

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

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

Tomáš Černěňko

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

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

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

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

1. Úvod

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Teoretické východiská: Efektívna politická kontrola a Frikcia

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

2.1 Efektívna politická kontrola (EPC)

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

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

Formalizácia

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

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

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

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

Poznámka k vetvám

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

2.2 Frikcia (F)

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

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

Formalizácia

Frikciu (trenie) modelujeme multiplikatívne:

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

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

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

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

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

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

kde vyššia hodnota znamená väčší odklon medzi voličom a rozhodovateľom.

3. Analýza a diskusia

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

3.1 Prípadová štúdia Slovensko – deficit politickej kontroly na miestnej úrovni

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

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

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

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

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

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

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

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

Základné východiská:

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

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

• § 72 Priestupky:

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

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

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

• § 211 Ohrozovanie mravnej výchovy mládeže:

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

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

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

EPC vetvy

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

Frikcia (príklady f_i)

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

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

3.2. Prípadová štúdia Česko – odstupňovanie kompetencií na lokálnej úrovni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EPC – vetvy

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

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

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

Tabuľka 1

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

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

Prameň: autor

Ilustratívny výpočet EPC pre vybrané scenáre

Situácia A – Rezident ORP, samosprávna kompetencia (vnútorná)

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

Kombinácia (OR):

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

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

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

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

Kombinácia (OR):

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

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

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

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

Kombinácia (OR):

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

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

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

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

3.3 Hierarchia demokratického deficitu v medziobecnej spolupráci

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

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

3.4 Riziká nekompletného policy transferu

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

4. Záver

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

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

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

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

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

Literature:

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

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

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

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

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

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

ZMOS (2019) Výkon a financovanie prenesených kompetencií.

ZMOS (2020) Výkon a financovanie originálnych kompetencií.

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

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

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

Author's contact details:

doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěňko, PhD.

ORCID iD: 0000-0002-2902-911X

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

E-mail: tomas.cernenko@euba.sk