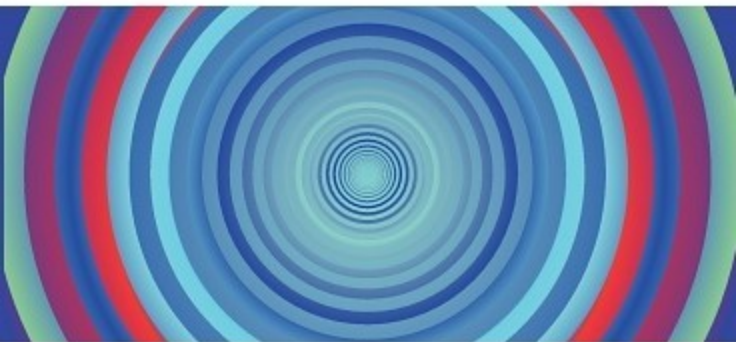




ERUDITIO
MORIS
FUTURUM

UNIVERZITA MATEJA BELA
V BANSKEJ BYSTRICI
Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov



Eleonóra Kováčová

Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky



Banská Bystrica 2014

OBSAH

Predslov	5
1. Východiská skúmania verejnej správy	7
1.1. Jednotlivé prístupy k vymedzeniu pojmu verejná správa	8
1.2. Ústavný základ kreovania verejnej správy v SR	29
1.3. Zásady a princípy budovania orgánov vo verejnej správe	42
2. Štátna správa ako súčasť verejnej správy	47
2.1. Charakteristické znaky štátnej správy	47
2.2. Vláda a ústredné orgány štátnej správy SR	53
2.3. Miestna štátna správa SR	60
3. Samospráva ako súčasť verejnej správy	67
3.1. Územná samospráva SR	67
3.1.1. Miestna samospráva a jej charakteristické znaky	67
3.1.2. Regionálna samospráva a jej charakteristické znaky	123
3.2. Záujmová samospráva	134
4. Verejnoprávne korporácie ako špeciálny podsystem verejnej správy	137
5. Decentralizácia vo verejnej správe SR	140
5.1. Delegovanie kompetencií zo štátnej správy na orgány územnej samosprávy	143
5.2. Fiškálna decentralizácia v podmienkach SR	151
5.3. Dopady fiškálnej decentralizácie na fungovanie územnej samosprávy v SR	162
6. Formovanie verejnej správy v podmienkach SR	167
6.1. Formovanie štátnej správy v podmienkach SR	171

6.2. Formovanie územnej samosprávy v podmienkach SR	178
6.3. Dôležité súvislosti, ovplyvňujúce fungovanie verejnej správy SR	189
6.3.1. Kvalita ľudských zdrojov ako predpoklad spokojných občanov	190
6.3.2. Účasť občanov na spravovaní národných a európskych záležitostí	195
6.3.3. Štrukturálna pomoc zo strany EÚ	203
Záver	212
Zoznam bibliografických odkazov	218

- l) verejná správa má postavenie tzv. mediátora medzi občanmi a štátom, medzi politickými komunitami a občanmi, ako aj medzi samotnými politickými komunitami;
- m) je oblasťou ľudských vzťahov, v ktorej dochádza ku výmene hodnôt, pričom objektom záujmu sú občania;
- n) verejná správa nie je výrobnou a ani ziskovou organizáciou;
- o) zamestnancov verejnej správy platia orgány štátu alebo iné verejné orgány;
- p) bez existencie verejnej správy by nebolo možné zabezpečiť fungovanie štátu;
- q) je ovplyvňovaná organizačne, funkčne, materiálne i personálne aktuálnym politickým dňom, pričom tento vplyv je diferencovaný v závislosti od danej zložky verejnej správy a jej stupňa.

1.2. Ústavný základ kreovania verejnej správy v SR

O úrovni vyspelosti každej krajiny vypovedá ústavnoprávna úprava a na ňu nadväzujúce zákony, ktoré upravujú právo občanov participovať na správe vecí verejných. Demokratický a ústavný základ právneho štátu - Slovenskej republiky - tvorí Ústava Slovenskej republiky a s ňou súvisiace ústavné zákony. Rok 1992 predstavuje začiatok novej historickej etapy v ústavnom vývoji samostatnej, zvrchovanej Slovenskej republiky. Prijatím ústavy predchádzalo politické vyhlásenie - *Deklarácia Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky*, ktorou Slovenská národná rada dňa 17. júla 1992 vyhlásila zvrchovanosť Slovenskej republiky ako základ suverénneho štátu slovenského národa.⁴ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., prijatý Slovenskou národnou radou dňa 1. septembra 1992, sa stal základom pre právne konštituovanie Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky bola vypracovaná a prijatá v súvislosti s nadchádzajúcim vznikom Slovenskej republiky, a zároveň ako dôsledok spoločensko-politických a hospodárskych zmien po roku 1989 v bývalej ČSSR a neskôr ČSFR.

Vznikom Slovenskej republiky v roku 1993 bolo nutné nanovo sformulovať a zakotviť všetky práva a znaky slovenskej štátnosti, ktoré už boli deklarované počas krátkej existencie Prvej slovenskej republiky v období rokov 1939-1945. Keďže tento štátny útvar nemal dlhú históriu, nemožno ho považovať za priameho predchodcu súčasnej Slovenskej republiky, ktorá tak bola konštituovaná na: „zvrchovaný, demokratický

⁴ Zvrchovanosť je vyjadrením vzťahu Slovenskej republiky k iným štátom. Je vyjadrením toho, že Slovenská republika nie je súčasťou iného štátu, ale je nezávislým samostatným štátom.

formálne odvolanie predsedu vlády prezidentom SR (Hrtánek, 2013). Následkom odvolania predsedu vlády je odstúpenie celej vlády.²⁵

Ústredné orgány štátnej správy - ministerstvá

Ústrednými orgánmi štátnej správy sú ministerstvá²⁶ a ostatné ústredné orgány štátnej správy. Ministerstvá sú vecne špecializované ústredné orgány štátnej správy s odvetvovým alebo funkčne vymedzeným súhrnom úloh a pôsobností, na čele ktorého stojí *minister*. Minister je zároveň členom vlády, ktorého vymenúva prezident Slovenskej republiky na návrh predsedu vlády SR. K najvyšším ústredným orgánom štátnej správy majú ministri priame, ústavou stanovené vzťahy, riadia ministerstvo a za jeho vedenie a činnosť sa zodpovedajú vláde SR, ako aj najvyššiemu zastupiteľskému orgánu - Národnej rade Slovenskej republiky.

Na čele ministerstva stojí minister ako jediný zodpovedný vedúci, ktorého postavenie je budované na monokratickom princípe. Pod jeho vedením, kontrolou a zodpovednosťou sú vydávané vykonávacie právne predpisy - *vyhlášky, opatrenia a výnosy*.²⁷ Pri tvorbe vnútorných aktov riadenia musí byť v plnej miere rešpektovaná hierarchická výstavba právneho poriadku, a teda: „*vnútorné akty riadenia nesmú porušovať komunitárne právo, rovnako medzinárodné zmluvy, ktoré ustanovujú ochranu ľudských práv a základných slobôd, na vykonanie ktorých je potrebný zákon a tie medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom*“ (Hrtánek, 2013, 46).

Minister sa zodpovedá vláde tak za činnosť samotného ministerstva, ako aj za činnosť orgánov štátnej správy, ktoré podliehajú jeho riadeniu. Minister riadi celú činnosť ministerstva a vykonáva jeho právomoc osobne alebo prostredníctvom *štátnych tajomníkov*. Štátnych tajomníkov vymenúva

²⁵ Na vyslovenie nedôvery vláde SR alebo jej členovi je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.

²⁶ V SR svoju činnosť vykonávajú tieto ministerstvá - Ministerstvo financií SR; Ministerstvo vnútra SR; Ministerstvo obrany SR; Ministerstvo spravodlivosti SR; Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR; Ministerstvo hospodárstva SR; Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Ministerstvo zdravotníctva SR; Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR; Ministerstvo kultúry SR; Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR; Ministerstvo životného prostredia SR.

²⁷ Vyhlášky a opatrenia sú publikované v Zbierke zákonov SR. Výnosy sa v Zbierke zákonov SR iba registrujú.

vytváranie podmienok pre jej ďalší rozvoj, zamedzenie vzniku a udržiavaniu monopolného alebo dominantného postavenia. Úrad riadi predsedu, ktorého vymenúva a odvoláva prezident SR na návrh vlády SR.

Činnosť jednotlivých ministerstiev prostredníctvom ich ministrov, ako aj činnosť ostatných ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda SR. Vláda schvaľuje štatúty jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, v ktorých sú podrobnejšie vymedzené úlohy a zásady činnosti. Vláda schvaľuje aj limity počtu zamestnancov jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, okrem štátnych zamestnancov. Vláda tiež schvaľuje zahraničné cesty predsedu vlády SR, podpredsedov vlády, ministrov, štátnych tajomníkov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy a vedúceho Úradu vlády SR (§ 39, ods. 2 zákona č. 575/2001 Z. z. v z. n. p.).

V rámci svojej odvetvovej pôsobnosti, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia ďalšie orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy. Na zabezpečenie úloh riadeného odvetvia môžu byť zriadené ďalšie organizačné jednotky systému verejnej správy - rozpočtové a príspevkové organizácie (napr. výskumné ústavy, školy, zdravotné, sociálne a kultúrne zariadenia atď.), ktoré svoju funkciu vykonávajú v súlade s rezortným zameraním príslušného ministerstva alebo ostatného ústredného orgánu štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy sú, v zmysle zákona NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, správcami rozpočtových kapitol.

2.3. Miestna štátna správa SR

Orgány miestnej štátnej správy pôsobia výhradne vo vymedzenom území - v určenom územnom obvode - a vzťahujú sa na fyzické a právnické osoby, ktoré v danom obvode sídlia, podnikajú alebo vlastnia nehnuteľnosť.

V zmysle zákona NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR, územnými obvodmi Slovenskej republiky sa stali kraje (8) a okresy (79). Na uvedený zákon nadväzuje zákon NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým boli zriadené krajské úrady a okresné úrady s integrovanou všeobecnou a špecializovanou štátnou správou. Do 31.decembra 2003 bola miestna štátna správa na Slovensku vykonávaná

Postavenie okresného úradu

Okresný úrad je miestny orgán štátnej správy, ktorý je preddavkovou organizáciou Ministerstva vnútra SR (§ 2, ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z.). Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra SR. Ako sa uvádza v § 2, ods. 3 zákona NR SR č. 180/2013 Z. z.: „*štátnu správu vykonáva odbor okresného úradu alebo organizačný útvar odboru okresného úradu*“.³⁴ Vplyv ústrednej štátnej správy nad miestnou štátnou správou je v personálnej oblasti ošetrený v § 2, ods. 4 predmetného zákona, nakoľko vedúceho odboru okresného úradu vymenúva prednosta okresného úradu na návrh vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, do pôsobnosti ktorého výkon štátnej správy, uskutočňovaný príslušným odborom okresného úradu, patrí.

Okresný úrad sa od obvodného úradu odlišuje hlavne tým, že vystupuje ako preddavková organizácia Ministerstva vnútra SR.³⁵ Keďže okresné úrady boli zriadené zákonom, zriaďovateľskú funkciu vo vzťahu k okresným úradom vykonáva Ministerstvo vnútra SR, na rozpočet ktorého sú okresné úrady finančnými vzťahmi napojené (§ 21, ods. 8 zákona č. 523/2004 Z. z.). Vychádzajúc zo zákona NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších pravidiel, preddavkové organizácie nedisponujú právnou subjektivitou a nemajú ani postavenie právnickej osoby. Ako sa ďalej uvádza v zákone: „*príspevkové organizácie nemožno zriadiť na výkon rozhodovacích právomocí, ktoré pre zriaďovateľa vyplývajú z osobitných predpisov*“ (§ 21, ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z.). Výkon rozhodnutia okresného úradu teda uskutočňuje ministerstvo. Z uvedeného vyplýva, že okresné úrady disponujú iba administratívno-právnou subjektivitou, ktorá je reprezentovaná ich právomocou a pôsobnosťou v oblasti výkonu miestnej štátnej správy. Avšak, i napriek skutočnosti, že okresné úrady nie sú právnickými osobami a nedisponujú rozhodovacími právomocami, v § 2, ods. 5 zákona NR SR č. 180/2013 Z. z. sa uvádza, že: „*okresný úrad má spôsobilosť byť účastníkom súdneho konania a exekučného konania, a samostatne konať pred súdom v rozsahu svojej pôsobnosti*“.³⁶

³⁴ Okresný úrad sa vnútorne člení na odbory, za činnosť ktorých zodpovedajú vedúci.

³⁵ Pre porovnanie, obvodný úrad bol rozpočtovou organizáciou štátu, finančnými vzťahmi zapojenou na rozpočet MV SR.

³⁶ Za okresný úrad pred súdom koná prednosta okresného úradu alebo ním poverený zamestnanec.

ktoré sa ustanovujú vo voľbách, a ktorých fungovanie je typické pre dualistickú koncepciu výstavby obecného zriadenia. Orgány obce predstavujú hlavný spôsob vykonávania samosprávy. Okrem volených orgánov obce, určité úlohy v rámci správy obecných záležitostí plnia aj orgány obecného zastupiteľstva, ktoré si obecné zastupiteľstvo zriaďuje fakultatívne - t. j. nevyplýva to z jeho povinnosti, ale zriadi ich v prípade ak je to účelné, hospodárne a z hľadiska výkonu obecnej správy vhodné. Prostredníctvom orgánov obce sa vykonáva samospráva nepriamo, t. j. sprostredkovane.

Obecné zastupiteľstvo

Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce, zložený z poslancov⁶⁰, zvolených v priamych voľbách obyvateľov obce na štyri roky. Voľby do orgánov obcí sú všeobecné, riadne a tajné. Voľby sa uskutočňujú v súlade so zákonom SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, v znení neskorších predpisov.⁶¹ Počet poslancov na celé funkčné obdobie určí pred voľbami obecné zastupiteľstvo podľa počtu obyvateľov obce⁶² (§ 11, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v z. n. p.).

Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva začína zložením sľubu a končí zložením sľubu novozvoleného obecného zastupiteľstva. Prvé rokovanie obecného zastupiteľstva po voľbách zvoláva starosta, zvolený v predchádzajúcom volebnom období, a musí sa konať v lehote do 30 dní od konania volieb (zákon č. 369/1990 Zb. v z. n. p.).

Poslanci sú povinní zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastnia.⁶³ Sú povinní zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva ako aj jeho orgánov, do ktorých boli zvolení. Sú povinní obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov. Poslanci majú zároveň aj svoje práva, ako napr. predkladať obecnému zastupiteľstvu a iným orgánom

⁶⁰ Zákon NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizuje zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, slovné spojenie „poslanec obecného zastupiteľstva“ nahrádza slovom „poslanec“.

⁶¹ Zákon SNR č. 346/1990 Zb. bol naposledy novelizovaný zákonom NR SR č. 204/2011 Z. z.

⁶² Zatiaľ platí pravidlo, že obec od 501 až do 1 000 obyvateľov môže mať 5 až 7 poslancov. Minimálny počet poslancov je stanovený pre obce do 40 obyvateľov - t. j. 3 poslanci, a pre obce nad 100 000 obyvateľov - t. j. 23 až 41 poslancov. Z dôvodu konsolidácie finančných prostriedkov a v záujme zefektívnenia vynakladania peňažných zdrojov sa uvažuje o znižovaní počtu poslancov, predovšetkým v mestských častiach - Bratislava a Košice.

⁶³ Funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou starostu; zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený; štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený a podľa osobitného predpisu.

Rovnako môže prokurátor vo veciach delegovaných úloh štátnej správy podať na krajský súd, v obvode ktorého sa obec nachádza, *návrh na vyslovenie nesúladu nariadenia napr. s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy*. Proti rozhodnutiu súdu je prípustné podať odvolanie. Ak príslušný krajský súd svojím rozhodnutím potvrdí, že medzi všeobecne záväzným nariadením a príslušným právnym predpisom je nesúlad, nariadenie alebo jeho časť, resp. niektoré jeho ustanovenia, *strácajú účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia príslušného krajského súdu*.

Súd môže svojím uznesením na návrh prokurátora účinnosť všeobecne záväzného nariadenia obce alebo jeho časti, resp. niektorých jeho ustanovení, aj *dočasne pozastaviť* a to v prípadoch, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, alebo ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nezvratiteľný následok. Takéto všeobecne záväzné nariadenie príslušný súd zruší, ako náhle pominú dôvody, pre ktoré bolo vydané.

Ak príslušný súd na návrh prokurátora vo svojom rozhodnutí vyslovil, že medzi všeobecne záväzným nariadením obce a predpismi je *nesúlad*, rozhodnutie súdu obec zverejní vyvesením na úradnej tabuli, na internetovej stránke obce alebo iným spôsobom pre obec obvyklým, a to na dobu šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu (§ 6a a § 6b zákona č. 369/1990 Zb.).⁸¹ Uvedeným rozhodnutím však nie je dotknutý postup pri príprave a vydávaní všeobecne záväzných nariadení podľa príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení (Miestna samospráva..., 2011).

Starosta obce

Starosta obce je predstaviteľom obce, je najvyšším výkonným orgánom obce⁸², ktorý zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, ale aj k iným obciam, právnickým a fyzickým osobám. Starosta je volený vo všeobecných, priamych a tajných voľbách v súlade so zákonom SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov. Voľby sú jednokolové, a za starostu je zvolený ten kandidát,

⁸¹ Obec uvedeným spôsobom postupuje aj v prípade, ak súd uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastavil účinnosť VZN obce, jeho časti alebo niektorých jeho ustanovení. Obec je povinná zverejniť právoplatné uznesenie súdu, a to až do času, kým nie je zrušené alebo nestratí svoju platnosť.

⁸² Starosta je výkonným orgánom obce, nie obecného zastupiteľstva.

Európskej únie. Kontrolu zvonku vykonávajú aj správne súdy, prokuratúra vo veciach dodržiavania zákonnosti právnych aktov, a tiež verejný ochranca práv vo veciach dodržiavania ľudských práv a slobôd.

Ochrana verejného záujmu pri výkone funkcie starostu

Na starostu obce ako verejného funkcionára sa vzťahuje ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.¹⁰⁸ Predmetný zákon ustanovuje nezlučiteľnosť funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní a činností; ustanovuje povinnosti a obmedzenia pre verejného funkcionára na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu s verejným záujmom pri výkone verejnej funkcie; ustanovuje zodpovednosť za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení, ustanovených ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. vrátane sankcií, ktoré možno verejnému funkcionárovi uložiť.

V zmysle čl. 4, ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., je verejný funkcionár: „*povinný pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem a nesmie uprednostniť osobný záujem pred záujmom verejným*“. Zároveň sa starosta musí pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo by mohlo byť v rozpore s ústavným zákonom. V zmysle ústavného zákona, verejný funkcionár napr. nesmie využívať svoju funkciu, právomoci z nej vyplývajúce a informácie, nadobudnuté pri jej výkone alebo v súvislosti s jej výkonom, na získavanie výhod vo svoj prospech, v prospech jemu blízkych osôb ani iných fyzických alebo právnických osôb (čl. 4, ods. 2a zákona č. 357/2004 Z. z.). Tiež nesmie žiadať dary, prijímať dary, navádzať iného na poskytovanie darov, alebo získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie (čl. 4, ods. 2b zákona č. 357/2004 Z. z.).¹⁰⁹ Rovnako nesmie sprostredkovať pre seba alebo jemu blízku osobu, pre inú fyzickú osobu alebo právnickú osobu obchodný styk so subjektmi, vylúčenými ústavným zákonom¹¹⁰ (čl. 4, ods. 2c zákona č. 357/2004 Z. z.). Starosta nesmie používať svoju osobu, svoje meno a priezvisko, svoju

¹⁰⁸ Uvedený ústavný zákon sa vzťahuje aj na poslancov mestských zastupiteľstiev a poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach.

¹⁰⁹ Uvedené sa nevzťahuje na dary, poskytované zvyčajne pri výkone verejnej funkcie alebo dary, poskytované na základe zákona.

¹¹⁰ Napr. so štátom; obcou; vyšším územným celkom; štátnym podnikom; štátnym fondom; s Fondom národného majetku SR alebo inou právnickou osobou, zriadenou štátom; rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, zriadenou obcou; inou právnickou osobou s majetkovou účasťou štátu, Fondu národného majetku SR, obce alebo vyššieho územného celku.

V čl. 8 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. sú zakotvené obmedzenia, vzťahujúce sa na starostu ako verejného funkcionára. Na uvedený článok ústavného zákona nadväzuje čl. 9, v ktorom je upravené *Konanie o návrhu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov*, ktoré sa vzťahuje na verejného funkcionára.

Trestnoprávna ochrana a zodpovednosť volených funkcionárov

Postavenie starostu a poslancov obecného zastupiteľstva z hľadiska výkonu verejnej funkcie upravuje aj Trestný zákon, zákon č. 300/2005 Z. z.. *Trestnoprávna zodpovednosť* sa uplatňuje voči zamestnancom a funkcionárom za priestupok¹¹² alebo za trestný čin. Obe skupiny osôb disponujú, aj keď v rôznom rozsahu, verejnou mocou, v mene ktorej konajú, čo automaticky súvisí aj s uplatňovaním trestnej zodpovednosti. Ako sa uvádza v Trestnom zákone, volený funkcionár¹¹³ alebo iný zodpovedný pracovník orgánu štátnej správy a samosprávy je *verejným činiteľom*, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu, a pri výkone svojej funkcie využíva právomoc, ktorá mu bola zverená v rámci zodpovednosti za plnenie zverených úloh (zákon č. 300/2005 Z. z.).

Konkrétne v ustanovení § 128 ods. 1 Trestného zákona sa starostovi a poslancovi obecného zastupiteľstva priznáva postavenie verejného činiteľa pre účely trestnej zodpovednosti.¹¹⁴ V zmysle ustanovenia § 139 ods. 1 písm. h) Trestného zákona je verejný činiteľ súčasne aj *chránenou osobou*. Pre trestnú zodpovednosť a ochranu verejného činiteľa sa podľa

majetkového práva alebo inej majetkovej hodnoty, ktorých menovitá hodnota presahuje 35-násobok minimálnej mzdy alebo existencia záväzku, ktorého predmetom je peňažné plnenie v menovitej hodnote presahujúcej 35-násobok minimálnej mzdy.

¹¹² Priestupok je *správnym deliktom*, ktorý rieši dotknutá organizácia verejnej správy podľa zákona SNR, Zákona o priestupkoch č. 372/1990 Zb..

¹¹³ Verejný činiteľ na účely Trestného zákona je vymedzený nasledovne: prezident SR, poslanec NR SR, člen vlády, sudca, prokurátor alebo iná osoba zastávajúca funkciu v orgáne verejnej moci, príslušník ozbrojených síl, osoba v služobnom pomere, starosta, predseda vyššieho územného celku, poslanec orgánu územnej samosprávy, zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy alebo iného štátneho orgánu. Osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy, notár, súdny exekútor, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu, a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená (§ 128 ods. 1 Trestného zákona).

¹¹⁴ Pre podmienky vyššieho územného celku sa v Trestnom zákone postavenie verejného činiteľa priznáva predsedovi samosprávneho kraja a poslancovi zastupiteľstva samosprávneho kraja.

samosprávny kraj s približne 12,2 mil. Eur a Žilinský samosprávny kraj, ktorému bolo poukázané približne 11,2 mil. Eur. Naopak, najmenší podiel pripadol Banskobystrickému samosprávnemu kraju, takmer 8,8 mil. Eur.¹⁶⁷

5.3. Dopady fiškálnej decentralizácie na fungovanie územnej samosprávy v SR

Podobne ako v iných tranzitívnych krajinách, aj na Slovensku bol proces fiškálnej decentralizácie rozdelený na dve etapy. V prvej došlo k decentralizácii výdavkovej časti rozpočtov územných samospráv na základe tzv. kompetenčného zákona, a až neskôr sa pristúpilo k decentralizácii príjmovej časti rozpočtov.

V rámci prvej etapy bolo na obce a mestá presunutých niekoľko kompetencií, čo spôsobovalo značné problémy. Za najviac problémové možno označiť kompetencie v oblasti školstva, v oblasti sociálnej pomoci a v oblasti pozemných komunikácií. Problémy sa netýkali iba samotného výkonu uvedených kompetencií, ale aj ich finančnej náročnosti. Problémy obcí so zabezpečovaním jednotlivých kompetencií priamo súvisia s ich financovaním. Čím je obec menšia, tým má väčšie problémy so zabezpečovaním prenesených, ale aj niektorých originálnych kompetencií. Obce a mestá za finančne náročné a zo strany štátu nedostatočne dotované označovali najmä kompetencie v oblasti školstva, územného plánovania a stavebného poriadku, ale aj kompetencie v oblasti ochrany životného prostredia.

Druhá etapa bola usmernená viacerými legislatívnymi úpravami a zmenami - daňové určenie, daňová právomoc, poukazovanie výnosu dane z príjmu fyzických osôb, a nastavenie kritérií pre rozdeľovanie tohto výnosu medzi jednotlivé obce. V závislosti od veľkosti obce sa odvíja aj výška výnosu dane z príjmu fyzických osôb. Čím je obec väčšia, tým je aj spokojnejšia. Malým obciam zväčša kritériá nevyhovujú, a preto v mnohých prípadoch musia riešiť existenčné problémy i naďalej. Samozrejme, dotknuté obce iniciovali i zmenu kritérií, či už je to vek obyvateľov, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, alebo je to dĺžka miestnych komunikácií; rozloha katastra; počet obyvateľov obce, odkázaných na sociálne služby; počet nezamestnaných alebo počet neprispôsobivých obyvateľov; alebo napr. aj počet obyvateľov s prechodným bydliskom na území obce a pod..

¹⁶⁷ Spracované podľa dostupných materiálov Finančnej správy SR.

miestnej štátnej správy rozdelená agenda pôvodne 38 okresných národných výborov a 4 krajských národných výborov do 38 okresných úradov a 121 obvodných úradov. Okrem už spomínaných úradov boli zriadené aj úrady špecializovanej štátnej správy a to tak na úrovni okresnej, ako i obvodnej. Okresným a obvodným úradom ako orgánom štátnej správy prináležal výkonný a nariaďovací charakter ich činnosti na základe zákonov a iných právnych predpisov, ale i ďalších opatrení vlády a ústredných orgánov štátnej správy SR. Úrady vznikali podľa požiadaviek rezortných ministerstiev, čím sa enormne navýšil i počet úradníkov. Miestne orgány štátnej správy v tomto období predstavovali značne členitý a komplikovaný systém, a preto vznikali pochybnosti o efektívnom fungovaní tohto systému. Už vtedy sa zrodila myšlienka konštituovať racionálnejší model miestnej štátnej správy, ktorý by spočíval vo vytvorení horizontálnej integrácie niektorých miestnych orgánov štátnej správy. Vzhľadom na zložitosť systému, rozhodnutia takéhoto druhu si vyžadovali dôslednú vecnú analýzu (Kováčová, 2011).

Významné etapy zmien vo vývoji miestnej štátnej správy a štátnej správy

Všetky úlohy a zámery reformy verejnej správy sa však nepodarilo naplniť súbežne. Kým sa ústredné orgány štátnej správy postupne etablovali v novej reformnej štruktúre, nové významné zmeny sa museli vykonať v roku 1996 pri organizácii miestnej štátnej správy. Zmeny na úrovni miestnej štátnej správy v roku 1996 umožnili centrálnej vláde odovzdať správu vybraných kompetencií a časť (1/5) verejných financií do správy krajských a okresných úradov. Podľa zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý vychádzal zo schváleného dvojstupňového územno-správneho členenia, miestna štátna správa bola v SR vykonávaná do konca roka 2003 krajskými a okresnými úradmi (79 okresných úradov a 8 krajských úradov). Úrady boli zriadené Ústavou SR, ústavnými zákonmi a inými právnymi predpismi v medziach uznesení vlády SR, smernicami, ako i ďalšími opatreniami ústredných orgánov štátnej správy. Krajské a okresné úrady spolupracovali pri dodržiavaní zákonnosti verejného poriadku, ochrany práv a slobôd občanov (Kováčová, 2011).

Na prelome rokov 2003 a 2004 bolo na úseku miestnej štátnej správy Slovenskej republiky zrealizovaných niekoľko ďalších systémových zmien. Uznesením vlády SR č. 371/2003 zo dňa 14.mája 2003 bola schválená *Koncepcia usporiadania miestnej štátnej správy SR*, v zmysle ktorej boli od

siete. Rovnako je žiaduce vytvárať a formovať sociálny zmier, aktívne zapojenie reprezentantov samosprávy do regionálnych sociálnych partnerstiev za účelom zhodnotenia kladov a riešenia ekonomických a sociálnych problémov na lokálnej, či regionálne úrovni (Uhlerová, 2012).

Územná samospráva a žiaduce zmeny na jej jednotlivých úrovniach

Do akej miery zmeny na úrovni štátnej správy ovplyvnia vývoj územnej samosprávy, ktorá za posledné roky prešla výraznými zmenami, zostáva stále otáznou.

Vývoj napreduje a spoločnosť sa musí neustále prispôsobovať novým podmienkam v závislosti od rozvoja demokracie, integračných snáh a globalizačných trendov. Rovnako je to aj s vývojom miestnej a regionálnej samosprávy na Slovensku, ktoré prekonal zásadnú kompetenčnú a fiškálnu decentralizáciu, čo vyvolalo potrebu stabilizácie, ktorej cieľom bolo zvýšenie kvality a efektívnosti v jej činnosti, ako aj v poskytovaní verejných služieb občanom. Každá zmena v sústave a činnosti orgánov verejnej správy má: „*napomôcť občanovi, aby jeho záujmy, realizované cez sústavu orgánov verejnej správy boli realizovateľné jednoduchšie, prehľadnejšie, efektívnejšie a k čo možno najväčšej spokojnosti občanov*“ (Kováčová, 2010, s. 209).

Vláda Slovenskej republiky sa už v roku 2006 vo svojom programovom vyhlásení zaviazala vykonať potrebné kroky, smerujúce nielen k modernizácii verejnej správy jej ekonomizáciou a informatizáciou. Pre naplnenie týchto zámerov bola vypracovaná *Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike*, ktorú vláda SR dňa 8. júla 2009 uznesením č. 497/2009 vzala na vedomie ako východisko k rozpracovaniu úloh v tejto oblasti. Nadväzujúc na koncepciu, dňa 19. januára 2010 vláda SR uznesením č. 52/2010 schválila *Postup realizácie územnej samosprávy Slovenskej republiky*. Koncepciu možno pokladať za významný dokument, ktorý už v tom čase obsahoval analýzu a návrh konkrétnych opatrení v kľúčových oblastiach modernizácie územnej samosprávy - ekonomizácia, informatizácia, monitoring, rozvoj ľudských zdrojov, vytvorenie spoločných obecných úradovní a riešenie hmotného zabezpečenia volených predstaviteľov samosprávy po ukončení výkonu funkcie. Na koncepciu nadväzoval postup, ktorý uložil už konkrétne úlohy, ich nositeľov, realizáciu, finančné nároky, ako i termíny plnenia.

Pozornosť je nutné venovať i voličskému správaniu, i keď samotná účasť vo voľbách ešte stále nie je dostatočnou participáciou občanov na správe vecí verejných. Všetci občania, tak muži ako aj ženy, môžu prejaviť svoj hlas v rozhodovaní či už priamo, alebo prostredníctvom legitímne zvolených orgánov, ktoré zastupujú ich záujmy. Občan Slovenskej republiky sa môže zapájať do diania na vlastnom území - zúčastňuje sa volieb do orgánov obecných a mestských samospráv, do orgánov vyšších územných celkov, zúčastňuje sa volieb do Národnej rady SR, zúčastňuje sa volieb hlavy štátu - prezidenta Slovenskej republiky. Od 1.mája 2004, kedy zmluva o pristúpení do EÚ, po ratifikácii v parlamentoch členských krajín, v tom čase európskej pätnástky, vstúpila do platnosti¹⁹⁹, sa občania Slovenskej republiky stali plnoprávnymi občanmi Európskej únie. V máji 2014 sa uskutočnili už tretie voľby do Európskeho parlamentu, ktorých sa slovenskí občania zúčastnili, aj keď záujem o voľby do Európskeho parlamentu: *„bol v porovnaní s ostatnými členskými krajinami, v podmienkach SR najnižší. Je to však akýsi paradox, pretože Slováci podľa prieskumov, Európskej únii dôverujú nadpriemerne“* (Kováčová, 2013a, s. 32). Voľby, ktoré sa konali v máji 2014 do Európskeho parlamentu, prebehli už v nových podmienkach - po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti, v čase keď už Európsky parlament mal k dispozícii väčší rozsah kompetencií a právomocí, z čoho vyplýva aj väčšia zodpovednosť európskych poslancov.²⁰⁰

Voľby do Európskeho parlamentu a ani politiky EÚ, nie sú až natoľko emotívne ako národné politiky členských štátov. Od občana je táto problematika vzdialená, oveľa jednoduchšie a ľahšie sa môže občan SR zapájať do diania na vlastnom území - v obci, v meste, na úrovni vyššieho územného celku, na národnej úrovni. Slovensko sa vyznačuje mimoriadne nízkou účasťou vo voľbách v porovnaní s európskym priemerom, ktorý je 40 %. Ostatné členské krajiny prejavujú väčší záujem o rozhodovacie procesy v európskych organizáciách. Aj keď sa záujem pôvodne pohyboval niekde na úrovni 60 %, v súčasnosti záujem klesol na hranicu 40 %. Politika EÚ nie je natoľko emotívna, aby výraznejšie zaujala občanov členských štátov. Ani politické strany sa vo výraznejšej miere neangážujú a neburcujú verejnosť k výraznejšiemu záujmu. Vo všeobecnosti teda možno

¹⁹⁹ Členmi EÚ sa okrem Slovenskej republiky v tom čase stali aj ďalšie krajiny - Cyprus, Malta, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Estónsko, Litva a Lotyšsko.

²⁰⁰ Právomoci Európskeho parlamentu sa výrazne posilnili v oblasti Trestného práva, Trestných kódexov, do ktorých europarlament pôvodne nemohol zasahovať. Po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti, je už situácia iná.

Preto je potrebné hľadať nové a efektívne riešenia problémov, využívať výhody moderných metód v poskytovaní služieb, učiť sa zo skúseností iných, neopakovať chyby z minulosti, čím by sa podporilo prostredie, priaznivé pre zmeny v záujme dosiahnutia lepších výsledkov.

6.3.3. Štrukturálna pomoc zo strany EÚ

Pozornosť Slovenskej republiky ako členskej krajiny Európskej únie, jej regiónov, ale predovšetkým miest a obcí, musí byť zameraná na čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov. Základom sú konkrétne aktivity, ktoré budú zavŕšené prezentáciou kvalitných projektov a čerpaním prostriedkov z európskych fondov. A to je zároveň aj výzva pre slovenských a európskych politikov do ďalšieho Programovacieho obdobia 2014-2020, aby v tejto oblasti pôsobili aktívne, kvalifikovane, systematicky, koordinovane a zodpovedne.

V snahe dosiahnuť rovnovážne hospodárne usporiadanie Slovenskej republiky ako celku, je potrebné venovať pozornosť jednotlivým regiónom s ich konkrétnymi potrebami a požiadavkami. Netreba však zabúdať ani na neproporcionálne rozvrhnutý ekonomický rast na území Slovenska, kde sú rozdiely medzi jednotlivými regiónmi výrazné. V tejto súvislosti má čerpanie finančných prostriedkov z fondov EÚ svoje opodstatnenie, čím sa ponúkajú šance na redukciu súčasných regionálnych disparít. Jednou z dôležitých deklarovaných úloh Európskej únie je poskytovať pomoc zaostávajúcim regiónom svojou štrukturálnou politikou. Predovšetkým sa jedná o znižovanie rozdielov medzi regiónmi, a podporu harmonického a vyváženého rozvoja. Problematika regionálnych rozdielov tiež závisí od spôsobu vymedzenia regiónov, t. j. od regionalizácie, ktorá pri nesprávnom prerozdeľovaní implementačných kompetencií vo verejnej správe vedie k štatistickému skresľovaniu výsledných regionálnych rozdielov, resp. disparít.

Sprivedným javom tzv. umelého vyrovnávania rozdielov medzi regiónmi je výskum regionálnych rozdielov, ktorý bez znalostí teórií historicko-kultúrneho, regionálneho i geopolitického vývoja nie je možné zrealizovať. Ďalším sprivedným javom je programovanie, pod ktorým si možno predstaviť celý rad činností - proces plánovania, organizovania, rozhodovania, a finančného zabezpečenia podpory regionálneho rozvoja na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni s cieľom dosiahnuť hospodársky a sociálny rozvoj v stanovenom období. Prostriedky sa sústreďujú predovšetkým na podporu rozvoja tých regiónov, ktorých ekonomická výkonnosť a životná úroveň obyvateľov je dlhodobo nižšia.