

OD SYMPTÓMOV K PRINCÍPOM - VÝCHODISKÁ PRE REFORMU ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU¹

FROM SYMPTOMS TO PRINCIPLES – VENTURE POINTS FOR LOCAL GOVERNMENT REFORM IN SLOVAKIA

Marián Ruňanin², Ján Mazúr³

Abstrakt: Medzi hlavné problémy slovenských miestnych a regionálnych financií, ktoré brzdia rozvoj obcí a regiónov, patrí nedostatok diverzifikovaných zdrojov príjmov miestnych a regionálnych samospráv, obmedzená flexibilita a mechanizmy zodpovednosti v miestnom a regionálnom zdaňovaní a nedostatočné finančné nástroje na rozvoj miest a regiónov. Napriek tomu sa objavilo množstvo návrhov na modernizáciu súčasného systému miestnej a regionálnej samosprávy, vrátane modernizácie fiškálnych vzťahov v rámci verejnej správy. Medzi najväčšie výzvy pre reformu patrí vysoký počet obcí a nutnosť prijímať ťažké politické rozhodnutia, ktoré obmedzujú politickú vôľu realizovať akúkoľvek reformu. Pritom reformy by mali dbať o spravodlivé rozdelenie obmedzených zdrojov, jasne a logicky ich prepájať s príjmami a kompetenciami, ale zároveň hľadať vnútornú efektivitu v rámci samosprávy. Ambíciou článku je prispieť k tejto diskusii o reforme územnej samosprávy, najmä pokiaľ ide o politickú ekonomiku, financovanie a súvisiaci právny rámec. V článku sa venujeme aj ústavným východiskám možnej reformy samosprávy, nakoľko tá už poskytuje určité záruky pre územnú samosprávu. Cieľom príspevku je tak identifikovať existujúce princípy pre návrh reformy územnej samosprávy zvlášť s ohľadom na finančné vzťahy v ústavnom poriadku SR (nominálna subsidiarita, nominálna fiškálna nezávislosť). Súčasťou je kritické zhodnotenie limitov stávajúcich princípov, aj v komparatívnej perspektíve. Napokon sa zamýšľame nad návrhmi nových princípov pre úspešnú reformu územnej samosprávy, s osobitným zreteľom na metropolitné regióny (internalizácia nákladov a príjmov v spojení s výkonom kompetencií, geograficko-priestorová logika usporiadania, či užšie prepojenie politickej a právnej zodpovednosti za výkon).

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-22-0482 *Financovanie územnej samosprávy - potenciál funkčných mikroregiónov*.

² Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, katedra teórie práva a filozofie práva.

³ Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, katedra finančného práva.

Kľúčové slová: reforma územnej samosprávy, decentralizácia, samospráva, metropolitné regióny, fiškálna reforma

Abstract: The main problems of Slovak local and regional finances that hinder the development of municipalities and regions include the lack of diversified sources of revenue for local and regional governments, limited flexibility and accountability mechanisms in local and regional taxation, and insufficient financial instruments for the development of cities and regions. Nevertheless, a number of proposals have been put forward to modernize the current system of local and regional government, including the modernization of fiscal relations within public administration. Among the biggest challenges for reform are the large number of municipalities and the need to make difficult political decisions that limit the political will to implement any reform. At the same time, reforms should ensure the fair distribution of limited resources, clearly and logically linking them to revenues and competences, while also seeking internal efficiency within local government. The article aims to contribute to this discussion on local government reform, particularly with regard to political economy, financing, and the related legal framework. The article also addresses the constitutional basis for possible local government reform, as it already provides certain guarantees for local government. The aim of this paper is to identify existing principles for the design of local government reform, particularly with regard to financial relations in the constitutional order of the Slovak Republic (nominal subsidiarity, nominal fiscal independence). It includes a critical assessment of the limits of existing principles, also from a comparative perspective. Finally, we consider proposals for new principles for successful local government reform, slightly considering metropolitan regions (internalization of costs and revenues in connection with the exercise of powers, geographical-spatial logic of organization, or closer links between political and legal responsibility for performance).

Key words: local government reform, decentralization, self-government, metropolitan regions, fiscal reform

Úvod

Územná samospráva na Slovensku je jedným z pilierov demokratického a právneho štátu. Od 90. rokov 20. storočia prešla procesom rozsiahlej decentralizácie, ktorý bol reakciou na predchádzajúcu silnú centralizáciu moci. Decentralizácia priniesla prenesenie viacerých kompetencií na nižšie úrovne riadenia, čo umožnilo širšie

zapojenie obcí a miest do spravovania verejných záležitostí.⁴ Napriek tomu sa v praxi ukazuje, že slovenská samospráva naráža na vážne limity. Tie vyplývajú predovšetkým z vysokej fragmentácie sídelnej štruktúry, keďže na Slovensku existuje vyše 2900 obcí, pričom mnohé z nich majú veľmi malý počet obyvateľov.⁵ Táto situácia oslabuje schopnosť samospráv zabezpečovať efektívne poskytovanie verejných služieb a zároveň znižuje kapacitu na realizáciu rozvojových projektov.⁶ Podobne problematická je aj regionálna úroveň samosprávy. Dvadsať rokov po vzniku vyšších územných celkov pretrvávajú pochybnosti o ich zmysle a efektívnosti. Politické diskusie, ktoré sprevádzali ich konštituovanie, sa často sústreďovali na otázku počtu krajov, pričom menej pozornosti sa venovalo obsahu a cieľom regionálnej samosprávy. Aj preto sa v odbornej verejnosti opakovane objavujú názory spochybňujúce jej význam.⁷ Na úrovni celého systému verejnej správy tak podľa viacerých autorov pretrváva napätie medzi ústavne deklarovanými princípmi decentralizácie a realitou, ktorá je limitovaná finančnými, personálnymi i politickými faktormi. Kľúčovým problémom je, že Slovensko síce formálne garantuje subsidiaritu a fiškálnu autonómiu samospráv, avšak v praxi zostáva ich reálny rozsah obmedzený. To vedie k nedostatočnej zodpovednosti a k tomu, že samosprávy nemajú dostatok nástrojov na rozvoj svojho územia.⁸

Slovenská miestna samospráva patrí k najviac fragmentovaným v Európe. V krajine existuje 2929 obcí, pričom priemerná veľkosť obce predstavuje len približne 1855 obyvateľov. Až dve tretiny obcí majú menej ako 1000 obyvateľov a viac než 90 % obcí nedosahuje ani hranicu 3000 obyvateľov stanovenú zákonom ako minimálnu veľkosť pre vznik novej obce. Takáto rozdrobenosť sa premieta aj do fungovania finančného systému, keďže podiel na dani z príjmov fyzických osôb predstavuje približne tretinu príjmov samosprávy, no v najmenších obciach tento zdroj dosahuje až 40 %. Priemerný ročný rozpočet obce do 250 obyvateľov dosahuje len 112 tisíc eur, a preto najmenšie obce hospodária so sumou porovnateľnou s ročným príjmom domácnosti. Obmedzená príjmová kapacita sa zároveň odráža v štruktúre výdavkov, pretože kým veľké mestá dokážu na vlastný chod vynaložiť menej než desatinu rozpočtu, v najmenších obciach prevádzkové náklady spotrebujú viac ako polovicu a na služby

⁴ MACHYNIÁK, Ján: *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu*. Slovensko 1990 - 2020. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021. ISBN 978-80-572-0121-2. s. 9 – 11.

⁵ Pozri napr.: Černenko, T., Harvan, P., Kubala, J. (2017). *Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Inštitút finančnej politiky.

⁶ Tamtiež, s. 59.

⁷ ŠVIKRUHA, Martin: *20 rokov regionálnej samosprávy na Slovensku: Využitá príležitosť?* Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021. ISBN 978-80-572-0210-3 S. 5-6.

⁸ KLIMOVSKÝ, Daniel – ČERNENKO, Tomáš: *Na ceste k efektívnemu decentralizovanému štátu : vybrané otázky a výzvy*. In: *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001 – 2021*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2022.

pre obyvateľov zostáva iba zvyšná časť. Slabé finančné zázemie je sprevádzané nízkou personálnou kapacitou, keď takmer polovica obcí má menej než desať zamestnancov a desiatky obcí fungujú len s jediným pracovníkom, čo prirodzene obmedzuje schopnosť zabezpečovať prenesené aj originálne kompetencie. Problémy sa prejavujú aj v politickej rovine, pretože v roku 2018 sa o post starostu uchádzal iba jeden kandidát takmer v tretine obcí a v roku 2022 kandidoval do zastupiteľstva presne taký počet osôb, koľko bolo potrebné zvoliť, v desatine obcí. Nízka atraktivita zastupiteľských pozícií v malých obciach a sociálne väzby vedú k absencii akejkoľvek politickej súťaže a s ňou spojenej stagnácie a nízkej atraktivity ako miesta pre život.⁹ Napriek existencii právnych možností spolupráce, ako sú spoločné obecné úrady alebo spoločné podniky, ich využívanie zostáva nerovnomerné a nedosahuje rozsah, ktorý by dokázal vykompenzovať slabosti fragmentovaného systému.¹⁰ No a osobitným problémom čelia mestá, pre ktoré v súčasnom systéme obecnej samosprávy existuje prakticky rovnaký súbor pravidiel ako pre malé obce, hoci majú často iné potreby a problémy.¹¹

Tieto symptómy, teda rozdrobenosť sídelnej štruktúry, finančná závislosť od prerozdelených zdrojov, neefektívnosť výdavkov, personálna poddimenzovanosť a nedostatok politickej súťaže poukazujú na limity súčasného modelu územnej samosprávy. Vzhľadom na tieto pretrvávajúce problémy sa javí potrebné posunúť diskusiu od opisovania symptómov k formulovaniu princípov, ktoré by mali byť východiskom pre zmysluplnú reformu. Z hľadiska metodológie v tomto príspevku aplikujeme kombináciu dogmaticko-právnej analýzy a komparatívnej prípadovej analýzy, podporenej systematickým prehľadom relevantnej literatúry. Dogmaticko-právna metóda slúži primárne na identifikáciu ústavných limitov a garancií, ktoré tvoria neprekročiteľný rámec reformy. Komparatívna analýza a reflexia empirických štúdií nám následne umožňujú konfrontovať domáce nastavenie s poznatkami o reálnych efektoch decentralizácie, amalgamácie či metropolitného riadenia v krajinách OECD. Cieľom je overiť, či navrhované princípy majú oporu nielen v právnej teórii, ale aj v ekonomickej realite správy územia.

⁹ ASHWORTH, J. – GEYS, B. – HEYNDELS, B. – WILLE, F.: *Political Competition and Local Government Performance: Evidence from Flemish Municipalities*. Durham: WZB / Department of Economics and Finance, University of Durham, 2006.

¹⁰ ČERNENKO, Tomáš: *Reforma miestnej samosprávy: argumenty pre reformu*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2024. ISBN 978-80-225-5145-8.

¹¹ Šujan, J., Mazúr, J. (2023). Bratislava v oslabení: komentár k súčasnému a perspektívnemu postaveniu nielen hlavného mesta na Slovensku. In Zborník z konferencie Perspektívy verejnej správy III: Co s obcami? Co s kraji? Brno.

Princípy ako základ pre reformu

Diagnóza súčasného stavu územnej samosprávy na Slovensku, ktorú sme načrtli v úvode, odhalila súbor symptómov s prevažne ekonomickým a politologickým charakterom. Stojíme tak pred kľúčovou otázkou: akú rolu v tomto procese zohráva, či skôr má zohrávať, právna veda? Ak totiž hľadáme odpoveď na to, ako má samospráva fungovať, obraciame sa nevyhnutne na právo. Práve ono má ambíciu a nástroje formovať štruktúry, prideliť kompetencie a definovať finančné toky. Bez jasne formulovaných a právne ukotvených princípov, ktoré by tomuto formovaniu udávali smer, však nie je možné nastaviť udržateľný a efektívny systém fungovania samospráv a ich financovania. Úlohou práva nie je len reagovať na existujúce problémy, ale predovšetkým vytvárať rámec, v ktorom sa tieto problémy minimalizujú.

Tento posun od reaktívneho "hasenia požiarov" k proaktívnemu navrhovaniu systému nachádza hlbokú oporu v modernej právnej filozofii. Práve tá prekonala predstavu práva ako mechanickej aplikácie rigidných pravidiel a obrátila pozornosť k princípom ako k fundamentálnym normám, ktoré sú hodnotovým jadrom každého právneho poriadku. Bol to predovšetkým Ronald Dworkin, ktorý poukázal na zásadný rozdiel medzi pravidlami a princípmi. Kým pravidlá fungujú v režime "všetko alebo nič", princípy sa vyznačujú dimenziou váhy, pri rozhodovaní je nevyhnutné ich zohľadniť a pomeriavať.¹² V koncepte práva ako integrity Dworkin prirovnal právnu interpretáciu k písaniu reťazového románu, v ktorom každý sudca pridáva kapitolu tak, aby nadväzovala na predchádzajúce rozhodnutia a zachovávala koherenciu a legitimitu právneho systému.¹³ Tento obraz zdôrazňuje, že jednotlivé akty právotvorby či aplikácie práva nemajú byť izolovanými zásahmi, ale súčasťou širšieho, hodnotovo konzistentného celku. Potrebu základného normatívneho rámca, bez ktorého by sa systém zrútil do neistoty, napokon implicitne potvrdzuje aj analytický pozitivizmus. Hoci H. L. A. Hart nepracoval s konceptom princípov v Dworkinovom zmysle, jeho teória stojí na existencii tzv. pravidla uznania (rule of recognition). Toto pravidlo, ako spoločensky akceptovaná metanorma, určuje, čo v danom systéme vôbec platí ako právo, a zaisťuje tak jeho stabilitu. Hoci ho Hart nazýva pravidlom, svojou funkciou sa blíži k najvyššiemu princípu, ktorý legitimizuje všetky ostatné normy.¹⁴ Asi najucelenejšiu a pre prax najpoužiteľnejšiu teóriu však ponúkol Robert Alexy, ktorý definoval princípy ako príkazy k optimalizácii. Na rozdiel

¹² DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*. London: Bloomsbury, 2013. ISBN: 978-1-7809-3756-4. s. 105–107.

¹³ DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1986. 484 s. ISBN 978-0674518360.

¹⁴ HART, H. L. A.: *The Concept of Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN-10: 0199644705. s. 100–103.

od pravidiel, ktoré sa aplikujú absolútne, princípy vyžadujú, aby sa určitý cieľ, napríklad spravodlivosť, autonómia či efektivita dosahoval v najvyššej možnej miere vzhľadom na právne a faktické možnosti. Ich aplikácia je tak neodmysliteľne spojená s testom proporcionality, ktorý sa stal univerzálnym nástrojom na vyvažovanie protichodných záujmov v modernom právnom štáte.¹⁵ Na túto líniu nadväzuje aj Michael D. Bayles, ktorý zdôrazňuje, že ak majú byť právne normy racionálne zdôvodniteľné, musia byť odvodené z princípov, ktoré by rozumné osoby akceptovali ako základ systému. Podľa Baylesa pravidlá samy osebe neposkytujú dostatočnú oporu, ich legitímnosť spočíva v tom, že vyjadrujú alebo konkretizujú hodnoty, ako sú sloboda, zodpovednosť či rovnosť. Princípy preto predstavujú predpoklad noriem, nie iba ich doplnok. Pre naše uvažovanie o reforme samosprávy to znamená, že legislatívne pravidlá a technické opatrenia budú dlhodobu udržateľnosť len vtedy, ak budú stáť na pevnom princípe, ktorý ich ospravedlňuje v očiach spoločnosti.¹⁶ Aj autori ako Hart a Sacks upozornili, že tvorba a aplikácia práva majú byť rozumným rozvíjaním princípov a cieľov v imanentných právnych materiáloch, a nie mechanickou aplikáciou pravidiel.¹⁷ Je pravdou, že väčšina uvedených prístupov vyrástla v angloamerickej právnej tradícii, kde slúžili aj ako vedecké a metodologické nástroje pre rozhodovanie sudcov. Napriek tomu majú relevanciu aj pre tvorbu práva v kontinentálnom kontexte. Niektorí autori tvrdia, že vďaka koncepcii „principle-based regulation“ sú regulačné mechanizmy, ktoré vychádzajú z princípov flexibilnejšie a lepšie naplňajú svoje ciele.¹⁸ Obdobná situácia je v práve EÚ, kde všeobecné zásady nie len vyplňujú medzery, ale aj určujú smer normotvorby a legitimizujú jej výsledky.¹⁹ A napokon, z dejín právnej filozofie vieme, že už aj Lon Fuller zdôrazňoval, že bez princípov legality ako základných predpokladov by jednotlivé normy stratili svoju regulačnú silu a právny systém by sa rozpadol, do chaosu.

¹⁵ ALEXY, Robert: *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010. ISBN-10: 0199584230. s. 47–69.

¹⁶ BAYLES, Michael D.: *Principles of Law: A Normative Analysis*. Dordrecht: Springer, 1987. ISBN 978-94-009-3775-8. 7–12.

¹⁷ Legal theory blog. [online] [cit. 27.09.2025]. Dostupné na: <https://solum.typepad.com/legaltheory/2022/08/legal-theory-lexicon-reasoned-elaboration.html>?

¹⁸ Black, Julia, Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation (September 23, 2008). LSE Legal Studies Working Paper No. 13/2008, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1267722> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1267722>

¹⁹ Semmelmann, Constanze, Legal Principles in EU Law as an Expression of a European Legal Culture between Unity and Diversity (May 1, 2012). TOWARDS A EUROPEAN LEGAL CULTURE, Geneviève Helleringer, Kai Purnhagen, eds., Beck, Hart, Nomos, 2013, Maastricht European Private Law Institute Working Paper No. 2012/7, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2049245> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2049245>

Ak má mať preto reforma územnej samosprávy na Slovensku ambíciu byť viac než len ďalšou technickou novelou s obmedzenou životnosťou, musí byť postavená práve na takomto principiálnom základe. Princípy umožnia, aby sa nevyhnutné fiškálne a organizačné zmeny pretavili do stabilného právneho rámca, ktorý obstojí aj v meniacich sa spoločenských a politických okolnostiach. Reforma založená na princípoch tak nie je iba reakciou na aktuálne symptómy, ale predstavuje premyslený a dlhodobý projekt, ktorý má potenciál vytvoriť skutočne udržateľný model fungovania samosprávy a jej financovania. V ďalšej časti príspevku elaborujeme niektoré z kľúčových princípov reformu územnej samosprávy, menovite: (i) logické a efektívne usporiadanie kompetencií (vrátane regulačných) v nadväznosti na kapacitu samosprávnej jednotky a financovanie; (ii) internalizácia nákladov pri výkone kompetencií; (iii) reálna, nielen nominálna fiškálna autonómia a diverzifikácia príjmov, vrátane posilnenia relevantnosti miestnych daní; (iv) podpora a prioritizácia mestského rozvoja – riadená urbanizácia.

Princípy reformy verejnej správy

Ak chceme postaviť tézu na princípoch reformy verejnej správy, musíme sa venovať existujúcim princípom, ktoré sa v tejto oblasti aplikujú. Metodicky začíname na ústavnej rovine. Ústavný súd vo svojej judikatúre opakovane zdôraznil, že územná samospráva je ústavne chránenou hodnotou, ktorej jadrom je reálna schopnosť obcí a vyšších územných celkov spravovať vlastné náležitosti. Napríklad v náleze PL. ÚS 5/2012 z 22. januára 2014 súd priamo opisoval aj hospodársku a finančnú autonómiu ako súčasť práva na samosprávu, bez ktorej by toto právo ostalo iba formálne.²⁰ Na toto naviazal ústavný súd aj v inom rozhodnutí, v ktorom zdôraznil povinnosť štátu primerane financovať prenesený výkon štátnej správy, pretože inak by dochádzalo k porušeniu princípu územnej samosprávy.²¹ Viaceré garancie územnej samosprávy pritom dnes obsahuje aj samotná ústava, hoci k ich riadnemu testovaniu ústavnou žalobou zatiaľ nedošlo.²² Aj neskôr ústavný súd označil územnú samosprávu za hodnotový princíp,²³ ktorý by mal byť rešpektovaný, teda aj pri tvorbe legislatívy. Územná samospráva a teda decentralizácia moci je deklarovaná ako ústavná hodnota aj v iných štátoch, napríklad v Nemeckej spolkovej republike, k čomu sa vyjadroval viackrát aj nemecký spolkový ústavný súd. Podľa ustálenej judikatúry predstavuje článok 28 ods. 2 GG (základný zákon) inštitucionálnu garanciu samosprávy. Súd zdôraznil, že nejde len o prázdne oprávnenie, ale o ústavne

²⁰ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2012 z 22. januára 2014

²¹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 28. novembra 2017

²² Pozri najmä: čl. 6 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti, no tiež čl. 71 ods. 1 ústavy.

²³ Nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 221/2020 z 16. júna 2020.

rozhodnutie pre decentralizovanú, občanmi nesenú správu. Komunálna samospráva je podľa súdu nevyhnutnou súčasťou celkovej organizácie štátu, ktorá má špecificky demokratickú funkciu, teda zabezpečuje participáciu občanov na výkon verejných úloh a chráni lokálne špecifiká. Zákonodarca môže do pôsobnosti obcí zasahovať len v obmedzenej miere, kde každé odňatie úlohy z pôsobnosti obce podlieha prísnyim kritériám proporcionality a nemôže viesť k vyprázdneniu jadra samosprávy. Spolkový ústavný súd preto odmietol argument, že centralizácia či administratívna efektívnosť samé o sebe postačujú na dôvod pre odňatie samosprávnych kompetencií. Ústava teda dáva prednosť politicko-demokratickému aspektu participácie občanov pred ekonomickými úvahám o efektívnosti.²⁴ Na tieto úvahy nadväzuje aj napríklad neskoršie rozhodnutie, v ktorom spolkový ústavný súd zdôraznil primárnu zodpovednosť za finančné zabezpečenie komunálnej úrovne práve spolkové krajiny. Finančné oslabenie obce totiž môže viesť k porušeniu ústavnej garancie samosprávy, pretože bez primeraných zdrojov nemožno reálne zabezpečiť výkon im stanovených úloh. Ústavný princíp samosprávy tak obsahuje aj materiálny aspekt, a ním je fiškálna nezávislosť.²⁵

Hoci nemecký model výrazne decentralizovaného, federatívneho usporiadania nie je mechanicky prenositeľný do slovenského unitárneho kontextu, jeho ústavná reflexia samosprávy by mohla slúžiť ako inšpirácia. Nejde len o kopírovanie konkrétnych noriem, ale o prijatie hĺbky, s akou nemecký spolkový ústavný súd chráni materiálne jadro a demokratickú funkciu samosprávy. Práve v tomto bode sa prejavuje zásadný deficit slovenského prístupu. Aj keď slovenský ústavný súd deklaroval územnú samosprávu a jej ochranu za hodnotový princíp, jeho kontúry zostávajú v judikatúre doposiaľ len všeobecne načrtnuté, bez hlbšej a systematickejšej konkretizácie, čo zanecháva široký priestor zákonodarcovi, ktorý často vedený krátkodobými fiškálnymi záujmami či politickým kalkulom zasahuje do pozície územných samospráv. V praxi to vedie k situáciám, kde je do finančnej autonómie miest a obcí zasahované ad hoc, bez širšej spoločenskej diskusie, a neraz bez rešpektu k ich postaveniu ústavne garantovaného partnera štátu.²⁶ Spomienka na éru národných výborov, ktoré slúžili ako „predĺžená ruka“ centralizovanej štátnej moci, by mala byť dostatočným varovaním pred takýmto prístupom. Samospráva nie je len efektívnejší

²⁴ Rozhodnutie nemeckého spolkového ústavného súdu sp. zn. 2 BvL 2/13 z 19. novembra 2014.

²⁵ Rozhodnutie nemeckého spolkového ústavného súdu sp. zn. 2 BvF 1/15 a 2 BvF 2/15 z 19. septembra 2018.

²⁶ Ako príklad uvádzame schválenie druhého „konsolidačného“ legislatívneho balíka bez akejkoľvek diskusie s územnými samosprávami (v skrátenom legislatívnom konaní), kde došlo k trvalému zníženiu podielu na dani z príjmov fyzických osôb, čo zhorší finančné zdravie samospráv.

spôsob administrácie územia.²⁷ Je aj jedným zo základných pilierov demokratickej participácie. Ak sa tento pilier finančne oslabuje a jeho autonómia sa stáva len nominálnou, ohrozuje to nie len rozvoj regiónov, ale aj samotnú podstatu demokratického a decentralizovaného charakteru štátu. Súčasná situácia je teda neudržateľná a potrebuje iný pohľad, ktorý je podľa nášho názoru principiálny.

I. Usporiadanie kompetencií s ohľadom na jasnú zodpovednosť, budovanie synergií pri výkone politík a efektívnosť

Usporiadanie kompetencií by malo byť postavené na princípoch politickej zúčtovateľnosti, efektivity, logického prepojenia a synergií kompetencií, no tiež na geograficko-priestorovej logike. Zúčtovateľnosť má umožniť vyvodzovanie politickej zodpovednosti pri výkone samosprávy. Pri mnohovrstvových a sektorovo členených kompetenciách je však vyvodzovanie zodpovednosti osobitne vo veľkých mestách pomerne náročné a pre voliča môže byť priam nemožné. Napríklad sa primátorom väčších miest často zvykne vytýkať plynulosť premávky v meste, pritom práve doprava je mimoriadne členitá a zložitá oblasť verejných politík závislá od mnohých zúčastnených orgánov či aktérov.²⁸ Zladenie cieľov, zjednodušenie a sprehľadnenie zodpovednosti za výkon koordinačne náročných politík, osobitne tých, ktoré majú za cieľ riešiť problém kolektívneho konania (doprava), je mimoriadne žiaduce. Je tomu tak zvlášť v situáciách, keď existujú priame geograficko-priestorové podmienky pre spolupôsobenie určitých kompetencií. Ako príklad možno uviesť školstvo a predškolskú výchovu v kontexte väčších metropolitných území, pre ktoré je typické dochádzanie za prácou mimo miesta pobytu, a to jednak vo vnútri samotného mesta ale aj zo suburbie do mesta. Pri prísnej rajonizácii školských obvodov v mieste pobytu je ťažké riešiť využívanie voľných kapacít v iných obvodoch, napríklad tých, kam dochádza rodič za prácou.

Na doprave si ďalej môžeme ilustrovať dlhodobú nedôslednosť zákonodarcu v podobe neprijatia novely zákona o obecnej polícii²⁹, hoci je na nej v odborných kruhoch zhoda. Obecná polícia tak môže riešiť v oblasti dopravnej politiky len menej významné porušenia zákonov, čím sa pripravujeme o synergiu jej pôsobenia s reguláciou dopravy zo strany obcí. Rovnako je potrebné zohľadňovať pri kompetenciách riešenie externalít – ako sme preukázali inde, existuje celý rad regulačných medzier v oblasti nových javov v mestách, napr. mikromobilita, s

²⁷ Napríklad Oatesov teórem – rozhodovanie o poskytovaní verejných statkov má byť zverené tej úrovni vlády, ktorá je najbližšie občanom a najlepšie zohľadňuje ich preferencie, pričom centralizácia je odôvodnená len v prípade výrazných externalít alebo úspor z rozsahu. Viac v Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

²⁸ Napríklad na metropolitnom území Bratislavy môžeme okrem hlavného mesta a jeho Dopravného podniku Bratislava identifikovať nasledujúcich hráčov: 17 mestských častí, Bratislavský samosprávny kraj, IDS BK, Ministerstvo dopravy SR, ŽSR, ŽSSK, NDS, Krajský dopravný inšpektorát Bratislava.

²⁹ Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii.

nejasnou zodpovednosťou za ich stav a riešenie.³⁰ Jedným z pretrvávajúcich neduhov decentralizácie na Slovensku je tiež akási skepsa zákonodarcu k schopnosti či kapacite samosprávy regulovať nové javy, osobitne podnikanie, s cieľom prispôbiť ho miestnym okolnostiam a potrebám.

Zvyšovanie efektivity ako kľúčový princíp netreba zvlášť zdôrazňovať. Napriek tomu súčasné rozdelenie kompetencií a ich financovanie zvlášť nepodporujú zvyšovanie efektivity, a to aj v prípadoch, kedy zákony obsahujú kľúčové rámce a nástroje (napr. spoločné verejné obstarávanie, zdieľané služby). Prerozdeľovací mechanizmus výnosov dane z príjmov fyzických osôb (DPFO) nezohľadňuje úspešnosť plánovania, či spoluprácu samospráv pri realizácii projektov; naopak je postavený na dnes prekonaných parametroch a distribúcii bez ohľadu na výkonnosť, je teda pomerne statický.³¹ Zahraničné výskumy pritom ukazujú, že hľadanie efektivity nie je priamočiare. Kým niektoré štúdie (napríklad z Izraela) potvrdzujú úspory z rozsahu pri zlučovaní obcí (amalgamácii), skúsenosti z Dánska či Holandska naznačujú, že samotné zlučovanie automaticky nevedie k zníženiu agregovaných výdavkov, pokiaľ nie je sprevádzané zmenou v dizajne úloh.³² Alternatívou k tvrdej amalgamácii je medziobecná spolupráca, ktorá môže priniesť kvalitatívne prínosy a nižšie transakčné náklady, najmä pri kapitálovo náročných službách, hoci ani tu neplatí pravidlo „one-size-fits-all”.³³ Pritom motivačné finančné nástroje, ako napríklad podmienené dotácie môžu, viesť k zvýšenej miere medziobecnej spolupráce.³⁴

II. Internalizácia nákladov: Kto služby využíva, ten ich platí

Aktuálne nastavenie fiškálnej decentralizácie je postavené na významnej redistribúcii výnosov dane z príjmov fyzických osôb, ktoré predstavujú ďaleko najvyšší zdroj príjmov samospráv. Napríklad Bratislava prichádza ročne o vyše 150

³⁰ Pozri prípadové štúdie v oblasti zdieľanej mikromobility, krátkodobého ubytovania a vonkajšej reklamy. MAZÚR, J., JAKUŠOVÁ, V., RUĽANIN, M. Pracovná štúdia: K regulácii vybraných externalít v modernom mestskom prostredí na Slovensku: zdieľaná mikromobilita, krátkodobé ubytovanie a vonkajšia reklama. Unpublished, 2025. DOI: [10.13140/RG.2.2.22427.99362](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22427.99362).

³¹ Pozri zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v spojení s nariadením vlády č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

³² REINGEWERTZ, Y. Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. In: *Journal of Urban Economics*, roč. 72, č. 2, 2012, s. 240–251; porovnaj s BLOM-HANSEN, J., HOULBERG, K., SERRITZLEW, S. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. In: *American Political Science Review*, roč. 110, č. 4, 2016, s. 812–831.

³³ BEL, G. WARNER, M. E. Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. In: *Public Administration*, roč. 93, č. 1, 2015, s. 52–67; ALLERS, M. A., de GREEF, J. Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels. In: *Local Government Studies*, roč. 44, č. 3, 2018, s. 381–400.

³⁴ BEL, G., WARNER, M. E. INTER-MUNICIPAL COOPERATION AND COSTS: EXPECTATIONS AND EVIDENCE. *Public Administration*. 2015, vol. 93, no. 1, pp. 52–67. ISSN 0033-3298, 1467-9299. DOI: [10.1111/padm.12104](https://doi.org/10.1111/padm.12104).

miliónov eur (2023) pri porovnaní súčasného modelu redistribúcie a modelu, ktorý by zohľadňoval výlučne trvalý pobyt daňovníkov. O významné zdroje takto prichádzajú aj niektoré iné väčšie mestá ako Košice, Trnava, no tiež stredne veľké slovenské mestá prevažne na západe Slovenska; na opačnom konci profitujú z redistribúcie najmä menšie obce ale aj mestá prevažne na východnom Slovensku.³⁵ Metropolitné územia však pritom najviac trpia skreslením reálneho počtu svojich „používateľov“ v porovnaní s počtom trvalo bývajúcej populácie.³⁶ Väčšie mestá sú tak solidárne dvakrát: najprv cez redistribúciu reálnej DPFO originujúcej v danom meste, potom cez zastaralý prerozdeľovací mechanizmus, ktorý nezohľadňuje reálny počet obyvateľov a denných používateľov mesta. Dochádza tým k porušeniu princípu internalizácie nákladov: metropolitné územia na Slovensku nie sú napriek relatívne vyššej efektivite pri svojej správe schopné poskytovať kvalitu života porovnateľnú so západnými metropolami kvôli nezohľadneniu reálnej bývajúcej a infraštruktúru užívajúcej populácii. Táto požiadavka priamo korešponduje s klasickým teoretickým princípom „fiškálnej ekvivalencie“ Mancura Olsona. Podľa neho by hranice jurisdikcie, ktorá o službe rozhoduje a financuje ju, mali kopírovať hranice okruhu užívateľov, ktorí z nej profitujú. Ak sa tieto hranice neprekrývajú, dochádza k systematickým externalitám a neefektivite.³⁷ Tento „solidárny“ model financovania samosprávy taktiež nijako nemotivuje samosprávy k väčšej efektivite, k podpore ekonomickej aktivity, či ku kvalitnejším službám. Pritom rozumieme, že len úprava prerozdeľovacieho vzorca nevytvorí viac peňazí v systéme; je potrebné nájsť vyššiu efektivitu, napríklad municipalizáciou.³⁸ Alternatívne je možné vytvoriť vyrovnávacie mechanizmy pre malé obce, ako navrhoval v minulosti Viktor Nižňanský.³⁹ Súčasťou princípu internalizácie nákladov je taktiež cieľavedomé vytváranie mechanizmov na financovanie nadmestských či nadregionálnych prvkov infraštruktúry (účelovo určené fondy, napríklad na finančne náročné rekonštrukcie mostov, kultúrnej či športovej infraštruktúry).

³⁵ RegioLab, 2025, Prerozdeľovanie výnosu z podielovej dane medzi obce a mestá. Spracovali: Klimovský, D. a Marušinec, J.

³⁶ V Bratislave žilo podľa odhadov na základe „prenocovaných“ SIM kariet z mobilných telefónov vyše 600.000 obyvateľov, čo je zhruba o 25% viac, ako vyšlo pri sčítaní obyvateľstva z roku 2021 (475.000 obyvateľov), hodnota relevantná pre prerozdeľovanie výnosu DPFO. Pozri: Koník, J. (2019) V Bratislave žije vyše 600-tisíc ľudí, ukázali telefóny (+ mapy). Denník N. <https://dennikn.sk/1495410/v-bratislave-zije-vyse-600-tisic-ludi-a-dalsich-130-tisic-dochadza-ukazali-telefony-mapy/>.

³⁷ OLSON, M. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In: *The American Economic Review*, roč. 59, č. 2, 1969, s. 479–487.

³⁸ ČERNENKO, Tomáš: *Reforma miestnej samosprávy: argumenty pre reformu*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2024. ISBN 978-80-225-5145-8.

³⁹ Nižňanský, V. (2024) Územná samospráva potrebuje systémovú zmenu financovania a nie ad hoc riešenia. Komunálne výskumné a poradenské centrum. S. 13–14.

III. Reálna fiškálna autonómia a moderné fiškálne nástroje

V súčasnosti je dominantným zdrojom príjmov samospráv prevažná časť DPFO.⁴⁰ Daňovú politiku však vykonáva štát centrálne, samosprávy sú jej k lepšiemu či horšiemu vystavené bez reálnej možnosti ju ovplyvniť.⁴¹ Aj vzhľadom k vyššie popísaným problémom vysokej miery redistribúcie DPFO naprieč samosprávami na Slovensku je zjavné, že samosprávy sa len ťažko vedia podieľať na svojom ekonomickom úspechu. Toto je potvrdené aj tým, že výnos dane z pridanej hodnoty či dane z príjmov právnických osôb je prakticky celý príjmom štátneho rozpočtu. Prípadnou zmenou daňového mixu po vzore Českej republiky tak, aby samosprávy mali aj podiel na DPH a DPPO a delili sa o DPFO so štátom, by boli samosprávy nielen motivované pracovať na svojom ekonomickom rozvoji, ale došlo by aj k lepšiemu zladeniu záujmov územnej samosprávy so štátnou správou. Zvýšeniu fiškálnej autonómie by pomohlo aj zvýšenie flexibility pre samosprávy v oblasti miestnych daní, najmä s ohľadom na zavádzanie nových daňových nástrojov (napr. daň z vonkajšej reklamy, daň z nevyužívaných pozemkov, daň z prázdnych komerčných priestorov), či kvázidaňových nástrojov na financovanie mestského rozvoja (v zahraničí pomerne bežné financovanie z prírastku dane, napríklad tax increment finance). Tieto nové nástroje by boli osobitne užitočné v kontexte očakávaných zmien v politike fondov EÚ, ktoré môžu viesť k zníženiu ich dostupnosti pre samosprávy. Je však potrebné dodať, že pri zavádzaní nástrojov typu nami spomínaný tax increment finance dvíha odborná literatúra varovný prst. Empirické poznatky z USA naznačujú, že bez prísnych podmienok a transparentnosti nemusia tieto nástroje automaticky generovať očakávaný ekonomický rast a môžu viesť k fiškálnym rizikám.⁴² Naopak, ako najstabilnejší pilier fiškálnej autonómie sa v rozvojových aj vyspelých krajinách javí modernizácia majetkových daní.⁴³

IV. Riadená (sub)urbanizácia ako základ mestskej politiky

Podobne ako iné moderné štáty, aj Slovenská republika prechádza procesom urbanizácie, kedy sa konzistentne, hoci pomaly, rastie mestská a prímestská populácia (podľa údajov Svetovej banky dnes takmer 3 milióny obyvateľov). Proces urbanizácie a súvisiaceho javu suburbanizácie, kedy rastie okrem mestskej populácie aj širší metropolitný región mestských sídiel, však so sebou prináša množstvo výziev,

⁴⁰ Od roku 2025 došlo k úprave financovania škôlok na normatívne financovanie. Hoci v minulosti bol celý výnos DPFO prerozdeľovaný samosprávam, v súčasnosti po úprave zákona č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov patrí 55,1% výnosu obciam a 29,5% výnosu vyšším územným celkom.

⁴¹ Pozri poznámku pod čiarou č. 26.

⁴² DYE, R. F., MERRIMAN, D. F. The Effects of Tax Increment Financing on Economic Development. In: *Journal of Urban Economics*, roč. 47, č. 2, 2000, s. 306–328.

⁴³ BAHL, R., BIRD, R. Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. In: *Public Budgeting & Finance*, roč. 28, č. 4, 2008, s. 1–25.

pre ktoré naše samosprávne usporiadanie nie je v súčasnosti adekvátne. Klasickým problémom je práve neriadená suburbanizácia, ktorá vedie k nevhodnému rozvoju sídiel v okolí ekonomického centra, avšak bez primeraných verejných služieb či občianskej vybavenosti.⁴⁴ Výsledkom je mimoriadny tlak na dopravu medzi zázemím mesta a samotným mestom, ktoré sa stáva nevyhnutným zdrojom často aj bežných služieb, za ktorými musia obyvatelia zázemia dochádzať.⁴⁵ Tento tlak sa potom prejavuje na výraznom opotrebení ciest a inej dopravnej infraštruktúry v ťažiskovom meste, avšak náklady na túto údržbu znáša samotné mesto, nie prímestské obce.

Riešením je kvalitné územné a strategické plánovanie metropolitných oblastí, t.j. širších oblastí okolo ťažiskových miest, do ktorých často spadajú aj desiatky menších obcí či miest.⁴⁶ Takéto plánovanie sa však dlhé roky nedialo a len nedávno bol do nového zákona o územnom plánovaní⁴⁷ vložený tzv. územný plán mikroregiónu, ktorý predstavuje územný plán časti územia kraja či viacerých krajov a do určitej miery túto úlohu plniť môže, avšak len na dobrovoľnej báze.⁴⁸ Podobne fragmentované je aj strategické plánovanie. Pritom pre rozvoj metropolitných oblastí je potrebná silná koordinácia a aj primeraná miera authority, ktorá dokáže riešiť zložité riadenie metropolitného územia s mnohými obcami.⁴⁹ Potrebu prekonania fragmentácie potvrdzujú aj dáta z krajín OECD. Ukazuje sa, že administratívna roztrieštenosť v rámci funkčných mestských oblastí je štatisticky spojená s nižšou produktivitou práce, pričom tento negatívny efekt dokáže zmierniť práve existencia efektívneho metropolitného orgánu, ktorý koordinuje dopravu a územný rozvoj.⁵⁰ Pritom argumentujeme, že práve vybudovanie predpokladov pre kvalitné metropolitné plánovanie, aj vďaka posilneniu kompetencií miest vo vzťahu

⁴⁴ ŠVEDA, M., ŠUŠKA, P. K príčinám a dôsledkom živeľnej suburbanizácie v zázemí Bratislavy: príklad obce Chorvátsky Grob. *Geografický časopis - Geographical Journal*. 2014, vol. 66, no. 3, pp. 225–246.

⁴⁵ Napr. do Bratislavy za prácou v súčasnosti denne dochádza zhruba 120.000 dochádzajúcich z iných okresov SR – je vysoký predpoklad, že drvivá väčšina z nich nemá v Bratislave trvalý pobyt. Metropolitný inštitút Bratislavy: Budúcnosť dennej dochádzky v Bratislave. 2025. Pozri online: <https://storymaps.arcgis.com/stories/413dd05487ef479aa67a068f93c99adf>.

⁴⁶ Pozri najmä: ŠVEDA, M., ŠUŠKA, P. *Suburbanizácia: Ako sa mení zázemie Bratislavy*. Geografický ústav SAV, 2019.

⁴⁷ Zákon č. 200/2022 o územnom plánovaní (ďalej len „zákon o územnom plánovaní“).

⁴⁸ V zmysle § 21 ods. 4 zákona o územnom plánovaní je pri spracovaní územného plánu mikroregiónu samosprávny kraj povinný rešpektovať záväznú časť územného plánu obce. Súčasne aj spoločný územný plán viacerých obcí je možné realizovať len na základe dohody (§ 22 ods. 2 zákona o územnom plánovaní).

⁴⁹ WILLIAMS, G. Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. *Progress in Planning*. 1999, vol. 52, no. 1, pp. 1–100. ISSN 03059006. DOI: [10.1016/S0305-9006\(99\)90003-X](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(99)90003-X).

⁵⁰ AHREND, R., FARCHY, E., KAPLANIS, I., LEMBCKE, A. C. What Makes Cities More Productive? Evidence from Five OECD Countries on the Role of Urban Governance. In: *Journal of Regional Science*, roč. 57, č. 3, 2017, s. 385–410.

k svojmu zázemiu, nedochádza k potlačeniu tradičných princípov decentralizácie či subsidiarity, ale práve naopak dochádza k vybudovaniu predpokladov pre kvalitné poskytovanie verejných služieb na miestnej úrovni (a teda posilneniu práva na miestnu samosprávu).

Nosným problémom taktiež zostáva, že spoločné financovanie a zdieľanie nákladov pre rozvoj spoločnej infraštruktúry nie je prakticky možné aj v kontexte rigidných rozpočtových pravidiel a rozdelenia kompetencií v oblasti správy ciest. Už vyššie sme uviedli, ako nevhodne nastavený je dnes daňový mix pre samosprávy a ako prekonaný je aj samotný prerozdeľovací mechanizmus. Situácia väčších miest je ešte komplexnejšia, nakoľko dochádza významnému prelievaniu obyvateľov do a z mesta; množstvo nových obyvateľov miest v nich nemá registrovaný trvalý pobyt, no súčasne naopak niektorí obyvatelia miest získavajú svoj druhý domov v domoch v zázemí miest bez prehlásenia trvalého pobytu.

Záver

V článku sme navrhli niekoľko princípov, ktorými by sa mala viesť samosprávna reforma na Slovensku. Úprava kompetencií musí stáť na jasnej logike a nie prísnom sektorovom členení, musia existovať mechanizmy na zladenie záujmov medzi štátnou správou a zložkami územnej samosprávy. Kompetencie musia byť kryté adekvátnymi zdrojmi, ktoré reflektujú počty reálnych používateľov (obyvateľov a denne prichádzajúcich). Samospráva má mať k dispozícii modernú paletu daňových a finančných nástrojov, motivujúcich k ekonomickému rozvoju a zvyšovaniu efektivity a spoločných cieľov v území. Ak má Slovensko dlhodobo zvyšovať svoju konkurencieschopnosť, je nevyhnutné, aby sa zvýšila kvalita služieb poskytovaných územnou samosprávou, osobitne mestami a metropolitnými regiónmi. Práve tie sú prirodzenými centrami hospodárskeho rozvoja a inovácií, vďaka schopnosti lákať a udržiavať talent, vytvárať úspory z rozsahu a pre ekonomiku potrebnú škálu ľudských interakcií. Mestá sú však dnes vnímané prakticky ako akákoľvek obec, nemajú osobitné postavenie a ich špecifické záujmy nie sú osobitne zohľadňované. Preto je potrebné jasne uznať mesto ako samostatnú kategóriu verejnej politiky a vytvoriť rámec mestskej politiky, ktorý reflektuje ich špecifické potreby, nadregionálne funkcie aj osobitné postavenie v správe územia.

Zoznam použitej literatúry

1. AHREND, R., FARCHY, E., KAPLANIS, I., LEMBCKE, A. C. What Makes Cities More Productive? Evidence from Five OECD Countries on the Role of Urban Governance. In: *Journal of Regional Science*, roč. 57, č. 3, 2017, s. 385–410.
2. ALLERS, M. A., de GREEF, J. Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels. In: *Local Government Studies*, roč. 44, č. 3, 2018, s. 381–400.

3. ALEX, Robert: *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 504 s. ISBN-10: 0199584230.
4. ASHWORTH, J. – GEYS, B. – HEYNDELS, B. – WILLE, F.: *Political Competition and Local Government Performance: Evidence from Flemish Municipalities*. Durham: WZB / Department of Economics and Finance, University of Durham, 2006.
5. BAHL, R., BIRD, R. Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. In: *Public Budgeting & Finance*, roč. 28, č. 4, 2008, s. 1–25.
6. BAYLES, Michael D.: *Principles of Law: A Normative Analysis*. Dordrecht: Springer, 1987. ISBN 978-94-009-3775-8. 7–12.
7. BLOM-HANSEN, J., HOULBERG, K., SERRITZLEW, S. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. In: *American Political Science Review*, roč. 110, č. 4, 2016, s. 812–831.
8. ČERNENKO, Tomáš: *Reforma miestnej samosprávy: argumenty pre reformu*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2024. ISBN 978-80-225-5145-8.
9. ČERNENKO, Tomáš – HARVAN, Peter – KUBALA, Ján: *Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Bratislava: Inštitút finančnej politiky, 2017.
10. DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1986. 484 s. ISBN 978-0674518360.
11. DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*. London: Bloomsbury, 2013. 512 s. ISBN 978-1-7809-3756-4.
12. DYE, R. F., MERRIMAN, D. F. The Effects of Tax Increment Financing on Economic Development. In: *Journal of Urban Economics*, roč. 47, č. 2, 2000, s. 306–328.
13. HART, H. L. A.: *The Concept of Law*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012. 352 s. ISBN-10: 0199644705
14. MACHYNYIAK, Ján: *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu. Slovensko 1990 - 2020*. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021. 123 s. ISBN 978-80-572-0121-2.
15. NIŽŇANSKÝ, Viktor: *Územná samospráva potrebuje systémovú zmenu financovania a nie ad hoc riešenia*. Komunálne výskumné a poradenské centrum, 2024.
16. OATES, Wallace E.: *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 s.
17. OLSON, M. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In: *The American Economic Review*, roč. 59, č. 2, 1969, s. 479–487.
18. ŠVEDA, Martin – ŠUŠKA, Pavol: *Suburbanizácia: Ako sa mení zázemie Bratislavy*. Bratislava: Geografický ústav SAV, 2019. ISBN 978-80-89547-49-4.

19. ŠVIKRUHA, Martin: *20 rokov regionálnej samosprávy na Slovensku: Využitá príležitosť?* Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021. ISBN 978-80-572-0210-3.
20. KLIMOVSKÝ, Daniel – ČERNENKO, Tomáš: Na ceste k efektívnemu decentralizovanému štátu : vybrané otázky a výzvy. In: *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001 – 2021*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2022. ISBN 978-80-89134-42-7.
21. SEMMELMANN, Constanze, Legal Principles in EU Law as an Expression of a European Legal Culture between Unity and Diversity (May 1, 2012). TOWARDS A EUROPEAN LEGAL CULTURE, Geneviève Helleringer, Kai Purnhagen, eds., Beck, Hart, Nomos, 2013, Maastricht European Private Law Institute Working Paper No. 2012/7, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2049245> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2049245>
22. ŠUJAN, Juraj – MAZÚR, Ján: Bratislava v oslabení: komentár k súčasnému a perspektívnemu postaveniu nielen hlavného mesta na Slovensku. In: *Zborník z konferencie Perspektívy verejnej správy III: Co s obcami? Co s kraji?*. Brno, 2023.
23. BEL, G. – WARNER, M. E.: INTER-MUNICIPAL COOPERATION AND COSTS: EXPECTATIONS AND EVIDENCE. In: *Public Administration*, Roč. 93, č. 1, (2015), s. 52–67.
24. Black, Julia, Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation (September 23, 2008). LSE Legal Studies Working Paper No. 13/2008, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1267722> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1267722>
25. ŠVEDA, Martin – ŠUŠKA, Pavol: K príčinám a dôsledkom živeľnej suburbanizácie v zázemí Bratislavy: príklad obce Chorvátsky Grob. In: *Geografický časopis - Geographical Journal*, Roč. 66, č. 3, (2014), s. 225–246.
26. WILLIAMS, G.: Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. In: *Progress in Planning*, Roč. 52, č. 1, (1999), s. 1–100.
27. KONÍK, Juraj: V Bratislave žije vyše 600-tisíc ľudí, ukázali telefóny (+ mapy). In: *Denník N*, 2019. [online]. [cit. 28.09.2025]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/1495410/v-bratislave-zije-vyse-600-tisic-ludi-a-dalsich-130-tisic-dochadza-ukazali-telefony-mapy/>.
28. MAZÚR, Ján – JAKUŠOVÁ, Veronika – RUŽANIN, Michal: *Pracovná štúdia: K regulácii vybraných externalít v modernom mestskom prostredí na Slovensku: zdieľaná mikromobilita, krátkodobé ubytovanie a vonkajšia reklama*. 2025. [online]. [cit. 28.09.2025]. DOI: 10.13140/RG.2.2.22427.99362.
29. Metropolitný inštitút Bratislavy: *Budúcnosť dennej dochádzky v Bratislave*. 2025. [online]. [cit. 28.09.2025]. Dostupné na: <https://storymaps.arcgis.com/stories/413dd05487ef479aa67ao68f93c99adf>.

29. REGIOLAB: *Prerozdelenie výnosu z podielovej dane medzi obce a mestá*. 2025. [online]. [cit. 28.09.2025]. Zostavili: Klimovský, D. a Marušinec, J.
30. REINGEWERTZ, Y. Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. In: *Journal of Urban Economics*, roč. 72, č. 2, 2012, s. 240–251.
31. SOLUM, Lawrence B.: Legal Theory Lexicon: Reasoned Elaboration. In: *Legal Theory Blog*, 2022. [online]. [cit. 27.09.2025]. Dostupné na: <https://lsolum.typepad.com/legaltheory/2022/08/legal-theory-lexicon-reasoned-elaboration.html>.

Kontaktné údaje

Mgr. Ján Mazúr, PhD.

jan.mazur@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra finančného práva

Mgr. Marián Ruňanin

marian.runanin@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra teórie práva a filozofie práva