9 788055 717661

ISBN 978-80-557-1766-1

Eleonóra KOVÁČOVÁ VPLYV DECENTRALIZÁCIE NA VÝKON A RIADENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SR

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI

2020

Eleonóra KOVÁČOVÁ

VPLYV DECENTRALIZÁCIE NA VÝKON A RIADENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SR

BELIANUM

Doc. PhDr. Eleonóra KOVÁČOVÁ, PhD.

VPLYV DECENTRALIZÁCIE NA VÝKON A RIADENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SR

Vedecká monografia

BELIANUM

2020

© **Autor vedeckej monografie:**
Doc. PhDr. Eleonóra KOVÁČOVÁ, PhD.

Recenzenti:
Prof. PhDr. Ján KOPER, PhD.
Doc. Ing. Ján KRÁLIK, CSc.

Vedecký redaktor:
Doc. PhDr. Adriana VASIĽKOVÁ, PhD.

Táto publikácia bola na základe žiadosti zo dňa 10. októbra 2019 schválená Edičnou radou UMB v Banskej Bystrici, a následne ako vedecká monografia bola zaradená do Edičného plánu UMB v Banskej Bystrici .

Za odbornú, jazykovú a technickú úroveň vedeckej monografie zodpovedá autorka vedeckej monografie.

ISBN 978-80-557-1766-1

OBSAH

PREDHOVOR **4**

ÚVOD **5**

1. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ PRE SKÚMANIE VEREJNEJ SPRÁVY A DECENTRALIZÁCIE **7**

1.1. Východiská pre skúmanie verejnej správy 7
1.1.1. Heterogénnosť teoretických prístupov v ponímaní verejnej správy 8
1.1.2. Teoretický rámec skúmania samosprávy 22
1.2. Východiská pre skúmanie decentralizácie 28
1.2.1. Decentralizácia ako jedna z možných teórií verejnej správy 29
1.2.2. Formy decentralizácie 40

2. KREOVANIE VEREJNEJ SPRÁVY V SR **46**

2.1. Ústavnoprávny základ kreovania verejnej správy SR 47
2.2. Kreovanie štátnej správy SR 50
2.3. Kreovanie územnej samosprávy SR 62
2.3.1. Obec ako základ územnej samosprávy 63
2.3.2. Samosprávny kraj ako základ regionálnej samosprávy 98

3. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY V SR **120**

3.1. Realizácia decentralizačného procesu v podmienkach SR 121
3.2. Prechod kompetencií z úrovne štátu na jednotky územnej samosprávy 124
3.3. Fiškálna decentralizácia a zmeny vo financovaní územnej samosprávy 130

4. VPLYV DECENTRALIZAČNÉHO PROCESU NA VÝKON A RIADENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SR **143**

4.1. Dôsledky kompetenčnej decentralizácie 143
4.1.1. Realizácia kompetencií na miestnej úrovni 144
4.1.2. Realizácia kompetencií na regionálnej úrovni 149
4.2. Dôsledky fiškálnej decentralizácie 152
4.2.1. Vývoj dane z príjmov fyzických osôb 153
4.2.2. Výber miestnych daní a poplatkov 162
4.2.3. Výber dane z motorových vozidiel 166
4.3. Kvalita ľudských zdrojov ako základný predpoklad kvalitnej správy 173

ZÁVER **185**

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV **193**

ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV **211**

MENNÝ A VECNÝ REGISTER **212**

PREDHOVOR

Samospráva je dôležitým podsystémom verejnej správy, ktorý je budovaný zdola od občanov, a vytvára tie najideálnejšie podmienky pre rozvoj demokracie na miestnej a regionálnej úrovni. Samospráva je zároveň i prirodzeným územím určitej komunity, má potrebný prehľad o aktuálnom rozvoji svojho územia, ako aj o jeho ďalších potrebách. Keďže je verejná správa podzákonnou a normotvornou činnosťou, aj územná samospráva ako jeden z dôležitých podsystémov verejnej správy sa riadi Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi a vlastnými mocenskými aktmi. Uvedené je zároveň i zdôvodnením nevyhnutnosti práce so zákonmi, ako i ostatnými právnymi predpismi, bez ktorých uvedenú problematiku nie je možné skúmať. Z metodologického hľadiska, teoretické poznatky je nutné hľadať a skúmať v už existujúcich teóriách, princípoch a modeloch. Preto pri vymedzení teoretických poznatkov o územnej samospráve je nutné vychádzať z už existujúcich všeobecných poznatkov o verejnej správe, o zákonodarstve, ako aj o samotnej modernej samospráve. Rovnako je žiaduce vychádzať a pracovať aj s poznatkami iných vedných disciplín mimo rámec teórie správy a vedy o správnom práve – ako sú napr. poznatky z oblasti politológie, hospodárskej politiky, ekonómie, sociológie, psychológie – a tak pokračovať v pragmaticky určenom výskume a dopĺňať uplatniteľný súhrn empirických poznatkov.

Svoje poďakovanie vyslovujem vedeniu Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici za zaradenie vedeckej monografie do Edičného plánu UMB v Banskej Bystrici a za jej vydanie. Moje vrúcne poďakovanie patrí recenzentom, vedeckej redaktorke, ako aj mojim kolegom, súčasným aj bývalým, ktorí ma vo vedecko-výskumnej činnosti a pedagogickej práci viedli a inšpirovali.

Za veľkú podporu ďakujem aj mojim rodičom, a hlavne môjmu manželovi za jeho láskavosť, trpezlivosť a pochopenie.

autorka vedeckej monografie

ÚVOD

Zmena politicko-ekonomického zriadenia v roku 1989 výrazným spôsobom zasiahla aj sféru verejnej správy, ktorá v podmienkach Slovenskej republiky prešla veľkými zmenami, ktoré sa týkali nielen samotného postavenia orgánov správy, ale aj územného a správneho usporiadania. Pre reformné zmeny bolo však nevyhnutné prijať najmä zmeny ústavnoprávneho základu Slovenskej republiky. Zároveň boli kreované aj princípy samosprávneho riadenia, čím sa otvoril nový priestor pre formovanie komunálnej politiky. Územná samospráva ako podsystém verejnej správy prešla dlhým historickým vývojom. Vzájomné usporiadanie vzťahov medzi orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy, ako aj ich vzťahy v oblasti verejných financií, vyústili do vymedzenia kompetencií a sú dané mierou decentralizácie. Nárast kompetencií bol spojený aj s nárastom majetku a finančných prostriedkov, ktoré tak samosprávam dávajú väčšie možnosti pri formovaní ich územia, čo sa prirodzene odrazilo aj v náraste požiadaviek na implementáciu kontrolných mechanizmov a v neposlednom rade aj vo zvýšených nárokoch na odbornosť, zručnosti a skúsenosti nielen samotných zamestnancov verejnej správy, ale i verejných funkcionárov.

Autorka vedeckej monografie zosumarizovala, rozanalyzovala a následne spracovala dostupné fakty a javy, na základe ktorých vedecká monografia podáva komplexný, ucelený a systematický rozbor o verejnej správe a decentralizačnom procese, ktorý v špecifickom a teritoriálne vymedzenom prostredí Slovenskej republiky prebehol v niekoľkých etapách. Autorka svoju pozornosť upriamila predovšetkým na vplyv decentralizačného procesu na výkon a riadenie územnej samosprávy.

Jednotlivé časti vedeckej monografie na seba nadväzujú. Vedecká monografia hermeneuticky sprostredkúva teoretické východiská skúmania verejnej správy a samosprávy, ako aj teoretické východiská skúmania decentralizácie, jej silné a slabé stránky. Vedecká monografia vypovedá o kreovaní a formovaní verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky pod vplyvom reformných zmien, pričom zvýšená pozornosť je venovaná práve územnej samospráve – miestnej a regionálnej samospráve. Vedecká monografia analyzuje priebeh kompetenčnej, politickej a fiškálnej decentralizácie s dôrazom na skutočný vplyv decentralizačného procesu na výkon a riadenie územnej samosprávy v špecifickom a teritoriálne vymedzenom prostredí Slovenskej republiky. Súčasne poukazuje aj na slabé miesta, bariéry a riziká, ako aj na možné perspektívne riešenia do budúcnosti. Vedecká monografia zároveň prezentuje aj množstvo ďalších dôležitých faktov a aktuálnych informácií,

spracovaných a triedených vo forme tabuliek a znázornených v podobe grafov, ktoré sa podpisujú na komplexnosti a jedinečnosti vedeckej monografie. Avšak, niektoré údaje z hľadiska štatistických zdrojov neboli zistiteľné, preto ich bolo potrebné upraviť vlastným metodickým výpočtom, aby mohli byť hodnoty za sledované obdobie porovnateľné.

Vedecká monografia sa opiera o teoretické východiská skúmania verejnej správy a samosprávy, ako aj o teoretické východiská skúmania decentralizácie. Súčasne poukazuje aj na nové skutočnosti a špecifiká, ktorým je potrebné venovať náležitú pozornosť. Dôkladné spracovanie zvolenej problematiky demonštruje nielen vývoj a aktuálnu situáciu, ale i možné tendencie budúceho vývoja v rámci priestoru územnej samosprávy v špecifickom a teritoriálne vymedzenom prostredí Slovenskej republiky.

1. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ PRE SKÚMANIE VEREJNEJ SPRÁVY A DECENTRALIZÁCIE

Dôkladné zmapovanie problematiky verejnej správy je pomerne zložité, pričom je nutné identifikovať a vychádzať z už existujúcich empirických údajov i vedeckých výskumov. Problematika verejnej správy je v podmienkach Slovenskej republiky mladá, a keďže verejnú správu skúma celý rad spoločenských a ekonomických vied, poznatky zo skúmania verejnej správy majú jednoznačne interdisciplinárny a multidimenzionálny charakter.

1.1. Východiská pre skúmanie verejnej správy

Východiskom pre pochopenie podstaty verejnej správy je suverenita občana, ktorá je chápaná ako základný prvok demokratickej spoločnosti, a súčasne je vnímaná ako rozhodujúca podmienka uskutočňovania správy vecí verejných. V politických diskusiách je demokraciu možné len veľmi ťažko zadefinovať jednoznačne. Zložitosť demokracie je do značnej miery, ako uvádza R. Scruton, spôsobená chápaním toho: *„kto je ľud, a ktoré činy vlády je možné prisúdiť skôr ľudu ako vládnucim skupinám alebo určitým záujmom“* (Scruton, 1990, s. 30). Súčasná politika nedisponuje iba jednou uznávanou koncepciou demokracie, ale naopak – radou rôznych modelov. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že za typické znaky demokracie možno označiť: *„slobodné vyjadrovanie, konfrontovanie a zjednocovanie politických záujmov, predstáv a požiadaviek jednotlivcov, skupín a reprezentantov celej spoločnosti; tvorba všeobecne záväzných politických rozhodnutí prostredníctvom volenej politickej reprezentácie ako v centre, tak aj na úrovni územných oblastí“* (Adamová, 2001, s. 37). Podľa P. Kulašika, predpokladom demokratickej moci je: *„legitimita zákonodarstva, ústavnosť vlády, zákonnosť správy a nezávislosť súdnictva, ako i priehľadnosť a kontrolovateľnosť celého politického procesu odlúčením a vzájomnou kontrolou jednotlivých druhov štátnej moci“* (Kulašik, 2005, s. 160). Demokracia je chápaná ako štátna forma, vládny systém, ktorý na základe syntézy slobody a poriadku zaručuje občianske práva jednotlivca, vyrovnanosť záujmov a politických činností sociálnych skupín, ako i spolupôsobenie politických strán pri prevádzaní politickej vôle ľudí do štátno-politickej oblasti. Ak sa demokratické princípy ponímajú tak, že by mali pôsobiť aj mimo štátno-politickej oblasti, možno o demokracii hovoriť ako o určitej životnej forme, o sociálnom štýle života (Kulašik, 2005). Ako z uvedeného vyplýva, ľudská sloboda je nedeliteľná a v politickej sfére ju možno udržať len za takých podmienok, ak je demokratickými formami rovnako zabezpečená aj v iných spoločensko-kultúrnych oblastiach.

Demokracia nie je potom iba súhrnom formalizovaných pravidiel procesu tvorby politickej vôle, ale zároveň je aj princípom kooperatívneho správania, ktoré udržuje reprodukciu účasti občanov na verejných záležitostiach.

1.1.1. Heterogénnosť teoretických prístupov v ponímaní verejnej správy

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že pod pojmom správa, a to i napriek pluralite názorov, sa rozumie určitá ľudská činnosť, zmyslom a podstatou ktorej je zabezpečovanie výkonu a riadenia určitých záležitostí. Pre ľudskú činnosť je pritom charakteristická ustálenosť, systematičnosť, organizovanie a plánovanie, na základe čoho možno dosiahnuť žiaduci výsledok (Merkl, 1932). Ako uvádza F. Weyr, pri vymedzení pojmu správa možno vychádzať z *materiálneho* (t. j. vecného) a z *formálneho* hľadiska. Z materiálneho hľadiska možno za správu považovať každú zámernú činnosť, ktorá sa zaoberá určitými záležitosťami za účelom dosiahnutia určitého cieľa. Pokiaľ ide o formálne hľadisko, v tom prípade sa vychádza z tradičného členenia funkcií štátu – zákonodarstvo, súdnictvo a exekutíva. Autor zároveň zdôrazňuje, že správa je tou činnosťou štátu, ktorá však nie je zákonodarstvom ani súdnictvom, ale stotožňuje ju s výkonnou funkciou štátu, t. j. exekutívou (Weyr, 1937).

Ďalší z autorov, zaoberajúcich sa správou, bol D. Hendrych, ktorý už začiatkom 20. storočia definoval správu vo všeobecnom význame ako *„činnosť, ktorá je zameraná na stanovený cieľ, postupujúc podľa účelu príslušnej záležitosti. Činnosť sa ďalej môže sledovať podľa subjektov, ktoré ju spravujú alebo podľa objektov, ktoré sú ňou spravované“* (Hendrych, 2001, s. 1). D. Hendrych vo svojej práci pokračuje ďalej a tvrdí, že verejnej správe sa prisudzuje niekoľko významov súčasne.[1] Základný problém však spočíva v tom, že objem a formy správnej činnosti sa menia v závislosti od úloh a činností, ktoré sa verejnej správe prisudzujú. Pod pojmom verejná správa sa zásadne chápe *určitý druh činnosti* (t. j. spravovanie) alebo *inštitúcia* (t. j. úrad), ktorá verejnú správu vykonáva. V prvom prípade ide o *materiálne*, t. j. funkčné vymedzenie pojmu správa, a v druhom prípade ide o *formálne*, t. j. inštitucionálne alebo organizačné vymedzenie (Hendrych, 2001). Ponímanie verejnej správy podľa D. Hendrycha bolo východiskom aj pre ďalších autorov – napr. pre R. Pomahača a O. Vidlákovú, ktorí sa skúmaním verejnej správy z formálneho a materiálneho hľadiska zaoberali podrobnejšie. Podľa uvedených autorov, verejnú správu potom možno členiť napr. z organizačného hľadiska, podľa právnej formy alebo podľa samotných úloh, ktoré sú vo

[1] Podľa výkladu sociologického slovníka, správu možno definovať rôznymi spôsobmi, napr. ako *„administratívu, administráciu, inštitucionalizovanú kontrolnú a regulatívnu činnosť, týkajúcu sa predovšetkým verejných záležitostí“* (Veľký sociologický slovník, 1996).

verejnej správe realizované. Ako R. Pomahač a O. Vidláková uvádzajú, verejná správa je medziodborovou disciplínou, ktorá svoje kľúčové poznatky usporadúva z hľadiska rôznych prístupov – politického, právneho, ekonomického a manažérskeho (Pomahač – Vidláková, 2002). Podľa uvedených autorov, pri skúmaní verejnej správy sa postupuje v závislosti od toho, či predmetom skúmania je zložitá verejná skutočnosť, ktorú je potrebné popísať, alebo je poznávanie skôr zamerané na systém pravidiel, procedúr a techník, podľa ktorých má byť verejná správa realizovaná, alebo ide o interpretáciu správnych procesov a hodnotenie toho, čo a ako bolo vo sfére verejnej správy uskutočnené (Adamcová, 2011).

V odbornej literatúre sa možno stretnúť i s definíciami správy, ktoré môžu byť ovplyvnené aj pojmovým aparátom z oblasti teórie organizácie a riadenia. Správa sa potom definuje ako organizačná a informačná činnosť, ktorá podporuje riadiacu činnosť. Správu možno chápať aj ako oblasť so zvláštnym spoločenským statusom osôb, ktoré ju vykonávajú. Tieto osoby však samostatne nerozhodujú o tom, aký cieľ sa má dosiahnuť, zato však rozhodujú o spôsobe, akým sa stanovený cieľ dosiahne. Rozhodovanie je teda dôležitým funkčným a organizačným aspektom správy. Vychádzajúc z uvedeného, s pojmom správa úzko súvisí i ďalší dôležitý pojem – *organizácia*. Organizáciu možno vymedziť ako *„sociálny jav, ktorý je založený na plánovitej koordinácii skupinových aktivít, vyznačuje sa vlastnou hierarchiou a vnútornou autoritou, a smeruje k dosiahnutiu stanoveného cieľa“* (Tomeš, 2002, s. 2). Organizáciou možno rozumieť aj určitý špecifický druh ľudskej činnosti, smerujúci k usporiadaniu určitých prvkov a vzťahov medzi nimi, s cieľom zaistiť žiaduce fungovanie systému, t. j. organizovanie. Organizáciu možno ďalej definovať aj ako výsledok organizačnej činnosti, čiže inštitúcie. Môže obsahovať vecné prvky, ľudské prvky alebo aj obidve skupiny prvkov súčasne. Dôležitou súčasťou organizácie sú vzťahy a súvislosti, ku ktorým je potrebné pristupovať ako k celku. Podobne ako organizácia, s pojmom správa je spájaný aj pojem – *riadenie*. Riadenie a správa sa niekedy používajú ako synonymá pre tú istú činnosť. Avšak, ich základný rozdiel spočíva v prístupe chápania ich obsahu v organizačnej teórii. Riadenie možno definovať ako *„dynamický proces, ktorý sa väčšinou viaže na ľudské správanie sa a konanie“* (Tomeš, 2002, s. 2).[2] Správu potom možno definovať ako činnosť, ktorá zabezpečuje kolobeh činností určitým smerom. V zmysle uvedeného možno konštatovať, že riadenie je potom oveľa širšou kategóriou, z ktorej správa vychádza, a predstavuje jej neoddeliteľnú súčasť.

Verejná správa napr. podľa F. Kosorína predstavuje: *„usporiadanú sústavu rozhodovacích procesov, politických, právnych, organizačných, rozpočtových a iných vzťahov*

[2] T. j. spravujúce subjekty a spravované objekty, štruktúra vzájomných vzťahov, komunikácia a interakcia.

a činností, ktorými verejnoprávne orgány ako právnické osoby na základe zákonom pridelených kompetencií transformujú, aplikujú a implementujú zákony štátu do konkrétnych práv a povinností jednotlivých fyzických a právnických osôb" (Kosorín, 2003, s. 31). Okrem toho, že autor v uvedenej definícii vychádza zo zákona, svoju pozornosť upriamuje aj na interakčné a organizačné poňatie verejnej správy. Uvedeným prístupom autor poukazuje na skutočnosť, že v rámci verejnej správy svoju činnosť vykonávajú verejnoprávne orgány. Autor tak pokračuje ďalej a verejnú správu charakterizuje ako *„inštitúciu výkonu verejnej moci, ktorú v právnom štáte tvoria zákonne vymedzené právnické osoby verejného práva, ktoré podľa zákona a pridelených kompetencií zo zákona rozhodujú o právach a povinnostiach občanov, t. j. o právach fyzických a právnických osôb, pričom samotné rozhodnutia sú podriadené pravidlám právneho poriadku štátu. Vecnú stránku týchto rozhodnutí spravidla upravuje správne právo hmotné a správne právo procesné"* (Kosorín, 2003, s. 9).

Zaujímavý je aj sociologický pohľad na uvedenú problematiku. Ako napr. uvádza E. Bolfíková, súčasné moderné spoločnosti sú v podstate spoločnosťami organizácií. Na základe uvedeného tvrdenia možno povedať, že verejná správa aj so všetkými svojimi formami je typom komplexnej organizácie, ktorá sa na jednej strane vyznačuje určitými špecifikami, a na strane druhej sa vyznačuje typickými znakmi, spoločnými pre všetky typy organizácií (Bolfíková, 2000). Verejná správa ako komplexná organizácia sa vyznačuje rôznymi špecifickými znakmi – napr. funkcie, ktoré verejná správa vykonáva sú zviazané s plnením funkcií štátu; vnútorná štruktúra a spôsob riadenia verejnej správy sú založené na byrokratizme[3]; verejná správa má postavenie tzv. *mediátora medzi občanmi a štátom*; verejná správa nie je výrobnou a ani ziskovou organizáciou; zamestnancov verejnej správy platia orgány štátu alebo iné verejné orgány; bez existencie verejnej správy by nebolo možné zabezpečiť fungovanie štátu. Podľa autorky, verejná správa je vo svojich rôznych podobách taký typ organizácie, ktorý zabezpečuje špecifické služby pre občanov. Teda ak ku verejnej správe pristupujeme na základe jej aktivít, možno povedať, že: *„verejnej správe prislúcha pozícia realizátora výstupov, resp. outputov zákonodarnej moci"* (Bolfíková, 2000, s. 5). Uvedené tvrdenie je však opakom tvrdenia F. Weyra, ako aj mnohých ďalších autorov, ktorí verejnú správu stotožňujú výlučne iba s výkonnou funkciou štátu, t. j. *s exekutívou* (Weyr, 1937). Na základe uvedeného možno konštatovať, že sociologický prístup je rovnako zaujímavý, avšak z hľadiska skúmania uvedenej problematiky nie je dostatočne vyčerpávajúci.

[3] Podľa M. Webera, byrokratická koordinácia ľudských aktivít je imanentným znakom moderných sociálnych štruktúr. Bližšie pozri: BOLFÍKOVÁ, E. 2003. Od byrokracie k inteligentnej administratíve. In *Teória a prax verejnej správy*. Košice: UPJŠ, 2003. ISBN 80-7097-551-2. s. 348 – 357.