

**Stanislav Konečný**  
**Bruno Konečný**

**OTVORENÁ  
KOMUNÁLNA POLITIKA  
TEÓRIA A PRAX**



**Bratislava 2009**

**Stanislav Konečný – Bruno Konečný**

**OTVORENÁ KOMUNÁLNA POLITIKA  
TEÓRIA A PRAX**



**Bratislava 2009**

*Venované  
všetkým primátorkám a primátorom,  
všetkým starostkám a starostom,  
ktorí chcú byť tými najlepšimi primátormi a primátorkami,  
starostami a starostkami svojich miest a obcí,  
venované  
všetkým tým, ktorí sa chcú naozaj dozvedieť čo najviac o tom,  
ako urobiť každé mesto a každú obec  
pre jej obyvateľov  
tým najlepším miestom na svete,  
venované  
mojej/našej Spišskej Belej.*

**© Autori:**

Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD.  
Mgr. Mgr. Bruno Konečný

**Recenzenti:**

Doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.  
Doc. PhDr. Jozef Lysý, CSc.  
PhDr. Eva Bolfiková, CSc.  
JUDr. Mgr. Dušan Šlosár, PhD.

**ISBN 978-80-969133-3-6**

**EAN 9788096913336**

**ISBN (e-kniha): 978-80-972971-1-4**

Bez súhlasu oboch majiteľov autorských práv (ktorých podiel na autorstve tejto publikácie je 85:15, pričom autorstvo častí spracovaných Mgr. Mgr. Brunom Konečným je vyznačené v obsahu hviezdíčkou\*) je výroba kópií a kopírovanie celku či častí tejto publikácie zakázané. Porušovanie autorských práv môže mať za následok trestnoprávne a občianskoprávne dôsledky.

Súhlas oboch autorov je možné vyžiadať na e-mailovej adrese stanokonecny@post.sk alebo post@stanokonecny.sk, kam prosíme smerovať aj informácie o citovaní tejto publikácie.

# Obsah

<b>PREDSLOV</b> .....	<b>13</b>
<b>1 NAMIESTO ÚVODU: TRI (TERMINOLOGICKÉ) POZNÁMKY</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1 Prvá poznámka: commūne a commūnio</b> .....	<b>18</b>
<b>1.2 Druhá poznámka: komunálny – komunitný – municipálny – miestny – lokálny</b> .....	<b>20</b>
<b>1.2.1 Komunita, komúna, komunitný, komunálny</b> .....	<b>21</b>
<b>1.2.2 Lokalita, lokalitný, lokálny, miestny</b> .....	<b>22</b>
<b>1.2.3 Municipium, municipálny</b> .....	<b>23</b>
<b>1.3 Tretia poznámka: politika – verejná politika – komunálna politika</b> .....	<b>24</b>
<b>1.3.1 Politika</b> .....	<b>25</b>
<b>1.3.2 Verejná politika</b> .....	<b>26</b>
1.3.2.1 Verejná politika a verejný sektor .....	<b>27</b>
1.3.2.2 Verejná politika a štátna správa.....	<b>28</b>
1.3.2.3 Verejná politika a samospráva.....	<b>29</b>
1.3.2.4 Verejná politika a občiansky sektor.....	<b>29</b>
<b>1.3.3 Komunálna politika ako verejná politika</b> .....	<b>30</b>
<b>2 KONTEXTY KOMUNÁLNEJ POLITIKY</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Politika a záujmy</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1.1 Verejné záujmy a ich hierarchia</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1.2 Miestne záujmy a komunálne záujmy</b> .....	<b>38</b>
<b>2.1.3 Komunálna politika – pracovné vymedzenie</b> .....	<b>39</b>
<b>2.2 Komunálna politika a dejiny sídlenia</b> .....	<b>41</b>
<b>2.3 Komunálna politika a verejná správa*</b> .....	<b>47</b>
<b>2.3.1 Komunálna politika a štátna správa</b> .....	<b>51</b>
<b>2.3.2 Komunálna politika a samospráva</b> .....	<b>57</b>
2.3.2.1 Územná samospráva .....	<b>58</b>
2.3.2.2 Miestna samospráva .....	<b>59</b>
2.3.2.3 Záujmová samospráva .....	<b>61</b>
<b>3 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ KOMUNÁLNEJ POLITIKY</b> .....	<b>63</b>
<b>3.1 Filozofické východiská</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1.1 Kontraktualizmus</b> .....	<b>67</b>
<b>3.1.2 Liberalizmus</b> .....	<b>69</b>
<b>3.1.3 Konzervativizmus</b> .....	<b>73</b>
<b>3.1.4 Korporativizmus</b> .....	<b>77</b>
<b>3.1.5 Komunitarizmus</b> .....	<b>82</b>
<b>3.1.6 Socializmus</b> .....	<b>84</b>
<b>3.2 Právne východiská*</b> .....	<b>87</b>
<b>3.2.1 Teória prirodzeného práva</b> .....	<b>87</b>
<b>3.2.2 Právna prax</b> .....	<b>90</b>

3.2.3	<b>Komunálne právo</b> .....	103
3.2.4	<b>Domovské právo</b> .....	107
<b>3.3</b>	<b>Sociologické východiská</b> .....	109
3.3.1	<b>Sociológia mesta</b> .....	114
3.3.2	<b>Sociológia urbanizmu</b> .....	120
3.3.3	<b>Sociológia vidieka</b> .....	122
3.3.4	<b>Sociálne siete a sociálny kapitál</b> .....	127
<b>3.4</b>	<b>Ekonomické východiská</b> .....	133
3.4.1	<b>Štandardné ekonomické prístupy</b> .....	134
3.4.1.1	Komunálny verejný sektor .....	134
3.4.1.2	Teória (komunálnej) verejnej voľby .....	137
3.4.1.3	Komunálne vlastníctvo .....	139
3.4.2	<b>Lokalizačné prístupy</b> .....	143
3.4.2.1	Lokálny multiplikátor .....	146
3.4.3	<b>Alternatívne ekonomické prístupy</b> .....	147
3.4.3.1	Komunitné výmenné okruhy .....	151
3.4.3.2	Lokálne (komplementárne) meny .....	156
<b>3.5</b>	<b>Politologické východiská</b> .....	160
3.5.1	<b>Komunálna demokracia</b> .....	161
3.5.1.1	Priama komunálna demokracia .....	162
3.5.1.2	Zastupiteľská komunálna demokracia .....	164
3.5.1.3	Konsociačná komunálna demokracia .....	165
3.5.1.4	Konsenzuálna komunálna demokracia .....	166
3.5.1.5	Polyarchia .....	167
3.5.2	<b>Politologické teórie komunity</b> .....	168
3.5.2.1	Teória duálneho štátu .....	168
3.5.2.2	Lokalizmus .....	170
3.5.2.3	Teória lokálneho štátu .....	173
3.5.2.4	Komunalizmus .....	174
<b>4</b>	<b>OBSAH KOMUNÁLNEJ POLITIKY – TRI IDENTITY</b> .....	177
<b>4.1</b>	<b>Priestorová identita</b> .....	177
4.1.1	<b>Integrita priestoru</b> .....	180
4.1.2	<b>Vlastnosti priestoru</b> .....	181
4.1.3	<b>Štruktúra priestoru</b> .....	183
4.1.3.1	Obec v priestore .....	183
4.1.3.2	Priestor v obci .....	184
<b>4.2</b>	<b>Sociálna identita</b> .....	185
4.2.1	<b>Sídlna komunita ako základ sociálnej identity obce</b> .....	187
4.2.1.1	Susedstvo .....	189
4.2.1.2	Sociálne siete .....	191
4.2.2	<b>Obyvateľ ako občan</b> .....	191
4.2.2.1	Občianska participácia .....	192
4.2.2.2	Subjekty občianskej spoločnosti .....	193

4.2.3	<b>Občan ako obyvateľ*</b> .....	198
4.2.3.1	Obyvateľská participácia .....	198
4.2.3.2	Účasť obyvateľov obce na komunálnej politike .....	203
<b>4.3</b>	<b>Ekonomická identita</b> .....	210
4.3.1	<b>Majetok</b> .....	211
4.3.2	<b>Rozpočet</b> .....	214
4.3.2.1	Miestne dane .....	215
4.3.2.2	Štátne subvencie .....	217
4.3.2.3	Výdavky miestnych rozpočtov .....	217
<b>5</b>	<b>KOMUNÁLNA SPRÁVA</b> .....	<b>225</b>
5.1	<b>Sídlna štruktúra: fragmentácia a integrácia</b> .....	225
5.2	<b>Komunálna politika a malé obce – integrácia</b> .....	226
5.2.1.	Amalgamácia .....	231
5.2.2	Municipalizácia .....	232
5.2.3	Dvojstupňová miestna samospráva .....	233
5.2.4	Typové rozlíšenie obcí .....	235
5.2.5	Medziobecná spolupráca .....	235
5.2.5.1	Spolupráca bez vzniku nového právneho subjektu* .....	239
5.2.5.2	Spolupráca so vznikom nového právneho subjektu* .....	240
5.3	<b>Komunálna politika a mestá – fragmentácia</b> .....	243
5.3.1	Mestá a mestské časti .....	252
	<b>ZÁVER</b> .....	<b>256</b>
	<b>LITERATÚRA</b> .....	<b>259</b>
	<b>SUMMARY</b> .....	<b>277</b>
	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>284</b>
	<b>BIOGRAFICKÉ POZNÁMKY</b> .....	<b>291</b>

# OPEN COMMUNAL POLICY – THEORY AND PRACTICE

## Table of contents:

<b>FOREWORD</b> .....	<b>13</b>
<b>1 INSTEDAD OF AN INTRODUCTION: THREE (TERMINOLOGICAL) REMARKS</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1 First Remark: Commūne and Commūnio</b> .....	<b>18</b>
<b>1.2 Second Remark: Communal – Community – Municipal –     Parochial –Local</b> .....	<b>20</b>
<b>1.2.1 Community, Commune, Communitarian, Communal</b> .....	<b>21</b>
<b>1.2.2 Locality, Habitat, Local, Parochial</b> .....	<b>22</b>
<b>1.2.3 Municipality, Municipal</b> .....	<b>23</b>
<b>1.3 Third Remark: Policy – Public Policy – Communal Policy</b> .....	<b>24</b>
<b>1.3.1 Policy</b> .....	<b>25</b>
<b>1.3.2 Public Policy</b> .....	<b>26</b>
1.3.2.1 Public Policy and Public Sector .....	27
1.3.2.2 Public Policy and State Administration .....	28
1.3.2.3 Public Policy and Selfgovernment .....	29
1.3.2.4 Public Policy and Civic Sector .....	29
<b>1.3.3 Communal Policy</b> .....	<b>30</b>
<b>2 CONTEXTS OF COMMUNAL POLICY</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Policy and Interests</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1.1 Public Interests and their Hierarchy</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1.2 Local Interest and Municipal Communal Interests</b> .....	<b>38</b>
<b>2.1.3 Communal Policy – Working Termination</b> .....	<b>39</b>
<b>2.2 Communal Policy and the History of Inhabitation</b> .....	<b>41</b>
<b>2.3 Communal Policy and Public Administration</b> .....	<b>47</b>
<b>2.3.1 Communal Policy and State Administration</b> .....	<b>51</b>
<b>2.3.2 Communal Policy and Self-Government</b> .....	<b>57</b>
2.3.2.1 Territorial Self-Government .....	58
2.3.2.2 Local Self-Government .....	59
2.3.2.3 Self-Government of Interests .....	61
<b>3 THEORETICAL RESOURCES OF COMMUNAL POLICY</b> .....	<b>63</b>
<b>3.1 Philosophical Resources</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1.1 Contractualism</b> .....	<b>67</b>
<b>3.1.2 Liberalism</b> .....	<b>69</b>
<b>3.1.3 Conservatism</b> .....	<b>73</b>
<b>3.1.4 Corporatism</b> .....	<b>77</b>
<b>3.1.5 Commnunitarism</b> .....	<b>82</b>
<b>3.1.6 Socialism</b> .....	<b>84</b>

<b>3.2</b>	<b>Legal Resources</b> .....	87
3.2.1	<b>Theory of Natural law</b> .....	87
3.2.2	<b>Legal Practice</b> .....	90
3.2.3	<b>Communal Law</b> .....	103
3.2.4	<b>Right of Domicile</b> .....	107
<b>3.3</b>	<b>Sociological Resources</b> .....	109
3.3.1	<b>Sociology of Town</b> .....	114
3.3.2	<b>Sociology of Urbanism</b> .....	120
3.3.3	<b>Urban Sociology</b> .....	122
3.3.4	<b>Social Networks and Social Capital</b> .....	127
<b>3.4</b>	<b>Economic Resources</b> .....	133
3.4.1	<b>Standard Economic Approach</b> .....	134
3.4.1.1	Communal Public Sector .....	134
3.4.1.2	Theory of Public (Communal) Choice .....	137
3.4.1.3	Communal Property.....	139
3.4.2	<b>Localisation Approaches</b> .....	143
3.4.2.1	Local Mutiplicator.....	146
3.4.3	<b>Alternative Economic Approaches</b> .....	147
3.4.3.1	Communal Exchange Circles .....	151
3.4.3.2	Local (Complementary) Currencies .....	156
<b>3.5</b>	<b>Political Resources</b> .....	160
3.5.1	<b>Communal Democracy</b> .....	161
3.5.1.1	Direct Communal Democracy .....	162
3.5.1.2	Representative Communal Democracy .....	164
3.5.1.3	Consociation Communal Democracy.....	165
3.5.1.4	Consensual Communal Democracy.....	166
3.5.1.5	Polyarchy.....	167
3.5.2	<b>Political Theories of Community</b> .....	168
3.5.2.1	Theory of Dual State.....	168
3.5.2.2	Localism .....	170
3.5.2.3	Theory of Local State .....	173
3.5.2.4	Communalism.....	174
<b>4</b>	<b>CONTENT OF COMMUNAL POLICY – THREE IDENTITIES</b> .....	<b>177</b>
<b>4.1</b>	<b>Spatial Identity</b> .....	<b>177</b>
4.1.1	<b>Integrity of the Space</b> .....	<b>180</b>
4.1.2	<b>Character of the Space</b> .....	<b>181</b>
4.1.3	<b>Structure of the Space</b> .....	<b>183</b>
4.1.3.1	Municipality in Space.....	183
4.1.3.2	Space in Municipality.....	184
<b>4.2</b>	<b>Social Identity</b> .....	<b>185</b>
4.2.1	<b>Residential Community as the Basis of Social Identity of the Municipality</b> .....	<b>187</b>
4.2.1.1	Neighbourhood.....	189
4.2.1.2	Social Networks.....	191



<b>4.2.2 Inhabitant as a Citizen</b> .....	191
4.2.2.1 Civic Participation.....	192
4.2.2.2 Subjects of Civic Participation.....	193
<b>4.2.3 Citizen as an Inhabitant</b> .....	198
4.2.3.1 Inhabitant Participation .....	198
4.2.3.2 Implication of Inhabitants of a Municipality in Communal Policy.....	203
<b>4.3 Economic Identity</b> .....	210
<b>4.3.1 Property</b> .....	211
<b>4.3.2 Budget</b> .....	214
4.3.2.1 Local Taxes .....	215
4.3.2.2. State Subventions .....	217
4.3.2.3 Expenditures of Municipal Budgets.....	217
<b>5 COMMUNAL ADMINISTRATION</b> .....	<b>225</b>
<b>5.1 Residential Structure: Fragmentation and Integration</b> .....	225
<b>5.2 Communal Policy and Small Municipalities – Integration</b> .....	226
5.2.1 Amalgamation.....	231
5.2.2 Municipalization.....	232
5.2.3 Two-Stage Local Self-Government.....	233
5.2.4 Type Distinction of Municipalities.....	235
5.2.5 Inter – Municipal Cooperation .....	235
<b>5.3 Communal Policy and Towns – Fragmentation</b> .....	243
5.3.1 Towns and Urban Districts .....	252
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>256</b>
<b>LITERATURE</b> .....	<b>259</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>277</b>
<b>BIOGRAPHY REMARKS</b> .....	<b>291</b>

# OFFENE KOMMUNALPOLITIK – THEORIE UND PRAXIS

## Inhalt:

<b>VORWORT</b> .....	<b>13</b>
<b>1 STATT EINFÜHRUNG – DREI (TERMINOLOGISCHE) BEMERKUNGEN</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1 Erste Bemerkung: Commüne and Commünio</b> .....	18
<b>1.2 Zweite Bemerkung: kommunal – gemeinschaftlich – municipal – örtlich – lokal</b> .....	20
<b>1.2.1 Gemeinschaft, Kommune, gemeinschaftlich, kommunal</b> .....	21
<b>1.2.2 Lokalität, lokal, örtlich</b> .....	22
<b>1.2.3 Municipium, municipal</b> .....	23
<b>1.3 Dritte Bemerkung: Politik – öffentliche Politik – kommunale Politik</b> .....	24
<b>1.3.1 Politik</b> .....	25
<b>1.3.2 Öffentliche Politik</b> .....	26
1.3.2.1 Öffentliche Politik und der öffentliche Sektor .....	27
1.3.2.2 Öffentliche Politik und die Staatsverwaltung .....	28
1.3.2.3 Öffentliche Politik und Selbstverwaltung .....	29
1.3.2.4 Öffentliche Politik und der Zivilektor .....	29
<b>1.3.3 Kommunalpolitik</b> .....	30
<b>2 DIE KONTEXTE DER KOMMUNALPOLITIK</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Politik und Interessen</b> .....	32
<b>2.1.1 Öffentliche Interessen und deren Hierarchie</b> .....	33
<b>2.1.2 Örtliche Interessen und kommunale Interessen</b> .....	38
<b>2.1.3 Kommunalpolitik – Arbeitsbegrenzung</b> .....	39
<b>2.2 Kommunalpolitik und die Geschichte der Siedlung</b> .....	41
<b>2.3 Kommunalpolitik und die öffentliche Verwaltung</b> .....	47
<b>2.3.1 Kommunalpolitik und die Staatsverwaltung</b> .....	51
<b>2.3.2 Kommunalpolitik und die Selbstverwaltung</b> .....	57
2.3.2.1 Territoriale Selbstverwaltung .....	58
2.3.2.2 Örtliche Selbstverwaltung .....	59
2.3.2.3 Interessens-Selbstverwaltung .....	61
<b>3 THEORETISCHE AUSGANGSPUNKTE DER KOMMUNALPOLITIK</b> .....	<b>63</b>
<b>3.1 Philosophische Ausgangspunkte</b> .....	64
<b>3.1.1 Kontraktualismus</b> .....	67
<b>3.1.2 Liberalismus</b> .....	69
<b>3.1.3 Konservatismus</b> .....	73
<b>3.1.4 Korporativismus</b> .....	77
<b>3.1.5 Kommunitarismus</b> .....	82
<b>3.1.6 Sozialismus</b> .....	84

<b>3.2</b>	<b>Rechtliche Ausgangspunkte</b> .....	87
3.2.1	<b>Theorie des Naturrechts</b> .....	87
3.2.2	<b>Rechtliche Praxis</b> .....	90
3.2.3	<b>Kommunales Recht</b> .....	103
3.2.4	<b>Heimatsrecht</b> .....	107
<b>3.3</b>	<b>Soziologische Ausgangspunkte</b> .....	109
3.3.1	<b>Soziologie der Stadt</b> .....	114
3.3.2	<b>Soziologie der Urbanistik</b> .....	120
3.3.3	<b>Soziologie des Landes</b> .....	122
3.3.4	<b>Soziale Netzwerke und Sozialkapital</b> .....	127
<b>3.4</b>	<b>Ökonomische Ausgangspunkte</b> .....	133
3.4.1	<b>Ökonomische Standardansätze</b> .....	134
	3.4.1.1 Kommunalere öffentlicher Sektor .....	134
	3.4.1.2 Theorie der (kommunaler) öffentlicher Wahl .....	137
	3.4.1.3 Kommunaleigentum .....	139
3.4.2	<b>Lokalisationsansätze</b> .....	143
	3.4.2.1 Lokaler Multiplikator .....	146
3.4.3	<b>Alternative ökonomische Ansätze</b> .....	147
	3.4.3.1 Gemeinschaftliche Austauschkreise .....	151
	3.4.3.2 Lokale (komplementäre) Währungen .....	156
<b>3.5</b>	<b>Politologische Ausgangspunkte</b> .....	160
3.5.1	<b>Kommunale Demokratie</b> .....	161
	3.5.1.1 Direkte kommunale Demokratie .....	162
	3.5.1.2 Kommunale Vertretungsdemokratie .....	164
	3.5.1.3 Kommunale Demokratie .....	165
	3.5.1.4 Kommunale Konsensdemokratie .....	166
	3.5.1.5 Polyarchie .....	167
3.5.2	<b>Politologische Theorien der Kommunität</b> .....	168
	3.5.2.1 Theorie des Dualstaates .....	168
	3.5.2.2 Lokalismus .....	170
	3.5.2.3 Theorie des lokalen Staates .....	173
	3.5.2.4 Kommunalismus .....	174
<b>4</b>	<b>INHALT DER KOMMUNLAPOLITIK – DREI IDENTITÄTEN</b> .....	<b>177</b>
<b>4.1</b>	<b>Räumliche Identität</b> .....	<b>177</b>
4.1.1	<b>Integrität des Raumes</b> .....	180
4.1.2	<b>Eigenschaften des Raumes</b> .....	181
4.1.3	<b>Struktur des Raumes</b> .....	183
	4.1.3.1 Gemeinde im Raum .....	183
	4.1.3.2 Raum in der Gemeinde .....	184
<b>4.2</b>	<b>Soziale Identität</b> .....	<b>185</b>
4.2.1	<b>Siedlungsgemeinschaft als Basis der sozialen Identität der Gemeinde</b> .....	187
	4.2.1.1 Nachbarschaft .....	189
	4.2.1.2 Soziale Netzwerke .....	191

<b>4.2.2 Einwohner als Bürger</b> .....	191
4.2.2.1 Bürger – Partizipation.....	192
4.2.2.2 Subjekte der Bürger – Partizipation.....	193
<b>4.2.3 Bürger als Einwohner</b> .....	198
4.2.3.1 Einwohner – Partizipation.....	198
4.2.3.2 Teilnahme der Gemeindeeinwohner an der Kommunalpolitik.....	203
<b>4.3 Ökonomische Identität</b> .....	210
<b>4.3.1 Eigentum</b> .....	211
<b>4.3.2 Budget</b> .....	214
4.3.2.1 Lokale Steuer.....	215
4.3.2.2 Staatliche Subventionen.....	217
4.3.2.3 Ausgaben des Gemeindebudgets.....	217
<b>5 KOMMUNALE VERWALTUNG</b> .....	<b>225</b>
<b>5.1 Siedlungsstruktur: Fragmentierung und Integration</b> .....	225
<b>5.2 Kommunalpolitik und kleine Gemeinden – Integration</b> .....	226
5.2.1 Amalgamierung.....	231
5.2.2 Munizipalisierung.....	232
5.2.3 Zweistufige örtliche Selbstverwaltung.....	233
5.2.4 Typunterscheidung der Gemeinden.....	235
5.2.5 Zusammenarbeit zwischen Gemeinden.....	235
<b>5.3 Kommunalpolitik und Städte – Fragmentierung</b> .....	243
5.3.1 Städte und Stadtteile.....	252
<b>ABSCHLUSS</b> .....	<b>256</b>
<b>LITERATUR</b> .....	<b>259</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>284</b>
<b>BIOGRAPHISCHE BEMERKUNGEN</b> .....	<b>291</b>



## PREDSLOV

*„Politická sloboda a schopnosť zúčastňovať sa na živote vlastnej komunity sú predpokladmi, ktoré sú pre ľudský rozvoj také dôležité, ako schopnosť čítať a písať či mať dobré zdravie. Ľudia bez politickej slobody majú v živote oveľa menej možností vytvárať spoločné idey a vyjadrovať názory. A schopnosť zúčastňovania sa na živote vlastnej komunity – čo káže rešpektovať iných a mať slovo v komunálnych rozhodnutiach – je základom ľudskej existencie.“*

Rozvoj ľudských zdrojov: Prehľadovanie demokracie  
v roztrieštenom svete (UNDP 2002)

Obnovenie samosprávneho charakteru verejnej správy na úrovni obcí a miest u nás pred devätnástimi rokmi naštartovalo proces, v ktorom sa rozhodovanie o správe mnohých vecí verejných reálne dostalo do bezprostrednej blízkosti každého občana, na miestnu úroveň.

Spolu s politickou dimenziou – voľbou starostov a primátorov, poslancov obecných, miestnych a mestských zastupiteľstiev – prišlo aj rozhodovanie o otázkach ekonomických (...*koľko budeme platiť za nádobu na komunálny odpad, za miesto na cintoríne alebo za pobyt dieťaťa v materskej škole?*), priestorových (...*kde sa budú stavať v našej obci nové domy, ktoré miestne komunikácie sa budú udržiavať prednostne?*), sociálnych (...*kto dostane jednorazovú sociálnu výpomoc? ...zriadi obec zariadenie sociálnych služieb pre seniorov?*) a ďalších, ktoré sú veľmi často vzájomne prepojené (...*zriadi vôbec obec materskú školu? ...a ak áno, na ktorom konci obce bude? ...a koľko budeme platiť?*). Už o týchto otázkach nerozhoduje nijaký zhora riadený národný výbor, ale občanmi zvolené zastupiteľstvo. A ak to cez zastupiteľstvo nejde, občania majú k dispozícii petície a miestne referendum, môžu sa zorganizovať do občianskeho združenia alebo dokonca do miestnej politickej strany a presadiť svoje záujmy. Samozrejme – inak bude celý tento proces vyzerat' v malej dedinke s pár desiatkami obyvateľov, ktorí sa dobre osobne poznajú a denne sa stretávajú – a inak v meste s desiatkami či dokonca stovkami tisícov obyvateľov...

Takto sa aj u nás sformovali základy komunálnej politiky, ktorá už nie je iba vykonávateľom rozhodnutí „zhora“, ale skutočným prejavom samosprávnosti pri presadzovaní záujmov spoločne sídliačich ľudí.

Naša miestna samospráva a naša komunálna politika už síce nahromadili mnoho vlastných skúseností, ale neustále sa nechávajú celkom prirodzene inšpirovať aj dobrými skúsenosťami z praxe komunálnej politiky v iných krajinách. Dobrým zdrojom takýchto inšpirácií sa stala Európska charta miestnej samosprávy, ktorú prijala v roku 1985 Rada Európy. Slovenská republika pristúpila k tomuto do-

kumentu až v roku 2000, ale naďalej je aj pre nás zdrojom inšpirácie pri zdokonaľovaní nášho prístupu k riešeniu komunálnych otázok.

Miestna samospráva i jej činnosťný prejav – komunálna politika<sup>1</sup> – sa však v posledných rokoch aj u nás ďalej mení. Základnou charakteristikou tejto zmeny je otváranie sa komunálnej politiky. Otvorená spoločnosť s aktívnym občanom potrebuje aj otvorenú verejnú správu a v jej rámci aj otvorenú komunálnu politiku. Aj politika, ktorá bola tradične vecou úzkeho okruhu volených zástupcov či profesionálnych politikov, oným príslovečným „panským huncútstvom“, sa otvára, stáva sa verejnou politikou. Komunálnu politiku už nemožno chápať len ako činnosť inštitucionalizovaných orgánov miestnej samosprávy, ale ako aktivitu celej komunity, celého sídelného spoločenstva – a nielen ako aktívnych jednotlivcov, ale aj všetkých skupín, spoluvytvárajúcich toto spoločenstvo.

Prax komunálnej politiky už dozrela aj k potrebe formovania vlastnej teórie – celý rad teoretických otázok čaká na svoje riešenie: Zatiaľ čo donedávna bola činnosť obcí považovaná za nedeliteľnú súčasť poštátnenej verejnej správy, dnes sa stretávame aj s názorom, že obec je subjekt, ktorý nemá so štátom nič spoločné, lebo je „neštátnou organizáciou občianskej spoločnosti“. Aký je vlastne vzťah miestnej samosprávy a štátnej správy? Alebo: ak je obec verejnoprávnym subjektom, nedostáva sa do konfliktu, keď sa pri využívaní svojho majetku často riadi predpismi práva súkromného? A tak ďalej...

Ktorá veda, alebo ktoré vedy by mali profilovať východiská teórie komunálnej politiky? V našej realite sa k jej témam vyjadrujú najčastejšie ekonómovia, právnici, sociológovia, ale aj filozofi, geografi, urbanisti, etnografi ... Fínsky autor A.-V. Anttiroiko (1996) vytýčil päť hlavných a vzájomne previazaných pravidiel pre formovanie všeobecnej komunálnej teórie:

- miestna samospráva musí byť študovaná vo svojom kontexte, s prihliadnutím na všetky relevantné vzťahy, ktoré majú vplyv na formovanie a fungovanie miestnej samosprávy a život lokálneho spoločenstva;
- analýza by mala prekonávať rámce pozorovania a popisovania bežného života a mala by byť pokusom o usporiadanie javov do určitého systému;
- analýza by mala mať vedecký charakter v tom zmysle, v akom má veda umožňovať lepšie pochopenie každodenného života;
- analýza by mala byť obohatením toho, čo prináša každodenný bežný život, čiže teória a prax musia vzájomne čo najtesnejšie súvisieť;
- skúmanie by malo viesť k tomu, aby každý zásah do každodenného života, bol zo stránky svojej formy i obsahu zdôvodnený teóriou.

Aj naša verejná správa na miestnej úrovni sa teda má ešte v čom zdokonaľovať, hľadať nové odpovede, nové riešenia. To, že štát prenáša na mestá a obce stále ďalšie a ďalšie úlohy, má svoje pozitívne, ale aj negatívne stránky. I preto sa zvyšuje

---

<sup>1</sup>„Samospráva je ...základom komunálnej politiky“ (Hamalová – Tvrdoň – Žárska 1997: 71)

je úloha komunálnej politiky a úmerne tomu musí narastať aj význam výučby takéhoto predmetu v rámci prípravy odborníkov pre verejnú správu.

Predmet Komunálna politika sa stáva štandardným vo výučbe na školách ekonomického i spoločenskovedného zamerania. Na Slovensku sa prednáša na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach, na Inštitúte verejnej politiky Fakulty ekonomických a sociálnych vied UK, na Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave i na ďalších univerzitách a vysokých školách buď samostatne (najčastejšie v kontexte politologických štúdií), alebo v rámci ekonomického prípadne i technického štúdia (komunálna ekonomika a komunálna politika, municipálna ekonomika, priestorové plánovanie), v rámci sociálnej geografie, environmentálnej sociológie alebo humánnej geografie (geografia obyvateľstva a sídiel) a pod. Najmä pre účely týchto študijných odborov vyšli aj prvé publikácie, ktoré sa venovali komunálnej politike u nás, spravidla však najmä z hľadiska potrieb daného odboru (napr. Žárska 1996, Buček 2006, Konečný 2006, Žárska 2007) a spravidla nevyúsťovali do širších teoretických záverov. Pritom už skutočnosť, že komunálna politika vyvoláva záujem sociológov, ekonómov a geografov nám môže signalizovať, že ju vieme identifikovať v troch základných dimenziách – v dimenzii sociálnej, v dimenzii ekonomickej a v dimenzii priestorovej. Už táto skutočnosť naznačuje značne interdisciplinárny charakter teoretických východísk komunálnej politiky, ktorému zodpovedá aj často veľmi komplexný charakter riešení, ktoré sú prijímané v jej praxi.

Ale ani mimo nášho územia zatiaľ nevzniklo priveľa prác, ktoré by pri koncipovaní komunálnej politiky, najmä ako teórie, využívali širší diapazón prístupov a prekračovali len metodologický rámec vied ekonomických, politologických, sociologických, geografických a pod. Výnimku tvorí najmä nemecky hovoriaci priestor, v ktorom sa už tradične venuje komunálnej politike aj v teórii väčšia pozornosť (pozri napr. opakované vydania zborníka editorov Wollmann – Roth 1999, či monografie Gisevius 1999, ale aj tam niektorí autori konštatujú, že komunálna politika je „*blinder Fleck*“ spoločenských vied – Kleinfeld 1996: 18), no v posledných rokoch pribúdajú podobné tituly v knižnej produkcii aj ďalších európskych krajín.

Cieľom tejto monografie je práve zaplniť toto biele miesto, či dokonca celý rad bielych miest. Odborníkom z teórie by mohla priniesť rozšírenie pohľadu na problematiku, ktorej sa venujú, aj za horizont ich vedy (tam ich nechceme poučovať) a motivovať ich k pohľadom na menej časté prístupy k skúmanej problematike: politických filozofov k tomu, aby nevnímali postavenie obce len cez prizmu liberálne videného slobodného občana, ale aby objavovali a znovuobjavovali zorné uhly konzervatívnej filozofie, ale i filozofického korporativizmu a komunitarizmu; právnikov k tomu, aby nevnímali miestnu samosprávu len pohľadom pozitívneho práva, ale aj práva prirodzeného; ekonómov zasa k tomu, aby aj mimo hraníc neoklasickej a nekeynesiánskej ekonómie objavovali inšpiratívnosť zdrojov neštandardných ekonomických teórií, aby vnímali komunitu aj cez sociálne siete, ktoré v nej generujú sociálny kapitál atď.

Aby si v nej každá primátorka, každý primátor a každá starostka i každý starosta našiel informácie a myšlienky, ktoré ho zaujmú – nielen pri tvorbe programu



hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce či nielen pri tvorbe svojho volebného programu, ale každý mesiac, týždeň i každý deň v službe pre svojich občanov.

A tiež aby si v nej našiel to, čo hľadá, aj každý občan, ktorý má záujem, aby jeho obec bola tým miestom, kde naozaj chce žiť a zároveň chce pre to aj niečo urobiť.

Komunálnu politiku budeme v tomto texte analyzovať v jej všeobecnom rozmere, bez špeciálneho prihliadania na jej aplikáciu v čiastkových tematických oblastiach ako napr. komunálna sociálna politika (pozri Konečný 1991, Konečný 2004a), komunálna bytová politika, komunálna environmentálna politika atď. Na druhej strane je i tak problematika, prezentovaná v tejto monografii značne rôznorodá – a práve pre rozsiahlosť a rôznorodosť problematiky bol o recenzovanie rukopisu požiadaný širší okruh odborníkov z rôznych oblastí. Všetkým patrí poďakovanie za celý rad podnetných myšlienok.

Touto monografiou voľne nadväzujeme na študijnú príručku Úvod do štúdia verejnej správy (Konečný 2005a), v ktorej sme vyjasnili také základné pojmy ako sú verejný záujem, verejná moc, verejná správa, verejná politika, verejný sektor, verejné financie a pod., vyjasnili sme si aj štruktúru nositeľov výkonu verejnej správy, vrátane miesta územnej samosprávy v tejto štruktúre, čo je z hľadiska tejto publikácie veľmi dôležité. Objasnili sme v hlavných črtách aj vývoj verejnej správy v Európe i u nás. Zároveň je táto publikácia zásadne prepracovanou a podstatne rozšírenou verziou študijnej príručky Komunálna politika (Konečný 2006).

# 1 NAMIESTO ÚVODU: TRI (TERMINOLOGICKÉ) POZNÁMKY

V internetových ale i printových výkladových slovníkoch nájdeme spravidla len veľmi jednoduché, ba až zjednodušujúce vysvetlenie, že „komunálny“ je viacmenej to isté čo „obecný“, teda týkajúci sa obce, obcí. Ak zadáme spojenie „komunálna politika“ do internetového vyhľadávača, výsledok nebude príliš povzbudivý: na desiatkach strán rôznych politikov nájdeme informáciu, že svoju politickú dráhu začali „v komunálnej politike“, čím sa naznačuje, že v nejakej obci či meste boli poslancami zastupiteľstva, ba možno i starostami či primátormi. V programoch politických strán, ktoré nám internet tiež ponúkne, sa „komunálna politika“ objaví ako nadpis kapitoly, obsahujúcej sľuby pre mestá a obce. Ale nájsť solídne obsahové vymedzenie tohto pojmu je oveľa ťažšie.

A ak sa pustíme na cudzojazyčné webové stránky zistíme, že vyhľadávanie nás uspokojí viac alebo menej podľa toho, či poznáme terminologický ekvivalent pojmu komunálna politika. Internetový server EIONET, partner Európskej agentúry pre životné prostredie<sup>2</sup>, uvádza terminologické ekvivalenty tohto pojmu nasledovne: anglicky – *local government policy*<sup>3</sup>, nemecky – *Kommunalpolitik*, bulharsky – *политика на местното управление*, česky – *politika komunální*, dánsky – *lokale myndigheders politik*, grécky – *πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης*, španielsky – *política de Gobierno local*, estónsky – *kohalik omavalitsuspoliitika*, baskicky – *gobernu lokalaren politika*, fínsky – *paikallishallinnon politiikka*, francúzsky – *politique des administrations locales*, maďarsky – *önkormányzati politika*, taliansky – *politica locale*, holandsky – *beleid van de plaatselijke overheid*, nórsky – *kommunalpolitik*, poľsky – *samorząd lokalny*, portugalsky – *governo local (política)*, rusky – *политика местных властей*, slovinsky – *lokalna politika*, švédsky – *lokal regeringspolitik* atď. Vedľa seba tak vystupujú v rôznych jazykoch pojmy komunálny, miestny, lokálny, (samo)správny, verejnosprávny a v iných prameňoch ešte aj municipálny a ďalšie ako rovnoznačné.

Tým by sme mohli túto úvodnú terminologickú poznámku ukončiť, keby sa za touto pestrosťou názvov, ktorými sa v rôznych krajinách označuje *údajne* to isté, neskrývala skutočná pestrosť foriem a obsahov, prvkov a vzťahov, systémov a funkcií, ktoré sa v rôznych krajinách historicky vyvíjali rozdielne. Aj preto je náročné nájsť univerzálny teoretický rámec komunálnej politiky, jej univerzálne akceptovateľné vymedzenie, použiteľné pre politiku miest a obcí v krajinách s takými veľkými rozdielmi v podobe miest a obcí, aké čo i len v európskom kontexte v súčasnosti evidujeme: veď čo by mohla mať spoločné komunálna politika na Slovensku, kde dve tretiny obcí majú menej ako tisíc obyvateľov s podobnou politikou

---

<sup>2</sup> [www.eionet.europa.eu](http://www.eionet.europa.eu)

<sup>3</sup> Internetový nemecko-anglický prekladač [www.dict.cc](http://www.dict.cc) však uvádza ako ekvivalent nemeckého *kommunalpolitik* dva anglické ekvivalenty: *community politics* a *local politics* – v oboch prípadoch však **politics** a nie *policy*!

v Anglicku, kde 90 % obyvateľstva žije v mestských (často miliónových) aglomeráciách (a aj preto sa tam hovorí o *municipal policy* resp. ešte neutrálnejšie o *local government*).

K preferencii pojmu komunálna politika (aj oproti pojmu municipálna politika) sa prikláňa aj Ján Buček (2006: 117): „*Najväčším termínom je v tomto význame u nás ‚komunálna politika‘. Tento môžeme považovať za sémanticky presnejší v našich podmienkach (veľký počet obcí, ich značné právomoci), pretože sa viaže na širší základný pojem samosprávna obec, s prepojením väzbou obecný – komunálny. Používanie pojmu komunálna politika (blízku napr. nemeckému kommunal – komunálny, obecný, miestny) bolo čiastočne dezinterpretované v nedávnej minulosti svojou prílišnou identifikáciou s verejným, či skôr štátnym sektorom (najmä s verejnými službami – „komunálne“ služby) a nebol používaný vo svojom širokom význame. V jeho prospech hovorí i jeho používanie u nás v medzivývojnom období.“*

Niet teda terminologickej jednoty nielen u nás, ale ani vo svete: z komunálnej politiky sa raz stáva synonymum pre lokálnu politiku, inokedy synonymum pre municipálnu politiku, politiku miestnej správy atď. – a jej obsah sa krajiny od krajiny líši tak, ako sa líši miestna (samo)správa v danej krajine od miestnej (samo)správy v krajine susednej.

Vzťahy medzi pojmami komunálny – miestny – municipálny atď. sú však oveľa zložitejšie, než sa na prvý pohľad môže zdať, preto sa im budeme venovať nielen v druhej terminologickej poznámke, ale aj na mnohých ďalších miestach tejto publikácie.

## 1.1 Prvá poznámka: *commūne* a *commūnio*

Hneď na začiatku je nutné vysporiadať sa s prvou terminologickou pascou: na jednej strane latinské podstatné meno *commūne* znamená síce 1. obecnú vec, obecný majetok, 2. obec, 3. verejné miesta, verejnosť – k nemu príslušné sloveso *commūnio* však môže mať zdanlivo aj práve opačný obsah: okrem iného môže totiž znamenať vyčleňovať, ba v určitom kontexte až „silne opevňovať“ (Špaňár – Hrabovský 1987: 113).

Pasca je však len zdanlivá: prepojením týchto dvoch obsahov príbuzných slov dostaneme obraz obce, ktorá je obcou ako iné, otvorenou, verejnou štruktúrou – a predsa osobitou, špecifickou, odlišujúcou sa („opevnenou“) od okolitého sveta, v tom aj od iných obcí, zakladajúcou si na vlastnom špecifiku a neopakovateľnosti, no súčasne aj na kooperácii s okolitým svetom. „*Každá komunita (spoločenstvo) je vždy podvojná, zahrňajúca v sebe z jednej strany život v tomto spoločenstve, na druhej strane účasť na živote širšej spoločnosti*“ (Wirth 2005: 54), je vždy prienikom globálnej spoločnosti, regionálnych väzieb i lokálnych štruktúr (Moravčíková – Kučírková 2007).

Tento aspekt je podľa niektorých názorov prítomný aj v tönniesovskom koncepte „pospolitosti“, ktorá tvorí osobitý svet, viac-menej oddelený od „spoločnosti“

ako veľkého inštitucionalizovaného a inštrumentálneho sveta, ktorý ju obklopuje. Ale už miera tohto vyčlenenia vedie k tomu, že v niektorých štátoch a kultúrach sa pojem komunálna politika interpretuje až fundamentalisticky – ako napríklad v ghándiovskej tradícii *swadeši* (spájajúcej silnú decentralizáciu moci s miestnou sebestačnosťou až autarkiou), v tradícii izraelských kibucov najmä v ich tradičnej podobe či v pokusmi o obnovenie výmenného poskytovania služieb bez používania peňazí (časodolár) alebo so zavádzaním vlastnej meny na miestnej úrovni.

Na druhej strane sa stretávame aj s veľmi slabým, neostrým vyčleňovaním sa obcí z okolitého prostredia, s veľmi nízkou mierou akcentovania sídelnej identity. Veľmi homogénna tradičná švédka spoločnosť (ešte do polovice minulého storočia značne rovnorodá etnicky – prakticky bez minorít, nábožensky – s výrazne dominantnou štátnou evanjelickou cirkvou, profesijne – s výraznou dominantnosťou stredných roľníkov, ale aj sídelne – s veľkou časťou územia, osídleného usadlosťami a nízkou mierou urbanizácie väčšiny územia) nebola prekážkou pri amalgamácií pôvodných obcí do nových desaťtisícových administratívnych *kommunen* jednoduchým zrušením pôvodných obecných hraníc v 50. a 70. rokoch. V niektorých štátoch a kultúrach pojem *komunálny* takmer neexistuje: pôvodná britská *parish*, najskôr pohltená prvým stupňom miestnej správy – *district* je dnes už zväčša rozpustená v jednostupňovom *local government* na úrovni *county* či *shire*.

Pri vymedzovaní obsahu pojmu obec rôzni autori hovoria o štyroch aspektoch – ekonomickom, sociálnom, územnom a kultúrnom (Kusý 2003), o dvoch dimenziách – sociálno-kultúrnej a environmentálno-ekonomickej (Metcalf 2008), o štyroch kritériách – o kritériu priestorovo-architektonickom, demografickom, ekonomickom a sociologickom (Petříková – Kusý 1999) atď. Naša ústava, v ktorej je obec vymedzená primárne ako územný celok, združujúci osoby, ktorý samostatne hospodári s vlastným majetkom a svojimi finančnými prostriedkami (čl. 64 ods. 2, čl. 65, ods. 1) i náš zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb., v ktorom je obec definovaná pomocou znakov územia (§ 1 ods. 1 a 2, § 2), majetku a financií (§ 7 a 8), osôb resp. obyvateľstva (§ 1 ods. 1 a 2, § 3) a podobne i český zákon o obciach č. 128/2000 Sb. (§ 1, § 2 ods. 1) používajú trojkritériálne, resp. trojdimenzionálne vymedzenie obce. Ide vlastne o tri oblasti záujmov, ktoré súvisia s troma konštitučnými znakmi obce: obec je jednotou sociálnou (tvoria ju ľudia), priestorovou (tvorí ju územie) a ekonomickou (tvorí ju majetok).

Základnou dimenziou je pritom jednoznačne dimenzia sociálna: „*Samosprávnym subjektom je spoločenstvo občanov, ktoré vzniklo na základe slobodnej voľby občanov alebo zo zákona. Územné samosprávne spoločenstvo je vymedzené jednak územím obce, regiónu, vyšším územným celkom a pod., jednak spoločenstvom občanov, ktorí na tomto teritóriu žijú, resp. majú trvalý pobyt. Personálna príslušnosť k územnému samosprávnemu spoločenstvu môže byť založená miestom narodenia, miestom trvalého alebo prechodného pobytu, existenciou nehnuteľného majetku, miestom platenia daní atď.*“ (Posluch – Cibulka 2003: 125). Sociálna dimenzia je teda základnou, východiskovou dimenziou obce, bez ktorej strácajú obe ďalšie reálny význam.