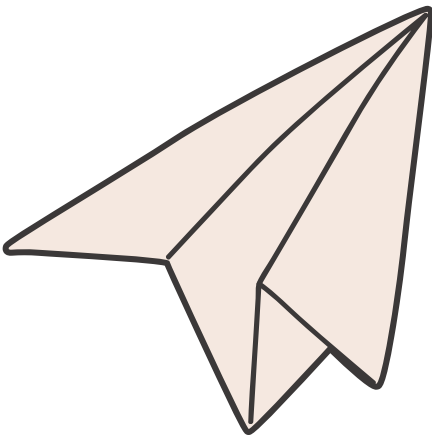


Výchova k demokratickému
občianstvu a kritickému
mysleniu.

Verejná správa



Dalibor Mikuš
Martin Švikruha
1. vydanie
ISBN - 978-80-69072-00-8 (pdf)
ISBN - 978-80-69072-01-5 (epub)
Publikovanie:
Inštitút verejnej politiky, o.z.,
Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave



Vydavateľstvo:
Inštitút verejnej politiky, o.z.
Bučianska 4/A
917 01 Trnava
<https://ivp.fsvucm.sk>

Grafická úprava
© StockInDesign by Erick Ragas
& Andrej Kóňa

Recenzenti

PhDr. Matúš Vyrostko, PhD.

PhDr. Matúš Meluš, PhD.

Publikácia vychádza ako súčasť riešenia projektu: KEGA 005UCM-4/2021 s názvom Tvorba učebných textov a učebných pomôcok k predmetu Občianska náuka z pohľadu výchovy k demokratickému občianstvu a kritickému mysleniu

Publikácia bola schválená Edičnou radou FSV UCM v Trnave

© všetky práva vyhradené

1. vydanie 2024

Elektronická verzia (pdf a epub)

-- www.fsvucm.sk --



| | |
|---|-----|
| ÚVOD | 7 |
| VEREJNÁ SPRÁVA A JEJ POSTAVENIE V RÁMCI SPRÁVNEJ VEDY | 11 |
| TEORETICKÝ NÁHĽAD NA SUBSYSTEMY VEREJNEJ SPRÁVY | 29 |
| HISTORICKÝ VÝVOJ REGIONÁLNYCH CELKOV NA SLOVENSKU | 55 |
| SÚČASNÝ MODEL REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY | 83 |
| HISTORICKÝ VÝVOJ MIESTNYCH ÚZEMNÝCH JEDNOTIEK NA SLOVENSKU | 103 |
| SÚČASNÝ MODEL MIESTNEJ SAMOSPRÁVY | 119 |
| Bibliografia | 135 |



ÚVOD



VEREJNÁ SPRÁVA

System verejnej správy na Slovensku predstavuje zložitú štruktúru väzieb definovaných legislatívnym rámcom. Samosprávny mechanizmus na regionálnej a miestnej úrovni je odrazom dlhodobého vývoja so širokou množinou formujúcich faktorov. V praktickej rovine možno konštatovať, že súčasné vyššie územné celky a obecné jednotky sú výsledkom politických aspektov reprezentovaných predstaviteľmi štátnej moci v rámci prijímania konkrétnych zákonov v kombinácii so špecifikami historického vývoja územia Slovenska, ktoré bolo začlenené do rôznych štátnych celkov. Štruktúra verejnej správy je tak v rozhodujúcej miere previazaná so štátoprávnym usporiadaním a charakterom aplikovaného politického systému. Pri skúmaní súčasného nastavenia verejnej správy a osobitne pozície regionálnej a miestnej samosprávy je tak nevyhnutné si zadefinovať historický vývoj, legislatívny rámec a politické aspekty, aby bolo možné čo najlepšie pocho-

piť jednotlivé súvislosti.

Preto sme sa rozhodli na pôde Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave pripraviť publikáciu určenú pre pedagógov a študentov stredných škôl, ako aj prvých ročníkov vysokých škôl, ktorej zámerom je poskytnúť pomoc pri komunikácii všetkých dôležitých tém z oblasti verejnej správy v rámci výučby občianskej náuky a spoločenskovedných seminárov. Naším zámerom je tak zrozumiteľným a pre súčasnú generáciu prijateľným spôsobom vysvetliť a objasniť fungovanie základných procesov vo verejnej správe z jej funkčného a organizačného hľadiska, umožniť spoznať základné pojmy súvisiace s riadením verejnej správy a načrtnúť sústavu a fungovanie hlavných subsystémov verejnej správy v ich nielen súčasnej, ale aj minulej podobe. Zároveň chceme všetkých tých, ktorí prejavia záujem, inšpirovať k hlbšiemu záujmu o problematiku verejnej správy.

Na konci publikácie uvádzame zoznam použitých knižničných a legislatívnych zdrojov, ktoré ponúkajú hlbší pohľad do uvedenej problematiky priamo súvisiacej s verejnou správou, jej jednotlivými subsystémami a ich historickým vývojom v podmienkach Slovenskej republiky. Zoznam použitej literatúry tak môže čitateľovi poslúžiť aj ako inšpirá-

cia pre prácu s relevantnými zdrojmi k rozličným otázkam verejnej správy nielen na hodinách občianskej náuky, ale aj v praktickom živote.



VEREJNÁ SPRÁVA A JEJ POSTAVEŇIE V RÁMCI SPRÁVNEJ VEDY



VEREJNÁ SPRÁVA

Veda zaoberajúca sa verejnou správou sa označuje ako správna veda. Tá sa postupným vývojom formovala až do podoby v akej ju poznáme dnes. Nesie prívlastok „interdisciplinárna“ alebo „prierezová“ veda. Je to výsledkom toho, že prepája teoretické poznatky a praktické skúsenosti z ostatných vedných odborov, najmä politológie, ekonómie, sociológie či práva. Možno teda konštatovať, že správna veda sa zaoberá rozmanitou oblasťou spoločenských vzťahov a úloh spadajúcich do verejnej správy, k čomu využíva aj znalosti z ostatných vedných okruhov. Správna veda je úzko prepojená so správnym právom, ktoré sa zaoberá právnymi záležitosťami vo verejnej správe. Za základný inštitút správneho práva sa tak označuje verejná správa. Vo všeobecnosti pod pojmom „správa“ chápeme každú zámernú a uvedomelú činnosť, ktorá smeruje k naplneniu určitého cieľa. Preto je nutné rozlišovať medzi tým, či ide o správu smerujúcu k naplneniu cieľov ve-

rejnej alebo súkromnej povahy. Na základe určitých aspektov je možné stanoviť rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou. Za najhlavnejšie možno označiť tieto aspekty:

- **účelový aspekt**, ktorý vo verejnej správe zdôrazňuje verejný záujem a v správe súkromnej zdôrazňuje súkromný záujem;
- **organizačný aspekt**, ktorý verejnú správu charakterizuje ako činnosti, ktoré vykonávajú orgány patriace do jej jednotlivých zložiek a súkromnú správu charakterizuje ako súkromné aktivity fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá má právo podnikat;
- **mocenský aspekt**, ktorý zobrazuje verejnú správu ako realizátora rozhodnutí verejnej moci a najmä štátnej moci, ako jej najvyššej formy a naopak súkromnú správu zobrazuje ako rozhodovanie jednotlivca;
- **funkčný aspekt**, podľa ktorého výkon verejnej správy je rámcovaný právnym poriadkom a v súkromnej správe je jej výkon ohraničený súkromnými zámermi a cieľmi.

Aj napriek vymedzeniu určitých rozlišovacích aspektov, nie je jednoduché stanoviť deliacu čiaru medzi verejnou a súkromnou sférou. Za dôležitý znak, prostredníctvom, kto-

rého je možné určiť čiastočnú hranicu medzi správou súkromnou a verejnou sa často označuje **verejný záujem**. Vymedzenie tohto pojmu je problematické. Neurčitosť tohto pojmu sa navyše stále stupňuje, keďže dochádza k rozširovaniu služieb verejnosti nielen na subjekty verejného, ale aj súkromného práva. Z povrchného hľadiska môžeme verejný záujem označiť za určujúci znak verejnej správy, ktorý je zároveň protipólom súkromného záujmu. Ten je previazaný s aktivitami a zámermi typickými pre jednotlivca, ktoré vedú k jeho osobnému úžitku. Na druhej strane, pre verejný záujem je charakteristický všeobecný prospech, ktorý je tvorený a v ideálnom prípade využívaný všetkými, alebo aspoň väčšinou príslušníkov spoločnosti. V odbornej literatúre sa tiež dočítame, že cieľom verejného záujmu je dosiahnutie maximálnej možnej miery spokojnosti pre čo najväčší počet ľudí v štáte. Pokiaľ ide o rozdiel medzi verejnou a súkromnou rovinou, možno ho určiť v cieľi, ktorý daná oblasť sleduje. V prípade súkromnej správy si samotné ciele a úlohy spolu s metódami určuje samostatne. Na druhej strane, v prípade verejnej správy, ide o vykonávanie úloh vymedzených rôznymi právnymi predpismi či uzneseniami vydanými nadriadenými štátnymi orgánmi. Ako ďalšiu charakteristickú črtu

verejnej správy možno uviesť jej zákonom určené výhradné postavenie pri realizovaní niektorých základných verejných služieb. Po formálnej stránke sa na verejnú správu nenazerá ako na činnosť, ale na štruktúru, ktorej pripadá pôsobnosť riešiť isté verejné úlohy, v prípade pokiaľ nespadá riešenie týchto úloh do pôsobnosti iných orgánov. Ide teda o systém spravovania, ktorý pozostáva z jednotlivých správnych orgánov alebo orgánov samosprávy, ktoré vykonávajú verejnú správu z pohľadu ich činnosti.

Blízke prepojenie verejnej správy s právom, s politológiou, so štátovedou, s ekonómiou či sociológiu vyjadrujú definície tohto pojmu. Všeobecne záväznú definíciu je veľmi zložitá určiť kvôli rozmanitosti verejnej správy a svojším vzťahom, ktoré sa v nej utvárajú a tiež z dôvodu rôznych prístupov jednotlivých autorov, zaoberajúcich sa definovaním tohto pojmu. Prierezovo možno verejnú správu vymedziť ako:

- verejnosprávnu činnosť, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte,
- verejnú moc, ktorá neprislúcha iba štátu, ale aj neštátnym subjektom podieľajúcim sa na správe vecí verejných,
- prvotné usporiadanie prostriedkov štátu tak, aby sa dali

využívať v záujme danej politickej komunity (štátu, regiónu, okresu, mesta či obce ...),

- rozhodovacia činnosť vykonávanú na to zmocnenými a určenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci, ktorá je zameraná na zabezpečenie správy verejných vecí,
- sumár metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do chodu mechanizmus hospodárskej politiky, zabezpečujú jej ciele, reguláciu a rozvoj,
- je pre ňu príznačné štátom chránené postavenie, ktoré jej dáva možnosť, aby bola v demokratickom štáte významnou iniciátorskou silou, ktorá naplňa štátom určené sociálne, ekonomické či politické úlohy, obsiahnuté v programovom vyhlásení vlády alebo v iných právnych dokumentoch štátu.

Z uvedeného terminologického náhľadu môžeme vnímať verejnú správu vo viacerých formách. A to aj napriek tomu, že tento pojem evokuje v laickej verejnosti vo väčšine prípadov vnímanie verejnej správy ako úradov, ktoré realizujú správu verejných záležitostí. Často si teda pri vyslovení pojmu verejná správa väčšina ľudí predstaví rôzne úrady,

ktoré sa podieľajú na správe vecí verejných. Verejnú správu môžeme vnímať aj ako štruktúru orgánov. Tie dopomáhajú k vzniku vzťahov a väzieb prebiehajúcich v každodennom živote obyvateľov, ktorí patria do presne vymedzeného územia. Po ďalšie možno vnímať verejnú správu ako študijný odbor, ktorý má medzinárodne uznávanú a štandardizovanú štruktúru, ale kvôli osobitostiam jednotlivých krajín má v rôznych krajinách odlišný charakter. A v neposlednom rade sa verejná správa chápe ako vedecká disciplína, ktorá sa zaraďuje medzi spoločenské vedecké disciplíny. Hlavným cieľom verejnej správy je spoznávanie a prijímanie odporúčaní, pre správne zloženie a fungovanie systému verejnej správy.

Verejná správa ako znak výkonnej moci v štáte zabezpečuje riadenie všeobecných záležitosti. Charakteristickou črtou pre túto moc v štáte je, že ňou nedisponuje iba štát, ale aj iné subjekty neštátnej povahy, ktoré sa podieľajú na správe verejných záležitosti. Zo širšieho hľadiska možno považovať za **podstatu verejnej správy**:

1. vzťah medzi spoločnosťou a štátom
2. spätosť občana a štátu ako celku
3. spojitosť občana s územnými zložkami štátu repre-

zentovanými miestnou a regionálnou správou.

V súčasných spoločnostiach zohráva verejná správa rozhodujúcu úlohu v plnení ekonomických, sociálnych či politických cieľov v mantineloch, ktoré nastavuje právny poriadok štátu. Významnú rolu pre verejnú správu zohráva jej vzťah k verejnosti. Od počiatku existencie ľudstva je pre verejnú správu príznačné zabezpečovanie spoločného prospechu nielen pre jej jednotlivých členov, ale aj pre spoločnosť ako celok. Postupným vplyvom demokracie naberala myšlienka účasti verejnosti na správe vecí verejných stále viac na význame. Preto je dôležité dodať, že snaha o vytváranie verejného blaha by nemala byť len v réžii štátu, ale tiež verejnou úlohou občanov a občianskych skupín. Vzťah verejnosti a verejnej správy sa postupne formoval. Na tomto procese sa podpísali či už rôzne politické vplyvy, veľkou mierou aj odlišnosti plynúce z historickej tradície v rámci jednotlivých štátov a v neposlednom rade



aj rozličné preferencie. Na základe vzťahu medzi verejnosťou a verejnou správou možno určiť **modely verejnej správy**. Každý z nich zodpovedá iným podmienkam a preto je dôležité zvážiť, ktorý z modelov je vhodné uplatniť v tom ktorom štáte. Ide o nasledujúce tri modely:

- **kolektivistický model**, ktorý je vhodný pre spoločnosť s normalizovanými inštitúciami a jednoliatou verejnosťou vyznačujúcou sa rovnostárskymi zásadami,
- **pluralistický model**, ktorý je primeraný pre verejnosť vyznačujúcu sa heterogénnosťou a zároveň je pre tento model špecifická úplná sociálna štruktúra a navzájom konkurujúce záujmy,
- **individuálno-ekonomický model**, ktorý je upriamený na motiváciu jednotlivých aktérov, do popredia radí vlastný záujem a snaží sa o zabezpečovanie správy, pre ktorú je príznačná činnosť na báze dobre fungujúceho podniku súkromnej sféry.

Participácia občanov na správe vecí verejných je jedným z procesov, ktorý vedie k zintenzívneniu **decentralizácie verejnej správy**. Teda k procesu, ktorý sa vyznačuje prenesením časti právomoci z ústredných orgánov štátu na

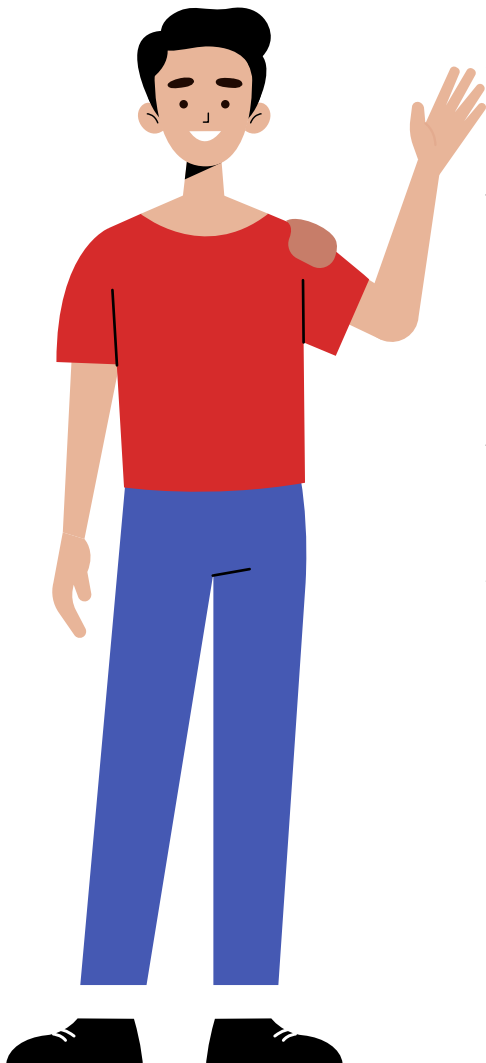
nižšie jednotky. V dôsledku toho je cieľom zintenzívnenie miery občianskeho zapájania sa do procesov vládnutia a spravovania spoločnosti. V tomto kontexte pre novodobú verejnú správu v každom demokratickom štáte a obzvlášť v krajinách, ktoré sú súčasťou Európskej Únie je charakteristické akceptovanie subsidiárneho princípu. Jeho podstata spočíva v zamedzení intervencie zo strany vyššie postavenej autority do kompetencií nižšej autority. Hoci vyššia autorita nemá právo zasahovať do právomoci nižšej, ale jej úlohou je jej pomáhať vo veciach, ktoré pripadajú do pôsobnosti nižšej autority, teda napr. územnej samosprávy. Subsidiárny princíp sa neuplatňuje len v rámci verejnej správy konkrétnych štátov, ale tiež vo vzťahu štátu, ako príslušníka Európskej únie a samotnej Európskej únie ako nadnárodnej organizácie. Na tomto mieste by sme doplnili, že **subsidiárny princíp** bol obsiahnutý v historickej encyklike *Quadragesimo Anno* pápeža Pia XI., kde sa uvádzajú v bodoch 80 až 81 hranice práva štátu zasahovať do nižších sociálnych útvarov. V podstate ide o to, že nadradené spoločenstvá alebo orgány majú byť vybavené len takými úlohami a kompetenciami, ktoré pre väčšiu efektívnosť a racionálnosť nemôžu byť uskutočňované na nižších úrovniach štátu a

spoločnosti.

Ako sme už uviedli, verejná správa je všeobecne považovaná za hlavný pojem ako správneho práva, tak správnej vedy. Mnoho autorov sa zhoduje, že oveľa jednoduchšie sa vymedzuje verejná správa vo vzťahu k svojmu okoliu ako

sama sebe. Pre pochopenie tohto pojmu je oveľa jednoduchšie vymedzenie znakov charakterizujúcich verejnú správu ako zaoberať sa zložitými definíciami. Preto **charakteristické znaky verejnej správy** môžeme zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- verejná správa je činnosť vykonávaná vo verejnom záujme a venuje pozornosť verejným alebo iným všeobecným cieľom,
- predstavuje podzákonnú činnosť,
- disponuje verejným charakterom,
- môže sa vyznačovať činnosťou s mocenskou povahou alebo organizačnou činnosťou,



- je činnosťou, v rámci ktorej sa subjekty verejného práva prejavujú ako špecifické prostriedky verejného alebo súkromného práva.

Keďže v súvislosti s jedným z uvedených znakov charakterizujúcich verejnú správu bol spomenutý pojem verejný záujem, je dôležité sa zaoberať aj týmto pojmom. **Verejný záujem** možno chápať ako prejav rozmanitosti spoločensky stanovených záujmov, ktoré musia byť obsiahnuté a zakomponované v rozhodovacom procese. Tento pojem by však nemal byť zamieňaný s kolektívnym záujmom, pretože v takom prípade by nespĺňal znak verejného záujmu. Prepojenosť verejného záujmu a verejnej politiky je zjavná, keďže priestor, v ktorom sa verejný záujem uskutočňuje sa nazýva verejná správa. Uskutočňuje sa prostredníctvom aktérov verejnej politiky, ktorí sa stávajú jej súčasťou na základe výberu v demokratickom volebnom procese. Za dôvody vzniku verejného záujmu sú spravidla označované dva hlavné dôvody, ktoré sú vzájomne prepojené a podmienené. Prvým z nich sú ambície občanov na naplnenie ich potrieb, ktoré presahujú ich osobné možnosti, či už kultúrne, existenčné a pod. Druhým dôvodom je pôsobenie spoločenských,

nadindividuálnych faktorov, ktoré vplývajú na existenciu a vývoj spoločnosti, štátu a ich širšie prostredie, či už politické, medzinárodné alebo ďalšie. V spoločenskom prostredí sa formujú osobné záujmy a verejné záujmy, ktoré vyjadrujú aktéri verejnej politiky. Z toho je zrejmé, že verejné záujmy nie sú len súčtom osobných záujmov. Rovnako však nie sú len záujmami vyjadrovanými spoločenskými inštitúciami, ale sú výsledkom kompromisu alebo vyjednávania, pričom by mali zohľadňovať záujmy všetkých názorových skupín tvoriacich spoločnosť.

S pojmom verejná správa je prepojený tiež pojem **verejného sektoru**, ktorý je vnímaný ako pole pôsobnosti verejnej správy. V chápaní niektorých autorov sa v obsahovej rovine pojem verejný sektor približuje pojmu verejná správa, avšak nie je úplne totožný. Kľúčovým znakom verejnej politiky je, že sa zameriava na rozobratie a vysvetlenie fungovania verejného sektora. V tomto kontexte vzniká otázka, či existujú kritériá, ktoré by poslúžili pre odlíšenie rozdielov medzi verejným a súkromným sektorom. Jednou z možných odpovedí je špecifikácia verejného sektora ako sektora financovaného z verejných rozpočtov. Toto kritérium však prehliada regulačnú úlohu legislatívy. Verejný sektor môže-

me stotožniť s politickými a legislatívnymi aktivitami štátu a ich dôsledkami. Toto vymedzenie by však verejný sektor dostalo do roviny sektoru štátneho, pričom by vylúčilo samosprávu a verejnoprospešné občianske združenia. Medzi znaky príznačné pre verejný sektor patrí aj to, že je financovaný z verejných zdrojov, z verejných rozpočtov a verejná správa v tomto ponímaní tvorí jednu zo zložiek verejného sektora. Pojmovovo je verejný sektor limitovaný predmetom činnosti verejnej správy a dôsledkami z toho vyplývajúcimi. Niektorí autori zaberajúci sa verejnou správou a verejnou politikou toto tvrdenie ešte upresňujú v takom význame, že činiteľom verejného sektora je každý z aktérov verejnej správy.

Verejná správa ma tiež rozdielnu podobu v závislosti od podoby štátneho zriadenia krajiny, v rámci ktorej sa uplatňuje. Dôležité je v tomto smere teda to, či ide o **unitárny štát** alebo zložené štáty. Pre unitárny štát (napr. Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko, Švédsko, Dánsko a pod.) je typické, že jeho jednotné územie sa člení na administratívne jednotky, ktoré nevykazujú prvky samostatných štátov a tiež tým, že na jeho území je platný jediný právny poriadok. Naopak, zložený štát (napr. Rakúsko, Nemecko, Belgicko a

pod.) sa prejavuje tým, že sa delí na časti, ktoré môžu mať znaky samostatných štátov, čo však do veľkej miery záleží aj od formy zloženého štátu, teda od toho, či ide o úniu, konfederáciu či federáciu.





Kontrolné otázky

1. Ako sa označuje veda zaoberajúca sa verejnou správou ?
2. Uveďte aspekty, na základe ktorých je možné stanoviť rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou.
3. Charakterizujte verejný záujem.
4. Uveďte charakteristické znaky verejnej správy.
5. Vysvetlite čo to je subsidiárny princíp.



TEORETICKÝ PÁHĽAD NA SUBSYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY



VEREJNÁ SPRÁVA

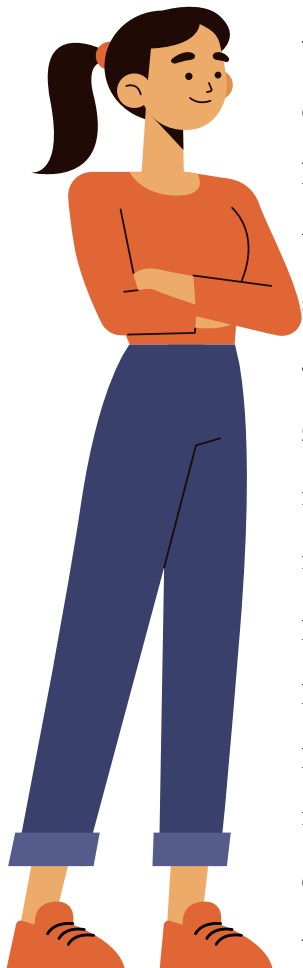
Na základe toho, čo sme doteraz uviedli, možno **system verejnej správy** označiť ako organizačné usporiadanie jej subjektov a vykonávateľov a medzi nimi sa formujúcich vzťahov. Pod organizáciou verejnej správy sa chápe trvalo utvorená sústava verejnej správy, ktorá zabezpečuje ustavičné cieľovo zamerané vzťahy, ktoré sa upravujú s ohľadom na vývoj spoločnosti. Zahŕňa v sebe zložitý systém subjektov a vykonávateľov verejnej správy zabezpečujúcich jej fungovanie. V organizačnej rovine je verejná správa definovaná ako inštitucionálna organizácia. Predstavuje systém orgánov, ministerstiev, úradov, obcí a pod., ktoré sú nositeľmi verejnej správy. Zároveň ich určujúcim znakom je to, že sú usporiadané na základe zákona a prebiehajú medzi nimi určité organizačné vzťahy. V prípade verejnej správy ide o pomerne komplikovaný systém rozsiahleho množstva subjektov a vzťahov medzi nimi. Preto je dôležité jej členenie a zadefinovanie postavenia

a úloh jednotlivých subsystémov verejnej správy a orgánov pôsobiacich v rámci nich, ktoré nesú za svoju činnosť zodpovednosť.

Pre výstavbu verejnej správy ako sústavy formálnych organizácií sú významné **organizačné princípy**, ktoré predstavujú aplikovanie teoretických znalostí v organizačnej praxi. Tieto organizačné princípy teda možno chápať ako

teoretické princípy overené praxou. Ide o akési odporúčania na vytváranie organizácii z funkčného či inštitucionálneho hľadiska. Medzi princípy uplatňujúce sa pri organizačnej výstavbe verejnej správy sa zaraďujú:

- **Územný a vecný princíp** – územný princíp požaduje podmienenie kompetencií správneho orgánu územnou povahou (samosprávne orgány napr. na miestnej alebo regionálnej úrovni). Naopak vecný princíp sa uplatňuje na výlučnej alebo prinajmenšom podobnej vlastnosti správnej agendy v jednom celku, pričom ide o orgány ako sú napr. ministerstvá podľa ich zamerania na priemysel, dopravu, financie, hospodárstvo, zdravotníctvo, školstvo, zahraničné veci, kultúru, životné prostredie a pod.



- **Princíp centralizácie a decentralizácie** – v tomto prípade ide o koncentráciu istých kompetencií buď na vyššiu úroveň organizácie alebo naopak na nižšiu úroveň. V prípade centralizovaného správneho systému sú právomoci orgánu koncentrované na najvyššej úrovni, čo znamená, že hlavné rozhodovanie má vo svojej kompetencii najvyšší štátny orgán, ktorý zasahuje do činnosti nižších orgánov príkazmi alebo inštrukciami. Ide o vzťahy prebiehajúce napr. v ústredných orgánoch štátnej správy, teda na ministerstvách. V prípade decentralizovaného systému sa zvyšujú právomoci a zodpovednosť nižších orgánov verejnej správy. Pri decentralizácii sa pôsobnosť a právomoc prenáša na nižšiu správnu jednotku, ktorej vykonávanie týchto kompetencií je nezávislé od vyššieho orgánu, ktorý ju týmito právomocami zmocnil. V tomto prípade môže vyšší orgán kontrolovať dodržiavanie právnych predpisov, či kontrolovať hospodárenie s prostriedkami, ktoré boli nižšiemu orgánu zo štátu poskytnuté. Ako príklad možno uviesť prenesenie kompetencií zo štátu na územnú samosprávu (napr. obce, mestá, samosprávne celky a pod.)
- **Princíp koncentrácie a dekoncentrácie** – zámerom horizontálnej koncentrácie je koncentrovanie všetkých funkcií

do jedného orgánu, čoho prejavom je zlučovanie ústredných orgánov. To sa v konečnom dôsledku prejaví na ich zníženom počte. Opačnú tendenciu vykazuje horizontálna dekoncentrácia, ktorou dochádza k distribuovaniu funkcií na tej istej úrovni medzi viaceré orgány. V prípade vertikálnej koncentrácie a dekoncentrácie ide o rozdelenie funkcií uprostred nižší a vyšší stupeň v rámci jedinej organizačnej stavby ich umiestnením na vyššiu úroveň alebo delegovaním na nižšiu úroveň. Dekoncentráciou rozumieme delegáciu kompetencií, keď je zároveň vyššiemu orgánu uložené právo vplývať na činnosť nižšieho orgánu a zasahovať do jeho rozhodovania.

- **Kolektívny a monokratický princíp** – v rámci kolektívneho princípu prijíma orgán rozhodnutia uznesením na základe kolektívneho rozhodnutia, pričom dodržiava určité procedurálne pravidlá. V centrálnej sfére býva kolektívnym orgánom vláda štátu a v prípade nižších úrovní sú to najvyššie výkonné orgány samosprávy, zväčša zastupiteľský zbor (napr. obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo alebo zastupiteľstvo samosprávneho kraja). Pri monokratickom princípe je zverená právomoc do pôsobnosti vedúceho orgánu, pričom rozhodnutia majú charakter konkrétnych

opatrení. Monokratickým orgánom môže byť minister na úrovni štátnej správy alebo starosta, primátor alebo predseda samosprávneho kraja v prípade samosprávy.

- **Volebný a menovací princíp** – ide o spôsob personálneho obsadzovania do výkonu funkcie. Pokiaľ je osoba do funkcie ustanovená druhou osobou ide o menovanie (uplatňuje sa najmä v štátnej správe). Pokiaľ si viacero jedincov vyberá spomedzi kandidátov voľbou svojich zástupcov ide o poverovanie výkonu funkcie voľbou (uplatňuje sa v samospráve).

Verejnú správu tak môžeme rozdeliť v základnom chápaní do **dvoch hlavných subsystémov**, a to na **štátnu správu a samosprávu**. Niektorí odborníci sem zaraďujú aj tretiu zložku, ktorá nesie buď pomenovanie **ostatná verejná správa alebo verejnoprávne inštitúcie**. Samotné kritéria členenia verejnej správy však nie sú jednotné, čo znamená, že môžu byť odlišné. Na samotnú dobrú funkčnosť usporiadania verejnej správy a del'bu práce medzi jej segmentmi má výrazný vplyv určenie, ktoré časti vzťahov bude zaobstarávať štát svojimi orgánmi a ktoré časti budú zabezpečovať samosprávy, či ďalšie subjekty verejnej správy. Podľa súčasného moderného poňatia verejnej správy existujú tieto sys-

témy popri sebe a navzájom sa ovplyvňujú.

Z uvedeného členenia verejnej správy vyplýva, že jej hlavných nositeľov tvoria **orgány štátnej správy**, orgány samosprávy, verejnoprávne inštitúcie a ostatní nositelia. Orgány štátnej správy ako orgány štátu majú svoje rozpočty napojené na štátny rozpočet a disponujú pôsobnosťou udeľovať sankcie za porušenie zákonov. V prípade **orgánov samosprávy** sa rozlišuje záujmová a územná, ktorej orgány sú financované z verejných rozpočtov, teda z rozpočtov obcí a miest či samosprávnych krajov. **Verejnoprávne inštitúcie** svojou činnosťou podporujú činnosť štátu, pričom tieto činnosti nemusia byť bezpodmienečne vykonávané orgánmi štátu. Ich rozpočty sú súčasťou sústavy verejných rozpočtov. Medzi **ostatných nositeľov verejnej správy** patria niektoré fyzické a právnické osoby, na ktoré štát presunul výkon určitých verejných úloh. Sú zriaďované na základe zákona a zväčša podliehajú registrácii čoho dôsledkom sú uznané štátom. Nie sú napojené na systém verejných rozpočtov, ale ich verejnoprávna povaha sa prejavuje v tom, že za svoje úkony nevytvárajú ceny dohodou, ale podľa stanovených všeobecne záväzných predpisov.

Verejná správa má svojich nositeľov nielen v štátnych or-

gánoch, ale aj v samosprávnych orgánoch a inštitúciách neštátneho charakteru uskutočňujúcich výkon verejnej správy. To znamená, že svojrázny a osobitný obsah úloh štátnej správy a samosprávy sa formálne musí prejavíť v špecifických podobách. Taktiež je dobré zdôrazniť, že miera a intenzita výkonu verejnej správy sú rozmanité. Keďže štáty nedokážu zaisťovať v dostatočnej miere výkon verejnej moci len prostredníctvom centrálnych štátnych orgánov, v súčasnej dobe sa čoraz vo väčšej intenzite zriaďujú orgány pre výkon verejnej moci rozmiestnené na celom území. V závislosti od pomeru inštitúcii územnej štátnej správy k inštitúciám územnej samosprávy možno špecifikovať tri modely verejnej správy:

- **Plná samospráva**, ktorá sa označuje ako anglický model, pretože sa uplatňuje najmä v anglosaských krajinách. V tomto modeli verejnej správy sa akákoľvek verejná správa realizuje ako samospráva podliehajúca kontrole parlamentu.
- **Oddelená štátna správa a samospráva** nesie pomenovanie ako francúzsky model, pričom prvý raz sa uplatnil v období francúzskej revolúcie v krajine galského kohúta. Je pre ňu charakteristická existencia samostatného samosprávneho

orgánu a tiež samostatného štátneho orgánu.

- **Zmiešaná verejná správa** je označovaná ako nemecký model a jeho podstatou je prenesenie pôsobností niektorých úloh štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Tieto samosprávne orgány jednajú ako orgány štátnej správy usmerňované nadriadenými štátnymi orgánmi.

Štátna správa ako subsystém verejnej správy

Štátna správa je zložitým subsystémom a tak jej inštitucionálne vymedzenie nie je jednoduchou záležitosťou. Štátna správa je jedným z hlavných elementov verejnej správy, pričom predstavuje najobširnejší druh štátnej činnosti. Uplatňuje sa najmä tam, kde ide o funkcie, ktorých výkon by mal byť na celom území štátu rovnaký resp. jednotný. V zjednodušenom ponímaní tak môžeme štátnou správou rozumieť realizovanie výkonnej moci štátu. V prípade štátnej správy ide o základný typ činnosti štátu a plní funkcie štátu v rozhraní právnych predpisov. Väčšina definícií štátnej správy charakterizuje štátnu správu ako samostatný druh činnosti štátu, ktorá je usmerňovaná právom, obsahuje mocenské ciele a určité špecifiká postupu pri ich

dosahovaní. Determinovanie štátnej správy má však viacerorôd. Napríklad štátna správa je určovaná ako organizujúca a mocensko-ochranná činnosť štátu, realizovaná vo verejnom záujme, ktorá má najmä výkonnú, nariadenia a podzákonnú povahu. To znamená že zákon určuje zameranie štátnej správy a na dosiahnutie jej cieľov určuje aj hlavné prostriedky, najmä z právneho hľadiska. **Výkonná povaha** štátnej správy zobrazuje spojenie štátnej správy a zastupiteľského zboru, keďže prostredníctvom zákonov a ostatných právnych aktov štátnej moci prebieha plnenie hlavných predsavzatí štátnej správy, ktoré smerujú k zabezpečeniu hospodárskej, sociálnej či v neposlednom rade aj kultúrnej prosperity danej krajiny. **Nariadenia** štátnej správy sa prejavuje vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám a v podstate znamená to, že na to aby mohli správne orgány vykonávať úlohy vyplývajúce z právnych predpisov sú splnomocnené vydávať normatívne a individuálne správne akty. Taktiež z dôvodu toho, že štátna správa je realizovaná v mene štátu patrí do jej pôsobnosti aj nátlaková moc štátu, čo znamená, že uplatňovanie tejto výsady je možné len vtedy, keď neprichádza k napĺňaniu právnych povinností najmä v administratívnej oblasti. **Podzá-**

konná povaha štátnej správy sa prejavuje jej viazanosťou na zákony. Ústava určuje hranice činnosti štátnej správy, ktorá slúži všetkým občanom a možno ju uplatňovať len v prípadoch, medziach a spôsoboch, ktoré ustanoví zákon. Zároveň platí, že jej aktivity nesmú odporovať žiadnemu zákonu či inému právnomu predpisu vyššej právnej sily.

Prostredníctvom štátnej správy sa dosahuje uskutočňovanie vnútorných aj vonkajších funkcií štátu, pričom prevažnú časť týchto úloh zabezpečujú orgány štátnej správy. **Organizačná štruktúra štátnej správy** sa však nevyznačuje nemennosťou, ale naopak jej zmeny sú determinované vývojom či rôznymi požiadavkami spoločnosti. Uvedené zmeny v organizačnej štruktúre orgánov štátnej správy sa uvádzajú v príslušných zákonoch. Na základe územného kritéria a vzťahu k ostatným orgánom pôsobiacim v rámci systému štátnej správy, ju môžeme deliť na **ústrednú štátnu správu a miestnu štátnu správu**. Podobným spôsobom dochádza tiež k členeniu orgánov štátnej správy, na **ústredné orgány štátnej správy** a ostatné orgány štátnej správy, kam radíme aj rôznorodú skupinu miestnych orgánov štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy sú nadriadené orgány voči všetkým ostatným orgánom štátnej

správy a svoju pôsobnosť vykonávajú na celom území. Na čele ústredných orgánov štátnej správy stojí minister alebo vedúci či predseda, ktorý zodpovedá za ich vedenie a tiež im podriadených inštitúcií. Charakteristickým znakom **ostatných orgánov štátnej správy** je nevykonávanie ich pôsobnosti na celom území a podriadenosť voči ústrednému orgánu štátnej správy.

Existuje viacero delení orgánov štátnej správy. Niektoré členenia orgánov štátnej správy sú rámcované podľa toho či pôsobia alebo nepôsobia centrálné. V prvom prípade, teda centrálné, z jednej lokality, zabezpečujú štátnu správu vláda a ústredné orgány štátnej správy. Predstavujú ich ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy a orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Avšak za účelom potreby štátnej správy pre viac ľudí dochádza k decentralizácii, ktorá prebieha prostredníctvom orgánov napr. na regionálnej alebo miestnej úrovni v čo najväčšej miere priestorovej dostupnosti smerom k občanovi. Aj napriek týmto skutočnostiam musí byť výkon štátnej správy identický, preto sa v rámci štátnej správy uplatňuje mechanizmus riadenia zhora nadol. V dôsledku toho pod centrálnou úrovňou pôsobí miestna štátna správa, vykonávajúca množstvo úloh pat-

riacich do kompetencií ústredných orgánov štátnej správy. Príznačným znakom pre štátnu správu je **princíp subordinaácie**, ktorý spočíva na mocenských vzťahoch založených na báze nadradenosti a podriadenosti. Tie vyplývajú zo sústavy hierarchicky usporiadaných orgánov v štátnej správe. Práve tieto **mocenské vzťahy** diferencujú štátnu správu od samosprávy.

Samospráva ako subsystém verejnej správy

Ďalším subsystémom verejnej správy je **samospráva**, ktorá predstavuje výkonnú činnosť vo verejnej správe uskutočňovanú nástrojmi neštátneho charakteru. Vo svojej podstate je samospráva typická pre spoločenstvo občanov, ktoré sa vyznačuje schopnosťou samostatne sa spravovať. Pojem samospráva má opäť viacero vymedzení, keďže sa v dôsledku zmien v spoločnosti vyvíjal z obsahového hľadiska. V najvšeobecnejšom ponímaní je samospráva definovaná ako samostatné a nezávislé spravovanie vlastných vecí spoločenstvom ľudí. Samosprávu môžeme vnímať aj cez

nezávislé a autonómne územné celky a záujmové združenia, ktoré samostatne rozhodujú o príslušných otázkach miestneho alebo inak špecifického verejného záujmu. Pod pojmom samospráva môžeme ďalej rozumieť výkon určitých, presne stanovených, úloh správy štátu samostatnými, štátom uznanými verejnoprávnymi subjektmi. Ďalšia definícia samosprávy pojednáva o tom, že samospráva je popri štátnej správe jednou z častí verejnej správy. Vyznačuje sa ako prejav výkonnej moci v spoločnosti organizovanej do podoby štátu, a to časťou nezávislou a voči štátnej správe nepodriadenou. Samospráva je zároveň označovaná ako viacdimenzionálny pojem, čo vo svojej podstate znamená, že v sebe zahŕňa nasledujúce aspekty:

- **Politický aspekt**, v prípade ktorého ide o moc a jej realizáciu, čo je hlavným určujúcim znakom politiky. Samospráva je výkonom moci, ktorého nositeľom je samosprávne spoločenstvo, ktoré túto moc vykonáva priamo alebo cez svoje orgány.
- **Právny aspekt**, ktorý spočíva najmä v podobe jej zakotvenia. Pokiaľ je samospráva zakotvená prirodzene je štylizovaná ako komplex prirodzených práv samosprávnych spoločenstiev, ale pokiaľ je vnímaná ako odvodená od inej

moci je jej právnym prejavom prenos pôsobností.

- **Ekonomický aspekt**, ktorý sa zaoberá ekonomickými činnosťami spoločnosti, najmä tvorbou zdrojov a tiež ich prerozdeľovaním. Práve tento aspekt, najmä z hľadiska sebestačnosti stanovujú mieru politického vplyvu samosprávneho zväzku.
- **Sociologický aspekt**, ktorý vyplýva z toho, že samospráva je sociálnou skupinou. Najmä vonkajšie sociálne funkcie určujú miesto samosprávy medzi ostatnými sociálnymi skupinami.
- **Sociálno-psychologický aspekt**, ktorý možno sledovať najmä v identifikácii samosprávneho celku. Táto identifikácia je dvojaká, buď v prvom prípade skupinová, ktorej zámerom je vytvorenie kolektívneho povedomia danej samosprávnej pospolitosti alebo v druhom prípade ide o identifikáciu jedinca s týmto spoločenstvom, jeho podielom na súdržnosti sociálnej skupiny.
- **Organizačno-inštitucionálny aspekt**, ktorý je prejavom štruktúry doteraz uvedených aspektov. Je ich prejavom, zhmotnením či usporiadaním, pričom ich upevňuje a rozvíja. Zároveň ich v dôsledku vývoja kontinuálne obnovuje.

Najčastejšie býva pojem samospráva vymedzovaný vo vzťahu k štátu respektíve štátnej správe. Oba tieto pojmy síce spolu úzko súvisia, je však nevyhnutná diferenciácia samosprávnych záležitostí od štátnej správy. Štát na jednej strane vytvára finančné prostriedky pre samosprávu, ale nemôže ju priamo spravovať. Samospráva sa odlišuje od štátnej správy tiež tým, že ju realizujú iné verejnoprávne subjekty ako tie, ktoré zabezpečujú štátnu správu. Definícia, ktorá vyzdvihuje odlišenie samosprávy od štátnej správy upozorňuje na spôsob obsadzovania orgánov v samospráve. Zdôrazňuje, že samosprávu na rozdiel od štátnej správy, ktorú vykonávajú úradníci, tvoria volené orgány. Hoci nie je samospráva vzhľadom na povahu mocenskej podstaty štátnej správy s ňou totožná, spolupodieľa sa však na jej úlohách a zároveň má aj štátna správa spoluzodpovednosť za realizáciu verejných vecí. V tomto kontexte je nutné uviesť, že samosprávne jednotky často vykonávajú kompetencie prislúchajúce oblasti štátnej správy. V takom prípade sa dostáva do popredia nutnosť prenosu kompetencií zo štátnej správy na samosprávu. **Preneseným výkonom štátnej správy** rozumieme úlohy, ktorých výkon štát resp. štátna správa preniesla do výkonnej pôsobnosti územnej

samosprávy z dôvodu racionálnejšieho a efektívnejšieho plnenia týchto úloh. Zároveň takto priblížený výkon štátnej správy bližšie k občanovi je vhodnejší najmä v prípadoch, keď nie je prospešnejšie zriadenie orgánov miestnej štátnej správy. Týmito prenesenými pôsobnosťami sú najmä administratívno-správne úlohy. Štát na ich výkon poskytuje finančné prostriedky, v dôsledku čoho ich aj kontroluje. Presun kompetencií spôsobuje, že orgány štátnej správy sa môžu v naplno, dôsledne a intenzívne venovať najmä činnostiam, ktoré im v rámci demokratického politického systému prislúchajú. V tejto súvislosti je nutné podotknúť, že samospráva ako výkonná moc pridelená orgánom územnej samosprávy do ich výhradného dosahu je nezávislá na štátnej správe a nie je jej podriadená. Jedným z významných poslání a úloh samosprávy je zvyšovať záujem občanov o správu verejných a spoločenských záležitostí, prispievať tak k prekonávaniu spoločenskej apatie.

Samospráva sa spravidla diferencuje na **dve hlavné zložky**, ktorými sú územná samospráva a záujmová samospráva. Pri tomto členení samosprávy vychádzame z definície, ktorá vymedzuje samosprávu ako samostatné, nezávislé a slobodné spravovanie. Jej podstata spočíva v existencii

slobodného jedinca, ktorý sa spája s ostatnými jedincami kvôli istým spoločným záujmom, politickému presvedčeniu, profesii alebo na základe územia na ktorom žije a ktoré ich spája. Toto klasické členenie nepredstavuje iba odlišné orientovanie oboch druhov, ale najmä vzťah občana k obom formám samosprávy. Hlavný rozdiel oboch zložiek samosprávy spočíva v tom, že v prípade územnej samosprávy je samotný občan do tohto systému automaticky začleňovaný podľa miesta bydliska. To znamená, že miera aktívnej účasti daného jedinca na správe vecí verejných je ponechaná na jeho vôli. Naopak v prípade záujmovej samosprávy sa jej členom stáva človek dobrovoľne. **Záujmová samospráva** netvorí kompaktný, vnútorne organizovaný systém. Združuje všetky inštitúcie, ktorých existencia vyplýva zo združovacieho práva a ich charakteristickým znakom je konkrétny spoločenský záujem. Základným prvkom záujmovej samosprávy je nezávislý, suverénny spôsob ich internej činnosti a záujem o viac či menej aktívnu účasť na správe spoločensko-politického života.

V prípade **územnej samosprávy** je samosprávne spoločenstvo ohraničené územím, ktorého súčasťou sú občania. Toto územie nesie pomenovanie obce, regióny alebo kraji-

ny. Občania patria k územnej samosprávnej jednotke podľa miesta narodenia, trvalého alebo prechodného bydliska, prípadne aj umiestnením majetku. Čo sa týka samotného členstva v územnej samospráve, tak jej príslušníkmi môžu byť aj právnické osoby so sídlom v rámci daného územia. Územná samospráva sa vo všeobecnosti zaoberá miestnymi záležitosťami a ich správou prostredníctvom miestnych subjektov, ktorých existencia spočíva v záujme nezávislej činnosti a rozvoja obcí a miest. Územnú samosprávu môžeme označiť za špecifickú formu vyjadrovania rozmanitosti názorov na miestnom alebo vyššom územnom stupni. Kľúčovým prvkom sú najmä volené orgány zastupujúce danú územnú jednotku. Pod územnou samosprávou môžeme rozumieť právomoc územných jednotiek nezávisle realizovať právom určený rámeč pôsobností, ktoré úzko súvisia so záujmami obyvateľstva nachádzajúceho sa v teritóriu mesta, dediny, regiónu a pod. Dôležitá je tiež skutočnosť, že podstata samosprávy je spätá s občanmi a tiež zastupitelia v rámci samosprávy nie sú delegovaní centrálnou vládou, ale sú vo väčšine prípadov volení samotnými občanmi. Z toho vyplýva, že územná samospráva poskytuje priestor, kde sa môžu občania bezprostrednejšie podieľať na samotnom

rozhodovaní.

Prostredníctvom územnej samosprávy dochádza k spravovaniu a riadeniu hlavnej časti verejných záležitostí. Deje sa tak na základe zákonmi limitovaných kompetencií a najmä podľa požiadaviek obyvateľov patriacich do príslušnej územnosprávnej jednotky. Vykonávanie týchto záležitostí uskutočňujú rady alebo zastupiteľstvá, pričom reprezentanti patriaci do spomenutých orgánov sú slobodne volení a môžu disponovať ďalšími podriadenými orgánmi. Orgány územnej samosprávy môžu nezávisle vytvárať svoju administratívnu sústavu, avšak s prihliadnutím na územné potreby. Kompetencie realizované orgánmi územnej samosprávy sa vyznačujú originálnym charakterom a ich obmedzenie či zrušenie iným orgánom verejnej správy sa môže dosiahnuť len prostredníctvom osobitného právneho predpisu. Na druhej strane však na tieto orgány môžu byť prenesené kompetencie patriace do iných inštitúcií administratívneho systému. Územná samospráva sa zväčša delí na viacero zložiek, v prípade Slovenskej republiky na:

- **Miestnu samosprávu**, ktorej hlavný subjekt tvorí obec respektíve mesto, ktoré je samostatnou zložkou verejnej správy. V niektorých krajinách na miestnej úrovni pôsobia aj

väčšie miestne jednotky v ktorých sú zaradené sídla.

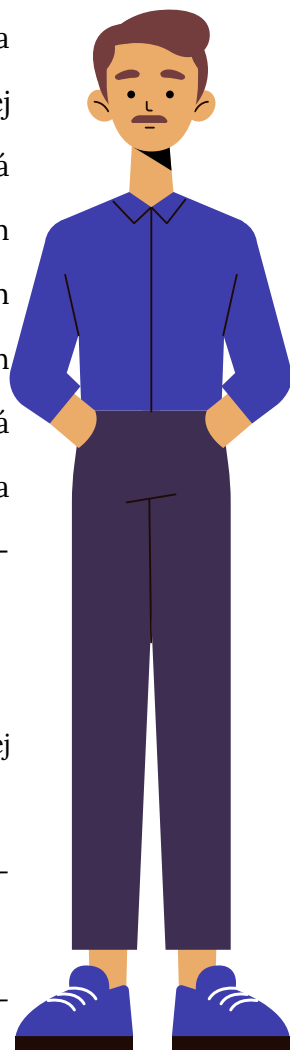
- **regionálnu samosprávu**, ktorej hlavným subjektom je samosprávny kraj alebo región, župa, provincie či iné, ktoré zastrešujú obce spadajúce do určitého regiónu, s ktorým sa stotožňujú.

Vo väčšine prípadov európskych krajín sa územná samospráva člení na dve či viac samosprávnych úrovní, pričom hlavnou úrovňou je označovaná miestna úroveň, alebo lokálna, komunálna či municipálna, v našich podmienkach zahŕňajúca obce a mestá. Druhý stupeň tvoria regióny, ktorých pomenovanie vyplýva z určitých zvykov a tradícii a môžu niesť názov dištrikty, oblasti, provincie, kraje, regióny a pod. Z pohľadu vnútornej štruktúrovanosti vykazuje územná samospráva v každej krajine určité osobitosti. Vo fungovaní jednotlivých častí územnej samosprávy zohrávajú hlavný význam kompetencie. V tejto súvislosti sa objavuje problém v tom, že príslušníci prvej úrovne samosprávy (obce, mesta, atď.) sú zároveň členmi územnosprávnej jednotky druhého stupňa (región, kraj, atď.). Z toho vyplýva, že každý občan môže teda byť súčasťou dvoch, v niektorých prípadoch troch a viac územných samosprávnych jednotiek.

Verejnoprávne korporácie

Pojem **verejnoprávna korporácia** je úzko previazaný s účasťou na verejnej moci. Vo všeobecnosti môžeme chápať pojem korporácia ako spoločnosť osôb, ktoré sledujú určitý cieľ a mali by byť utvárané podľa právneho predpisu. Rozdiel medzi korporáciou a inými formami združenia spočíva v odlišnej právnej subjektivite. Teória ďalej uvádza, že korporácia ako právny subjekt vzniká teda osamostatnením dovnútra vo vzťahu k svojim členom, ale aj navonok vo vzťahu k iným právnym subjektom. Hovoríme o člensky organizovaných subjektoch verejnej správy, ktorým je poskytnutá moc individuálne plniť istý súbor verejných úloh. Na vznik verejnoprávnej korporácie je potrebné splnenie nasledovných kritérií:

- právna vôľa zákonodarcu,
- vznik z na základe zákona alebo z impulzu verejnej správy,
- financovanie prebieha sčasti alebo úplne z verejných rozpočtov,
- sledovanie verejnoprospešných cieľov a reálne po-



- skytovanie verejných služieb,
- disponovanie prvkami verejnej moci.

Každá verejnoprávna korporácia by mala spĺňať **základné atribúty**, kam patrí členský princíp, právnická osoba, zriadenie zákonom či iným právnym predpisom, nezávislosť, právomoc rozhodovať a verejný účel. Verejnoprávne korporácie sú teda charakterizované zvláštnym okruhom činností, ktoré dopomáhajú k plneniu štátnych a iných verejných úloh. Na základe svojho pôsobenia rozširujú rozsah systému verejnej správy, jeho organizáciu, vzťahy a procesy vznikajúce v tomto systéme. Z organizačného pohľadu vyplýva, že niektoré orgány verejnoprávnych korporácií sa zväčša nerozvetvujú na nižšie prvky. Z toho vyplýva, že orgány týchto korporácií majú pomerne nezávislé postavenie, ktoré je limitované iba právnou formou verejnoprávnej korporácie. Hoci verejnoprávne inštitúcie odvodzujú istým spôsobom svoju subjektivitu od štátu, vystupujú vo svojom mene, v rámci svojich kompetencií a ich cieľom je dosiahnutie verejného záujmu, ten je však stanovený voľnejšie v porovnaní so štátnou správou.





Kontrolné otázky

1. Charakterizujte organizačné princípy výstavby verejnej správy.
2. Na aké dva základné subsystémy delíme verejnú správu? Charakterizujte ich.
3. Aké tri modely verejnej správy možno špecifikovať v závislosti od pomeru inštitúcií štátnej správy a územnej samosprávy?
4. Charakterizujte pojmy štátna správa, samospráva a verejnoprávne korporácie.
5. Na aké dve zložky sa delí samospráva? Charakterizujte ich.



HISTORICKÝ VÝVOJ REGIONÁLNYCH CELKOV NA SLOVENSKU



VEREJNÁ SPRÁVA

Problematiku usporiadania regionálnych celkov na Slovensku v kontexte historického vývoja nemožno hodnotiť bez toho, aby sme si zadefinovali teoretický rámec **pojmu región**. Zo správneho hľadiska je chápaný ako priestorová jednotka, ktorá môže byť formálne alebo neformálne vymedzená na základe konkrétneho účelu. Je potrebné zdôrazniť, že veľkosť priestoru definovaného ako región môže byť rôzna. Na predostreté hľadisko nadväzuje ekonomický pohľad, v ktorom dané územie označené ako priestorový subsystem krajiny je charakterizovaný ekonomickým a sociálnym aspektom. V tomto nazeraní je základným predpokladom vymedzenia určitého priestoru konkrétny účel, pre aký má slúžiť. Dochádza tak k usporiadaniu aktivít a väzieb, čím sa zabezpečuje jeho funkčnosť.

Základným kritériom **delenia regiónov** je formálnosť, resp. neformálnosť celku. V prvom prípade je vznik spojený s roz-

hodnutím politických orgánov, pričom nemusia spĺňať podmienku historickej, prírodnej, či ľudskej tradície. Najlepším príkladom formálnych regiónov je územnosprávne členenie krajín na nižšie správne jednotky vychádzajúce zo štátu. Pri neformálnych regiónoch sa vždy objavuje zjednocujúca charakteristika, ktorá predurčuje súdržnosť určitého celku bez administratívneho vymedzenia. S tým súvisí ďalšie delenie podľa príbuznosti indikátorov:

- homogénne regióny
- heterogénne regióny

Homogénne regióny sa vytvárajú na základe podobných ukazovateľov geografickej, sídelnej, či ekonomickej povahy. Takýto druh regiónov je zväčša problematické presne územne ohraničiť. Vznikli prirodzeným spôsobom na základe určitej interakcie vytvárajúc formujúce indikátory. **Heterogénne regióny** sú naopak primárne založené na funkčných vzťahoch, čo znamená prepojenie väzieb medzi jednotlivými subjektmi lokalizovanými v predmetnom území. Ide predovšetkým o spádové oblasti súvisiace napríklad so zamestnávaním ľudí. Indikátory v tomto prípade sú na danom území diferencované v ekonomickej, či envi-

ronmentálnej oblasti. Okrem stanovenia povahy indikátorov môže byť kritériom delenia regiónov druh zoskupených území rozdeľujúc ich na subnacionálne, supranacionálne a transnacionálne.

Subnacionálne regióny sú charakterizované čiastkovými územiami v rámci jedného štátu, ktoré nemôžu nijakým spôsobom presahovať štátne hranice. Prepojením s ostatnými deleniami ich môžeme považovať za regióny neformálneho typu vznikajúce prirodzeným spôsobom v určitých historických etapách bez zásahov štátu a jeho administratívy. Spoločnými znakmi sú voľný pohyb práce a osôb, spoločná mena, či právny systém.

Supranacionálny typ regiónov vychádza zo spojenia dvoch alebo viacerých štátov na základe spoločného účelu. V tomto prípade sa tak jedná o umelo vytvorené zoskupenia neformálneho charakteru. Príčiny vzniku môžeme nájsť v ekonomickej, environmentálnej a sociálnej oblasti. V porovnaní so subnacionálnymi regiónmi nemusia byť jed-



notlivé znaky príznačné pre tento typ delenia. Najlepším príkladom je aktuálne fungovanie Európskej únie.

V poslednej skupine sa nachádzajú **transnacionálne regióny** pozostávajúce z čiastkových území viacerých štátov. Prevažne hovoríme o pohraničných regiónoch, ktoré sa snažia spolupracovať a dynamizovať tým socioekonomický



rozvoj a celkové pozdvihnutie životnej úrovne obyvateľov. Z hľadiska väzieb nemusí byť naplnená požiadavka spoločnej meny a právneho systému, čo môžeme demonštrovať na spoluprákach samosprávnych krajov na Slovensku so zahraničnými regiónmi.

Ak sa detailnejšie pozrieme na **administratívne regióny**, musia mať presne vymedzené a kodifikované hranice. Administratívna regionalizácia vyplýva z niekoľ-

kých základných požiadaviek:

- ohraničené územia predstavuje objekt pôsobnosti orgánov verejnej správy pre realizovanie konkrétnych nariadení
- v ohraničenom priestore možno administratívnym riadením zabezpečiť rozvoj
- pri administratívne rozčlenenej krajine môžu riadiace orgány jednoduchšie dospieť k nevyhnutným informáciám pre rozhodovací proces
- prostredníctvom administratívneho členenia je možné efektívnejšie zabezpečiť rovnomernosť sociálno-ekonomického rozvoja krajiny.

Zosumarizovaním jednotlivých vymedzení môžeme dospieť k definovaniu administratívneho regiónu ako správnej jednotky. Charakterizuje ho jednoznačne ohraničené územie, ktoré získalo status funkcionálneho regiónu na základe realizácie opatrení centrálnou vládou za účelom presne vymedzeného balíka kompetencií, resp. výkonu služieb. V historickom vývoji územia Slovenska identifikujeme viacero štátnych útvarov a politických systémov, ktoré sa stali determinantmi aplikácie týchto prvkov praxi. Význam regionálnych celkov v správnom aparáte sa tak postupne menila, pričom zodpovedala funkciám a úlohám samotnej štátnej

moci.

Problémom je aj terminologické vymedzenie regionálnych celkov, ktoré sa v prípade Slovenska označujú v historickom kontexte ako **župa**. Pri skúmaní historicity aplikovania tohto pojmu prichádzame k obdobiu uhorského štátu, čo môže inklinovať k maďarskému originálu slova „megye“. Podľa niektorých jazykovedcov však tento pojem môže mať slovanský pôvod z čias Veľkej Moravy, keďže je odvodený od slov „medja“, či „medzä“ používaných už v priebehu 9. storočia. Ak sa však pozrieme na faktické používanie pojmu v slovenskom písomníctve, prvýkrát definoval slovo župa historik F. V. Sasinek v roku 1869 v diele Dejiny počiatkov terajšieho Uhorska, v ktorom sa zaoberal staroslovenskou spoločenskou a územnou organizáciou. Jednoznačne poukazuje na to, že župa je originálnym pojmom pre označenie regionálnych územných jednotiek na území Slovenska. Do oficiálnej roviny v podobe právnej normy sa však tento termín dostal až v roku 1919 po vzniku **Československej republiky (ČSR)**, kedy zákonom boli potvrdené župné celky. Ak sa však budeme riadiť podľa Stručného etymologického slovníka slovenčiny, v širšom vymedzení pojem župa označujeme regionálne správne celky aplikované na území

Slovenska v historickom vymedzení počas existencie uhorského štátu, ČSR a Slovenského štátu. Pri prepojení histórie so súčasnosťou môžeme pozorovať zaujímavú skutočnosť. Hoci v aktuálnom právnom vymedzení je zadaný pojem vyšší územný celok pre označenie regionálnych správnych jednotiek, v neoficiálnom znení sa používa pre predsedu samosprávneho kraja pomenovanie **župan**, čo vychádza z historických súvislostí.

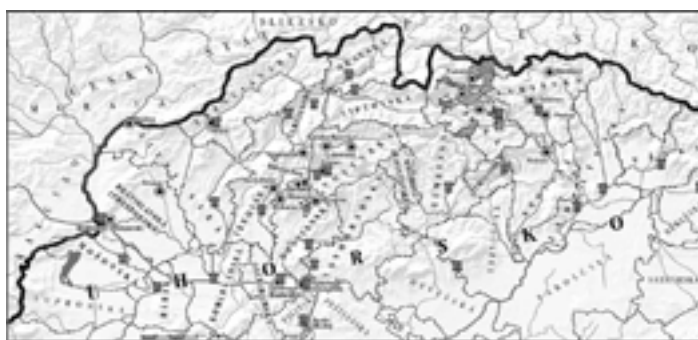
Počiatky administratívneho členenia na Slovensku siahajú podľa historikov až do obdobia Veľkej Moravy v 9. storočí, kedy sa vytvorili základné správne jednotky v podobe hradskej španstiev. V rámci nich dochádzalo k formovaniu základných princípov územnej organizácie, čo niektorí autori považujú za základ župného modelu. Primárnou funkciou týchto celkov bola obrana v snahe eliminovať vplyv cudzích mocností. Rozdelením ríše na viacero častí sa predpokladalo efektívnejšie bránenie pred nepriateľom využitím strategického potenciálu hradísk. Hoci medzi historikmi nie je zhoda ohľadom ich kontinuálneho vývoja po zániku Veľkej Moravy, jednou z hypotéz je ich priame začleňovanie do uhorského štátu v priebehu 10. a 11. storočia. Z podstaty patrimoniálneho štátu s rozhodujúcim posta-

vením panovníka sa vytvárali kráľovské **komitáty**, ktoré sú z dnešného nazerania chápané ako špecifické formy žúp. V terminologickom vyjadrení sa komitát viaže na latinský názov „comitatus“. Územie Slovenska sa tak rozdelilo na regionálne celky rešpektujúc prirodzenosť ohraničenia celkov regionálnej povahy na základe morfológického aspektu. Charakteristickým prvkom komitátov bolo dominantné postavenie panovníka, ktorý mal rozhodujúcu moc v štáte, pričom len delegoval svojich zástupcov vo forme županov do jednotlivých regionálnych celkov. Vykonávali vôľu panovníka na danom správnom území a zabezpečovali jeho obranu.

V priebehu 13. a 14. storočia dochádza k pretvoreniu komitátov na **šľachtické stolice**, čo priamo súvisí s procesom oslabovania moci panovníka na základe vytvárania šľachty. Za historický medzník objektívne považujeme vydanie **Zlatej buly** kráľom Ondrejom II., ktorá právne zadefinova-

la meniace sa spoločenské vzťahy. Šľachta oficiálne získala právo zvolávať vlastný orgán v podobe generálnej kongregácie, oslobodenie od platenia vojenskej dane a právo na odpor voči panovníkom pri porušovaní stanovených dohôd. Zároveň prišlo k posilneniu postavenia jednotlivých županov. Sprievodným javom rozkladu jedného modelu župného usporiadania a aplikovanie nového bolo aj delenie jednotlivých celkov na menšie časti. Zohľadňujúc prírodne hranice územia boli vytvorené nové stolice ako Oravská, Liptovská, či Turčianska. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že podstata tohto členenia pretrvala až do začiatku 20. storočia.

Príloha 1: Stoličné zriadenie na Slovensku



Štruktúra župného zriadenia stoličného charakteru bola v priebehu niekoľkých storočí narušená len modelmi za-

vedených **dištriktov** ako prostriedku vyššej centralizácie moci. V prvom prípade išlo o vládu **Jozefa II.** so zavedením troch dištriktov v rozmedzí rokov 1785-1790. Primárnym cieľom bolo efektívnejšie presadzovanie reforiem prostredníctvom delegovaných vládnych komisárov do nadregionálnych celkov. Negovanie tohto modelu sa spája so smrťou Jozefa II, kedy nastal návrat k pôvodnému župnému systému. V druhom prípade to bolo obdobie po revolúcii v Uhorsku od roku 1850 s aplikovaním dvoch dištriktov. Zmena vychádzala od ministra vnútra **Alexandra Bacha**, ktorý presadzoval politiku návratu k predrevolučnému nastaveniu spoločnosti rušiac prvky slobody a rovnosti. Centralizovaná moc tak mala zabezpečiť zastavenie liberalizácie spoločnosti, čo sa však pod vplyvom vnútorných a vonkajších okolností nenaplnilo. Porevolučný model dištriktov tak nevydržal ani jednu dekádu.

Historickým medzníkom z hľadiska vývoja štátu a regionálnej štruktúry sa stal **vznik ČSR** v roku 1918. Chápeme ho ako vyvrcholenie snáh oboch reprezentácií o vymanenie sa z mnohonárodnostného Rakúska-Uhorska, čo sa podarilo v závislosti od výsledkov prvej svetovej vojny. Vytvoril sa tak priestor pre realizovanie zásadných zmien v oblasti

verejnej správy. V prvom rade však bolo potrebné zabezpečenie stability nového štátneho útvaru, ktorého hranice boli ohrozované najmä zo strany Maďarska. V snahe udržania poriadku bol prijatý tzv. **recepčný zákon**, ktorý upravoval základné princípy pôsobenia orgánov verejnej správy a právneho systému. Vo svojej podstate preberal dovtedajšie zákony a nariadenia funkčné v **Rakúsku-Uhorsku**, čo znamenalo zachovanie všetkých štátnych, samosprávnych a obecných úradov, ktoré sa museli hierarchicky podriadiť ústrednej moci nového štátu. Základný problém spočíval v štruktúre jednotlivých správnych systémov, ktoré sa od seba odlišovali. Historicky to vyplývalo z charakteru monarchie, ktorá vykazovala od roku 1867 takmer samostatný vývoj dvoch jej častí formálne spojených do jedného štátneho útvaru. V praxi sa to premietlo do aplikovania odlišných modelov aj v rámci ČSR. Zatiaľ čo české krajiny dovtedy patrili do rakúskej časti monarchie, Slovensko bolo naopak súčasťou Uhorska. V novom štáte sa tak vytvoril **správny a právny dualizmus** deformujúci jednotu politického útvaru. V regionálnej správe sa pokračovalo v aplikovaní župného modelu, ktorý mal svoju tradíciu v rámci dlhodobého vývoja slovenského územia v rámci Uhorska. Do značnej miery

bol odrazom prirodzeného vymedzenia regiónov na základe dlhšieho historického kreovania. V tejto súvislosti ale musíme zdôrazniť, že územie Slovenska nebolo v období Uhorska vymedzené ako správna jednotka, čo pri stanovení novej južnej hranice znamenalo rozdelenie prirodzených regiónov. Pri vsadení nových hraníc ČSR do tohto pôvodného celku pripadalo na územie Slovenska 12 kompletných žúp ajs ich centrami, pričom aj Hontská, Komárňanská, Novohradská a Zemplínska župa mu prináležali z rozhodujúcej časti. Naopak územné zostatky žúp s centrami na území Maďarska boli pričlenené k vybraným celkom. Komárňanská župa bola rozšírená o malé časti Rábskej a Ostrihomskej župy a Zemplínska župa o časť Užskej.

Príloha 2: Župný model v rokoch 1918 – 1922



Vznik ČSR sa tak výraznejším spôsobom neodrazil v

rozložení župných jednotiek založených na prirodzených regiónoch zohľadňujúc prírodné hranice a osobitosti konkrétnych území. Do ich čela boli delegovaní **župani** rozhodnutím Ministerstva s plnou mocou pre správu Slovenska, ktoré malo za úlohu zabezpečiť plnohodnotnú integráciu bývalých častí Uhorska do ČSR. Problematickým prvkom však bola nestálosť južnej hranice Slovenska, čo narúšalo aj reálny výkon župných orgánov. Zároveň niektoré správne orgány zostávali pod vplyvom centrálnej moci pôvodnej uhorskej vlády. Destabilizačným prvkom bolo aj inštalovanie dočasnej **Slovenskej republiky rád** na veľkej časti stredného a východného Slovenska v júni 1919. Primárne sa opierala o socialistický model vlády s dominanciou komunistických síl podľa vzoru Sovietskeho zväzu a Maďarskej republiky rád. Maďarské vojská tak využili stav prebiehajúcich rokovaní o povojnovom usporiadaní Európy v rámci Parížskej mierovej konferencie. Slovenská republika rád však nebola diplomaticky uznaná žiadnou rozhodujúcou mocnosťou, pričom za tri týždne zanikla. Definitívne stanovenie južnej hranice je výsledkom až **Trianonskej dohody** z roku 1920, čo bolo smerodajné pre nasledujúce dve dekády.

Problematickým prvkom regionálneho usporiadania

bola aj **diferenciácia správneho systému**, ktorá bola znásobená pripojením **Podkarpatskej Rusi** k ČSR v roku 1919. V praktickej rovine išlo o bývalé územie Uhorska s prevažne rusínskym obyvateľstvom. Regionálna úroveň ČSR tak obsahovala systém historických **krajín** v českej časti štátu, **župný model** na Slovensku a osobitný autonómny mechanizmus v rámci Podkarpatskej Rusi. Kompromisným riešením bolo prijatie župného modelu pre celý štát zákonom č. 126/1920 Zb. o župných úradoch. ČSR tak bola celkovo rozdelená na dvadsaťjeden župných celkov. Na územie Slovenska pripadalo šesť žúp, ktoré sa na základe svojho územného rozsahu označovali ako veľžupy.

Príloha 3: Župné zriadenie v rokoch 1923 – 1928



V rámci kompromisného modelu prišlo k rozloženiu pôvodných žúp aplikujúc prirodzené regióny a vytvorenie

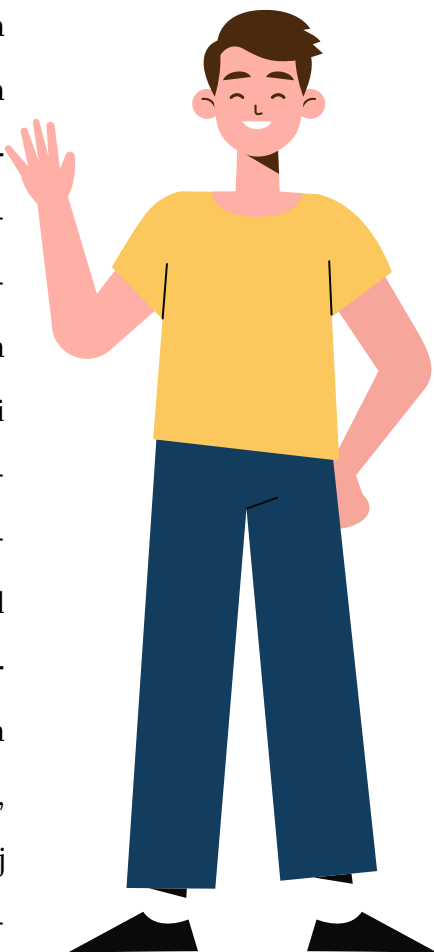
umelých jednotiek v podobe Bratislavskej, Nitrianskej, Po-
važskej, Zvolenskej, Podtatranskej a Košickej župy. Negova-
la sa tak regionálna štruktúra existujúca niekoľko storočí,
hoci terminologické označenie župa zostalo legislatívne
zachované. Českí politici väčšinou požadovali vytvorenie
väčších celkov s cieľom negácie početnej nemeckej menšiny
v Sudetoch. Prijatie zákona č. 126/1920 Zb. však automatic-
ky neznamenal aj prevedenia opatrenia do praxe, keďže
bolo podmienené prijatím príslušného vládneho nariadenia.
V konečnom dôsledku prišlo k nemu až o dva roky neskôr,
pričom sa vzťahovalo len na územie Slovenska. **Nový žup-
ný model** tak nadobudol účinnosť až 1. januára 1923 zohľad-
ňujúc územný princíp. V rámci Čiech, Moravy a Sliezska
tak nikdy v praxi nezačali fungovať a zotrvali na pôvodnej
správnej štruktúre. Ak sa zameriame na organizačnú štruk-
túru žúp, rozhodujúcimi orgánmi boli **župné zastupiteľstvo
a župan**. V prvom prípade sa aplikovala priama voľba dotý-
kajúca sa dvoch tretín zastupiteľstva. Zostávajúci členovia
boli delegovaní ústrednou štátnou mocou s deklarovým
princípom zabezpečenia odbornosti. V reálnej praxi však
išlo o menovania zastupiteľov zastávajúcich „čechoslova-
kizmus“ ako protiváha k prívržencom autonómie Slovenska,

ktorí boli prevažne zastúpení v politickej strane HSLS. Proti chodnosť politických názorov viedla vo viacerých župách k zablokovaniu riadneho chodu zastupiteľstiev, čím došlo k spochybneniu celého župného modelu.

Nefunkčnosť správneho systému sa odrazila v prijatí zákona č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy, ktorý zaviedol **krajinský model** podľa českého vzoru. ČSR bolo rozdelené na štyri celky obsahujúce Čechy, spojenú Moravu a Sliezsko, Slovensko a Podkarpatskú Rus. V rámci nového usporiadania sa tak negovala akákoľvek regionálna štruktúra, keďže Slovensko ako celok sa stalo jednou krajinou. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že prvýkrát v histórii bolo územie Slovenska v súčasných hraniciach legislatívne definované ako správny celok. Primárnym problémom však bol status Slovenska ako regionálneho celku, čo bolo v rozpore s presadzovanou politikou najsilnejšieho politického subjektu HSLS. Kritický pohľad bol aj na zachovanie právomoci vlády delegovať jednu tretinu zastupiteľov na základe odbornosti. Krajinský prezident ako viditeľná hlava krajinského celku bol navrhovaný ministrom vnútra ústrednej vlády a menovaný prezidentom ČSR. Práve tieto skutočnosti sa podpísali na posilnení **autonomistických**

snáh veľkej časti slovenskej reprezentácie.

Geopolitické okolnosti v rámci zložitosti vývoja v 30. rokoch sa odrazili v oslabení moci centrálnej vlády. Rozpínava politika nacistického Nemecka v spojitosti s ústupom Francúzska a Spojeného kráľovstva ako garantov územnej celistvosti ČSR viedli k prijatiu **Mníchovskej dohody a Viedenskej arbitráže**. Na základe nich bola štátna moc narušená stratou rozsiahlych území Sudetov a južného Slovenska. Centrálna vláda bola nútená akceptovať požiadavkou **autonómie Slovenska** v októbri 1938. V rámci autonómneho celku prišlo k demonštrácii demokratického systému. HSLS sa stala dominantným aktérom v rámci rozdelenia politickej moci, pričom demokratické voľby na jednotlivých úrovniach boli negované. Rozklad ČSR bol završený 14. marca 1939 vyhlásením **samostatnej Slovenskej republiky**. Ak sa zameriame na regionálne usporiadanie, zákonom č. 190/1939 Zb. o verejnej správe vnútornej prišlo k opätovnej in-



šťalácii **župného modelu** so 6 správnyimi celkami – Bratislavská, Trenčianska, Nitrianska, Pohronská, Tatranská a Šarišsko-Zemplínska župa.

Príloha 4: Župný model Slovenského štátu v rokoch 1940-1945



Pri porovnaní župného modelu Slovenského štátu a prvej ČSR je zrejmé, že hranice a označenia celkov nie sú v plnej miere totožné. Zároveň je potrebné zdôrazniť rozdielnosť samotného vymedzenia Slovenska, keďže Viedenskou arbitrážou boli južné územia pôvodných žúp pričlenené k Maďarsku. Celkový správny mechanizmus bol založený na dominancii štátnej moci bez akéhokoľvek volebného procesu. Župani boli delegovaní vládou zloženou z predstaviteľov HSLS, pričom zastupiteľstvo bolo úplne zrušené. Regionálne celky sa tak stali len vykonávateľom vôle štátnej moci.

Pri hodnotení historického vývoja konštatujeme, že poslednýkrát bol oficiálne aplikovaný **termín „župa“** v rámci legislatívneho rámca.

Povojnový vývoj je spojený s obnovením ČSR, pričom dôležitú rolu už zohrávali **predstavitelia komunistickej síl**. V rozmedzí rokov 1945-1948 môžeme ešte identifikovať prvky pluralitného politického systému so slobodnými voľbami. Zatiaľ čo reprezentanti demokratických politických strán presadzovali návrat k samosprávnemu systému prvej republiky so zachovaním krajín, komunisti sa zasadzovali za existenciu **národných výborov** ako orgánov spojenej štátnej správy a samosprávy vzniknutých počas **Slovenského národného povstania (SNP)**. Udalosti februára roku 1948 však rozhodli o uzurpovaní moci KSČ, pričom ostatné politické prúdy boli negované a postavené mimo zákon. Žiadne slobodné voľby sa od roku 1948 v ČSR už nekonali až do politických a spoločenských zmien v roku 1989. KSČ tak definitívne presadila model národných výborov ako základných správnych jednotiek organizovaných na viacerých úrovniach aplikujúc hierarchický princíp rozhodovania. Pri pohľade na regionálnu úroveň boli zákonom č. 280/1948 Zb. zriadené **kraje**. V terminologickom vyjadrení sa toto ozna-

čenie regionálneho celku použilo v legislatívnom rámci na území Slovenska prvýkrát vychádzajúc z českých historických reáli. Termín kraj tak kategorizujeme ako nadžupný útvar, pričom paralelu môžeme nájsť v existencii dištriktov v období vlády Jozefa II a následne počas porevolučného vývoja v Uhorsku v polovici 19. storočia. Legislatívne bolo na území Slovenska zriadených 6 krajov – Bratislavský, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Prešovský a Košický.

Príloha 5: Krajský model v rokoch 1949–1960



Krajský model špecificky vymedzoval hranice regionálnych celkov, pričom v prípade stanovenia centier identifikujeme dlhodobý historický kontext len pri Bratislave a Nitre. Naopak Banská Bystrica a Žilina získali tento štatút vôbec prvýkrát v histórii. Vytvoril sa centralizovaný poštátneý systém regionálnej správy s dominanciou KSČ. V praktickej rovine tak krajské národné výbory boli podriadené centrálnej vláde, ktorá mala právo meniť, resp. zrušiť prijaté **uznesenia**. Zároveň mohli kedykoľvek rozpustiť celý národný výbor. Na jeho čele stál nepriamo volený predseda ako viditeľná hlava orgánu. Rozhodujúce postavenie však malo priamo volené **plénum** s právomocou prijímať uznesenia. Ako sme však už zdôraznili, volebný proces nebol založený na demokratických prvkoch. Voliči tak len potvrdzovali kandidátku Národného frontu bez možnosti priameho zasahovania. Kandidátka pozostávala z nominantov KSČ s absenciou demokratických síl.

V roku 1960 však prišlo k ďalším zmenám na regionálnej úrovni v súvislosti s prijatím novej ústavy, ktorá priamo deklarovala dominantné postavenie komunistickej strany v spoločnosti a víťazstvo socialistických myšlienok. Zákon č. 36/1960 Zb. o územnom členení štátu modifikoval dovte-

dajší systém redukciou na tri krajské celky na Slovensku. Táto zmena vychádzala zo snahy optimalizovať centralistický model riadenia. Legislatívnou úpravou tak bolo územie Slovenska rozdelené na Západoslovenský, Stredoslovenský a Východoslovenský kraj.

Príloha 6: Krajský model v rokoch 1960-1968



Aplikovaný model prešiel modifikáciou v roku 1968 v spojitosti s obrodným procesom v štáte. Do čela KSČ bol zvolený A. Dubček s cieľom presadenia štrukturálnych reforiem socialistického systému. Primárne sa zameriavali na odstránenie cenzúry, slobody vyjadrovania, či uvoľnenia podmienok cestovania do krajín s demokratickým zriadením. Uvoľnenie pomerov v štáte označované ako „**Pražská jar**“ priamo súvisela aj s riešením štátoprávnych otá-

zok. Slovenskí komunisti otvorene presadzovali premenu unitárneho štátu na **federálny model** v zmysle naplnenia princípu rovného s rovným. Dovtedajšie usporiadanie bolo vystavané na asymetrii správnych orgánov s dominantným postavením ústrednej moci. Slovenská národná rada (SNR) tak bola kompetenčne podriadená rozhodnutiam celoštátnej vlády v Prahe. Proces federalizácie tak chápeme ako prirodzený prvok demokratizácie spoločnosti. Napriek intervencii krajín Varšavskej zmluvy a zamedzení obrodného procesu bola federalizácia finalizovaná prijatím ústavného zákona č. 143/1968 Zb., na základe ktorého sa vytvoril federálny model štátu zložený z Českej socialistickej republiky a Slovenskej socialistickej republiky. Problematickým prvkom je však politický a spoločenský kontext negujúci reálne rozdelenie štátnej moci. V praktickej rovine o všetkom rozhodovala komunistická strana, ktorá po invázii vojsk Varšavskej zmluvy presadzovala líniu návratu k **sovietskemu dogmatickému modelu vlády**. Federatívny model tak zostal len v oficiálnej legislatívnej rovine v kontraste s výkonom reálnej politiky. Keďže Slovensko vystupovalo ako jeden z dvoch federálnych celkov, Bratislava bola povýšená na hlavné mesto Slovenskej socialistickej republiky. Podľa vzoru

Praha sa stala rovnako aj centrom kraja, čím prišlo k miernej korekcii **krajského modelu na 3+1**. Tento systém pretrval až do konca vlády komunistickej strany na prelome 80. a 90. rokov, pričom primárne bol prostriedkom centralizácie moci bez akejkoľvek možnosti výkonu samosprávy. Ústava síce garantovala volebný proces do národných výborov na úrovni krajskej, okresnej a miestnej, ale v praktickej rovine voliči len potvrdzovali navrhnutú kandidátku národného frontu bez možnosti akýchkoľvek zmien. Centralizovaný systém bol nástrojom udržania moci komunistickej strany.





Kontrolné otázky

1. Akým spôsobom klasifikujeme regióny v teoretickej rovine?
2. Aká je charakteristika administratívnych regiónov?
3. Aké terminologické označenia sa spájajú s regionálnymi celkami na území Slovenska v rámci historického vývoja?
4. Aká charakteristiky sa spájajú so župným modelom medzivojnového ČSR?
5. Ktoré princípy boli smerodajné pre socialistický model verejnej správy aplikovaný na území Slovenska v rokoch 1948-1989?



ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΜΟΔΕΛΟΣ ΡΕΓΙΟΝΑΛΗΣ ΣΑΜΟΣΠΡΑΨΗΣ



VEREJNÁ SPRÁVA

Vytváranie plnohodnotného modelu regionálnej samosprávy môžeme vložiť do širšieho kontextu politických a spoločenských zmien na prelome 80. a 90. rokov, ktoré predstavovali základný predpoklad demokratizácie celého systému verejnej správy. Práve udalosti roku 1989 zadefinovali nové nastavenie spoločenských mechanizmov aplikujúc názorovú a politickú pluralitu. **Slobodné parlamentné voľby** v roku 1990 predstavovali základný pilier definitívneho presadenia demokratického smerovania štátu. Víťazstvo Verejnosti proti násiliu (VPN) ako hlavného aktéra opozičných síl v boji proti komunistickej moci to jednoznačne deklarovalo. Vzniknutá nová vládna koalícia zložená z VPN, Kresťansko-demokratického hnutia (KDH), a Demokratickej strany (DS) sa v rámci vládneho programu zasadzovala za presadenie demokratizačných prvkov, čo sa výrazným spôsobom týkalo aj verejnej správy. Zohľadňujúc negatívne skúsenosti s centrali-

zovaným systémom integrovaného modelu verejnej správy sa priklonili k aplikovaniu **duálneho, resp. oddeleného modelu**. Základným princípom bolo prísne oddelenie orgánov štátnej správy od orgánov samosprávy. V tomto kontexte bol prijatý zákon č. 472/1990 Zb., ktorým sa rušili národné výbory. Zároveň bola zrušená celá krajská sústava, keďže regionálne usporiadanie malo byť vystavané na úplne nových demokratických základoch. Samotný model už bol predmetom politickej diskusie.

V prvom kroku sa reforma verejnej správy primárne zameriavala na vytvorenie plnohodnotnej samosprávy na úrovni **obcí**, aby sa vrátila rozhodovacia právomoc do rúk obecných orgánov, k čomu prišlo na základe zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Regionálna samospráva však nebola nijakým spôsobom pretavená do legislatívnej podoby, keďže do popredia sa dostali štátoprávne otázky. Pluralita politických strán sa odrazila v rôznorodosti prístupov k ďalšej existencii Česko-Slovenska. Českí a slovenskí predstavitelia sa nevedeli dohodnúť na **modeli spoločného štátu**, čo ešte viac prehĺbili výsledky v poradí druhých demokratických parlamentných volieb v roku 1992. Dominantnú úlohu už zohrávali predsedovia republikových vlád.

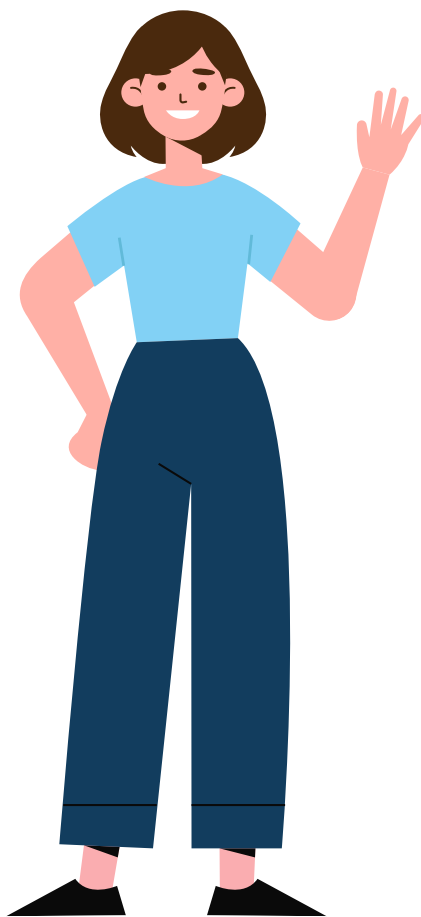
V prípade slovenskej vlády to bol V. Mečiar a na českej strane V. Klaus. Odlišnosť pohľadov na transformačný proces, ekonomickú reformu a prerozdelenie kompetencií medzi federálnou a republikovou úrovňou nakoniec viedlo k rozdeleniu spoločného štátu na základe rozhodnutia Federálneho zhromaždenia, ktoré hlasovalo o svojom zániku. Občania tak nemali právo sa vyjadriť k tomuto historickému medzníku v rámci **referenda**, čo aj s odstupom času vedie k spochybňovaniu legitimity tohto kroku.

V rámci samostatnej Slovenskej republiky vzniknutej v roku 1993 vláda zriadila komisiu pre reformu verejnej správy, ktorej úlohou bolo pripraviť **model nového územnosprávneho členenia**. Vládny návrh sa zasadzoval za vznik oblastí v počte 7 až 11, pričom centrá mali byť definované na základe politickej diskusie zohľadňujúc veľkostnú štruktúru. Župný model bol zo strany vládnej moci považovaný za historicky prekonaný. Odborná diskusia sa mala rovnako viesť aj o terminologickom vymedzení regionálnych celkov. Politická nestabilita vlády v zmysle štiepenia koalíčných politických strán sa však opäť ukázali ako kľúčové prvky prijatia akejkoľvek reformy. Nakoniec došlo v marci 1994 k odvolaniu premiéra V. Mečiara a pádu celej vlády. Novovytvorená

široká vládna koalícia z pôvodne opozičných strán rovnako nemala dostatočný časový priestor na realizovanie hĺbkovej reformy, keďže všeobecným konsenzom boli schválené predčasné parlamentné voľby na prelome septembra a októbra. Jednoznačné víťazstvo Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) a vytvorenie vládnej koalície so Združením robotníkov Slovenska (ZRS) a Slovenskou národnou stranou (SNS) znamenalo opätovné presadenie V. Mečiara do kresla premiéra. V oblasti verejnej správy vláda vymedzila primárny cieľ vytvorenie **krajskej sústavy** územnosprávneho členenia, pričom regionálna samospráva mal vzniknúť až v ďalšom kroku. Ako poradný orgán vlády bola vytvorená Rada pre verejnú správu na čele s A. Matejkom, ktorý mal za úlohu návrh reformy pretransformovať do finálnej podoby. Prvým základným východiskom bolo terminologické ukotvenie pojmu „**kraj**“, čím sa malo priamo nadviazať na krajský model aplikovaný do roku 1990. Druhým bodom bolo prijatie koncepcie **vertikálneho rozdelenia Slovenska**. Zatiaľ čo stanovenie Košíc, Prešova, Banskej Bystrice a Žiliny ako centier krajov bol pomerne rýchly proces, západná časť Slovenska podliehala dlhším diskusiám. Dôležitú úlohu zohrali hlavne politické aspekty, čo deklarujú samot-

ní aktéri. V konečnom dôsledku bola na úroveň krajského mesta povýšená Bratislava, Nitra, Trnava a Trenčín. V prípade posledných dvoch menovaných centier nenájdeme v historickom vývoji ich postavenie ako centra regionálneho celku. Kritické hlasy zaznievali hlavne z radov **Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS)**, keďže nebol zohľadnený aspekt prirodzených a historických regiónov. Práve Trnavský kraj bol pre oponentov príkladom negovania koncepcnosti prijatého modelu, keďže spájala v sebe mesto Trnava, Piešťany a Hlohovec s časťou Záhoria a Žitným ostrovom s prevažne maďarským obyvateľstvom. Predstavitelia lokálnej úrovne kritizovali absenciu akéhokoľvek samosprávneho mechanizmu, keďže primárne išlo len o dekoncentráciu štátnej správy. V praktickej rovine zákonom č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky a zákonom č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy vzniklo 8 krajských úradov vo vymedzených krajských mestách.

Príloha 7: Krajský model na Slovensku po roku 1996



V týchto súvislostiach je potrebné poukázať aj na zmenu okresnej organizácie, keďže prišlo k rozšíreniu počtu okresov na 79 z pôvodného počtu 38. Reálne tak boli inštalované úplne nové hranice okresov vykazujúc rozdielnu veľkostnú štruktúru. Územnosprávne členenie tak malo dvojstupňový charakter s okresnými úradmi ako prvostupňovými a krajskými úradmi ako druhostupňovými. Zároveň prišlo k prerozdeleniu štátnych zamestnancov v rámci nového správneho nastavenia.

Plnohodnotná regionálna samospráva

tak bola výsledkom až obdobia rokov 1998-2002. Kľúčovým faktorom v tomto smere sa stali výsledky **parlamentných volieb 1998**, ktoré znamenali koniec éry V. Mečiara ako predsedu vlády. Hoci jeho strana HZDS opätovne vzišla z volebného procesu ako víťaz, novú širokú vládnu koalíciu vytvoril M. Dzurinda ako predseda Strany demokratickej koalície (SDK). V rámci programového vyhlásenie vlády sa jednoznačne kládol dôraz na začlenenie Slovenska do Európskej únie a NATO, pričom v domácej politike zdôrazňovala reforma verejnej správy so zameraním na vytvorenie **vyšších územných celkov**. Tomuto bodu sa priamo venovala Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorá mala byť realizovaná v troch rovinách:

- politická decentralizácia
- kompetenčná decentralizácia
- fiškálna decentralizácia

Vláda sa zaslala za previazanie týchto troch prvkov ako základného predpokladu úspešnej reformy. Z časového hľadiska však nebolo v plnej miere možné aplikovať tieto body v rámci jedného volebného obdobia, pričom celý proces bol realizovaný v rozmedzí rokov 2001 až 2005. Nevy-

hnutnou podmienkou pre systémové zmeny bola politická decentralizácia v zmysle zadefinovania modelu a počtu regionálnych celkov. Za týmto účelom bol zriadený **úrad splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy** na čele s V. Nižňanským. Primárnym cieľom bolo odstránenie defektov regionálneho usporiadania, zabezpečiť väčšiu homogenitu regiónov, zohľadnenie ich historického charakteru, socioekonomickú vyváženosť, dostupnosť okrajových sídiel do centra a rozvíjanie cezhraničnú spoluprácu. Na základe toho prvotný návrh počítal so 16 vyššími územnými celkami so zakomponovaním tradičných regiónov ako Spiš, Šariš, Liptov, či Orava. Názorová diferenciácia širokej vládnej koalície sa však odrazila v modifikovaní tohto modelu na 12 celkov, pričom sa vychádzalo z pôvodného pôdorysu spojením navrhovaných regiónov do väčších celkov. Tento krok tak bol kompromisným riešením voči vládnej Strane demokratickej ľavice (SDL) a Strane občianskeho porozumenia (SOP). Na základe toho vláda prijala prednesený návrh. Problematickým sa stalo rokovanie v Národnej rade Slovenskej Republiky (NR SR), ktoré prinieslo zásadné zmeny. Na základe pozmeňujúceho návrhu opozičného poslanca HZDS prišlo k **zmene počtu vyšších územných celkov**

z 12 na 8. Regionálna samospráva tak mala byť vystavaná na pôvodnom modeli územnosprávneho členenia, ktorý bol kritizovaný zo strany predstaviteľov miestnych samospráv. Predovšetkým o tom rozhodla časť poslancov SDL a SOP odkláňajúc sa od oficiálneho vládneho návrhu. Politické aspekty sa opäť stali smerodajné pre finálnu podobu reformy, ktorá bola schválená zákonom č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov. Presadenie opozičného návrhu sa odrazilo v politických nezhodách vo vládnej koalícii. Strana maďarskej koalície (SMK) sa vyhrážalo odchodom z vlády, keďže aplikovaný model vo výraznej miere negoval postavenie maďarskej menšiny vo vytvorených regionálnych celkoch. Zotrvanie v koalícii bolo podmienené prijatím legislatívy kompetenčného rámca vyšších územných celkov presne v tom znení, ktoré vychádzalo od splnomocnenca vlády. Nakoniec k tomu prišlo prijatím zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

Kompetenčný rámec definuje pôsobnosť samosprávnych celkov v rámci konkrétnych oblastí. V praktickej rovine nám vymedzuje, aké funkcie plnia vyššie územné celky a načo ich vlastne máme. Prechod kompetencií bol realizova-

ný v období od 1. apríla 2002 do 1. januára 2004. Najvýznamnejšie právomoci môžeme identifikovať v týchto oblastiach:

- **Doprava** – regionálne komunikácie II. a III. triedy, prímestská autobusová doprava
- **Školstvo** – stredné školy, gymnáziá
- **Zdravotníctvo** – nemocnice, ambulancie, lekárne
- **Sociálne služby** – domovy sociálnych služieb (DSS)
- **Kultúra** – divadlá, galérie, múzeá, knižnice
- **Cestovný ruch** – cyklotrasy
- **Cezhraničná spolupráca**

V oblasti **dopravy** je to správa ciest II. a III. triedy spolu s udeľovaním licencií na pravidelnú prímestskú autobusovú dopravu. V praxi to znamená aj regulovanie výšky cien a odstupňovanie jednotlivých zliav. Zároveň má občan právo podávať sťažnosti ohľadom výtlkov alebo neodrhnutých ciest na príslušné správne úrady zriadené samosprávnym krajom. V **školstve** sa kompetencie viažu na stredné školy rôzneho charakteru ako odborné školy, gymnáziá, športové školy, obchodné akadémie, priemyselné, resp. jazykové školy. Špecifické postavenie majú školy v prírode. Vyšší územný celok vystupuje ako zriaďovateľ, pričom priamo

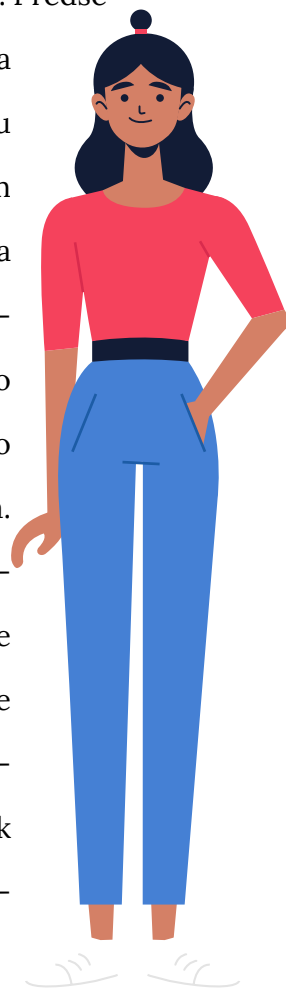
vyberá riaditeľov škôl. V oblasti **zdravotníctva** je rovnako zriaďovateľom nemocníc, ambulancií a lekární na území samosprávneho kraja. V právomoci má napríklad stanovenie ordinačných hodín, či nariadením môže pozastaviť činnosť zdravotníckych zariadení. Zaujímavosťou je rozhodovanie o sťažnostiach na ambulancie z hľadiska prijímania neoprávnených poplatkov. Poskytovanie **sociálnych služieb** sa realizuje prostredníctvom domovov sociálnych služieb (DSS), pričom vyšší územný celok rozhoduje o výške cien, či kontrole vykonávaných služieb. Rovnako je možné prostredníctvom samosprávneho kraja žiadať aj o dotáciu pre obyvateľa daného samosprávneho celku. Z **kultúrnej oblasti** ide predovšetkým o správu divadiel, galérií, múzeí, či knižníc. Za dôležitý prvok rozvoja samosprávnych krajov považujeme **cezhraničnú spoluprácu**, ktorá sa výrazným spôsobom rozvíja predovšetkým v oblasti cestovného ruchu. Osobitým hľadiskom je čerpanie financií z eurofondov, čo je jeden z dôležitých atribútov vyrovnávania disparít v rámci regiónov Európskej únie.

Vyšší územný celok je legislatívne vymedzený ako **právnická osoba** s právom hospodáriť s vlastným majetkom a vlastnými príjmami. Primárnou úlohou je zabezpečiť prá-

va a záujmy svojich obyvateľov v rámci konkrétneho územia. Obyvateľom samosprávneho kraja je každá fyzická osoba s trvalým pobytom v obci teritoriálne prislúchajúcej danému samosprávne kraju. Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov definuje **predsedu a zastupiteľstvo samosprávneho kraja** ako základné orgány, prostredníctvom ktorých sa vykonáva samosprávny mechanizmus. V oboch prípadoch sa aplikuje priama voľba. Poslanci zastupiteľstva sú volení väčšinovým volebným systémom vo viacmandátových volebných obvodoch, pričom ich primárnou právomocou je uznávanie sa na **nariadeniach**. Funkčné obdobie je **4 roky**, hoci v rámci volebného obdobia 2017-2022 bolo mimoriadne predĺžené na **5 rokov** s cieľom spojenia regionálnych a komunálnych volieb. Predpokladom fungovania samosprávneho kraja je prijímanie **rozpočtu** zastupiteľstvom. Rozhoduje o použití finančných prostriedkov a nakladaní s majetkom samosprávnych krajov. Okrem toho má kompetenciu prijímať pôžičky, či schvaľovanie regionálnych rozvojových programov. Voľbou rozhoduje o podpredsedovi vyššieho územného celku a hlavnom kontrolóvi. Rozhodovací proces sa realizuje prostredníctvom prijímania **všeobecne záväzných nariadení**, ktoré vy-

žaduje trojpäťtinovú väčšinu všetkých zvolených poslancov.

Predseda vyššieho územného celku je rovnako volený priamo obyvateľmi príslušného samosprávneho celku väčšinovým volebným systémom. Zatiaľ čo pôvodne zákon vyžadoval absolútnu väčšinu pre víťazného kandidáta, od roku 2017 bolo toto ustanovenie zmenené na relatívnu väčšinu. V praktickej rovine sa tak aplikuje jednokolová voľba. Predseda samosprávneho kraja je štatutárnym orgánom a zastupuje samosprávny celok voči vonkajšiemu prostrediu. Zvoláva a vedie zastupiteľstvo, pričom zákon mu ukladá povinnosť tak konať aspoň raz za dva mesiace. V rámci legislatívneho procesu podpisuje prijaté právne normy zastupiteľstva. V týchto súvislostiach disponuje kompetenciou sistačného práva znamenajúceho pozastavenie uznesenia. Môže ho využiť v prípade, ak sa domnieva o rozpore prijatej právnej normy so zákonom, resp. ak je zjavne nevýhodné pre samosprávny kraj. Realizuje sa pomerne jednoduchým spôsobom nepodpísaním uznesenia v lehote 10 dní. Poslanci ho však môžu prelomiť v časovom intervale 2 mesiacov hlasovaním s trojpäťtinovou väčšinou.



Nepriamo kreovaným orgánom je **rada samosprávneho kraja** odvodená od zastupiteľstva. Vo svojej podstate ide o iniciatívny, poradný a kontrolný orgán, ktorý pripravuje zasadnutia zastupiteľstva vrátane predkladania návrhov. Na jej čele stojí predseda samosprávneho kraja, pričom zároveň vystupuje ako jeho poradný orgán. Komisie sú vytvárané zastupiteľstvom na základe sektorových odvetví kompetenčného rámca samosprávneho kraja. Obligatórne sú mandátová a finančná komisia, pričom v ostatných prípadoch sú vytvárané podľa potrieb samosprávneho kraja. Na základe svojej povahy môžu mať len dočasný charakter. Administratívnu a organizačnú agendu zabezpečuje **úrad samosprávneho kraja** zriadený zastupiteľstvom, ktoré aj určuje štruktúru a počet pracovných miest. Na čele stojí riaditeľ zodpovedajúci za svoju činnosť predsedovi vyššieho územného celku.

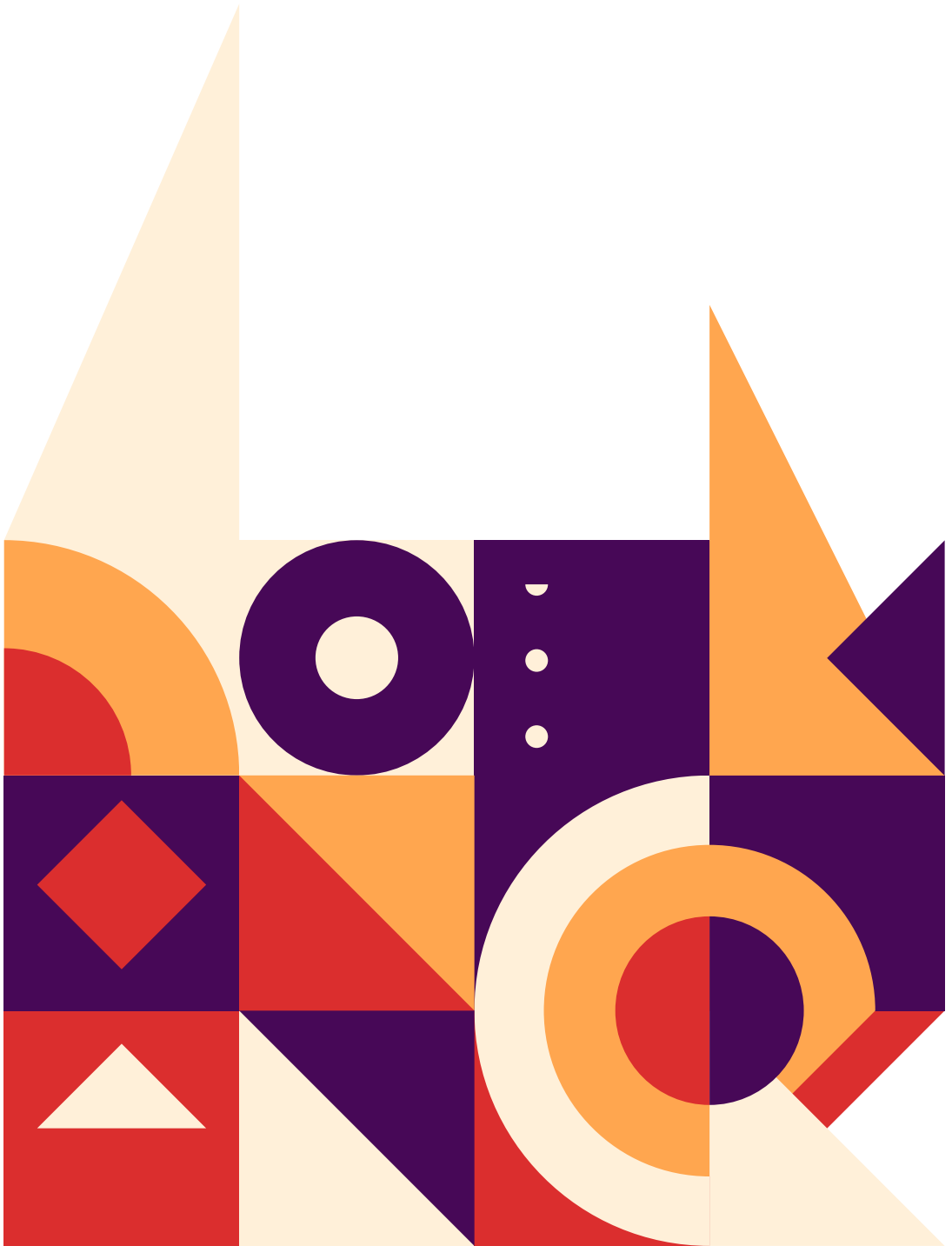
V prvej etape fungovania vyšších územných celkov po roku 2002 nebola systematicky doriešená otázka financovania, keďže **fiškálna decentralizácia** neprebehla v súčinnosti s politickou a kompetenčnou reformou. Viaže sa až na volebné obdobie 2002-2006. Smerodajné sa tak stali parlamentné voľby v roku 2002, kedy sa v princípe zopa-

kovala situácia z roku 1998. Hoci HZDS opäťovne vyhralo voľby, vládnu koalíciu zostavili štyri politické strany s predsedom vlády M. Dzurindom. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že išlo o vôbec prvú pravicovú vládu v histórii samostatnej Slovenskej republiky. V oblasti reformy verejnej správy však bola zachovaná kontinuita. Základným cieľom bolo zabezpečiť **decentralizáciu verejných financií** v zmysle posilnenia daňových príjmov nižších vládnych úrovní. Zároveň bolo potrebné stanoviť pevné kritériá, ktoré by vytvorili dlhodobý mechanizmus financovania bez výraznejších výkyvov. Dovtedajší systém bol v rozhodujúcej miere podriadený politickým predstaviteľom, keďže financovanie miestnej a regionálnej samosprávy bolo výsledkom každoročného rozpočtu. Až v rámci neho bolo stanovené, aký podiel z vybraných daní bude k dispozícii samosprávam. V praxi išlo o **daň z príjmu fyzických osôb**, daň z príjmu právnických osôb, či daň z motorových vozidiel. Prijatím novej legislatívy vo forme zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona č. 564/2004 Z.z. o určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a zákona č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnych poplatkoch za komunálne odpady a drobné sta-

vebné odpady sa zdefinoval nový systém. Vyššie územné celky boli na základe toho naviazané len na daň z príjmu fyzických osôb, keďže bola považovaná za najstabilnejšiu. Okrem toho sa očakával ekonomický rast štátu, čo sa malo prejavovať v zvýšených výnosoch. Pôvodný model prerozdelenia v roku 2005 bol 23,5% pre vyššie územné celky, 70,3 % pre obce a 6,2 % pre štát. Od roku 2016 už je táto podielová daň naviazaná výhradne na obce a vyššie územné celky v pomere 70 ku 30 percent.

Príloha 8: Percentuálne rozdelenie výnosu dane z príjmov fyzických osôb

| Rok | Podiel pre obce | Podiel pre VÚC | Podiel pre štát |
|------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| 2005 | 70,3 % | 23,5 % | 6,2 % |
| 2012 | 65,4 % | 21,9 % | 12,7 % |
| 2014 | 67 % | 21,9 % | 11,1 % |
| 2015 | 68,5 % | 29,2 % | 2,3 % |
| 2016 - súčasnosť | 70 % | 30 % | - |





Kontrolné otázky

1. Aký model územnosprávneho členenia bol aplikovaný na základe reformy verejnej správy v roku 1996 ?
2. Kedy bola vytvorená samospráva vyšších územných celkov ?
3. Ktoré kompetencie prislúchajú vyšším územným celkom ?
4. Čo znamená pojem fiškálna decentralizácia ?
5. Akým spôsobom je percentuálne prerozdelená daň z príjmu fyzických osôb pre obce a vyššie územné celky ?



HISTORICKÝ VÝVOJ MIESTNYCH ÚZEMNÝCH JEDNOTIEK NA SLOVENSKU



VEREJNÁ SPRÁVA

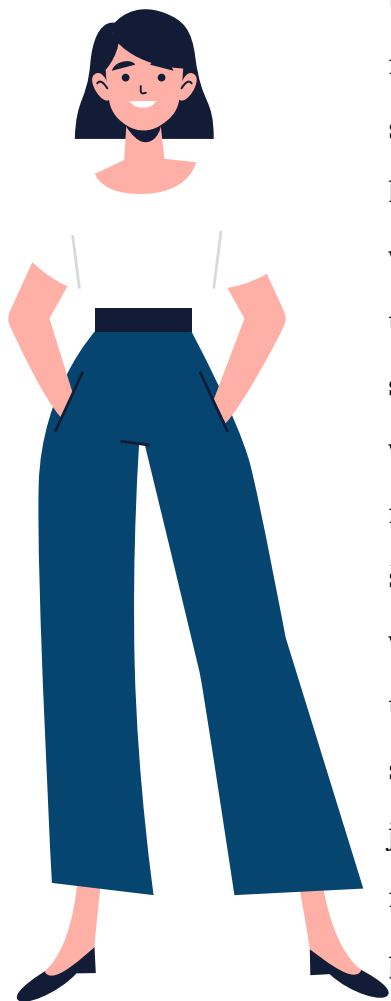
Obce a mestá predstavujú základné jednotky

usporiadania miestnej samosprávy na Slovensku. V rámci demokratických systémov založených na uplatnení samosprávnych mechanizmov ich objektívne označujeme ako **garanta demokracie**. Zároveň pôsobia ako stabilizačný prvok v celkovej štruktúre výstavby verejnej správy. Sú to práve obce a mestá, v rámci ktorých sa realizuje **tvorba verejných politík** na najnižšej úrovni v zmysle viacúrovňového vládnutia. Aplikovaním princípu **subsidiarity** postaveného na prenose rozhodovania čo najbližšie k občanovi sa zabezpečuje participatívny charakter vládnutia. Vytvárajú sa nástroje čo najširšieho zapojenia obyvateľov príslušnej územnej a správnej jednotky. Súčasný model miestnej samosprávy je však výsledkom dlhodobého historického vývoja, ktoré bolo spojené s viacerými nedemokratickými a autoritárskymi režimami. Napriek tejto

skutočnosti má samosprávne riadenie na území Slovenska pomerne hlboké korene.

Prvé formy samosprávnych mechanizmov na miestnej úrovni identifikujeme v rámci **slobodných kráľovských miest**, ktoré vznikali v Uhorsku od prvej polovice 13. storočia. Panovníci na základe udelených výsad vybraným mes-

tám deklarovali osobitný status postavenia mešťanov opierajúc sa o činnosť mestských správnych orgánov. V praktickej rovine tak konkrétna listina garantovala práva a povinnosti jednotlivých obyvateľov danej územnej jednotky. Príčiny vydávania **mestských výsad** spočívali v posilňovaní postavenia šľachty na úkor panovníka, ktorý bol nútený k ústupkom v snahe zachovania štruktúry moci. Zároveň to bol prvok rozvoja v reakcii na vojenské vpády Tatárov na územie Uhorska, ktoré sa negatívnym spôsobom odrazilo vo fungovaní miestnych jednotiek. Dôležitým bodom bola aj rozširujúca enkláva nemeckých obchodníkov prichádzajúcich do miest v Uhorsku poža-



dujúc výsady, na ktoré boli zvyknutý z domácich oblastí. Kombináciou týchto aspektov bol nakoniec v roku 1238 udelený titul slobodného kráľovského mesta **Trnave** zo strany Bela IV. Je to vôbec prvé mesto na území Slovenska s týmito privilégiami zohľadňujúc strategické postavenie Trnavy ako križovatky obchodných ciest a zastúpenie nemeckých obchodníkov z oblasti Magdenburgu.

Okrem toho si ju podľa historikov kráľ vytypoval z hľadiska dôležitosti obrannej pevnosti voči vtedajšiemu českému kráľovstvu. Pridelenie výsad malo význam najmä pre pôvodných mešťanov, ktorých postavenie nadobudlo diametrálne odlišný charakter. Analýzou privilégii z hľadiska ich právnej povahy môžeme identifikovať rukopis magdenburského a severeonemeckého práva, čím sa len potvrdzuje dôležitý činiteľ tlaku zo strany nemeckého obyvateľstva za vydanie tejto listiny. Po obsahovej stránke zahŕňala listina pomerne **široký rámec kompetencii**, pričom zároveň išlo o kodifikáciu dovtedajších zvyklostí a mechanizmov. Základné ustanovenie spočívalo vo vyčlenení územnej jednotky Trnavy z komitátneho dištriktu bratislavskej župy a jej priamej podriadenosti kráľovi. Vytvoril sa tak nový vzťah občanov voči vyššej inštancie definujúc práva a povinnosti.

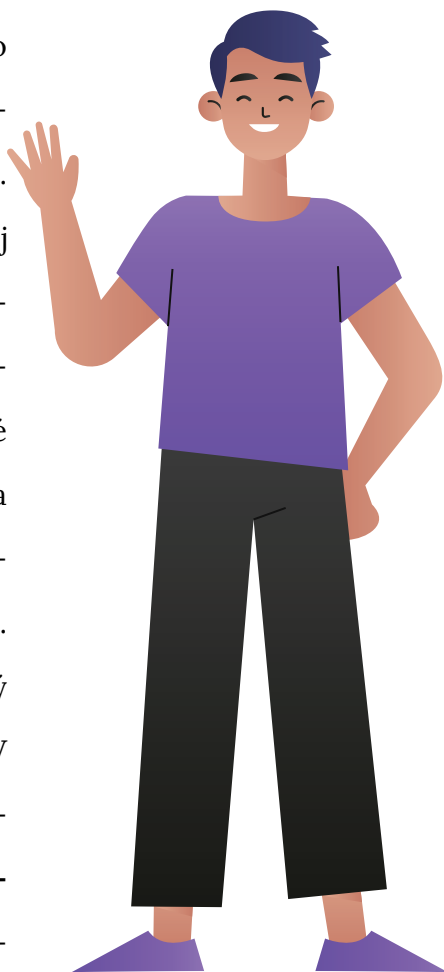
Okruh nárokov na mešťanov sa sústredil hlavne na vojenskú oblasť, aj to v obmedzenej miere. Obyvatelia museli vykonávať vojenskú službu len v súvislosti s kráľovským vojskom za priamej prítomnosti kráľa.

Privilégium zbavovalo mešťanov povinnosti hostiť bez nároku na mzdu hodnostárov spadajúcich pod bratislavský komitát, pričom takýto prístup bolo povinné zachovať len voči kráľovi. V otázke vyberania daní mali Trnavčania rovnaké postavenie ako obyvatelia Stoličného Belehradu, čo bolo na území Slovenska v tomto období unikátne. Občania boli úplne zbavení povinnosti platenie mýtnych poplatkov, čo otvorilo obchodníkom možnosti jednoduchšieho obchodovania a ľahšieho nadobudnutia zisku doma aj v zahraničí. Naproti tomu sa zaviazali odvádzať ostrihomskej kapitule desiatok vo forme naturálií. Výsady taktiež podporovali migráciu a prílev nových mešťanov do Trnavy odstránením akýchkoľvek právnych prekážok. Cieľom bolo prilákať zahraničných obchodníkov prevažne z nemecky hovoriacich krajín a zároveň domácich obyvateľov z vidieka. Dôležitú úlohu v tomto smere zohrala aj výsada disponovať vlastným majetkom s možnosťami jeho odkazovania a predaja každému, kto rešpektoval povinnosti udelené Trnavčanom.

Postavenie mešťanov tak nadobudlo nového kvalitatívneho charakteru vychádzajúc z právneho vymedzenia tejto listiny.

Ak sa zameriame na **správny systém mesta**, v hierarchickom usporiadaní moci stál na najvyššom stupni oficiálne kráľ, pričom v praxi výraznejšie nezasahoval do riadenia mesta. Správna právomoc sa dostala do rúk mestských volených orgánov, čím môžeme hovoriť o istej forme samosprávy. Najvyššiu pozíciu v meste zastávala osoba **richtára**.

Spôsob voľby bol postavený na priamej účasti mešťanov, hoci sa v nej od začiatku uplatňoval tzv. majetkový cenzus. Funkčné obdobie bolo stanovené na jeden rok, pričom zvolená osoba musela byť vždy odobrená vyššou inštanciou reprezentovanou kráľom. Medzi voľbami mal taktiež ako jediný právomoc zbaviť richtára funkcie. V sústave mestských orgánov mala významné postavenie aj 12-členná **mestská rada** spočiatku priamo volená ob-



čanmi. Z priamej voľby mestských orgánov nebola politická prax a postupne sa kreovanie orgánov stalo výhradnou záležitosťou výberu z radov patriciátu. V súvislosti s voľbami je potrebné spomenúť aj špecifické postavenie **mestského farára**, ktorý bol rovnako vyberaný Trnavčanmi. Ostrihomská arcidiecéza mala právo následného potvrdenia rozhodnutia mešťanov.

Pri pohľade na **kompetenčný rámec** orgánov mesta sa rozhodujúce právomoci viažu predovšetkým na súdnictvo. 12-členná rada na čele s richtárom dostala za úlohu riešiť vzniknuté spory právnou cestou, keďže dovtedajšie tradičné súboje boli zakázané. Súdila všetky civilné a trestné spory mešťanov, ale aj záležitosti vychádzajúce zo vzťahu Trnavčanov a cudzincov. Privilégium obsahovalo aj tzv. právo meča, ktoré znamenalo vymeranie trestu popravou mečom alebo iným spôsobom páchatel'ov trestných činov spáchaných na území mesta. Priebeh súdneho konania malo špecificky nastavené pravidlá, pri ktorých mohli pred richtára a prísediacich predstúpiť s obhajobou len Trnavčania alebo hostia s rovnakými výsadami. Pri vynášaní rozsudkov boli spočiatku prítomní všetci občania s možnosťou vyjadrenia názoru s dosiahnutým záverom, ktorý však mestská

rada nemusela brať do úvahy. Proti samotnému rozsudku sa mohli dotknuté osoby odvolať na kráľovský súd. Pri preukázaní zaujatosti predsedajúceho a odklonu od stanovených zásad mohol panovník pristúpiť k odvolaniu richtára z funkcie. Uvádzanie rozhodnutí do praxe, ale aj celkové fungovanie mestských orgánov si vyžadovalo zriadenie administratívneho aparátu. Najdôležitejšie postavenie v ňom mala **mestská kancelária**, ktorá spisovala jednotlivé závery. Rozširujúca sa povaha administratívnych úkonov viedla k vytvoreniu funkcie mestského notára a pisára. Vytvoril sa tak pomerne rozvetvený mestský aparát s cieľom riadenia mesta. V týchto súvislostiach je potrebné dodať, že proces vydávania privilégii pokračoval aj smerom k ďalším mestám ako Zvolen, Banská Štiavnica či Nitra. V prípade Bratislavy to bolo až na konci 13. storočia v roku 1291. Celý systém kráľovských miest pretrval až do druhej polovice 19. storočia, pričom od 15. storočia mali zastúpenie na Uhorskom sneme. Problematickým bodom však bola váha jedného hlasu ako celku pre všetkých zástupcov miest.

Zánik štruktúry kráľovských miest sa spája s **reformou verejnej správy** prijatej v období po rakúsko-uhorskom vyrovnaní a vytvorení dualistického štátu. Územie Slovenska

tak de facto spadalo pod vládu v Budapešti, pričom ústredná celoštátna úroveň bola výrazne oslabená. Maďarskí politici sa zasadili za reformu verejnej správy, na základe ktorej boli miestne jednotky rozdelené do troch kategórií:

- **Mestá so zriadeným magistrátom** – ich postavenie bolo na úrovni okresu a podliehali volenému mestskému zastupiteľstvu. Polovica členov prislúchala tzv. virilistom, ktorí predstavovali najprivilegovanejšiu časť mešťanov s odvodom najvyšších daní. Úlohu výkonného orgánu plnila mestská rada. Aj keď riešenie zásadných záležitostí bolo v kompetencii župy, mestu prináležala správa svojho majetku, výber daní a staralo sa tiež o bezpečnosť.
- **Veľká obec** – bola začlenená do slúžnovského okresu a podliehala kontrole hlavnému slúžnemu. Vrchnými orgánmi tohto typu obce boli obecné zastupiteľstvo a obecné predstavenstvo. To bolo zložené z richtára, jeho zástupcu, pokladníka, notára, lekára a aspoň štyroch konšelov.
- **Malá obec** – na ich čele stál taktiež richtár a mali aj obecné zastupiteľstvo a predstavenstvo. Avšak malé obce boli združované do obvodov. Na jeden takýto obvod prináležalo 2 až 5 malých obcí. Na spoločnom zhromaždení si volili doživotne obvodného notára, ktorému prislúchala admi-

nistratívna agenda.

Vznik ČSR znamenal historický medzník z hľadiska budovania miestnej samosprávy. Presadenie demokratických hodnôt sa odrazilo na všetkých úrovniach vládnutia. Kľúčovým bodom bolo zavedenie **všeobecného volebného práva**, ktoré vôbec prvýkrát v histórii na území Slovenska bolo aplikované. Aktívne a pasívne volebné právo získali aj ženy, čo bolo pokrokové na pomery vtedajšej Európy. Legislatívny rámec ČSR definoval **obecné zastupiteľstvo** ako základný volený orgán obce, na čele ktorého stál richtár. V tomto prípade sa ale priama voľba neuplatnila a naďalej bol vyberaný zvolenými predstaviteľmi. Okrem toho kreovali **obecnú radu** a rôzne **komisie**, ktoré riešili jednotlivé oblasti života v obciach a mestách. Formálne premenovanie titulu **richtára na starostu** sa viaže na legislatívne zmeny v roku 1923. Ďalšie reformy boli prijaté až v 30. rokoch zákonom č 122/1933 Zb., ktorý stanovoval predĺženie volebného obdobia na 6 rokov a potvrdzovanie starostov štátnymi orgánmi. Štátna moc tak pristúpila k väčšej kontrole jednotlivých orgánov a posilneniu centralizačného prvku.

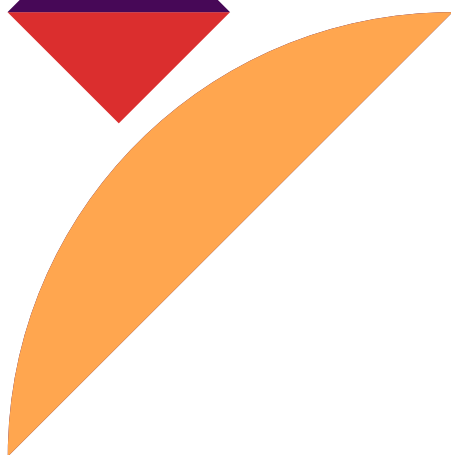
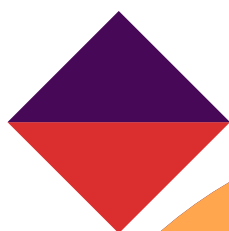
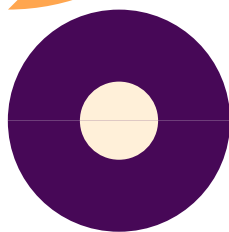
Vyhlasenie slovenskej autonómie a následne **vznik sa-**

mostatného štátu sa premietol v zmenách obecnej správy, v rámci ktorej bol ústrednou mocou zrušený orgán obecného zastupiteľstva, pričom rozhodujúcu moc získal do rúk menovaný **vládný komisár**. Samospráva ako taká bola úplne vytlačená zo spoločenského života vrátane miestnej úrovne, v rámci ktorej vláda získala rozhodujúcu moc prostredníctvom nominovaného predstaviteľa. V bežnej praxi tak komisár len vykonával rozhodnutia ústredných orgánov a predstavoval hlavného kontrolóra. Slovenské národné povstanie v roku 1944 prináša nové usporiadanie miestnej správy v podobe **národných výborov**, ktoré sa stali základnou stavebnou jednotkou na oslobodených územiach.

Koniec druhej svetovej vojny a obnovenie ČSR v demokratickej podobe bola len krátka dejinná etapa troch rokov, ktorá bola charakterizovaná súperením komunistických a demokratických síl. Výrazným spôsobom sa to premietlo aj pri determinovaní modelu správneho usporiadania. V prípade miestnej správy sa komunisti zasadzovali za presadenie národných výborov ako základného prvku celého systému, čo narazilo na odmietavé stanovisko demokratov presadzujúcich plnohodnotné obnovenie orgánov z medzivojnovnej ČSR. **Februárový prevrat v roku 1948** a uzurpo-

vane moci zo strany komunistov jednoznačne zadefinovali ďalší vývoj. Predstavitelia štátnej moci sa zasadili za prevzatie modelu Sovietskeho zväzu ako rozhodujúceho aktéra v zahraničnej politike. Oficiálne sa to odrazilo v obsahu novej Ústavy z 9. mája 1948 definujúcej legislatívny rámec vystavaný na socialistických princípoch s dominantným postavením komunistickej strany v štátnom aparáte. Ostatné politické sily, ktoré odmietli participovať na jednotnej kandidátke Národného frontu, boli zakázané. Voľby na všetkých úrovniach sa tak stali iba formálnou záležitosťou a v praxi len potvrdzovali dominantné postavenie jednej strany. Ústava povýšila národné výbory na základné jednotky vo výstavbe ľudovej správy aplikujúcej hierarchický princíp. Vytvorila sa trojstupňová správa na **krajskej, okresnej a miestnej úrovni**. Obce a mestá tak boli plne podriadené rozhodnutiam orgánov vyššej inštalácie, konkrétne okresným a krajským národným výborom. V praktickej rovine tak **miestny národný výbor** len vykonával vôľu nadriadených orgánov, ktoré zadefinovali obsah a finančný rámec realizovaných opatrení. Akákoľvek samosprávna činnosť tak bola negovaná. Tento hierarchický model národných výborov zostal zachovaný napriek rôznym úpravám až do konca roku 1989,

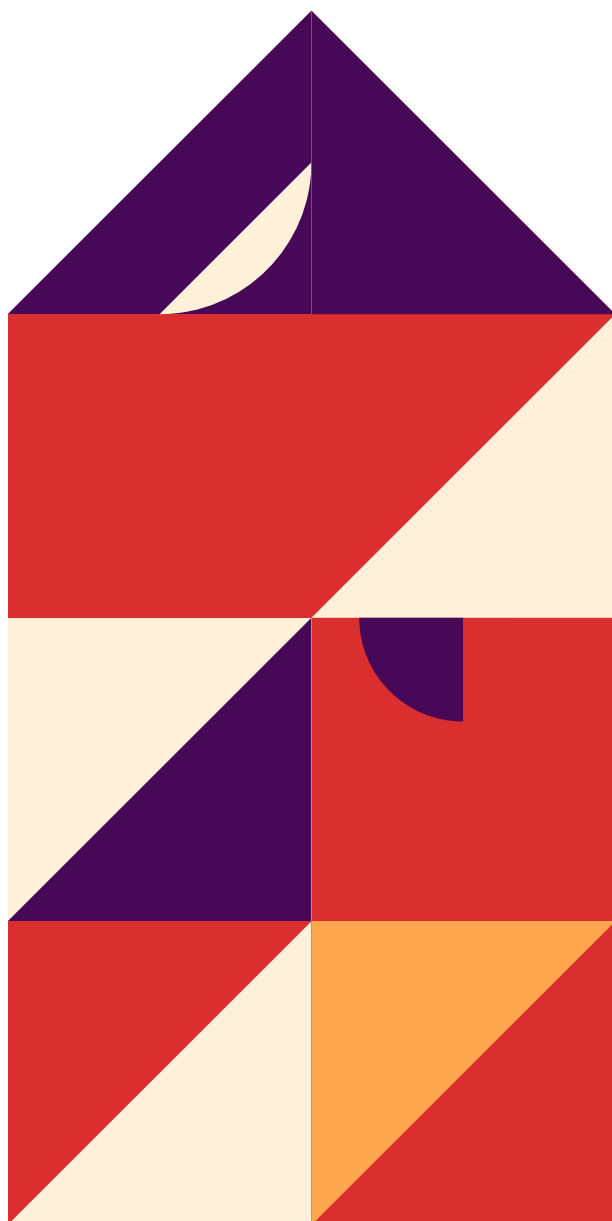
ktorým je ohraničené **socialistické** zriadenie na Slovensku.





Kontrolné otázky

1. Ktoré mesto na Slovensku získalo ako prvé štatút slobodného kráľovského mesta?
2. Kedy sa presadilo na území Slovenska všeobecné volebné právo na všetkých úrovniach vládnutia ?
3. Aký model miestnej správy bol aplikovaný počas Slovenského vojnového štátu ?
4. Ktoré prvky boli príznačné pre socialistický model verejnej správy ?
5. Aké typy národných výborov existovali v socialistickom Česko-Slovensku na základe vertikálnej klasifikácie ?



SÚČASNÝ MODEL MIESTNEJ SAMOSPRÁVY



VEREJNÁ SPRÁVA

Politické a spoločenské zmeny v roku 1989 môžeme objektívne zadefinovať ako kľúčový faktor vytvárania súčasného modelu plnohodnotnej samosprávy na úrovni miest a obcí. Socialistický model vystavaný na princípoch centralizácie a dominancie štátnej správy predstavoval jeden z oporných prvkov moci komunistickej strany, pričom nebol kompatibilný s požiadavkami demokratického zriadenia. **Prin-
cíp subsidiarity** v zmysle prenesenia rozhodovacieho procesu čo najbližšie k občanovi sa stal základným cieľom demokratických politických síl. Výsledky parlamentných volieb v roku 1990, ktoré boli vôbec prvými slobodnými voľbami po viac ako 40 rokoch, jednoznačne potvrdili demokratické smerovanie štátu a otvorili tak cestu k **reforme verejnej správy**. Nová vládna koalícia zostavená z politických subjektov VPN, KDĽ a DS v rámci vládneho programu deklarovali vytvorenie **duálneho systému verejnej správy**, v rámci ktorého je štátna správa

oddelená od samosprávy. Obce a mestá tak mali mať obnovenú vlastnú suverenitu prostredníctvom priamo volených orgánov zabezpečujúc osobitne vymedzené kompetencie. Dovtedajší systém národných výborov bol zrušený na základe rozhodnutia federálneho zákonodarstva, pričom rozhodovanie o modeli miestnej samosprávy bolo prenesené na republikovú úroveň. Slovenská národná rada tak mala právomoc zákonným spôsobom zdefinovať usporiadanie vzťahov medzi štátom, obcami a občanmi s cieľom optimalizovať kvalitu poskytovania služieb aplikujúc demokratické mechanizmy.

Celý reformný proces vyvrcholil prijatím **zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení**, ktorým sa zaviedla plnohodnotná samospráva na úrovni miest a obcí. Ich obyvatelia získali právo slobodného výberu svojich zástupcov pri obsadzovaní zriadených orgánov obce v **podobe obecného zastupiteľstva a starostu**. V porovnaní s prijatým modelom v českej časti spoločného štátu bola priama voľba aplikovaná aj v prípade obsadzovania funkcie starostu, čo bolo odôvodnené vyššou legitimitou celého procesu. V praktickej rovine sa však vytvoril priestor pre protichodnosť politických síl obsiahnutých v samosprávnych orgánoch obce.

Samotný volebný proces v prípade starostu sa viaže na väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou, čím sa zaviedla jednokolová voľba. Pri obsadzovaní obecného zastupiteľstva sa aplikuje väčšinový systém v rámci viacmandátových obvodov. Samosprávny mechanizmus bol legislatívne deklarovaný prenesením konkrétneho balíka kompetencií na obce, o ktorých rozhodujú zmienené samosprávne orgány. Presadenie duálneho modelu znamenalo stanovenie deliacej línie medzi výkonom samosprávneho riadenia a štátnou správou. V praxi tak nemohli orgány štátnej správy zasahovať do rozhodovania orgánov obcí a miest v rámci ich vlastných kompetencií. Obce sa stali **právnickými osobami** vo vzťahu k vonkajšiemu prostrediu. Osobitne bol vyčlenený obecný majetok prenesený zo štátu v danom katastrálnom území, s ktorým mohli samosprávne orgány hospodáriť podľa vlastného uváženia. Zároveň mohli obce čerpať úvery, pôžičky, či samostatne zakladať obecné podniky.

Obecné zastupiteľstvo predstavuje kľúčový orgán z hľadiska rozhodovacieho procesu na miestnej úrovni. Prijatím legislatívy v roku 1990 bol počet poslancov stanovený na základe veľkostnej štruktúry obcí v rozmedzí 9 až 60, pričom po jednej dekáde prišlo k zníženiu počtu poslancov na

súčasný stav v rozmedzí 4 až 41. V roku 2018 sme identifikovali návrh zákona upravujúci počet poslancov na maximálny počet 25 s cieľom zníženia finančných nákladov na samosprávu, ktorý však nezískal dostatočnú podporu poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky (NR SR). Zastupiteľstvo má výhradnú právomoc pri hospodárení a nakladaní s finančnými prostriedkami v medziach kompetenčného rámca. Z procedurálneho hľadiska je výkon samosprávy realizovaný prostredníctvom prijímania **všeobecne záväzných nariadení**, ktoré sú schvaľované na zasadnutiach zastupiteľstva. Rozhodujúcim aktom je schvaľovanie **rozpočtu** na vymedzené programové obdobie obsahujúce príjmovú a výdavkovú stránku. Z hľadiska všeobecného rozvoja obce je dôležitým prvkom aj prijímanie územného plánu. V porovnaní so socialistickým modelom správy tak ide o rozhodujúcu kvalitatívnu zmenu, keďže vo vtedajšom nastavení obce boli prostredníctvom miestnych národných výborov len vykonávateľom úloh zadaných z okresnej úrovne bez možnosti vlastného rozhodovania.

Starosta vystupuje ako viditeľná hlava obce vo vzťahu k ostatným miestnym jednotkám a orgánom štátnej správy. Zároveň je **štatutárnym orgánom** v majetkovo-právnych

vzťahoch obce a pracovno-právnych vzťahoch pracovníkov obce. Vo vzťahu k zastupiteľstvu zvoláva jeho zasadnutia a predsedá im. Okrem základných orgánov obce sa nepriamo kreuje aj **obecná rada**, ktorá predstavuje výkonný, iniciatívny a kontrolný orgán obce. V praktickej rovine pripravuje návrhy právnych predpisov s cieľom naplnenia a špecifikácie rozpočtových zámerov. Pozostáva z jednej tretiny zvolených poslancov zastupiteľstva. Dôležitosť tohto orgánu spočíva aj v jeho postavení poradného orgánu starostu, ktorý mu rovnako predsedá. V rámci naplnenia princípov samosprávneho riadenia sa vytvárajú komisie obsahovo zamerané na jednotlivé úseky správy. Okrem zvolených poslancov v nich majú právo participovať aj obyvatelia obce vychádzajúc z odborných predpokladov. Keďže sa však viažu na konkrétne ciele časovo ohraničeného charakteru, ich pôsobnosť môže byť len dočasná. Organizačnú a administratívnu agendu zabezpečujú obecné úrady pozostávajúce z pracovníkov obce. Prostredníctvom tohto aparátu je možné preniesť jednotlivé nariadenia do praxe. V rámci miest s rozvetvenou správou bola zriadená funkcia **prednostu mestského úradu** menovaného mestským zastupiteľstvom. Samotný návrh vychádza od primátora, ktorému aj zodpo-

vedá za výkon funkcie. Rovnaký princíp sa aplikuje aj v prípade **hlavného kontrolóra**. Legislatívny rámec mu ukladá kompetenciu kontroly finančných transakcií samosprávy a spôsobu nakladania s majetkom.

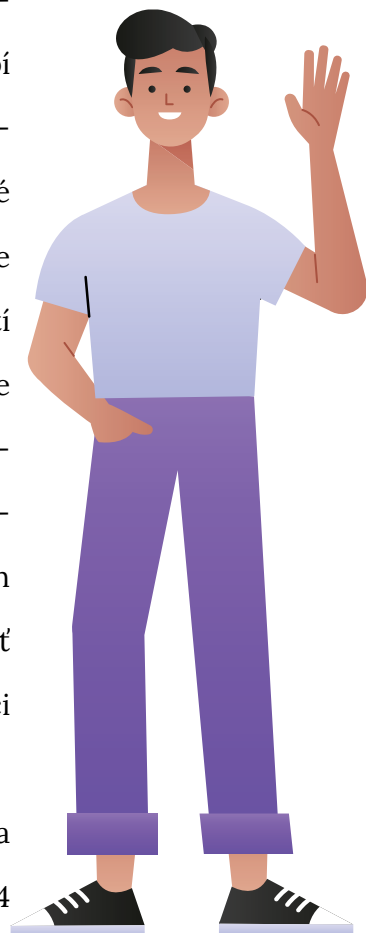
Základným prvkom existencie miestnej samosprávy je **kompetenčný rámec**. Ak sa pozrieme na ostatné tri dekády, identifikujeme zvyšujúci sa počet právomocí miest a obcí. Na základe zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v pôvodnom znení nadobudli miestne jednotky kompetencie vo viacerých oblastiach:

- **Územný plán mesta**
- **Doprava** - miestne komunikácie, chodníky parkoviská, MHD
- **Bytová výstavba** - mestské byty
- **Služby** - verejné osvetlenie, detské ihriská, sociálne vyba-
venie
- **Kultúra** - obnovenie historického dedičstva, kultúrne
podujatia
- **Odpadové hospodárstvo**
- **Sociálna oblasť** - ubytovania pre sociálne odkázaných,
krízové centrá
- **Šport** - športové podujatia, vznik a údržba športových are-

álov

V prvom rade obce získali právo schvaľovať **územný plán** definujúc nové výzvy. S tým súvisela aj bytová výstavba, ktorá prešla zo štátu samosprávne celky. V oblasti **dopravy** mali obce zabezpečovať miestne komunikácie v zmysle ciest druhej a tretej triedy vo vymedzenom katastrálnom území. Dôležitými prvkami bola aj správa chodníkov, verejného osvetlenia, parkovísk a mestskej hromadnej dopravy. Mestá a obce stáli po období socializmu aj pred výzvou obnovy historických centier a kultúrneho dedičstva, na ktoré sa nekládol dôraz. V oblasti **kultúry** miestne jednotky zabezpečujú organizovanie podujatí rôzneho druhu. **Sociálna oblasť** kompetenčne zahŕňala zriaďovanie krízových centier, ubytovaní pre sociálne odkázaných, domovy dôchodcov, služieb starostlivosti, či detských jasí. Zároveň mestá a obce museli zabezpečiť uskladnenie odpadov a tvorbu skládok v rámci **odpadového hospodárstva**.

K výraznému nárastu kompetencií obcí a miest prišlo v rozmedzí rokov 2002 až 2004



v rámci procesu decentralizácie v súvislosti so vznikom vyšších územných celkov. Prejavilo sa to najmä v oblasti **školstva**, pričom miestne jednotky sa stali zriaďovateľmi základných a umeleckých škôl. Rovnako prešli pod mestá a obce aj predškolské zariadenia. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že tento proces bol spojený s prenosom príslušných budov a objektov, ktoré si vyžadovali značne investície. Obce a mestá tak boli postavené pred zložitú úlohu zabezpečiť revitalizáciu týchto priestorov bez adekvátneho finančného zabezpečenia.

V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť nový systém financovania obcí a miest označovaný ako **fiškálna decentralizácia**, ktorá bola v praxi aplikovaná od roku 2005. Realizovanie reformy sa ukázalo ako nevyhnutné v súvislosti s neustále sa zvyšujúcim balíkom kompetencií. Dovtedajší systém bol založený na centrálnych daňových príjmoch prostredníctvom podielových daní, ktoré nemali medziročne jednotný charakter. Každý rok ich osobitne určoval schválený štátny rozpočet podliehajúci politickým aspektom. V praktickej rovine nebolo vôbec jasné, aké dane a aký podiel bude vyčlenený pre obce a mestá. Môžeme tak konštatovať, že obce a mestá sa stali do značnej miery ru-

kojemníkmi štátu a nemohli tak realizovať dlhodobé projekty. Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov zavádzal pevné kritériá financovania miest a obcí viažuc ich na jeden typ dane, konkrétne **daň z príjmu fyzických osôb**. Podľa legislatívneho nastavenia bolo deklarované, že 70,3 % výnosu tejto dane bude alokovaná obciam a mestám. Výška sumy sa samozrejme mení od výkonnosti ekonomiky. Finančná autonómnosť obcí a miest bola posilnená aj zákonom č. 582/2004 Zb. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, na základe ktorého boli negované striktné vymedzenia štátu v prospech orgánov samospráv. V praxi tak obecné zastupiteľstvo získalo právomoc zavádzať a určovať výšku **daní a poplatkov**:

- Daň z nehnuteľnosti
- Daň za psa
- Daň za užívanie verejného priestranstva
- Daň za ubytovanie
- Daň za predajné automaty
- Daň za nevýherné hracie automaty
- Daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v his-

torickej časti mesta

- Daň za jadrové zariadenie.

Pri hodnotení viac ako troch dekád existencie miestnej samosprávy môžeme jednoznačne konštatovať, že proces



demokratizácie sa prejavil vo vzniku viacerých nových obcí. Primárne to bola reakcia na násilnú integráciu obcí počas obdobia socializmu, kedy sa presadila tzv. **stredisková sústava obcí**. Orgány štátnej správy v podobe okresných národných výborov si vytypovali susediace obce, v rámci ktorých bola jedna z nich definovaná ako stredisková obec s cieľom zabezpečiť väčšinu služieb obyvateľom, pričom ostatné okolité obce mali s ňou postupne splynúť. Po roku 1989 obce získali opäť právo sa rozhodovať samostatne o svojom postavení, čo sa odzrkadlilo v navýšení počtu obecných celkov. Súčas-

ný stav na Slovensku spojený s fragmentovanou sídelnou štruktúrou a vysokým počtom malých obcí do 100 obyvateľov vedie predstavitel'ov odborných kruhov k diskusii, akým spôsobom optimalizovať lokálnu úroveň. Príkladom problematického nastavenia je obec Príkra s 12 obyvateľmi, ktorá nedokáže optimálne zabezpečiť svojim obyvateľom poskytovanie služieb, keďže väčšia časť príjmov smerujú na administratívu samotnej obce. Komunálna reforma a znižovanie počtu obcí je tak aktuálnou témou pre predstavitel'ov štátnej moci.

Príloha 9: Vývoj počtu obcí na Slovensku od roku 1960 po súčasnosť

| Rok | Počet obcí | Rozdiel |
|------|------------|---------|
| 1960 | 3237 | |
| 1970 | 3091 | -146 |
| 1980 | 2725 | -366 |
| 1989 | 2694 | -31 |
| 1991 | 2834 | +140 |
| 1996 | 2867 | +33 |
| 2023 | 2927 | +60 |

V uvedenom počte obcí je započítaných aj 17 mestských častí Bratislavy, resp. 22 mestských častí Košíc. Existen-

cia **mestských častí** vychádza z osobitných právnych noriem, konkrétne zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste a zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice. V týchto špeciálnych prípadoch sa výkon mestskej samosprávy realizuje na dvoch úrovniach s prerozdelením kompetencií. Mestské časti vystupujú ako **právnické osoby** disponujúc vlastným majetkom a finančnými prostriedkami. V prípade dvoch najväčších slovenských miest sa tak uplatňuje princíp subsidiarity, čím dochádza k priamejšiemu prepojeniu potrieb obyvateľov na vymedzenom území. Orgány mestských častí sú tak schopné reagovať na miestne špecifiká.

V rámci obecnej štruktúry majú osobitné postavenie mestá, ktoré získavajú tento štatút na základe návrhu Vlády SR a vyhlásenia NR SR. V súčasnosti máme na Slovensku 141 miest, pričom na získanie tohto štatútu musia obce splniť nasledovné kritériá:

- hospodárske, administratívne a kultúrne centrum alebo centrum cestovného ruchu, alebo kúpeľné miesto,
- zabezpečovanie služieb pre obyvateľov okolitých obcí,
- zabezpečenie dopravného spojenia s okolitými obcami,

- mestský charakter zástavby,
- minimálny počet 5 000 obyvateľov

Posledné kritérium nemusí byť striktne dodržané, ak sú naplnené ostatné body a ide o významné sídlo regionálneho významu. Príkladom je mesto **Dudince s 1378 obyvateľmi**, ktoré získalo tento status na základe princípu kúpeľného strediska. Pri podaní žiadosti rozhodujú v prvom kroku obyvatelia miestnej jednotky prostredníctvom **referenda**. Až následne na návrh vlády má NR SR právo vyhlásiť obec za mesto k fixnému termínu 1. január. Naposledy sa tak stalo 1.januára v roku 2020, kedy sa najmladším mestom stala obec Nesvady.



Kontrolné otázky

1. Kedy vznikla na Slovensku plnohodnotná miestna samospráva ?
2. Aký je kompetenčný rámec obcí a miest na Slovensku ?
3. Aké právomoci majú obecné zastupiteľstvo a starosta ?
4. Akým spôsobom by ste charakterizovali postavenie mestských častí v Bratislave ?
5. Za akých podmienok je obciam pridelený štatút mesta ?





Bibliografia

BALÍK, S. 2009. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, 1. vydanie. 250 s. ISBN 978-80-2472908-4.

CIRNER, M. 2015. Niekoľko poznámok o spoločenskom a politickom systéme Československa z rokov 1918-1938. In Annales Scientia Politica. ISSN 1339-0732, 2015, roč. 4, č. 1, s. 62-66

FERENČUHOVÁ, B. – ZEMKO, M. 2012. V medzivojnovom Československu 1918 - 1939 :Slovensko v 20. storočí. 3.vyd. Bratislava: VEDA, 2012. 543 s. ISBN 978-80-8114-116-4

HABAJ a kol. 2015. Slovenské dejiny od úsvitu po súčasnosť. Bratislava: Prefekt, 2015. S. 552. ISBN 978-80-8046-730-2.

GRÚŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. Samospráva ako súčasť verejnej správy. Bratislava: Eurounion, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.

GURŇÁK, D. 2014. Regionálno-geografické špecifiká vý-

voja administratívneho členenia územia Slovenska. In Regi-
onálne dimenzie Slovenska. Bratislava: Univerzita Komen-
ského, 2014. S. 129 – 168. ISBN 978-80-223-3725-0.

HASPROVÁ, M. – KRAMÁREKOVÁ, H. – OREMUSOVÁ, D.
2007. Vybrané kapitoly z aplikovanej geografie. Nitra: UKF,
2007. 43 s. ISBN 978-80-8094-219-9.

HENDRYCH, D. 2003. Správní věda. Teorie veřejné sprá-
vy. Praha: ASPI Publishing, 2003. 195 s. ISBN 8086395863.

JESENKO, M. – GYURI, R. 2018. Súčasný stav a možnosti
rozvoja obecnej samosprávy v Slovenskej republike – ústav-
noprávne aspekty. In PALÚŠ, I. – MITAL, O. – ŽOFČINOVÁ,
V. 2018. Verejná správa v súčasnom demokratickom a práv-
nom štáte. Časť 1. Recenzovaný zborník príspevkov z me-
dzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: FVS UPJŠ, 2018.
s. 170-179. ISBN 978-80-8152-702-9.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Základy verejnej správy. Bratislava:
Wolters Kluwer, 2014. 456 s. ISBN 978-80-8168-003-8.

KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. Otvorená komunálna politika. Teória a prax. Bratislava: Mayor Group, 2009. 290 s. ISBN 978-80-969133-3-6.

KOSORÍN, F. 1999. Teória a prax verejnej správy. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 1999. 268 s. ISBN 978-80-7097-713-2.

KOUDELKA, Z. 2007. Samospráva. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 8072016652.

KOVÁČOVÁ, E. 2020. Vplyv decentralizácie na výkon a riadenie územnej samosprávy v Slovenskej republike. Bratislava: Belianium, 222 s. ISBN 978-80-55717-66-1.

KOVÁČOVÁ, E. 2015. Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. In Acta FF ZČU, 2015, roč. 7, č. 3. s. 93-114.

KRÁLIK, L. 2016. Stručný etymologický slovník slovenčiny, Bratislava: VEDA, 704 s. ISBN 978-80-224149-3.

KREJČI, T. 2010. Regionálny rozvoj – teórie, aplikácie, regionalizácie. Brno: Mendelova univerzita, 2010, 155 s. ISBN 978-80-7375-414-3.

KRNO, S. – SLOBODNÍKOVÁ, 2016. Politické strany a hnutia na Slovensku. In Pohľady na Slovenskú politiku po roku 1989. II. časť. Bratislava: VEDA, 2016. S. 66 – 112. ISBN 978-80-224-1513-2.

KUKLÍK, J. a kol. 2011. Dějiny československého práva 1945 – 1989. Praha: Auditorium, 2011. 426 s. ISBN 978-80-87284-17-9.

KÚTIK, J. – KARBACH, R. 2011. Systémy verejnej správy. Bratislava: Sprint dva, 2011. 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4.

LUKEŠ, Z. 1981. Československé správní právo. Zvláštní část – IV. díl: Správa administrativně politická. Praha: Ústav státní správy, 1981. 75 s.

MACHAJOVÁ, J. A KOL. 2014. Všeobecné správne právo. Bratislava: Eurokódex. 708 s. ISBN 978-80- 81550-44-7.

MACHYNIAK, J. 2018. Politické aspekty inštitucionalizácie regionálnej samosprávy. In Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Bratislava: IRIS, 2018. ISBN 978-80-8200-022-4. s. 27-37.

MACHYNIAK, J. 2020. Verejná správa a verejná politika. (Učebný text pre študentov FSV UCM v Trnave). Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied. 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8.

MACHYNIAK, J. 2021. Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu Slovensko 1990-2020. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied. 123 s. ISBN 978-80-572-0121-2.

MIKUŠ, D. 2019. Špecifikum kreovania komunálnej samosprávy v podmienkach Slovenska. In Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej správy. Trnava: UCM, 2019, ISBN 978-80-572-0022-2, s. 5-15.

MIKUŠ, D. 2018. Formovanie a premeny regionálnych

celkov na území Slovenska. In Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Bratislava: IRIS, 2018. ISBN 978-80-8200-022-4. s. 14-27.

MIKUŠ, D. 2014. Vybrané aspekty prvej etapy decentralizácie verejnej správy na Slovensku. In Acta Oeconomica Universitatis Selye, ISSN 1338-6581. 2014, roč. 3, č. 2, s. 102-108.

MINÁRIK, J. 1982. Vzájomné vzťahy najvyšších orgánov štátnej moci a orgánov štátnej správy ČSSR a vlády SSR. In Právny obzor, roč. 56,1982, č. 2, s. 119-135.

NIŽŇANSKÝ, V. 2002. Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku 1998-2002. In: MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. (eds.) 2002. Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava: IVO, 2002. 256 s. ISBN 90-88935-30-X.

NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. Územné a správne členenie Slovenska. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2013. 74 s. ISBN: 978-80-

89600-19-9

NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. 2009. Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu. Bratislava : mesa10, 2009. 184 s. ISBN: 978-80-89177-17-2.

NIŽŇANSKÝ, V. – CIBÁKOVÁ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku. Bratislava: Wolters Kluwer. 232 s. ISBN 978-80-8168-138-7.

POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s.
ISBN 80-7179-748-0.

PONIKELSKÝ, P. – KOŠTEJNOVÁ, Z. – KUPKA, V. 2008. Ekonomika municipalit a regionů. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2000, 90 s.

POTŮČEK, M. A KOL. 2005. Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.

PRŮCHA A KOL. 2002. Právo, normotvorba, veřejný

pořádek. Jak řídit kraj, město a obec. Rukověť územní samosprávy. Brno – Praha: Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy Univerzity – Institut pro místní správu, 2002. 126 s. ISBN 80-210-2954-4.

RAJČÁKOVÁ, E. 2005. Regionálny rozvoj a regionálna politika. Bratislava: UK, 2005. 120 s. ISBN 80-223-2038-2.

SCHELLE, K. 2016. Dějiny veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 520. ISBN 978-80-7552-374-7.

SCISKALOVÁ, M. – GONGOL, T. 2006. Základy správního práva a veřejné správy. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2006. 199 s.

ŠKULTÉTY, P. A KOL. 2005. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2005. 223 s. ISBN 80-7160-205-1.

ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: Veda, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

ŠUCHOVÁ, X. 2011. Idea československého štátu na Slovensku 1918 – 1939. Bratislava: Historický ústav SAV. 2011. 312 s. ISBN 978-80-89396-12-2.

ŠVIKRUHA, M. 2019. Význam a pôsobnosť komunálnej samosprávy. In: Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Trnava: UCM v Trnave, 2019. S. 15 - 26. ISBN 978-80-572-0022-2.

TEJ, J. 2002. Región a správa. Prešov: Fakulta humanitných a prírodných vied PU, 2002. 182 s. ISBN 80-8068-139-2.

TEKELI, J. 2016. Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 248 s. ISBN 978-80-8168-336-7.

VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. 2007. Právni dějiny na území Slovenska. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 450. ISBN 978-80-87071-43-4.

VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. Stručný prehľad vývoja územ-

ného a správneho členenia Slovenska. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007. 104 s. ISBN 80-8055-387-4

Ústavná listina Československej republiky č. 121/1920 Zb.

Ústavný zákon č. 185/1939 o ústave Slovenskej republiky

Ústavný zákon č. 150/1948 Zb. – Ústava Československej republiky

Ústavný zákon č. 12/1954 Zb. o národných výboroch

Ústavný zákon č. 100/1960 Zb. – Ústava Československej socialistickej republiky

Ústavný zákon č. 28/1968 Zb. o doplnení článku 91 ústavy

Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. - Ústavný zákon o československej federácii

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. - Ústava Slovenskej re-

publiky

Zákon č. 11/1918 Zb. zákonov a nariadení o zriadení samostatného štátu Československa (recepčný zákon)

Zákon č. 64/1918 Zb. zákonov a nariadení o mimoriadnych opatreniach na Slovensku

Zákon č.126/1920 Zb. zákonov a nariadení o župných a okresných úradoch (župný zákon)

Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy (krajský zákon)

Zákon č. 1/1939 SZ. o samostatnom Slovenskom štáte

Zákon č. 190/1939 Zb. o verejnej správe

Zákon č. 107/1942 Zb. o župnom zriadení

Zákon č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení

Zákon č. 13/1954 Zb. o národných výboroch

Zákon č. 36/1960 Zb. o územnom členení štátu

Zákon SNR č. 72/1969 Zb. o niektorých opatreniach v organizácii a pôsobnosti národných výborov v Slovenskej socialistickej republike

Zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy

Zákon č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov

Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu

dane

Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

(c) 2024 FSV UCM

VÝCHOVA K DEMOKRATICKÉMU OBČIANSTVU
A KRITICKÉMU MYSLENIU.

VEREJNÁ SPRÁVA



FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED ÜCM v Trnave

Publikácia študentom stredných škôl umožňuje rozvinúť kritické myslenie, analytické schopnosti a schopnosť pochopiť komplexné politické súvislosti, nakoľko tie za posledné tri desaťročia prešli zásadnými dynamickými zmenami. Študentom ponúka možnosť objaviť, ako politika ovplyvňuje ich každodenný život, a ako môžu sami aktívne participovať v demokratickom procese.

