

SÚČASNÉ PROBLÉMY VEREJNEJ SPRÁVY

Peter ŠKULTÉTY

ACTUALLY PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION



Sustainability - Environment - Safety '2016

ABSTRAKT

Príspevok sa zaoberá niektorými problémami verejnej správy. Pozornosť sa venuje otázkam samosprávy, ako aj miestnej štátnej správy. Akcentuje sa legislatívny rámec kompetencií samosprávy, s návrhom na konkrétne riešenie najmä z pohľadu právomoci obcí. Načrtávajú sa niektoré otázky súčasnej organizácie miestnej štátnej správy.

KEŤOVÉ SLOVÁ: *verejná správa, samospráva, miestna štátna správa kompetencie, municipalita*

ABSTRACT

The article explores the matters relating to the problems associated with development of the system of public administration /central and local government bodies/. We also point self government. The issues associated with the present-day problems of legislative

KEY WORDS: *self-government, local government, laws, public administration.*

Úvod

Samotný pojem verejnej správy sa chápe v organizačnom poňatí /orgány verejnej správy, prípadne správne orgány/ a vo funkčnom poňatí, kde ide praktický výkon verejnej správy, ktorá sa prejavuje v podzákonnej a nariadení činnosti týchto orgánov.

Samotný pojem samospráva je osobitnou formou verejnej správy a ako organizačná forma verejnej správy slúži na zabezpečovanie určitých úloh spoločenstva občanov, ktoré sú vytvárané na územnom základe.

V právnych úpravách v súčasných pluralitných demokraciách sa vykryštalizovali tri základné druhy uplatňovania samosprávy a to:

- systém anglo-americký /self – government/ - na úrovni najnižších územných jednotiek sa miestna správa vykonáva výlučne ako samospráva,
- systém francúzsky – v obciach ako základných územných jednotkách sa oddelene vedľa seba realizuje tak územná samospráva, ako aj miestna štátna správa,
- systém zmiešaný – na území obcí sa spoločne vykonáva tak samospráva, ako aj miestna štátna správa.

1. Územná samospráva v podmienkach SR

Naša právna úprava /zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších právnych predpisov/ prijala tzv. zmiešaný model, pričom základom výkonu samosprávy mala byť originárna samospráva, doplnená určitým rozsahom prenesenou štátnou správou. To bol základný cieľ zákonodarcu, pretože takýmto spôsobom sa približuje využitie odborného aparátu územného spoločenstva, ako aj komplexnejšie pôsobenie na spoločenské vzťahy.

Pri výkone prenesenej pôsobnosti sa stávajú príslušné orgány územnej samosprávy súčasťou hierarchie štátnej správy a v určitej podobe nadobúdajú postavenie dekoncentrovaných orgánov. [1]

Podľa paragrafu 5 zákona o obecnom zriadení možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy na obec, ak je to racionálnejšie a efektívnejšie pre obec. Finančné a materiálne prostriedky, ktoré súvisia s prenesením úloh štátnej správy na obec poskytne štát.

Výkon štátnej správy na obec zákonom riadi a kontroluje vláda. Obec v rámci rozhodovania v prenesenej štátnej správy musí vychádzať a rešpektovať zákony, ako aj iné všeobecne záväzné právne predpisy.

Pri výkone prenesenej štátnej správy môže obec vydať všeobecné záväzné nariadenie len ak je na to splnomocnená zákonom, taktiež v rámci preskúmania rozhodnutí starostu je odvolacím orgánom príslušný orgán štátnej správy. Naopak pri samostatnej tzv. originárnej právomoci môže obec kedykoľvek vydať všeobecné záväzné nariadenie a odvolacím orgánom voči rozhodnutiu starostu je okresný súd. Teda uplatňuje sa tu iný právny režim.

Samosprávu obce, zákon o obecnom zriadení vymedzuje v paragrafe 4 ods. 1 podľa ktorého obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej alebo fyzickej osobe.

V ustanovení paragrafu 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení demonštratívnym spôsobom sú uvedené úseky samosprávnej pôsobnosti obce a vymedzujú sa základné úlohy obce pri výkone územnej samosprávy. Výpočet samosprávnych funkcií uvedený v citovanom paragrafovanom ustanovení je potrebné interpretovať reštriktívne tak, že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územného celku, miestnych záujmov obyvateľstva, za ktoré môže obec niesť zodpovednosť, pokiaľ nie sú zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy.[2]

Najvýraznejšiemu posilneniu právomoci obcí došlo zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode pôsobnosti z orgánov štátu na obce a vyššie územné samosprávne celky. V rámci rokov 2001-2004 prešlo viac ako 200 kompetencií na obce. Pri presunoch pôsobnosti z orgánov štátu na obce sa vychádzalo zo zásady, podľa ktorej do samosprávnej pôsobnosti obcí patrí to čo nie je výkonom štátnej správy. Zákony upravujúce tzv. prenesenú štátnu správu, by mali výslovne obsahovať ustanovenie o tom, že ide o výkon prenesenej štátnej správy. Pre prípad, že zákon pri úprave pôsobnosti obce takéto výslovné ustanovenie neobsahuje platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Toto interpretačné pravidlo obsahuje paragraf 4 ods. 2 už uvedeného zákona č. 416/2001 Z.z. Zároveň treba zdôrazniť, že obdobné pravidlo vo vzťahu k obciam sa duplicitne dostalo do zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v rámci jeho novelizácie v roku 2001 / paragraf 4 ods. 4/

Ak by sme analyzovali jednotlivé druhy kompetencií obcí, dôjdeme k záveru, že väčšina významných právomoci je označená, ako prenesená štátna správa, čo nepochybne vedie k úvahe, že sa minimalizujú oprávnenia obcí, v rámci tzv. originárnych právomoci. Pri prenesenej štátnej správe je obec v podstate predĺženou rukou štátnej správy, čo v zásade spochybňuje základný postulát samosprávy, že obyvatelia obce si svoje záležitosti spravujú samostatne.[3]

Ďalšou otvorenou otázkou v rámci fungovania územnej samosprávy je postavenie starostu, ako správneho orgánu pri vydávaní individuálnych správnych aktov. Na základe čiastkovej novelizácie zákona o obecnom zriadení podľa paragrafu 13 ods. 5 starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Jednoznačne je stanovené, že zamestnanec nemôže prekročiť rozsah písomného oprávnenia a zároveň sa to týka len konkrétneho prípadu. Na základe skúseností, ktoré signalizujú obce v zásade nedošlo takmer žiadnej zmene, pretože vo väčšine prípadov starosta rozhoduje samostatne a nevyužíva možnosť delegovania právomoci na iný organizačný útvar v rámci obce. Bude potrebné zvážiť precíznejšiu právnu úpravu, ktorá by vo výraznejšej miere umožňovala rozhodovaciu činnosť aj iným organizačným útvarom, prípadne zamestnancom.

2. Miestne orgány štátnej správy

V retrospektívnom pohľade poukážeme na vývoj miestnych orgánov štátnej správy. Zákom č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy boli konštituované okresné a obvodné úrady, zanikla krajská štátna správa.[4]

V roku 1996 dochádza k ďalšej zmene organizácií miestnej štátnej správy. Došlo k zrušeniu obvodných úradov a zriadila sa krajská štátna správa. Krajské a okresné úrady mali postavenie integrovaného orgánu miestnej štátnej správy. / bolo zriadených 8 krajov a 79 okresov/. [5]

Ďalšia výrazná zmena nastáva v roku 2003, zákonom č. 515/2003 Z. z. bolo zriadených 8 krajských úradov štátnej správy a 50 obvodných úradov špecializovanej štátnej správy. Predmetom oprávnenej kritiky boli špecializované orgány štátnej správy a to takmer na každom úseku činnosti. Niektoré boli vybudované na dvojstupeňovej úrovni / obvodné a krajské úrady životného prostredia, atď/, niektoré len na úrovni kraja /krajský školský úrad, a pod/.

Miestna štátna správa sa stala neprehľadnou a finančne náročnou. Základným cieľom bolo sprístupniť miestnu štátnu správu čo najbližšie k fyzickým a právnickým osobám.

Na základe týchto skutočností bol koncipovaný program ESO, ktorý sa začal realizovať v roku 2012, keď došlo k zrušeniu viacerých orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy /zákon č. 345/2012 Z. z./.

Reforma miestnej štátnej správy bola zavŕšená v roku 2013, kedy sa zriadili okresné úrady štátnej správy, ako integrované miestne orgány. Boli zrušené obvodné úrady.[6]

Osobitným spôsobom je upravená pôsobnosť okresných úradov v sídle kraja, ktoré vykonávajú aj funkciu druhostupňového správneho orgánu. Je potrebné uviesť, že toto ustanovenie je diskutabilné a to v konfrontácii so súčasným znením správneho poriadku, t. j. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, v znení neskorších právnych predpisov.

V súčasnosti postupne dochádza k vytváraniu tzv. kontaktných miest v rámci okresov, s cieľom priblíženia výkonu štátnej správy k fyzickým a právnickým osobám.

Zatiaľ by bolo predčasné hodnotiť súčasnú organizáciu miestnej štátnej správy, pozitívom je skutočnosť, že všetko je sústredené v rámci jedného orgánu štátnej správy, teda fyzický a právnická osoba si vybaví svoje záležitosti v rámci jedného orgánu.

Záver

Z toho čo sme načrtli v predmetnom príspevku vyplýva, že bude potrebné doriešiť legislatívne niektoré problémy najmä na úseku územnej samosprávy. Predovšetkým pôjde o vyvážené rozdelenie kompetencií tzv. prenesenej štátnej správy a originálnych kompetencií.

S touto otázkou úzko súvisí aj problematika doriešenia veľkého množstva malých obcí, čo neprispieva k efektívnemu fungovaniu samosprávy. Treba zvážiť či sa pôjde cestou združovania obcí a vytvárania tzv. municipalít, alebo sa zvolí iná optimálna cesta na riešenie tohto problému.

Zároveň bude potrebné zhodnotiť fungovanie súčasnej miestnej štátnej správy a to najmä z pohľadu naplnenia efektívneho a kvalitného fungovania, ako to bolo vytýčené v programe ESO.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] Škultéty, P.: Územná samospráva v procese reformy verejnej správy, Bratislava, Univerzita Komenského, 2012, s. 164 a nasl.
- [2] Nález Ústavného súdu SR č. 56/2000
- [3] Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné, Hurvíka, 2009, s. 22 a nasl.
- [4] Škultéty, P.: Základy miestnej správy, Právnická fakulta UK, 1999, 215 s.
- [5] Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR, a zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy
- [6] Sobihard, J.: Racionalizácia verejnej správy, APZSR, Bratislava, 2014, s. 175

ADRESA AUTORA:

Prof. JUDr. Peter ŠKULTÉTY, DrSc.

Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovenská republika
 e-mail: jozef.kuril@vsemvs.sk

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.