, príjmami z podnikania a vlastníctva. Určitým negatívnym trendom je pokles váhy vlastných daňových príjmov (daň z nehnuteľností, dane za tovary a služby). Kým ich priemerná váha v období 2012 – 2016 bola 12,1 %, v období rokov 2019 – 2023 už len 10,5 % (spracované podľa Ministerstvo financií SR, 2001-2024).

Miestne samosprávy majú pomerne veľkú autonómiu vo využívaní svojich vlastných príjmov (vrátane podielových daní). Iným parametrom v oblasti fiškálnej autonómie je voľnosť vo využívaní finančných transferov (dotácií, grantov) poskytovaných najmä štátom. Počas celej histórie samosprávy od 1990 na Slovensku takmer úplne dominovali „podmienečné“ transfery. Ich využívanie býva viazané na určité podmienky, predovšetkým na určený účel, schválený projekt a pod. Malý podiel nepodmienečných dotácií bolo možné pozorovať len v 90. rokoch (na podporu samosprávnych funkcií menších obcí). Dotácie musia byť povinne vynaložené na schválený účel (napr. delegované právomoci, vzdelávanie, rozvojové projekty). Toto využitie býva predmetom dohľadu orgánov verejnej správy. Objemovo značne najvýznamnejšie sú dotácie viazané na využitie v miestnom školstve.

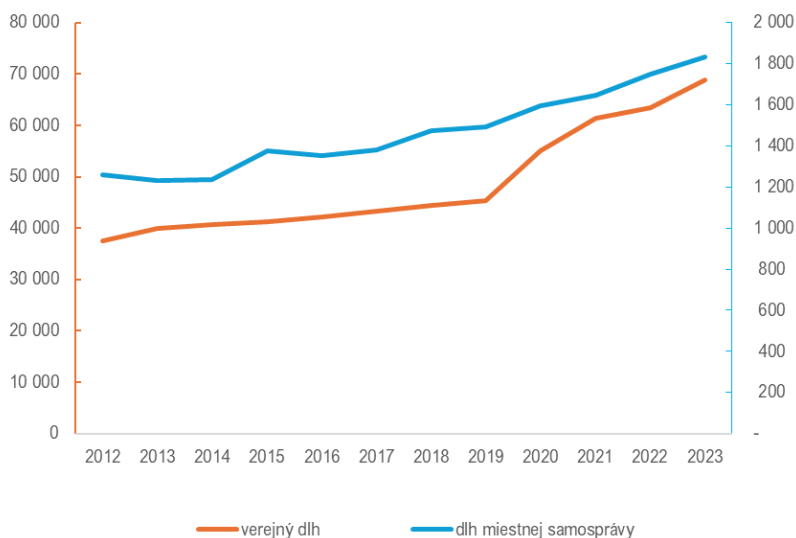


Graf 1 Prehľad hlavných skupín príjmov miestnych samospráv na Slovensku (2012 – 2023, v tis. Eur). Zdroj: Ministerstvo financií SR (2012 – 2024), spracované autorom

Jedným z vyjadrení samostatnosti obcí je aj ich schopnosť investovať a tak aktívne formovať svoj rozvoj, či kvalitu života. Tieto investície smerujú najmä do oblasti výstavby verejných budov a infraštruktúry, či technologického vybavenia. Hoci v absolútnom vyjadrení objem investovaných prostriedkov rastie, ich podiel na celkových výdavkoch klesol. Kým v rokoch 2001 – 2010 sa podiel kapitálových výdavkov pohyboval medzi 20 – 29 %, v rokoch 2011 – 2023 to bolo v rozmedzí 12 – 21 % z celkových výdavkov (spracované podľa Ministerstvo financií SR, 2001 – 2024). Naznačuje to, že ich autonómia sa z hľadiska dostatku investičných zdrojov zmenšila. Tento aspekt závislosti na transferoch je pozorovateľný zvýšeným investovaním na konci programového obdobia čerpania fondov EÚ (napr. v rokoch 2022 a 2023 za programové obdobie 2014 – 2020).

Skutočnosť, či si miestne samosprávy môžu slobodne požívať externé zdroje, je jedným z kľúčových ukazovateľov ich fiškálnej autonómie. Medzinárodná prax pozná situácie od absolútnej slobody, cez špecificky zvolené limity externého financovania, až po situácie, kedy si každý úver miestnej samosprávy vyžaduje schválenie iných orgánov verejnej (finančnej) správy, prípadne dokonca platí zákaz takéhoto financovania (napr. Martinez-Vazquez a Vulovic, 2016). Na Slovensku sa “úverová autonómia” (angl. borrowing autonomy) v dlhodobom pohľade znížila. Pôvodne boli rozhodnutia o úveroch od r. 1990 plne v rukách obce. Situácia sa zmenila v dôsledku značného zadlženia vybraných obcí, ktoré sa objavili na konci 90. rokov (napr. Kling a Nižňanský, 2004). Na základe takýchto neopatrných finanč-

ných postupov štát zaviedol limity, ktoré začali platiť od r. 2005. S ich pomocou sa darí udržať dlh obcí na prijateľnej úrovni, pri miernej expanzii jeho objemu (napr. vzrástol z 1,26 mld. eur v 2012 na 1,83 mld. eur v roku 2023 (graf 2), pričom v r. 2023 tvoril dlh miestnych samospráv len 2,7 % celkového verejného dlhu. Tento vývoj kontrastuje s rýchlou expanziou verejného dlhu ako celku, najmä vplyvom deficitov štátnych rozpočtov (Ministerstvo financií SR, 2001-2024). Pre úplnosť musíme uviesť, že okrem úverov mohli obce v minulosti využiť aj možnosť vydávania komunálnych dlhopisov, ktoré podliehalo schvaľovaniu Ministerstvom financií SR. Postupom času sa stali marginálnym zdrojom externého financovania a nakoniec sa prestali využívať (zlepšila sa dostupnosť iných zdrojov financovania).



Graf 2 Vývoj verejného dlhu a dlhu miestnych samospráv na Slovensku (2012 – 2023, v mil. eur). Pozn. ľavá os – verejný dlh, pravá os – dlh miestnych samospráv.
Zdroj: Ministerstvo financií SR (2012 – 2024), spracované autorom

3.3 Inštitucionálna autonómia

Inštitucionálne postavenie a právny status miestnej samosprávy sa opiera primárne o Ústavu Slovenskej republiky a zákon o samospráve obcí (zákon č. 369/1990). Z ďalších zákonov považujeme za zásadný aj zákon o majetku obcí (zákon č. 138/1991), ktorý im garantuje základné vlastnícke práva a upravuje narábanie s majetkom. Každá miestna samospráva je samostatná právnická osoba so štatutárnymi zástupcami, schvaľuje si svoj štatút. Základné garancie a princípy miestnej demokracie sú súčasťou národnej legislatívy. Samosprávy môžu konať slobodne podľa svojich rozhodnutí a akékoľvek povinnosti im môžu byť uložené len zákonom. O tento pilier sa opiera „*sila immunity*“ (parafrázujúc Clarka, 1984) samo-

správ, ako rezistencia voči svojvoľným a náhodným zásahom. Miestne samosprávy môžu byť považované za formálne autonómne, majú „právo na iniciatívu“ konať v ľubovoľnej oblasti, okrem narušenia právomocí iných orgánov a legislatívnych obmedzení. Aj tu môžu konať po dohode v kooperatívnom móde s inými aktérmi verejného, privátneho, či neziskového sektora. Prax potvrdzuje, že miestne samosprávy sú často aktívne v najrôznejších častiach miestneho života, nad rámec svojich povinností, opierajúc sa o výsledky svojho kolektívneho rozhodovania a miestnych preferencií.

Miestne samosprávy sa vo svojom konaní opierajú o články Ústavy SR venované územnej samospráve. Pôvodne bola ich pozícia menej precízne formulovaná v novelizovanej „socialistickej“ Ústave (zákon č. 294/1990). Prijatím Ústavy Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992) sa postavenie miestnej samosprávy spresnilo, a je od tohto obdobia pomerne stabilné. Dôležité je, že miestne samosprávy môžu brániť svoje rozhodnutia (napr. „miestnu legislatívu“ - všeobecne záväzné nariadenia) súdnou cestou (čo sa výnimočne aj deje). Práve možnosť prijímať všeobecne záväzné nariadenia v rámci svojich kompetencií je významným vyjadrením ich autonómnej pozície vo vybraných sférach miestneho života. Obec sa môže brániť aj protestu prokurátora ako zástupcu štátu súdnou cestou, vrátane Ústavného súdu a najnovšie aj na Najvyššom správnom súde. Dokumentuje to už pomerne obsiahla judikatúra venovaná tejto tematike (napr. Jesenko, 2018). Nie je možné jednoduchým administratívnym zásahom štátnej správy zrušiť rozhodnutie orgánov miestnej samosprávy. Ani orgány, ktoré môžu dohliadať nad zákonnosťou aktivít samosprávy (prokuratúra, Najvyšší kontrolný úrad v oblasti verejných zdrojov - zákon č. 463/2005) nemajú právomoci rušiť ich rozhodnutia alebo miestnu legislatívu.

Volebná autonómia je vyjadrená najmä priamou voľbou poslancov zastupiteľstiev a starostov občanmi. Miestna samospráva je slobodná v organizácii miestnych volieb v rámci zákonom stanovených rámcových pravidiel už od úvodného demokratického volebného zákona č. 346/1990. Ten ustanovil napr. priamu voľbu starostov/primátorov v jednomandátovom volebnom obvode, či odporúčanú veľkosť volebných okrskov. Samospráva má voľnosť napr. pri stanovení hraníc volebných obvodov a okrskov, či volebných miestností. O počte členov miestneho/mestského rozhoduje zastupiteľstvo so zohľadnením možného rozsahu počtu poslancov definovaným v legislatíve (zákon č. 369/1990), pričom sa v čase tento rozsah znížil. Tieto princípy nezmenila ani legislatíva, koncentrujúca volebné pravidlá na Slovensku (zákon č. 180/2014). Obce majú kľúčovú úlohu v zabezpečení priebehu všetkých volieb. Môžu posilniť miestnu demokraciu napr. nadštandardnými procesmi participácie a transparentnosti. Jedným z nástrojov je aj možnosť obce rozhodnúť o organizácii miestneho referenda o zvlášť významných otázkach života obce.

Miestna samospráva na Slovensku má pomerne rozsiahlu organizačnú autonómiu. Poskytuje dostatočnú flexibilitu v organizácii svojho úradu. Môžu rozhodovať o organizačnej štruktúre, počte zamestnancov, pridelených úlohách organizačným útvarom atď. Môžu prijímať zamestnancov podľa svojich potrieb a preferencií (kvalifikácia, pracovné pozície, forma zamestnania). V základných dimenziách odmeňovania sa obce prispôbujú celoštátnym platovým pomerom (podľa zákona

č. 553/2003, výsledkom kolektívneho vyjednávania, napr. pre ich pracovníkov v školstve), postupujú podľa Zákonníka práce (zákon č. 301/2001), individuálne môžu rozhodovať o odmenách, ako aj iných zamestnaneckých výhodách (napr. závisia od finančnej situácie jednotlivých samospráv, naliehavosti riešenia pracovných pozícií). Regulované sú platové pomery v prípade starostov/primátorov a hlavných kontrolórov (napr. zákony č. 369/1990 a 253/1994). Špecifické kvalifikačné požiadavky na vybrané funkcie definuje legislatíva – napr. kontrolór, pracovníci stavebného úradu (vyhláška 547/2003, zákon 25/2025). Samospráva môže zriadiť vlastné právnické osoby, rozpočtové a príspevkové organizácie, ako aj iné právnické osoby (napr. akciové spoločnosti). V praxi pôsobenia svojich organizácií a fungovaní v ekonomickom prostredí trhu je samospráva obmedzená legislatívou a centrálnym štátom (napr. Blažo, 2020). Ide napr. o pravidlá verejného obstarávania, štátnej pomoci (neprimeraná pomoc), podmienky ochrany hospodárskej súťaže (napr. nedovoľuje neprimerané „miestne monopoly“ samosprávy a jej podnikov).

3.4 Akceptácia miestnej samosprávy inými úrovňami vlády

Miestne samosprávy si v priebehu desaťročí vybudovali rešpektovanú pozíciu v slovenskej verejnej politike ako dobre integrovaný a pritom autonómny aktér. Obidve združenia, ktoré ich reprezentujú (ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska, ÚMS – Únia miest Slovenska), majú vysokú legitimitu vďaka členstvu (prevažná časť všetkých samospráv), transparentnému pôsobeniu, snahám o aktívne a odborné zapojenie do prípravy politík, či reprezentovaniu zvolenými predstaviteľmi. Odráža to aj vysokú asociačnú autonómiu samospráv, ktorá je bohato využívaná (vrátane napr. regionálnych združení). Významným faktorom je aj posun k viac partnerskému vnímaniu tvorby verejných politík na všetkých úrovniach a presadzovanie sa predstaviteľov miestnych samospráv vo volených pozíciách na regionálnej a celo-národnej úrovni.

Napriek pomerne rýchlemu sformovaniu združení reprezentujúcich miestne samosprávy bola ich aktivita v 90. rokoch menej efektívna. Bolo to aj z dôvodu limitovaných kompetencií a neschopnosti účinne ovplyvniť niektoré systémové prvky fungovania spoločnosti. V tomto období dominovali záujmy „centrálneho štátu“ a v rámci procesov „budovania štátu“ sa venovala zvýšená pozornosť štátnej správe. V tom čase centrálna a nižšie úrovne štátnej správy využívali občasné konzultácie a formálne jednania s miestnou samosprávou. Nezriedkavé bolo volanie po doriešení problémov obcí, ratifikáciu Európskej charty miestnej samosprávy, dosiahnutí vyvážených oficiálnych politických kontaktov, dostatočnom zabezpečení finančnej samostatnosti, vyššej razancii ZMOS voči vláde a NR SR a pod. (napr. ZMOS, 2019). Už v tomto období sa však snemov ZMOS-u zúčastňovali najvyšší ústavní činitelia.

Situácia sa zlepšila po voľbách v r. 1998. Ovplyvnili to prípravné procesy reformy verejnej správy, sprevádzané rozsiahlymi konzultáciami so samosprávami (Mesežnikov a Nižňanský, 2002). Realizáciou decentralizačnej reformy, sformovaním regionálnej samosprávy, a následne vstupom do EÚ sa posilnili možnosti samospráv zapojiť sa do tvorby verejných politík. Presadili sa požiadavky na partnerské prístupy vo verejných politikách, reálny rozmach korporativizmu na centrálnej

úrovni, spojený so zastúpením v rôznych kolektívnych a poradných orgánoch (zákon č. 103/2007). Združenia miestnych samospráv (najmä ZMOS) sú zapojené do pravidelných konzultácií s najvyššími úrovňami verejnej správy (napr. ZMOS v Hospodárskej a sociálnej rade SR, Úrad vlády SR, 2025). Vrcholoví predstavitelia štátu bývajú účastníkmi významných rokovaní združení (napr. snemov ZMOS-u). Zriedkavejšie sa začali prijímať zásadné rozhodnutia na vyšších úrovniach vlády, bez dosiahnutia určitej dohody so združeniami samospráv. Ich zástupcovia spolupracovali a zohrali významnú úlohu napr. pri riešení dopadov ekonomickej a finančnej krízy (Buček a Sopkuliak, 2014). Ani tieto vzťahy sa však nevyhnú napätiu vyplývajúcemu z ich záujmov. Vzájomná spolupráca nie je vždy systematická a pravidelná (napr. poradných orgánov), závisí od postojov danej vládnej garnitúry, resp. praxe ministerstiev.

Predstavitelia miestnych samospráv majú prístup k voleným funkciám na vyšších úrovniach politického života. Nemôžeme podceniť napr. možnosť zastúpenia záujmov miestnych samospráv priamo v Národnej rade SR (a tým aj ich pozíciu v politických stranách, vrátane vplyvu na formulovanie volebných programov). Do zastupiteľských orgánov na vyššej úrovni býva zvolených pomerne veľa zástupcov miestnej samospráv, resp. mnohí poslanci majú skúsenosti z miestnej samosprávy. Potvrdzuje to skutočnosť, že v Národnej rade SR aktuálne má poslanecký mandát 12 aktívnych primátorov a starostov, a ďalších 21 poslancov miestnych a mestských zastupiteľstiev (k 15.10.2025). To ukazuje, že vyše 20 % poslancov parlamentu je aktuálne priamo zapojených aj do fungovania miestnych samospráv. Na dôležitej úrovni regionálnej samosprávy sú tiež záujmy miestnej úrovne primerane prezentované, pretože mnohí poslanci regionálnych zastupiteľstiev sú aj starostami, alebo poslancami miestnych zastupiteľstiev.

4 MIESTNA AUTONÓMIA A ODOLNOSŤ MIESTNYCH SAMOSPRÁV

Posledné obdobie, niekedy označované ako polykríza (paralelné pôsobenie kríz s rôznou podstatou, v rôznych mierkach), vyvoláva väčšiu pozornosť odolnosti na miestnej úrovni (napr. Harmsen et al., 2024; Pike, 2025). Vplyv krízových stavov a odolnosť voči nim, býva testom schopností nielen štátu, ale aj samospráv obcí. Čelíme najmä environmentálnym (prírodné katastrofy, klimatická zmena), ekonomickým (finančným), zdravotným hrozbám (epidémie, vrátane veterinárnych ohrození), či dopadom vojenských konfliktov (priamo, nepriamo). Za krízy nepovažujeme len neočakávané, akútne situácie, ale aj dlhodobé zhoršovanie situácie v rôznych oblastiach života obce so závažnými dopadmi. Úloha miestnych samospráv v kontexte odolnosti býva často zdôrazňovaná, keďže miestne podmienky a potreby odozvy sa značne líšia (Malalgoda et al., 2016; Lowe et al., 2024). V nasledujúcej diskusii poukazujeme len na niektoré z najväčších aspektov odolnosti, ktorým je potrebné venovať pozornosť tak, ako ich identifikuje odborná literatúra a prax miestnych samospráv.

Autonómiu miestnej samosprávy považujeme za významný faktor odolnosti na miestnej úrovni. Úvahy o odolnosti významne posúvajú diskusiu o miestnej autonómii do praktických dimenzií. Má umožniť dostatočnú pripravenosť so zohľadnením miestnych potrieb, využitia možnosti flexibility rozhodovania a konania, miestnych znalostí, s využitím svojich kompetencií a zdrojov, so schopnosťou mitigácie dopadov a voľbou primeranej adaptácie. Ide o náročnú úlohu, keďže sa často konštatuje, že koncept odolnosti sa ťažšie operacionalizuje, vďaka svojej mnohostrannosti a prelínaniu odborných poznatkov mnohých disciplín (napr. Meerow a Newell, 2016). Poukazuje sa, že odolnosť má viacero dimenzií – sociálne, ekonomické, prírodné, fyzické a inštitucionálne (napr. Datola, 2023). Dôraz je na redukovanie ohrozenia životov a zachovanie miestnej komunity. Ide najmä o otázky zdravia, bezpečnosti, schopnosti širšie ponímaného plánovania ovplyvňujúceho ďalšie súvislosti odolnosti (napr. sociálno-ekonomická, technicko-infraštruktúrna). Práve dostatočná miestna autonómia má vytvárať potenciál pre budovanie primeranej odolnosti s ohľadom na individuálne potreby a priority konkrétnych obcí. Nie je možné na úrovni každej obce zvládnuť komplexne prepracovanú politiku odolnosti. Je však možné pragmaticky identifikovať prioritné riziká a ohrozenia z miestnej perspektívy a na tie pri dostatočnej autonómii sústrediť pozornosť. Časť aspektov odolnosti sa musí nevyhnutne riešiť v spolupráci s vyššími úrovňami vlády.

Medzi rôznorodou skupinou prírodných hrozieb má poslednom období zásadné postavenie odolnosť voči klimatickej zmene a extrémom počasia. Práve v oblasti ekológie sa koncept odolnosti začal pred svojou expanziou rozvíjať (angl. ecological resilience, neskoršie environmental resilience). Najtradičnejšou časťou je ochrana pred povodňami (s rôznymi infraštruktúrnymi stavebnými opatreniami), hoci pod tlakom aktuálnych klimatických zmien sa ďalej upresňuje (aj v slovenských podmienkach). Základným prístupom býva obmedzenie aktivít človeka (napr. bývania) v potenciálne ohrozených územiach, prípadne ich regulácia a zvýšenie ich odolnosti. Takéto kroky sú nutné napr. v oblastiach s hrozbou záplav, zosunov pôdy (v niektorých krajinách/lokalitách je významná aj seizmická odolnosť). V súčasnosti mestá po celom svete asi najväčšiu pozornosť venujú odolnosti voči klimatickej zmene (napr. Fastiggi et al., 2020), s rastúcou pozornosťou venovanou okrem záplav (a bleskových záplav), aj horúčavám, zrážkam (napr. prívalovým), či požiarom v suchých obdobiach. Miestna samospráva na Slovensku má možnosti v tejto oblasti konať a využiť svoje kompetencie – formuje využitie územia a verejné priestory, môže regulovať aktivity v rizikových oblastiach, znečisťovanie ovzdušia, monitorovanie podľa rôznych indikátorov, ako aj dohliadať na dodržiavanie pravidiel. Významné vstupy do posilňovania odolnosti poskytujú aj primerane manažované prvky zelenej a modrej infraštruktúry (napr. Herodowicz, 2021; Farkas, 2025). Časť z možných krokov obmedzuje vysoké náklady (napr. rôzne vodohospodárske opatrenia, opatrenia v oblasti verejnej dopravy). Z ďalších možností miestnej úrovne je vhodná podpora miestnych záchranných zložiek (napr. dobrovoľné hasičské jednotky) a ich vybavenosti. Najmä pri náhlych ohrozeniach je možnosť čo najskoršieho zásahu a miestnych znalostí veľmi dôležitá (napr. kým budú mobilizované kapacity

štátu a profesionálnych záchranných zdrojov, keď tie budú preťažené, prípadne na ich podporu).

Odolnosť sietí infraštruktúry a vybudovaného prostredia, patria k dlhodobým sledovaným aspektom odolnosti (angl. engineering resilience, bouncing back resilience). Najmä siete technickej infraštruktúry sú rozhodujúcim prvkom nepretržitého fungovania života občanov, ekonomiky, či poskytovania služieb (Kapucu et al., 2023). Sústreďuje sa na ochranu, schopnosť rýchlej obnovy technickej infraštruktúry a fyzického vybudovaného prostredia, či návratu fungovania do pôvodného stavu, nie nevyhnutne identického (napr. Monstadt a Schmidt, 2019; Lowe et al., 2024). V centre pozornosti je infraštruktúra zabezpečujúca hlavné toky (energie, voda, plyn, telekomunikácie, doprava), ktorej fungovanie ovplyvňuje celkový chod napr. mesta (včítane napr. zásobovania potravinami), vrátane potenciálu rozvoja (napr. pri nedostatočných kapacitách sietí). Rozhodovacie procesy a alternatívne riešenia v prípade narušenia týchto dodávok je potrebné plánovať a koordinovať. Nemôžeme obísť ani robustnosť a odolnosť fyzických štruktúr voči potenciálnym hrozbám, ich vhodné umiestnenie, konfiguráciu, a v neposlednej miere systematickú údržbu. Odolnosť formujú aj vhodné stanovené všeobecné štandardy výstavby, napr. na statickú bezpečnosť, energetickú náročnosť. Najmä z hľadiska technickej infraštruktúry, je pozícia miestnej samosprávy na Slovensku limitovaná. Okrem chýbajúcich kompetencií je to aj otázka fiškálnych obmedzení (investičná náročnosť opatrení). Môže však využiť možnosti v oblasti územného plánovania, monitorovania stavu sietí, či budov. Aj v slovenskom prípade platí dôležitosť spolupráce a komunikácie medzi rôznymi aktérmi – jednotlivými úrovňami vlády, správcami sietí infraštruktúry a miestnymi komunitami, s jasne definovanou zodpovednosťou (vychádzajúc napr. z Malalgoda et al., 2016).

Jednou z hlavných úloh miestnych samospráv sa stáva integrácia prístupov v oblasti plánovania a odolnosti na miestnej úrovni. Koncept odolnosti prináša do sféry plánovania novú paradigmu. Očakáva sa (vychádzajúc najmä z Coaffee a Lee, 2016; Datola 2023), že bude kooperatívne a participatívne (zapája relevantných aktérov), inkluzívne (pokrýva všetky časti miestnej komunity), transparentné, realistické (je postavené na faktoch a vedeckom poznaní), cieľavedomé (implementácia, financovanie), aktualizované (pravidelné revízie, učenie sa), flexibilné (umožňuje modifikácie fungovania, diverzifikáciu riešení situácie), integratívne (prepája parciálne plány) a uvažuje o redundantnosti (alternatívnom pláne). Práve plánovacie procesy dávajú samosprávam aj na Slovensku možnosť posilniť odolnosť obcí. Už zavedené plánovacie procesy pod primárnou kontrolou samospráv sa môžu využiť na takto orientované analýzy vývoja a aktuálnej situácie s dôrazom na identifikáciu rizík, prijímanie regulačných opatrení a ich implementáciu smerujúc k posilneniu odolnosti. Významné dimenzie odolnosti môžu pokryť územné plánovanie, či environmentálne plánovanie (napr. prírodné a infraštruktúrne aspekty, fyzické prostredie). K dispozícii sú aj rôzne podoby strategického plánovania (v slovenskej podobe najmä PHRSR), plánovanie komunitných sociálnych služieb, prípadne iniciatívne pripravované plány v ďalších oblastiach miestneho života. Objavujú sa však požiadavky na nové smery plánovania. Príkladom môže byť napr. rozmach prípravy

miestnych adaptačných stratégií voči zmene klímy, ktorých počet na Slovensku narastá (Farkas, 2025). Plánovanie a jeho zosúladenie napomáha procesu prioritizácie opatrení, špecifikácie do podoby konkrétnych opatrení (napr. výstavby, projektov), ako aj argumentácii voči vyšším úrovňam vlády. Okrem náhlych katastrof a kríz sa samosprávy musia vyrovnávať aj s odolnosťou voči zdanlivo pomaly expandujúcim hrozbám. Môžu to byť napr. rôzne negatívne črty vývoja v miestnej ekonomike, sociálnej situácii, bývaní, či demografickom vývoji (napr. procesy shrinkage miest; Buček a Bleha, 2013).

Hoci miestne samosprávy majú limitované kompetencie v oblasti verejného zdravia, nie je mysliteľné rezignovať na túto dimenziu odolnosti (angl. health resilience; Wulff et al., 2015). Môžu aktívne konať a pripravovať miestnu komunitu na rôzne podoby ohrozenia verejného zdravia a životov. Nedávne skúsenosti predstavili okolnosti zdôrazňujúce závažnosť tejto oblasti (pandémie, miestne epidémie, vrátane veterinárnych). Práve takéto krízové situácie potvrdili, že bez využitia kapacít miestnych samospráv by boli ťažko zvládnuteľné (napr. počas COVID-19, napr. Buček, 2022; Klimovský, 2026). Mnohé miestne samosprávy konali iniciatívne, prijímali vlastné opatrenia, implementovali rozhodnutia, na ktoré štátne orgány nemali kapacity. K zásadným podmienkam zdravia miestnych komunít patrí aj lokálna infraštruktúra verejnej hygieny, jej dostupnosť a prevádzka, napr. vodovody a kanalizácie, čistiare odpadových vôd, starostlivosť o čistotu vodných tokov, celkovú čistotu v obci, ktoré znižujú riziká v tejto oblasti. Otázky zdravia si vyžadujú aj pozornosť primeranej dostupnosti zdravotných a záchranných služieb v každej lokalite (s nutnou spoluprácou so štátom). Obce môžu prispieť k ponuke možností zdravého životného štýlu občanov. Dôležité je budovanie väzieb medzi občanmi, ktoré je možné aktivovať v časoch ohrozenia verejného zdravia. Môžu podporiť takto orientované miestne združenia a ich aktivity, s mobilizačným potenciálom (napr. miestne organizácie Červeného kríža a pod.).

Jednou z výziev odolnosti je lokálne chápaná bezpečnosť (angl. security driven resilience, napr. Coaffee a Lee, 2016). Tá reflektuje bezpečnosť v kontexte verejného poriadku, kriminality, dopravnej bezpečnosti, až k otázkam boja proti terorizmu a civilnej ochrane v kontexte vojnových konfliktov. V posledných rokoch pribudla aj potreba odolnosti voči kybernetickým útokom, ktoré môžu ohroziť fungovanie obcí. Hoci v tejto oblasti býva vysoká angažovanosť štátu, reálne miestne priemety stavu bezpečnosti sú rôzne a sú vážnou témou aj pre miestne samosprávy a ich vlastné aktivity. Môžu využiť možnosti založenia jednotiek miestnej polície, posilniť monitorovanie priestorov s využitím moderných technológií, zvýšiť dohľad počas masových akcií, kontrolovať vstupy do vybraných budov, budovať fyzické bariéry a pod. Dá sa preventívne regulovať vybrané rizikové aktivity (povolením na činnosť, ich priestorovým a časovým obmedzením, územným plánovaním, prevádzkovými poriadkami a pod.). V časoch ohrozenia vojenským konfliktom, či teroristickými útokmi je potrebná úplne špecifická pripravenosť a infraštruktúra. Nezanedbateľným faktorom je vzdelávanie občanov o postupoch počas rôznych bezpečnostných hrozieb. Táto oblasť dostáva nový impulz v podobe zabezpečenia bezpečnosti v jednej z kľúčových miestnych kompetencií a to v školstve. Samosprávy sa prob-

lematikou miestnej bezpečnosti v rôznej miere zaoberajú a konajú (dostupné inštrukcie, komunikujú so štátnou políciou), ale ich možnosti a kapacity sú v tomto smere obmedzené. Kritickou zostala po rokoch zanedbávania aj otázka stavu rôznych prvkov civilnej ochrany (napr. ochranné stavby, individuálne ochranné prostriedky). Naplnenie takto ponímanej odolnosti bez asistencie štátu je ťažko zvládnuteľné.

Fiškálna odolnosť (angl. fiscal resilience) má viacero rovín. Je to jednak anticipácia krízových stavov, zavedenie preventívnych opatrení a nakoniec zvládnutie dopadov z finančného hľadiska (vychádzajúc napr. Barbera et al., 2017; Buček, 2022). Dostatočná fiškálna autonómia umožňuje primeranú a rýchlu reakciu na krízové stavy a sústredenie sa na formovanie odolnosti vo vlastnej kompetencii (zdroje, rozhodovanie). Okrem lokálne generovaných kríz sú však miestne samosprávy súčasťou ekonomiky a systému verejných financií a významne sa ich týkajú aj krízové stavy s globálnym, či národným pôvodom. Z tohto hľadiska je dôležitá dĺžka trvania opatrení zo strany štátu, a fakt, či sa fiškálne podmienky vrátia do pôvodného (alebo jemu blízkeho) stavu, prípadne vedú k vyššej fiškálnej odolnosti miestnych samospráv. Dlhodobý tlak opatrení z vyššej úrovne môže viesť k trvalému zníženiu fiškálnej autonómie a tým aj ohrozeniu fiškálnej odolnosti. Zásadnými stratégiami budovania fiškálnej odolnosti bývajú totiž šetrenie a akumulácia zdrojov do finančných rezerv. To vytvára potenciál na financovanie konkrétnych opatrení (aj investičného charakteru) a predovšetkým zvládnutie vyšších nárokov na financovanie v časoch krízových situácií (napr. Arrieta a Davies, 2025). Je to dôležité, najmä ak potenciálne krízové financovanie zo strany štátu môže mať omeškanie (napr. ide o krízové stavy na úrovni individuálnych obcí). Na akumuláciu zdrojov do rezerv však musia mať miestne samosprávy možnosti, kombinované s obozretným rozhodovaním samotnej samosprávy. Nemôžeme obísť skutočnosť, že štáty investujú do opatrení s pozitívnym dopadom na miestnu odolnosť v rôznych oblastiach, ktoré presahujú lokálne fiškálne možnosti (aj v prípade Slovenska).

Fiškálna decentralizácia viedla k posilneniu fiškálnej odolnosti na Slovensku. Na druhej strane, už dopady ekonomickej a finančnej krízy 2008 – 2009, pandémie COVID-19 a konfliktu na Ukrajine, viedli k priamym negatívnym dopadom na miestne rozpočty, sprevádzané aj zásahom do fiškálnej oblasti obcí zo strany štátu (v podobe fiškálnej konsolidácie, napr. obmedzení príjmov obcí), čím sa redukovali možnosti samospráv (Buček a Sopkuliak, 2014; Buček, 2022). Opatrenia počas kríz a následných konsolidácií verejných financií posilňujú postavenie štátu voči samosprávam v slovenských podmienkach, hoci nie bez rešpektu k potrebám obcí. K typickým opatreniam patria napr. kompenzácie (napr. výpadku príjmov), úprava načasovania transferov, výhodné pôžičky, ale aj výrazné redukovanie podielu na príjmoch z podielových daní, uvoľnenie použitia rezervných fondov, či voľnejšie využívanie návratných zdrojov. Expanzívna fiškálna politika štátu od pandémie COVID-19, spôsobuje dlhodobú konsolidáciu rozloženú pravdepodobne na celú dekádu. Súvisiace opatrenia zásadne ovplyvňujú fungovanie obcí a redukujú ich možnosti výraznejšie prispieť k svojej odolnosti (napriek ich fiškálnej disciplíne). Dostávajú sa do permanentného fiškálneho stresu (nestabilita, nedostatočné zdroje,

opakované zásahy do príjmov obcí z podielových daní, tlak na obligatórne výdavky, či redukcia investícií).

Systém miestnych financií na Slovensku prezieravo pozná systém rezervných fondov. Rezervný fond samosprávy, ktorý by sme mohli považovať za jeden z kľúčových nástrojov fiškálnej odolnosti na úrovni samospráv, musia obce vytvárať povinne (najmenej 10 % z prebytku rozpočtu, zákon č. 583/2004). Jeho tvorba a použitie však nie je striktnie zameraná na krízové situácie, havarijné stavy, resp. opatrenia súvisiace s odolnosťou. Ich zásadnou charakteristikou je akumulovanie zdrojov na budúce použitie (primárne investície) a závisí od rozhodnutia miestneho zastupiteľstva (čo je významný znak autonómie). Zásahy štátu do manažovania rezervných fondov obcí by mali byť minimálne, pretože môžu ohroziť ich odolnosť. Nemali by byť zo strany štátu zneužívané ako súčasť dlhodobých konsolidačných opatrení (napr. využívanie rezervných fondov na bežné výdavky je otázne a neguje ich podstatu použitia v krízových situáciách). Vyčerpanie rezervných fondov, resp. ich zníženie využívané na spolu-sanáciu extenzívneho financovania štátu je vážnym rizikom pre fiškálnu odolnosť, nehovoriac o značných rozdieloch na individuálnej úrovni obcí (mnohé budú bez rezerv), či ťažko dosiahnuteľného stavu prebytku rozpočtov (rezervy nevedia tvoriť). Práve z tohto hľadiska je odolnosť veľmi otázna najmä v mnohých menších samosprávach, ktoré budú plne závislé od externej pomoci.

Odolnosť úzko súvisí s krízovým manažmentom a je dôležité tieto prístupy prepojiť (napr. Behnke a Eckhard, 2022; Arrieta a Davies, 2025). Od miestnej samosprávy a jej koordinačných aktivít sa očakáva, že bude lídrom aj pri zvládaní priebehu krízových situácií na svojom území. V poslednom období napr. úsilie zvládnuť pandémiu COVID-19 potvrdilo dôležitú úlohu miestnych samospráv a miestnych iniciatív v zachovaní fungovania miestnych komunít (napr. v zabezpečení potravín, zdravotnej starostlivosti, poskytovania základných služieb, napr. Buček, 2022; Nicholls et al., 2025; Klimovský, 2026), aj v kontexte možného zlyhávania štátu (napr. dočasného, resp. lokálneho). Podobne prispeli miestne samosprávy k pomoci a integrácii utečencov počas krízy vyvolanej vojnou na Ukrajine. Významným prejavom autonómnosti bolo konanie z vlastnej iniciatívy obcí, najmä v prvých týždňoch po jej vypuknutí, neskoršie prispeli k distribúcii pomoci zo zdrojov štátu a EÚ (napr. nariadenie vlády SR č. 151/2024). Aj na základe skúseností z prekonaných kríz sa formuje rámec odolnosti priamo pre fázy krízových stavov, pretvorený do štruktúr a plánov krízového manažmentu na miestnej úrovni (podľa ich podstaty). V našich podmienkach sa opiera o príslušnú legislatívu krízového riadenia (zákony č. 227/2002, 387/2002). V nich je v základných rysoch uvedená aj pôsobnosť obcí, väzby na vyššie úrovne vlády, naznačené sú možnosti plánovania a koordinácie. Všeobecnejšie definovanie dáva obciam primeraný priestor autonómie, možnosti iniciatívy a prispôsobenia lokálnym podmienkam. Obce môžu reagovať na svoje špecifické riziká a rozpracovať svoju kapacitu odolnosti, analyzovať, plánovať, formulovať opatrenia, požadovať kroky a prostriedky z externého prostredia. Majú možnosť zapojenia a koordinovania rôznych miestnych aktérov, ako aj

zohľadnenia krízových plánov vyšších úrovní vlády. Prehľad možných aktivít miestnych samospráv prezentuje schéma 2.

Miestna environmentálna odolnosť (napr. voči zmene klímy, povodniam, nedostatku vodných zdrojov, zosunom, seizmickej hrozbe a pod.)

Odolnosť miestnych systémov technickej infraštruktúry a vybudovaného prostredia (napr. elektrická energia, voda, plyn, telekomunikácie, doprava, kľúčové verejné budovy)

Integrácia princípov odolnosti do systémov plánovania (napr. územného, environmentálneho, strategického, sociálneho, adaptačné stratégie podľa miestnych priorít odolnosti)

Odolnosť miestneho systému verejného zdravia (napr. zdravotné a záchranné služby, verejná hygiena)

Miestna bezpečnosť (zabezpečenie verejného poriadku, kybernetickej bezpečnosti, systémov civilnej ochrany)

Fiškálna odolnosť miestnej samosprávy (napr. schopnosť financovať preventívne opatrenia, akumulovať dostatočné rezervné fondy)

Krízový manažment (napr. zabezpečenie fungovania samosprávy, organizačné štruktúry a plány krízového manažmentu)

Spolupráca s vyššími úrovňami verejnej správy (napr. legislatívna a finančná podpora, investície, prepojenie systémov krízového manažmentu, využívanie špecializovaných štátnych inštitúcií)

Spolupráca s ďalšími externými a miestnymi aktérmi (napr. správcovia sietí infraštruktúry, záchranné zložky, miestne dobrovoľné združenia a ich podpora, participácia v riešení odolnosti)

Vzdelávanie a príprava občanov (napr. v otázkach bezpečnosti, zdravia, potenciálnych miestnych hrozieb, postupov v časoch krízy)

Schéma 2 Prehľad možných aktivít miestnej samosprávy v posilnení odolnosti pri zohľadnení jej autonómie. Zdroj: spracované autorom

Akceptácia vyššími úrovňami vlády významne ovplyvňuje aj posilňovanie odolnosti na miestnej úrovni. Vhodný celkový rámec (najmä legislatívny a finančný) a spolupráca je zásadnou otázkou. Je dôležité, aby najmä „centrálny štát“ rešpektoval situáciu miestnych samospráv v parciálnych dimenziách odolnosti a ich potreby. Existujúca prax je rozporuplná, kombinujúc na jednej strane ústretové kroky, a na druhej strane rozhodnutia zanedbávajúce, odkladajúce a obmedzujúce kapacity odolnosti obcí. V prípade významných rizík je nevyhnutná spolupráca s vyššími úrovňami vlády. Nejedná sa pritom len o efektívne prepojenia napr. prostredníctvom krízo-

vého manažmentu, ale aj o priebežnú spoluprácu so špecializovanými štátnymi inštitúciami napr. sledujúcimi meteorologické a klimatické javy, správu vodných tokov a plôch, geologickú službu, verejné zdravotníctvo a hygienu a pod. Dôležité je aj rozvinutie spolupráce s ďalšími dôležitými aktérmi (správcami distribučných sietí, záchrannými zložkami a pod.). Umožní to prijímať dostatočné preventívne, ale v prípade potreby aj sofistikovanejšie a investične náročnejšie krízové opatrenia, vrátane stanovenia priorít vo vzťahu k odlišným lokálnym podmienkam a ohrozeniam.

5 ZÁVER

Vývoj autonómie miestnej samosprávy na Slovensku odráža celkový spoločenský vývoj, vrátane krízových stavov, ako aj kľúčových reforiem verejnej správy a priebežných inkrementálnych zásahov do jej fungovania. Podľa medzinárodného hodnotenia rozsahu miestnej autonómie (Ladner et al., 2021) sa v období 2015 – 2020 sa Slovensko umiestňovalo pri agregátnom hodnotení z 57 krajín na 15. mieste. Zaostáva pritom napr. za severskými krajinami a viacerými krajinami západnej Európy. Autonómia miestnej samosprávy na Slovensku je mierne lepšie hodnotená ako v susedných krajinách. Vyššie postavenie v rankingu krajín má Slovensko vďaka hodnoteniu parciálnych aspektov ako právna autonómia, prístup k vyšším úrovňam vlády, menšiemu administratívne zasahovaniu, či organizačnej autonómii. Horšie je hodnotená oproti iným napr. v oblasti fiškálnej autonómie. Dosiahnutá autonómnosť miestnej samosprávy na Slovensku zásadne ovplyvňuje jej váhu a percepciu v politickom systéme krajiny a je významným prvkom demokracie a rozvoja v spoločnosti. Hodnotenie rozsahu autonómie u nás čiastočne komplikuje pomerne významná časť kompetencií vykonávaných ako prenesených.

V slovenských podmienkach zostáva autonómia miestnej samosprávy v posledných dvoch dekádach pomerne stabilná, s drobnými zmenami najmä pod vplyvom celospoločenských kríz. Potenciálne ďalšie posilnenie úzko súvisí s postojmi k decentralizácii a deetatizácii v spoločnosti. Takto zameraný reformný proces bol nedokončený. Zásadný význam majú politické priority a prístup zo strany štátu, jeho politických elít, ktorý môže preferovať viac alebo menej decentralizovaný/centralizovaný inštitucionálny model, ovplyvňujúci prístup k úlohám verejného sektoru a správe verejných služieb. Po hlavnej vlne decentralizácie sa pozornosť obmedzila na reziduálne prvky, s väčšou pozornosťou venovanou reformám v oblasti štátnej správy (napr. rušenie krajských úradov a neskoršie reforma ESO). Súčasne však v niektorých oblastiach pokračovali parciálne zmeny reflektujúce modernizačné trendy a požiadavky spoločnosti (napr. životné prostredie alebo sociálna pomoc), čo ovplyvnilo aj rozsah kompetencií obcí. Krízové stavy však prinášajú vynútené zásahy na sanáciu problémov zo strany štátu. Preto sa objavujú protichodné tendencie napr. v oblasti školstva, výstavby, či sociálnych záležitostiach. Čiastočne sa presadzuje „kontra trend“, smerom k „viac štátu“ a menšej miestnej samospráve a jej autonómii.

K zásadným brzdám decentralizácie a posilnenia autonómie miestnej samosprávy patrí fragmentácia miestnej úrovne na veľký počet samospráv, v ktorom menšie samosprávy nemajú dostatočné kapacity preberať ďalšie kompetencie a zabezpečiť ich efektívny výkon (napr. Klimovský a Nemec, 2021). Napriek rozvinutej inter-komunálnej spolupráci a snahám o inovácie (napr. centrá zdieľaných služieb pre samosprávy), sa tento aspekt nepodarilo za desiatky rokov principiálne vyriešiť (ani len na úrovni najmenších obcí). Aj pokrok v oblasti existujúcich kompetencií a poskytovaných služieb sa v takejto štruktúre realizuje pomalšie. Za vážny problém musíme považovať často veľmi odlišnú individuálnu situáciu obcí. Mnohé nie sú v súčasnom nastavení miestnej samosprávy schopné výraznejšie napredovať a vyriešiť si svoje základné prvky fungovania a aktívne formovať vlastnú odolnosť. Ich autonómia miestnej samosprávy je v mnohých charakteristikách nižšia ako všeobecný rámec predpokladá a nemusí dokázať zabezpečiť dostatočnú odolnosť. To znásobuje potrebu reforiem, ktoré by mali silne akcentovať aj tento aspekt, s dostatočným priestorom na samostatnosť, iniciatívu a flexibilitu.

Otázna je však ochota samotných miestnych samospráv k razantnejším reformám, prípadne komplexnejšej reforme na miestnej úrovni. Je to ovplyvnené horšími skúsenosťami s preberaním časti kompetencií (napr. bez primeraných zdrojov), odlišnými záujmami rôznych skupín obcí a ich elít, či obavami, ako by reforma dopadla z hľadiska vyšších politických záujmov (napr. výraznejšia centralizácia). Intenzita potreby reformy však narastá, okrem iného aj pod tlakom nutnosti zvýšenia odolnosti obcí, pričom zásadnejšie spoločenské krízy bývajú často súčasťou spúšťacieho mechanizmu reforiem aj na Slovensku (napr. Buček, 2017). Hoci je za opakovaných situácií nestabilít komplikované hľadať vybalansovaný model primeranej miestnej autonómie, fiškálnej primeranosti, dostatočných miestnych kapacít, efektívnosti zabezpečovania služieb a pod., práve krízové stavy a potreba riešenia odolnosti by mali zvýšiť reformnú pozornosť venovanú miestnej úrovni.

V medzinárodnom kontexte rastie posledné desaťročia požiadavka na zvládnutie široko chápanej odolnosti na miestnej úrovni, kde sú samosprávy kľúčovým aktérom. Prezentovaný rámec autonómie a odolnosti miestnej samosprávy na Slovensku naznačuje, že určite nie sú bezbranné. Už v súčasnosti spravujú kompetencie, ktoré môžu využiť k formovaniu odolnejších miestnych komunít (napr. v oblasti plánovania). Je potrebné však tento koncept začať výraznejšie presadzovať do postojov k samotnému riadeniu obcí. Malo by nám ísť o samostatné, životaschopné a odolné miestne samosprávy. To indikujú globálne trendy, kedy sa riadenie krízových stavov presúva z niekdajšej dominancie príkazov a riadenia zo strany centrálnej vlády a štátu, smerom k miestnym samosprávam a miestnym komunitám (napr. Lee, 2019). Dôležitá je schopnosť získania podpory pre prioritné potreby prípravy na krízové stavy v obciach zo strany štátu. Samosprávy môžu využiť svoju autonómiu napr. na prispôbenie organizačnej štruktúry (poverení pripravení pracovníci, krízové tímy, riadiace štruktúry), vybavenie svojich podnikov (napr. vhodná multifunkčná technika), aktiváciu a modifikáciu nehnuteľného majetku (objekty s vhodným využitím na ciele odolnosti, bezpečné zázemie), prípravu špecificky orientovanej miestnej legislatívy upravujúcej postupy a reguláciu v tejto oblasti (všeobecne

záväzné nariadenia, miestne krízové plány/plány pripravenosti na krízy, s dôrazom na identifikované miestne hrozby, vybrané priestory, či skupiny obyvateľov). Dôležité je investovanie do preventívnych opatrení, ako aj vytvorenie a udržiavanie finančných rezerv na riešenie potenciálnych krízových situácií (prípadne viazanie zdrojov na plánované budovanie odolnosti). Obce by mali pripraviť aj služby ktoré poskytujú, na krízovú prevádzku. Nevyhnutná je aj príprava občanov a ostatných subjektov, spojená s formovaním dôvery k daným opatreniam a politikám zo strany samosprávy. K rozšíreniu pozornosti krízovému plánovaniu a riadeniu na úrovni obcí došlo už v kontexte zvládnutia dopadov ekonomickej a finančnej krízy (2008 – 2009), pandémie COVID-19 a kríz súvisiacich s vojnovým konfliktom na Ukrajine. Celkovo je však otázka krízového riadenia a koherentného zvládanie odolnosti na miestnej úrovni nerovnomerne rozvinutá a existuje priestor na zlepšenie.

Pod'akovanie

Štúdia bola pripravená s podporou grantu VEGA č. 1/0252/2023.

Literatúra

- ADAMOVIČ, L., BODÍKOVÁ, E., KULKA, M., LENČEŠOVÁ, S. 2023. *Aktuálne legislatívne zmeny v odpadovom hospodárstve s dopadom na mestá, obce a ich obyvateľov*. Bratislava, ZMOS.
- ALLAIN-DUPRÉ, D. 2020. The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22, 4, 800-808.
- ARRIETA, T., DAVIES, J. S. 2025. Crisis management in English local government: the limits of resilience. *Policy & Politics*, 53, 3, 594-612.
- BARBERA, C., JONES, M., KORAC, S., SALITERER, I., STECCOLINI, I. 2017. Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: how do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, 95, 3, 670-697.
- BEHNKE, N., ECKHARD, S. 2022. A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany. *dms-der moderne staat-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15, 1, 3-19.
- BERČÍK, P. 1998. *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike*. Bratislava, Banská Bystrica, EF UMB, LSGAC.
- BLAIR, P. 1991. Trends in local autonomy and democracy: Reflections from a European perspective. In: Batley, R., Stoker, G. (eds.) *Local Government in Europe*. London, Palgrave, 41-57.
- BLAŽO, O. 2020. Responsibility of Local Self-Government for Infringement of the European Union Competition and Public Procurement Rules and Its Enforcement in Slovakia. *European Studies - The Review of European Law, Economics and Politics*, 7, 1, 193-217.
- BLÖCHLIGER, H., KING, D. 2006. Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 2, Paris, OECD.
- BOŽIK, J. 2025. *Jednou z priorit združenia na nasledujúce obdobie je zavedenie rovnej podielovej dane*. [Online] [cit.: 2025-15-08] Dostupné na: <<https://www.zmos.sk/jednou-z-priorit-zdruzenia-na-nasledujuce-obdobie-je-zavedenie-rovnej-podielovej-dane-oznam/mid/536808/html>>
- BRAND, F. S., JAX, K. 2007. Focusing the meaning(s) of resilience: resilience as a descriptive concept and a boundary object. *Ecology and Society*, 12, 1. [Online] [cit.: 2025-05-05] Dostupné na: <www.jstor.org/stable/26267855>

- BRYSON, P. J. 2010. *The Economics of Centralism and Local Autonomy: Fiscal Decentralization in the Czech and Slovak Republics*. New York, Palgrave Macmillan.
- BUČEK, J. 2001. Miestna autonómia, samospráva a etnické menšiny. *Sociológia - Slovak Sociological Review*, 33, 2, 163-184.
- BUČEK, J. 2005. The Role of Local Government in Local Economic Development - Slovakia. In: Čapková, S. (ed.) *Local government and economic development*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 107-134, 461-542.
- BUČEK, J. 2006. The position of local self-government after the main phase of public administration reform in Slovakia. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 48, 167-178.
- BUČEK, J. 2017. Why and When Countries Implement Local Public Administration Reforms: A Long-Term View of Reform Dynamics in Slovakia, 1990–2015. In: Silva, C. N., Buček, J. (eds.) *Local Government and Urban Governance in Europe*. Cham, Springer, 33-70.
- BUČEK, J. 2021. *Local Autonomy Index 2.0 (2015-2020): Slovakia (SVK)*. [Online] [cit.: 2022-17-05]. Dostupné na: <ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020>
- BUČEK, J. 2022. Local Self-Government and Governance During Covid-19 Pandemic in Slovakia. In: Silva, C. N. (ed.) *Local Government and the COVID-19 Pandemic - A Global Perspective*. Cham, Springer. 481-505.
- BUČEK, J., BLEHA, B. 2013. Urban shrinkage as a challenge to local development planning in Slovakia. *Moravian Geographical Reports*, 21, 1, 2-15.
- BUČEK, J., SOPKULIAK, A. 2014. Local self-government finance in Slovakia during the 2008-2011 crisis. In: Silva, C. N., Buček, J. (eds.) *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*. Farnham, Ashgate, 7-30.
- CLARK, G. L. 1984. A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74, 2, 195-208.
- COAFFEE, J., LEE, P. 2016. *Urban Resilience: Planning for Risk, Crisis and Uncertainty*. London, Bloomsbury Academic.
- DATOLA, G. 2023. Implementing urban resilience in urban planning: A comprehensive framework for urban resilience evaluation. *Sustainable Cities and Society*, 98, 104821, 1-14.
- DAVOUDI, S. 2012. Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? *Planning Theory & Practice*, 13, 2, 299-333.
- ETP Slovensko. 2018. *Koncepcia integrácie cudzincov v meste Košice*. Košice, ETP Slovensko.
- FARKAS, R. 2025. Climate risk assessment in Slovakia: Key findings on urban areas. *Urban Climate*, 62, 102561.
- FASTIGGI, M., MEEROW, S., MILLER, T. R. 2020. Governing urban resilience: Organizational structures and coordination strategies in 20 North American city governments. *Urban Studies*, 58, 6, 1262-1285.
- FLEURKE, F., WILLEMSE, R. 2006. Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32, 1, 71-87.
- FURSTENBERG-BECKMAN, H., DEGEN, G., WANG, T. 2021. *Understanding the Role of Local Election Officials: How Local Autonomy Shapes US Election Administration*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Ash Center Policy Briefs Series.
- GOLDSMITH, M. 1995. Autonomy and City Limits. In: Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 228-252.
- GURR, T. R., KING, D. 1987. *The state and the city*. Basingstoke, Macmillan.
- HARMSSEN, T., HENNEN, I., KALTENBACH, M. 2024. Fighting the Hydra: How local organizations build dynamic decision-making capacities during a global polycrisis. *Journal of Dynamic Decision Making*, 10, 2, 1-16.

- HERODOWICZ, T. 2021. Life quality affected by green infrastructure - Polish cities' perspective. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 65, 1, 3-21.
- JESENKO, M. 2018. Normotvorba obcí v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*, Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018. Bratislava, Právnická fakulta UK, 19-24.
- KAPUCU, N., HU, Q., SADIQ, A. A., HASAN, S. 2023. Building urban infrastructure resilience through network governance. *Urban Governance*, 3, 1, 5-13.
- KLIMOVSKÝ, D. 2026. Municipal self-governments in Slovakia during and after the Covid-19 pandemic. In: Glinka, K., Cabada, L., Klimovský, D., Soós, E. (eds.) *Urban Responses to the Covid-19 Pandemic*. London, Routledge, 91-102.
- KLIMOVSKÝ, D., NEMEC, J. 2021. Local government in Slovakia. In: Brezovnik, B., Hoffman, I., Kostrubiec, J. (eds.) *Local self-government in Europe*. Maribor, Lex Localis, 355-382.
- KLING, J., NIŽŇANSKÝ, V. 2004. From deregulation to regulation and stabilization in Slovakia. In: Swianiewicz, P. (ed.) *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*. Budapest, Local Government and Public Sector Reform Initiative, 175-226.
- KLING, J., NIŽŇANSKÝ, V., PILÁT, J. 2003. Samostatnosť nadovšetko – miestna samospráva a poskytované služby na Slovensku. In: Swianiewicz, P. (ed.) *Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. Bratislava, Mesa 10, 19-78.
- KUBALA, J., PECIAR, V. 2019. *V nájme ďalej zájdeš - Podpora bývania na Slovensku*. Bratislava, Inštitút Finančnej Politiky MF SR.
- KUSÝ, M. 1998. *Čo s našimi Maďarmi*. Bratislava, Kalligram.
- LADNER, A., KEUFFER, N. 2021. Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional & Federal Studies*, 31, 2, 209-234.
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWIANIEWICZ, P., STEYVERS, K., NAVARRO, C. 2019. *Patterns of local autonomy in Europe*. Cham, Palgrave Macmillan.
- LADNER, A., KEUFFER, N., BASTIANEN, A. 2021. *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. [Online] [cit.: 2022-07-06]. Dostupné na: <ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020>
- LAKE, R. W. 1994. Negotiating local autonomy. *Political Geography*, 13, 5, 423-442.
- LEE, D. W. 2019. Local government's disaster management capacity and disaster resilience. *Local Government Studies*, 45, 6, 803-826.
- LIGA ZA ĽUDSKÉ PRÁVA. 2021. *Z cudzincov domáci: Ako na integráciu v samospráve*. Bratislava, Nadácia Milana Šimečku, Liga za ľudské práva, Centrum pre výskum etnicity a kultúry.
- LOWE, M., BELL, S., BRIGGS, J., MCMILLAN, E., MORLEY, M., GRENFELL, M., SWEETING, D., WHITTEN, A., JORDAN, N. 2024. A research-based, practice-relevant urban resilience framework for local government. *Local Environment*, 29, 7, 886-901.
- MALALGODA, C., AMARATUNGA, D., HAIGH, R. 2016. Overcoming challenges faced by local governments in creating a resilient built environment in cities. *Disaster Prevention and Management*, 25, 5, 628-648.
- MALIČKÁ, L. 2021. Financial autonomy of local governments in the Slovak Republic: a panel data investigation. *Ekonomický časopis*, 69, 7, 669-686.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J., VULOVIC, V. 2016. How well do subnational borrowing regulations work? *Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 16-07*, Atlanta, Georgia State University.
- MEEROW, S., NEWELL, J. P. 2016. Urban resilience for whom, what, when, where, and why? *Urban Geography*, 40, 3, 309-329.

- MESEŽNIKOV, G., NIŽŇANSKÝ, V. eds. 2002. *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002*. Bratislava, IVO.
- MIB – Metropolitný inštitút Bratislavy. 2021. *Koncepcia mestskej bytovej politiky 2020-2030*. Bratislava, MIB.
- Ministerstvo financií SR. 2001-2024. *Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za roky 2013-2023; Bilancia príjmov a výdavkov obcí a ich rozpočtových organizácií*.
- Ministerstvo dopravy a výstavby SR. 2015. *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020*.
- Ministerstvo dopravy a výstavby SR. 2021. *Bytová politika Slovenskej republiky do roku 2030*.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. 2014. *Integračná politika Slovenskej republiky*.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR Bratislava. 2024. *Analýza poskytovania sociálnych služieb v Slovenskej republike*.
- Ministerstvo vnútra SR. 2011. *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020*.
- Ministerstvo vnútra SR. 2021. *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2025*.
- Ministerstvo vnútra SR. 2025a. *Národná stratégia Slovenskej republiky k riadeniu azylu a migrácie*.
- Ministerstvo vnútra SR. 2025b. *Správa o činnosti obecných polícii v Slovenskej republike za rok 2024*.
- Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. 2003. *Vyhláška č. 547/2003 o obsahu a rozsahu odbornej prípravy a postupe pri overovaní a osvedčovaní osobitného kvalifikačného predpokladu na zabezpečenie činnosti stavebného úradu*.
- Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. 2006. *Metodický pokyn č. 4/2006 o programe rozvoja bývania obce a samosprávneho kraja*.
- Ministerstvo životného prostredia SR. 2018. *Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na zmeny klímy*. Bratislava.
- Ministerstvo životného prostredia SR. 2023. *Metodický pokyn k riadeniu kvality ovzdušia vrátane prípravy a tvorby PZKO* (3. verzia). Bratislava.
- MONSTADT, J., SCHMIDT, M. 2019. Urban resilience in the making? The governance of critical infrastructures in German cities. *Urban Studies*, 56, 11, 2353-2371.
- Najvyšší kontrolný úrad SR. 2025. *Správa o výsledku kontroly 2025 - Integračná politika štátu*. Bratislava, NKU SR.
- NEMEC, J., ŠPAČEK, D. 2020. The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32, 5, 837-846.
- NICHOLLS, J., JUPP, E., MCDERMONT, M., NEWMAN, J. 2025. Beyond resilience? State failure, mutual aid and local action. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 43, 6, 1106-1122.
- OECD. 2024. *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024*. Paris, OECD Publishing. [Online] [cit.: 2025-17-08]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1787/397ca086-en>>
- PAGE, E. 1982. The value of local autonomy. *Local Government Studies*, 8, 4, 21-42.
- PIKE, A. 2025. Fixing the 'Polycrisis' in Local Government Finance: the Limits of More Incremental Reform. *The Political Quarterly*, 96, 3, 575-581.
- PRATCHETT, L. 2004. Local autonomy, local democracy and the 'new localism'. *Political Studies*, 52, 2, 358-375.
- RABINOVYCH, M., BRIK, T., DARKOVICH, A., SAVISKO, M., HATSKO, V., TYTIUK, S., PIDDUBNYI, I. 2024. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Governance*, 37, 4, 1121-1140.
- REDDY, P., NEMEC, J., DE VRIES, M. S. 2015. The state of local government. *Public Policy and Administration*, 14, 3, 160-176.

- ROCKEFELLER FOUNDATION. 2014. *City Resilience Framework*. London, Arup International Development.
- SHARPE, L. J. 1970. Theories and values of local government. *Political Studies*, 18, 2, 153-174.
- Slovenská agentúra životného prostredia. 2025. *Adaptačné stratégie a akčné plány na zmenu klímy*. [Online] [cit.: 2025-25-07]. Dostupné na: <www.sazp.sk/zivotne-prostredie/starostlivost-o-krajinu/zelena-infrastruktura/adaptacne-strategie-a-akcne-plany-na-zmenu-klimy>
- Sociofórum, 2021. *Obec pripravená pomáhať*. Bratislava, Nezávislá platforma SocioFórum, o. z.
- SOPKULIAK, A. 2012. Fiškálna autonómia miestnej samosprávy a jej výskum v geografii. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 56, 2, 215-236.
- STEPHENS, G. R. 1974. State centralization and the erosion of local autonomy. *The Journal of Politics*, 36, 1, 44-76.
- STRUSSOVÁ, M. 1995. Všeobecná problematika vzťahu sídelných spoločenstiev a sídelnej samosprávy. *Sociológia-Slovak Sociological Review*, 27, 4, 265-277.
- SUCHALOVÁ, A., STAROŇOVÁ, K. 2010. *Mapovanie sociálneho bývania v mestách SR*. Bratislava, FSEV UK.
- SZOLGAYOVÁ, E., HLAVÁČOVÁ, V., KALIŇÁK, M., KOLLÁR, E., KURŇAVKA, J., PILÁT, E., REHÁKOVÁ, V. 2019. *Podpora nájomného bývania*. Bratislava, ZMOS.
- ŠPIRKOVÁ, D., IVANIČKA, K., FINKA, M. 2009. *Bývanie a bytová politika*. Bratislava, STU.
- Úrad vlády SR. 2025. *Hospodárska a sociálna rada SR*. [Online] [cit.: 2025-08-04]. Dostupné na: <www.vlada.gov.sk/vlada-sr/poradne-organy/hospodarska-a-socialna-rada-sr>
- VOLEKOVÁ, M. 2023. Nájomné byty mestá aj obce chcú. *ASB*, 4. [Online] [cit.: 2025-08-08]. Dostupné na: <www.asb.sk/development/realitny-trh/najomne-byty-mesta-aj-%E2%80%AFobce-chcu>
- WOLEKOVÁ H., MEZIANOVÁ, M. 2004. *Mini príručka pre Komunitné plánovanie sociálnych služieb*. Bratislava, Socia.
- WOLEKOVÁ, H., PETIJOVÁ, M. 2007. *Sociálne služby na Slovensku - Analýza ponuky a dopytu*. Bratislava, Socia.
- WOLMAN, H., MCMANMON, R., BELL, M., BRUNORI, D. 2008. Comparing Local Government Autonomy Across States. *National Tax Association Proceedings*, 101, 377-383.
- WULFF, K., DONATO, D., LURIE, N. 2015. What is health resilience and how can we build it? *Annual Review of Public Health*, 36, 1, 361-374.
- ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska. 2019. *História snemov ZMOS*. [Online] [cit.: 2022-07-08]. Dostupné na: <www.zmos.sk/historia-snemov-zmos.html>
- ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava, Ekonóm.

Zoznam použitých právnych dokumentov

(pozn. sú zoradené chronologicky; boli použité vrátane ich časových verzií; názvy zákonov sú krátené)

- Zákon č. 135/1961 o pozemných komunikáciách (cestný zákon).
- Zákon č. 50/1976 o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).
- Zákon č. 294/1990 Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb., Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o česko-slovenskej federácii.
- Zákon č. 346/1990 o voľbách do orgánov samosprávy obcí.
- Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení.
- Zákon č. 542/1990 o štátnej správe v školstve a školskej samospráve
- Zákon č. 543/1990 o štátnej správe sociálneho zabezpečenia.

Zákon č. 544/1990 o miestnych poplatkoch
 Zákon č. 138/1991 o majetku obcí.
 Zákon č. 564/1991 o obecnej polícii.
 Zákon č. 135/1992 o poskytovaní sociálnych služieb právnickými a fyzickými osobami.
 Zákon č. 317/1992 o dani z nehnuteľností.
 Zákon č. 460/1992 Ústava Slovenskej republiky.
 Zákon č. 279/1993 o školských zariadeniach
 Zákon č. 253/1994 o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest.
 Zákon č. 168/1996 o cestnej doprave.
 Zákon č. 195/1998 o sociálnej pomoci.
 Zákon č. 311/2001 Zákoník práce.
 Zákon č. 223/2001 o odpadoch.
 Zákon č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.
 Zákon č. 503/2001 o podpore regionálneho rozvoja.
 Zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.
 Zákon č. 387/2002 o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu.
 Zákon č. 478/2002 o ochrane ovzdušia.
 Zákon č. 543/2002 o ochrane prírody a krajiny.
 Zákon č. 553/2003 o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme
 Zákon č. 596/2003 o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.
 Zákon č. 597/2003 o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.
 Zákon č. 599/2003 a zákon č. 417/2013 o pomoci v hmotnej núdzi.
 Zákon č. 17/2004 o poplatkoch za uloženie odpadov.
 Zákon č. 463/2005 Ústavný zákon ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky.
 Zákon č. 364/2010 o vodách.
 Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
 Zákon č. 564/2004 o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve.
 Zákon č. 582/2004 o miestnych daniach a poplatkoch.
 Zákon č. 587/2004 o environmentálnom fonde.
 Zákon č. 666/2004 o ochrane pred povodňami.
 Zákon č. 36/2005 o rodine.
 Zákon č. 305/2005 o sociálnoprávnej ochrane detí.
 Zákon č. 103/2007 o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite).
 Zákon č. 245/2008 o výchove a vzdelávaní (školský zákon).
 Zákon č. 448/2008 o sociálnych službách.
 Zákon č. 539/2008 o podpore regionálneho rozvoja.
 Zákon č. 7/2010 o ochrane pred povodňami
 Zákon č. 443/2010 o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.
 Zákon č. 56/2012 o cestnej doprave.
 Zákon č. 150/2013 o štátnom fonde rozvoja bývania.
 Zákon č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva.
 Zákon č. 79/2015 o odpadoch.
 Zákon č. 329/2018 o poplatkoch za uloženie odpadov.
 Zákon č. 92/2022 o niektorých ďalších opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine.
 Zákon č. 222/2022 o štátnej podpore nájomného bývania.
 Zákon č. 146/2023 o ochrane ovzdušia.

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 151/2024 Z. z. o poskytovaní príspevku za ubytovanie odídencov
Zákon č. 376/2024 o integrovanej posudkovej činnosti.
Zákon č. 25/2025 Stavebný zákon.
Zákon č. 150/2025 o niektorých opatreniach na zvýšenie odolnosti Slovenskej republiky v oblasti obrany a bezpečnosti, o brannej povinnosti.

Local autonomy and resilience in Slovakia

Summary

This study presents the development of local (self-government) autonomy in Slovakia in a longer time perspective (since 1990). Despite rare earlier studies or the involvement of Slovakia in international comparisons (e.g. Buček, 2021; Ladner et al., 2021), in this treatise, we attempt to provide more details, address national specificities, context, and portray the main trends. At the same time, it provides an overview of the development of crucial local self-government powers and the local-central relations. We discuss the issue of local autonomy also within the context of resilience, as a crucial conceptual challenge to all local governments. We consider local autonomy as a very significant factor influencing resilience at the local level. There is a strong need for sufficient powers, capacities, and opportunities to utilise local knowledge, as well as the ability to respond immediately to potential risks of various origins.

The theoretical background primarily reflects analytical experiences developed through Local Autonomy Index projects (Ladner et al., 2019; Ladner et al., 2021), with a well-elaborated multidimensional and comparative research framework. On this basis, we have aggregated various aspects into several clusters – the main dimensions of local autonomy: scope of powers (1), fiscal autonomy (2), organisational and institutional autonomy (3); acceptance by other levels of government - access to regional and central levels of government (4). These dimensions are characterised by several key fields that indicate their development in Slovakia. It also allows a discussion on the crucial role of local governments in coping with unexpected events, crises, or negative development trends, as covered by the concept of local or urban resilience, highlighting the need for the adoption of related strategies and measures (e.g., Davoudi, 2012; Coaffee and Lee, 2016; Lowe et al., 2024).

We conclude that in Slovakia, the autonomy of local self-government has remained relatively stable in the last two decades. Potential further strengthening is closely related to attitudes towards decentralisation and de-etatisation in society. The reform processes, focused in this way, have been incomplete and unfinished. At the same time, however, minor changes reflecting modernisation trends and society's requirements continued in some fields (e.g., environmental protection, social assistance), which also positively affected municipalities' scope of powers. However, a series of crises has prompted the central state to intervene forcibly to mitigate wider-scale problems. Therefore, contrary tendencies appear, e.g., in the fields of education, construction, and social affairs, leading towards “more state” and “less local autonomy”. The essential constraint on decentralisation and on strengthening local autonomy is the fragmentation of the local level into a large number of self-governments and their diverse individual situations (e.g., fiscal bases, property bases). In such situations, especially in smaller local self-governments, overall capacities are insufficient. Their local autonomy is, in many respects, lower than the

general framework assumes, and they may not be able to ensure adequate resilience.

The presented framework of autonomy and resilience of local self-government in Slovakia indicates that they are certainly not defenceless. They already possess competencies that they can use to shape more resilient local communities (e.g., in planning). Local self-governments can use their autonomy, e.g. to adapt the organizational structure (authorized prepared staff, crisis teams, management structures), equip their businesses (e.g. appropriate multifunctional technology), activate and modify real estate assets (buildings with suitable use for resilience goals, secure facilities), prepare specifically oriented local legislation governing procedures and regulations in this area (generally binding regulations, local crisis plans/plans of preparedness for crises, with an emphasis on identified local threats, selected spaces or groups of citizens). It is crucial to invest in preventive measures and to accumulate and maintain adequate financial reserves to address potential crises (or to commit resources to planned resilience-building). Local self-governments should also prepare their services for crisis operations. However, it is necessary to embed the resilience concept into local self-government management and decision-making. They should be able to progress from the traditional dominance of top-down orders and management by the upper levels of government during crises towards more extensive local self-government involvement and initiative. Nevertheless, the ability to obtain state support for municipalities' priority needs for crisis preparedness is also essential.