

Stanislav Konečný

VEREJNÁ SPRÁVA  
V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH  
EURÓPSKEJ ÚNIE



Bratislava 2016



**Stanislav Konečný**

**VEREJNÁ SPRÁVA  
V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH  
EURÓPSKEJ ÚNIE**



**Bratislava 2016**

**VEREJNÁ SPRÁVA  
V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE**

© Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

**Recenzenti:**

**prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.,  
prorektor, Vysoká škola finanční a správní, Praha**

**PhDr. Jana Knežová, PhD.,  
Fakulta verejnej správy, Univerzita P. J. Šafárika, Košice**

**Vydavateľstvo Mayor, s. r. o.**

**Jazyková a redakčná úprava: Mgr. Anna Konečná**

**Návrh obálky a grafická úprava: Mayor, s. r. o.**

**Tlačiareň P+M, s. r. o., Turany**

**Prvé vydanie 2016**

**ISBN 978-80-969133-8-1**

**Publikácia bola schválená Edičnou radou Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach ako vysokoškolská učebnica v Edičnom pláne na rok 2016.**

Všetky práva sú vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov, alebo inak rozširovať bez písomného súhlasu autora.

Vyžiadať súhlas autora, smerovať pripomienky k textu a informácie o citovaní publikácie alebo objednávku na kúpu knihy je možné na adresách: stanokonecny@post.sk, mayor.kon@gmail.com.

# Obsah

Predslov.....	5
Úvod.....	9
1 Klasifikácia modelov verejnej správy.....	11
1.1 Kritérium stupňov verejnej správy.....	11
1.2 Kritérium vzťahu rovín verejnej správy.....	13
1.3 Kritérium centralizácie a decentralizácie.....	14
1.4 Modely verejnej správy.....	16
2 Decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch.....	18
Nemecko.....	19
Rakúsko.....	35
Belgicko.....	49
3 Centralizovaný model verejnej správy v silne regionalizovaných štátoch.....	61
Španielsko.....	62
Taliano.....	70
4 Decentralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch.....	81
4.1 Škandinávsky typ.....	81
Švédsko.....	83
Fínsko.....	92
Dánsko.....	98
4.2 Baltický typ.....	104
Estónsko.....	105
Lotyšsko.....	110
Litva.....	115
Poľsko.....	120
4.3 Stredoeurópsky typ.....	129
Česká republika.....	130
Slovensko.....	138
Maďarsko.....	146
Slovinsko.....	152
Chorvátsko.....	156
5 Centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch.....	163
5.1 Ostrovný typ.....	163
Veľká Británia.....	164
Írsko.....	179

Malta.....	184
Cyprus.....	188
5.2 Typ Beneluxu.....	192
Holandsko.....	193
Luxembursko.....	199
5.3 Mediteránny typ.....	202
Francúzsko.....	203
Portugalsko.....	213
Grécko.....	217
Rumunsko.....	222
Bulharsko.....	226
Záver.....	231
Použitá literatúra.....	233

# PREDSLOV

Potreba napísania tejto monografie vznikla bezprostredne v kontexte výučby predmetu s rovnakým názvom na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Osobitne v študijnom programe Európska verejná správa sa ukazuje byť nevyhnutné ak už nie encyklopedické poznanie aspoň základných charakteristík verejnej správy v jednotlivých členských štátoch EÚ, tak prinajmenšom celkový prehľad o tom, ako funguje verejná správa v týchto štátoch. Prehľadovej literatúry pritom je k tejto téme žalostne málo a spravidla obsahuje len niektorý segment verejnej správy bez vymedzenia jeho miesta v celkovej štruktúre a pod., čo znižuje použiteľnosť aj kombinácie viacerých takýchto publikácií. Navyše i tam, kde sa autori pokúsili komplexne verejnú správu v širšom súbore krajín zosumarizovať, často bol výsledok ich práce limitovaný náhodnosťami v dostupnosti niektorých čiastkových informácií, výsledkom čoho bol prehľad skôr toho, čo autori našli, ako toho, čo a ako v danej krajine vo verejnej správe funguje.

Preto sme sa pri písaní tejto monografie rozhodli vytvoriť jednotnú štruktúru kapitol s profilom jednotlivých členských štátov a v maximálne možnej miere sa snažiť túto štruktúru rešpektovať a naplňať.

Základnú osnovu každej kapitoly tvorí jej členenie na problematiku moci zákonodárnej, súdnej a výkonnej, nakoľko sme presvedčení, že bez informácií o moci zákonodárnej ale i súdnej v danej krajine by bol pohľad na moc výkonnú, čiže na verejnú správu v danom štáte, nielenže neúplný, ale niekedy priam nezrozumiteľný. Stačí si uvedomiť, ako by sa (ne)dala popísať verejná správa v Belgicku bez toho, aby sme sa nevenovali štruktúre moci zákonodarnej v tejto dvojitej federácii. A čo takto ústavnosť v činnosti verejnej správy v krajinách, ktoré nemajú ústavné súdy v takej podobe, akú poznáme od nás či zo susedných štátov?

Najmä moc zákonodarná nám umožňuje pochopiť, ako sa vo výkonnej moci môžu uplatniť verejné záujmy teritoriálnych jednotiek. Isteže, vo federáciách s dvojkomorovými parlamentmi, kde je spravidla druhá komora priestorom pre vyjadrovanie regionálnych záujmov, sa javí táto problematika celkom zrejماً. Ale o čom svedčí takáto druhá komora v unitárnom štáte, akým je napríklad Poľsko? Alebo: aký vplyv na rešpektovanie regionálnych verejných záujmov má počet volebných obvodov, v ktorých sa volia poslanci parlamentu v unitárnom štáte. Tak ako v celej tejto monografii i tu v druhom pláne zaznievajú otázky, inšpirované poučením z praxe iných štátov: Je napríklad jediný celoštátny volebný obvod pre voľby do Národnej rady SR vyjadrením nedôležitosti regionálnych záujmov u nás? Načo sme potom zriadili samosprávne kraje?

Problematike súdnej moci sa budeme venovať len komplementárne. Napríklad pri zložených štátoch si budeme všímať, nakoľko je federalizovaná aj súdna moc v základných (v našom kontexte) regionálnych útvaroch a pod. A samozrejme – nakoľko východiskom usporiadania verejnej moci v štáte je jej

ústavný rámec – budeme si všímať postavenie ústavného súdu. Ako sa konštatuje aj na európskom portáli elektronickej jústície, s ktorým sme naše informácie o súdnej moci v členských štátoch Európskej únie konfrontovali, sú justičné systémy členských štátov veľmi rozdielne a premietajú sa v nich – podobne ako v systémoch moci výkonnej – spoločne i rozdielne tradície. Väčšinou vieme v týchto systémoch identifikovať subsystemy všeobecných súdov a súdov špecializovaných, z ktorých si osobitne všimneme správne súdnictvo.

Blok o výkonnej moci, keďže tá je vlastným predmetom záujmu tejto učebnice, je najrozsiahlejší a preto aj vnútorne členený na moc výkonnú na centrálnej úrovni, na regionálnej úrovni a na miestnej úrovni (všade tam, kde sa najmä miestna či regionálna úroveň dala nejakým spôsobom identifikovať). Na centrálnej úrovni sme si všade všímali postavenie hlavy štátu, hoci nie v každej krajine je jeho zakotvenie výlučne v moci výkonnej celkom jednoznačné a známe sú presahy tejto funkcie do moci zákonodarnej ale i súdnej. V súvislosti s vládou sme si všímali jej štruktúru ale aj jej vzťah k ďalším ústredným orgánom verejnej správy a (spravidla v osobitnej časti) výkon štátnej moci v systémoch verejnej správy v rámci územia krajiny. Tam kde je verejná správa na regionálnej či na miestnej úrovni organizovaná ako samospráva (t. j. má svoje volené zastupiteľstvá a pod.), sú ďalšie dve časti venované práve verejnej správe v tomto jej profile na úrovni regionálnej a na úrovni miestnej. A tam (najmä na miestnej úrovni, ale v niektorých štátoch aj na úrovni regionálnej), kde v rámci danej úrovne možno ešte rozlišovať nejaké stupne či inak odlišné systémy (napríklad vodná správa v Holandsku), venujeme sa im v osobitných častiach týchto podkapitol, podobne ako v niektorých krajinách, kde je tento aspekt mimoriadne dôležitý, aj problematike medziobecnej spolupráce.

Každá kapitola je pritom v úvode doplnená o krátky a dlhý názov štátu, jeho základné charakteristiky z hľadiska usporiadania a charakteru verejnej moci, rozlohu a počet obyvateľov a niekoľko vybraných údajov z histórie daného územia resp. štátu, relevantných pre pochopenie súčasnej podoby verejnej moci a v jej rámci osobitne verejnej správy (vrátane územného členenia a pod.) v danom štáte.

O tom, ako a prečo sme potom tieto kapitoly o jednotlivých štátoch Európskej únie usporiadali do celku tejto monografie, sa zmienime podrobne v jej prvej kapitole. Na tomto mieste len poznamenávame, že usporiadanie európskej dvadsaťosmičky do niekoľkých modelov a v ich rámci do typov malo za účel nielen analyzovať príbuznosť či vzdialenosť niektorých základných charakteristík verejnej správy v jednotlivých členských štátoch Európskej únie, ale aj zmeniť prostý zhluk informácií o týchto štátoch (usporiadaných povedzme abecedne, ako sa to bežne robí) do predsa len akéhosi usporiadaného, štrukturovaného celku, v ktorom sa ocitnú vedľa seba štáty, ktoré sú si v určitých znakoch blízke alebo príbuzné, čo mimochodom má aj didaktickú funkciu a umožní čitateľom (študentom) logicky si odvodiť aspoň niektoré charakteristiky verejnej správy v



danom štáte od jeho príslušnosti do určitého modelu či typu.

Hlavným zdrojom väčšiny informácií, využitých pri písaní tejto monografie – osobitne kapitol o jednotlivých štátoch – bol internet. Má to svoj prozaický dôvod: Ak vezmeme do úvahy, že sme sa v tejto monografii pokúsili zachytiť aktuálny stav verejnej moci (spravidla k 1.1. 2016) v jej zložke zákonodarnej, súdnej i výkonnej a to hneď na úrovni centrálnej, regionálnej a miestnej pričom v každej z týchto zložiek na každej úrovni vo všetkých 28 členských štátoch Európskej únie môžu a často aj reálne prebiehajú s pomerne vysokou frekvenciou<sup>1</sup> (povedzme že v priemere raz za päť rokov) väčšie či menšie, ale stále dosť významné legislatívne, organizačné či ekonomické zmeny, tak počet parciálnych súborov, v ktorých je potrebné tieto zmeny sledovať, dosahuje trojmiestne číslo. Ak k tomu pripočítame, že informácie o týchto zmenách nadobúdajú tlačenu podobu len s určitým významným časovým posunom, že ide o informácie, neraz publikované len v národných jazykoch a takisto len s časovým posunom aspoň na internete, je príčina takto profilovanej štruktúry prameňov celkom zrejímavá. Zároveň platí, že pre komplexnejšie a zároveň koncentrovanejšie vystihnutie charakteru sledovaných súborov, bolo potrebné využívať kombináciu takýchto elektronických zdrojov, takže niekedy na jeden odstavec popisu nejakého stavu ktorejkoľvek súčasti verejnej správy v niektorej krajine by bol potrebný rovnako dlhý odstavec odkazov s linkami na pramene, z ktorých sme čerpali<sup>2</sup>. Preto len všeobecne uvádzame, že hlavným zdrojom informácií, s ktorými sme v tejto publikácii pracovali, boli oficiálne stránky parlamentov, vlád a ďalších štátnych inštitúcií v členských krajinách Európskej únie, samozrejme podľa potreby dopĺňané aj o ďalšie oficiálne ale aj neoficiálne pramene. Nezanedbateľným zdrojom poznatkov pri písaní tejto štúdie boli aj početné študijné a pracovné pobyty i osobné návštevy v inštitúciách verejnej moci v dvadsiatich zo súčasných 28 členských štátov EÚ v rokoch 1990 – 2010, keď autor pôsobil v orgánoch a inštitúciách štátnej správy (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Inštitút pre verejnú správu MV SR) a samosprávy (Združenie miest a obcí Slovenska).

Autor vyslovuje už v tejto chvíli poďakovanie nielen recenzentom publikácie, ale aj všetkým jej užívateľom, ktorí ho upozornia na prípadné nedostatky a nové skutočnosti, ktoré sa do ďalších vydaní monografie môžu premietnuť<sup>3</sup>.

Pri písaní tejto monografie bolo zároveň nevyhnutné riešiť celý rad

- 1 Príkladom dokonca zásadnej zmeny je tzv. Brexit, čiže možný odchod Veľkej Británie z radov členských krajín Európskej únie. Túto očakávanú zmenu sme už do tejto monografie nezahrnuli.
- 2 Starší a neaktualizovaný internetový rozcestník na webové stránky orgánov európskych krajín nájde záujemca na <http://www.gksoft.com/govt/en/europa.html> – cez neho sa však už možno dostať na väčšinou aktualizované stránky prezidentov, parlamentov, vlád a ďalších orgánov verejnej moci v jednotlivých krajinách. Dostupné su aj ďalšie rozcestníky naweby verejnej správy na stránkach viacerých európskych inštitúcií, ako napr. EURES (<https://ec.europa.eu/eures/public/sk/links/-/links-display/orgTypeId/15>) a pod.
- 3 stanislav.konecny@upjs.sk

terminologických otázok, týkajúcich sa najmä názvov inštitúcií verejnej moci a verejnej správy. V nie príliš početných slovenských prameňoch sa najčastejšie používa terminológia našej verejnej správy aj pre pomenovanie zahraničných reálií, čo nie je vždy možné a nie je ani vždy šťastné. V rôznych interpretačných textoch sa pritom môže pomenovávať tá istá reália rôzne, čo vnáša do poznania a najmä hodnotenia verejnej správy v iných krajinách určitý chaos. Preto sme sa rozhodli tam, kde aspoň približne zodpovedá táto zahraničná reália našej reálii, používať pojem zaužívaný pre túto reáliu u nás a v niektorých prípadoch, keď uvedený postup nie je možný, vytvoriť prekladom (prípadne i kalkom) aj novotvar (starostovstvo), ale všade uvádzať v zátvorke a kurzívou pojem, používaný pre označenie danej reálie v krajine jej pôvodu.

# ÚVOD

Pestrosť podôb verejnej správy v európskych krajinách, ako výsledok historického vývoja a objektívnych i subjektívnych podmienok, ktoré na tento vývoj pôsobili, sa stáva opakovane objektom záujmu teórie verejnej správy a v jej rámci predmetom rôznych pokusov o ich prehľadné prezentovanie v jednotnej štruktúre údajov (napr. Weidenfeld 2004; Rýznar – Šimonová 2006) a niekedy aj pokusov o jej typologizáciu.

Východiskom týchto typológií sa stávajú napríklad rôzne formy vlády, ktoré možno rozlišovať napríklad podľa toho, kto je hlavou štátu alebo ako je delená moc medzi najvyššie orgány štátu (monarchie, republiky), podľa toho, či je funkcia hlavy štátu obsadená legitímne alebo nelegitímne, podľa del'by moci medzi najvyššie štátne orgány na modely parlamentné a prezidentské atď. Takéto typológie – najčastejšie z produkcie politológov (napr. Lid'ák 2002) – väčšinou koncentrujú svoju pozornosť na rozdiely v celkovej štruktúre orgánov štátu najmä na centrálnej úrovni – v postavení hlavy štátu (panovník, prezident) a vzťahov medzi ňou, parlamentom a vládou (Konečný 2012a).

Celý rad iných typológií si zase všima iba niektorú z ďalších rovín verejnej správy – napríklad regionálnu (napr. Petrovič 2002) alebo miestnu (napr. Klimovský 2009), alebo si všima len niektorý vybraný prierez cez viaceré roviny verejnej správy – napríklad formu postavenia zamestnancov vo verejnej správe (napr. Vidlákova 2002). Nie vždy pritom tieto pokusy vyúsťujú do tvorby modelov verejnej správy, líšiacich sa diferencovanými parametrami, niekedy ide len o jednoduchšie klasifikácie, usporiadanie existujúcich foriem do určitého poriadku<sup>4</sup>.

Napokon existuje i niekoľko všeobecných typológií, ktoré sú považované za tradičné. Jedna z nich vymedzuje model napoleonský, do ktorého je zahŕňaná verejná správa vo Francúzsku, Taliansku a Španielsku; model stredoeurópsky, kam je zaraďovaná verejná správa v Nemecku a Rakúsku; model Veľkej Británie a Írska a model severoeurópsky, kam patria škandinávске krajiny (Čechák 2009). Iná klasifikácia, ktorú tiež môžeme považovať za tradičnú, vyskytujúcu sa vo viacerých prameňoch, rozlišuje dokonca šesť modelov: stredoeurópske krajiny s tradíciou správneho práva – Francúzsko, Nemecko, Rakúsko; krajiny anglosaskej správnej kultúry – Veľká Británia a Írsko; škandinávске krajiny – Dánsko, Fínsko a Švédsko; skupina krajín Beneluxu – Belgicko, Holandsko, Luxembursko; juhoeurópske krajiny s rôznou právnou kultúrou – Taliansko, Portugalsko, Grécko a Španielsko a nové členské krajiny Európskej únie – Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Cyprus, Malta, Litva, Lotyšsko, Estónsko (Jasaňová 2007). Podobných klasifikácií je celý rad.

Problémom týchto prístupov je však chýbajúca alebo aspoň explicitne

4 Pre potreby tohto textu nebudeme medzi typológiami a klasifikáciami zásadne rozlišovať.

nevymedzená kritériálna základňa, ktorá k tomuto usporiadaniu viedla. Každá typológia ako súčasť metód porovnávacej administratívnej vedy má pritom niekoľko funkcií:

- predstavuje verejnú správu v medzinárodnom aspekte: jej základné princípy, organizačné schémy a inštitúcie verejnej správy v rôznych krajinách;
- identifikuje základné princípy, koncepciu, vnútornú logiku a tendencie rozvoja verejnej správy ako objektu porovnávania, poskytuje kritériá pre analýzu organizačnej a funkcionálnej štruktúry verejnej správy v jednotlivých krajinách, skúma výhody a nedostatky jednotlivých administratívnych foriem a inštitúcií;
- tvorí predpoklady pre kritickú analýzu inštitúcií a funkcií verejnej správy vo vlastnej krajine (Къндева – Спиридонова-Хект 2009: 18).

Ak však nemá byť takáto typologizácia iba akademickým cvičením, ale má byť inštrumentom napríklad pre analýzu distribúcie výkonu verejných služieb z hľadiska ich zriaďovateľa, žiada sa analyzovať modely verejnej správy z hľadiska jej štruktúry na všetkých úrovniach.

# 1 KLASIFIKÁCIA MODELOV VEREJNEJ SPRÁVY

Treba zrejme začať konštatovaním, že viaceré klasifikácie modelov verejnej správy sa vyznačujú pomerne nejasnými klasifikačnými kritériami. Jerzy Kolarzowski (2008) napríklad medzi vtedajšími 27 členskými krajinami Európskej únie rozlišoval tie, ktoré predstavujú modelové riešenia, reprezentujúce vzor pre ďalšie krajiny (kam zaradil Veľkú Britániu, Holandsko a Francúzsko) a tie, ktoré vo svojom rozvoji za nimi zaostávali až o storočia, ktoré nazýva meškajúcimi a „krivajúcimi“ demokraciami (kam zaraďuje Španielsko či Taliansko).

Prístupy, s ktorými sa stretávame, sú najčastejšie jednodimenzionálne – používajú len jedno kritérium a aj to najčastejšie kritérium kvantitatívne. Takto možno nájsť klasifikácie jednotiek na jednotlivých stupňoch či úrovniach verejnej správy podľa počtu obyvateľov alebo podľa plochy, ktorú zaberajú a pod. (Maes 1997).

Na druhej strane existujú klasifikácie a typologizácie, ktorých kritériá sú metodologicky vysoko sofistikované, reprezentujúce kombináciu viacerých kvantitatívnych i kvalitatívnych aspektov, ako napríklad koncept vertikálnych a horizontálnych interakcií medzi orgánmi verejnej správy na rôznych úrovniach, ako ho predstavili autori z potsdamskej univerzity (Werner – Döhler – Fleischer – Hustedt – Tiessen 2005). Výpovedná hodnota týchto typológií je však limitovaná dostupnosťou metodicky zhodne získaných dát, vypovedajúcich o relevantných charakteristikách verejnej správy vo všetkých komparovaných krajinách, čo býva spravidla problematické.

Pre náš prístup sme zvolili relatívne jednoduchú kombináciu troch hlavných a (čo je dôležité) rovnocenných kritérií – kritérium stupňov verejnej správy, kritérium vzťahu medzi týmito stupňami a kritérium pomeru medzi týmito stupňami (fakticky vyjadrujúce mieru centralizácie resp. decentralizácie verejnej správy v danej krajine).

## 1.1 KRITÉRIUM STUPŇOV VEREJNEJ SPRÁVY

Toto kritérium je vlastne východiskovým a hovorí o tom, koľko (a akých) stupňov verejnej správy budeme v jednotlivých modeloch usporiadania verejnej správy rozlišovať.

Klasifikácia kritérií, odvodzovaných od štruktúry stupňov verejnej správy, nie je ani v našich pomeroch neznáma – stretávame sa s ňou už v ranných obdobiach formovania súčasného modelu verejnej správy u nás (Rozdelenie 1991), keď tu boli publikované analýzy, založené na rozlišovaní federálnych krajín, krajín s regiónmi a ostatných krajín.

Z nášho hľadiska delíme verejnú správu najmä podľa vertikálnej del'by

moci, čím máme na mysli najmä jej distribúciu medzi úroveň centrálnu, regionálnu a miestnu. Niekedy je dosť zložitá presne vymedziť najmä regionálnu úroveň, lebo nie každá nadmiestna, nadobecná štruktúra môže byť považovaná hneď za regionálnu. Z druhej strany zase pri federáciách a iných formách zloženého štátu je to, čo sa vykazuje ako regionálna správa, vlastne centrálnou správou na úrovni spolkových krajín (napr. v Nemecku).

Na jednej strane je faktom, že pri horizontálnom porovnávaní „stredného“ stupňa verejnej správy, sa nám na jednej úrovni ocitnú švajčiarske kantóny, nemecké spolkové krajiny či španielske Katalánsko a zároveň vo viacerých krajinách (napr. vo Fínsku) plánovacie (administratívne) regióny alebo aj naše VÚC s relatívne malou mierou zvrchovanosti. Z hľadiska vertikálneho vnímania verejnej správy v jednotlivých krajinách je tento prístup v zásade bezproblémový: každá krajina má taký „stredný“ stupeň verejnej správy, aký sa tam historicky sformoval a má ho naplnený takým obsahom, aká je miera diferenciacie verejných záujmov v danej krajine z hľadiska ich teritoriality.

Obdobne to platí aj pre miestnu úroveň. Tým, že všetky európske krajiny ešte neprešli procesom konsolidácie svojej sídelnej štruktúry, v niektorých ešte naďalej existuje veľký počet malých obcí, pričom ako jedna z prirodzených reakcií na tento stav pri raste úloh, ktoré musia riešiť, je vytváranie nadobecného stupňa orgánov miestnej správy či už z iniciatívy samotných obcí alebo z iniciatívy centrálnych orgánov štátu. Opäť sa tu horizontálne stretávame z nemeckými *Landkreism*i, španielskymi *provincias*, bulharskými *obštínami* atď., ale z hľadiska vertikály verejnej správy v danej krajine môžeme ich napriek tomu zaradiť do širšie koncipovaného „najnižšieho“ stupňa verejnej správy. Na druhej strane aj tam, kde už konsolidácia sídelnej štruktúry v systéme miestnej správy prebehla, ostali v rámci konsolidovaných základných jednotiek niekedy aj naďalej funkčné ešte nižšie správne jednotky so zriadenou samosprávou (napr. *kmetstvá* v rámci bulharských *obštín*), alebo len s niektorými jej zachovanými orgánmi (šoltýs v poľskom *solectwie*) či len ako jednotka pre výkon niektorých administratívnych funkcií (matriky, kataster), pre zachovanie kontinuity v štatistickom výkazníctve či pre lepšiu porovnateľnosť databáz s krajinami, kde konsolidácia neprebehla (dánske *sogne*).

Za dostatočný počet rozlišovaných rovín verejnej správy v tomto zmysle teda možno považovať rozlišovanie roviny centrálnej (reprezentovanej najvyššou hierarchickou úrovňou orgánov daného štátu aj v prípade federácie či iného typu zloženého štátu), roviny regionálnej (v prípade zložených štátov aj jednotiek s vlastnými zákonodarnými a výkonnými orgánmi, v prípade unitárnych štátov jednotiek medzi centrálnou a miestnou úrovňou, niekedy usporiadanými aj do dvoch stupňov – ako napr. poľské *vojevodstvá* a *powiaty*) a roviny miestnej (vrátane nadmiestnych jednotiek, spoločne vykonávajúcich niektoré úlohy, inak zverené miestnym orgánom).

## 1.2 KRITÉRIUM VZŤAHU ROVÍN VEREJNEJ SPRÁVY

Už predchádzajúce riadky naznačili, že samotný počet stupňov verejnej správy ako jediné kritérium nie je dostačujúce: nepôsobí dostatočne jednoznačne, ak ho nedáme do súvislosti usporiadania vzťahov medzi nimi<sup>5</sup>. Profesor Kenneth Davey (2001) v úvodnej štúdii publikácie, komparujúcej územnú samosprávu v desiatich európskych krajinách napísal: „Porovnávanie medzi desiatimi krajinami môže byť máťuce, ak si uvedomíme skutočnosť, že štyri z nich – Rakúsko, Belgicko, Nemecko a Švajčiarsko – sú federácie a zvyšok sú unitárne štáty“.

Unitárne štáty sa vyznačujú predovšetkým jednotným systémom práva a jednoliatou organizáciou verejnej správy: unitárny štát sa nedelí na časti, ktoré by spĺňali znaky samostatných štátov (najmä ústavy a z nich vychádzajúce relatívne samostatné právne systémy). Územie štátu sa člení len administratívne. Postavenie jednotlivých úrovní verejnej správy (regiónov, obcí) je na celom území štátu rovnaké. Jednotný právny systém platí jednotne (rovnako) a bezo zvyšku na celom území štátu a je vytváraný jediným plnoprávnym centrálnym parlamentom. Pre ďalšie z kritérií nášho prístupu – pre decentralizáciu – sa tak vytvára spravidla len limitovaný priestor dekoncentrácie výkonu, definovaného spravidla pre celé územie štátu rovnako.

Určitú odchýlku tvoria autonómie, ktoré sú niekedy poskytované niektorým jednotkám regionálnej alebo miestnej úrovne. Ak ju definujeme ako právo na vytvorenie špecifického vlastného subsystému verejnej správy, odlišného napríklad na úrovni mesta alebo napríklad u prímorských krajín na úrovni ostrova či ostrovov (Varšava v Poľsku, Azorské ostrovy v Portugalsku a pod.), spravidla sa tým významne nenarušuje unitárny charakter štátu – ak však ide o odlišné postavenie viacerých regiónov, môže to znamenať, že ide o usporiadanie, ktoré sa niekedy nazýva aj kvázifederáciou či (silne) regionalizovaným štátom (Katalánsko a niektoré ďalšie *comunidades autónomas* v Španielsku, päť regiónov so zvláštnym štatútom v Taliansku, ale v budúcnosti možno aj Škótsko v Spojenom kráľovstve). Silne regionalizované štáty sú síce formálne unitárne, ale z hľadiska našej klasifikácie ich priraďujeme už skôr k zloženým štátom.

Zložené štáty majú z hľadiska sily väzieb medzi centrálnou mocou a mocou regiónov charakter konfederácie (s najvoľnejšími väzbami, keď spravidla išlo o útvary, sformované „zdola“ – napr. Švajčiarsko), federácie (Nemecko) či únie (Spojené štáty) – a tu už by bol pokračovaním práve silne regionalizovaný štát.

---

5 Ak by sme urobili kategorizáciu porľa tohto jediného kritéria, zrejme by sme dospeli k členeniu štátov do kategórií štátov s dvojúrovňovou verejnou správou (Malta...), trojúrovňovou (väčšina krajín EÚ), štvorúrovňovou (Poľsko), štvor- až päť úrovňovou (Nemecko so zohľadnením tretieho stupňa miestnej samsosprávy v Bavorsku) a pod., ale výpovedná hodnota takejto klasifikácie by bola len veľmi ohraničená, nakoľko napríklad v dominantnej skupine štátov s trojúrovňovou verejnou správou by sa ocitli tak federácie ako unitárne štáty, tak väčšina štátov veľkých ako aj väčšina štátov malých atď.

Federálna ústava obsahuje vymedzenie kompetencií federácie a útvarov, z ktorých sa skladá – tie majú často blízko k postaveniu samostatných štátnych útvarov (majú vlastné ústavy, zákonodarné zbory, vlády, štátnu symboliku) a vlastné právomoci vykonávajú zvrchovane, s obmedzenými možnosťami alebo aj bez možnosti zásahu zo strany federácie. Federácie možno považovať za organizačnú formu, v ktorej sú spojené subjekty s relatívne vysokou mierou autonómie, ktorým niektoré úlohy vykonáva nimi tvorený celok.

Z hľadiska tohto kritériá má niekedy význam aj poznanie, v akom rozsahu ústava unitárneho štátu resp. federálna ústava upravuje postavenie obcí: či ich reglementuje detailne alebo im dáva priestor pre voľnejšie vymedzenie vlastných kompetencií (viď široká daňová samospráva obcí v unitárnom Švédsku), čo vytvára diferencovaný priestor pre ich kompetencie, a teda aj pre ich silnejšiu alebo slabšiu pozíciu v celom systéme verejnej správy.

## 1.3 KRITÉRIUM CENTRALIZÁCIE A DECENTRALIZÁCIE

Obe predchádzajúce kritériá takto vytvárajú rámec pre širšie alebo slabšie presadzovanie sa procesov decentralizácie vo verejnej správe jednotlivých krajín. Všeobecne sa centralizácia charakterizuje ako právomoc ústrednej vlády zasahovať do právomocí nižších územných jednotiek a naopak – decentralizácia ako formálna, ekonomická a právna samostatnosť územných jednotiek, a to aj v prípade unitárnych štátov. Okrem toho, že miera tohto zasahovania až samostatnosti variuje na kontinuálnej škále, mainstream decentralizácie verejnej správy v Európe okrem iného spôsobil, že reálny dopad tohto procesu sa preceňuje – a tak sa stretávame aj s takými „klasifikáciami“, podľa ktorých je miestna štátna správa a miestna samospráva vo všetkých krajinách Európskej únie „decentralizovaná“ (Beechey 1998). V skutočnosti práve takáto „klasifikácia“ ukazuje na to, aké relatívne je práve toto kritérium.

Klasickým príkladom takejto relatívnosti je Holandsko, ktoré je všeobecne považované za krajinu s decentralizovanou verejnou správou, pričom však obce i provincie sú financované predovšetkým z centrálného štátneho rozpočtu (u provincií je to až 90 %), *comissaris der konningin* na čele provincie i *burgemeester* na čele obce sú do svojich funkcií menovaní vládou (Klimovský 2010) atď., čo nie sú práve atribúty vysokej miery zvrchovanosti, čiže sily regionálnej či miestnej samosprávy, a teda ani decentralizácie.

Pritom ani samotný fakt centralizácie či decentralizácie nemožno vnímať ako hodnotiace kritérium, rozlišujúce „dobrú“ či „zlú“ verejnú správu (Maes 1999; Peková 1997).

Rizikom je tu opäť najmä jednokritériálne porovnávanie, pokiaľ by sme z neho chceli usudzovať na mieru decentralizácie. Napríklad z údajov Eurostatu



(Konečný 1995) o počte zamestnancov na jednotlivých stupňoch verejnej správy by sme pri určitom agregovaní údajov za centrálnu správu, regionálnu správu a miestnu (mestskú + vidiecku) správu dospeli napríklad v prípade Nemecka k pomeru (zaokrúhlene) 7 %: 44 %: 49 %, čo by potvrdzovalo decentralizovaný charakter verejnej správy v tejto krajine podobne ako v prípade Dánska či Fínska, a zase naopak v prípade Portugalska a ďalších krajín centralizovaný charakter, v prípade iných krajín tento jediný údaj nemá takúto výpovednú charakteristiku. Samotný počet zamestnancov pritom môžeme považovať len za jeden z indikátorov miery centralizácie či decentralizácie verejnej moci, ktorá je realizovaná na jednotlivých úrovniach verejnej správy. Určité skreslenie spôsobuje aj to, na ktorej úrovni je spravodajská jednotka: napríklad vo Francúzsku podiel zamestnancov na úrovni miest je ovplyvnený započítaním učiteľov, národného policajného zboru a vojenského personálu, pôsobiaceho na miestnej úrovni, hoci všetci sú zamestnancami centrálnych rezortov. Opačne zase v Grécku sú pod centrálnu správu zahrnutí aj zamestnanci tzv. periférií, ktoré sú skôr štruktúrami, obsluhujúcimi vidiek. V tejto klasifikácii je len ťažko možné zachytiť aj existenciu odvetví, riadených paralelnou samostatnou verejnou správou, akou je napríklad samostatný systém verejnej správy zdravotníctva vo Francúzsku či samostatné vodné správy (*waterschaap*) v Holandsku.

Ukazuje sa, že pre vyjadrenie miery centralizácie či decentralizácie je potrebné použiť hneď niekoľko vzájomne sa doplňujúcich kritérií, ku ktorým môže patriť počet zamestnancov, pôsobiacich na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni verejnej správy; objem prostriedkov vo verejných rozpočtoch orgánov verejnej správy na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni; objem kompetencií, vykonávaných orgánmi centrálnej správy (vrátane ich dekoncentrátov), regionálnej a miestnej správy atď.

Pri aplikácii kritéria centralizácie/decentralizácie treba pritom veľmi citlivo brať do úvahy aj to, či v danej krajine existuje spojený alebo rozdelený (duálny) model verejnej správy. Toto doplnkové kritérium sa najčastejšie spomína v súvislosti s miestnou správou na základnom stupni (a návazne na to sa rozlišujú originálne kompetencie a prenesený výkon štátnej správy, vykonávaný obcami), ale z nášho pohľadu je dôležité už rozlišovanie na stupni regionálnom. Samotná existencia regionálneho stupňa ešte nemusí znamenať, že tento stupeň zabezpečuje realizáciu regionálnych záujmov – možno zabezpečuje len celoštátne záujmy na regionálnom stupni. Tu nejde o decentralizáciu ale len dekoncentráciu výkonu verejnej moci. Preto je aj pri identifikácii duálneho či spojeného výkonu verejnej správy už na regionálnom stupni potrebné vnímať, či ide o výsledok decentralizačných alebo dekoncentračných procesov, alebo (znovu) o určitú obdobu kreovania regionálneho stupňa v divergentných procesoch (zhora nadol) alebo v procesoch konvergentných (zdola nahor) – teda disociačne alebo asociačne.

Takisto je dôležité identifikovať – najmä pri hodnotení decentralizácie

smerom k miestnej úrovni – aká je štruktúra verejnej správy resp. samosprávy na miestnej úrovni osobitne vo vzťahu k sídelnej štruktúre. Pôvodná fragmentarizovaná sídelnej štruktúra ako dedičstvo feudalizmu sa začala stávať prekážkou budovania modernej verejnej správy na miestnej úrovni. V niektorých prípadoch sa riešenie hľadalo už v dôsledku dopadov urbanizačných procesov, ktoré priniesla priemyselná revolúcia (britský *The Local Government Act* z roku 1835), ale najmä v kontexte hľadania mechanizmov pre plnenie narastajúcich úloh sociálneho štátu na miestnej úrovni (komunálne reformy od počiatku povojnového obdobia v Holandsku, Švédsku, Dánsku atď.). Aj keď samotné tieto procesy nemuseli viesť automaticky k posilneniu decentralizačných tendencií, jednako ich treba v tomto kontexte analyzovať.

## 1.4 MODELY VEREJNEJ SPRÁVY

Oľga Vidláková (2002), ktorá využila pre klasifikáciu verejnej správy v „starých“ členských krajinách Európskej únie práve nami navrhované kritériá federatívneho (federálneho) resp. unitárneho usporiadania štátu a doplnkovo aj kritérium decentralizácie, dospela k takémuto rozdeleniu:

- federálne štáty: Belgicko, Nemecko, Rakúsko
- „regionalizované“ štáty: Taliansko, Španielsko
- unitárne štáty: Írsko, Luxembursko, Portugalsko, Grécko, Veľká Británia

Vo väčšine prípadov vyznieva táto klasifikácia veľmi presvedčivo – o to viac však pôsobí rušivo a problematicky zaradenie Francúzska (ale aj Holandska – ako sme upozornili vyššie) na jednej strane a Švédska či Dánska (ale i Fínska) do rovnakého modelu. Na prvý pohľad je zrejmé, že medzi týmito dvoma podskupinami je citelný rozdiel, ak už nie v ich centralizácii alebo decentralizácii, tak aspoň v miere ich centralizácie resp. decentralizácie. A na druhej strane je – pri všetkých rozdieloch – možné vystopovať veľmi príbuznú mieru centralizmu napríklad vo Veľkej Británii a vo Francúzsku.

Ukazuje sa teda, že obidvom týmto kritériám (federatívnosť/unitárnosť a centralizovanosť/decentralizovanosť) treba prisúdiť rovnakú váhu a aj pri samotnom ich posudzovaní pristupovať viackriteriálne (napr. vnímať „silne regionalizované štáty“ ako typovo bližšie štátom federatívnym než štátom unitárnym).

Výsledkom je nami navrhovaná klasifikácia, rozlišujúca:

- decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch: (Švajčiarsko), Belgicko, Nemecko, Rakúsko;
- decentralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch škandinávského typu (Švédsko, Dánsko, Fínsko), baltického typu (Lotyšsko, Estónsko, Poľsko a Litva) a stredoeurópskeho typu (Česká republika, Maďarsko, Chorvátsko a s určitými výhradami aj Slovinsko a Slovensko);

- decentralizované unitárne štáty: Dánsko, Fínsko, Švédsko;
- centralizovaný model verejnej správy v silne regionalizovaných štátoch: Španielsko, Taliansko (v budúcnosti možno aj Veľká Británia);
- centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch ostrovného typu (Veľká Británia, Írsko, Malta a Cyprus), typu Beneluxu (kam však inak nespadá Belgicko ako federácia, ale len Holandsko a Luxembursko) a mediteránneho typu (Francúzsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko a Portugalsko).

Aj keď sa nami navrhované členenie vo veľkej miere zhoduje s klasifikáciami, uvedenými v úvode a aj s klasifikáciou O. Vidlákovej, máme za to, že spresnenie na základe exaktnejšie vymedzených klasifikačných kritérií robí aj celú túto typológiu trochu jednoznačnejšou<sup>6</sup>.

---

6 Pri písaní tejto kapitoly sme sa opierali o parciálne údaje, uverejnené okrem iného v Chandler 1998, Jeżewski 1999, Piasecki 2001, Chrabąszcz – Hausner – Mazur 2003, Lacina 2004, Wagnerová – Klokočka 2004, 2005, Palúš 2005, Kaczmarek 2005, Wiszniewski 2005, Lacina – Čechák 2005, Reynaert 2005, Rydlewski 2006, Zlokapa – Damjanović 2007, Cabada a kol. 2008, Dvořáková a kol. 2008, Halásková 2009, Baraňski 2009, Bichta – Podolak 2012, Konečný 2015.

## 2 DECENTRALIZOVANÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁVY V ZLOŽENÝCH ŠTÁTOCH

Spadajú sem spolu so Švajčiarskou konfederáciou (ktorá však nepatrí medzi členské štáty Európskej únie) aj Spolková republika **Nemecko**, **Rakúsko** a **Belgicko** – čiže všetky federácie medzi členmi EÚ. Mohli by sme povedať, že federácia je formou, ktorá sama osebe vytvára najlepšie predpoklady pre **decentralizovaný model federalizovanej verejnej správy** - ale nie je tomu tak automaticky. Dôkazom toho sú už aj rozdiely medzi uvedenými krajinami.

Pri zložených štátoch treba z tohto hľadiska navyše evidentne rozlišovať, či vznikli divergentne alebo konvergentne. **Konvergentne (asociačne)** čiže spájaním zdola nahor vzniklo nielen Švajčiarsko procesom začínajúcim rütliškým sprisaháním (1291) až po prijatie ústavy federácie (1848) ale aj Nemecko (1871), kde všetky kantóny i spolkové krajiny mali pôvodne vlastnú štátnosť, zatiaľčo **divergentne (disociačne)**, čiže zhora nadol, vzniklo ako federácia prevažne Rakúsko (väčšina spolkových krajín svoju vlastnú štátnosť historicky nemala alebo ju mala len veľmi dávno) a evidentne v procesoch po roku 1970 (stanovenie jazykových hraníc) ako federácia aj Belgicko. Tieto dve subkategórie federácií sa premietajú najmä do vzťahu roviny centrálnej a regionálnej: od slabučkej centrálnej úrovne s úplne odvodenou pôsobnosťou, založenej na pokračujúcej zvrchovanosti kantónov vo Švajčiarsku cez *Gesamtstaat*, tvorený vyváženou pozíciou spolku a spolkových krajín v Nemecku, cez až po podstatne slabšiu, odvodenú pozíciu spolkových krajín vo vzťahu k spolковой úrovni v Rakúsku (ktorá niekedy vyvoláva pochybnosti či v prípade Rakúska ide o skutočne decentralizovanú federáciu). Túto škálu vyjadrujú aj rozdiely v zložení druhej komory federálnych parlamentov: od švajčiarskeho, kde má každý kantón bez ohľadu na svoju veľkosť rovnaké zastúpenie (len dvojičky tzv. polokantónov sa "skladajú" na paritné zastúpenie s ostatnými), cez nemeckú Spolkovú radu (aj keď nie je druhou komorou *sensu stricto*), kde sa v realite v závislosti od počtu obyvateľov počet zástupcov za jednotlivé spolkové krajiny pohybuje od troch do šiestich, belgický senát kreovaný zložitou kombináciou volených, nominovaných a kooptovaných senátorov, reprezentujúcich tak regióny (presnejšie provincie) ako aj spoločenstvá, zatiaľčo v Rakúsku v Spolkovej rade zasadá od troch do dvanástich členov za jednotlivé spolkové krajiny (čo je oproti predchádzajúcim spôsobom kreovania druhej komory decentralizovanej federácii najmenej zodpovedajúci spôsob).

O silnej pozícii obcí však ani v tomto decentralizovanom modeli nie je možné hovoriť jednoznačne a generálne: švajčiarske obce dosiahli zaradenie stručného článku 50 do textu federálnej ústavy až pri jej novele v roku 1999, no hoci dovtedy boli ich pozície vymedzené len v kantonálnych ústavách, ich silná autonómia bola v kontexte švajčiarskeho federalizmu dosť významná. V nemeckej