

**EURÓPSKA ÚNIA A JEJ VPLYV NA ORGANIZÁCIU A
FUNGOVANIE VEREJNEJ SPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**
Doterajší vývoj a aktuálny stav, perspektívy.

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie
konanej 28. 6. 2016 v Košiciach

Alena Krunková (ed.)



Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva

Košice 2016



Zborník príspevkov z vedeckej konferencie



konanej dňa 28.6.2016

*na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
v súvislosti s riešením projektu*

*Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike -
schválený pod číslom MVZP – SK PRES/2016/134*

*Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v
Slovenskej republike – doterajší vývoj a aktuálny stav, perspektívy.*

Košice

2016

Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike – doterajší vývoj a aktuálny stav, perspektívy.

Zostavovateľ: doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

Recenzenti: prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., *Právnická fakulta TU v Trnave*
doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc., *Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach*

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku publikácie zodpovedajú autori. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Tento zborník príspevkov z vedeckej konferencie bol podporovaný z prostriedkov Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky v rámci riešenia projektu „Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike“ - schválený pod číslom MVZP – SK PRES/2016/134.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Umiestnenie: <http://unibook.upjs.sk>
Dostupné od: september 2016

ISBN 978-80-8152-444-8

Predhovor

Slovenská republika, ako členský štát Európskej únie, sa zhostuje historickej úlohy súvisiacej s realizáciou predsedníctva Rady Európskej únie v rámci predsedníckeho tria. Začiatkom roka 2016 vyhlásilo Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky Výzvu na predkladanie žiadostí o dotáciu na rok 2016 v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky SR zameranú práve na predsedníctvo Slovenskej republiky v Rade Európskej Únie. Na túto výzvu zareagovala Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a získala projekt pre realizáciu výskumných aktivít prostredníctvom série podujatí zameraných na regionálnu samosprávu Slovenskej republiky v súvislosti s jej pôsobením v rámci Európskej únie. Problematike práva Európskej únie sa fakulta venuje dlhodobo jednak v pedagogickom procese, no i vo vedeckovýskumnej činnosti jednotlivých pedagógov. Riešený projekt má ambíciu obohatiť toto portfólio o osobitné aktivity zamerané nielen na odbornú sféru, no i na samotných študentov a laickú verejnosť.

Ako prvá aktivita projektu bola realizovaná konferencia s názvom „Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike – doterajší vývoj a aktuálny stav, perspektívy“. Zúčastnili sa jej pozvaní verejní činitelia, zástupcovia akademickej sféry, no i predstavitelia samosprávy, nakoľko jedným z hlavných cieľov projektu je prepojiť akademickú obec so sférou praktickou a zapojiť tak predstaviteľov praxe do plánovaných aktivít v rámci riešenia projektu.

Obsah

<i>Právo Európskej únie v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky</i>	<i>5</i>
<i>Ivetta Macejková</i>	
<i>Je predseda Rady predsedom Európskej únie?.....</i>	<i>11</i>
<i>Martina Jánošíková</i>	
<i>Základné štandardy Európskej únie a ich vplyv (dopad) na verejnú správu v Slovenskej republike /so zameraním na miestnu samosprávu/.....</i>	<i>16</i>
<i>Jozef Sotolář</i>	
<i>Inštitucionálny rámec Európskej únie pre verejnú správu.....</i>	<i>31</i>
<i>Alena Krunková - Ľudmila Somorová</i>	
<i>Medziobecná spolupráca na Slovensku v kontexte regionálnej politiky Európskej únie</i>	<i>38</i>
<i>Zita Pleštinská</i>	
<i>Decentralizácia a centralizácia vo verejnej správe na Slovensku.....</i>	<i>48</i>
<i>Michal Cirner</i>	
<i>Územno - správne členenie Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie</i>	<i>56</i>
<i>Tibor Seman</i>	
<i>Decentralizácia a dekoncentrácia ako predpoklad zvýšenia konkurencieschopnosti regiónov</i>	<i>67</i>
<i>Štefan Kseňák</i>	
<i>Zainteresovaná verejnosť ako účastník povoľovacích konaní na úseku ochrany životného prostredia - slovenské reálie</i>	<i>74</i>
<i>Anna Sčensná - Martin Vernarský</i>	
<i>Vplyv európskej legislatívy na procesný systém finančnej kontroly v obecnej samospráve.....</i>	<i>87</i>
<i>Jozef Tekeli</i>	
<i>Vplyv Európskej únie na volebné právo do orgánov územnej samosprávy v Slovenskej republike</i>	<i>96</i>
<i>Tomáš Majerčák</i>	

Právo európskej únie v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Vážená pani dekanke, vážený pán predseda vyššieho územného celku,
vážené dámy a páni**

Ústavný súd Slovenskej republiky nebol z pohľadu európskeho práva nikdy izolovaný, keďže pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie riešil potrebu otvorenia slovenského vnútroštátneho právneho systému požiadavkám vyplývajúcim z právnych noriem „nadmárodnej“, resp. medzinárodnoprávnej povahy, a to predovšetkým v súvislosti s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie predstavoval zásadný prelomový okamih pre ďalšie smerovanie Slovenskej republiky aj v právnej oblasti. Slovenská republika prevzala záväzky vyplývajúce z právneho poriadku Európskej únie, právne záväzné akty Európskej únie sa stali súčasťou slovenského právneho poriadku a súdom a ostatným orgánom verejnej moci Slovenskej republiky vznikla povinnosť zaistiť ich plný a efektívny účinok na území Slovenskej republiky.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd pri posudzovaní rozhodnutí iných orgánov verejnej moci v Slovenskej republike prihliada i na požiadavku eurokonformného výkladu vnútroštátnych právnych aktov a zaistenia efektívneho a plného účinku práva Európskej únie. Požiadavku rešpektovania práva Európskej únie vo vzťahu k vlastnej rozhodovacej činnosti pritom ústavný súd vníma ako súčasť ústavnej povinnosti vyplývajúcej z čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v zmysle ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Vážené dámy a páni,

ústavný súd zaujal dosiaľ významnejšie stanoviská v niekoľkých svojich rozhodnutiach, v ktorých vyjadril svoj vzťah, resp. vzťah orgánov verejnej moci Slovenskej republiky k právu Európskej únie. V mojom príspevku by som sa vychádzajúc z tejto judikatúry ústavného súdu aspoň v krátkosti rada zaoberala tromi okruhmi otázok, a to (i.) otázkou posúdenia súladu slovenských právnych predpisov s právom Európskej únie v rámci konania o súlade právnych predpisov, (ii.) arbitrárnosťou spočívajúcou v prisvojení si právomoci orgánu Európskej únie všeobecným súdom a napokon (iii.) prejudiciálnou otázkou.

I. Posúdenie súladu slovenských právnych predpisov s právom Európskej únie v rámci konania o súlade právnych predpisov

Čo sa týka práva Európskej únie ako referenčného predpisu aplikovaného v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, možno poukázať na tri nálezy ústavného súdu:

I. 1. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011

V náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 sa ústavný súd po prvýkrát vyjadril k namietanému nesúladu dotknutých ustanovení zákona s právom Európskej únie - v tomto konaní navrhovatelia namietali o. i. aj nesúlad ustanovení zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 18, čl. 49, čl. 54 a čl. 63 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Ústavný súd dospel k záveru, že za súčasného platného právneho stavu je oprávnený v konaní o súlade právnych predpisov preskúmať súlad vnútroštátneho zákona s medzinárodnou zmluvou, ktorej definičné znaky sú uvedené v čl. 125 ods. 1 v spojení s čl. 7 ods. 2 ústavy, to znamená rozhodnúť o otázke súladu napadnutých ustanovení zákona s ustanoveniami Zmluvy o fungovaní EÚ.

S prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora EÚ sa ústavný súd taktiež prihlásil k zásade prednosti práva EÚ, pričom konštatoval, že táto zásada, *«... je uplatniteľná aj v konaní o súlade právnych predpisov, ktoré začalo na návrh skupiny poslancov alebo aj iných oprávnených subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 ústavy okrem (všeobecného) súdu. Všeobecný súd podľa názoru ústavného súdu totiž konanie o súlade vnútroštátneho právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou, ktorou Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na Európsku úniu, pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 ústavy iniciovať zásadne nemôže, pretože v rozsahu svojej právomoci aplikuje ustanovenia*

práva Európskej únie a je „...povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z úradnej moci neuplatní každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom“».

Pokiaľ ide o samotné posúdenie súladu napadnutých ustanovení so Zmluvou o fungovaní EÚ, ústavný súd návrhu na vyslovenie nesúladu nevyhovel, pričom

- vo vzťahu k namietanému nesúladu ustanovenia § 86d zákona o zdravotných poisťovniach so Zmluvou o fungovaní EÚ ústavný súd konštatoval, že toto ustanovenie sa stalo obsoletným, a preto nemá vyslovenie jeho nesúladu už žiadny praktický význam;

- vo vzťahu k namietanému nesúladu ustanovenia § 15 ods. 6 zákona o zdravotných poisťovniach so Zmluvou o fungovaní EÚ ústavný súd konštatoval, že vzhľadom na to, že vyslovil nesúlad tohto ustanovenia s príslušnými ustanoveniami ústavy a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, naplnil tým účel sledovaný návrhom skupiny poslancov, čím sa zároveň odstraňuje aj jeho možný nesúlad s ustanoveniami Zmluvy o fungovaní EÚ.

I. 2. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 105/2011 zo 7. mája 2014

V konaní vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 105/2011 ústavný súd okrem iného posudzoval aj súlad viacerých ustanovení zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov, ako aj zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov aj s čl. 7 a čl. 8 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie. Napadnuté ustanovenia, ktorých nesúlad aj s chartou namietali navrhovatelia, sa týkali zverejňovania rozhodnutí orgánov činných v trestnom konaní na internete a verejnosti výberového konania na funkciu prokurátora.

V oboch prípadoch ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011 zo 7. mája 2014 dospel k záveru, že vzhľadom na skutočnosť, že napadnuté ustanovenia nie sú v rozpore s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, nie sú tieto ustanovenia ani v rozpore s čl. 7 a 8 charty, pričom ústavný súd v tejto súvislosti poukázal na čl. 52 ods. 3 charty, podľa ktorého v rozsahu, v akom charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

I. 3. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015

V konaní vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 10/2014 navrhovatelia okrem iného namietali nesúlady viacerých ustanovení zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, Trestného poriadku a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov aj s čl. 7, čl. 8, čl. 11 a čl. 52 ods. 1 charty. Napadnuté ustanovenia, ktorých nesúlady s chartou namietali navrhovatelia, umožňovali preventívne plošné uchovávanie údajov o elektronickej komunikácii.

V súvislosti s namietaným nesúladom napadnutých ustanovení s chartou sa ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015 zaoberal najprv otázkou aplikovateľnosti charty v konaní o súlade právnych predpisov, pričom konštatoval:

„Charta síce nebola prijatá vo forme medzinárodnej zmluvy, nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa však stala právne záväznou súčasťou primárneho práva Európskej únie s rovnakou právnou silou ako zmluvy, na ktorých je Únia založená. Postavenie zmlúv, na ktorých je Únia založená, v právnom poriadku Slovenskej republiky upravujú čl. 1 ods. 2 ústavy a čl. 7 ods. 5 ústavy. Článok 1 ods. 2 ústavy upravuje záväzok Slovenskej republiky uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, ako aj jej ďalšie medzinárodné záväzky. Článok 7 ods. 5 ústavy vymenúva kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonmi. Do kategórií medzinárodných zmlúv uvedených v tomto ustanovení možno nepochybné zaradiť aj zmluvy, na ktorých je založená Únia. Charte majúcej rovnakú právnu silu ako zmluvy, na ktorých je Únia založená, je preto potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať také postavenie, aké ústava v čl. 7 ods. 5 priznáva uvedeným kategóriám medzinárodných zmlúv. Konkrétne charte je potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať postavenie, aké majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.“

Pokiaľ ide o samotné posúdenie súladu napadnutých ustanovení s chartou, ústavný súd obdobne ako v už spomenutom náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 zvolil sebaobmedzujúci prístup a návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s chartou nevyhovel, pretože vzhľadom na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s ústavou, Listinou základných práv a slobôd, ako aj s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa z hľadiska právnych dôsledkov vyplývajúcich z čl. 125 ods. 3 ústavy, t.j. strata účinnosti napadnutej právnej úpravy a po márnom uplynutí šiestich mesiacov aj prípadná strata

ich platnosti, naplnil účel sledovaný návrhom skupiny poslancov, čím sa zároveň odstraňuje aj ich možný nesúlad s označenými ustanoveniami charty.

Nad rámec vyššie uvedeného možno len pre úplnosť doplniť, že ústavný súd uznesením *sp. zn. PL. ÚS 51/2015 z 18. novembra 2015* prijal na ďalšie konanie návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa o. i. domáhajú, aby ústavný súd vyslovil nesúlad viacerých ustanovení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov s „*čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii vo svetle čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov*“.

II. Arbitrárnosť spočívajúca v prisvojení si právomoci orgánu Európskej únie všeobecným súdom

V rámci svojej rozhodovacej činnosti sa ústavný súd s problematikou práva Európskej únie prirodzene stretol nielen v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ale aj pri rozhodovaní podľa čl. 127 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb pre namietané porušenie základných práv alebo slobôd zo strany všeobecných súdov alebo iných orgánov verejnej moci.

V náleze sp. zn. II. ÚS 501/2010 zo 6. apríla 2011 ústavný súd uviedol, že všeobecné súdy môžu vydať zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne súdne rozhodnutie aj v súvislosti s aplikáciou nesporne aplikovateľných noriem práva Európskej únie vrátane noriem, ktoré rozhraničujú právomoc medzi orgánmi Slovenskej republiky (vrátane slovenských súdov) a orgánmi Európskej únie. O takýto prípad pôjde preto aj vtedy, ak vnútroštátny súd zjavne prekročí rozsah právomocí, ktorý mu je priznaný pôsobením európskeho práva v rámci vnútroštátneho ústavného poriadku, najmä tým, že si prisvojí právomoc, ktorá je zverená iným orgánom Európskej únie, napríklad právomoc posúdiť zlučiteľnosť štátnej pomoci s právom Európskej únie. V tom istom rozhodnutí ústavný súd taktiež zdôraznil, že všeobecne uznáva funkčnosť inštitucionálneho rámca Európskej únie pre zaistenie kontroly rozsahu výkonu prenesených právomocí.

III. Prejudiciálna otázka

Pri rozhodovaní o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb podľa čl. 127 ústavy sa ústavný súd taktiež opakovane vyjadril k povinnosti všeobecného súdu položiť prejudiciálnu otázku podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. Ústavný súd pritom vychádzal

zo stabilizovanej judikatúry Súdneho dvora EÚ, podľa ktorej je účelom a podstatou konania o prejudiciálnej otázke spolupráca vnútroštátneho súdu so Súdny dvorom EÚ pri výklade práva Európskej únie. Konanie podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ je založené na del'be úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom EÚ.¹

Pokiaľ ide o vlastnú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, ústavný súd zatiaľ sám konanie o predbežnej otázke pred Súdny dvorom EÚ neinicioval, keďže v doterajších konaniach, v ktorých sa vyskytli relevantné otázky práva EÚ, boli tieto otázky už vyriešené skoršou judikatúrou Súdneho dvora EÚ.

Vážené dámy a páni

Záverom si dovoľím konštatovať, že za pozitívum členstva Slovenskej republiky v Európskej únii z hľadiska ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti a najmä z hľadiska ochrany základných ľudských práv a slobôd možno považovať ďalšie približovanie a zjednocovanie štandardov tejto ochrany a zvýšenie právnej ochrany fyzických a právnických osôb aj na úrovni aplikácie tzv. „jednoduchého“ (podústavného) práva v oblastiach spadajúcich do pôsobnosti práva Európskej únie.

V budúcnosti bude pre ústavný súd istou výzvou meritórne sa vysporiadať aj s namietaným porušením ustanovení charty v prípadoch, v ktorých bude jej aplikácia relevantná. Taktiež zatiaľ zostáva otvorená a dosiaľ nevyužitá možnosť predložiť Súdnemu dvoru EÚ prejudiciálnu otázku priamo ústavným súdom.

Ďakujem za pozornosť.

¹ napr. sp. zn. I. ÚS 363/2013, sp. zn. II. ÚS 128/2013, sp. zn. IV. ÚS 92/2013, sp. zn. II. ÚS 170/2013, sp. zn. III. ÚS 207/09, sp. zn. I. ÚS 157/2013, sp. zn. II. ÚS 129/2010

Je predseda Rady predsedom Európskej únie?

Martina Jánošíková

Abstrakt

Štúdia skúma, aké sú úlohy predsedníckej funkcie v Rade Európskej únie. Po vysvetlení historických súvislostí a objasnení inštitucionálnej štruktúry Európskej únie sa snaží sa priniesť odpoveď na otázku, či je možné stotožňovať členský štát vykonávajúci predsednícku funkciu s Európskou úniou.

The study examines the tasks of the Presidency of Council of the EU. After concise clarification of historical background and institutional framework of the EU the author tries to find an answer to the question whether it is possibly identifying a Member State which performs the Presidency of Council with the EU as a whole or not.

Kľúčové slová

Európska únia, Rada, predsedníctvo členského štátu

European Union, Council, Presidency of a Member State

Úvod

Otázka v názve tohto príspevku súvisí s výrokom, ktorý sa prisudzuje americkému diplomatovi Henrymu Kissingerovi. Na otázku novinárov, či v súvislosti s bezpečnostnou situáciou vo svete plánujú USA spoluprácu aj s Európou, mal v roku 1970 odpovedať: „Európa? To je aké telefónne číslo?“ Cieľom príspevku je teda skúmať, aká je úloha predsedníctva v Rade Európskej únie (ďalej len „Rada“) v súvislosti so snahou o personalizáciu Únie. Je predseda Rady tým, s kým treba stotožniť Európsku úniu (ďalej len „Únia“), tak ako stotožňujeme Francúzsko s jeho prezidentom, alebo Nemecko s kancelárkou?

Uvedený cieľ by nebolo možné dosiahnuť bez vysvetlenia historických súvislostí a bez načrtnutia základných inštitucionálnych väzieb v rámci Únie. Preto v prvej časti príspevku vysvetlíme dôvody vzniku Rady ako inštitúcie Únie a jej význam v inštitucionálnej štruktúre Únie. V druhej časti priblížime inštitút predsedníctva v Rade a vývoj jeho úloh. Na podklade týchto dvoch častí zhrnieme v závere význam predsedníctva pre Úniu a pre jej členské štáty a pokúsime sa sformulovať odpoveď na položenú otázku.

Rada v inštitucionálnej štruktúre Únie

Základom európskej integrácie zhmotnenej do podoby Únie je pomerne stručný dokument s prekvapujúco vizionárskym obsahom. Hoci je pomenovaný po francúzskom ministrovi zahraničných vecí Robertovi Schumanovi, jeho ideovým tvorcom je skôr Jean Monnet. Ide o Schumanovu deklaráciu predstavenú 9. mája 1950, ktorá predvída novú formu spolupráce

medzi Francúzskom a Nemeckom a prípadne ďalšími európskymi štátmi založenú na prenose suverenity členských štátov a smerujúcu k federatívnemu usporiadaniu Európy.

Reakciou na Schumanovu deklaráciu bol vznik Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ (ďalej len „ESUO“). Ako v svojich pamätiach spomína Jean Monnet, jedným z kritických bodov pri rokovaní o zakladajúcej zmluve bola práve otázka supranacionality zosobnenej v podobe nezávislého Vysokého úradu, ktorého rozhodnutia mali byť záväzné pre členské štáty. Hlavne štáty BENELUXu požadovali ako protiváhu vytvorenie inštitúcie, ktorá by zabezpečovala účasť vlád členských štátov na činnosti Spoločenstva.² Tou inštitúciou sa stala Špeciálna rada ministrov³, ktorej úlohou bolo podľa čl. 26 Zmluvy o založení ESUO harmonizovať činnosť Vysokého úradu a vlád členských štátov, ktoré sú zodpovedné za všeobecnú ekonomickú politiku svojich štátov.

Význam Rady vzrástol pri zakladaní ďalších dvoch Spoločenstiev v roku 1957 a to na úkor supranacionálnej Komisie. V Rímskych zmluvách, ktorými boli založené Európske hospodárske spoločenstvo (ďalej len „EHS“) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu, (ďalej len „EURATOM“) totiž došlo k zmierneniu prvku supranacionality presadzovaného Schumanom a Monnetom oslabením Komisie a posilnením Rady. Dôkazom tohto tvrdenia je aj čl. 4 ods. 1 Zmluvy o založení EHS, v ktorom je pri vymenúvaní inštitúcie EHS Rada uvedená pred Komisiou (v Zmluve o založení ESUO to bolo opačne). Podľa čl. 145 Zmluvy o založení EHS už Rada nielen koordinovala ekonomickú politiku členských štátov, ale mala aj rozhodovaciu právomoc. Z Rady sa tak stal základný legislatívny orgán. V súčasnosti sa už o túto pozíciu delí s Európskym parlamentom, ktorý sa postupným vývojom dostal do pozície spolutvorcu legislatívnych aktov.⁴ Postupne jej z úloh odoberala aj Európska rada, ktorá sa v dôsledku Lisabonskej zmluvy dostala medzi základné inštitúcie Únie a prevzala na seba úlohy, ktoré dovtedy plnila tzv. Rada v najvyššom zložení, teda skladajúca sa z vrcholných predstaviteľov exekutívy členských štátov.

Rada je vzhľadom na svoje zloženie často prezentovaná ako inštitúcia zastupujúca záujmy členských štátov. Ako však upozorňuje Blumann a Dubois, toto tvrdenie nie je úplné, pretože Rada je hlavne inštitúciou Únie prijímajúcou rozhodnutia na jej účet a svojimi aktmi a rozhodnutiami zakladajúca zodpovednosť Únie.⁵

Predsedníctvo v Rade

Predsedníctvo v Rade nie je viazané na konkrétnu osobu, ale na členský štát, pričom štáty sa pravidelne striedajú podľa vopred dohodnutého poradia. Zárodky tohto systému boli položené už pri zakladaní ESUO, keď nebola vytvorená funkcia stáleho predsedu Rady, ale v záujme zabezpečenia rovnakého vplyvu všetkých štátov bez ohľadu na ich veľkosť bolo zavedené trojmesačné rotujúce predsedníctvo, pričom poradie štátov bolo určené abecedne

² MONNET, J.: *Paměti*. Preklad Alexandr Ort. Plzeň, Aleš Čeněk 2012, s. 244 a nasledujúce.

³ Čl. 7 Zmluvy o založení ESUO.

⁴ Bližšie k tomuto vývoju Európskeho parlamentu pozri MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Základy práva Európskej únie: Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava, IURA EDITION 2009, str. 181 a nasledujúce.

⁵ BLUMANN, C. – DUBOIS, L.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris, LexisNexis 2013, s. 248.

podľa ich názvu.^{6,7} Predsedníctvo bolo vnímané skôr ako protokolárna funkcia, úlohou zástupcu predsedajúceho štátu bolo najmä zvolávať zasadnutia Rady a komunikovať s vládami členských štátov.⁸

Pri zakladaní EHS a EURATOMu bol potvrdený rotačný princíp predsedníctva pre členský štát v Rade avšak s predĺžením doby predsedníctva na šesť mesiacov.⁹ Podobne ako pri ESUO, malo aj pri týchto Spoločenstvách predsedníctvo hlavne protokolárne funkcie. Zmluva o založení EHS výslovne spomína predsedu Rady len na troch miestach. Prvým bol čl. 148, ktorý oprávňoval predsedu Rady na zvolávanie zasadnutí Rady. Druhým bol čl. 236, podľa ktorého mal predseda Rady zvolať konferenciu zástupcov vlád členských štátov na prerokovanie zmien primárneho práva. A nakoniec tretím bol čl. 243, ktorý poveroval predsedu Rady zvolať prvé zasadnutie Parlamentu.

Napriek uvedenej minimalistickej úprave úloh predsedníctva Rady v primárnom práve získala postupne táto pôvodne protokolárna funkcia podstatný význam. Okrem riadenia činnosti samotnej Rady preberal predsedajúci štát aj úlohu reprezentovať Úniu a to nielen vo vzťahu k ostatným inštitúciám Únie, ale aj navonok vo vzťahu k iným subjektom medzinárodného práva. Príčinou tohto stavu bol vznik a ďalší rozvoj spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky ako druhého piliera Únie. Potvrzuje to aj čl. 18 Zmluvy o Európskej únii v znení pred Lisabonskou zmluvou, podľa ktorého predsedníctvo zastupuje Úniu v záležitostiach patriacich do spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Práve v tom čase bolo možné hovoriť o tom, že predsedajúci štát a jeho zástupca v Rade ako predseda Rady je v istom zmysle zosobnením Únie.

Plnému rozvoju tohto zosobnenia Únie v podobe predsedu Rady však bránil práve rotačný princíp, respektíve veľmi krátke obdobie rotácie funkcie medzi jednotlivými členskými štátmi. Myšlienke stáleho predsedu Rady voleného na dlhšie obdobie sa bránili hlavne menšie štáty, ktoré vnímajú systém rotujúceho predsedníctva v Rade ako možnosť na vlastnú prezentáciu prostredníctvom riadenia Únie.

Nevýhodu rotačného princípu spočívajúcu v nedostatku kontinuity v činnosti Rady a v zastupovaní Únie bolo potrebné riešiť hlavne v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Potrebnú stabilitu v tejto oblasti mal zabezpečovať pôvodne generálny tajomník Rady, ktorý po zmenách vyvolaných Amsterdamskou zmluvou mal vykonávať funkciu Vysokého splnomocnenca pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku, v rámci ktorej mal pomáhať predsedníctvu v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.¹⁰ V dôsledku Lisabonskej zmluvy došlo k výraznejšiemu presunu úloh v tejto oblasti na novovytvorenú funkciu Vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (ďalej len „Vysoký predstaviteľ“), ktorý už nemá rovnaké prepojenie na Radu ako mal generálny tajomník Rady. Vysoký predstaviteľ je totiž podpredsedom Komisie a súčasne predsedá jednej z formácií Rád a to Rade pre zahraničné veci. Nie je síce možné hovoriť o úplnom oddelení Vysokého predstaviteľa od Rady, keďže podľa čl. 18 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii v aktuálnom znení vedie spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku Únie, svojimi návrhmi prispieva k tvorbe

⁶ Čl. 27 Zmluvy o založení ESUO.

⁷ Pravdepodobne sa poradie štátov určovalo podľa ich názvu vo francúzštine, pretože len tak sa dá vysvetliť, že prvému zasadnutiu Špeciálnej rady ministrov, ktoré sa uskutočnilo 8. septembra 1952 v Luxemburgu predsedal nemecký kancelár Konrad Adenauer a nie predstaviteľ Belgicka.

⁸ Čl. 28 Zmluvy o založení ESUO.

⁹ Čl. 146 Zmluvy o založení EHS.

¹⁰ Čl. 18 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v znení pred Lisabonskou zmluvou.

tejto politiky a uskutočňuje ju ako splnomocnenec Rady. Napriek tomu je však zrejmé, že ak uvažujeme o „zosobnení Únie“ navonok, tak to skôr bude Vysoký predstaviteľ s mandátom na päť rokov ako každých šesť mesiacov meniaci sa zástupca predsedajúceho štátu.

K oslabeniu významu predsedníctva Rady z pohľadu zastupovania Únie navonok prispela aj ďalšia zmena spôsobená Lisabonskou zmluvou spočívajúca v zaradení Európskej rady medzi základné inštitúcie Únie a vytvorenie funkcie predsedu Európskej rady voleného na 2,5 ročné funkčné obdobie. Podľa čl. 15 Zmluvy o Európskej únii v aktuálnom znení totiž medzi jeho úlohy patrí aj zastupovanie Únie navonok v záležitostiach týkajúcich sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Aktuálne rozdelenie úloh v inštitucionálnom systéme Únie teda nasvedčuje skôr tomu, že ak by dnes mal niekto potrebu volať Európe, mal by volať na číslo predsedu Európskej rady, prípadne Vysokého predstaviteľa a nie na číslo predstaviteľa štátu, ktorý práve zastáva predsednícku funkciu v Rade. Lisabonská zmluva k dvom doterajším predstaviteľom Únie navonok, predsedovi Rady a predsedovi Komisie, priradila dvoch nových – predsedu Európskej rady a Vysokého predstaviteľa, pričom ich pozícia je oproti starým predstaviteľom silnejšia. Ako však pripomína Blumann a Dubois, systém nastavený Lisabonskou zmluvou môže dosiahnuť svoju plnú účinnosť len za predpokladu spolupráce všetkých štyroch centier moci v Únii.¹¹

Lisabonská zmluva však okrem oslabenia významu predsedníctva v Rade pri zastupovaní Únie navonok potvrdila aj oslabovanie možnosti predsedajúceho štátu ovplyvňovať činnosť Únie neobmedzeným presadzovaním svojej vlastnej agendy počas predsedníckeho obdobia. Ako uvádza Jacqué, časy, kedy si každý štát mohol slobodne určovať svoj vlastný predsednícky program, sú už dávno preč.¹² Európska rada totiž realizovala oprávnenie vyplývajúce z čl. 16. ods. 9 Zmluvy o Európskej únii v aktuálnom znení a rozhodnutím 2009/881 z 1. decembra 2009 o vykonávaní predsedníctva Rady stanovila, že predsedníctvo Rady budú vykonávať vopred určené skupiny troch členských štátov počas obdobia 18 mesiacov, pričom každý člen skupiny bude predsedat' jednotlivým zloženiam Rady (s výnimkou Rady pre zahraničné veci) počas obdobia šiestich mesiacov.¹³ Podľa čl. 2 ods. 6 Rokovacieho poriadku Rady, ktorý bol prijatý rozhodnutím Rady 2009/937 z 1. decembra 2009, musí skupina troch štátov, ktoré budú spoločne vykonávať predsedníctvo počas 18 mesiacov, vypracovať návrh pracovného programu Rady, ktorý podlieha schváleniu samotnou Radou. Takto schválený pracovný program potom limituje program konkrétneho členského štátu pre jeho šesťmesačné predsednícke obdobie.

¹¹ BLUMANN, C. – DUBOIS, L.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris, LexisNexis 2013, s. 260.

¹² JACQUE, J. P.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris, Dalloz 2010, s. 304.

¹³ Rozhodnutie Európskej rady bolo vykonané rozhodnutím Rady 2009/908 z 1. decembra 2009, ktoré v prílohe obsahuje poradie štátov pre výkon predsedníctva až do roku 2020. V nadväznosti na výsledok britského referenda o vystúpení z Únie bolo rozhodnutie zmenené rozhodnutím Rady 2016/1316 z 26. júla 2016. S predsedníctvom Spojeného kráľovstva, ktoré bolo plánované na druhý polrok 2017, sa už v aktuálnom znení rozhodnutia nepočíta. Súčasne došlo k naprogramovaniu predsedníctva až do roku 2030. Slovenská republika bude ďalšie predsedníctvo vykonávať až v prvom polroku 2030.

Záver

Rotujúce šesťmesačné predsedníctvo Rady síce zabezpečuje rovnosť všetkých členských štátov v súvislosti s možnosťou „riadenia“ Únie, ale dôsledkom tejto rovnosti je skutočnosť, že v súvislosti s rozšírením členskej základne Únie sa štát k jej riadeniu dostane raz za 14 rokov.

Pri príprave Amsterdamskej zmluvy a rovnako aj pri tvorení Ústavnej zmluvy sa viedli diskusie o reforme predsedníctva v Rade. Riešenie, ktoré priniesla Lisabonská zmluva spočívajúce vo vytvorení pozícií stáleho predsedu Európskej rady a Vysokého predstaviteľa však spôsobilo, že otázka zmeny systému predsedníctva stratila na význame. Vytvorenie týchto dvoch nových pozícií má aj zásadný význam pre odpoveď na otázku v názve tohto príspevku. Ako sme už uviedli, za súčasného stavu je pre stotožnenie Únie s konkrétnou osobou vhodnejší skôr predseda Európskej rady s mandátom na 2,5 roka, prípadne Vysoký predstaviteľ s funkčným obdobím 5 rokov, ako v šesťmesačných intervaloch sa meniaci zástupca predsedajúceho štátu.

Predsednícku funkciu v Rade je možné po zmenách spôsobených Lisabonskou zmluvou charakterizovať rovnako, ako tomu bolo v čase zakladania Spoločenstiev. Aj vtedy aj dnes je táto funkcia vnímaná hlavne ako protokolárna.

Zoznam použitej literatúry

1. BLUMANN, C. – DUBOIS, L.: Droit institutionnel de l'Union européenne. Paris, LexisNexis 2013.
2. JACQUE, J. P.: Droit institutionnel de l'Union européenne. Paris, Dalloz 2010.
3. MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Základy práva Európskej únie: Ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava, IURA EDITION 2009.
4. MONNET, J.: Paměti. Preklad Alexandr Ort. Plzeň, Aleš Čeněk 2012.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta,
Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva
Kováčska 26, Košice
martina.janosikova@upjs.sk

Základné štandardy Európskej únie a ich vplyv (dopad) na verejnú správu v Slovenskej republike */so zameraním na miestnu samosprávu/*

Jozef Sotolář

Abstrakt: *Predložená štúdia sa zameriava na podstatné súvislosti a dopady existencie Európskej únie a je orgánov na chod a existenciu verejnej správy (najmä miestnej samosprávy) v podmienkach Slovenska. Vymedzuje základné princípy, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňujú Slovenskú republiku.*

The present study focuses on the essential connections and implications of the existence of the European Union and the authorities of the existence and operation of general government (especially local government) in Slovakia. It sets out the basic principles that substantially affect the Slovak Republic.

Kľúčové slová: *Európska únia, verejná správa, štandardy a princípy verejnej správy*
The European Union, governance, standards and principles of public administration

I. Úvodné poznámky

Administratívny štát a fungovanie verejnej správy v ňom – ako určitá vývojová forma nasledujúca po ére politického štátu – nesúvisí ani tak s funkčnými zmenami a redefiníciou úloh verejnej správy. Revitalizácia je naviazaná predovšetkým na štrukturálnu a obsahovú premenu vzťahov v štáte ako celku. Najviac sa to týka zmeny vzťahov medzi súkromným právom a verejným právom. V tomto zmysle a kontexte možno hovoriť a rozoznávať dve základné dimenzie administrácie: vládna správa (*administration of government*) a samosprávna správa (*administration of self-government*). Prvá dimenzia sa viaže na globálnu organizáciu štátu, zatiaľ čo druhá je prepojená s tzv. lokálnou (miestnou alebo regionálnou) autonómiou. Organizácia štátu má viacero nosných prvkov – medzi ne patrí centralizácia, resp. decentralizácia a tiež koncentrácia, resp. dekoncentrácia. Ide vlastne o dotváranie a dobudovanie systémov horizontálneho a vertikálneho spravovania a riadenia štátu, prostredníctvom ktorých sa musí zákonite lepšie vykonávať, dôkladnejšie zabezpečovať a objektívnejšie garantovať výkon činností a úloh štátu. V neposlednom rade ide o pregnantné dopracovanie kontrolnej činnosti a perfekcionizmus v rámci súčinnosti a koordinácie jednotlivých „zložiek“ verejnej správy.

Podľa čl. 1 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Princíp vyjadrený v čl. 2 ods. 2 sa nazýva princíp legality (zákonnosti). **Legalita** znamená, že určitá funkcia štátnej moci sa nadobúda a vykonáva právnym spôsobom, resp. v súlade s právom. V širšom význame legalitou štátnej moci rozumieme požiadavku striktného a bezvýnimočného výkonu moci na základe zákonov a ústavy. K atribútom právneho štátu patrí aj to, že právne vzťahy patriace do

sféry základných práv a slobôd môže upravovať výlučne zákon. Medzi princípy právneho štátu sa spravidla zaraďujú:

1. záruky základných práv a slobôd občanov,
2. legitimita a legalita štátnej moci,
3. suverenita ľudu.
4. deľba moci,
5. vzájomné brzdy a rovnovážnosť mocí,
6. zvrchovanosť ústavy a zákona,
7. právna istota.

Zmyslom a úlohou základných práv a slobôd je zabezpečenie individuálnej slobody pred zásahmi zo strany verejnej moci. Základným prvkom právnej istoty je istota občana, že sa voči nemu bude zachovávať právo. Čiastkové princípy, ktoré právnu istotu konkretizujú, sú tieto:

a) konanie štátnych orgánov musí byť, v rámci istých hraníc, pre občana predvídateľné, a tým súčasne kalkulovateľné,

b) ďalšou požiadavkou je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne jasne, aby občanovi umožnili urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Zákonodarca by preto nemal používať neurčité právne pojmy, ani všeobecné klauzuly (predovšetkým v takých právnych odvetviach, ako je trestné či daňové právo),

c) myšlienka právnej istoty je v zákonodarstve stelesnená vo forme jasnosti a prehľadnosti (transparentnosti) zákonov, v oblasti správy musí nevyhnutne nadobúdať formu ochrany dôvery,

d) z myšlienky spätosti princípu právneho štátu s právnu istotou a ochranou dôvery vyplýva aj nevyhnutnosť zaujatia postoja k zákonom so spätnou pôsobnosťou (hranice zákazu retroaktivity: článok 50 ods. 6 ústavy).

V tejto súvislosti možno citovať z diela Charlesa de Secondat Montesquieua: „Duch zákonov“ (Bratislava 1989, str. 116 a 133): *„Zákony majú byť vhodne prispôsobené národu a musia sa zhodovať s povahou a princípmi vlády, ktorá je ustanovená, alebo ktorá sa má ustanoviť tak, že buď ju utvárajú (to je úlohou politických zákonov) alebo udržiavajú (to je úlohou občianskych zákonov). ... Láska k zákonom a k vlasti vyžaduje ustavičné uprednostňovanie verejného záujmu pred vlastným záujmom a je charakteristická pre demokraciu. Len v nej sa zveruje riadenie každému občanovi. So zriadením je to ako s ostatnými javmi na svete: ak ho chceme zachovať, musíme ho milovať.“*

V Európe sa postupne ustálil výklad klasických základných práv a slobôd – nech sú formulované akokoľvek – v **dvoch základných funkčných polohách**, ktoré sú považované za rovnocenné ^{/14/}:

1./ Prvá funkcia – vyžaduje rešpekt verejnej moci k základným právam a slobodám, t. j. práva a slobody pôsobia ako práva a slobody negatívne, plniace funkciu obrany jednotlivcov pred buď prílišnými alebo celkom nepatričnými vstupmi verejnej moci do slobodného priestoru jednotlivca

2./ Druhá funkcia – je to funkcia ochranná, ktorá

- **zaväzuje** verejnú moc, resp. štát a predovšetkým zákonodarcu a exekutívu k aktívnej činnosti (legislatívnej alebo správnej) a to jednak za účelom ochrany základných práv a slobôd pred možnými zásahmi zo strany tretích (súkromných) osôb

- **vyžaduje**, aby verejná moc vyvinula činnosť, ktorá má vytvoriť podmienky pre realizáciu základných práv a slobôd.

S výkonom ktoréhokoľvek zo základných práv alebo slobôd **môže zákonodarca spájať určité podmienky alebo vyžadovať splnenie určitých predpokladov**. Pokiaľ však splnenie takýchto podmienok alebo predpokladov má zabezpečiť štátny alebo iný orgán, žiadny oprávnený subjekt nesmie na svojom základnom práve alebo slobode utrpieť akúkoľvek ujmu len preto, že ten, kto mu mal umožniť ich výkon, zákonné podmienky alebo predpoklady späť s ich výkonom buď vôbec nepoznal, alebo si ich zle vyložil, či dokonca aj po zistení, že k ich splneniu došlo, výkon základného práva alebo slobody neumožnil. Na uvedenom nemení nič to, že sa takéhoto konania dopustil orgán štátu, orgán územnej samosprávy alebo volebná komisia ako orgán verejnej správy. ^{/15/}. Pritom platí, že postup orgánu verejnej správy, ktorým podmieňuje výkon jedného zo základných práv občana splnením podmienky alebo náležitosti, ktoré tento prejavom svojej vôle nemôže ovplyvniť, nie je v súlade s princípom právnej istoty ako jedným z imanentných znakov právneho štátu ^{/16/}.

Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a v rozsahu, pokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody - popretiu práv dotknutých účastníkov konaní a narušeniu verejného záujmu štátu ^{/17/}. Výkladovým pravidlom pri obmedzovaní základných práv a slobôd je ustanovenie čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého **pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel**. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Rozsah obmedzení základných práv a slobôd je potrebné vykladať reštriktívne. V teórii práva sa v tomto kontexte hovorí o tzv. formálnych hodnotách práva, ktoré síce neurčujú obsah právnych predpisov, majú však právu zaistiť samotnú existenciu a ďalej akceptáciu a aplikovateľnosť: medzi tieto hodnoty patrí

¹⁴ *nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 3/09*

¹⁵ *rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo 36/2008*

¹⁶ *nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 2/1999*

¹⁷ *pozri k tomu aj nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. III. ÚS 96/2010*

hodnoty poriadku, predvídateľnosti, slobody od arbitrárnosti, právnej rovnosti či právnej istoty /¹⁸/.

Judikatúra konštatuje, že Ústava Slovenskej republiky predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem (**rozhodnutie Ústavného súdu SR pod sp. zn. II. ÚS 128/95**), a každé ustanovenie Ústavy SR treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy Ústavy SR, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (**rozhodnutie Ústavného súdu SR pod sp. zn. II. ÚS 48/97**). Ústava vo viacerých ustanoveniach garantuje jednotlivcovi ako slobodnej ľudskej bytosti také právne postavenie, v ktorom sa minimalizujú zásahy a obmedzenia štátu do jeho základných práv a slobôd, a to najmä v čl. 2 ods. 3, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a že nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá a v čl. 13 ods. 2, podľa ktorého medze týchto jeho práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom (**nález Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 45/96**). V právnom štáte povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané (**nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 17/1999, zhodne aj I. ÚS 44/1999**).

A keďže absentuje hierarchia týchto základných práv a slobôd, potom musí vždy dochádzať aj k vyvažovaniu konkurujúcich si základných práv a slobôd. Všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať (napr. II. ÚS 10/99, II. ÚS 234/03, IV. ÚS 92/09). Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže práve na ňom sa hlavne a predovšetkým zakladá dôvera občanov, ako aj iných fyzických osôb a právnických osôb k orgánom verejnej moci (IV. ÚS 92/09) /¹⁹/.

Ústava Slovenskej republiky vo viacerých ustanoveniach garantuje jednotlivcovi ako slobodnej ľudskej bytosti také právne postavenie, v ktorom sa minimalizujú zásahy a obmedzenia štátu a aj samosprávnych celkov (obcí a miest) do jeho základných práv a slobôd, a to najmä v čl. 2 ods. 3, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a že nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá a v čl. 13 ods. 2, podľa ktorého medze týchto jeho práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom. /²⁰/

II. Európsky štandard verejnej správy (tzv. dobrá verejná správa)

Členitosť a rozmanitosť európskeho právneho priestoru má za následok, že v súčasnosti je badateľná snaha o zblížovanie názorov na funkčnosť inštitucionalizácie

¹⁸ *nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. I. ÚS 420/09*

¹⁹ *nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 540/2012*

²⁰ *blížšie možno v tejto súvislosti poukázať na podrobné zdôvodnenie argumentácie v náleze Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 45/96*

Európskej únie na strane jednej a na strane druhej potreba garantovať efektívny a kvalifikovaný spoločný priestor na vzájomnú administratívnu kooperáciu a spoluprácu. Takýto správno - právny štandard verejnej správy v meniacej sa Európe vyžaduje čoraz viac krajín a navonok sa prejavuje v harmonizačných, unifikačných, štandardizačných, kodifikačných a integračných opatreniach. /²¹/ Odlišnosti vo vývoji jednotlivých krajín - rozdielne historické, kultúrne, sociálne i ekonomické podmienky a tradície - typické pre európske správne právo znamenajú v určitom slova zmysle aj pozitívum. /²²/ Komparácie a porovnávania medzi týmito jednotlivými právnymi systémami majú obrovský význam a vplyv pri skúmaní obsahu a podstatných súvislostí, ako aj pri zavádzaní všeobecne akceptovateľných postupov v oblasti miestnej samosprávy. Znamenajú tiež vytváranie a konštituovanie tzv. „relatívne jednotného“ európskeho správneho priestoru postupne dotváraného právnymi aktami orgánov Európskej únie.

Do tohto systému však nevstupujú všetky zásady a princípy, ktoré uznáva právo jednotlivých štátov, ale len tie, ktoré sú akceptované a schvaľované príslušnými európskymi inštitúciami - spoločnými a všeobecnými právnymi zásadami sa teda nemusia stať tie, ktoré prijali a schválili jednotlivé krajiny (aby zohľadnili miestne špecifiká vývoja a podmienok).

Sem možno zahrnúť najmä tieto dokumenty:

- Európska charta miestnej samosprávy
- Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 o vykonávaní právomoci voľnej úvahy zo strany správnych orgánov
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (87) 16 o administratívnych postupoch, ktoré majú vplyv na veľký počet osôb

²¹ Od roku 1949, kedy sa vytvorila Rada Európy, v jej činnosti prevládali predovšetkým celoeurópske záležitosti. Postupne sa objavujú tendencie a záujem o činnosť miestnych a regionálnych samospráv. Najprv je to činnosť a aktivity Stálej konferencie miestnych a regionálnych orgánov a potom – od roku 1994 – je to Kongres miestnych a regionálnych samospráv. Kongres miestnych a regionálnych samospráv vznikol transformáciou Stálej konferencie miestnych a regionálnych orgánov.

V 70 - tých rokoch začína prebiehať v západoeurópskych krajinách integračný proces aj na miestnej a regionálnej úrovni. Pôvodná verzia tzv. „Charty komunálnych práv a slobôd“ (Versailles v roku 1953) prerastá v roku 1981 do diskusie o reforme miestnej a regionálnej samosprávy a vrcholí v roku 1985 prijatím Európskej charty miestnej samosprávy. Tým je založený európsky štandard práva na miestnu samosprávu.

²² V Európskej únii sa uplatňujú vedľa seba dva systémy správneho práva – vnútroštátne právo jednotlivých členských krajín a komunitárne (spoločné) právo Európskeho spoločenstva. Tieto právne systémy sa postupne zblížujú a partikularizmus sa postupne odstraňuje (tzv. „acquis communautaire“).

Do popredia sa dostáva vízia európskeho administratívno – politického usporiadania, v rámci ktorého by miestne a regionálne samosprávy plnili podstatne významnejšiu a obsahovo širšiu úlohu.

- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (81) 19 o prístupe k informáciám orgánov verejnej správy
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 10 o sprístupňovaní osobných údajov v dispozícii verejných orgánov tretím osobám
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2002) 2 o sprístupnení úradných dokumentov
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o administratívnych sankciách
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2000) 6 o postavení verejných činiteľov v Európe
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (89) 8 o dočasnej súdnej ochrane v administratívnych záležitostiach
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2003) 16 o výkone správnych a súdnych rozhodnutí v oblasti správneho práva
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2004) 20 o súdnom preskúvaní správnych aktov
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

Verejná správa a aj miestna samospráva v Európe je rozmanitá a značne diferencovaná a preto nie je možné a ani žiaduce jednotným spôsobom vymedziť práva a povinnosti orgánov. Na druhej strane možno stanoviť aspoň všeobecne platné zásady a princípy. Stanovením základných zásad činností orgánov verejnej správy sa sleduje **vytvorenie a garancia podmienok a predpokladov pre riadny výkon verejnej správy**. Zásady činností správnych orgánov vychádzajúce zo všeobecných požiadaviek na kvalitu postupov a činností verejnej správy bývajú súhrnne označované ako **princípy dobrej správy**. /²³/

Princípy dobrej správy smerujú predovšetkým k ochrane subjektívnych práv adresátov verejnej správy, osobitne tých práv, ktoré sú zahrnuté v katalógu základných práv

²³ Napriek tomu, že nie sú striktné vymedzené, prevláda všeobecná zhoda (v odbornej literatúre, v judikatúre Najvyššieho súdu SR, ako aj v dokumentoch Európskej únie) o tom, aké vlastnosti by mali mať, aké kritéria by mali byť splnené na zabezpečenie riadneho výkonu verejnej správy v podmienkach moderného právneho štátu.

a slobôd /²⁴/ „Princípy dobrej správy sú právnymi princípmi“ /²⁵/ . Slovenská republika ako súčasť európskeho priestoru musí zákonite preberať základné štandardy aj v oblasti ochrany práv a povinností jednotlivcov.

V podmienkach Slovenska možno konštatovať, že jednotlivé postuláty Európskej charty miestnej samosprávy našli svoj konkrétny výraz a svoje opodstatnenie. Premietnutím a akceptovaním jednotlivých postulátov Európskej charty miestnej samosprávy je aj podpísanie tohto dokumentu Slovenskou republikou. Základ samotnej charty tvorí osem základných princíпов ako základných ukazovateľov rešpektovania demokratických hodnôt. Týchto osem princíпов sa najčastejšie premieta cez medzinárodné dokumenty a právne predpisy aj do nášho právneho poriadku. V konečnom dôsledku jednotlivé právne princípy sa premietajú aj do judikatúry súdov – najmä Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý opakovane používa v rámci právnej argumentácie aj jej nosné princípy a taktiež odkazuje aj na ďalšie dokumenty Rady Európy (*a to aj za stavu, že majú „len“ odporúčajúci charakter*).

Základ charty tvorí osem základných princíпов ako základných ukazovateľov rešpektovania demokratických hodnôt tým – ktorým štátom. Týchto osem princíпов sa najčastejšie premieta cez medzinárodné dokumenty a právne predpisy aj do nášho právneho poriadku. **Prvý princíp** spočíva v právnej úprave miestnej samosprávy (čl. 2 charty), vyjadrenej v ústave alebo inom právnom predpise. Súčasne musí existovať možnosť domáhať sa nápravy pri porušovaní tejto právnej úpravy (čl. 11 charty). **Druhý princíp** je obsiahnutý v samotnej koncepcii miestnej samosprávy, ktorá vychádza zo suverénneho postavenia každého stupňa samosprávy v oblasti samostatnej pôsobnosti zverenej zákonom (čl. 3 charty) s tým, že správny dohľad nad činnosťou samosprávy je zvyčajne zameraný na zabezpečenie jej súladu s právnymi a ústavnými zásadami. Výnimku tvorí dohľad nad činnosťami zabezpečovanými miestnou samosprávou v rámci zákonmi prenesenej pôsobnosti zo štátu na miestnu samosprávu (čl. 8 charty). **Tretí princíp** sa dotýka rozsahu pôsobnosti miestnej samosprávy (čl. 4 charty) a ustanovuje: originálne (základné) kompetencie miestnej samosprávy, delegované (prenesené) kompetencie miestnej samosprávy, princíp subsidiarity, požiadavku konzultácii s miestnou samosprávou. **Štvrtý princíp** predstavuje povinnosť štátu umožniť každému samosprávnemu orgánu zvoliť si primerané prostriedky na efektívne splnenie jeho samosprávnych funkcií. Ide predovšetkým o podmienky výberu vysokokvalifikovaných zamestnancov (čl. 6 ods. 2 charty), podmienky slobodného výkonu funkcií na miestnej úrovni (čl. 7 ods. 1 charty), právo miestnych orgánov na vlastné finančné zdroje (čl. 9 ods. 1 charty) primerane zodpovedajúce kompetenciám (čl. 9 ods. 2 charty), dostatočne diverzifikované a životaschopné vzhľadom na vývoj nákladov spojených s plnením ich úloh (čl. 9 ods. 4 charty), z ktorých určitú časť musia tvoriť miestne dane a miestne poplatky vo výške určovanej miestnymi orgánmi v medziach zákona (čl. 9 ods. 3 charty). **Piaty princíp** je vyjadrením

²⁴ úst. z. č. 23/1991 Zb. (Listina základných práv a slobôd) a Ústava Slovenskej republiky

²⁵ Barany, E.: Princípy dobrej správy ako právne princípy? In: Princípy dobrej správy. Sborník príspevků, Brno: Masarykova univerzita, 2006

solidarity a je zakotvený v čl. 9 ods. 5 charty. **Šiesty princíp** vyjadruje právo miestnej samosprávy na združovanie (čl. 10 charty), a to vo vnútroštátnom meradle, ako aj medzinárodne v rámci medzinárodnej spolupráce. **Siedmy princíp** zakotvuje participáciu na správe vecí verejných nielen v rámci samostatnej pôsobnosti, ale i tam, kde je štát oprávnený určovať politiku alebo priamo konať. Explicitne charta uvádza dve oblasti – plánovanie a rozhodovanie vo veciach, ktoré sa priamo dotýkajú miestnych orgánov (čl. 4 ods. 6 charty) a spôsob, akým sa rozdeľujú zdroje (čl. 9 ods. 6 charty). **Ôsmy princíp** spočíva v práve miestnych orgánov na určovanie ich vlastnej štruktúry (čl. 3 ods. 2 a čl. 6 ods. 1 charty), pritom jedinou deklarovanou požiadavkou je zastupiteľský zbor zložený z členov, ktorí boli riadne zvolení v tajných voľbách.

Všetky princípy sa navzájom dopĺňajú a prelínajú – nemožno ich teda charakterizovať izolovane jeden od druhého, prípadne aj samostatne, pretože by došlo k opomenutiu súvzťažností a právnych súvislostí.

V podmienkach Slovenskej republiky možno konštatovať, že jednotlivé postuláty Európskej charty miestnej samosprávy našli svoj konkrétny výraz a svoje opodstatnenie. ^{/26/} Faktom však zostáva, že sa prejavujú aj retardačné tendencie reformného procesu a neustále brzdia presadzovanie ďalších regulatívov. „Ospravedlniť“ to možno azda len tým, že od roku 1989 uplynula relatívne krátka doba a pozostatky predchádzajúceho systému vo vedomí obyvateľov sa veľmi ťažko prekonávajú. Reformné procesy vo verejnej správe začaté v roku 1989 doposiaľ nie sú ukončené napriek tomu, že máme rok 2016 a možno predpokladať ešte ich dlhodobé pôsobenie – reforma v tomto zmysle zrejme nikdy neskončí, len sa budú meniť formy jej realizácie, nachádzať konkrétne spôsoby realizácie.

V kontexte tohto prístupu možno vymedziť **základné princípy v oblasti verejnej správy vychádzajúce z európskych štandardov** v podmienkach Slovenskej republiky nasledovne:

- 1./ verejný záujem ako korelatív prístupu k ochrane práv a povinností jednotlivca
- 2./ tzv. prevenčná povinnosť
- 3./ ochrana práv a povinností a subjektívne práva jednotlivca - základný európsky štandard prístupu (zásada „vigilantibus iura“)
- 4./ vynaloženie usilovnosti a povinnosť nechať na pokoji - európsky štandard (zásada „neminem laedere“)

²⁶ Premietnutím a akceptovaním jednotlivých postulátov Európskej charty miestnej samosprávy je aj podpísanie tohto dokumentu Slovenskou republikou.

- 5./ súkromnoprávne a verejnoprávne vzťahy na úrovni verejnej správy – rozlíšenie (zásada „ultima ratio“ a proporcionalita)
- 6./ odopretie/odmietnutie spravodlivosti (zásada „denegatio iustitiae“)
- 7./ zákaz zneužívania práva (konanie „in fraudem legis“)

Ad. 1./ Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody. Inštitút verejného záujmu je v našej platnej právnej úprave ale aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva jedným z najvýznamnejších a na druhej strane aj jedným z najsledovanejších inštitútov práva. Preto treba jeho aplikácii venovať náležitú pozornosť. O to viac, že i v rámci Slovenskej republiky existujú viaceré právne normy, ktoré vymedzujú tento pojem. Zákonodarcia sa pokúša v tomto prístupe vymedziť stále a trvalé (všeobecné) hodnoty štátu, ktoré musia byť vždy a trvale chránené a rešpektované v činnosti nielen svojich orgánov, ale aj orgánov, ktoré vykonávajú kompetencie a plnia úlohy štátu, ako aj konkrétnych reprezentantov/konkrétnych verejných funkcionárov týchto orgánov verejnej moci a verejnej správy.

Verejný záujem možno vo všeobecnosti označiť aj ako verejný prospech, verejnú blaho, verejné potreby, všeobecné dobro a blaho ^{/27/}. Podľa výkladových slovníkov slovenského jazyka je verejný záujem chápaný ako taký záujem, ktorý sa týka všetkých členov väčšieho spoločenského celku – t. j. celej spoločnosti (napríklad obce, štátu a pod.), záujem, na ktorom sú zainteresovaní všetci členovia určitého väčšieho celku. Je opakom tzv. súkromného, resp. súkromných záujmov. Jedná sa o pojem, ktorý platná právna úprava pomerne často používa ako tzv. neurčitý právny pojem. Z povahy veci možno dovodiť, že **ide o taký záujem, resp. záujmy, ktoré by bolo možné označiť za obecné či verejné, resp. všeobecne prospešné záujmy, ktorých nositeľmi sú bližšie neurčené, ničmenej aspoň rámcovo determinovateľné okruhy či spoločenstvá osôb**, ako tzv. verejnosť, príp. záujmy, u ktorých ide o tzv. záujmy spoločnosti (celospoločenské záujmy). Verejný záujem sa stotožňuje so spoločenským záujmom alebo tzv. spoločným záujmom. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi. Verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i s postavením, poslaním a úlohami orgánov verejnej moci i orgánov verejnej správy. To súvisí s tým, že posudzovateľmi a kvalifikovanými presadzovateľmi týchto záujmov môžu byť

^{27/} podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. MCdo 14/99: „Verejný záujem možno označiť aj ako verejný prospech, verejnú blaho, verejné potreby, všeobecné dobro a blaho“ a podľa nálezu Ústavného súdu SR pod č. 11/1995: „Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu či slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú“.

iba orgány verejnej moci, a verejné záujmy ako také musia byť orgánmi verejnej moci prinajmenšom aprobované.

Verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo determinovateľní, a to okruhom či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. Všeobecný prístup k vymedzeniu pojmu verejný záujem **sa postupne vyvíjal** a od pôvodnej koncepcie sa dostal do súčasného **dvojdimenziálneho režimu** (*obsah pojmu verejný záujem sa využíva na označenie dvoch rôznych skutočností z hľadiska ich účelového pôsobenia v normotvorbe*):

a./ režim verejno - mocenského postavenia štátu – oprávnenosť zásahu do osobných (najmä vlastníckych) práv jednotlivca

b./ režim prospechu (majetkového ale aj iného) – ako hodnotiace kritérium – tzv. verejná prospešnosť.

Verejný záujem možno chápať aj ako akt činnosti, ktorej výsledkom je čo najväčší prínos pre maximálny počet subjektov. Tým nie je ale popretá možnosť, že tento lepší výsledok sa dosiahne zhoršením situácie niektorých jednotlivcov (úžitok jednotlivca teda treba chápať vo väzbe na nezhoršenie situácie ostatných). Je zároveň potrebné poznamenať, že konsenzus alebo všeobecný súhlas väčšiny nemusí vždy predstavovať verejný záujem alebo verejne dobro. V prípade, ak obyvatelia súhlasia s tzv. nespravodlivými praktikami, je možné konať spôsobom, ktorý nemusí byť v súlade s názorom majoritnej skupiny. Logickým výsledkom tohto procesu, resp. procesov je to, že **zákony by mali riadiť a regulovať konanie, ktoré odráža život občanov/jednotlivcov bez toho, aby vnucovali hodnoty, ktoré riadia konanie jednotlivcov/občanov.**

Ad. 2./ Prevenčná povinnosť znamená, že **každý je povinný zachovávať taký stupeň pozornosti**, ktorý je možné po ňom vzhľadom ku konkrétnej časovej a miestnej situácii požadovať a ktorý – objektívne posudzované – je spôsobilý zabrániť či aspoň čo najviac obmedziť riziko vzniku škôd na živote, zdraví či majetku; toto ustanovenie však neukladá povinnosť predvídať každý v budúcnosti možný vznik škody (§ 415 Občianskeho zákonníka) /²⁸/.

V prípade vážneho ohrozenia škodou priznáva Občiansky zákonník v rámci **prevenčných povinností** ohrozenému subjektu právo domáhať sa, aby ohrozovateľovi bola uložená povinnosť vykonať určité vhodné opatrenia na odvrátenie hroziacej škody; opatrenie môže spočívať v povinnosti ako zdržania sa určitého konania či určitej činnosti (povinnosť

²⁸ bližšie k tomu naštuduj rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 25 Cdo 11/2011

pasívna), tak priamo v určitom konaní či výkone, ktorým by hrozba vzniknutej škody bola odvrátená (povinnosť aktívna). Časová súvislosť medzi hrozbou vzniknutej škody a opatrením na jej odvrátenie vyžaduje, aby príslušný orgán také opatrenie uložil v danom časovom horizonte.

Ad. 3./ V slobodnej spoločnosti je predovšetkým vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich podcenením, či zanedbaním môžu strácať svoje práva majetkové, osobné, satisfakčné a pod.. To platí obdobne aj o využívaní zákonných procesných ustanovení /²⁹/. Inak povedané platí, že práva patria tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou.

V tejto súvislosti možno poukázať aj **klasické rímskoprávne pravidlo „vigilantibus iura scripta sunt“** (zákony sú písané pre tých, ktorí sa starajú o svoje práva), podľa ktorého sa ochrana poskytuje len tým subjektívnym právam, ktorých držitelia o ne dbajú a aktívne ich vykonávajú a prípade porušenia vymáhajú. Táto zásada zdôrazňuje aj vlastné pričinenie o ochranu svojich práv vyžadujúc, aby aj účastník sledoval svoje subjektívne práva a robil také kroky, v dôsledku ktorých by nedochádzalo k ich ohrozovaniu a poškodzovaniu a predpokladá, že účastník musí využiť prostriedky, ktoré mu poskytuje zákon a následne vykonať prípadné potrebné opatrenia, aby nedošlo k porušeniu jeho práv /³⁰/.

Tento princíp od rímskych období prebrali do svojej kreačnej i judikatórnej činnosti aj orgány Európskej únie a tiež judikatúra súdnych orgánov. Ak subjekty nebudú vynakladať dostatok úsilia a budú sa spoliehať výlučne na orgány verejnej správy (ktoré by to za nich mali „vybaviť“), potom možno hovoriť o porušovaní tejto zásady európskeho práva.

Súčasťou základného štandardu musí byť zároveň **preukázanie usilovnosti** – to znamená, že ide o vymedzenie vlastného postavenia (s ohľadom na vyššie uvedené – aktívneho postavenia) k riešeniu daného problému v oblasti verejnej správy. Uvedený rámec sa pritom vzťahuje na obe strany – na adresátov i správne orgány.

Ad. 4./ Ak subjekt k nejakej veci nemá žiadne právo, **má povinnosť nechať ju na pokoji (neminem laedere)** /³¹/.

Táto rímskoprávna zásada spočíva na premise, že je normálne a správne, ak subjekt ktorému neprislúcha k určitej veci žiadne právo, nemôže aktívne do tohto rámca vstupovať a dokonca ešte to považovať za primerané a neporušujúce platnú právnu úpravu. (Typickým príkladom je predstava o tom, že ak niečo nie je oplotené potom to môžeme využívať všetci –

²⁹ bližšie k tomu naštuduj rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 25 Cdo 11/2011

³⁰ podrobne a detailne k tomu pozri odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Sžf/47/2010

³¹ nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 19/09

pričom opak je pravdou. Konkrétna osoba musí vedieť, že je vec nepatří a preto takúto vec nepoužije a nevyužíva).

Ad. 5./ Významnou zásadou pri riešení súkromnoprávných a verejnoprávnych oblastí je **zásada „ultima ratio“**, ktorej obsah možno vymedziť pomocou judikatúry súdov: „Trestné právo (trestný čin) s trestnoprávnou kvalifikáciou určitého konania, ktoré má súkromnoprávny základ, je potrebné považovať za ultima ratio, teda za krajný právny prostriedok, ktorý má význam predovšetkým celospoločenský, t. j. z hľadiska ochrany základných spoločenských hodnôt.

V zásade však nemôže slúžiť ako prostriedok nahradzujúci ochranu práv a právnych záujmov jednotlivca v oblasti súkromnoprávných vzťahov, kde závisí predovšetkým na individuálnej aktivite jednotlivca, aby strážil svoje práva (vigilantibus iura), ktorým má súdna moc poskytovať ochranu. **Je však neprijateľné, aby túto ochranu aktívne preberali orgány činné v trestnom konaní, ktorých úlohou je ochrana predovšetkým celospoločenských hodnôt, nie priamo konkrétnych subjektívnych práv jednotlivca, ktoré svojou povahou spočívajú v súkromnoprávnej sfére.** ... Ústavný súd k uvedenému dodáva, že v právnom štáte je neprípustné, aby prostriedky trestnej represie slúžili k uspokojovaniu subjektívnych práv súkromnoprávnej povahy, ak nie sú okrem toho splnené všetky predpoklady vzniku trestnoprávnej zodpovednosti, resp. ak nie sú tieto predpoklady nespochybniteľne zistené“ /³²/.

Trestné právo pritom určuje hranicu medzi trestnou mocou štátu a slobodou jednotlivca s tým úmyslom, aby výkon trestnej moci štátu sa nestal nástrojom ľubovôle dočasných držiteľov moci proti jednotlivcovi. Je zameraný na verejnoprávny aspekt.

Ad. 6./ Základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zaručuje, že každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestanným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch, alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

Právo na súdnu ochranu súvisí so **zásadou zákazu denegatio iustitiae**, spočívajúcej v tom, že súd je povinný vykonávať súdnictvo. Súd nemôže odmietnuť výkon súdnictva s odôvodnením, že predmetný spoločenský vzťah nie je upravený právnym predpisom /³³/.

³² ešte podrobnejšie k tomu možno pozrieť nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I.ÚS 402/08

³³ rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 MCdo 5/2006

K porušeniu ústavou garantovaného práva na súdnu alebo inú ochranu by mohlo dôjsť rozhodnutím všeobecného súdu alebo správneho orgánu (prípadne aj postupu orgánu) nielen tým, ak by tento fakticky **odňal možnosť** komukoľvek domáhať sa alebo brániť svoje právo (napr. II. ÚS 8/01), ale aj tým, ak by tento rozhodol arbitrárne, bez náležitého odôvodnenia svojho rozhodnutia (napr. I. ÚS 241/07), alebo vtedy, ak by sa pri výklade a aplikácii zákonného predpisu natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (napr. III. ÚS 264/05).

Všeobecné ustanovenie o ochrane subjektívnych práv je dané v **§ 4 Občianskeho zákonníka**, z ktorého vyplýva, že proti tomu, kto právo ohrozí alebo poruší, možno sa domáhať ochrany u orgánu, ktorý je na to povolaný. Ak nie je v zákone ustanovené niečo iné, je týmto orgánom súd. Uvedené ustanovenie **má dvojaký charakter**. V prvom rade sleduje zabezpečenie práva na ochranu. Tu sa nielen zakladá právo dovoliť sa ochrany, ale i povinnosť príslušného štátneho orgánu túto ochranu za splnenia zákonných podmienok poskytnúť. Citované ustanovenie obsahuje zároveň zákaz odopretia spravodlivosti (denegatio iustitiae) /³⁴/. Ďalej citované ustanovenie stanovuje právomoc k poskytnutiu ochrany. Túto právomoc má v občianskoprávných veciach všeobecne, t. j. ak nie je ustanovené niečo iné, súd. K tomu, aby k jej poskytnutiu bol povolaný (a oprávnený) iný orgán, by bolo potrebné, aby tak výslovne ustanovil zákon.

Odopretie ústavou upraveného práva na súdnu a inú ochranu v konečnom dôsledku znamená odmietnutie spravodlivosti (denegatio iustitiae). Ak sa v dôsledku absolútne formálneho postupu vnucuje určitý postup alebo úkon, hoci správne orgánu nič nebráni, aby o tomto práve rozhodol na podklade existujúceho nároku, potom tento nesprávny myšlienkový postup správneho orgánu môže alebo mohol založiť odopretie spravodlivosti /³⁵/.

Ad. 7./ Kumulatívne požiadavky na aplikáciu zákona vyžadujú od štátnych orgánov konanie nielen v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon, ale súčasne pri zachovaní ústavných princípov.

Zákaz zneužívania výkonu práva je jedným z európskych i ústavných princípov právneho štátu, ktoré ústava implicitne obsahuje v čl. 1 ods. 1. Ústavné princípy predstavujú hodnotovú časť (background – pozadie) formálnej aplikácie práva, aj v prípadoch, keď zákon sa o tom osobitne nezmieňuje. Obchádzanie práva a jeho zneužívanie spočíva vo vylúčení záväzného pravidla zámerným použitím prostriedkov, ktoré sami osebe nie sú zákonom zakázané a v dôsledku čoho vzniknutý stav z hľadiska pozitívneho práva sa javí ako nenapadnuteľný. Konanie „*in fraudem legis*“ predstavuje postup., kedy sa niekto správa podľa práva, ale tak, aby zámerné dosiahol výsledok právnu normou nepredvídaný a nežiaduci. /³⁶/

Cieľom **testu zneužitia práva** je preskúmať, či formálnou aplikáciu zákona - postupom podľa dikcie zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie“ /³⁷/. Právny

³⁴ rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Cdo 207/2011

³⁵ bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Cdo 74/2007

³⁶ rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1Sžr/171/2011

³⁷ podrobne v rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Sži/4/2014

system musí byť spôsobilý brániť sa proti takýmto typom žiadostí, ktoré sú v zjavnom rozpore s princípom dobrej verejnej správy a v konečnom dôsledku vedú k tomu, že orgány verejnej správy sa nevenujú svojej primárnej činnosti, ale vybavovaniu nezmyselných žiadostí. ^{38/}. Takto doručené a podané žiadosti potom vykazujú znaky tzv. filibusteringu - teda obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou.

Zhora uvedené štandardy predstavujú východiská Európskej únie pri riešení možnosti a legitímnych oprávnení jednotlivých členských krajín. Pritom treba zohľadňovať nepochybnú inšpiráciu rímskym právom a tzv. všeobecne akceptovateľnými princípmi právneho štátu. Ich presadzovanie Európskou úniou možno vidieť predovšetkým v nastavovaní a nastavení základných a nosných ideí, ktoré sú spoločné väčšine alebo veľkej časti európskej populácie. Takýmto prvkom je aj Súdny dvor Európskej únie, ktorý vo svojej judikatúre vymedzil početnú skupinu právnych princípov a východiskových téz pri aplikácii európskeho práva s dopadom na verejnú správu.

Musí sa zároveň vychádzať aspoň z týchto základných postulátov:

- v podmienkach Európskej únie v súčasnosti neexistuje jednotný súbor právnych noriem, ktorý by sme mohli označiť ako „európske právo verejnej správy“
- verejná správa v rámci Európy a jej usporiadanie je vnútornou záležitosťou každého členského štátu,
- verejná správa predstavuje určitú formu zabezpečenia správy vecí verejných a je veľmi úzko spätá s vývojom spoločnosti a s ľudským životom v rámci tej ktorej členskej krajiny EU
- verejná správa v rámci Európskej únie je spojená s mentalitou, hodnotovými orientáciami a historickým vývinom každého európskeho národa a je odlišná v každom takomto štátnom útvare
- verejná správa v rámci Európy ako taká nie je predmetom tzv. „acquis communautaire“,
- multinacionálnosť verejnej správy v rámci Európskej únie spôsobuje objektívnu nemožnosť vytvorenia jedného univerzálneho modelu fungovania verejnej správy, ktorý by platil a aplikoval sa vo všetkých členských krajinách EU.

Hodnotenie a naplnenie, ako aj rešpektovanie uvedených európskych postulátov v kontexte vyššie uvedených modelov dobrej verejnej správy už ide nad rámec tohto odborného príspevku a bude zohľadnený v rámci výstupnej štúdie projektu.

Kontaktné údaje autora:

*Doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,*

³⁸ *rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 SŽi/4/2014*

*Katedra ústavného práva a správneho práva,
Právnická fakulta,
Kováčska č. 26, Košice
E – mail: sotolar@sotolar.sk*

Inštitucionálny rámec Európskej únie pre verejnú správu

Alena Krunková - Ľudmila Somorová

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá vymedzením rámca inštitúcií Európskej únie vo vzťahu k verejnej správe z viacerých uhlov pohľadu. Poukazuje na aspekty fungovania verejnej správy v jednotlivých členských štátoch. Pokúša sa nájsť odpoveď na otázku, ako Európska únia reflektuje vývoj verejnej správy v členských štátoch v inštitucionálnej rovine.

The contribution deals with the definition of the institutions of the European Union in relation to the public administration from multiple angles. It refers to aspects of public administration in the Member States. It tries to answer the question of how the European Union reflects the development of public administration in the Member States at the institutional level.

Kľúčové slová

Európska únia, verejná správa, členské štáty, inštitúcie Európskej únie

European Union, Public administration

Úvod

Public administration, administratíva, verejné spravovanie je nielen esenciálnou kategóriou vedy správneho práva, no aj prierezovou kategóriou vedy ústavného práva a v neposlednom rade aj európskeho práva. Do popredia sa dostáva aj pojem „európska verejná správa“, odzrkadľujúci skutočnosť širokého spektra administratívnych orgánov a inštitúcií Európskej únie. Názov príspevku teda môže nabádať k očakávaniu podania rešeršného výpočtu orgánov a inštitúcií, ktoré Európska únia stanovila vo vzťahu k verejnej správe. To by ale predstavovalo značne zúžené vnímanie skúmanej problematiky. Príspevok má ambíciu uskutočniť skôr elementárnu analýzu, či náhľad z ústavnoprávneho hľadiska odzrkadľujúcu perspektívny inštitucionálny rámec v jeho postupnom vývoji a venovať sa tak aj teoreticko – právnym otázkam prepojených a súvisiacich s definičným stanovením skúmaného rámca. Verejná správa v Slovenskej republike (a rovnako aj v ostatných členských štátoch) prešla a prechádza reformnými procesmi (tak v línii štátnej správy ako aj samosprávy), ktoré sú nezriedka prezentované v európskom podtóne. Cieľom príspevku je teda v prvom rade priblížiť Európskou úniou stanovený rámec inštitúcií viac, či menej spätých s verejnou správou z viacerých uhlov pohľadu tak, ako sa v nadväznosti na vývoj samotnej Európskej únie vykryštalizoval.

Cez pojem k rámcu...

Nepochybne, tak ako sa vyvíjala európska integrácia a inštitúcie EÚ, dochádzalo aj k vývoju inštitucionálneho rámca vo formálnej i materiálnej rovine. V počiatkoch európskych

zoskupení z päťdesiatych rokoch minulého storočia nebola potreba riešiť otázky vzťahu Európskych spoločenstiev k verejnej správe. Európske spoločenstvá vzniknuté a fungujúce na prevažne hospodárskej spolupráci rešpektovali organizáciu verejnej správy v svojich členských štátoch. Navyše ani v ďalšom vývoji integrácie nepatrila problematika verejnej správy medzi tie oblasti, v ktorých by štáty zverili právomoc rozhodovania výlučne spoločenstvu a tak je tomu v zmysle platnej legislatívy Európskej únie aj dnes.

Väčšina členských štátov Európskej únie bola v relácii verejnej správy založená na princípe dvojkoľajnosti verejnej správy. Línia štátnej správy reflektovala viac, či menej v nadväznosti na procesy integrácie a supranacionality. Odzrkadľovala sa najmä vo vzťahu k najvyšším orgánom členských štátov. Posilňujúce integračné snahy postupne rozširovali okruh záberu najmä vo vzťahu k samospráve. Tu významnú úlohu zohrala Európska charta miestnej samosprávy.³⁹ Dnes verejnú správu v takmer všetkých členských štátoch⁴⁰ charakterizujeme ako dvojkoľajnú – v línii samosprávy a štátnej správy.

Podľa slovníkového výkladu⁴¹ môžeme vnímať pojem „rámec“ nielen vo význame rámu, obruby, okruhu, rozsahu, ale aj ako ohraničenie určitej oblasti, či sféry, nosnej konštrukcie. Taktiež sa používa pre označenie súhrnu vecí, javov i faktov majúcich niečo spoločné, vzájomne súvisiacich a vytvárajúcich takto istý okruh (dejový, časový, či priestorový). Často ho vnímame v slovnom spojení „patríť do rámca“, resp. „presahovať rámec“. V tomto duchu by sme mohli vymedziť aj pozíciu Európskej únie vo vzťahu k verejnej správe, keďže tak, ako vo väčšine svojich iných vzťahoch k členským štátom presahuje rámec národný, rešpektujúc popritom rámec medzinárodný. Európska únia zvykne mať slengovo prívlastok rámcová organizácia aj vďaka tomu, že právne predpisy vydávané jej orgánmi určujú rámec pre legislatívu jednotlivých členských štátov. Vo všeobecnej rovine teda rámec predstavuje stanovenie určitých hraníc, či mantinelov, v ktorých je umožnená (či dovolená) vlastná právna úprava rešpektujúca stanovené zásady rámca.

Vo vzťahu k skúmanej problematike tak v zmysle vyššie uvedeného môžeme špecifikovať jednak formálno-právny rámec vymedzením konkrétnych ustanovení právnych predpisov upravujúcich jednotlivé orgány vo vzťahu k verejnej správe. Zároveň vieme na druhej strane stanoviť materiálno-právny rámec, vymedzujúci rozsah kompetencií týchto orgánov vo vzťahu k verejnej správe. V najširšom slova zmysle je vždy rámec stanovený platnou legislatívou, užšie vymedzenie môže nastať na základe určitých uplatňovaných zvyklostí, všeobecných právnych zásad, či tradícií. Pre úplnosť považujeme za potrebné spomenúť aj prípadné negatívne vymedzenie rámca, teda stanovenie hraníc, v rámci ktorých sa ani vo formálnej, ani v materiálnej rovine členský štát nesmie pohybovať.

Formálno - právny rámec vo vzťahu k štátnej správe môžeme z pozície Európskej únie vnímať v čl. 10, ods.2 a čl.13 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy, ako aj v čl. 223 a nasledujúcich Zmluvy o fungovaní Európskej únie v znení Lisabonskej zmluvy⁴² a v príslušnej ústavnoprávnej legislatíve členských štátov. V línii samosprávy môžeme formálno – právny rámec vidieť v ustanoveniach čl. 13, ods.4 Zmluvy o Európskej únii v znení

³⁹ Uverejnená v Zbierke zákonov SR pod č. 336/2000 Z.z.

⁴⁰ S výnimkou (aj keď istým spôsobom modifikovanou) Veľkej Británie.

⁴¹ <http://slovník.azet.sk/pravopis/slovník-sj/?q=r%C3%A1mec>

⁴² Ide o ustanovenia určujúce rámec hlavných orgánov EÚ a členských štátov.

Lisabonskej zmluvy, či čl. 305 – 307 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v znení Lisabonskej zmluvy⁴³ a príslušnej sekundárnej legislatívy EÚ.

Na základe vyššie uvedeného môžeme konštatovať, že materiálnym rámcom pre pozíciu štátnej správy sú predovšetkým línie stanovené legislatívnym procesom Európskej únie so svojimi špecifikami, ktorý, či už explicitne, alebo implicitne určuje povinnosť existencie určitých orgánov štátnej správy, alebo aspoň aktívnu participáciu týchto orgánov na fungovaní príslušných orgánov Európskej únie (napr. Europol, Eurojust...). Uvedená rovina úzko súvisí s ďalším rozmerom rámca a to kreačným, keď vzniká povinnosť členských štátov vytvoriť alebo doplniť už existujúce orgány štátnej správy o európsky rozmer.⁴⁴ V línii ústredných orgánov štátnej správy navyše dochádza k prieniku predstaviteľov štátnej správy a samosprávy prevažne v hlavných európskych orgánoch.

Európsky inštitucionálny rámec verejnej správy.

Nesmieme opomenúť, že európsky rámec vo vzťahu k verejnej správe presahuje rozsah Európskej únie. Napríklad v súvislosti s existenciou Výboru pre verejnú správu pri Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj /OECD/⁴⁵, ktorá zastrešuje väčší počet členských štátov, než Európska únia.⁴⁶ Osobitosti verejnej správy jednotlivých členských štátov Európska únia rešpektuje. Prevzala na seba skôr úlohu koordinátora s tým, že vo väčšej miere sa orientuje na oblasť samosprávy. Dôležitú úlohu zohrávajú nasledujúce inštitúcie:

Európska sieť pre verejnú správu - EUPAN - ako neformálna sieť medzi zamestnancami verejnej správy zo všetkých štátov EÚ je zameraná na spoluprácu a výmenu poznatkov z oblasti verejnej správy.⁴⁷ Táto spolupráca prebieha na troch úrovniach – politickej, ktorej sa zúčastňujú jednotliví ministri členských štátov zodpovední za oblasť verejnej správy a člen Európskej komisie zodpovedný za verejnú správu⁴⁸. Druhá úroveň spolupráce – riadiaca zahŕňa spoluprácu jednotlivých členov Generálnych riaditeľstiev (koordinujú ju členovia Generálneho riaditeľstva pre ľudské zdroje a bezpečnosť) a vedúcich jednotlivých druhov správy. Tretia úroveň spolupráce predstavuje technickú úroveň, keď sa stretávajú pracovné skupiny zamerané na ľudské zdroje, inovatívne verejné služby, e-štátnu správu, prípadne riaditelia inštitútov a škôl verejnej správy. V rámci siete EUPAN úspešne funguje aktualizovaná spolupráca s odborními, ktoré zastupujú zamestnancov pracujúcich vo verejnej správe na európskej a

⁴³ Ustanovenia dotýkajúce sa problematiky Výboru regiónov.

⁴⁴ Tento aspekt sa napr. prejavil aj pri Ministerstve zahraničných vecí a európskych záležitosti...

⁴⁵ Pozri viac: <http://www.oecd.org/>

⁴⁶ V dňoch 21. – 22. apríla 2016 sa v Paríži uskutočnilo 53. zasadnutie Výboru pre verejnú správu pri Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj /OECD/. Hlavnou témou rokovania bolo „Budovanie integrity vo verejnej správe: výzvy, možnosti a implikácie pre zlepšenie dôvery vo verejnom sektore“. Zasadnutie sa konalo v rámci týždňa integrity OECD a v kontexte tzv. OECD Integrity Fórum, ktoré bolo otvorené 19. apríla 2016. Toto fórum je jedným z popredných v oblasti boja proti korupcii na celom svete spájajúcich politické spoločenstvo so súkromným sektorom, občianskou platformou ako aj akademickou obcou. Slovenská republika je členom OECD od r. 2000.

⁴⁷ Prípravné stretnutie sekretariátu generálnych riaditeľov EUPAN sa uskutočnilo 2. mája 2016 v Haagu. Na zasadnutí sa zúčastnili zástupcovia Európskej komisie, reprezentanti EUPAN z krajín predsedníckeho tria (Holandska, Slovenska a Malty) a tiež predstavitelia z Luxemburska. Zasadnutie sekretariátu generálnych riaditeľov sa konalo krátko po stretnutí pracovných skupín siete EUPAN 28.-29. apríla 2016 v Amsterdame. Za účelom čo najkvalitnejšej a najprecíznejšej prípravy zasadnutí siete EUPAN, ktoré budú konať počas predsedníctva Slovenskej republiky v Rade Európskej únie pod záštitou Ministerstva vnútra SR, aktívne participuje Slovenská republika na rokovaníach participuje už začiatku roka 2015.

⁴⁸ Európsku komisiu reprezentuje na politickej úrovni podpredseda Maroš Šefčovič.

vnútroštátnej úrovni.⁴⁹ Súčasťou siete je aj Európsky inštitút verejnej správy (EIPA) a Európska škola verejnej správy (ESPA). Tieto inštitúcie však disponujú právomocami vo vzťahu k orgánom a inštitúciám Európskej únie dovnútra (teda „európskej verejnej správy“) a vo vzťahu k jednotlivým orgánom verejnej správy v členských štátoch môžu pôsobiť podporne, ak o to členské štáty požiadajú. Európsky inštitút pre verejnú správu pôsobí v Maastrichte, Luxemburgu a Barcelone. Poskytuje vzdelávacie aktivity pre zamestnancov verejnej správy Európskej únie a členských štátov. Špecializovanou pobočkou Európskeho inštitútu verejnej správy je Európske centrum pre sudcov a právnikov, ktoré má sídlo v Luxemburgu. Zameriava sa na odbornú prípravu sudcov, prokurátorov, súkromných advokátov a právnikov pracujúcich vo verejnej správe v členských štátoch EÚ, kandidátskych krajinách a krajinách, ktoré majú s EÚ uzatvorenú dohodu o pridružení, ako aj v krajinách Európskeho združenia voľného obchodu, ktoré sú členmi Európskeho hospodárskeho priestoru.

Európska škola verejnej správy je zaradená v sústave orgánov a inštitúcií Európskej únie do kategórie „mediiinštitucionálne orgány“. Orgány tejto kategórie sú v pozícii akýchsi servisných centier voči všetkým hlavným a poradným orgánom EÚ. Európska škola verejnej správy patrí k tzv. mladším orgánom, bola založená 10. februára 2005. Jej úlohou je poskytovať odbornú prípravu zamestnancom európskych orgánov a inštitúcií v určitých špecifických oblastiach. Ponúkané kurzy sú prístupné pre zamestnancov všetkých európskych inštitúcií, čo prispieva k rozširovaniu spoločných hodnôt, podporuje lepšie porozumenie medzi zamestnancami inštitúcií a vedie k úsporám z rozsahu. S cieľom vyhnúť sa duplicitě škola úzko spolupracuje s oddeleniami odbornej prípravy v rámci všetkých inštitúcií.⁵⁰

Európsky inštitucionálny rámec samosprávy.

V rámci svojich politík a priorít sa Európska únia v značnej miere venuje regionálnej politike. Tomu prispôsobila aj štruktúru niektorých svojich hlavných orgánov. Tak sa línia samosprávy v rámci verejnej správy odčleňuje aj v európskej oblasti. V rámci Európskeho parlamentu pôsobí Výbor pre regionálny rozvoj (REGI)⁵¹, v Rade Európskej únie má regionálnu politiku v svojej pôsobnosti Rada pre všeobecné záležitosti, v rámci Európskej komisie pôsobí Komisár pre regionálnu politiku⁵². Osobitnú pozíciu zohrávajú poradné orgány – Výbor regiónov a v rámci Hospodárskeho a sociálneho výboru Odborná sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a menovú súdržnosť.

Európsky parlament venuje regionálnej politike EÚ patričnú pozornosť⁵³. Predstavuje základ solidarity Európskej únie a realizuje sa v stanovenom programovom období (teraz na

⁴⁹ Na európskej úrovni pôsobia tieto odborové organizácie - EPSU (European Federation of Public Services Unions – Európska federácia odborových organizácií verejnej správy), CESI (European Confederation of Independent Trade Unions - Európska konfederácia nezávislých odborových organizácií) a EUROFEDOP (European Federation of Public Services Employees – Európska federácia zamestnancov verejnej správy).

⁵⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/interinstitutional-bodies_sk cit. 16.6.2016

⁵¹ V súčasnosti je členkou výboru aj poslankyňa za Slovenskú republiku Monika Smolková, náhradníkom je Miroslav Mikolášik.

⁵² Túto pozíciu v aktuálnom funkčnom období 2014-2019 zastáva členka komisie rumunského pôvodu Corina Cretu.

⁵³ K tomu pozri napr. štúdiu z januára 2016 autorov Erik Gløersen, Marius Drăgulin, Silke Haarich, Sabine Zillmer, Frank Holstein, Christian Lüer, Sebastian Hans: RESEARCH FOR REGI COMMITTEE - SERVICES OF GENERAL INTEREST IN THE FUNDING PERIOD 2014-2020, dostupné na

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573411/IPOL_STU\(2016\)573411_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573411/IPOL_STU(2016)573411_EN.pdf) citované 16.6.2016

roky 2014-2020) prostredníctvom troch hlavných fondov: Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), Kohézneho fondu (KF) a Európskeho sociálneho fondu (ESF).

Výbor regiónov.

Výbor regiónov zohráva najdôležitejšiu pozíciu v oblasti prezentácie regionálnych záujmov jednotlivých členských štátov. Táto jeho pozícia je stanovená jednak štruktúrou jeho členov (zväčša predstavitelia samosprávy v jednotlivých členských štátoch) a zároveň štruktúrou právomocí. Ako poradný orgán bol inštitucionalizovaný Maastrichtskou zmluvou a svoju činnosť začal vykonávať v r. 1994 so sídlom v Bruseli.⁵⁴ Jeho fungovanie od vzniku až po prítomnosť bolo viac, či menej menené revíziami primárneho práva aj v dôsledku rozširovania základne členských štátov EÚ. Tá zapríčiňovala zmenu počtu členov a tiež aj rozloženie kresiel medzi členské štáty.

Fungovanie Výboru regiónov je pomerne zložité, čo je primárne spôsobené širokospektrálnou oblasťou záujmu a existenciou rôznych úrovní rozhodovania. Spoločným atribútom v činnosti Výboru regiónov je jeho fungovanie v súlade s tromi zásadami, ktorými sú blízkosť k občanom, partnerstvo a subsidiarita. Jednou z úloh Výboru regiónov je tlmočiť názory miestnych a regionálnych orgánov členských štátov vo vzťahu k právnym predpisom EÚ. V súčasnosti má 353 členov (a rovnaký počet náhradníkov) zo všetkých 28 členských štátov EÚ⁵⁵, ktorých menuje Rada EÚ na obdobie piatich rokov na základe návrhov členských štátov.⁵⁶ Výbor regiónov je v súlade s čl. 300 ZFEÚ zložený zo zástupcov regionálnych a miestnych územných celkov, ktorí buď vykonávajú volenú funkciu regionálneho alebo miestneho územného celku, alebo sa politicky zodpovedajú volenému zhromaždeniu. Pri vykonávaní svojej činnosti nie sú členovia Výboru regiónov viazaní žiadnymi príkazmi, záväznými pokynmi a svoju funkciu vykonávajú nezávisle vo všeobecnom záujme EÚ. Pri výkone svojej funkcie a počas ciest do a z miesta rokovania požívajú členovia Výboru regiónov obvyklé výsady, imunity a výhody v súlade s čl. 4 Rokovacieho poriadku a ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách EÚ. Zloženie Výboru regiónov odráža hospodársky, sociálny a demografický vývoj v EÚ, čo zmocňuje Radu EÚ k pravidelnému preskúmvaniu pravidiel stanovených pre zloženie Výboru regiónov.⁵⁷

Problematika organizácie Výboru regiónov je rámcovo upravená v čl. 306 ZFEÚ, bližšie ju upravuje Rokovací poriadok Výboru regiónov, ktorý Výbor regiónov sám schvaľuje na svojom plenárnom zasadnutí väčšinou svojich členov. Orgánmi Výboru regiónov sú plenárne zhromaždenie, predseda, predsedníctvo a komisie. Členovia Výboru regiónov sú organizovaní prostredníctvom národných delegácií a politických skupín, národné delegácie sú

⁵⁴ Prvé plenárne zasadnutie Výboru regiónov sa konalo 9. a 10. marca 1994. Prvým predsedom Výboru regiónov bol zvolený Jacques Blanc a prvým podpredsedom Výboru regiónov bol zvolený Pasqual Maragll I Mira. Dostupné na <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/6e7cae1f-be84-4300-b568-5d898cd55437.pdf>. citované 16.6.2016

⁵⁵ Slovenská republika má deviatich členov a 9 deviatich náhradníkov. Pozri [www.http://cor.europa.eu/sk/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx](http://cor.europa.eu/sk/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx)

⁵⁶ Proces výberu v rámci Slovenskej republiky je upravený dohodou, v zmysle ktorej predložia vláde Slovenskej republiky návrhy Únia miest Slovenska a Združenie miest a obcí Slovenska spolu s návrhmi predsedov ôsmich samosprávnych krajov.

⁵⁷ SYLLOVÁ, J., PITROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. : Lisabonská smlouva – komentár. Praha : C H Beck, 2010. s. 906

tvorené členmi a náhradníkmi pochádzajúcimi z toho istého členského štátu. Výbor sa stretáva v rámci piatich plenárnych zasadnutí ročne, na ktorých sa určuje všeobecná politika a prijímajú stanoviská. Z hľadiska užšej špecializácie výbor pracuje v šiestich komisiách, ktoré pripravujú stanoviská k diskusii na plenárnych zasadnutiach.⁵⁸ Politické spektrum odzrkadľujú štyri politické skupiny predstavujúce hlavné európske politické smery.⁵⁹

Čo sa týka právomocí, Lisabonská zmluva ich Výboru regiónov posilnila napr. aj tým, že stanovila tzv. povinnosť konzultácie vo vzťahu k hlavným orgánom – Rade EÚ, Európskej komisii a Európskemu parlamentu. Zároveň aj vymedzila oblasti, pri ktorých musí nevyhnutne dôjsť ku podaniu poradného stanoviska Výboru regiónov k návrhom legislatívnych aktov ešte pred jeho podaním.

Túto základnú úlohu Výboru regiónov, poskytovanie konzultácií Rade EÚ, Európskej komisii a Európskemu parlamentu a zaujímanie stanovisk ku konkrétnym záležitostiam, je možné v súlade s ustanovením čl. 307 ZFEÚ a Rokovacím poriadkom Výboru regiónov klasifikovať do troch druhov:

1. Konzultácie, ktoré sú vyžiadané Radou EÚ, Európskou komisiou alebo Európskym parlamentom. Povinnosť konzultácie pred predložením návrhu právneho aktu vyplýva pre Radu EÚ, Európsku komisiu a Európsky parlament z primárneho práva. V prípade opomenutia tejto skutočnosti to môže predstavovať dôvod na podanie žaloby o neplatnosť právneho aktu.⁶⁰ Výboru regiónov má stanovisko predložiť v rozsahu minimálne jedného mesiaca od predloženia návrhu právneho aktu predsedovi Výboru regiónov. Ak Výbor nedodrží stanovenú lehotu, môže sa pri konaní o právnom akte pokračovať aj bez jeho stanoviska.
2. Stanoviská, ktoré vydáva Výbor regiónov z vlastnej iniciatívy, keď to uzná za vhodné a účelné. Prevažne ide oblasti dotýkajúce sa regionálnych záležitostí.
3. Stanoviská, ktoré vydáva Výbor regiónov ak po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom v súlade s článkom 304 ZFEÚ usúdi, že sa jedná o špecifické regionálne záujmy. V takomto prípade Rada EÚ, Európska komisia alebo Európsky parlament informujú Výbor regiónov o problematike prejednávanej Hospodárskym a sociálnym výborom, doručia mu žiadosť o stanovisko a potrebné informácie potrebné na jeho vypracovanie.

Záver

Samotný inštitucionálny rámec predstavený v príspevku by zohrával veľmi malú úlohu bez súčinnosti tzv. hlavných orgánov Európskej únie, no i bez priaznivého nastavenia jednotlivých členských štátov. Zároveň platí aj druhá strana mince - akýkoľvek vývoj verejnej

⁵⁸ Ide o komisie - Územná súdržnosť, Hospodárska a sociálna politika, Vzdelávanie, mládež, kultúra a výskum, Životné prostredie, klimatické zmeny a energetika, Občianstvo, riadenie, inštitucionálne a vonkajšie záležitosti, Prírodné zdroje.

⁵⁹ ALDE Aliancia liberálov a demokratov za Európu, EA Únia pre Európu národov – Európska aliancia, ECR Európski konzervatívci a reformisti, EPP Európska ľudová strana, PES Strana európskych socialistov, dostupné na: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/political-groups.aspx>

⁶⁰ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Základy práva Európskej únie- Ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava : Iura Edition, 2009.s. 207

správy (samosprávu nevynímajúc) postupom času nachádza svoj odraz v pozícii príslušných orgánov, či ich meniacich sa kompetencií. Legislatívny rámec je nastavený tak, že umožňuje exponencialitu z jednej, či druhej spomínanej roviny.

Zoznam použitej literatúry

1. MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Lisabonská zmluva- Ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava : Iura Edition, 2011. 306 s.
2. MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Základy práva Európskej únie- Ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava : Iura Edition, 2009. 740 s.
3. SYLLOVÁ, J., PITROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. : Lisabonská smlouva – komentár. Praha : C H Beck, 2010. s.
4. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, R. , KRÁL, J. : Evropské právo, 4. vydání. Praha: C H Beck, 2011, 954 s.
5. www.europa.eu
6. <http://cor.europa.eu/sk/Pages/home.aspx>
7. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573411/IPOL_STU\(2016\)573411_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573411/IPOL_STU(2016)573411_EN.pdf)
8. <http://www.oecd.org/>
9. <http://slovník.azet.sk/pravopis/slovník-sj/?q=r%C3%A1mec>

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta,
Katedra ústavného práva a správneho práva
Kováčska 26, Košice
alena.krunkova@upjs.sk

doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc..
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta,
Katedra ústavného práva a správneho práva
Kováčska 26, Košice
ludmila.somorova@upjs.sk

Medziobecná spolupráca na Slovensku v kontexte regionálnej politiky Európskej únie

Zita Pleštinská

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá vymedzením rámca regionálnej politiky Európskej únie vo vzťahu k jednotlivým členským štátom. Poukazuje na premietnutie týchto zásad v podmienkach Slovenskej republiky. Autorka analyzuje jednotlivé formy medziobecnej spolupráce, ktoré sú platné podľa právneho poriadku Slovenskej republiky.

The contribution deal swith defining the framework of EU regional policy in relation to the individual Member States. It refers to there flection of these principles in the Slovak Republic. The author analyzes the different forms of inter-municipal cooperation that are valid under the law of the Slovak Republic.

Kľúčové slová

história obecnej samosprávy, zákon o obecnom zriadení, mikroregión, euroregión, spolupráca obcí, rozvojová stratégia, reforma verejnej správy, hospodárska a finančná kríza

history of local government, law on municipalities, microregion, euroregion, municipal cooperation, strategy development, public administration reform, the economic and financial crisis

Úvod

Spoluprácu je možné označiť aj za ústrednú obsahovú časť princípu partnerstva, ktorý je jedným z princípov regionálnej politiky Európskej únie. Tento princíp sa objavuje aj v základných pojmoch zákona o podpore regionálneho rozvoja, v ktorom je partnerstvo definované ako aktívna spolupráca sociálno-ekonomických partnerov pri príprave, realizácii, monitorovaní a hodnotení programových dokumentov.

Regionálna politika v EÚ

Na regionálnu politiku vynakladá EÚ najväčšiu časť svojho rozpočtu.⁶¹Hlavný princíp regionálnej (kohéznej politiky, politiky súdržnosti) politiky EÚ je finančná solidarita v prospech menej rozvinutých regiónov, ale aj sociálnych skupín. Napomáha udržaniu regionálnej konkurencieschopnosti a výrazne napomáha približovaniu („konvergovaniu“) chudobnejších regiónov k vyspelejším. Rozvinuté regióny pocitujú zas iné potreby, najmä v oblasti konkurencieschopnosti a rastu zamestnanosti. Týmto špecifikám sú prispôsobené nástroje regionálnej politiky určené pre ne. Rozšírenie EÚ zväčšilo regionálne rozdiely ("disparity") medzi jednotlivými regiónmi členských štátov. Údaje o nich pravidelne monitoruje v regionálnom i celoštátnom porovnaní.

Kohézna politika, nazývaná aj regionálna politika Európskej únie vytvára rámec na financovanie širokého spektra projektov s cieľom podporiť hospodársky rast v členských štátoch Únie a zároveň vyrovnáť rozdiely medzi 271 regiónmi EÚ, ktorých rozvoj nebol rovnomerný. Strategický rámec sa vytvára na sedem rokov. Rozpočet je 351,8 miliárd EUR. Integrovaný regionálny operačný program (ďalej len „IROP“) predstavuje programový dokument SR pre programové obdobie 2014 – 2020, ktorého globálnym cieľom je prispieť k zlepšeniu kvality života a zabezpečiť udržateľné poskytovanie verejných služieb s dopadom na vyvážený a udržateľný územný rozvoj, hospodársku, územnú a sociálnu súdržnosť regiónov, miest a obcí.⁶²

Na definitívnej podobe pravidiel novej kohéznej politiky sa dohodli inštitúcie EÚ v lete 2006 prijatím balíka nariadení o štrukturálnych fondoch, Kohéznom fonde a európskej územnej spolupráci. Na jeseň 2006 doplnili nariadenia strategické usmernenia Komisie. Podľa týchto dokumentov je regionálna politika EÚ realizovaná cez tri novozadefinované ciele:

- konvergencia,
- regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť,
- Európska územná spolupráca.

Význam medziobecnej spolupráce

zdôrazňuje aj **Európska charta miestnej samosprávy**. **Európska charta miestnej samosprávy** v článku 10 priznáva subjektom miestnej samosprávy právo vzájomne spolupracovať vo vnútroštátnom alebo v medzinárodnom meradle pri zabezpečovaní vecí spoločného záujmu a právo byť členom nadnárodných a medzinárodných združení, ktoré chránia a rozvíjajú ich spoločné záujmy.⁶³

Právo obce na spoluprácu je zakotvené priamo v **Zákone o obecnom zriadení**, ako aj v **Európskej charte územnej samosprávy**. Je nutné dodať, že sa jedná o spoluprácu pri plnení

⁶¹V období rokov 2007-2013 jej rozpočet dosiahol takmer 350 miliárd eur, ktorým sa riešilo naplnenie cieľov Lisabonu a vyrovnávanie priepastných rozdielov medzi regiónmi. Investície do regionálnej politiky narastali významne už v predchádzajúcom období, keď Únia venovala tejto kapitole tretinu rozpočtu v rokoch **2000 – 2006** (213 mld. eur). Do vyrovnávania regionálnych rozdielov v rokoch 2007 – 2013 investovala Európska únia rekordných **347,41 mld. eur** (11,7 biliónov Sk). Počas novej plánovacej sedemročnice pripadlo pre SR viac ako **11,588 miliárd eur** (v bežných cenách 2004). Táto situácia sa už asi nebude v histórii opakovať a intenzita investičnej sily je porovnateľná s niekoľkonásobkom finančného balíka USA, z Marshallovho plánu, po II. svetovej vojne.

⁶²https://www.tsk.sk/buxus/docs/informativna_sprava.pdf

⁶³KUKLIŠ, Peter: Medziobecná spolupráca. In: Právny obzor, 2002, roč. 85, č. 2, s. 141-154.

úloh patriacich do ich samostatnej pôsobnosti. **Spoločný postup obcí** umožňuje budovať komunálne objekty, vykonávať a zriaďovať služby obyvateľstvu a vykonávať veľké množstvo kompetencií na požadovanej úrovni. Vzťahujú sa napríklad na poradenskú, konzultačnú a metodickú činnosť, budovanie technickej infraštruktúry, matriky a sociálnu starostlivosť, miestnu a regionálnu kultúru, základné, špecializované a rekvalifikačné školstvo, stavebné úrady, bytovú výstavbu, zdravotníctvo prvého a druhého kontaktu, územné a regionálne plánovanie, ochranu životného prostredia, odvoz a likvidácia komunálneho odpadu, protipožiarnu ochranu alebo spoločné podnikanie.

Obce v zmysle § 20 a 21 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na plnenie konkrétnej úlohy alebo výkon činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, alebo zriadením, prípadne založením právnickej osoby. *Partnerstvo a spolupráca sa riadia zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov, pričom regióny, mestá a obce majú rovnaké postavenie.*

Obec môže spolupracovať v rozsahu svojej pôsobnosti aj so správnymi a územnými celkami alebo úradmi iných štátov, vykonávajúcich miestne funkcie. Má právo stať sa členom *medzinárodného združenia (euroregiónu), územných celkov alebo orgánov.* Dohoda alebo členstvo nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a nesmie byť v rozpore s verejným záujmom.

Orgány miestnej samosprávy vytvárajú s podnikateľmi ale aj verejným sektorom potrebné podmienky na jeho rozvoj. Prioritný význam majú **miestne združenia (n.o, o.z.)**, ktoré sa následne môžu spájať **do regionálnych združení.** Vznik združení regionálneho charakteru v zmysle § 7 odseku 1 Zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov treba považovať za prejav koordinácie rozvoja samosprávneho kraja v širšom, z hľadiska predmetu činnosti v ucelenom území. V ich programe nájdeme *na prvom alebo na druhom mieste rozvoj cestovného ruchu.* Na úrovni regiónov sa už vyžaduje porovnateľnosť s inými regiónmi v Európe, ktoré sú komplexne vybavené, dobre organizované, s dostatočnými kapacitami zariadení a s dobrou prístupnosťou. Na všetkých úrovniach sú neodmysliteľné, spoľahlivé, obsahovo a technicky dobre **zabezpečené informačné služby.** Regionálne samosprávy by sa mali podieľať na štátnej propagácii a pripojiť sa k nej s vlastnou regionálnou aktivitou, podporiť marketing, zorganizovať **regionálne informačné centrá.**

Medziobecnú a medziregionálnu spoluprácu nachádzame v štátoch s veľkým počtom malých obcí, ako aj v štátoch, ktoré prešli rozpúšťaním veľkých jednotiek (Belgicko, Nemecko), ale tiež v krajinách s veľkými jednotkami miestnej správy (Veľká Británia). Štruktúra efektívneho poskytovania verejných služieb je omnoho zložitejšia, aby ju dokázal plne zabezpečiť akokoľvek rozvinutý systém verejnej správy. Partnerstvo územnej samosprávy umožňuje zachovať verejný charakter, dáva možnosť organizovať funkčné regióny podľa ich optimálnych dimenzií. Pritom umožňuje reagovať na potrebu individuálnych riešení v duchu lokálnych okolností a nenarúša sociálnu kontinuitu základných jednotiek verejnej správy.

Obecný zákon č. 369/1990 priniesol „zrovnoprávnenie“ všetkých obcí bez ohľadu na ich veľkosť (výnimkou sú Bratislava a Košice). Zákon síce rozlišuje obce a mestá, ale nediferencuje medzi nimi z hľadiska ich pôsobnosti. Systém miestnej samosprávy v Slovenskej republike je neintegrovanej – prakticky všetky sídla, aj veľmi malé dediny, sú samosprávnymi obcami. Tak má obec bez ohľadu na svoju veľkosť rovnaké úlohy (vlastné aj prenesené). Táto skutočnosť spôsobuje veľké najmä personálne, organizačné a finančné problémy pre samosprávy.

Pre prijatie *duálneho modelu*, ktorý vznikol na Slovensku v roku 1990, takmer neexistovali vecné argumenty, ale išlo o *posilnenie demokratických tendencií* a okrem toho zapôsobilo aj rozčarovanie z uplatňovania strediskovej sústavy obcí, ktoré malo priam likvidačné dôsledky pre mnohé malé obce. V našich podmienkach, sme rigidným oddelením miestnej štátnej správy od územnej samosprávy, elimináciou veľkostnej klasifikácie a nevytvorením žiadnej inej funkčnej typologizácie obcí, duálnosťou modelu verejnej správy a nediferencovanosťou v prístupe k prenášaným kompetenciám, vytvorili výnimočne nepružný systém, v ktorom tie isté úlohy plní stotisícové mesto (so zastupiteľstvom, mestským úradom, v ktorých sú odborníci) a obec s menej ako 10 obyvateľmi, ktorej sme síce ponúkli riešenie v podobe spoločného obecného úradu, ale len ako východisko z núdze.

Do pôsobnosti územnej samosprávy takto prechádza stále viac úloh vykonávaných donedávna miestnou štátnou správou, až sa stáva existencia samostatnej miestnej štátnej správy otáznou. Tento proces zbližovania duálneho modelu miestnej verejnej správy a tendencia približovania sa k spoločnému modelu je celkom zreteľný. Z hľadiska obce v Slovenskej republike to znamená prebrať postupne do svojej činnosti veľký rozsah kompetencií v podobe verejných služieb (školsťvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť a ďalšie), v ktorých ešte nebola realizovaná reforma a zároveň patria k dlhodobo podfinancovaným súčastiam verejného sektora. Je to však súčasne priestor na posilnenie pozície obce na zverenom území a zvýšenie autority obce kvalitným, flexibilným a efektívnym výkonom týchto kompetencií a zabezpečovaním služieb svojich občanov.⁶⁴

Medziobecná spolupráca v krajinách EÚ

Medziobecná spolupráca sa chápe ako súčinnosť určitého množstva subjektov pri dosiahnutí určitého spoločného cieľa. Jedným z východísk efektívneho riešenia a kvalitnejšieho výkonu prenesených kompetencií pri súčasnom riešení problematiky malých obcí je *mediobecná spolupráca* ako jedna z foriem združovania obcí na báze vzájomnej koordinácie a kooperácie. Rozhodujúcou šancou je tvorba flexibilného riadiaceho rámca, úzko spojeného s princípmi lokálnej demokracie a otvárajúceho možnosť členstva v rôznych združeniach súčasne, podľa vlastnej voľby. Partnerstvo a spolupráca subjektov miestnej samosprávy je z medzinárodného hľadiska upravená aj v zmysle *Európskeho rámcového dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi*.

Medziobecná spolupráca existuje v mnohých krajinách bez rozdielu charakteru sídelno-správneho systému a rozmeru jeho fragmentácie. Nachádzame ju tak v štátoch s veľkým počtom malých obcí, ako aj v systémoch, ktoré prešli nedávnou municipalizáciou (napr. Belgicko, Nemecko), no aj v krajinách s veľkými jednotkami miestnej správy (Veľká Británia).

⁶⁴ŽÁRSKA, E. 2004. *Decentralizačný proces a postavenie obce v SR*. In: Lovaš, L. (ed.) *Teória a prax verejnej správy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, 2004. s. 28.

Mimoriadny význam má spolupráca obcí v *Nemecku*, kde môžeme pozorovať dve roviny spolupráce: po prvé, samosprávne okresy, zväzové obce a miestne správne jednotky (pôvodné obce z hľadiska svojej právnej subjektivity zostávajú zachované, najnáročnejšie správne agendy vykonáva jedna obec), a po druhé, združenia na plnenie vybraných, spravidla jednotlivých úloh, ktoré presahujú možnosti obce (účelové združenie, zmluvné spoločenstvo, komunálne pracovné spoločenstvo a rôzne regionálne združenia).

Vo Francúzsku vzniklo široké spektrum rôznych foriem spolupráce medzi miestnymi samosprávami, ktorej cieľom je prekonať nevýhody rozdrobenosti systému verejnej správy. Francúzske obce majú tak možnosť spájať sa do rôznych jedno- aj viacúčelových združení, nazývaných syndikáty.

V Rakúsku si obce vytvárajú tzv. spoločenstvá obcí, ktoré síce nemajú vlastnú právnu subjektivitu, ale majú široké zameranie na viaceré činnosti (napr. spoločný obecný úrad, prevádzkovanie počítačovej siete, zariadení protipožiarnej ochrany, spoločný výber miestnych daní a poplatkov a pod.). Podľa zákona môže spolková krajina vytvoriť aj tzv. združenie s povinnou účasťou obcí (napr. na výkon úloh zo zákona o sociálnej pomoci). Rakúske obce okrem toho vytvárajú aj združenia, pričom zvrchovanosť takto združených obcí nesmie byť podľa zákona ohrozená. Zvrchovanosť združených obcí sa prejavuje aj v tom, že každá z týchto obcí musí byť zastúpená v orgánoch združenia. Činnosti združených obcí sú zamerané spravidla na spoločné plnenie len jednej úlohy.

Združovanie obcí môže mať teoreticky tri základné typy:

- a) *priestorové* (regionálne);
- b) *odvetvové* (podľa určitého zamerania, napr. historické, kúpeľné);
- c) *záujmové* (napr. dočasné združenie obcí so špecifickým cieľom).

Z pohľadu vzťahu verejného a súkromného sektora môžeme pozorovať dve základné skupiny medziobecnej spolupráce. Prvou je *spolupráca miestnych samospráv*, druhou je zmiešaná (verejno-privátna) *mediobecná spolupráca*. Napríklad v **Dolnom Sasku** sa povinne spájajú obce s počtom obyvateľov menším ako 400, pričom v spoločnej obci môže byť najviac 10 pôvodných obcí a počet jej obyvateľov nemá prekročiť 7 000 obyvateľov. V druhom prípade základ síce tvoria prevažne zástupcovia samospráv, ale súčasťou sú aj privátne subjekty, dobrovoľné organizácie, štátna správa a podobne.⁶⁵

Medziobecná spolupráca v SR

Partnerská spolupráca miest a obcí predstavuje zmysluplnú činnosť, ktorá okrem toho, že je postavená na hodnotách ako priateľstvo a spoluprácu, zvyšuje povedomie medzi ľuďmi v Európe aj vo svete. Predstavuje príležitosť na zdieľanie problémov, výmenu názorov a porozumenie odlišným názorom v oblastiach spoločného záujmu partnerských obcí. **Spolupráca obcí sa môže sústrediť na celý široký rozsah činnosti v kompetencii obcí** od „ľahkých“ aktivít ako **spoločné podujatia zamerané na výmenu skúsenosti až pospoločné stratégie trvalo udržateľného rozvoja** v oblastiach ako napr. školstvo, zdravotníctvo, cestovný ruch, doprava, životné prostredie, technologický rozvoj, rozvoj ľudských zdrojov,

⁶⁵TICHÝ, D.: Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. s. 372 In: Ekonomický časopis, roč. 53, č. 4, 2005, s. 364-382.

sociálna inklúzia, občianstvo, miestne služby atď. *Môže zahŕňať široký rozsah aktérov z dvoch alebo viacerých obcí* (volení predstavitelia, pracovníci úradov, mládež, dôchodcovia, predstavitelia subjektov a spolkov pôsobiacich na území obce atď.). Dobre sa vyvíjajúca spolupráca môže so sebou priniesť veľa výhod nielen pre obec samotnú, ale aj pre miestne spoločenstvo. Musíme mať na pamäti, že *partnerská spolupráca bez aktívneho zapojenia občanov obce nemá perspektívu*.

Počet obcí sa v období 1989 – 1990 zvýšil o 157, t. j. na 2 826 obcí. V ďalšom období sa situácia stabilizovala, avšak počet obcí neustále rástol (okrem roku 1991) na súčasných 2 891, čo predstavuje nárast o vyše 7% oproti stavu v roku 1989. V roku 2002 môžeme pozorovať v porovnaní s rokom 1989 pozorovať celkový nárast o 8,3%, čo v absolútnom vyjadrení predstavuje nárast o 222 obcí. Z celkového počtu až 70% obcí v SR je do 1 000 obyvateľov, v ktorých žije menej ako 20% obyvateľov Slovenska, pričom vo veľkostnej kategórii do 500 obyvateľov je viac ako 40% obcí. Sú to obce takmer bez ekonomickej sily a už vôbec nehovoriac o vyprodukovaní reálnych daňových príjmov, čo výraznou mierou obmedzuje ich fiškálnu nezávislosť. Celkový nárast počtu obcí z hľadiska štruktúry osídlenia sa prejavil najmä vo veľkostnej kategórii do 2 000 obyvateľov, ktoré majú z celkového počtu obcí na Slovensku zastúpenie viac ako 80%. Za obdobie 1990 – 1999 došlo k rozdeleniu 267 obcí, čo predstavuje 9,3% z celkového počtu 2 883 obcí.

Problematika malých obcí na Slovensku sa stala v posledných rokoch aktuálnou politickou agendou, ktorá v rámci terminológie cyklu verejnej politiky dosiahla etapu politickej implementácie – prijatím koncepcie komunálnej reformy v roku 2006. Prekonala tak etapy verejnej a odbornej diskusie, vyjednávanie so zainteresovanými subjektmi politickej sféry, inštitúciami štátnej správy a územnej samosprávy, zástupcami Združenia miest a obcí i odbornou verejnosťou (predstavitelia univerzitnej a vedeckej sféry).

Združenia obcí univerzálneho charakteru

Na Slovensku existuje záujmové **Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)**, ktoré združuje 2 719 miest a obcí *za účelom presadzovania spoločného záujmu miestnych samospráv* (čo je približne 96% všetkých obcí na Slovensku). V rámci tohto združenia pracuje 57 regionálnych združení. Rozsah činností takýchto združení je veľmi univerzálny. Zameriavajú sa na vytváranie predpokladov rôznych foriem nadobecných vzťahov, formulovanie spoločných stanovísk a organizovanie jednotného postupu v otázkach miestnych samospráv. ZMOS zabezpečuje prenos informácií v rámci miestnych samospráv; rokuje s ministrami a poslancami NR SR o potrebných zákonoch; je pripomienkovacím orgánom v rámci predkladania zákonov; organizuje vzdelávanie volených predstaviteľov a pracovníkov miestnych samospráv.

Podobné zameranie ako ZMOS má aj **Únia miest Slovenska** – záujmové združenie miest Slovenska. V súčasnosti má 62 riadnych členov, 9 obcí a 5 osobitných členov. Združenie vzniklo z dôvodu špecifickosti problémov miest v štruktúre miestnych samospráv.

Účelové združenia obcí

Účelové združenia obcí vytvárajú obce a mestá *za účelom výkonu kompetencií v oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja, ale aj za účelom výkonu administratívno-správnych úloh* (najmä prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy). Vo veľkej väčšine prípadov ide o jednoúčelovú spoluprácu obcí.

Medziobecná spolupráca na Slovensku v oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja sa v súčasnosti týka najmä oblastí komunálneho odpadu, kanalizácie, čistenia odpadových vôd, rozvoja turistiky a cestovného ruchu, ochrany životného prostredia, regionálneho vzdelávania, kultúry, školstva, sociálnej sféry, koordinácie a plánovania rozvojových aktivít, spoločných projektov technickej infraštruktúry (najmä plynofikácia a vodovod), organizovania regionálnych poradenských a informačných centier, regionálnych rozvojových agentúr, zdravotníctva, spoločného podnikania (v spolupráci s privátnym sektorom).

Medziobecná spolupráca umožňuje obciam akumulovať finančné ale aj ľudské zdroje. Avšak ani táto kumulácia nemusí stačiť na výkon niektorých funkcií. Z tohto dôvodu je výhodné ak sa do projektu medzi obecnej spolupráce vo väčšej miere zapája aj súkromný sektor (ziskový a neziskový).

Dosiaľ menej využívanou formou medzi obecnej spolupráce je spolupráca v oblasti *administratívno-správnej pôsobnosti*. Ide hlavne o spoluprácu na báze spoločných obecných úradov, ktorá sa ďalším presunom kompetencií a hlavne objednávaním si zo strany štátu výkon viacerých kompetencií u obcí (prenesený výkon štátnej správy) začína využívať čoraz častejšie. I keď ešte stále v nie dostatočnej miere. Ide hlavne o tieto oblasti: opatrovateľská služba, ochrana životného prostredia, regionálne školstvo, zdravotníctvo, pozemné komunikácie, vodné hospodárstvo a najmä stavebný zákon. Obce sa zapájajú do medziobecnej spolupráce najmä z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov a odborného personálu na výkon im zverených funkcií. Menej to je už z dôvodu neefektivity ich výkonu, pretože ešte stále neexistuje dosť motivačných a kontrolných faktorov, ktoré nútia efektívne spravovať obec.

Významným faktorom ovplyvňujúcim nedostatok finančných prostriedkov na výkon samosprávnych funkcií je výkon funkcií delegovaných na miestne samosprávy z orgánov štátnej správy. Na obce je často delegovaný výkon kompetencií štátnej správy, ktorý nie je sprevádzaný príslušným finančným transferom. Obce podľa slovenskej legislatívy nemôžu odmietnuť výkon úlohy, ktorú na ne delegovala zákonom NR SR. Ústava SR a zákon o obecnom zriadení zároveň stanovujú, že obec môže vykonávať úlohu len vtedy, ak sú na ňu súčasne zo zákona delegované aj finančné prostriedky na jej zabezpečovanie. Ak teda obce zo svojich rozpočtov financujú úlohy štátnej správy, konajú v rozpore so zásadami správy majetku obce, financovania obce, tvorby a rešpektovania rozpočtu obce. Nejednoznačnosť právnej úpravy a rôzne interpretácie príslušných zákonov zapríčiňujú v praxi porušovanie zákonov a ustanovení. Miestna samospráva totiž pod tlakom verejnosti prispieva zo svojich rozpočtov na zabezpečovanie úloh štátnej správy. Takýmito aktivitami vlastne porušujú svoju povinnosť zveľadovať výhradne majetok obce.

Pre malé obce je charakteristické, že vďaka ich rozdrobenej sídelnej štruktúre nie sú schopné plniť úlohy samosprávy, ktoré majú určené zákonom. A práve nedostatok finančných prostriedkov vedie obce k spolupráci so susednými obcami či k druhej možnosti, ku zlučovaniu obcí, ktoré mu sa však chcú mnohokrát vyhnúť. Vďaka tejto forme spolupráce si obce môžu uchovať svoju samostatnosť a naďalej môžu samé rozhodovať o svojich záležitostiach. A napriek tomu si môžu plniť svoje povinnosti, ktoré im ukladá zákon o obecnom zriadení.

Cezhraničný zväzok Euroregión „TATRY“ je regiónom všestrannej partnerskej poľsko-slovenskej spolupráce s cieľom ďalšieho trvalého rozvoja. Na základe analýzy všeobecnej charakteristiky euroregiónu, medziobecnej aj cezhraničnej spolupráce som vytypovala kľúčové oblasti, na ktoré by sa mal euroregión ďalej zamerať. Základným nedostatkom Euroregiónu „TATRY“ je **slabo rozvinutá infraštruktúra**. Jej výstavba, modernizácia a zlepšenie, to sú spoločné predsavzatia, ktoré by sa mali realizovať aj v tomto

programovacom období. Zvyšovanie výdavkov na cestnú a komunikačnú infraštruktúru bude mať vplyv na zlepšenie dostupnosti marginálnych území, urbanistickej integrácie a ochrany prostredia s cieľom zvyšovania atraktivity Euroregiónu „TATRY” pre potenciálnych strategických investorov.

Územie poľsko-slovenského pohraničia sa vyznačuje *veľkou nezamestnanosťou a nízkym stupňom spoločensko-hospodárskych zmien*. Veľkým bohatstvom a výhodou tohto územia sú ale prírodné, krajinné a kultúrne hodnoty, ktoré vytvárajú dobré podmienky pre rozvoj cestovného ruchu. Napomáha mu poľsko-slovenská partnerská spolupráca pre vyvážený spoločensko-hospodársky rozvoj v oblasti turistiky a športu, ochrany kultúrneho a prírodného dedičstva Euroregiónu „TATRY”.

Propagovanie cezhraničných miestnych iniciatív sa uskutočňuje pomocou realizácie malých projektov, spájajúcich spoločensko-hospodársky pohraničia Euroregiónu „TATRY”. Cieľom je rozvoj a prehĺbenie spolupráce medzi spoločenskými organizáciami z oboch strán hranice, čo zväčša praje náprave situácie v rôznych oblastiach spoločensko-hospodárskeho života. Euroregión „TATRY” má veľké skúsenosti v zahajovaní a spravovaní projektov tohto typu. V rámci *Spoločného fondu Malých projektov programu cezhraničnej spolupráce Phare Poľsko-Slovensko* a tiež *Programu iniciatívy spoločenstva INTERREG III* sa Euroregión „TATRY” uchádzal o granty na malé a vlajkové cezhraničné projekty. V ich rámci boli financované činnosti z oblasti športu, turistiky, vzdelávania, kultúry, hospodárstva, ochrany prostredia a tiež zámery nasmerované na národnostné menšiny a okrajové skupiny. Verím, že rovnako aktívne bude toto zoskupenie charakterizujúce jeden zo spôsobov medziobecnej spolupráce aj v tomto programovacom období 2014-2020.

Zmena organizačnej štruktúry na Európske zoskupenie územnej spolupráce (EZÚS) z väčšej časti eliminovala chronicky pretrvávajúce nedostatky, ktorými sú veľmi dlhé doby refundácie čiastkových platieb, chýbajúca možnosť zálohových platieb, komplikovaná procedúra kontroly, veľké množstvo byrokracie (viac potvrdení, dokumentácie a pod.)

Podľa Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady Európy č. 1082/2006 je EZÚS právnickou osobou zloženou z členov (členské štáty, regionálne a miestne samosprávy, združenia) na základe dobrovoľnosti. *Hlavným cieľom je uľahčovať a podporovať územnú spoluprácu prostredníctvom cezhraničnej, nadnárodnej ako aj medziregionálnej spolupráce medzi svojimi členmi, ktorá má viesť k posilneniu hospodárskej a sociálnej súdržnosti*. EZÚS má právnu subjektivitu a spôsobilosť na právne úkony. Má právo nakupovať aj predávať svoj majetok alebo zamestnávať zamestnancov, umožňuje zoskupovanie samospráv rôznych členských štátov bez podpísania medzinárodnej dohody ratifikovanej národnými parlamentmi. Túto víziu obsahuje *Spoločná poľsko-slovenská Stratégia rozvoja Euroregiónu „Tatry” pre roky 2008-2015*.

Významnú pozornosť venuje cestovnému ruchu, jeho národohospodárskemu významu a cezhraničnej spolupráci aj *vláda SR*, o čom svedčí jej *Programové vyhlásenie na obdobie rokov 2016 – 2020*. Geografická poloha, prírodné podmienky a pamiatky kultúrneho dedičstva vytvárajú predpoklady, aby sa cestovný ruch stal dôležitým hospodárskym odvetvím rozvoja Slovenska medzirezortného významu. Vláda SR podporí trvalú udržateľnosť cestovného ruchu najmä prostredníctvom novelizácie Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu, využívaním prostriedkov Európskych spoločenstiev i aplikáciou Zákona č. 561/2007 Z. z. o investičnej pomoci (<http://www.tik.sk/projekty/>, 7.4.2014).

Miestne akčné skupiny (MAS)

sú zaujímavým združením spolupracujúcich subjektov. Ide o relatívne mladú, ale už dosť početnú formu spolupráce. Základom MAS je podľa Galvasovej *partnerská dohoda o hlavných cieľoch rozvoja vidieckeho regiónu*, spoločná príprava stratégií a realizácia projektov k ich naplneniu. MAS sa významne rozšírili predovšetkým v súvislosti s programom LEADER. Metóda LEADER je založená na *partnerskej spolupráci rôznych subjektov* (obcí, zväzkov obcí, podnikateľov, neštátnych neziskových organizácií či neorganizovaných občanov) v *území* a má za úlohu povzbudzovať rozvinutie vnútorného rozvojového potenciálu regiónu. Galvasová ďalej upozorňuje, že sa MAS musí skladať z vyváženého a reprezentatívneho výberu partnerov z rôznych sociálno-ekonomických sektorov na danom území a že na danom území ju musia tvoriť zástupcovia súkromného sektora (súkromní podnikatelia, neziskové organizácie, fyzické osoby reprezentujúce záujmové skupiny) najmenej 50% z miestneho partnerstva. Ekonomická stránka spolupráce sa prelína so všetkými formami spolupráce. Najzaujímavejšie formou z tohto hľadiska je **PPP (PublicPrivatePartnership)**. Partnerstvo súkromného a verejného sektora má byť nástrojom verejnej politiky pre zabezpečovanie verejných služieb a verejnej infraštruktúry.

Záver

Spolupráca obcí je výborná príležitosť pre ich ekonomický, kultúrny alebo sociálny rozvoj. Rovnako ako súkromný sektor, snaží sa aj verejný sektor ísť s dobou a využívať najnovšie metódy k svojej vlastnej modernizácii. A práve spolupráca obcí môže byť toho dôkazom. Zákon o obecnom zriadení im umožňuje realizovať v praxi rôzne formy medziobecnnej spolupráce. Okrem neho medziobecnú spoluprácu podporujú aj iné zákony a opatrenia vlády SR, Európska charta miestnej samosprávy, atď. S nimi súvisí aj motivačný prvok, ktorým je územný rozvoj.

Zoznam použitej literatúry

1. https://www.tsk.sk/buxus/docs/informativna_sprava.pdf
2. KUKLIŠ, Peter: Medziobecná spolupráca. In: Právny obzor, 2002, roč. 85, č. 2, s. 141-154
3. TICHÝ, D.: Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. s. 372 In: Ekonomický časopis, roč. 53, č. 4, 2005, s. 364-382.
4. ŽARSKA, E. 2004. Decentralizačný proces a postavenie obce v SR. In: Lovaš, L. (ed.) Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, 2004. s. 28.

Kontaktné údaje

Ing. arch. Zita Pleštinská
Starostka obce Chmeľnica
064 01 Chmeľnica

zita.plestinska@gmail.com

Decentralizácia a centralizácia vo verejnej správe na Slovensku

Michal Cirner

Abstrakt

Kontext procesov decentralizácie a centralizácie vo verejnej správe má nielen svoje teoretické nuansy, ktoré sú súčasťou na akademickú polemiku, ale aj veľmi praktické dôsledky pre fungovanie zložiek verejnej správy, čo demonštruje tento príspevok na príkladoch zo Slovenskej republiky. Otázkou ani nie je to, či centralizovať alebo decentralizovať, ale ako nájsť modus vivendi medzi dvoma pólmi, ktoré sú nutne komplementárne.

Abstract

Context of processes of decentralization and centralization in public administration is not only about their theoretical nuances which are useful for academic debate, but this context has very practical implications for the functioning of the structures of public administration, too. This article demonstrates this on examples from the Slovak Republic. The question is not whether to centralize or decentralize, but how to find a modus vivendi between the two poles, which are necessarily complementary.

Kľúčové slová: *verejná správa, decentralizácia, centralizácia, Slovenská republika*

Key words: *public administration, decentralization, centralization, Slovak Republic*

Úvod

Faktom je, že doposiaľ najvýraznejšie zmeny vo verejnej správe sa na Slovensku udiali ešte pred a tesne po vstupe našej krajiny do Európskej únie. Okrem rôznych domácich socioekonomických a politických okolností po roku 1998, ktoré vytvorili priaznivé podmienky na realizáciu týchto rozsiahlych zmien, bola to práve Európska únia, ktorá nás svojimi odporúčaniami a podmienkami nabádala reformovať systém verejnej správy, aby sme splnili prístupové kritériá a mohli sa stať členskou krajinou Európskej únie. Neustále čelíme nielen vnútorným výzvam pri hľadaní optimálneho nastavenia fungovania správy verejnej, ale ako súčasť európskeho verejného priestoru sme formovaní a formujeme to, čo nazývame európskou verejnou správou. Príkladov by boli desiatky, ale za všetky môžeme spomenúť prebiehajúci operačný program s priliehavým názvom Efektívna verejná správa 2014-2020, ktorého riadiacim orgánom je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky a finančná pomoc na podporu reformy verejnej správy z Európskeho sociálneho fondu v programovom období do roku 2020 by v prípade plného čerpania mohla tvoriť okolo 335 miliónov eur (MV SR, 2016). A to je iba jeden čriepok z mozaiky, ktorý dokazuje prepojenosť slovenskej a európskej verejnej správy.

Napriek mnohým nesporným úspechom môže aj laický pozorovateľ identifikovať niektoré problémy, ktorým čelí slovenská štátna správa, samospráva a iné verejnoprávne korporácie.

Tradičnými problémami verejnej správy sú prezamestnanosť, nízka produktivita práce a značná neefektívnosť spojená navyše s antipatiou obyvateľstva voči úradníctvu. Aj verejnoprávne korporácie ako všetky zložky verejnej správy trpia nedostatkom finančných prostriedkov. Za zmienku stojí súčasný politický spor o zvýšenie koncesionárskych poplatkov z 4,64 eur na 7 eur mesačne pre verejnoprávny Rozhlas a televíziu Slovenska. Nedoriešenou otázkou ostáva elektronizácia verejných služieb. Ohlasovaná najväčšia reforma štátnej správy ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa) započatá po roku 2012 má stále rozpačité výsledky, i keď je stále neukončená, no veľa o nej nepočuť. V každom prípade vytvorením okresných úradov ako všeobecných orgánov miestnej štátnej správy so širokými právomocami pod ministerstvom vnútra došlo k centralizácii štátnej správy. V prípade samosprávy odborníci nabádajú k tretej vlnе decentralizácie, to znamená, aby sa konečne realizovala tzv. komunálna reforma dotýkajúca sa najmä malých obcí (ak by napríklad došlo k ich zlučovaniu bola by to v istom zmysle lokálna centralizácia v rámci samosprávy, ale posilnením ich kompetencií v celoštátnom význame by šlo o enormnú decentralizáciu zo štátu na samosprávu), ale aj celkovej efektivity samosprávy a ďalšieho prenosu právomocí zo štátnej správy práve na orgány samosprávy.

Politici a experti tiež čoraz častejšie hovoria o prehodnotení miery centralizácie a decentralizácie, o novom vymedzení pôsobností medzi štátom a samosprávou. Samozrejme, názory sa v politike líšia podľa politického presvedčenia. Niektoré politické zoskupenia hovoria o tom, že je napríklad potrebné zrušiť regionálnu samosprávu alebo ju minimalizovať (3 samosprávne kraje + Bratislava)⁶⁶. Na politickú scénu sa chystajú vstúpiť aj ľudia s víziou budovania malého štátu s minimom ministerstiev a rozhodujúcim vplyvom komunálnej politiky na chod štátu po vzore švajčiarskych kantónov⁶⁷. To je iba náčrt problematík, s ktorými sa na Slovensku boríme. Z uvedeného vyplýva, že čoraz častejšie bude dochádzať, zjednodušene povedané, k teoretickým a politickým stretom medzi zástancami centralizácie a decentralizácie.

Centralizovať alebo decentralizovať?

Kľúčovým teoretickým a praktickým problémom pri účinnom rozhodovaní vo verejnom sektore je stanovenie pomeru medzi centralizovaným a decentralizovaným rozhodovaním, kde závažným meradlom je efektívnosť alokácie verejných statkov a služieb. Keďže každý štát vychádza z iných konkrétnych podmienok, nedá sa determinovať unifikovaný prototyp optimálneho vzťahu centralizácie a decentralizácie. Univerzálne platí, že hocijakú konkrétnu funkciu by mala zabezpečovať tá úroveň verejnej správy, ktorá to dokáže najhospodárnejšie a najefektívnejšie zohľadnením priestorovej dimenzie rozdielnych druhov verejných statkov (Žárska – Černěnko – Kozovský, 2010). Decentralizáciu môžeme chápať ako rozšírenie právomocí nižších orgánov administratívy. Je taktiež metódou, prostredníctvom ktorej sú rozhodovacie, manažérske, finančné a ďalšie právomoci delegované z centra do rúk vedenia regionálnych alebo miestnych orgánov či priamo z orgánov štátnej správy na orgány samosprávne. Decentralizácia by mala umožňovať flexibilnejšie rozhodovanie a väčšiu

⁶⁶ Momentálne je na Slovensku 8 samosprávnych krajov.

⁶⁷ V rešpektovanom slovenskom týždenníku Trend vyšiel v júni 2015 rozhovor s primátorom krajského mesta Trenčín Richardom Rybníčkom. Rybníček má ambície vstúpiť do politiky na národnej úrovni a načrtáva víziu posilnenia kompetencií miestnej samosprávy. Hovorí o vytvorení šestnástich mestských regiónov so silnými právomocami a o zrušení samosprávnych krajov. Rozhovor je dostupný na internete: <http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2015/cislo-22/manazovat-prosperujuce-mesto-je-tazsie-ako-praca-ministra.html>.

samostatnosť jednotlivých administratívnych jednotiek. Inak povedané, decentralizácia by mala byť prostriedkom celkovej demokratizácie.

Vzťahy štátnej správy a územnej samosprávy a ich pozícia v štruktúre verejnej správy môžu byť rovnocenné alebo nerovnocenné. Závisí to od typu (modelu) štátu. „Centralistický model dáva menej priestoru územnej samospráve, pretože pozícia hlavne miestnej samosprávy je slabá, čo sa premieta do rozsahu aj obsahu kompetencií. Ide o model, v ktorom je nerovnocenné postavenie samosprávy, prevažuje štátna správa“ (Žárska – Černěnko – Kozovský, 2010, s. 12). Slabou stránkou centralizovaných štátov nie je len geografická vzdialenosť medzi sídlom vlády a jednotlivými regiónmi, ktorá spôsobuje deficit pochopenia pre lokálne záležitosti, ale aj psychologické rozdiely medzi vládnymi predstaviteľmi a občanmi (Cabada, 2007).

Na druhej strane decentralizovaný model štátu predpokladá rovnocennejšie postavenie orgánov štátnej správy a samosprávy. „Politická decentralizácia (devolúcia)...predpokladá prenesenie úloh a aferentných rozhodovacích právomocí na miestnu úroveň verejnej správy a implicitné obmedzenia schopnosti centrálnych intervencií“ (Matei – Popa, 2010, s. 260). Decentralizácia sa ako proces spája zväčša s prevodom kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, ale môže predstavovať aj prenos právomocí na tretí sektor a pod.

Zároveň je potrebné upozorniť na to, že aj v krajinách, kde prebehol proces decentralizácie v rôznych podobách „stále existujúca centrálna vláda (centrum) disponuje konečnou mocou vzhľadom k daným jednotkám, proces de-centralizácie či opačnej re-centralizácie je v moci centra“ (Vykoupilová, 2007, s. 17). Taktiež je dôležité spomenúť, že nie všetky funkcie verejnej správy môžu byť decentralizované. Aj keď národná vláda decentralizuje, ponecháva si niektoré koncepčné a kontrolné funkcie. Popri všeobecnom nadšení „decentralizovať“, ktoré do vyspelých krajín západného sveta a liberálnej demokracie prinášajú neoliberalne koncepty, permanentne sú jeho protipólom etatistické tendencie, ktoré môžu presadzovať politici tak sociálnodemokratického ako aj národného konzervatívneho razenia. Decentralizácia má pochopiteľne okrem svojich silných stránok aj slabé stránky, čo je argumentáciou pre presadzovanie centralizácie. „Významným impulzom pre rozšírenie modelu mnohoúrovňového vládnutia sa stali politologické štúdie z druhej polovice 50. rokov 20. storočia, ktoré tvrdili, že konkurencia medzi (mnohými) orgánmi miestnej správy vedie k zvýšeniu výkonu a efektivity verejnej správy a štúdie z 90. rokov, ktoré majú za to, že mnohoúrovňové vládnutie umožňuje tvorcom rozhodnutí reflektovať heterogenitu (spoločnosti)“ (Waisová, 2007, s. 112).

Slovenská skúsenosť hovorí, že decentralizácia by mohla poskytnúť možnosť preniesť a znížiť záťaž štátu pri obnove komunálnej infraštruktúry na malé mestá a dediny, ktoré sú určenými príjemcami reformy. Môže tak ísť o zbavovanie sa zodpovednosti. Na Slovensku štát preniesol veľké množstvo kompetencií na regionálnu a miestnu samosprávu. V prvej fáze fiškálnej decentralizácie sa ukázalo, že štát nezabezpečil dostatočne možné finančné riziká prenosu týchto kompetencií najmä v oblasti školstva, zdravotníctva alebo sociálnych zariadení. Problémom boli prevádzkové dlhy, nevysporiadané majetkové vzťahy, nepoistenie majetku, ale aj havarijný stav budov a zariadení, ktoré sa stali po novom majetkom samosprávy. Komplikáciou sa stalo aj dofinancovanie rozostavaných stavieb. Vtedajšia decentralizačná dotácia postačovala iba na prevádzkové náklady a neboli v nej obsiahnuté náklady na poistenie alebo havarijnú situáciu. Napríklad prechod zriaďovateľských kompetencií v oblasti zdravotnej starostlivosti na obce, mestá a samosprávne kraje sprevádzal dlh vo výške 3,5 miliardy vtedajších slovenských korún. Z toho až 2,8 miliardy slovenských korún predstavovali dlhy zdravotníckych zariadení, ktoré prešli pod samosprávne kraje na Slovensku. Vláda tieto situácie musela riešiť jednorazovými dotáciami a oddĺžením (Tichý, 2003). Asi najpochopiteľnejším príkladom okrem stavu budov a verejného osvetlenia je stav cestnej infraštruktúry. Na Slovensku prešla starostlivosť o cesty II. a III. triedy pod samosprávne kraje a miestne komunikácie pod správu miest a obcí. Najmä malé obce a mestá by si bez úverov, dotácií, ale

predovšetkým bez finančných prostriedkov z fondov Európskej únie nemohli dovoliť opravy ciest, zatepl'ovanie a rekonštrukcie kultúrnych domov, obecných úradov, škôl a ďalších zariadení.

Otázka centralizácie alebo decentralizácie moci má na Slovensku aj svoj politický rozmer v oblasti participácie. Poslankyňa slovenského parlamentu V. Remišová tvrdí, že neobstojí argument, že pri väčšej decentralizácii moci by sa ľudia aktívnejšie zapájali do verejného života a mali by väčší záujem o dianie v ich regióne. Volebná účasť v posledných komunálnych voľbách v roku 2014 na Slovensku bola výrazne nižšia (48 %) ako v parlamentných voľbách (59,8 %) v roku 2016. A to aj napriek tomu, že témy v komunálnej politike sú ľuďom bližšie a zrozumiteľnejšie ako témy veľkej politiky. Otázkou je aj tzv. únava z volieb a príliš veľa volených funkcionárov. Na Slovensku je okolo 20 tisíc volených funkcionárov na rôznych úrovniach. Máme päť rôznych druhov volieb. Analytik D. Sloboda sa domnieva, že na Slovensku nepodarené nastavenie regionálnej samosprávy „zabilo“ možnosť, že občania sa vo väčšej miere začnú podieľať na správe vecí verejných na regionálnej úrovni. Odporúča po vzore niektorých západoeurópskych krajín, aby na regionálnej úrovni nebolo potrebné chodiť k voľbám. Do regionálnych zastupiteľstiev by sa automaticky dostávali priamo volení starostovia a predsedu samosprávneho kraja by mohli voliť zo svojich radov (Magušin – Krivošík – Čobejová – Olšovský, 2016).

To sú len niektoré náčrty rôznych problematík súvisiacich s decentralizáciou moci. Ani zďaleka však netreba debatu o verejnej správe ideologicky zužovať iba na problém centralizácie a decentralizácie. Táto problematika je omnoho komplexnejšia no i pri vynechaní tém korupcie, vzdelávania a výberu pracovníkov (čo by mal riešiť nový zákon o štátnej službe, aby sa oddelili politické funkcie od odborných) či iných tém, stále ostáva množstvo aspektov okrajovo alebo priamo sa dotýkajúcich centralizácie či decentralizácie moci v rôznych konotáciách.

Postkomunistická spoločnosť na Slovensku: centralizmus verzus subsidiarita

Vít'azstvo nežnej revolúcie interpretované politikmi a politológmi ako vít'azstvo občianskej spoločnosti ukázalo, že jedným z problémov postkomunistických spoločností je slabá občianska spoločnosť. Tá nedokáže naplňať základnú požiadavku „strážneho psa“ a vnášať podnety do politickej sféry. „Oslobodená“ spoločnosť bola oslobodená aj od „povinnosti“ sa organizovať. Bezprostredne po páde režimu sme svedkami výraznej fragmentácie spoločnosti, kde sa ťažko formulujú konkrétne požiadavky, ciele, záujmy alebo podnety. Chýbali základné znalosti a schopnosti, ako pripraviť projekt, viesť účtovníctvo, ovplyvňovať rozhodovacie procesy (Dvořáková, 2010). Je to dôsledok etatizácie spoločnosti po roku 1948 ako posilňovania štátnych zásahov a štátneho riadenia spoločnosti. To bolo podstatou socialistického štátu a práva. S normalizáciou po roku 1968 a snahou ešte viac pasivizovať občanov (vytlačiť ich slobodu rozhodovania a myslenia do sféry súkromia rodiny) s úmyslom ich nezasahovania do verejného diania, dôsledky boli a sú dodnes neblahé. Môže sa opätovne stať, že namiesto sebainiciatívy prevládne štátny paternalizmus a pasivita ľudí. Dôsledkom paternalizmu a štátneho dirigizmu počas socializmu, snahou o celospoločenskú kontrolu sa akákoľvek iniciatíva a podiel občanov na verejnej správe pominula (Švecová – Gábriš, 2009).

„Možno preto je i dodnes celorepubliková a obdobne komunálna politika poznačená nezaujmom drvivej väčšiny obyvateľstva o akýkoľvek aktívny podiel na zmene...v chápaní postavenia štátu si pritom po roku 1989 konkurujú hlavné politické koncepcie liberálneho a sociálneho štátu, zastávané na jednej strane pravicovými a na druhej strane ľavicovými politickými stranami...medzi oboma záujmami by teda bolo potrebné neustále hľadať

prirodené kompromisy, aby sa predišlo hrozbe extrémnych vývojových zmien“ (Švecová – Gábris, 2009, s. 228). Zjednodušene sa dá signalizovať ako je budovaná verejná správa podľa dominujúcej ideológie strán, ktoré participujú na vláde. Jedným z kritérií je aj rozsah štátu – podľa koncepcie minimálneho alebo silného štátu je zväčša možné determinovať naliehavosť veľkosti verejného aparátu. Klasickí liberáli sa usilujú o minimálny štát, čo znamená málo úradov a nevelké kompetencie. Moderní liberáli sú stúpenkami sociálneho štátu, čo dáva širšie eventuality byrokracii. Konzervatívna nová pravica podporuje silný štát a represie ako inštrument na udržanie morálky a poriadku. Naopak liberálna nová pravica sa angažuje za minimálny štát, pretože štát pokladá za nástroj donútenia a neslobody a pri akejkoľvek vláde pôsobí na život individuality skôr negatívne (Cirner – Polačková, 2012). „Evolučný socializmus (demokratický) sa dnes zblíži v mnohých ohľadoch s moderným liberalizmom...v politickej sfére sa presadzuje samospráva a nástroje priamej demokracie...vyrovnávanie štartovacích podmienok sa docieľuje prerozdeľovaním prostredníctvom daňovej politiky v rámci sociálneho štátu“ (Prorok, 2012, s. 111).

Ak sa odchýlime od hodnotového a ideologického nastavenia slovenskej spoločnosti pretaveného napríklad do volebných výsledkov, kde v rámci politickej participácie mali a majú občania možnosť vyjadriť svoj názor aj voči reformám verejnej správy, podľa Nižňanského (2010) veľká časť slovenskej spoločnosti nebola pripravená a ani nechce prevziať zodpovednosť za kvalitu svojho života do vlastných rúk, nechať verejnému sektoru iba to, čo nedokáže riešiť osobne, v rodine, v spolkoch. Slovenská spoločnosť je náchylná vyžadovať riešenie svojich každodenných problémov od centrálnej vlády a kritizovať ju za nenaplnenie ich falošnej ilúzie o nenahraditeľnosti centrálnej vlády v ich každodennom živote. Nevybudovaná občianska spoločnosť a nedostatočná občianska participácia sú len jednou z okolností, ktoré zasiahli vývoj verejnej správy. Politikum výrazne zasiahlo reformné procesy: „Ak odrátame obdobie totality...tak každých šesť – sedem rokov sa uskutočnila zmena usporiadania. Je to dôsledok toho, že centrálna vláda nerešpektovali potreby a požiadavky občanov, geografické, etnické a spoločenské podmienky, nepodporovali štát ako spoločenstvo ľudí, ale reformu používali výhradne na upevnenie moci“ (Nižňanský, 2010, s. 172).

Dokladujeme to tým, že stále sa nepodarilo úplne zamedziť kumulácii postov a funkcií (čo je v prenesenom zmysle centralizácia funkcií a kompetencií jednou osobou), čím by sa odstránila pre mnohých verejných činiteľov skutočná motivácia ich aktívnej účasti a pôsobenia vo verejnej politike. Máme na Slovensku problémovú skúsenosť zo slovenského politického systému, ktorá je často príčinou kritických hodnotení volených predstaviteľov verejnej moci. Je to problém súbehu viacerých poslaneckých a verejných funkcií, čo je pomerne rozšírený jav na slovenskej politickej scéne. Nie je ničím výnimočným, ak pomerne veľký počet starostov a primátorov zastáva súčasne aj posty poslancov slovenského zákonodarného zboru, poslancov zastupiteľstiev samosprávnych orgánov regiónov a miest, čo u občanov celkom oprávnene vyvoláva pochybnosti o ich skutočnej motivácii a posilňuje u nich presvedčenie o viac-menej formálnom výkone mandátov či ich nízkej pracovnej vyťažnosti. Kumulácia viacerých poslaneckých mandátov a zastávaných funkcií a priori vylučuje skutočne profesionálny a odborný, t. j. zodpovedný prístup k výkonu každej zo zastávaných pozícií. Niektoré politické strany na Slovensku sa zaviazali dodržiavať princíp „jeden mandát stačí“, aby ich funkcionári kandidovali iba na jedno volené miesto. Jednofarebná vláda strany SMER-SD na Slovensku v roku 2015 prijala zákon, že za každú ďalšiu verejnú funkciu môže jeden funkcionár dostať plat najviac v sume minimálnej mzdy, aby nebol motivovaný kandidovať na viaceré verejné funkcie. Zákon bol prijatý s mnohými výnimkami a viac menej sa míňa účinku (SITA, 2015).

Poslednou ukážkou kolízie medzi centralizáciou a decentralizáciou v tomto článku demonštrujeme na príklade financií. Fiškálna decentralizácia priniesla zásadnú zmenu vo verejnej správe na Slovensku. Pred rokom 2005 závisela časť príjmov samosprávy od toho, aký

podiel daní jej bol pridelený v rámci štátneho rozpočtu, od roku 2005 je to inak. Nový systém financovania je postavený na pevne daných kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje medzi jednotlivé obce a mestá a stáva sa ich vlastným príjmom. Ďalšiu významnú časť príjmov získavajú samosprávy z miestnych daní, o výške ktorých majú právomoc rozhodovať (Sedláková, 2008). V roku 2016 je daň z príjmu fyzických osôb nariadením vlády na Slovensku rozdelená v pomere 70 % z výnosu dane obciam a mestám, 30 % výnosu dane samosprávnym krajom. Je to v súlade s chápaním decentralizácie podľa ukrajinskej vlády, ktorá chce mať silné komunity a slabšie regióny. Napriek tomu nie je tento systém podielových daní najdokonalejší. Vláda každoročne nariadením určuje tento výnos, čo prináša neistotu. V čase finančnej a hospodárskej krízy po roku 2008 štát začal tento výnos znižovať, aby sanoval štátny rozpočet (z 70,3 % klesol výnos za pár rokov na 65 % pre obce a mestá). I keď tento proces je komplikovanejší a závisí aj na rôznych koeficientoch. Uchopiteľným príkladom je zvýhodnenie obcí s vyššou nadmorskou výškou, kde sa v zimnom období predpokladá viac snehu a teda väčší finančný obnos potrebný na správu verejných komunikácií, ale aj na vykurovanie budov a podobne. Dôležité je, aby samospráva vyberala miestne dane. Na Slovensku môže samospráva určovať niekoľko miestnych daní, najdôležitejšia z finančného hľadiska je daň z nehnuteľnosti (daň z domu).

Vo vyspelých západoeurópskych krajinách si samospráva sama vyberá aj daň z príjmu fyzických osôb a niekde aj tzv. korporátnu daň, teda daň z príjmov právnických osôb alebo iné mimoriadne dane, aby bola samospráva takmer úplne finančne sebestačná. Regionálna samospráva prišla pred časom o možnosť výberu dane z motorových vozidiel, ktorú si sami určovali aj vyberali a stala sa príjmom štátneho rozpočtu. Niektoré samosprávne kraje túto zmenu kritizovali. Napríklad Bratislavský samosprávny kraj⁶⁸ hovoril o centralizácii dane a zoštátnením príjmov vyprodukovaných živnostníkmi a podnikateľmi. Kraj to považoval za politické zadanie a kraje tak vraj prišli o garanciu finančnej nezávislosti regiónov a prakticky jediný zdroj príjmov, ktorý dokázali ovplyvňovať (Turanský, 2014).

Záver

Zásadným spoločensko-politickým a ideologickým sporom teda ostáva koncept centralizácie alebo decentralizácie. Je potrebné veľmi pozorne analyzovať ako by mala vyzeráť štátna správa a jej jednotlivé stupne, taktiež aká by mala byť pozícia samosprávy a jej členenie. Postavenie a oprávnenia prerozdelené medzi štátnou správou, samosprávou a ďalšími organizáciami musia byť jasne zadefinované, nesmú byť duplicitné, je za potreby umožniť možnosť kooperácie, aj to, do ktorých právomocí sa nemá v nijakom prípade „miešať“ samospráva štátu alebo iným inštitúciám a naopak. Precízne kompetenčné vymedzenie je jednou z najväčších výziev pri akýchkoľvek zmenách vo verejnej správe. Častokrát sa stáva, že známy princíp subsidiarity vedie k nesmiernej decentralizácii a prechodu veľkého množstva oprávnení zo štátu na samosprávu, prípadne mimovládny sektor. Vo väčšine prípadov ide o správne rozhodnutie, ale treba mať stále na pamäti lokálne zvláštnosti a nasledujúce záležitosti: ak sa kompetencie prenášajú, netreba zabúdať na fiškálnu decentralizáciu, čiže zabezpečenie dostatočného množstva finančných prostriedkov na krytie vykonávania týchto

⁶⁸ Zo zrejmých dôvodov, pretože v Bratislavskom samosprávnom kraji sídli množstvo firiem a tie odvádzali daň z motorových vozidiel práve tomuto kraju, čo ostatné samosprávne kraje kritizovali z dôvodu, že firemné autá brázdili a „ničili“ cesty po celom Slovensku, o ktoré sa v prípade ciest II. a III. triedy museli postarať zo svojich zdrojov práve samosprávne kraje. Starostlivosť o tieto cesty mohla byť financovaná práve z predmetnej dane, ale existovala spomínaná komparatívna výhoda Bratislavského samosprávneho kraja s počtom evidovaných motorových vozidiel.

kompetencií, najlepšie aj vlastným výberom a spravovaním daní. O čom sa málo hovorí, to je fakt, že nie všetky kompetencie dokáže samospráva adekvátne vykonávať z hľadiska ľudských zdrojov, odbornosti a pod. Častokrát zo zjavných príčin nemá také možnosti ako štát, i keď na to dostane finančné zdroje. Chýbajúce kvalifikované ľudské zdroje a pod., znamenajú často horšiu kvalitu služieb, ako keď ju poskytoval štát. Štát si okrem toho musí uchovať hlavné slovo najmä v niektorých segmentoch sociálnych vecí, školstva, zdravotníctva, ale aj správy územia ako takého (napr. civilná ochrana a obrana obyvateľstva, represívne zložky, záchranné zložky a pod.). Aby nedochádzalo ku kompetenčným sporom a taktiež, aby boli kompetencie správne vybalansované medzi štátom, samosprávou a inými nevládnymi organizáciami, to je najdôležitejší moment pri reformách verejnej správy spolu s prerozdelením financií medzi tieto súčasti štátu.

Zoznam použitej literatúry

1. CABADA, L. Formální decentralizace a nefunkční víceúrovňová správa jako překážka procesu evropeizace – příklad Bosny a Hercegoviny. In: DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. (eds.). 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: MU, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6. s. 91 – 106.
2. CIRNER, M. – POLAČKOVÁ, A. 2012. Ideologie jako součást politicko-administrativních korelací ve veřejném aparátu. In *MMK 2012* [elektronický zdroj]. *Mezinárodní Masarykova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky : sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Hradec Králové: Magnanimitas, 2012. ISBN 978-80-905243-3-0. CD ROM, s. 1358 – 1363.
3. DVOŘÁKOVÁ, V. et al. 2010. *Evropeizace veřejné sféry*. Praha: C. H. Beck, 2010. 149 s. ISBN 978-80-7400-193-2.
4. MAGUŠIN, M. – KRIVOŠÍK, L. – ČOBEJOVÁ, E. – OLŠOVSKÝ, F.: Potrebujeme Rybníčkovu (r)evolúciu? *Tyzden.sk* [online]. [cit. 2016-08-18]. Dostupné na: <<http://www.tyzden.sk/politika/32038/potrebujeme-rybnickovu-revoluciu/>>.
5. MATEI, A. – POPA, F. 2010. Impact of Decentralisation on the Corruption Phenomenon. In: NEMEC, J. – GUY PETERS, B. (eds.). *State and Administration in a Changing World*. Bratislava: NISPAcee, 2010. ISBN 978-80-89013-50-0. s. 259 – 269.
6. MV SR. 2016. MV SR a EÚ. Operačný program Efektívna verejná správa. *Minv.sk* [online]. [cit. 2016-08-08]. Dostupné na: <<http://www.minv.sk/?opevs>>.
7. NIŽŇANSKÝ, V. 2010. Spor o charakter štátu a decentralizácia. In: BÚTORA, M. – KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. – BÚTOROVÁ, Z. *Kde sme? Mentálne mapy Slovenska*. Bratislava: Kalligram, 2010. ISBN 978-80-8934-519-9. s. 170 – 180.
8. PROROK, V. 2012. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: Grada Publishing, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4179-6.
9. SEDLÁKOVÁ, S. 2008. Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu. *Ekf.tuke.sk* [online]. [cit. 2016-08-11]. Dostupné na: <<http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf>>.
10. SITA. 2015. Poslancom sa jeden plat máli, za ďalšiu funkciu si odklepli minimálnu mzdu. *Spravy.pravda.sk* [online]. [cit. 2016-08-13]. Dostupné na: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/344602-poslancom-sa-jeden-plat-malil-za-dalsiu-funkciu-si-odklepli-aspon-minimalnu-mzdu/>>.

11. ŠVECOVÁ, A. – GÁBRIŠ, T. 2009. *Dejiny štátu, správy a súdnictva na Slovensku*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 266 s. ISBN 978-80-7380-161-8.
12. TICHÝ, D. 2003. Financovanie prenesených kompetencií. Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (II). *Verejná správa* [online]. [cit. 2016-08-14]. Dostupné na: <http://www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/VS122003.pdf>.
13. TURANSKÝ, V. 2014. Samosprávne kraje doplatia na daň z motorových vozidiel. *Hnporadna.hnonline.sk* [online]. [cit. 2016-08-19]. Dostupné na: <<http://hnporadna.hnonline.sk/clanky/541320-samospravne-kraje-doplatia-na-dan-z-motorovych-vozidiel>>.
14. VYKOUPILOVÁ, H. 2007. Více úrovnňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. (eds.). *Víceúrovnňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: MU, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6. s. 13 – 27.
15. WAISOVÁ, Š. 2007. „Jedna velikost nesedí všem“: K čemu vede aplikace neoliberálního konceptu vládnutí ve slabých státech? In: DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. (eds.). *Víceúrovnňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: MU, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6. s. 107 – 120.
16. ŽÁRSKA, E. – ČERNĚNKO, T. – KOZOVSKÝ, D. 2010. *Verejná správa I*. Bratislava: EKONÓM, 2010. 176 s. ISBN 978-80-225-3113-9.

Kontaktné údaje autora

Mgr. Michal Cirner, PhD.
Inštitút politológie FF PU v Prešove
Ul. 17. Novembra č. 1, 080 78 Prešov
e-mail: michal.cirner@unipo.sk

Územno - správne členenie Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie

Tibor Seman

Abstrakt

V príspevku autor vymenúva všeobecné aj špecifické činitele a kritériá územno - správneho členenia klasického i moderného štátu a podáva úvahu o pilieroch územného a správneho členenia. Približuje územno - správne členenie Slovenskej republiky aj v jeho historickom vývoji od roku 1969, poukazujúc na legislatívne zmeny v kľúčových obdobiach Slovenska, predovšetkým po roku 1989 až po aktuálne územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky. Analyzuje súvislosti spojené s členstvom Slovenskej republiky v Európskej únii a vymenúva prvky determinujúce tvorbu či modifikáciu teritoriálno - administratívnych útvarov Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie. Formuluje povinnosť moderného štátu rešpektovať oprávnené požiadavky spravovaných subjektov na stabilný a optimálny spravovací model územno - správneho členenia.

Kľúčové slová: spravovanie, územie

Abstract

In the article the author appoints general and specific factors and criteria of territorial - administrative division of the classical and the modern state and gives a reflection on the pillars of territorial and administrative division. He clarifies the territorial - administrative division of the Slovak Republic also in its historical development since 1969, referring to legislative changes in key periods of Slovakia, especially after 1989 to the actual territorial and administrative arrangement of the Slovak Republic. He analyzes the context of membership of the Slovak Republic in the European Union and he lists the elements determining the creation or modification of the territorial - administrative units of the Slovak Republic as a member state of the European Union. Formulates the obligation of the modern state to respect the legitimate demands of managed entities for stable and optimal administration model of territorial - administrative structure.

Keywords: administration, territory

Úvod

Slovenská republika v 21. storočí ako samostatný štátny útvar zodpovedá za uskutočňovanie svojich úloh a funkcií voči spravovaným subjektom a vzťahom na všetkých úsekoch spravovania, a to tak v štátnej správe ako aj pri zverení plnenia úloh územnej

samospráve. Na účel optimálneho, ekonomického, reálneho a najmä náležitého spravovania v menších územných a správnych celkoch sa vytvárajú zodpovedajúce územno - správne útvary. Spravovanie štátnych záležitostí, aj tých, ktoré sú prenesené na samosprávne útvary, je v každom okamihu záležitosťou momentálneho usporiadania verejnej správy. Nejde o definitívne, nemenné usporiadanie, ale o flexibilnú sústavu, od ktorej sa očakáva prispôsobenie aktuálnej situácii a okolnostiam. Zmeny však nemôžu byť také časté, aby dokázali narušiť stabilitu, ktorá sa oprávnene od štátu očakáva.

1 Náčrt činiteľov členenia štátneho územia

Na zabezpečenie riadneho, predovšetkým efektívneho, hospodárneho, racionálneho, žiaduceho a úspešného plnenia funkcií štátu na miestnej úrovni si každý štát svoje územie rozčleňuje. Hlavnými kritériami členenia sú geografické a demografické činitele. Plošné rozčlenenie územia zásadne musí rešpektovať prírodné danosti, ku ktorým patrí konkrétna prírodná realita, teda horstvá, rieky, nádrže, polia, ale aj rozloha územia, a realita populačná, teda výskyt obyvateľstva na konkrétnom mieste, najmä jeho sústredenie v mestách a obciach, štruktúra a počet obyvateľstva, vekové zloženie obyvateľstva, výskyt priemyslu, poľnohospodárskej výroby, dopravná – technická štruktúra lokality. Tieto kritériá nie sú vopred dané, ale vychádzajú z historických súvislostí, poznania a skúseností. Ako bude bližšie popísané v príspevku, ani tendencia globalizácie v momentálnom stave vývoja Európskej únie nemôže opomenúť vymenované dva základné činitele a absolutizovať vnútroštátne územno - správne členenie ktoréhokoľvek štátu Európskej únie ako optimálne aj pre ostatné členské štáty. Uvedené platí aj pre Slovenskú republiku, ktorá v historickom vývoji ako súčasť väčších celkov, mala svoje územné, respektíve územno - správne členenie v rámci Rakúsko - Uhorska a neskôr Československa, spočiatku s Podkarpatskou Rusou, a to i v čase druhovojnového štátneho útvaru, a neskôr bez Podkarpatskej Rusi. V období feudalizmu, keď územie Slovenska bolo v zásade iba jazykovo slovenským územím v Uhorsku, sa rešpektovala predstava územného i správneho usporiadania konkrétneho panovníka, ktorý mohol prevziať usporiadanie štátu po predchádzajúcom panovníkovi alebo existujúce usporiadanie modifikovať, prípadne úplne zmeniť. Vyjadrením novej moci bolo razenie platidiel - mincí nového panovníka, čím sa vždy ukazovalo navonok, kto má moc, a tak sa rešpektoval aj vlastný postoj panovníka k spravovaniu štátu v menších celkoch. V Uhorsku sa, samozrejme, rešpektovali aj vlastnícke vzťahy k územiu, nehovoriac o výnimočnom postavení kráľovských miest s istými výsadami. Nie je ambíciou tohto príspevku dopodrobna sa zaoberať konkrétnou historickou miestnou správou na našom území, pretože v danej dobe sa vyvíjali, prispôsobujú sa potrebám situácie, všemožné prvky vládnutia a plnenia vtedajších funkcií štátu. V časoch vojen sa do popredia dostávala správa vojska, čo je známe aj dlhodobým riešením osmanskej rozpinavosti, finančné krízy, platenie daní obyvateľstvom,⁶⁹ ktorých výška sa veľmi často odvodzovala od biblického “desiatku” (desiatej časti, teda desiatich percent), keďže kresťanstvo a cirkev, opierajúc sa o Bibliu, mala na chod štátu nemalý vplyv. Každý štát si teda

⁶⁹ Historicky v stredoveku napríklad neexistovali zdravotné odvody, pretože lekára si každý volal vtedy, ak ho mal čím zaplatiť.

aj v súčasnosti upravuje územno - správne usporiadanie podľa podmienok, vyhovujúcich danému územiu v danom čase, a to sa týka aj Slovenskej republiky.

Aktuálnym a neopomenuteľným kritériom však má byť primeraná a zároveň optimálna dostupnosť orgánov štátu pre všetkých obyvateľov daného správneho celku. Tomu má zodpovedať územné rozčlenenie štátu na menšie celky, v ktorých sú umiestnené sídla orgánov štátu.

2 K nedávnej histórii územného a správneho členenia

2.1 Územné členenie od 1. júla 1969

Prvýkrát sa riešilo územné a správne členenie výlučne pre podmienky Slovenska zákonom slovenského zákonodarného zboru, teda Slovenskou národnou radou, v roku 1969.⁷⁰ Podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 71/1969 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 1969, sa územie Slovenskej socialistickej republiky členilo na okresy a okresy sa členili na obce. Územie hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy tvorilo osobitnú územnú jednotku. V Slovenskej socialistickej republike bolo 37 okresov.⁷¹ Mesto, podľa ktorého bol okres pomenovaný, bolo jeho sídlom. Zriaďovať a zrušovať okresy v Slovenskej socialistickej republike bolo možné len zákonom Slovenskej národnej rady. Zmenu územia okresu alebo jeho sídla vykonávala vláda Slovenskej socialistickej republiky nariadením. Územie hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy bolo možné podstatne zmeniť len zákonom Slovenskej národnej rady. Iné zmeny vykonávala svojím nariadením vláda. Z dôležitých spoločenských záujmov, najmä na vytvorenie lepších predpokladov pre ďalší hospodársky a kultúrny rozvoj obcí, bolo možné vytvoriť, zrušiť alebo zlúčiť obce⁷² alebo vykonať inú zmenu ich územia. O takomto opatrení, ak šlo o obce v tom istom okrese a

⁷⁰ Do toho času platil zákon Národného zhromaždenia Československej republiky č. 36/1960 Zb. o územnom členení štátu, ktorý bol päťkrát novelizovaný (zákonmi č. 69/1967 Zb., č. 29/1968 Zb., č. 36/1968 Zb., č. 175/1968 Zb. a č. 71/1969 Zb.). Slovensko ako súčasť Československej republiky, bolo rozdelené na **tri kraje**, a každý kraj sa členil na **okresy**, ktorých bolo **33**. Podľa § 11 tohto zákona v **Západoslovenskom kraji** bolo vytvorených **12 okresov**: 1. Okres Bratislava - mesto, 2. Okres Bratislava - vidiek, 3. Okres Dunajská Streda, 4. Okres Galanta, 5. Okres Komárno, 6. Okres Levice, 7. Okres Nitra, 8. Okres Nové Zámky, 9. Okres Senica, 10. Okres Topoľčany, 11. Okres Trenčín, 12. Okres Trnava. V **Stredoslovenskom kraji** bolo vytvorených **12 okresov**: 1. Okres Banská Bystrica, 2. Okres Čadca, 3. Okres Dolný Kubín, 4. Okres Liptovský Mikuláš, 5. Okres Lučenec, 6. Okres Martin, 7. Okres Považská Bystrica, 8. Okres Prievidza, 9. Okres Rimavská Sobota, 10. Okres Zvolen, 11. Okres Žiar nad Hronom, 12. Okres Žilina. Vo **Východoslovenskom kraji** bolo vytvorených **9 okresov**: 1. Okres Bardejov, 2. Okres Humenné, 3. Okres Košice, 4. Okres Michalovce, 5. Okres Poprad, 6. Okres Prešov, 7. Okres Rožňava, 8. Okres Spišská Nová Ves, 9. Okres Trebišov.

⁷¹ Boli to okresy Banská Bystrica, Bardejov, Bratislava - vidiek, Čadca, Dolný Kubín, Dunajská Streda, Galanta, Humenné, Komárno, Košice - mesto, Košice - vidiek, Levice, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Martin, Michalovce, Nitra, Nové Zámky, Poprad, Považská Bystrica, Prešov, Prievidza, Rimavská Sobota, Rožňava, Senica, Spišská Nová Ves, Stará Ľubovňa, Svidník, Topoľčany, Trebišov, Trenčín, Trnava, Veľký Krtíš, Vranov nad Topľou, Zvolen, Žiar nad Hronom, Žilina.

⁷² Určovať názvy obcí a ich častí (osád, miestnych alebo mestských častí) a vykonávať ich zmeny patrilo Ministerstvu vnútra Slovenskej socialistickej republiky v súčinnosti s príslušnými okresnými a miestnymi národnými výbormi. Vydávať predpisy o určovaní názvov obcí a ich častí, o označovaní ulíc a ostatných verejných priestranstiev a o číslovaní domov bolo v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej socialistickej republiky, ktorému patrilo aj zostaviť a vyhlásiť zoznam obcí tvoriacich jednotlivé

ak s ním súhlasili miestne národné výbory a občania dotknutých obcí, rozhodoval okresný národný výbor, inak o ňom patrilo rozhodnúť vláde Slovenskej socialistickej republiky.⁷³

2.2 Územné členenie od 1. januára 1971

Podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1970 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1971,⁷⁴ sa územie Slovenskej socialistickej republiky členilo na kraje,⁷⁵ kraje sa členili na okresy⁷⁶ a okresy sa členili na obce. Územie hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy tvorilo osobitnú územnú jednotku.⁷⁷ V Slovenskej socialistickej republike boli tri kraje, a to Západoslovenský kraj so sídlom v Bratislave,⁷⁸ Stredoslovenský kraj so sídlom v Banskej Bystrici⁷⁹ a Východoslovenský kraj so sídlom v Košiciach.⁸⁰ Celkovo bolo 37 okresov a mesto, podľa ktorého bol okres pomenovaný, bolo jeho sídlom.⁸¹

okresy a vyhlasovať zmeny v tomto zozname vyplývajúce zo zmien vykonávaných podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 71/1969 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky.

⁷³ Porov. ustanovenia § 1 až § 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 71/1969 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky.

⁷⁴ Zákonom Slovenskej národnej rady č. 130/1970 Zb. bol zrušený zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1969 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky.

⁷⁵ Vytvoriť alebo zrušiť kraj, podstatne zmeniť jeho územie alebo zmeniť jeho sídlo bolo možné zákonom Slovenskej národnej rady. Iné zmeny územia krajov mohla vykonávať vláda Slovenskej socialistickej republiky nariadením (porov. § 7 odsek 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1970 Zb.).

⁷⁶ Vytvoriť alebo zrušiť okres bolo možné zákonom Slovenskej národnej rady. Podstatne zmeniť územie okresu alebo zmeniť jeho sídlo bolo možné nariadením vlády Slovenskej socialistickej republiky. Iné zmeny územia okresov vykonávali krajské národné výbory (porov. § 7 odsek 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1970 Zb.).

⁷⁷ Územie hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy bolo možné podstatne zmeniť zákonom Slovenskej národnej rady. Iné zmeny územia mohla vykonávať vláda Slovenskej socialistickej republiky nariadením (porov. § 7 odsek 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1970 Zb.).

⁷⁸ V Západoslovenskom kraji bolo 11 okresov, a to 1. Okres Bratislava - vidiek, 2. Okres Dunajská Streda, 3. Okres Galanta, 4. Okres Komárno, 5. Okres Levice, 6. Okres Nitra, 7. Okres Nové Zámky, 8. Okres Senica, 9. Okres Topoľčany, 10. Okres Trenčín, 11. Okres Trnava.

⁷⁹ V Stredoslovenskom kraji bolo 13 okresov, a to 1. Okres Banská Bystrica, 2. Okres Čadca, 3. Okres Dolný Kubín, 4. Okres Liptovský Mikuláš, 5. Okres Lučenec, 6. Okres Martin, 7. Okres Považská Bystrica, 8. Okres Prievidza, 9. Okres Rimavská Sobota, 10. Okres Veľký Krtíš, 11. Okres Zvolen, 12. Okres Žiar nad Hronom, 13. Okres Žilina.

⁸⁰ Vo Východoslovenskom kraji bolo 13 okresov, a to 1. Okres Bardejov, 2. Okres Humenné, 3. Okres Košice - mesto, 4. Okres Košice - vidiek, 5. Okres Michalovce, 6. Okres Poprad, 7. Okres Prešov, 8. Okres Rožňava, 9. Okres Spišská Nová Ves, 10. Okres Stará Ľubovňa, 11. Okres Svidník, 12. Okres Trebišov, 13. Okres Vranov nad Topľou.

⁸¹ K tomuto zákonu bola vydaná aj vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej socialistickej republiky č. 93/1970 Zb. o určovaní názvov obcí a ich častí, ulíc a iných verejných priestranstiev a o číslovaní budov. Neskôr bolo vydané aj nariadenie vlády Slovenskej socialistickej republiky č. 80/1972 Zb. o zmene územia Západoslovenského kraja a Stredoslovenského kraja.

3 Územné a správne usporiadanie po novembri 1989

3.1 Územné a správne členenie Slovenskej republiky podľa zákona č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky

V súvislosti so spoločenskými zmenami v roku 1989 dochádza po 20 rokoch k zrušeniu zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1970 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky, a to zákonom Slovenskej národnej rady č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky, ktorý ustanovil, že základnou **územnou jednotkou** Slovenskej republiky je obec,⁸² pričom územia obcí tvorili územie Slovenskej republiky. Tento zákon bol jedenkrát novelizovaný, a to zákonom Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb. s účinnosťou od 1. júla 1992. Zákon v novelizovanej podobe upravoval územné zmeny, týkajúce sa založenia, zrušenia, rozdelenia a zlúčenia obce⁸³ a tiež ustanovenia o názve obce a jej častí.⁸⁴ Zákon síce ustanovil, že obec je základnou územnou jednotkou Slovenskej republiky, avšak o inej (vedľajšej či vyššej územnej jednotke) sa už nezmienil, hoci z výrazu základná územná jednotka by sa dalo usudzovať, že existuje aj iná územná jednotka.⁸⁵

Pokiaľ šlo o **správne členenie**, územie Slovenskej republiky sa administratívne členilo na **36 okresov**. Okres bol územným obvodom pre výkon pôsobnosti orgánov štátu, avšak osobitné zákony mohli ustanovovať a aj ustanovovali inak.⁸⁶ Sídla okresov boli uvedené v prílohe zákona a boli zároveň sídlami orgánov štátu vykonávajúcich pôsobnosť v územnom obvode okresu. V prílohe bolo uvedené, že sídlami okresov až po dobu nového riešenia územného členenia Slovenskej republiky sú doterajšie sídla okresov.⁸⁷ Zákonodarca nemusel de lege ferenda vyjadrovať, hoci ďalej nekonkretizovaný, zámer nového riešenia územného členenia Slovenskej republiky, ale učinil tak. Zmieňovať sa v zákone o budúcom územnom členení Slovenskej republiky nebolo potrebné dokonca ani z hľadiska blížiacieho sa osamostatnenia Slovenskej republiky.⁸⁸ Rátalo sa teda s novou úpravou územno - správneho členenia. Zákon ustanovil, že každá obec patrí do niektorého okresu. Bol možný aj presun obce do iného okresu, ktorý schvaľovala vláda Slovenskej republiky so súhlasom obce. Zoznam obcí tvoriacich jednotlivé

⁸² Toto ustanovenie zodpovedalo článku 86 odseku 2 ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky, v znení ústavného zákona č. 294/1990 Zb., a tiež ustanoveniu § 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

⁸³ Vykonanie týchto zmien patrilo vláde Slovenskej republiky.

⁸⁴ Podrobná úprava bola obsiahnutá v ustanoveniach § 3 až § 5 zákona.

⁸⁵ Pomenovania základný, najvyšší a podobne však nie sú výnimočné. Napríklad Najvyšší správny súd počas 1. Československej republiky, Najvyšší kontrolný úrad.

⁸⁶ Napríklad päť obvodných banských úradov podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnínach a o štátnej banskej správe, ktoré vykonávali pôsobnosť v osobitne určených obvodoch. Takéto osobitné obvody sú opodstatnené povahou spravovaných záležitostí.

⁸⁷ Príloha obsahovala abecedný zoznam okresov a bolo v nej ustanovené, že sídlami okresov až po dobu nového riešenia územného členenia Slovenskej republiky sú doterajšie sídla okresov 1. Banská Bystrica, 2. Bardejov, 3. Bratislava (aj pre okres Bratislava - vidiek), 4. Čadca, 5. Dolný Kubín, 6. Dunajská Streda, 7. Galanta, 8. Humenné, 9. Komárno, 10. Košice (aj pre okres Košice - vidiek), 11. Levice, 12. Liptovský Mikuláš, 13. Lučenec, 14. Martin, 15. Michalovce, 16. Nitra, 17. Nové Zámky, 18. Poprad, 19. Považská Bystrica, 20. Prievidza, 21. Prešov, 22. Rimavská Sobota, 23. Rožňava, 24. Senica, 25. Spišská Nová Ves, 26. Stará Ľubovňa, 27. Svidník, 28. Topoľčany, 29. Trebišov, 30. Trenčín, 31. Trnava, 32. Veľký Krtíš, 33. Vranov nad Topľou, 34. Zvolen, 35. Žiar nad Hronom, 36. Žilina.

⁸⁸ Ku dňu účinnosti zákona č. 295/1992 Zb. (1. júl 1992) totiž ešte nebola schválená Ústava Slovenskej republiky (k jej schváleniu došlo 1. septembra 1992).

okresy po prerokovaní s obcami zostavovalo a vyhlasovalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v Zbierke zákonov spravidla raz za štyri roky a každoročne v Zbierke zákonov vyhlasovalo zmeny v tomto zozname. Zákon tiež upravoval označovanie ulíc a iných verejných priestranstiev⁸⁹ a číslovanie stavieb, teda označovanie súpisným číslom a orientačným číslom.⁹⁰

3.2 Úvaha o pilieroch územného a správneho členenia

Existencia otázok riešenia územného a správneho usporiadania pred vznikom Slovenskej republiky po novembri 1989 je pochopiteľná. Štát musí hľadať optimálny model svojej štruktúry nielen z hľadiska orgánov, ale aj rozčlenenia územia s očakávaním pozitívneho spravovacieho efektu. Zákon o obecnom zriadení ako i územno - správne rozčlenenie štátu po novembrových spoločenských zmenách tak predznamenal vlastný a do istej miery nový pohľad na fungovanie samostatného štátneho útvaru v nových spoločenských podmienkach. Každý nový model sa preverí iba zavedením do praxe kde sa ukáže jeho funkčnosť, ale aj nedostatky. Nemožno zazlievať iba zákonodarcovi, ak po vytvorení nových či modifikovaných pravidiel sa očakávaný výsledok nedostaví. Faktom zostáva, že akákoľvek zmena, ak je pričastá, spôsobuje neistotu. Právna stabilita v územnom a správnom usporiadaní sa má opierať prinajmenšom o nasledovné piliere:

- geografický a demografický pilier ako základné činitele územno - správneho členenia
- pilier skúseností z vnútroštátneho vývoja
- využitie skúseností zo zahraničia
- pilier ekonomických možností
- pilier personálny a odborný

4 Aktuálne územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky

Po vzniku Slovenskej republiky 1. januára 1993 sa do popredia dostala otázka nového územno - správneho usporiadania. Túto otázku vyriešil po tri a pol roku zákon č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky. V dôvodovej správe k tomuto zákonu je uvedené, že jeho cieľom je upraviť územné usporiadanie a správne usporiadanie a že v časti o územnom usporiadaní sa okrem obce medzi územné celky sa zahŕňa aj samosprávny vyšší územný celok, čo je v kontinuite s článkom 64 odsekom 3 Ústavy Slovenskej republiky.⁹¹ Čo sa týka časti o správnom usporiadaní, dôvodová správa uvádza, že sa ustanovuje pre nižšie správne celky označenie "okres", ktoré je

⁸⁹ Tento zákon v § 8 ustanovil, že v obciach, v ktorých je viac ulíc a iných verejných priestranstiev (ďalej legislatívna skratka "ulica"), má každá ulica svoj názov, pričom názvy ulíc sa určujú podľa vecí, prírodných javov, významných udalostí, miest, nežijúcich osôb a pod. s prihliadnutím na históriu obce a jej okolia. Nepripustné sú názvy po žijúcich osobách, príliš dlhé, duplicitné, urážajúce mravnosť, náboženské alebo národnostné cítenie, jazykovo nesprávne, nepriliehavé vzhľadom na historický vývin obce a jej častí alebo jej okolia. O určovaní názvov ulíc rozhodovala obec po prerokovaní s obyvateľmi obce alebo jej časti a po vyjadrení odbornej názvoslovnej komisie. Odbornú názvoslovnú komisiu zriaďoval okresný úrad.

⁹⁰ O číslovaní stavieb súpisnými a orientačnými číslami rozhodovala obec.

⁹¹ Odkaz na konkrétne ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky zodpovedá jej zneniu v čase prípravy zákona o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

nesporné a zodpovedá navrhovanému postaveniu okresných úradov⁹² ako prvostupňových orgánov miestnej štátnej správy.⁹³ V pôvodnom texte zákona bolo jednoznačne ustanovené, že územie Slovenskej republiky je jednotné a nedeliteľné⁹⁴ a že na výkon správy sa vytvárajú územné celky a správne celky. Tento zákon v rámci územného usporiadania ustanovil, že samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky sú obce a vyššie územné celky. Takáto formulácia zodpovedala Ústave Slovenskej republiky (článok 64 odseky 2 a 3) ako i ustanoveniu § 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, avšak vyššie územné celky, napriek právnemu zakotveniu, fakticky nejestvovali. To sa zmenilo až účinnosťou zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), teda dňom vykonania volieb do orgánov samosprávnych krajov v roku 2001. Približne päť rokov teda boli vyššie územné celky iba imaginárne útvary. Navyše, samosprávny kraj zrejme nebol najšťastnejšie zvolený výraz, keďže kraj má viac štátnosprávnú povahu, než samosprávnú.⁹⁵ Hybridné označenia však nie sú výnimočné⁹⁶ a výraz samosprávny kraj v sebe de facto obsahoval tak originárnu (samosprávnú) pôsobnosť ako aj prenesený výkon štátnej správy. Odhliadnuc od skutočnosti, že názory na nové územno - správne usporiadanie boli rôznorodé (začínajúc župami a končiac počtom existujúcich správnych celkov), zákonodarca vykonal zásadný krok, ktorým bolo prvé zakotvenie územného a správneho usporiadania od vzniku Slovenskej republiky. Takže aj keď zákon č. 221/1996 Z.z. ustanovil, že územný obvod vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja a že postavenie, pôsobnosť a orgány samosprávy vyššieho územného celku ustanoví osobitný zákon, na osobitný zákon sa čakalo približne päť rokov. V Slovenskej republike boli zriadené aj vojenské obvody, o ktorých zákon č. 221/1996 Z.z. ustanovil, že vojenský obvod zriadený podľa osobitného zákona nie je súčasťou obce ani vyššieho územného celku. Zákon č. 221/1996 Z.z. ďalej obsahoval ustanovenia o územných zmenách,⁹⁷ o názve obce a jej časti⁹⁸ a o ich záväznosti na špecifikované účely.⁹⁹

⁹² Napriek tomu, že všeobecnú štátnu správu vykonávali podľa následne schválených zákonov Národnej rady Slovenskej republiky obvodné úrady a vo všeobecnej správe neexistovali okresné úrady, okresy ostávali stále zachované.

⁹³ Porov. <http://www.epi.sk/dovodova-sprava/Dovodova-sprava-k-zakonu-c-221-1996-Z-z.htm>

⁹⁴ V súlade s článkom 3 odsekom 1 Ústavy Slovenskej republiky.

⁹⁵ Nešlo by však o taký závažný nedostatok, v porovnaní napríklad s označovaním predsedu vyššieho územného celku výrazom "župan", ktorý sa veľmi nesprávne dostal z oblasti žurnalistiky do "krvného obehu" napriek skutočnosti, že župné zriadenie (župy) na našom území bolo v dávnej minulosti zrušené.

⁹⁶ Sem možno zaradiť aj "prenesený výkon štátnej správy" na obce, mestá či vyššie územné celky.

⁹⁷ Zákon ustanovil, že obec zriaďuje, zrušuje alebo rozdeľuje alebo obce zlučuje nariadením vlády vláda Slovenskej republiky, a to iba so súhlasom obce a na základe stanoviska krajského úradu. Rozhodnúť o inej zmene územia obce patrilo krajskému úradu, ak osobitný zákon neustanovil inak, a iba so súhlasom obce.

⁹⁸ Zákon ustanovil, že každá obec a jej časť má svoj názov, pričom názov obce a jej časti sa určuje v štátnom jazyku a označovanie obce v inom jazyku upravuje osobitný zákon. Názov obce sa nesmie nahradiť označením obce. Názov obce určuje alebo mení vláda nariadením vlády. Rozhodnúť o zmene názvu obce možno iba so súhlasom obce. Názvy častí obcí určuje a mení Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky na návrh obce. Pokiaľ ide o názvy nových obcí a ich častí, tie sa určujú spravidla podľa miestnych názvov, pomenovaní významnejších prírodných útvarov, javov alebo historických udalostí súvisiacich s územím obce alebo po nežijúcich významných osobnostiach. Obec, ktorá vznikne zlúčením obcí, má spravidla názov jednej zo zlučovaných obcí. Výnimočne možno určiť aj zložený názov obce, ak jeho používanie nebude ťažkopádne. Obec, ktorá vznikne rozdelením obce, má spravidla názov, ktorý mala ako časť obce. Ak nová obec nevznikla z bývalej časti obce, určí sa jej názov tak ako sa určuje názov obce vo všeobecnosti. Neprípustné sú názvy obcí, ktoré sú dlhé, duplicitné, urážajúce mravnosť, náboženské alebo národnostné ctenie, jazykovo nesprávne (zohľadňujúc zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 270/1995 Z.z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky) a nepriliehavé vzhľadom na historický vývin územia.

⁹⁹ Názvy obcí a ich častí sú záväzné na vyhotovenie a použitie informačných zariadení a dopravných značiek, na označovanie sídiel štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy a sídiel iných právnických osôb a miest pobytu fyzických osôb, na označovanie železničných staníc, letísk a prístavov, na zostavovanie cestovných poriadkov, štatistických prehľadov, telekomunikačných lexikónov, kartografických diel, na používanie v tlači a iných prostriedkoch masovej komunikácie a v úradnej činnosti štátnych orgánov a územnej samosprávy.

Po dvoch novelizáciách zákona č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, vykonaných zákonom č. 389/1999 Z.z.¹⁰⁰ a zákonom č. 453/2001 Z.z.,¹⁰¹ naďalej platí, že územie Slovenskej republiky je jednotné a nedeliteľné. Táto formulácia doslovne zodpovedá prvému odseku článku 3 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý od schválenia i nadobudnutia účinnosti tejto ústavy (č. 460/1992 Zb.) ostal nezmenený.

Na výkon správy sú vytvorené územné celky a správne celky. Pokiaľ ide o **územné usporiadanie**, samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky¹⁰² sú obce¹⁰³ a vyššie územné celky,¹⁰⁴ pričom územný obvod vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja.¹⁰⁵ Vojenský obvod zriadený podľa osobitného zákona¹⁰⁶ nie je súčasťou obce ani vyššieho územného celku.

Čo sa týka **správneho usporiadania**, správnymi celkami Slovenskej republiky sú kraje a okresy. Kraje sa členia na okresy. Územný obvod kraja a územný obvod okresu sú územnými obvodmi na výkon pôsobnosti orgánov štátu, ak osobitný zákon neustanovuje inak.¹⁰⁷ Správnymi celkami sú obce a vojenské obvody, ak podľa osobitných zákonov vykonávajú štátnu správu.¹⁰⁸ Zoznam obcí a vojenských

¹⁰⁰ Článok I zákona č. 389/1999 Z.z. len málo zasiahol do zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, pretože iba v § 3 bol za odsek 2 vložený nový odsek 3, z ktorého vyplýva, že zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec, že rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce a že zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb.

¹⁰¹ Článkom III zákona č. 453/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony, bol zákon č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení zákona č. 389/1999 Z.z. zmenený v tom ohľade, že boli z neho od 1. januára 2002 vypustené ustanovenia § 3 až 6 a § 11 až 17. Ustanovenia § 3 upravovali **územné zmeny**, že obec zriaďuje, zrušuje alebo rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda Slovenskej republiky nariadením vlády a podmienky týchto územných zmien. Ďalej (§ 4) obsahoval ustanovenia o názve obce a jej časti a o ich určovaní (§ 5) a záväznosti na vyhotovenie a použitie informačných zariadení a dopravných značiek, na označovanie sídiel štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy a sídiel iných právnických osôb a miest pobytu fyzických osôb, na označovanie železničných staníc, letísk a prístavov, na zostavovanie cestovných poriadkov, štatistických prehľadov, telekomunikačných lexikónov, kartografických diel, na používanie v tlači a iných prostriedkoch masovej komunikácie a v úradnej činnosti štátnych orgánov a územnej samosprávy (§ 6). **Táto novelizácia bola žiadúca, pretože predmetné ustanovenia mali byť jednoznačne obsiahnuté v zákone o obecnom zriadení.** Do účinnosti zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bola, pochopiteľne, predmetná úprava obsiahnutá v predpisoch o územno - správnom členení. To sa týkalo aj § 11 až 17, ktoré obsahovali **úpravu, týkajúcu sa označovania ulíc a iných verejných priestranstiev súpisnými a orientačnými číslami a číslovania stavieb.** Aj tieto otázky právnej úpravy mali byť predmetom úpravy zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, preto od 1. januára 2002 sa dané ustanovenia premietli do právnej úpravy obecného zriadenia, kam v skutočnosti **mali patriť už od schválenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.**

¹⁰² Porov. § 2 zákona č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov.

¹⁰³ Porov. § 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

¹⁰⁴ Porov. štvrtú hlavu Ústavy Slovenskej republiky. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch): *"Samosprávny kraj je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky."*

¹⁰⁵ Postavenie, pôsobnosť a orgány samosprávy vyššieho územného celku ustanovuje zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

¹⁰⁶ Porov. zákon č. 169/1949 Zb. o vojenských obvodoch.

¹⁰⁷ Porov. § 7 odsek 1 zákona č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov.

¹⁰⁸ Porov. zákon č. 169/1949 Zb. o vojenských obvodoch.

obvodov tvoriacich jednotlivé okresy obsahuje nariadenie vlády Slovenskej republiky¹⁰⁹ č. 258/1996 Z.z., ktorým sa vydáva Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy.¹¹⁰

Podľa zákona č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v Slovenskej republike je zriadených **osem krajov**, a to Bratislavský kraj, Trnavský kraj, Trenčiansky kraj, Nitriansky kraj, Žilinský kraj, Banskobystrický kraj, Prešovský kraj, Košický kraj.¹¹¹ Celkovo v Slovenskej republike je zriadených **79 okresov**, konkrétne v Bratislavskom kraji 8 okresov (okres Bratislava I, okres Bratislava II, okres Bratislava III, okres Bratislava IV, okres Bratislava V, okres Malacky, okres Pezinok, okres Senec), v Trnavskom kraji 7 okresov (okres Trnava, okres Dunajská Streda, okres Galanta, okres Hlohovec, okres Piešťany, okres Senica, okres Skalica), v Trenčianskom kraji 9 okresov (okres Trenčín, okres Bánovce nad Bebravou, okres Ilava, okres Myjava, okres Nové Mesto nad Váhom, okres Partizánske, okres Považská Bystrica, okres Prievidza, okres Púchov), v Nitrianskom kraji 7 okresov (okres Nitra, okres Komárno, okres Levice, okres Nové Zámky, okres Šaľa, okres Topoľčany, okres Zlaté Moravce), v Žilinskom kraji 11 okresov (okres Žilina, okres Bytča, okres Čadca, okres Dolný Kubín, okres Kysucké Nové Mesto, okres Liptovský Mikuláš, okres Martin, okres Námestovo, okres Ružomberok, okres Turčianske Teplice, okres Tvrdošín), v Banskobystrickom kraji 13 okresov (okres Banská Bystrica, okres Banská Štiavnica, okres Brezno, okres Detva, okres Krupina, okres Lučenec, okres Poltár, okres Revúca, okres Rimavská Sobota, okres Veľký Krtíš, okres Zvolen, okres Žarnovica, okres Žiar nad Hronom), v Prešovskom kraji 13 okresov (okres Prešov, okres Bardejov, okres Humenné, okres Kežmarok, okres Levoča, okres Medzilaborce, okres Poprad, okres Sabinov, okres Snina, okres Stará Ľubovňa, okres Stropkov, okres Svidník, okres Vranov nad Topľou), v Košickom kraji 11 okresov (okres Košice I, okres Košice II, okres Košice III, okres Košice IV, okres Košice - okolie, okres Gelnica, okres Michalovce, okres Rožňava, okres Sobrance, okres Spišská Nová Ves, okres Trebišov). Mesto, podľa ktorého je okres pomenovaný,¹¹² je sídlom orgánov štátu, ktoré pôsobia v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Za nie príliš šťastné až nekoncepčné, je možné označiť pričasté zmeny v organizácii miestnej štátnej správy, ktoré neprispeli k prehľadnosti verejnej správy. Šlo o zmeny obvodných úradov na okresné úrady, následne späť na obvodné úrady a napokon opäť na okresné úrady. Takisto presúvanie špecializovanej štátnej správy pod všeobecnú štátnu správu a späť sa dialo až príliš často na tak krátke obdobie. Miestne orgány štátnej správy, vrátane orgánov všeobecnej štátnej správy bez ohľadu na ich označenie obvodné úrady či okresné úrady, vykonávali svoju pôsobnosť v okresoch. Paradoxom bolo, že keď v Slovenskej republike nejstvovali okresné úrady, tak obvodné úrady vykonávali svoju pôsobnosť v okresoch. Územné a správne členenie teda ostalo nedotknuté. K 1. januáru 2013 z dovedajších 50 obvodných úradov začalo fungovať, respektíve pokračovalo ako okresné úrady 49 okresných úradov (okrem Štúrova), a bolo vytvorených 23 nových okresných úradov.¹¹³

¹⁰⁹ Vláda Slovenskej republiky toto nariadenie vydala podľa § 10 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

¹¹⁰ Toto nariadenie vlády bolo osemkrát novelizované, a to zákonom č. 180/1997 Z.z., z. č. 71/1998 Z.z., z. č. 403/1998 Z.z., z. č. 167/1999 Z.z., z. č. 74/2001 Z.z., z. č. 388/2001 Z.z., z. č. 197/2000 Z.z. a z. č. 583/2001 Z.z..

¹¹¹ Podľa § 8 odseku 2 zákona č. 221/1996 Z.z. mesto, podľa ktorého je kraj pomenovaný, je sídlom orgánov štátu, ktoré pôsobia v územnom obvode kraja, ak osobitný zákon neustanoví inak. Osvedčenie o určení mesta za sídlo kraja vydáva vláda.

¹¹² Osvedčenie o určení mesta za sídlo okresu vydáva Vláda Slovenskej republiky.

¹¹³ V územnom obvode Okresného úradu Bratislava päť okresov, a to okres Bratislava I až Bratislava V a v územnom obvode Okresného úradu Košice štyri okresy, a to okres Košice I až Košice IV. Preto je v Slovenskej republike **79 okresov**, ale iba **72 okresných úradov**.

5 Európska únia a územno - správne členenie Slovenskej republiky

Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie nemal vplyv na zákon č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky a nevyvolal žiadnu jeho zmenu. Napriek tomuto konštatovaniu, vo vývoji nemožno vylúčiť snahy o zjednotenie územno - správneho usporiadania členských štátov Európskej únie. V súvislosti s územím Slovenska sa môžeme stretnúť s používaním označenia región či regióny. Ako zásadne zákonom nedefinovaný pojem sa regiónu prisudzuje obsah, vyplývajúci z kontextu, v ktorom sa spomína.¹¹⁴ Z dávnej i nedávnej histórie¹¹⁵ vyplýva, že nijaké človekom vytvorené útvary nie sú definitívne. Toto poznanie sa týka aj územno - správnych celkov, vytvorených na plnenie funkcií a úloh verejnej moci. Pri tvorbe či modifikácii teritoriálno - administratívnych útvarov Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie je vhodné zohľadňovať okrem všeobecných činiteľov členenia štátneho územia (kapitola 1) tieto prvky:

- modely územno- správneho členenia členských štátov Európskej únie s porovnateľnou veľkosťou územia a počtom obyvateľstva
- skúsenosti zo spravovania v členských štátoch Európskej únie bez ohľadu na ich územnú rozlohu a počet obyvateľstva
- moderné technológie, ktoré výkon správy (spravovania) zjednodušujú vo vzťahu spravujúceho a spravovaného subjektu
- aktuálne sociálno - ekonomické možnosti štátu
- perspektívne sociálno - ekonomické možnosti štátu
- trvalo udržateľný rozvoj spravovacích kapacít (materiálna a personálna zložka spravovania)
- trendy vyplývajúce z vývojových skúseností
- determinanty prispôsobenia územno - správneho členenia reálnym potrebám na konkrétnych úsekoch spravovania
- kontinuita s historickým členením územia, rešpektujúca zachovanie geografickej identity a povedomia
- racionalizácia početnosti konkrétnych orgánov štátnej správy vo vytvorených menších spravovacích celkoch
- dostupnosť verejnej správy pre spravované subjekty¹¹⁶
- primeraná trvalosť vykonaných zmien
- návratnosť prostriedkov vynaložených na fungovanie správy vo vytvorených územno - správnych celkoch
- stabilita vytvorených systémov na výkon verejnej moci na miestnej úrovni.

¹¹⁴ Napríklad regionálne školstvo, región Šariša, regionálne záujmy a podobne.

¹¹⁵ Z dávnej histórie možno spomenúť Rímsku ríšu, ktorá bola územne veľká, zanikla, navyše zanikol aj latinský jazyk, ktorý sa na jej území používal, a ostal len v podobe mŕtveho jazyka rozsiahlym spôsobom v medicíne a v minimálnom rozsahu v práve. Z novodobej histórie veľké územné a štátotvorné zmeny súvisiace s rozpadom Rakúsko - Uhorska po Veľkej (t. j. prvej svetovej) vojne a podobne i zmeny po Druhej svetovej vojne.

¹¹⁶ Uvedené kritérium sa premietlo aj do reformy ESO, charakterizovanej ako dosiaľ najväčšej plánovanej reformy štátnej správy od roku 1989, s cieľom zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana.

Záver

Na základe vykonanej analytickej retrospektívy v nadväznosti na členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii je možné konštatovať, že Slovensko zohľadňuje tak všeobecné ako aj špecifické činitele územno - správneho členenia. Územno - správne členenie je potrebné prispôbovať organizačný prvok spravovacej funkcie štátu vo vzťahu k menším územným celkom spôsobom, ktorý bude rešpektovať predovšetkým časovú stabilitu, zodpovedajúcu náležitej trvalosti smerujúcej k zachovaniu moderného štátneho spravovania. Teda, aj organizačná štruktúra všeobecnej i špecializovanej miestnej štátnej správy má zodpovedať územno - správne usporiadaniu, vrátane terminologického súladu (okresný úrad v okresoch). Je však potrebné zdôrazniť, že pričasté zmeny, ktorým nepredchádza náležitá analýza, vedú k zbytočným výdavkom štátu, spojeným s reorganizáciou, a vytváraním nestabilného prostredia voči spravovaným subjektom. Moderný štát je preto povinný rešpektovať oprávnené požiadavky spravovaných subjektov na stabilný a optimálny spravovací model územno - správneho členenia.

Kontaktné údaje autora

JUDr. Tibor Seman, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,

Právnická fakulta,

Katedra ústavného práva a správneho práva,

Kováčska 26, 040 75 Košice

e- mail: tibor.seman@upjs.sk

Decentralizácia a dekoncentrácia ako predpoklad zvýšenia konkurencieschopnosti regiónov

Štefan Kseňák

Abstrakt:

Decentralizácia je predpokladom pre zvýšenie konkurencieschopnosti jednotlivých územnosprávnych jednotiek. Zvýšenie konkurencieschopnosti by zvýšilo aj ekonomickú výkonnosť na celoštátnej úrovni a znížilo by vytváranie a zvyšovanie nerovností. Územnosprávne jednotky by mali mať možnosť moderovať daň z príjmov fyzických a právnických osôb. Predpoklad pre takéto zmeny leží v politickej rovine, a preto by sa mala zvýšiť aj zviazanosť voliča a poslanca parlamentu. Možnosťou by bolo zakotvenie volieb časti poslancov NRSR za jednotlivé samosprávne kraje.

Abstract:

Decentralization is a ground for an increase of a competitiveness of each administrative district unit. The increase of the competitiveness would rise also the economic efficiency at the national level and would decrease the creation and growth of the inequality. The administrative district units should have the opportunity to moderate the income tax and corporation tax. The base for these changes lies in a political sense and that's why the bondage between the voter and the member of the parliament should enhance. The possibility would be the editing of the election of the part of the members of the parliament for each self-governing regions.

КPúčovэ словá: *územná samospráva, decentralizácia, konkurencieschopnosť*

Key words: *municipality, decentralization, competitiveness*

Úvod

Diskusia o územnosprávnom členení majú kúzlo širokospektrálnosti, čo v kombinácii s argumentáciou založenou na užšom výseku skúmanej problematiky vedie k tomu, že každý z účastníkov diskusie má (svoju) pravdu.

Východiskovou úvahou pre tento príspevok je nastolenie otázky, do akej miery má zmysel venovať sa v podmienkach Slovenskej republiky reforme územnosprávneho členenia a či jeho prípadná zmena by bola vôbec prínosná a ak áno, tak či by prínos nebol menší ako náklady na ňu vynaložené. Zohľadniť tiež treba aj to, či v súčasnej dobe nie sú prioritnejšie iné veľké spoločenské témy, ktoré je potrebné riešiť.¹¹⁷ Na druhej strane ale platí tvrdenie, že ľudská tvorivosť je nevyčerpatelná, pretože neustále pribúdajú rôzne vedné odbory, ktoré sa ďalej vetvia a niekedy sú, dokonca slovami ich predstaviteľov, prípadmi *intelektuálneho narcizmu*, kedy sa príslušný vedný odbor „pozerá do zrkadla“.¹¹⁸

¹¹⁷ Z istého pohľadu je práca na akejkoľvek problematike účelná, pokiaľ odzrkadľuje spoločenskú požiadavku na jej riešenie.

¹¹⁸ Takto charakterizuje analytickú jurisprudenciu a metaetiku Tomáš Sobek in *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, str. 15.

Samozrejme netvrdím, že energia venovaná skúmaniu územnosprávneho členenia je intelektuálnym sebaopozorovaním, a to už aj preto, lebo ide o prienik viacerých oblastí – najmä administratívnoprávnej a daňovoprávnej – ktoré sa premietajú až do ústavnoprávnej roviny. Ide skôr o to, aby nedochádzalo k „splošteniu“ tejto problematiky do akéhosi vyznania viery, kedy sa už vopred predpokladá, že decentralizácia je automaticky akési dobro.¹¹⁹

Diskusie o tom, ako by malo vyzerat' územnosprávne členenie Slovenska sú pútavé, ale nezriedka v nich absentuje kvantifikácia výhod navrhovaného iného usporiadania v porovnaní s tým súčasným. Argument, že momentálne územnosprávne členenie Slovenska je neprirodzené je do istej miery *pravdivý* a do istej miery *nepravdivý*. V súčasnej dobe je migrácia obyvateľstva skôr z východu na západ a pre väčšinu obyvateľov Slovenska je prirodzene dôležitejšia pracovná návšteva Bratislavy ako Budapešti. Preto je úplne prirodzené, že súčasné situovanie vyšších územnosprávnych celkov nebude odrážať realitu napr. 19. storočia.

Takisto je pre prípadných návštevníkov Slovenska dôležitejšie kvalitné cestné spojenie, vysoká úroveň služieb, bezpečnosť a čisté prírodné prostredie než napr. to, či cyklotrasa, ktorú majú v pláne absolvovať vedie územím, ktoré historicky patrí do Spiša, ktorý je rozdelený medzi dva samosprávne kraje.¹²⁰ Zdôvodňovanie, prečo by nejaké územie malo patriť niekam (a nie inam) môže mať veľmi veľa rozmerov a oprieť sa len o geografické alebo historické kritériá nie je dosť dobre možné. Ako vyučujúci som sa viackrát stretol s tým, že študenti zo Spiša mali kritický postoj k tomu, že napr. Levoča a Kežmarok patria do Prešovského samosprávneho kraja a argumentovali historickým hľadiskom a patriotizmom, zaujímavé však bolo to, že napr. o tzv. storočnej vojne medzi Levočou a Kežmarkom, prípadne iných historických udalostiach, vedeli dosť málo, čo značí, že ich historické povedomie je plytké, čo ale nebráni tomu, aby argumentovali historickým pohľadom.

Ale v konečnom dôsledku aj patriotizmus a isté historické povedomie sú legitímnejším základom pre prípadné zmeny, než len formálne vykázanie činnosti v podobe rôznych reforiem verejnej správy s pravdepodobne žiadnym alebo len diskutabilným prínosom, ktoré sa prejavujú napr. premenovaním úradov.

Potrebnosť či nepotrebnosť decentralizácie?

Ak už hovoríme o potrebe decentralizácie a dekoncentrácie¹²¹, vo svojej podstate ide nezriedka o legitimizáciu úvah o možnej zmene územnosprávneho členenia. Je napokon najmä otázkou vkusu, aký názor budeme mať na názov administratívnoprávnej jednotky¹²². Pokiaľ ide o územné vymedzenie, situácia je zložitejšia. Slovenská republika má hornatý terén, ktorý je z istého pohľadu determinantom členia. Ale v súčasnosti ho už nemožno vnímať ako jediný kľúčový faktor. To, ako smerujú vodné toky, ako sú orientované pohoria a pod. zohrávalo zásadnú úlohu v minulosti. Kultúrnym vývojom, pokiaľ vnímame kultúru, ako to, čo človek

¹¹⁹ Takýchto dobier je v každej etape spoločenského vývoja celé množstvo. Dobrom sú alternatívne zdroje energie, boj proti klimatickej zmene (hoci celé dejiny planéty Zem sú aj dejinami klimatickej zmeny), dobrom bolo v mojom detstve jesť jedno vajce denne, neskôr len týždenne, aby som sa v zrelom veku dozvedel, že môžem jesť pokojne vajcia aj denne. Istou dobou bolo Dobrom sa ukrývať pred slnečným žiarením, ale ak sa to s ochranou preženie, tak vraj hrozí oslabenie imunity a zvýšenie rizika ochorenia na celé množstvo chorôb sklerózou multiplex počínajúc a depresiou končiac.

¹²⁰ Týmto v žiadnom prípade nechcem znižovať význam „prirodzeného“ vymedzenia napr. vyšších územných celkov.

¹²¹ Pre účely tohto príspevku nie je potrebné hľadať a definovať rozdiely medzi „decentralizáciou“ a „dekoncentráciou“, aj v odbornej literatúre sa tieto pojmy aplikujú často súběžne.

¹²² Nechcem sa s dešpektom vyjadrovať k debatám, či je vhodné alebo nie je vhodné označenie „župan“ a pod., samozrejme pomenovanie funkcie by malo vyrastať z nejakého kultúrnohistorického pozadia. Na druhej strane je niekedy lepšie voliť neutrálne, hoci možno neužívané názvy funkcií, predsa len by pôsobil „predseda krajského národného výboru“ dosť nepatrične.

pridal k prírodnému prostrediu¹²³, došlo k výraznej modifikácii významu týchto determinantov a do popredia sa dostávajú vplyvy ľudskej činnosti, ktorá zohľadňuje množstvo faktorov, ako je napr. situovane relevantných trhov, politické usporiadanie, vojensko bezpečnostné usporiadanie. To, že komunikačná sieť bola kedysi orientovaná severo – južne celkom neznamená, že takto bude cestná sieť orientovaná navždy. To, že oblasť Rimavskej Soboty zásobovala potravinami Budapešť, je dnes už najmä historickou skutočnosťou. Antropogénne vplyvy do istej miery eliminujú vplyv prírodných determinantov, príkladom môže byť vybudovanie Košicko - bohumínskej železnice, budovanie cestnej siete a pod.

V prvom rade je potrebné si položiť zásadnú otázku, a to či je decentralizácia potrebná, teda v čom je jej prínos. Odkaz na Európsku chartu miestnej samosprávy je odkazom na právnu úpravu, ktorú je Slovenská republika povinná rešpektovať, nie je to materiálne odôvodnenie potrebnosti decentralizácie. Decentralizácia ako niečo, čo sa spája s primárnym nositeľom moci – občanmi (obyvateľmi), a to v zmysle priblíženia verejnej správy ľuďom, zvýšenia účasti ľudí na verejnej moci a pod. sa dostáva skôr z roviny práva do roviny moralizovania, a to formou *morálneho gýča*. Gýč je manipulatívne dojemná banalita, ktorá sa zmocňuje nášho infantilného ja.¹²⁴ V tomto prípade by sme si mali pod decentralizáciou predstaviť asi zrejme entuziazmus obyvateľov územnosprávnej jednotky, ktorí sami najlepšie vedia, čo je potrebné regulovať, do čoho investovať a pod. Táto predstava ignoruje neblahé skúsenosti s miestnymi elitami, pred ktorými v konečnom dôsledku chránila obyvateľstvo centralizovaná moc absolutistického panovníka.¹²⁵ Predmetná predstava akoby stotožňovala územnosprávnu jednotku s takou skupinou ľudí, v ktorej sa všetci navzájom pomerne dobre poznajú¹²⁶, a teda nie je potrebné zabezpečovanie niektorých potrieb inštitucionalizovať. Ale početnosť personálneho substrátu územných samospráv je taká, že územná samospráva bude riešiť časť svojich potrieb na to určenými inštitúciami a viac ako skupine o veľkosti max. 150 jedincov sa bude podobať štátu. Uvažovanie, či je „decentralizácia“ potrebná, ak nebude ukotvená v sociálnych a ekonomických kontextoch, je úplne zbytočné. Ak sa pozrieme na historické mapy Európy, tak zistíme, že miera roztrieštenosti napr. Svätej rímskej ríše národa nemeckého bola enormná, čoho logickým dôsledkom bola neskoršia centralizácia.

Ak chceme odôvodniť decentralizáciu, musíme najskôr odôvodniť potrebu existencie územnej samosprávy (otázne je, či to možno odôvodniť v opačnom poradí). Podľa môjho názoru treba dôkladne rešpektovať princíp subsidiarity. Jednoducho to, čo môže riešiť svojimi silami jednotliviec, má riešiť jednotliviec, to čo vie riešiť napr. rodina má riešiť rodina. A to, čo má riešiť miestne spoločenstvo, má riešiť miestne spoločenstvo. Takto vzniká aj prirodzená pyramída inštitúcií, ktorá je ťažko meniteľná bez toho, aby sa nejednalo o vyumelkované zmeny, ktoré je možné (tieto zmeny) istý čas udržiavať, a to za cenu vynaloženia značných

¹²³ Bolo by zaujímavé zistiť, čo rozumie pod kultúrou ten ktorý právnik. Podľa V. Knappa bol vo filozofii (najmä nemeckej) v 17. a 18. stor. tento pojem značne rozšírený a skomplikovaný, v dôsledku čoho sa zatemnil jeho pôvodný, celkom zreteľný význam. Knapp, V.: Teorie práva, 1. Vydání. Praha, C. H. Beck 1995, str. 27.

¹²⁴ SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, str. 9.

¹²⁵ Zrejme práve z týchto príčin sa samospráva výrazne vyvinula v oblasti Álp, nakoľko ovládnuť obyvateľstvo v takýchto podmienkach bolo nielen veľmi zložitú, ale navyše aj ekonomicky nevýhodné.

¹²⁶ Podľa sociológov, ale aj neurovedcov (napr. Koukolík) sa človek vyvinul na spoluzitie v skupine 100 -150 jedincov, čo je skupina, v ktorej sa všetci dobre poznajú a môžu si navzájom poskytovať služby a protislužby.

Kišoňová, Renáta. *Kognícia v sociálnom kontexte*. Filozofická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2013 ISBN 978-80-8082-637-6

zdrojov, ktoré v konečnom dôsledku budú niekde chýbať.¹²⁷ Deficit týchto zdrojov sa môže, presnejšie musí prejavovať a aj sa už prejavuje, napr. v bezpečnostnej oblasti.¹²⁸

Konkurencieschopnosť a atraktivita samosprávy

Úlohou decentralizácie je zabezpečiť také podmienky pre rozvoj územnej samosprávy, aby to, čo je možné riešiť na úrovni územnej samosprávy sa riešilo na jej úrovni. Štát má garantovať zabezpečenie zákonného inštitucionálneho rámca, a to tak, aby nedochádzalo k zdeformovaniu činnosti územnej samosprávy a nepochybne má štát prostredníctvom svojich orgánov (policajné orgány, prokuratúra, súdy, Najvyšší kontrolný úrad, orgány finančnej správy a pod.) „dohliadať“ na miestne politické reprezentácie, aby sa územná samospráva nedostávala do podoby viac či menej úspešných „pašalíkov“.

Súčasnosť nie je priaznivo naklonená úvahám o subsidiarite, pri ktorej je najdôležitejšia aktivita jednotlivca, rodiny, miestneho spoločenstva. V situácii, keď sa životná úroveň vyrovnáva „zhora“ prostredníctvom dotačnej politiky, kedy sa už bez dotácií ani podnikat' nedá, je ťažko projektovať predstavu, že ten ktorý región si musí vyrovnat' svoju životnú úroveň vlastnou aktivitou a štát mu je povinný poskytnúť k tejto aktivite priestor. Tak tomu ale ani zďaleka nie je, práve naopak, v regiónoch, kde nie je diaľničná infraštruktúra a teda vodič využije diaľnicu len zriedka, stojí diaľničný poplatok rovnako ako tam, kde diaľnice sú. To, čomu sa Slovenská republika bráni na úrovni EÚ – harmonizácii daní a miezd – uplatňuje na svojom území, pričom ale princíp, prečo táto harmonizácia nie je pre Slovenskú republiku výhodná v rámci EÚ a teda nie je výhodná pre zaostalejšie regióny na Slovensku, je rovnaký. Stručne zhrnuté – diskusie o decentralizácii nemajú reálny význam bez toho, aby sa diskutovalo aj o umožnení konkurencieschopnosti medzi jednotkami územnej samosprávy.

To, či územná samospráva má riadne podmienky na svoju existenciu a či si svoje úlohy riadne plní, sa prejaví aj v atraktivite pre život. V súčasnej podobe môžeme badať emigráciu mladých ľudí, a to v dvoch základných podobách:

- a) medzištátnu migráciu,
- b) vnútroštátnu migráciu.

Nedostatočne rozvinutá územná samospráva je aj prejavom nezviazanosti obyvateľstva s územím, na ktorom žije, čo v konečnom dôsledku vedie k vyľudňovaniu celých okresov na Slovensku.

Tak ako vo svete existujú príklady úspešne sa rozvíjajúcich samosprávnych modelov, kam môžeme radit' napr. Švajčiarsko a Lichtenštajnsko, tak existujú aj menej úspešné modely,

¹²⁷ S vynaložením nie malých zdrojov je možné uskutočniť rôzne projekty tzv. sociálneho inžinierstva. Namiesto rodiny môže zabezpečovať starostlivosť o deti napr. štátom zriadená agentúra. Rovnako starostlivosť o starých ľudí môže realizovať nejaká agentúra platená z verejných zdrojov. Štát môže bojovať proti tabakizmu a súčasne poskytnúť dotácie pestovateľom tabaku, dnes môže štát bojovať proti tabakizmu, zajtra proti kofeinizmu a pozajtra proti adrenalinovým športom. Autor týchto riadkov, hoci nefajčiar, vníma súčasný boj proti tabakizmu ako predimenzovaný a myslí si, že už ide skôr o taký *politický populistický gyč*, rovnako ako v prípade obmedzovania práv vlastníkov motorových vozidiel, loveckých strelných zbraní a pod.

¹²⁸ Napriek tomu, že ľudstvo disponuje zbraňami hromadného ničenia, armádne výdavky vo väčšine vyspelých krajín sú na nízkej úrovni. A keby sme na Slovensku urobili prieskum, či má (a kde vlastne?) každý napr. funkčnú plynovú masku (a či si ju väčšina ľudí vôbec vie nasadiť), či má každý miesto (alebo aspoň 1/5 obyvateľov) v protiatómovom kryte, boli by sme možno všetci veľmi prekvapení.

napr. v Taliansku. V podmienkach Slovenskej republiky sa často dôvodí pomerne krátkou demokratickou tradíciou. Ale od revitalizácie demokratického štátneho režimu už uplynulo skoro 27 rokov a vyrástla tu generácia mladých ľudí, ktorí sa v demokratických podmienkach už narodili. Ak vychádzame z toho, aká je angažovanosť veľkej časti tejto generácie, ako sa prejavuje vo volebnej účasti, vo volebných preferenciách, tak nemáme dôvod na optimizmus, pretože miera naivity v tejto generácii prudko narastá. Je to možno dané zvýšenou sociálnou mobilitou, kedy časť tých šikovných odchádza do zahraničia, možno je to dôsledok vplyvu médií, ktoré tu roky vysielajú aj také programy, pri ktorých je vysoko nepravdepodobné, že by nemali negatívny vplyv na vývoj mladého človeka.¹²⁹

Úvaha, že hlavným účelom decentralizácie je priblíženie verejnej správy občanom, je trochu sploštená. V súčasnej dobe je možné zabezpečiť dostupnosť služieb elektronickou formou, čo znamená, dnes síce ešte vo viac menej teoretickej rovine, ale v blízkej budúcnosti aj v praktickej rovine, že podstatný bude prístup ku komunikačnému kanálu, t.j. internetu.

Okrem priblíženia verejnej správy občanom tak musí plniť decentralizácia ešte aj inú funkciu. Tá funkcia je poskytovanie priestoru pre súťaživosť medzi jednotlivými územnosprávnymi jednotkami, ktoré musia mať možnosť zvyšovať vzájomne svoju konkurenciu.

Jednou z podstatných otázok je to, či v prípade decentralizácie verejnej správy má ísť len o „deľbu práce“ alebo aj „deľbu moci“, o ktorej však môžeme hovoriť až vtedy, ak miestne obmedzený normotvorca je viac alebo menej nezávislý na normotvorcoch s celoštátnou kompetenciou.¹³⁰

Súčasná podoba územnosprávneho členenia a postavenia územnej samosprávy poskytuje miestnemu normotvorcovi, v rámci jeho samostatnej pôsobnosti, istý priestor nezávislosti na zákonodarcovi. Je však diskutabilné, či je tento priestor dostatočný. Slovenskú republiku môžeme z pohľadu rozlohy radiť medzi menšie štáty, avšak miera regionálnych rozdielov je obrovská. To si treba kriticky priznať, a to aj pri eliminácii rôznych populistických pohľadov na Bratislavu a okolie.¹³¹ Pre stredoškolsky vzdelaného mladého človeka je predstava života napr. v Revúcej v porovnaní so západom Slovenska, dosť, jemne povedané, zložitá. Ešte vypuklejšie to je v prípade vysokoškolsky vzdelaných ľudí. Pokiaľ sa relevantné rozhodovacie subjekty pozerajú na túto situáciu tak, že dôjde k vnútroštátnej migrácii, ktorá je z istého pohľadu žiaduca, tak sa môžu vo svojich prognózach výrazne zmyliť. Z ekonomického hľadiska by bolo ideálnym riešením, ak by sa deficit pracovných síl na západe Slovenska saturoval pracovnou silou z východnej časti, v ktorej je vysoká nezamestnanosť, ale pre pracovného migranta sa stáva otáznym, prečo by mal cestovať na „týždňové“ pobyty 300 km, keď s vynaložením malého úsilia môže cestovať aj trochu viac a zarobiť oveľa vyššiu mzdu. Otázka jazykovej bariéry sa pomaly stiera, nakoľko mladšia generácia je jazykovo disponovanejšia.

¹²⁹ Veľmi zaujímavý by dopadol pokus, ak by kolegovia z fakulty aplikovali písomné skúšky podobnej náročnosti ako pred 10 rokmi, prípadne ak by sa aj na ústnej skúške vyžadovalo to, čo sa vyžadovalo pred pár rokmi.

¹³⁰ Neubauer, Zdeněk. Státověda a teorie politiky. 3. Vydanie. Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 2006, ISBN 80-86429-51-2, str. 224

¹³¹ Často sa nekorektné mechanicky poukazuje na aký priemer HDP v porovnaní s priemerom v EÚ dosahuje Bratislava. Opomína sa však to, že bohatstvo sa nekumuluje tam, kde sa tvorí, ale tam, kde sa „inkasuje“ dividenda, a tá sa v Bratislave „inkasuje“ len v malej miere.

Súčasný model tak vedie k tomu, že niektoré regióny Slovenska sa vyľudňujú, čo s demografickým poklesom, môže viesť k rôznym negatívnym javom.

Záver

Decentralizácia by mala umožniť istú mieru súťaže medzi regiónmi. Určite je žiaduce, aby investície prišli aj do podkapitalizovaných častí Slovenska. Pre investora však nemá zmysel investovať tam, kde nie je vybudovaná potrebná infraštruktúra, navyše východ Slovenska je ďalej od relevantných európskych trhov. V takomto prípade je jediným riešením zvýšiť atraktivitu danej oblasti, čo sa môže udiť napr. daňovou moderáciou. Územnosprávne jednotky by mali mať možnosť v určitej miere zvýšiť alebo znížiť sadzbu dane z príjmov. Protiargument v podobe tvrdenia, že by to negatívne ovplyvnilo štátny rozpočet, je trochu diskutabilný. Už v súčasnej dobe sa poskytuje subjektom investujúcim v oblastiach s vysokou nezamestnanosťou štátna pomoc, ktorej poskytovanie nezriedka vytvára rôzne podozrenia. Jednoduchšie a transparentnejšie by bolo umožniť samosprávnym krajom a obciam, aby mohli daň z príjmu moderovať, a to v rozsahu niekoľkých percentných bodov.

Ak by zákonodarca vytvoril predpoklady pre to, aby si samosprávne jednotky mohli výraznejšie konkurovať, tak by súčasne musel aj upraviť kontrolné mechanizmy. Predstava, že predstavitelia územnosprávnej jednotky sami najlepšie vedia, čo je pre obyvateľov prospešné a to budú aj zodpovedne presadzovať, je tak trochu idealistická.¹³²

Otázka miery decentralizácie je aj otázkou právnou, ale vo veľkej miere aj politickou. Slovenské politické elity na celoštátnej úrovni sa koncentrujú v hlavnom meste. Stráca sa tak vzťah mandanta a mandatára, ktorý, ak už hovoríme o poslaneckom mandáte, by mal medzi voličom a poslancom parlamentu existovať. Poslanec žijúci v Bratislave, ktorého deti študujú vo Viedni, a ktorý – napokon aj celkom pochopiteľne – trávi víkendy skôr v Rakúsku ako na opačnom kúte Slovenska, nie je dostatočne zviazaný s voličmi celého Slovenska. Riešením by mohla byť napr. bikameralizácia slovenského parlamentu, kedy by časť poslancov bola delegovaná do druhej komory NRSR na základe výsledkov volieb do samosprávnych krajov, v ktorých by sa aplikoval väčšinový viacmandátový volebný systém.

Zoznam použitej literatúry:

1. KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. Vydání. Praha, C. H. Beck 1995
2. SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011
3. NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. 3. Vydanie. Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 2006, ISBN 80-86429-51-2
4. KIŠOŇOVÁ, Renáta. *Kognícia v sociálnom kontexte*. Filozofická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2013 ISBN 978-80-8082-637-6 čerpané z fff.truni.sk/userdata/ebooks/kisonova_kognicia_soc_kontext.pdf

¹³² Šedá je teória, zelený strom života. Projekt parkovania v Košiciach je ukázkovým príkladom nekonsenzuálnosti projektu a ide na ľarchu samosprávy, ktorá podporila projekt. O nízkej miere konsenzu tu svedčí odpor značnej časti verejnosti proti tomuto projektu.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.
Katedra ústavného práva a správneho práva,
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach
stefan.ksenak@upjs.sk

Zainteresovaná verejnosc' ako účastník povolo'ovacích konaní na úseku ochrany životného prostredia - slovenské realie

Anna Ščensná, Martin Vernarský

Abstrakt

Príspevok si kladie za cieľ zaoberať sa vplyvom realizácie kompetencií orgánov Európskej únie na fungovanie slovenskej verejnej správy. Pozornosť je orientovaná na vybraný výsek, a to tak z hľadiska zdroja pôsobenia, ako aj v rovine vecného záberu mocenských aktivít slovenskej verejnej správy. Vplyv právnej úpravy Európskej únie i judikatúry Súdneho dvora Európskej únie na rozhodovaciú prax orgánov verejnej správy na úseku účasti zainteresovanej verejnosti na procesoch environmentálneho posudzovania sa v posledných rokoch vyformoval do zreteľných kontúr. Uskutočňovanie prvku harmonizácie však nemožno považovať za zvršené, pretože praktická stránka aplikácie relevantných právnych predpisov slovenskou verejnou správou naďalej vykazuje riziká z hľadiska naplnenia požiadaviek plynúcich z Aarhuského dohovoru ako medzinárodnej zmluvy, ktorej stranou je tak Európska únia, ako aj Slovenská republika.

Abstract

Article aims to analyse the impact of competencies of European Union on operating slovak public administration. The attention is focused on selected segment in the light of source of influence, as well as from the point of view of material scope of administrative activities performed by slovak public administration. The influence of legal regulation of European Union and decision-making practice of Court of Justice of European Union in section of participation of public concerned on processes of environmental assessment has formed to evident lines during last years. Implementing the harmonization can not be considered as completed, because of risks in fulfilling requirements resulting from Aarhus Convention as international treaty binding European Union as well as Slovak Republic, which can be observed in practical aspect of applying the relevant legal rules by slovak public administration.

Kľúčové slová

zainteresovaná verejnosc', životné prostredie, verejná správa, Aarhuský dohovor

Keywords

public concerned, environment, public administration, Aarhus Convention

Úvod

Problematika vplyvu Európskej únie, resp. jej právneho systému na sféru právneho poriadku Slovenskej republiky je mnohovrstevná. Konštatovaná črta sa prejavuje aj na úrovni vecne príbuzných skupín administratívno-právnych vzťahov, ktoré sa štandardne koncentrujú do jednotlivých oblastí verejnej správy. Ide o relatívne samostatné úseky administratívno-právnej regulácie, v rámci ktorých ako jednotiaci prvok pôsobí konkrétnejšie formulovaný verejný záujem chránený správnym právom tak v jeho inštitucionálnej, ako aj funkčnej rovine.

Oblasť tvorby a ochrany životného prostredia je typickým objektom regulácie normami správneho práva. Ak pozornosť zameriame na skúmanie vplyvu práva Európskej únie na túto

sféru administratívnoprávnej úpravy, opätovne zistíme viacdimenzionálnosť dopadu únijového právneho poriadku na prax verejnej správy.

Životné prostredie nebolo spočiatku doménou záujmu komunitárneho normotvorcu, Európske hospodárske spoločenstvo sa celkom prirodzene orientovalo na zostrojenie idey vnútorného trhu a na zabezpečenie jeho fungovania. Nemožno však zabúdať, že prvopočiatočným impulzom pre vznik integračného zoskupenia v geografickom priestore Európy boli negatívne skúsenosti druhej svetovej vojny spojené so snahou zabrániť opakovaniu zažitých hrôz. Uvedený determinant je celkom prirodzeným konektorom medzi Európskou úniou (resp. jej predchodcami) a liberálno-demokratickým konceptom základných práv a slobôd. Ani táto konštrukcia však spočiatku pre sféru životného prostredia neprinášala význam porovnateľným s dnešnou situáciou. Globálne výzvy založené na obojsmernom vzájomnom ovplyvňovaní hospodárskeho rastu a stavu životného prostredia však priniesli potrebu, aby sa k tejto oblasti postavili čelom nielen jednotlivé štáty, ale aj nadštátne zoskupenia.

I keď environmentálna politika Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej len „EHS“) vznikla v roku 1973, formálnoprávne sa táto skutočnosť začala v primárnom práve prejavovať až ustanoveniami o politike Spoločenstva obsiahnutými v hlave II, kapitole II, oddiele II. Jednotného európskeho aktu sa vtedajšia Zmluva o EHS v jej časti 3. doplnila o hlavu VII obsahujúcu ustanovenia o životnom prostredí¹³³. Formulovaný bol zámer udržiavať, ochraňovať a zvyšovať kvalitu životného prostredia, prispievať k ochrane ľudského zdravia, ako aj zaisťovať uvážlivé a racionálne využívanie prírodných zdrojov. Vtedajšie Európske spoločenstvo sa zviazalo brať do úvahy pri príprave svojich opatrení vzťahujúcich sa na životné prostredie nielen dostupné vedecké a technické údaje, či stav životného prostredia v rôznych regiónoch spoločenstva, ale aj potrebu vyvažovania prínosov a nákladov na určité opatrenie, ako aj pri jeho neexistencii. Tieto ustanovenia rátať s nezanedbateľnou úrovňou ochrany a tvorby životného prostredia jednotlivými členskými štátmi. Rovnako Európske spoločenstvo nekládlo zábrany členským štátom podieľať sa individuálne na aktivitách v medzinárodných organizáciách zameraných na danú oblasť a preberať tomu zodpovedajúce medzinárodnoprávne záväzky.

Nie je zámerom príspevku detailne analyzovať historický vývoj v postoji Európskej únie k environmentálnej sfére, preto na účel predmetu jeho skúmania postačuje na tomto mieste zdôrazniť, že v súčasnosti únijový právny poriadok obsahuje viacero prameňov práva životného prostredia, čím zakladá komplexnejšiu bázu pre tvorbu očakávaného štandardu v kvalite ochrany životného prostredia pri súčasnom dosahovaní ostatných (predovšetkým ekonomických) cieľov európskeho integračného zoskupenia.

Vývoj právnej úpravy postavenia zainteresovanej verejnosti na Slovensku

S ohľadom na limitovaný priestor nemožno detailne analyzovať všetky požiadavky plynúce z práva Európskej únie na fungovanie a činnosť verejnej správy členských štátov vo sfére životného prostredia. Zámerom príspevku je sústrediť sa na vybraný aspekt konštrukcie právnej ochrany environmentálnych hodnôt, ktorý, pravda, je ovplyvnený aj právne významnou aktivitou orgánov Európskej únie. Keďže projektové zameranie, k dosiahnutiu ktorého má i táto stručná analýza prispieť, sa orientuje na vplyv Európskej únie na činnosť, resp. fungovanie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky, postavenie zainteresovanej verejnosti

¹³³ K vývoju postavenia problematiky životného prostredia v komunitárnom práve pozri KRUŽÍKOVÁ, EVA a kol.: Právo životního prostředí Evropských společenství. Praha: Linde, a. s. 2003 s. 11 a nasl. ISBN 80-7201-430-7

v procese ochrany životného prostredia sa dostáva do pozície výzvy, pred ktorou slovenská verejná správa stojí. Uvedené platí nielen na podklade formálneho faktu integrácie Slovenskej republiky do Európskej únie, ale súčasne aj z dôvodu stupňujúcich sa požiadaviek na kvalitu ochrany životného prostredia vyvolaných globálnymi environmentálnymi problémami vykazujúcimi stále vyšší stupeň naliehavosti.

Práve v popísanom prostredí má prvok prevencie pri regulácii environmentálnej politiky enormný význam. Prevencia predstavuje právny princíp majúci v práve životného prostredia osobitný význam¹³⁴. V nadväznosti na to má potom pôsobenie zainteresovanej verejnosti pri vhodnom nastavení potenciál podstatne zasiahnuť do plánovanej podoby, ale aj praktického uskutočňovania aktivít dopadajúcich krátkodobo, i z dlhodobého hľadiska na stav životného prostredia.

V slovenských podmienkach sa účasť verejnosti na tvorbe a ochrane životného prostredia v komplexnejšej podobe do právnej úpravy inkorporovala účinnosťou zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o posudzovaní vplyvov“), teda od 1. februára 2006¹³⁵. Tento právny predpis totiž zainteresovanú verejnosť skoncipoval generálne ako verejnosť, ktorá má záujem alebo môže mať záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania (vtedajší § 24). Súčasne, už v konkrétnejšej podobe vymedzil právne formy, ktoré sú na účel realizácie postavenia zainteresovanej verejnosti prípustné¹³⁶.

Zákon o posudzovaní vplyvov možno z pohľadu skúmania postavenia zainteresovanej verejnosti charakterizovať ako predpis všeobecného charakteru, pretože jeho orientácia je daná skúmaním vplyvu strategických dokumentov a navrhovaných činností na životné prostredie bez rozlišovania zodpovedajúcich odvetví verejnej správy. Obe legálne kategórie sú koncipované preventívne, ako aj pomerne široko a veľkoryso, pričom naša pozornosť sa bude zameriavať hlavne na postavenie zainteresovanej verejnosti vo vzťahu k navrhovaným činnostiam a ich zmenám. Ide o realizáciu stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny.

Takto legálne nastavené parametre si vyžadovali vysporiadať sa aj s otázkou súvisu s právnou úpravou jednotlivých typov navrhovaných činností v osobitných právnych predpisoch. Navrhované činnosti aj ich zmeny nepodliehajú len posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, ale v konečnom dôsledku aj preskúmaniu ich možných vplyvov na iné druhy verejného záujmu. K tomuto procesu dochádza v povoľovacích konaniach uskutočňovaných orgánmi verejnej správy s kompetenciou špecializovanou na vybraný úsek

¹³⁴ LOIBL, GERHARD in: KOŠIČIAROVÁ, SOŇA a kol. Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina: Eurokódex, 2009, s. 22

DROBNÍK, JAROSLAV in: DAMOHORSKÝ, MILAN a kol. Právo životného prostredia. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 50

VRABKO, MARIÁN in: CEPEK, BRANISLAV a kol. Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 26

¹³⁵ V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že už aj predchodca zákona o posudzovaní vplyvov (zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie) stručne a veľmi rámcovo garantoval právo občianskej iniciatívy a občianskeho združenia vykazujúceho predpísané parametre zaujímať stanoviská v kanvrvhovaným činnostiam. Zároveň pred účinnosťou zákona o posudzovaní vplyvov regulovali niektoré zákony spadajúce do jednotlivých odvetví verejnej správy oprávnenie subjektov reprezentujúcich názor verejnosti zúčastniť sa konania, v ktorom je povolená aktivita plývajúca na životné prostredie (napr. zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a pod.)

¹³⁶ Podľa § 24 zákona o posudzovaní vplyvov účinného 1. februára 2006 medzi zainteresovanú verejnosť patrí najmä

- a) občianska iniciatíva podľa § 25,
- b) občianske združenie podporujúce ochranu životného prostredia podľa § 26,
- c) organizácia podporujúca ochranu životného prostredia založená podľa osobitných predpisov s viac ako dvojročnou pôsobnosťou (ďalej len „mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia“) podľa § 27

činností. Zabezpečenie reálneho vplyvu na výsledok posudzovania vplyvov určitých činností na životné prostredie si vyžadovalo garanciu konkrétnych procesných práv zainteresovanej verejnosti v uvedených povolovacích konaniach, pretože ich výsledok je z hľadiska uskutočnenia predmetných činností definitívny a rozhodujúci. Hoci, ako už bolo uvedené, niektoré osobitné predpisy už pred nadobudnutím účinnosti zákona o posudzovaní vplyvov účasť zainteresovanej verejnosti vo vybraných formálnych podobách garantovali, právna úprava nebola jednotná, pretože v iných okruhoch povoľovania činností dopadajúcich na životné prostredie sa zas takéto oprávnenie občianskym združeniam, či občianskym iniciatívam nepriznávalo¹³⁷. K podstatnému zjednoteniu regulácie postavenia zainteresovanej verejnosti došlo účinnosťou zákona č. 145/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Došlo k unifikácii právnej úpravy personálnej pôsobnosti procesných predpisov zakotvujúcich účasť zainteresovanej verejnosti v povolovacích konaniach, ktorých výsledok vplyva na životné prostredie¹³⁸. Zjavný posun v právnej úprave dosiahnutý touto novelizáciou si vyžiadala práve potreba kompatibility so sekundárnym právom Európskej únie¹³⁹.

Dôležitým míľnikom vo vývoji právnej úpravy postavenia zainteresovanej verejnosti v Slovenskej republike je aj prijatie zákona č. 314/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Tento právny predpis nadobudol účinnosť 1. januára 2015 a do právenho režimu postavenia zainteresovanej verejnosti priniesol v prvom rade terminologickú zmenu. Dochádza k premenovaniu inštitútu zainteresovanej verejnosti na dotknutú verejnosť, čo dôvodová správa vysvetľuje tak, že nová definícia predmetného pojmu „je v zhode s definovaním tohto pojmu v smernici EIA“¹⁴⁰. Dochádza tak k zhodnému pomenovaniu dotknutej verejnosti v zákone a smernici, pretože doteraz zavedený pojem „zainteresovaná verejnosť“ vyvolával v niektorých prípadoch nejasnosti ohľadom skutočnosti, či ide o pojem totožný s pojmom „dotknutá verejnosť“, uvedenom v smernici. Pojem „zainteresovaná verejnosť“ je v platnom znení zákona totiž zadefinovaný odlišne od pojmového vymedzenia „dotknutej verejnosti“ uvedeného v smernici EIA“.

Je faktom, že smernica EIA používa pojem dotknutá verejnosť, podľa nášho názoru však obsahová stránka analyzovaného právneho inštitútu nezaznamenala ani po predmetnej novelizácii zmenu. Aj pojem zainteresovanej verejnosti pred účinnosťou novely stavala na materiálnom hľadisku (už citované pôvodné znenie § 24 zákona o posudzovaní vplyvov). To plne zodpovedá koncepcii dotknutej verejnosti v smernici EIA, podľa ktorej je najpodstatnejším znakom tohto pojmu skutočnosť, že verejnosť bude dotknutá

¹³⁷ príkladom môže byť zákon Slovenskej národnej rady č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe, ktorý v čase nadobudnutia účinnosti zákona o posudzovaní vplyvov negarantoval subjektom tretieho sektora účasť v konaní o povolení banskej činnosti

¹³⁸ novelizované v tomto smere boli viaceré zákony - zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), zákon Slovenskej národnej rady č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, zákon č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon), ako aj zákon č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon)

¹³⁹ podľa dôvodovej správy k tomuto zákonu bolo potrebné reagovať na výhrady Komisie týkajúce sa transpozície vtedy účinnej smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie v znení smernice Rady 97/11/ES a smernice Rady 2003/35/ES

¹⁴⁰ ide o smernicu 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „smernica EIA“).

alebo pravdepodobne dotknutá¹⁴¹, alebo že má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania. Pritom kritérium „dotknutosti“ smernica EIA bližšie nevysvetľuje. Len ťažko potom toto kritérium vysvetľovať inak, než danosťou objektivizovateľného a parametricky kvalifikovateľného záujmu uznanej formálnej entity zúčastňovať sa príslušných rozhodovacích procesov. Nadalej tak podľa nášho názoru zásadným legálnym determinantom pojmu dotknutej verejnosti zostáva jej zainteresovanosť (danosť záujmu na účasti), preto ona zainteresovaná aj zostáva. To sa prejavilo aj v názve nášho príspevku, ktorý formálne súčasnej slovenskej právnej úprave nezodpovedá, materiálne je s ňou však v plnej miere v zhode. Navyše, konvencuje textu slovenského prekladu Aarhuského dohovoru uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (č. 43/2006 Z. z.)

Podstatnejšou zmenou, ktorú analyzovaná novelizácia so sebou priniesla, je skutočnosť, že „do hry“ ňou vstupuje medzinárodná zmluva, a to Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia zo dňa 25. júna 1998, ktorý sa skrátene označuje aj ako Aarhuský dohovor. Podľa dôvodovej správy totiž výhrady Komisie k dovtedajšiemu zneniu zákona o posudzovaní vplyvov vyplývali predovšetkým z „nedostatočného prepojenia procesu posudzovania vplyvov navrhovaných činností s následnými povolovacími procedúrami, pretože sa tak vytvára priestor pre nerešpektovanie výsledkov procesu posudzovania vplyvov, ktorým tak nemôže garantovať ani plné zabezpečenie práv dotknutej verejnosti už účastnej na tomto konaní, resp. majúcej záujem o výsledok rozhodovania v záležitostiach životného prostredia. Otvára sa tak problematika implementácie v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky časti tých požiadaviek Aarhuského dohovoru..., ktoré smernica EIA implementuje (články č. 6, 7 a 9)“¹⁴².

Novokoncipované ustanovenia zákona o posudzovaní vplyvov týkajúce sa postavenia zainteresovanej (dotknutej) verejnosti jej garantujú informovanosť o prebiehajúcich postupoch environmentálneho posudzovania, ale hlavne postavenie účastníka konania v procese posudzovania navrhovaných činností, ako aj v povoloacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, a to za podmienky, že verejnosť prejaví konkretizovanou procesnou aktivitou záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení. Možno teda konštatovať, že pozitívom právnej úpravy je eliminácia legislatívno-technických problémov súvisiacich so zabezpečením účasti zainteresovanej verejnosti na povoloacích konaniach. Nemenej dôležitým aspektom je aj prístup zákonodarcu k implementácii účinných nástrojov zabezpečenia účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch v oblasti životného prostredia, ktoré vyplývajú z Aarhuského dohovoru. Marginálne tu hodno odkázať na zhodu v európskom administratívnom priestore o tom, že Aarhuský dohovor nepredstavuje priamo aplikovateľnú (self-executing) zmluvu¹⁴³, a rovnako ponecháva vôľi zmluvných štátov ustanoviť konkrétne

¹⁴¹ definíčnú právnu reguláciu v smernici EIA možno podrobiť aj legislatívno-technickej kritike, keďže je koncipovaná zjavne tautologicky. Pojem „dotknutá verejnosť“ v čl. 2 ods. 1 písm. e) vysvetľuje tak, že ide o „verejnosť, ktorá je dotknutá, alebo pravdepodobne dotknutá, alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania...“. Ani inojazyčné verzie textu smernice EIA naoznačenú pochybnosť nerozptyľujú – v nemeckom jazyku sa tautologicky používajú prívlastky „betroffene“ v oboch prípadoch (teda definovaného pojmu aj v jeho definícii), v anglickej jazykovej verzii ide o pojmy „public concerned“ a prívlastok „affected“, vo francúzskej verzii o pojmy „public concerné“ a prívlastok „touché“.

¹⁴² Aarhuský dohovor patrí k tzv. zmiešaným zmluvám, teda ich stranou nie je len Európska únia, ale aj jednotlivé členské štáty. Európska únia podpísala Aarhuský dohovor 25. júna 1998, pričom účinnosť nadobudol 30. októbra 2001. Aarhuský dohovor potom schválila Komisia v súlade s rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES. Národná rada Slovenskej republiky s Aarhuským dohovorom vyslovila súhlas svojím uznesením č. 1840 z 23. septembra 2005 a rozhodla, že dohovor je medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá má prednosť pred zákonmi. Prezident Slovenskej republiky podpísal listinu o prístupe 31. októbra 2005. Listina o prístupe bola uložená 5. decembra 2005 u generálneho tajomníka Organizácie Spojených národov, depozitára dohovoru. Vo vzťahu k Slovenskej republike dohovor nadobudol platnosť 5. marca 2006.

¹⁴³ viackrát to konštatoval Najvyšší správny súd Českej republiky – napr. v rozsudku z 21. januára 2007 vo veci sp. zn. 3 Ao 2/2007, v rozsudku z 29. marca 2007 vo veci sp. zn. 2 As 12/2006, alebo aj v rozsudku z 19. júna 2007 vo veci sp. zn. 5 As

podmienky, kedy dôjde k prieskumu porušenia jeho ustanovení alebo vnútroštátneho práva životného prostredia¹⁴⁴.

Záverom tejto časti príspevku teda možno uviesť, že znenie súčasnej právnej úpravy zabezpečuje dostatočný vplyv zainteresovanej verejnosti na relevantných procesoch environmentálneho posudzovania i povoľovania činností dopadajúcich na stav a tvorbu životného prostredia.

Aplikačná rovina do roku 2011

Pozornosť je však podľa nášho názoru potrebné venovať aj praxi slovenskej verejnej správy vo sfére uplatňovania právnych predpisov analyzovaných v predchádzajúcej kapitole príspevku. Slovenská republika je stále demokraciou tranzitívneho typu. Napriek tomu, že od spoločenských zmien vyvolaných novembrom 1989 už uplynulo viac ako 25 rokov, právna prax často pristupuje k uplatňovaniu a výkladu právnych noriem v duchu „starej“ doby. To vyúsťuje do snahy formálne naplniť literu zákona, súčasne ale konkrétnym prijatým riešením zachovať predchádzajúci stav. Pre objektivitu je potrebné dodať, že popísaná kritika je niekedy vyvolaná aj prirodzenou obozretnosťou orgánov verejnej moci, ktoré musia čeliť zneužívaniu práva zo strany adresátov výkonu verejnej moci.

V slovenských podmienkach je praktickou ukážkou fungovania účasti zainteresovanej verejnosti na environmentálnych procesoch právny režim povoľovania výnimiek zo zákazov činností zakotvených v zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“). Uvedený právny predpis normatívne a v podstate plošne zakotvuje zákaz niektorých činností ovplyvňujúcich rastlinné druhy a živočíšne druhy, súčasne však reguluje možnosť udeľovania výnimiek z týchto zákazov, a to v individuálnych odôvodnených prípadoch. Týka sa to aj zákazu úmyselného usmrcovania chránených živočíchov, kde Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) disponuje právomocou výnimky udeľovať. V súvislosti s aktuálnymi environmentálnymi trendmi v minulých rokoch predstavoval naliehavú otázku zvýšený výskyt medveďa hnedého v urbánnych lokalitách, mimo teritória, ktoré je preň prirodzeným prostredím. Na to celkom logicky nadväzovala o pochybnosť o bezpečnosti nielen majetku, ale aj zdravia a životov ľudí v dotknutých územiach. Objavili sa úvahy (často aj odborne podložené) o premnožení tohto chráneného živočicha¹⁴⁵ a o objektívnom znižovaní jehomožností zabezpečiť si obživu prirodzeným spôsobom. Vo viacerých prípadoch užívatelia poľovných revírov, či urbárske spoločenstvá žiadali ministerstvo o výnimky zo zákazu usmrtenia, na čo ministerstvo reagovalo povolením odstrelu v určitom období. Do týchto konaní následne ako účastník malo záujem vstúpiť občianske združenie vyjadrujúce zainteresovanú verejnosť.

Zákon o ochrane prírody v znení účinnom od 1. decembra 2007 nepriznával občianskym združeniam splňajúcim znaky zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka povoľovacieho

19/2006; obdobne to naznačil (i keď len vo vzťahu k jednému z ustanovení dohovoru) aj Súdny dvor Európskej únie v známom rozsudku z 8. marca 2011 vo veci C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky)

¹⁴⁴ JIRÁSEK, JAN. Přezkum stanovisek EIA v judikatuře Nejvyššího správního soudu (implementace směrnice EIA a Aarhuské úmluvy). In: TEKELI, JOZEF (ed.). Právna úprava starostlivosti o životné prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej v Košiciach 25. novembra 2008, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, s. 92

¹⁴⁵ aj podľa smernice č. 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – medveď hnedý je živočíšny druh vyžadujúci prísnu ochranu a je prioritným druhom, za zachovanie ktorého má spoločenstvo (únia) mimoriadnu zodpovednosť.

konania o udelenie výnimky, ale len postavenie tzv. zúčastnenej osoby¹⁴⁶. Zúčastnená osoba ako procesnoprávna kategória pritom v zmysle § 15a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov nedisponuje postavením rovnocenným s účastníkom konania, pretože má iba právo byť upovedomená o začatí konania a o iných podaniach účastníkov konania, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní a na miestnej obhliadke, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia. Osobitný predpis môže zúčastnenej osobe garantovať väčší rozsah práv, s čím však zákon o ochrane prírody a krajiny v rozhodnom období nerátal.

Za týchto okolností ministerstvo nepriznávalo občianskemu združeniu postavenie účastníka konania, čo viedlo k využívaniu ďalších opravných prostriedkov (správna žaloba) založených na argumentácii Aarhuským dohovorom, ktorého priamej aplikácie sa občianske združenie dovoľavalo¹⁴⁷. Vzhľadom na množiace sa typovo zhodné kauzy Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) položil Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) predbežnú otázku podľa vtedy účinného čl. 234 Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev, ktorou sa pýtal na bezprostredný účinok čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ako aj na konkretizáciu požiadavky Aarhuského dohovoru na zabezpečenie prístupu verejnosti k súdnemu a správnomu konaniu.

Súdny dvor v rozsudku z 8. marca 2011 v konaní C-240/09 vyslovil, že hoci čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok v práve Únie, „*keď ide o (živočíšny) druh chránený právom Únie a najmä smernicou o biotopoch, prináleží vnútroštátnemu súdu, aby s cieľom zabezpečiť účinnú súdnu ochranu v oblastiach, ktoré patria do práva Únie týkajúceho sa životného prostredia, poskytol taký výklad vnútroštátneho práva, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade s cieľmi stanovenými v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.*“

Zároveň v tej istej veci Súdny dvor explicitne uviedol, že „*ustanovenia článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru neobsahujú žiadnu jasnú a presnú povinnosť takej povahy, že by sa ňou priamo musela riadiť právna situácia jednotlivcov*“. Táto formulácia však súvisí s predbežnou otázkou najvyššieho súdu o tom, či čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru má priamy účinok v práve Únie a Súdny dvor z tohto dôvodu vychádzal zo svojej stabilnej judikatúry, podľa ktorej „*ustanovenie dohody uzatvorenej Úniou a jej členskými štátmi s tretími štátmi musí považovať za ustanovenie s priamym účinkom v prípade, že vzhľadom na jeho znenie, ako aj na predmet a povahu tejto dohody obsahuje jasnú a presnú povinnosť, ktorej splnenie alebo účinky nezávisia od vydania žiadneho ďalšieho aktu*“¹⁴⁸.

Formálne teda Súdny dvor konštatoval absenciu priameho účinku v práve Únie, jedným dychom však zdôraznil, že „*cieľom týchto ustanovení, hoci sú formulované všeobecne, je umožniť zabezpečiť účinnú ochranu životného prostredia.*“ Preto „*prináleží právnomu poriadku každého členského štátu upraviť procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, v predmetnom prípade zo smernice o biotopoch, pričom členské štáty nesú v každom prípade*

¹⁴⁶ podľa § 82 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny účinného od 1. decembra 2007 účastníkom konania o vydanie súhlasu alebo povolenie výnimky je v prípadoch uvedených v odseku 2 len žiadateľ, ak tento zákon neustanovuje inak. Účastníkom konania o vydanie súhlasu na zriadenie zoologickej záhrady je aj obec, v ktorej katastrálnom území je alebo má byť zoologická záhrada umiestnená. Združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1) a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní najneskôr do siedmich dní od upovedomenia podľa odseku 7, je zúčastnenou osobou.

¹⁴⁷ konkrétne sa jednalo o sanhu priamo aplikovať čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej národnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnomu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie konaní a opomenutí právnických a fyzických osôb a verejných inštitúcií, ktoré sú v rozpore s jej národným právom v oblasti životného prostredia.

¹⁴⁸ rozsudok z 12. apríla 2005, Simutenkov, C-265/03, Zb. s. I-2579, bod 21, rozsudok z 13. decembra 2007, Asda Stores, C-372/06, Zb. s. I-11223, bod 82

zodpovednosť za zabezpečenie účinnej ochrany týchto práv (pozri najmä rozsudok z 15. apríla 2008, *Impact*, C-268/06, Zb. s. I-2483, body 44 a 45).

V tejto súvislosti, ako vyplýva z ustálenej judikatúry, procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, nesmú byť menej výhodné ako procesné podmienky týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (zásada efektivity) (rozsudok *Impact*, už citovaný, bod 46 a citovaná judikatúra).

Nemožno si preto predstaviť, že by bez toho, aby sa narušila účinná ochrana práva Únie v oblasti životného prostredia, bol možný taký výklad ustanovení článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý by spôsobil praktickú nemožnosť alebo veľkú obtiažnosť výkonu práv zverených právom Únie. “

Súdny dvor potom uzavrel, že „keď ide o druh chránený právom Únie a najmä smernicou o biotopoch, prináleží vnútroštátnemu súdu, aby s cieľom zabezpečiť účinnú súdnu ochranu v oblastiach, ktoré patria do práva Únie týkajúceho sa životného prostredia, poskytol taký výklad vnútroštátneho práva, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade s cieľmi stanovenými v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.“

V nadväznosti na citovaný rozsudok Súdneho dvora sa potom judikatórne účastiť takejto zainteresovanej verejnosti priznalo¹⁴⁹. Za dôležité však považujeme pripomenúť, že už počas prejediacieho konania prebiehajúceho na pôde Súdneho dvora došlo k zmene slovenskej právnej úpravy, keď s účinnosťou od 1. mája 2010 bol § 82 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny novelizovaný tak, že postavenie účastníka konania o povolení výnimky priznal aj fyzickej osobe alebo právnickej osobe, ktorej toto postavenie prináležalo podľa vtedy účinného zákona o posudzovaní vplyvov.

Právny stav, ktorý bol v dôsledku zmeny právnej regulácie i posunu v súdnej judikatúre v rokoch 2010 – 2011 nastolený, tak priniesol so sebou pozitívny posun v tom smere, že predstavoval solídny základ pre zabezpečenie účasti zainteresovanej verejnosti nielen v procese environmentálneho rozhodovania, ale aj v nadväzujúcich povoľovacích konaniach. Nemožno proti tomu uprieť podiel Európskej únie, resp. integrácie Slovenskej republiky v nej, na formovaní tohto právneho prostredia.

Aktuálne problémy aplikačnej praxe

Prax verejnej správy však po krátkom čase opätovne našla spôsob, ako veľmi zreteľný zámer právnej úpravy a rozhodovacej praxe súdov obísť. Aplikačná rovina ukazuje, že to prinajmenšom to platí v prípadoch, keď využitiu výnimky povolenej príslušným orgánom verejnej správy podľa zákona o ochrane prírody a krajiny určí tento orgán konkrétne časové limity. Práve povolenie na odstrel medveďa hnedého patrí do uvedenej skupiny prípadov.

Už v druhej polovici roku 2011 sa objavovali prípady, keď zainteresovaná verejnosť do povoľovacích procesov na úseku ochrany chránených živočíchov vstupovala, a súčasne výsledkom týchto konaní bolo vydanie povolenia na odstrel. Ministerstvo ako kompetentný orgán pritom v duchu legálnej konštrukcie povolovanej výnimky stelesnenej v § 40 ods. 4 písm. c) zákona o ochrane prírody a krajiny vo výroku rozhodnutia o povolení výnimky určovalo aj časové okolnosti, za splnenia ktorých odstrel chráneného živočicha bolo možné uskutočniť.

Na základe rozkladu zainteresovanej verejnosti došlo k situácii, že minister životného prostredia (ďalej len „minister“) o tomto opravnom prostriedku rozhodoval v čase, keď už púhe

¹⁴⁹ rozsudok najvyššieho súdu z 20. apríla 2011 vo veci sp. zn. 5 Sžp 41/2009

zamietnutie rozkladu a potvrdenie prvostupňového rozhodnutia by nanaplnilo cieľ povolenej výnimky, lebo čas na realizáciu odstreľu už uplynul. V týchto prípadoch preto minister konanie o rozklade zastavil, opierajúc sa o súvislosť dvoch ustanovení zákona o ochrane prírody a krajiny. Išlo o § 82 ods. 9 písm. a), podľa ktorého odpadnutie dôvodu konania vedie obligatórne správny orgán k jeho zastaveniu, a o § 89 ods. 3 písm. b), podľa ktorého rozhodnutie stráca platnosť uplynutím času, na ktorý bolo vydané.

Na základe žalôb zainteresovanej verejnosti podaných podľa druhej hlavy piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov súdy prvého stupňa v správnom súdnictve rozhodovali rôzne. V niektorých prípadoch boli žaloby zamietané s konštatovaním súladu zastavenia správneho konania so zákonom¹⁵⁰. V iných prípadoch zas dochádzalo k zrušovaniu zastavujúcich druhostupňových administratívnych rozhodnutí a vracaní vecí na ďalšie konanie, a to s konštatovaním, že dôvodom na konanie žalovaného správneho orgánu bola žiadosť o povolenie výnimky a len vtedy, ak by vznikli objektívne prekážky na prejednanie takej žiadosti (napríklad zánikom predmetu žiadosti, teda úhynom chráneného živočícha v dôsledku prírodnej udalosti), bolo by možné u zastavení správneho konania uvažovať¹⁵¹.

S ohľadom na rozdielnu rozhodovaciu prax najvyšší súd pristúpil k zjednoteniu výkladu už spomenutých procesných noriem zákona o ochrane prírody a krajiny. V stanovisku správneho kolégia č. Snj 72/2013 z 24. júna 2014 sa najvyšší súd priklonil akceptovaniu zastavenia správneho konania¹⁵².

Vyskytli sa však aj prípady (v obdobných skutkových situáciách), keď minister o rozklade rozhodol tak, že zmenil prvostupňové rozhodnutie, a to v tej časti výroku, ktorá určovala práve časové limity uskutočnenia odstreľu. Všetky ostatné časti výroku prvostupňového rozhodnutia ostali nedotknuté, ba v odôvodnení rozhodnutia o rozklade minister výslovne konštatoval nedôvodnosť vecných námietok rozkladu podaného zainteresovanou verejnosťou¹⁵³. K takémuto postupu zrejme ministra ako druhostupňový orgán viedlo práve riziko plynúce z potreby zastavovania konania v jeho druhostupňovej fáze, ktoré spočívalo vo výsledku, a tým bolo neodstrelenie potenciálne nebezpečného jedinca (§ 40 ods. 3 písm. c) zákona o ochrane prírody a krajiny).

¹⁵⁰ napríklad rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 6 S 145/2012-69 z 12. apríla 2013 v spojení s rozsudkom najvyššieho súdu z 25. septembra 2013 v konaní sp. zn. 10 Sžp 6/2013; pričom tu sa zdôrazňoval fakt, že zastavením správneho konania v druhostupňovej fáze vlastne žalobca dosiahol ním očakávaný výsledok správneho konania, keďže prvostupňové rozhodnutie ministerstva o povolení výnimky v dôsledku podaného rozkladu nenadobudlo právoplatnosť (teda nemohlo byť ani vykonané), a ani ju už nikdy nenadobudne (v dôsledku zastavenia konania).

¹⁵¹ napríklad rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 6 S 1458/2012-71 z 12. apríla 2013 v spojení so zmeňujúcim odvolacím rozsudkom najvyššieho súdu z 24. septembra 2013 v konaní sp. zn. 1 Sžp 6/2013

¹⁵² Výrok zjednocovacieho stanoviska znie takto: „*neplatnosť povolenej výnimky o povolení na odstreľ chráneného živočícha – medveďa hnedého, spôsobená uplynutím času, na ktorý bola výnimka povolená má za následok, že odpadol predmet konania, lebo výnimka, ktorá bola obsahom rozhodnutí už zanikla a neexistuje. Správny orgán, resp. súd preto môže (ba dokonca musí) zastaviť konanie o výnimke, a to v ktoromkoľvek štádiu konania.*“

¹⁵³ Diskutabilné je, či v takej situácii vôbec minister mal rozhodovať zmeňujúcim výrokom. Druhostupňové rozhodnutie je rozhodnutím o podanom opravnom prostriedku, a teda z jeho výroku musí byť zreteľné, aký je postoj opravného orgánu k opravnému prostriedku, resp. k dôvodom, na ktorých je založený. V týchto prípadoch druhostupňový orgán rozhodol zmeňujúco, čo naznačuje, že aspoň zčasti vyhodnotil rozkladové námietky ako opodstatnené. V skutočnosti však druhostupňový orgán zmenil prvostupňový výrok akoby ex offio, aby s ohľadom na časové okolnosti ešte odstreľ bolo možné uskutočniť. Materiálne teda prvostupňové rozhodnutie potvrdil a dôvody rozkladu vyhodnotil ako neopodstatnené. Preto vo výsledku jeho výrok odôvodneniu nezodpovedá. Na druhej strane je potrebné uznať, že prvostupňová a druhostupňová fáza konania tvoria z hľadiska predmetu konania jeden celok a správne konanie nie je vybudované na báze neúplnej apelácie, teda na viazanosti druhostupňového orgánu rozsahom a dôvodmi podaného riadneho opravného prostriedku (ako je tomu v civilnom súdnom konaní). Podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu;... Pri tomto uhle pohľadu tak téza vyslovená v druhej vete tejto poznámky pod čiarou nie je správna, teda druhostupňové rozhodnutie nie je iba rozhodovaním o opravnom prostriedku, ale opätovným rozhodovaním o veci samej.

Zainteresovaná verejnosť následne podávala správne žaloby, ktorými žiadala preskúmanie zákonnosti právoplatného druhostupňového správneho rozhodnutia o rozklade. Keďže si však žalobca bol vedomý rizika plynúceho z časových okolností (možnosť realizácie odstreľu ešte počas prebiehajúceho konania o správnej žalobe), súčasne s podaním žaloby navrhoval krajskému súdu aj odklad vykonateľnosti kritizovaných rozhodnutí o rozklade. Týmto návrhom však krajský súd nevyhoviel. Následne v dôsledku plynutia času vznikali situácie, keď krajský súd ako súd prvého stupňa mal o žalobe vecne rozhodovať v čase, keď sa už právoplatne povolená výnimka skonzovala, teda odstreľ bol realizovaný. Vo väčšine prípadov krajský súd ako súd prvého stupňa žaloby zainteresovanej verejnosti vecne prejednal a zamietol ich. Keď potom žalobca vyslovil nespokojnosť podaním odvolania, najvyšší súd rozhodoval tak, že uzneseniami zrušil prvostupňové rozsudky krajského súdu a súčasne konania o žalobách zastavil¹⁵⁴.

Zastavenie konaní o správnych žalobách najvyšší súd zdôvodnil odkazom na už spomínaný § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody a krajiny platnosť. Teda „*v čase rozhodovania súdu prvého stupňa už uplynul čas, na ktorý bola povolená výnimka preskúmaným rozhodnutím žalovaného. V dôsledku toho žalobou napadnuté rozhodnutie správneho orgánu stratilo platnosť (uplynutím času, na ktorý bolo vydané). To znamená, že v čase súdneho prieskumu už neexistovalo rozhodnutie, ktoré by mohlo byť predmetom súdneho preskúmania. Podmienky pre postup podľa V. časti druhej hlavy OSP preto splnené neboli. Súd prvého stupňa rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, keď žalobu na preskúmanie rozhodnutia, ktoré zo zákona stratilo platnosť zamietol.*“. Pritom najvyšší súd poukázal aj na už citované (v pozn. pod čiarou č. 20) stanovisko správneho kolégia najvyššieho súdu a z odôvodnení jeho uznesení vyplýva, že toto stanovisko je aplikovateľné nielen na správne konanie, ale aj na súdne konanie, v ktorom sa na základe žaloby preskúmava zákonnosť administratívneho rozhodnutia.

Zainteresovaná verejnosť sa potom obracala aj na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), ktorý však individuálne ústavné sťažnosti odmietal ako zjavne neopodstatnené, keď vychádzal z povahy správneho súdnictva ako právneho inštitútu slúžiaceho výlučne ochrane verejných subjektívnych práv¹⁵⁵. Z neho potom poukazujúc na okolnosti prejednávanych vecí vyvodil, že „*prípadné meritórne prerokovanie sťažovateľových žalôb nemohlo za žiadnych okolností viesť k poskytnutiu účinnej ochrany jeho subjektívnym právam*“.

Pri hodnotení rekapitulovaného procesu využívania opravných prostriedkov zainteresovanou verejnosťou, ako aj procesu rozhodovania jednotlivých orgánov verejnej moci o nich, zohráva úlohu viacero faktorov.

V prvom rade aplikácia zjednocovacieho stanoviska správneho kolégia najvyššieho súdu z 24. júna 2014 na súdne konanie o správnej žalobe zainteresovanej verejnosti je zreteľne problematická. Stanovisko sa viaže výlučne na správne konanie, ktorého predmet je odlišný od

¹⁵⁴ napríklad uznesenia z 29. januára 2015 v konaní sp. zn. 7 Sžo 38/2014, sp. zn. 7 Sžo 48/2014, sp. zn. 7 Sžo 8/2014 alebo uznesenie zo 17. marca 2015 v konaní sp. zn. 9 Sžp 2/2013

¹⁵⁵ napríklad v uznesení č. k. III. ÚS 502/2015-16 zo 6. októbra 2015 ústavný súd doslova uviedol, že „*správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Preto nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prerokovanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná.*“

konania v správnom súdnictve. V správnom konaní bolo predmetom skúmanie, či sú v konkrétnych okolnostiach splnené legálne podmienky na uplatnenie výnimky z generálneho zákazu usmrcovania chráneného živočícha. V správnom súdnictve je predmetom zákonnosť postupu alebo rozhodnutia správneho orgánu o (ne)udelení výnimky (§ 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku), ako aj miera zásahovosti preskúmaného postupu, či rozhodnutia (§ 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku)

Rovnako je potrebné poukázať na skutočnosť, že správne súdnictvo naozaj ochraňuje subjektívne práva žalobcu, nie je prostriedkom ochrany zákonnosti ako určitej objektívne vnímanej kategórie. Dokazuje to viacero čít právnej úpravy. Jednak ide o silné uplatňovanie dispozičnej zásady v konaní o správnej žalobe prejavujúce sa nielen v začatí súdneho konania, no napríklad aj v striktnej viazanosti súdu žalobnými dôvodmi, ale ide aj o už naznačenú legálnu požiadavku, aby žalobca tvrdil (a aj preukázal), že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím a postupom správneho orgánu¹⁵⁶.

Na druhej strane však nemožno opomenúť úvahy o špecifickom postavení zainteresovanej verejnosti v správnom konaní, ktorého je účastníkom. Núka sa otázka, či je zainteresovaná verejnosť ako účastník správneho konania nositeľom subjektívnych práv porovnateľným s „klasickým“ účastníkom, teda s tým, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté (§ 14 ods. 1 Správneho poriadku). Ak by sme zainteresovanej verejnosti priznali postavenie akéhosi účastníka konania inej kategórie, potom by sa aj požiadavka správnom súdnictve na preukázanie dotknutosti na subjektívnych právach a povinnostiach mohla v týchto prípadoch modifikovať.

Po stránke procesnoprávnej je podľa nášho názoru zainteresovaná verejnosť plnohodnotným účastníkom správneho konania. Nie je v ničom odlišiteľný od účastníka konania, ktorého individuálna hmotnoprávna pozícia bude administratívnym rozhodnutím priamo ovplyvnená. Z tohto pohľadu nepochybne môžu byť postupom alebo rozhodnutím správneho orgánu práva, právom chránené záujmy i povinnosti zainteresovanej verejnosti dotknuté.

Vo sfére hmotnoprávnej sa na prvý pohľad môže zdať, že zainteresovaná verejnosť nie je nijako ovplyvnená postupom ani rozhodnutím správneho orgánu. Je ale potrebné vrátiť sa k jej podstate. Už bolo uvedené, že zainteresovaná verejnosť je taká, ktorá má záujem alebo môže mať záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania, resp. taká, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní. Splnenie zákonom požadovaných formálnych parametrov zainteresovanej verejnosti (predpísaná právna forma, požadovaný odborne podložený spôsob vstupu do konania a pod.) by malo byť okrem iného aj garanciou, že subjekt vstupujúci do konania ako zainteresovaná verejnosť nebude reprezentovať záujmy iluzórne, či akademické, ale reálne, skutočné, teda vecne podložené. Práve povoľovanie rôznych činností dopadajúcich na stav životného prostredia je platformou, pri ktorej nemožno ignorovať individuálny záujem jednotlivca na rešpektovaní určitej kvality životného prostredia. Verejný záujem sa tu jednoducho výrazne identifikuje s povahou osobných záujmov subjektov združujúcich sa na účel kreovania zainteresovanej verejnosti. Aj charakter environmentálne významných aktivít naznačuje, že ich z pohľadu dopadu na subjektívne práva a právom chránené záujmy nemožno zúžiť len na subjekty im bezprostredne fyzicky podliehajúce. Dokazuje to napríklad aj vývoj judikatórneho prístupu v Spolkovej republike Nemecko, kde sa environmentálne požiadavky ústavného rangu vyvodzujú čl. 2 ods. 2 prvej vety Základného zákona (každý má

¹⁵⁶ Tomu konvenuje aj ustálená judikatúra, podľa ktorej predpokladom podania správnej žaloby je, že žalobca bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím, ktoré je nezákonné (R 62/1998).

právo na život a telesnú nedotknuteľnosť...)). Spočiatku sa relevancia environmentálne významných aktivít akceptovala ako zasahujúca len do individuálnej sféry osôb vlastniacich susediace pozemky, prípadne osôb zamýšľajúcich takéto pozemky zakúpiť¹⁵⁷. Neskôr však judikatúra tento postoj modifikovala¹⁵⁸.

Posledným, a podstatným faktorom hodnotenia popísaných trendov rozhodovacej praxe správnych orgánov i súdov na Slovensku je samotný výsledok analyzovaných aplikačných procesov. Zainterosovaná verejnosť načas a riadne využívala štátom aprobované prostriedky právnej ochrany. Napriek tomu sa definitívneho vecného rozhodnutia nedočkala. Súdny prieskum administratívnych rozhodnutí a postupov bol procesne zastavený, čo ústavný súd s ohľadom na povahu správneho súdnictva schválil. Len ťažko si predstaviť, že by takto mala vyzeráť realita uskutočňovania záväzku Slovenskej republiky plynúceho z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a spočívajúceho v zabezpečení prístupu členov verejnosti k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie konaní a opomenutí právnických a fyzických osôb a verejných inštitúcií, ktoré sú v rozpore s národným právom v oblasti životného prostredia.

Záver

Predložená analýza sa pokúsila predostrieť niektoré postrehy ilustrujúce realitu uskutočňovania medzinárodnoprávných, ale aj únijových záväzkov Slovenskej republiky vo sfére zabezpečovania prístupu zainteresovanej verejnosti k prostriedkom právnej ochrany v procesoch environmentálneho rozhodovania a posudzovania. Je zreteľné, že praktická stránka fungovania tohto inštitútu naráža z času na čas na problémy, ktoré pramenia z upätosti na formálny text právnej úpravy, prípadne na formalistický výklad a uplatňovanie relevantných právnych noriem. To sa potom spája s nerešpektovaním účelu, alebo ducha právnej úpravy. Vplyv Európskej únie, jej právnych predpisov, ale aj rozhodovacej činnosti jej orgánov (predovšetkým Súdneho dvora) však v tejto oblasti zohráva pozitívnu úlohu. Doposiaľ sa javí ako primeraný korektor neželaných odchýlok a včas vracia realitu slovenskej verejnej správy do koľají vyznávajúcich únijové predstavy o postavení zainteresovanej verejnosti v environmentálne zameraných správnych konaniach.

Domnievame sa, že problémy popísané a kritizované v príspevku vyplývajú z kombinácie dvoch negatívnych identifikovaných prvkov. Prvým je rozhodovacia prax verejnej správy, ktorá konkretizáciou podmienok vydaných povolení vytvára časové napätie a riziká pri uplatňovaní práv zainteresovanej verejnosti. Tento faktor sa potom spája s rozhodovacou praxou súdov v správnom súdnictve, ktoré konajú o správnych žalobách istý čas, čo spolu s prvým faktorom veľmi pravdepodobne povedie k zmareniu účelu súdneho prieskumu ako aj k zamareniu funkčnosti prípadných nápravných mechanizmov, ktoré právo uznáva. Orgány ochrany práva by mali venovať osobitnú pozornosť rozhodovacím procesom, pri ktorých je v hre kolízia významnej environmentálnej hodnoty na jednej strane a riziká plynúce z tejto hodnoty na ľudské zdravie alebo život na strane druhej. Je potrebné sa v tejto súvislosti zamýšľať nad hodnotením súdneho prieskumu rozhodnutí a postupov orgánov

¹⁵⁷ STEIN, EKKEHART. Staatsrecht. 13. neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr, 1991, s. 208

¹⁵⁸ Spolkový ústavný súd v rozhodnutí z 20. decembra 1979 v konaní sp. zn. 1 BvR 385/77 zdôraznil, že právo garantované uvedeným článkom Základného zákona sa nebude považovať za porušené až v dôsledku faktického (reálneho) poškodenia; toto právo má takémuto faktickému poškodeniu hlavne predchádzať a môže teda byť teda zasiahnuté aj vtedy, keď sa pri zriadení stavby (v tomto prípade išlo o atómovú elektrárňu) opomenú preventívne opatrenia proti neskorším prevádzkovým rizikám.

verejnej správy ako celku. V ňom izolované posudzovanie jednotlivých procesných krokov a čiastkových rozhodnutí (napr. zamietnutie návrhu na odklad vykonateľnosti napadnutého administratívneho rozhodnutia) môže vyznieť pozitívne a v podstate bez výhrad, ale z pohľadu výsledného dopadu na kvalitu poskytovania právnej ochrany oprávnenej zainteresovanej verejnosti sa realizácia právnej ochrany často míňa svojmu účelu.

Zoznam použitej literatúry

1. CEPEK, BRANISLAV a kol. Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 442 s., ISBN 978-80-7380-560-9
2. DAMOHORSKÝ, MILAN a kol. Právo životního prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 545 s., ISBN 80-7179-747-2
3. KOŠIČIAROVÁ, SOŇA a kol. Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina: Eurokódex, 2009, 680 s., ISBN 978-80-89363-13-1
4. KRUŽÍKOVÁ, EVA a kol.: Právo životního prostředí Evropských společenství. Praha: Linde, a. s. 2003, ISBN 80-7201-430-7
5. STEIN, EKKEHART. Staatsrecht. 13. neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr, 1991, 437 s., ISBN 3-16-145861-3
6. TEKELI, JOZEF (ed.). Právna úprava starostlivosti o životné prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej v Košiciach 25. novembra 2008, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, 196 s., ISBN 978-80-7097-752-1

Kontaktné údaje autorov

PhDr. Anna Šcensná
Katedra verejnoprávnych disciplín
UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy
Popradská 66
tel. č.: 055/2345143
041 32 Košice
e-mail: anna.scensna@upjs.sk

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Katedra verejnoprávnych disciplín
UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
tel. č.: 055/2345122
e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk

Vplyv európskej legislatívy na procesný systém finančnej kontroly v obecnej samospráve

Jozef Tekeli

Abstrakt

Príspevok pojednáva o postupnej transformácii právnej úpravy inštitútu finančnej kontroly z obdobia pred vstupom Slovenskej republiky so Európskej únie, až po súčasnosť, t. j. do podoby terajšieho účinného zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinného od 1. januára 2016. Inštitút verejnej finančnej kontroly ako jeden z najdôležitejších druhov kontroly verejnej správy vôbec, nadobúda osobitný rozmer z pohľadu implementácie jednotlivých politík Európskej únie, ktoré slúžia ako ekonomické nástroje na podporu regionálneho rozvoja členských štátov Európskej únie.

Abstract

The paper deals with the gradual development of the Institute's rules of financial control from the period prior to the Slovak Republic to the European Union, to the present, t. j. into a current effective Act no. 357/2015 Coll. on financial control and audit and the amendment of certain acts effective from 1 January 2016. The Institute of Public Financial Control as one of the most important types of control of public administration in general, is of particular dimension from the implementation of the various policies of the European Union, which serve as economic instruments to promote regional development of the European Union Member States.

Kľúčové slová

verejná finančná kontrola – Európska únia – územná samospráva

Key words

public financial control - European Union – self local government

Úvod

Kontrola vo verejnej správe je jednou zo základných záruk zákonnosti v jej činnosti. Pri výkone kontrolnej činnosti vznikajú špecifické spoločenské vzťahy regulované normami verejného práva vrátane správneho práva – tzv. kontrolné právne vzťahy. Obsah právnych vzťahov pri vykonávaní kontroly tvoria oprávnenia a povinnosti orgánu vykonávajúceho kontrolu a im zodpovedajúce práva a povinnosti subjektu podliehajúceho kontrole. Jednotná legálna definícia pojmu kontrola vo verejnej správe v našom právnom poriadku neexistuje.¹⁵⁹

¹⁵⁹ TEKELI, Jozef. 2016. *Verejné vysoké školy a finančná kontrola ex ante podľa nového zákona o finančnej kontrole a audite*. In: *Studia Iuridica Cassoviensia [elektronický zdroj]*. - ISSN 1339-3995. Roč. 4, č. 1 (2016), s. 56-69, online. - Spôsob prístupu: http://sic.pravo.upjs.sk/files/6_tekeli_-_verejne_vysoke_skoly_1.pdf.

Z akademického pohľadu kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifický spôsob spravovania vecí verejných. Vo verejnej správe musí existovať ucelený systém spätnej väzby, ktorý predstavuje kontrolný systém verejnej správy. Zmyslom kontroly je kritické posúdenie stavu a odstránenie nedostatkov, ktoré vplývajú na výkon a poslanie organizácie verejnej správy.¹⁶⁰

Pod kontrolou, ako pojmom správneho práva, sa rozumie činnosť, ktorou sa zisťuje a hodnotí, či a ako činnosť právnických a fyzických osôb podliehajúcich kontrole zodpovedá určitým požiadavkám, ktoré sú určené v právnych normách alebo aktoch vydaných na ich vykonanie.¹⁶¹

Materiálne a formálne východiska právnej úpravy

V systéme platnej právnej úpravy možno nájsť legálne definované len niektoré druhy kontroly, a to najmä finančnú kontrolu a kontrolu efektívnosti štátnej správy.

Finančnou kontrolou sa podľa § 2 písm. b) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite účinného od 1. januára 2016 rozumie „*súhrn činností zabezpečujúcich overovanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti finančných operácií alebo ich častí pred ich uskutočnením, v ich priebehu a až do ich konečného vysporiadania, zúčtovania, dosiahnutia a udržania výsledkov a cieľov finančných operácií alebo ich častí.*“

Práve inštitút finančnej kontroly ako jeden z najdôležitejších druhov kontroly verejnej správy vôbec, nadobúda osobitný rozmer z pohľadu implementácie jednotlivých politík Európskej únie, ktoré slúžia ako ekonomické nástroje na podporu regionálneho rozvoja členských štátov Európskej únie. Finančná kontrola sa tak spolu s kontrolou súladu a kontrolou výkonnosti¹⁶² radí medzi základné druhy kontrol v podmienkach slovenskej verejnej správy, resp. aj v širšom medzinárodnom kontexte, rešpektujúc medzinárodné kontrolné štandardy INTOSAI.

Vo faktickej rovine členských štátov je pre aplikačnú prax miestnej správy typické vnímanie ekonomického rozmeru prínosu členstva Slovenskej republiky v Európskej únii. Popri hodnotovom vnímaní Európskej únie typickým pre súkromnú správu je pre verejnú správu totiž typické predovšetkým ekonomické vnímanie Európskej únie. Na miestnej úrovni, predovšetkým v systéme decentralizovanej územnej samosprávy, t. j. v podmienkach obcí a vyšších územných celkov v Slovenskej republike je toto ekonomické vnímanie podporené aj empiricky.

S ohľadom na predmet príspevku, orientovaný na obecnú samosprávu možno konštatovať, že rozhodujúcu časť kapitálových rozpočtov slovenských obcí predstavujú práve dotačné návratné finančné výpomoci zo štrukturálnych fondov Európskej únie. Miera investičných aktivít slovenských obecných samospráv vzhľadom na ich nízke verejné rozpočty je v prevažnej miere (u väčších investičných projektov obcí takmer úplne) závislá od realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi na základe zmlúv uzatvorených medzi obcou a príslušným ústredným orgánom

¹⁶⁰ TEJ, Juraj. 2002. *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov: Prešovská univerzita, 2002. ISBN 80-8068-136-8, s. 206.

¹⁶¹ NIKODÝM, Dušan. 1969. *Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR*. Bratislava: SAV, 1969. s. 11.

¹⁶² <https://www.nku.gov.sk/vseobecne-o-kontrole-nku-sr>

štátnej správy podľa zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov.

Napr. celková výška rozpočtu mesta S. P. so 4 035 obyvateľmi v roku 2015: 9 405 520,- €, z toho kapitálové výdavky vo výške 5 942 887,67 €¹⁶³ kryté takmer výhradne nenávratnými finančnými výpomocami s príslušnou spoluúčasťou obce; celková výška rozpočtu obce Ch. s 977 obyvateľmi v roku 2015: 1 707 914,20 €, z toho kapitálové výdavky vo výške 1 217 607,21 €;¹⁶⁴ celková výška rozpočtu mesta K. so 240 000 obyvateľmi v roku 2015: 233 977 407 €, z toho kapitálové výdavky vo výške 83 354 239 €.¹⁶⁵

Obec ako verejnoprávna korporácia hospodáriaca s verejnými prostriedkami je povinná prihlásiť sa k rozpočtovej zodpovednosti, v rámci ktorej má obec povinnosť zostaviť rozpočet obce ako vyrovnaný alebo prebytkový. Rozpočet obce sa vnútorne člení na:

- a) bežné príjmy a bežné výdavky – tzv. bežný rozpočet,
- b) kapitálové príjmy a kapitálové výdavky – tzv. kapitálový rozpočet,
- c) finančné operácie.

Obec je povinná zostaviť svoj bežný rozpočet ako vyrovnaný alebo prebytkový. Bežný rozpočet sa môže zostaviť ako schodkový, ak sa vo výdavkoch bežného rozpočtu rozpočtuje použitie účelovo určených prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu Európskej únie alebo na základe osobitného predpisu nevyčerpaných v minulých rokoch; výška schodku takto zostaveného bežného rozpočtu nesmie byť vyššia ako suma týchto nevyčerpaných prostriedkov. Kapitálový rozpočet sa zostavuje ako vyrovnaný alebo prebytkový; kapitálový rozpočet sa môže zostaviť ako schodkový, ak tento schodok možno kryť zostatkami finančných prostriedkov obce z minulých rokov, návratnými zdrojmi financovania, alebo je tento schodok krytý prebytkom bežného rozpočtu v príslušnom rozpočtovom roku.¹⁶⁶

Z uvedeného vyplýva, že nenávratné finančné výpomoci Európskej únie poskytované obciam na zabezpečenie rozvojových programov predstavujú významný ekonomický kapitál, a preto musí byť zabezpečená dôsledná kontrolovateľnosť ich použitia. Kontrola ako imanentná súčasť napĺňania princípu legality vo verejnej správe tak podmieňuje nutnosť konštituovania dôslednej zákonnej úpravy výkonu finančnej kontroly vo verejnej správe.

Vývoj právnej úpravy

V podmienkach slovenského právneho poriadku veľmi dlhý čas absentovala špeciálna úprava obsahujúca procesné pravidlá výkonu finančnej kontroly. Unifikovaná procesná úprava kontrolnej činnosti vo verejnej správe obsiahnutá v zákone č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších právnych predpisov nebola s ohľadom na dynamický spoločenský a ekonomický rozvoj spôsobilá reflektovať špecifiká kontroly finančných operácií vo verejnej správe. Uvedená skutočnosť podmienila nevyhnutnosť prijatia osobitnej zákonnej úpravy procesu finančnej kontroly. Výsledkom legislatívnych prác pod gesciou Ministerstva financií Slovenskej republiky sa stal zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2002.

¹⁶³ Zdroj: Záverečný účet obce za rok 2015 in http://www.new.spisskepodhradie.sk/sections/68/uradne_oznamy_.html

¹⁶⁴ Zdroj: Záverečný účet obce za rok 2015 in http://www.chmelnica.sk/resources/File/navrh_zaverecny_ucet_obce_a_rozpocetove_hospodarenie_za_rok_2015.pdf

¹⁶⁵ Zdroj: Záverečný účet obce za rok 2015 in <http://www.kosice.sk/clanok.php?sekcia=ekonomika>

¹⁶⁶ TEKELI, Jozef. HOFFMANN, Marián 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

Zákon obsahujúci pre toto obdobie progresívnu právnu úpravu predbežnej, priebežnej a následnej finančnej kontroly bol však prijatý a nadobudol účinnosť ešte v legislatívnych podmienkach pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. S ohľadom na uvedené a následný vstup Slovenskej republiky do Európskej únie k 1. máju 2004 bolo nutné zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov postupne novelizovať s ohľadom na meniace sa štandardy európskej legislatívy.

Vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie vznikla pre Slovenskú republiku povinnosť prevziať základné princípy verejnej vnútornej finančnej kontroly a zakomponovať ich do kontrolného prostredia Slovenskej republiky. Európska komisia nastavila koncept vnútornej finančnej kontroly (Public Internal Financial Control „PIFC“). Tento rámec európska komisia vypracovala za účelom poskytnutia štruktúrovaného modelu vnútornej kontroly s cieľom napomôcť národným vládam v zmene nastavenia ich vnútornej kontroly v súlade s medzinárodnými štandardami na najlepšiu praxou Európskej únie. V roku 2010 Európska komisia vydala dokument opisujúci základný rámec zavedenia verejnej vnútornej finančnej kontroly pod názvom „Welcome to the World of PIFC“.¹⁶⁷

Je potrebné uviesť najmä nasledovné zmeny zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov vo vzťahu k úprave vykonávania vnútornej kontroly determinované európskou legislatívou a nástupom jednotlivých dotačných programových období Európskej únie pre podporu regionálneho rozvoja:

- Novela účinná od 1. júna 2008 vykonaná zákonom č. 68/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „novela č. 68/2008 Z. z.“*). Zákonodarca v novele č. 68/2008 Z. z. zohľadnil poznatky a skúsenosti nadobudnuté v procese aplikácie dovtedy účinnej podoby zákona o finančnej kontrole a taktiež požiadavky novej legislatívy Európskej únie pre programové obdobie 2007 – 2013. Prijatím novely č. 68/2008 Z. z. sa zefektívnil systém verejnej vnútornej finančnej kontroly s dôrazom na overovanie a hodnotenie riadenia procesov a všetkých činností pri realizácii programov zahraničnej pomoci v súvislosti so zabezpečením plnenia funkcie orgánu auditu a spolupracujúcich orgánov pre programové obdobie 2007 – 2013. Novela č. 68/2008 Z. z. je zameraná najmä na riešenie neodkladných úloh súvisiacich s kontrolou prostriedkov Európskej únie v programovom období 2007 – 2013, a zároveň na precizovanie overovania finančných operácií orgánu verejnej správy pred ich realizáciou zavedením účinnejšieho systému vnútornej riadiacej kontroly s dôrazom na zodpovednosť vedúceho orgánu verejnej správy a ostatných vedúcich zamestnancov za hospodárne, efektívne, účinné a účelné použitie verejných prostriedkov.

- Nepriama novela účinná od 1. novembra 2014 vykonaná zákonom č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „novela č. 292/2014 Z. z.“*). Dôvodom rozsiahlej zmeny foriem finančnej kontroly v slovenskej verejnej správe bol začiatok nového programového obdobia od roku 2014, ktorým došlo k zmene viacerých pravidiel implementácie fondov Európskej únie, ktoré sú upravené v nových nariadeniach. Z tohto dôvodu bolo potrebné nastaviť, resp. upraviť riadiace, implementačné a aj kontrolné mechanizmy v podmienkach Slovenskej republiky. V zákone č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa upravili ustanovenia súvisiace s kontrolou poskytovaných finančných prostriedkov z európskych štrukturálnych

¹⁶⁷ ZACHARIDESOVÁ, Vladimíra. 2016. *Zákon o finančnej kontrole a audite. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 144 s. ISBN 978-80-8168-386-2.

a investičných fondov na programové obdobie 2014 - 2020. Návrh vychádzal z potrieb aplikačnej praxe a umožnil orgánom verejnej správy Slovenskej republiky pri vykonávaní predbežnej finančnej kontroly vykonať kontrolu na mieste u osoby ktorej sa mali poskytnúť verejné prostriedky, alebo sa jej verejné prostriedky už poskytli, čím sa predpokladalo zefektívnenie vykonávania ex ante kontroly a zabezpečenie dôkladnejšej ochrany verejných prostriedkov.

Okrem dvoch vyššie citovaných noviel podmienených komunitárnou normotvorbou a reťazením programových období Európskej únie zákonodarca vykonal ešte ďalších päť noviel zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dôsledkom legislatívnych zmien vznikol veľmi zložitý byrokratický procesný systém finančnej kontroly. Tendenciu prehĺbenia formalizmu pri výkone finančnej kontroly zaviedla najmä novela pod číslom 69/2012 Z. z. účinná od 1. marca 2012 zavádzajúca mimoriadne formalizovaný spôsob výkonu niektorých typov kontrol – predovšetkým predbežnej finančnej kontroly.

Jednoduché pôvodné členenie finančnej kontroly v pôvodnom znení zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov na predbežnú, priebežnú a následnú finančnú kontrolu bolo v priebehu rokov postupnými novelizáciami nahradené zložitým, až neprehľadným procesným systémom finančnej kontroly v podmienkach slovenskej verejnej správy. Zjednodušene možno tento systém v štruktúre platnej k 31. decembru 2015 vymedziť nasledovne:

Predovšetkým došlo k rozčleneniu predbežnej finančnej kontroly na viacero druhov, pričom za zmenil aj charakter predbežnej finančnej kontroly z typicky vnútornej kontroly na kontrolu vnútornú i kontrolu vonkajšiu.

Predbežnú finančnú kontrolu podľa právneho stavu účinného k 31. decembru 2015 bolo možné deliť podľa dvoch klasifikačných kritérií:

- a) podľa charakteru predbežnej finančnej kontroly – ktoré predstavovalo zákonné kritérium členenia a
- b) podľa subjektu vykonávajúceho predbežnú finančnú kontrolu – ktoré predstavovalo pre edukatívne účely zrozumiteľnejšie kritérium.

Podľa charakteru sa predbežná finančná kontrola členila na:

1. administratívnu kontrolu – t. j. „kontrolu od stola“ (kontrolu dokladov), pričom tá sa ďalej interne členila na:
 - 1.1 administratívnu kontrolu orgánu verejnej správy
 - 1.2 administratívnu kontrolu kontrolovanej osoby
2. kontrolu na mieste – t. j. kontrolu u osoby, ktorej sa majú poskytnúť alebo ktorej sa poskytujú verejné prostriedky.

Akademicky a teoreticky sa predbežná finančná kontrola členila podľa subjektu vykonávajúceho predbežnú finančnú kontrolu na:

1. predbežnú finančnú kontrolu vykonávanú samotným subjektom verejnej správy ako vnútorná kontrola – t. j. zodpovedajúca zákonná terminológia „administratívna kontrola orgánu verejnej správy“ a
2. predbežnú finančnú kontrolu vykonávanú vonkajším kontrolným orgánom ako vonkajšia kontrola – t. j. zodpovedajúca zákonná terminológia
 - 2.1 administratívna kontrola kontrolovanej osoby
 - 2.2. kontrola na mieste

Systém finančnej kontroly verejnej správy dopĺňala z aplikačného hľadiska obsolentná zákonná úprava priebežnej finančnej kontroly a zákonná úprava procesne zdĺhavej následnej finančnej kontroly.

Celý procesný systém finančnej kontroly v slovenskej verejnej správy postupne vytvorený v priebehu trinástich rokov bol prejavom legislatívneho optimizmu, t. j. falošného presvedčenia, že všetky aplikačné problémy dokážeme vyriešiť precizovaním zákonnej úpravy. Vo svojej finálnej podobe k 31. decembru 2015 bol tak procesný systém finančnej kontroly výsledkom hypertrofie právnych noriem (legislatívnej explózie) na predmetnom úseku spoločenských vzťahov.

Z takéhoto zákonného stavu vyplynula potreba prijatia úplne nového zákona regulujúceho oblasť procesných pravidiel finančnej kontroly vo verejnej správe. Novú právnu úpravu predstavuje v súčasnosti platný a účinný zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1. januára 2016.

Harmonizácia právnej úpravy procesných pravidiel finančnej kontroly vo verejnej správe

Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1. januára 2016 (*d'alej len „zákon o finančnej kontrole“*) zrušil zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly v znení neskorších predpisov.¹⁶⁸ Zákon o finančnej kontrole rešpektuje požiadavky Európskej komisie, ako aj odporúčania z nezávislého overenia nastavenia verejnej vnútornej finančnej kontroly zo strany organizácie SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Program na podporu zlepšenia verejnej správy a riadenia).¹⁶⁹

Z dôvodovej správy k návrhu zákona vyplývajú sledované ciele prijatia nového zákona o finančnej kontrole. Prijatím zákona sa má zefektívniť systém verejnej vnútornej kontroly s dôrazom na overovanie a hodnotenie riadenia procesov a všetkých činností, nielen pri realizácii programov zahraničnej pomoci v súvislosti so zabezpečením programového obdobia 2014-2020, ale aj s dôrazom na ciele programu ESO¹⁷⁰. Vytvorí sa má také prostredie verejnej vnútornej kontroly a auditu, ktoré poskytne uistenie, že verejné výdavky sú využívané hospodárne, efektívne, účelne a účinne.

Vytvorený systém verejnej vnútornej kontroly a auditu dodržiava základné princípy kontrolného systému COSO, ktorý definuje požiadavky na existenciu vnútornej kontroly v rámci organizácie a nastavuje celý kontrolný systém zo širšieho hľadiska. Výsledkom je snaha poskytnúť celkové zhodnotenie kontrolných činností organizácie s cieľom poskytnúť záruku efektívnosti vnútorných kontrolných systémov v rámci organizácie. Systém COSO stavia na piatich hlavných oblastiach kontroly, ktoré sú prevzaté aj v zákone o finančnej kontrole a ktoré v určitej miere existovali aj v doterajšom legislatívnom prostredí.

¹⁶⁸ Pozn. autora: Systém orgánov Správ finančnej kontroly bol k 1. januáru 2016 nahradený novým orgánom s celoslovenskou pôsobnosťou, a to Úradom vládneho auditu. Vzhľadom na uskutočnené aktivity vyplývajúce z programového obdobia rokov 2007 – 2013 a nastavenie legislatívy, metodiky, podmienok činnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky ako orgánu auditu a prehodnocovanie efektívneho riadenia výkonu vládnych auditov v programovom období rokov 2014 – 2020, bolo potrebné prehodnotiť aj organizačné usporiadanie ovplyvňujúce funkčnosť správ finančnej kontroly. Úrad vládneho auditu má rozšírenú pôsobnosťou vykonávať vládny audit aj na ústredných orgánoch štátnej správy. Úrad vládneho auditu je v priamej metodicko-pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky, čo umožňuje efektívnejšie reagovať na prípadné metodické problémy počas výkonu vládnych auditov a operatívne ich riešiť. Doposiaľ sa komunikácia, týkajúca sa výkonu vládneho auditu a s tým spojeného metodického usmerňovania uskutočňovala prostredníctvom troch riaditeľov správ finančnej kontroly, čo bolo časovo náročné a výsledkom bolo opakované nejednotné uplatňovanie metodických usmernení každej správy finančnej kontroly. Inštitucionalizácia správy finančnej kontroly nie je predmetom analýzy obsiahnutej v predložennom príspevku.

¹⁶⁹ ZACHARIDESOVÁ, Vladimíra. 2016. Zákon o finančnej kontrole a audite. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 144 s. ISBN 978-80-8168-386-2.

¹⁷⁰ Pozn. autora: „Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa.“

V zákone o finančnej kontrole sú zohľadnené poznatky a skúsenosti nadobudnuté v procese aplikácie do 31. decembra 2012 účinného zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov a súčasne požiadavky novej legislatívy Európskej únie pre programové obdobie 2014-2020, najmä:

- Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, 26. 10. 2012) v platnom znení;

- Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20. 12. 2013);

- Delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 480/2014 z 3. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom národnom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde (Ú. v. EÚ L 138, 13. 05. 2014);

- Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 223/2014 z 11. marca 2014 o Fonde európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (Ú. v. EÚ L 72, 12.3.2014);

- Delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 532/2014 z 13. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 223/2014 o Fonde európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (Ú. v. EÚ L 148, 20.5.2014);

- Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 514/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Fonde pre azyl, migráciu a integráciu a o nástroji pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014,);

- Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 (Ú. v. EÚ L 347, 20. 12. 2013) v platnom znení.¹⁷¹

V nadväznosti na uvedené, sa zásadným spôsobom zjednodušil výkon finančnej kontroly, ktorá v systéme účinnom do 31.12.2015 obsahovala predbežnú finančnú kontrolu, priebežnú finančnú kontrolu a následnú finančnú kontrolu, s ďalším interným členením (viď vyššie). Právna úprava účinná od 1. januára 2016 zavádza nové druhy finančnej kontroly v podmienkach verejnoprávnych inštitúcií spadajúcich pod pôsobnosť tohto zákona:

- základnú finančnú kontrolu,
- administratívnu finančnú kontrolu,
- finančnú kontrolu na mieste;

čím sa nahrádza pôvodne v roku 2001 konštituované elementárne členenie kontroly na kontrolu predbežnú, priebežnú a následnú s cieľom dosiahnutia zjednodušenia výkonu finančnej

¹⁷¹ Dôvodová správa k návrhu zákona o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

kontroly.¹⁷²

Inštitút finančnej kontroly tak od 1. januára 2016 pozostáva z obligatórneho výkonu základnej finančnej kontroly a administratívnej finančnej kontroly. Na základe rozhodnutia vedúceho orgánu verejnej správy, pokiaľ orgán verejnej správy poskytuje alebo poskytol finančné prostriedky sa finančná kontrola fakultatívne môže vykonať aj ako kontrola na mieste. Finančná kontrola je nástrojom vedúceho orgánu verejnej správy, ktorým môže zabezpečiť efektívne finančné riadenie pri zachovávaní princípov hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti poskytovania alebo používania finančných prostriedkov.¹⁷³

Zlúčením inštitútu následnej finančnej kontroly s vnútorným auditom, prichádza k zjednoteniu nástrojov kontroly správcu kapitoly štátneho z dôvodu, že v existujúcom systéme boli zriadené dva navzájom nezávislé útvary vykonávajúce vo svojej podstate rovnaké činnosti. Ponechanie inštitútu vnútorného auditu s rozšírením jeho kompetencií o kompetencie následnej finančnej kontroly je nutné z dôvodu zachovania jednej z požiadaviek prístupového procesu Slovenskej republiky do Európskej únie.

Na úrovni územnej samosprávy zákon o finančnej kontrole oproti predchádzajúcej právnej úprave neustanovuje obciam (m. m. samosprávnym krajom) principiálne nové úlohy. Zákon o finančnej kontrole tak pre územnú samosprávu neprináša zásadnú zmenu filozofie finančnej kontroly, hoci podoby jej výkonu sú oproti predchádzajúcej právnej úprave odlišné. Výkon kontroly v územnej samospráve je zabezpečovaný prostredníctvom hlavného kontrolóra, ktorého tak nezávislé postavenie, ako i predmet a rozsah kontrolnej činnosti sú predmetom úpravy osobitného zákona (v podmienkach obecnej samosprávy zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v podmienkach samosprávy vyšších územných celkov zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov). Pri kontrolnej činnosti postupuje hlavný kontrolór procesne podľa základných pravidiel kontroly na mieste, ktoré ustanovuje zákon o finančnej kontrole.

Ďalšia vedeckovýskumná činnosť autora v rámci riešenia grantového projektu bude zameraná práve na analýzu procesných pravidiel výkonu kontroly na mieste v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy. Finálny výstup bude obsahom písomného vyhotovenia nasledujúceho príspevku v rámci riešeného grantového projektu.

Záver

Možno zhodnotiť, že nová právna úprava verejnej finančnej kontroly v Slovenskej republike je rozhodujúcim spôsobom ovplyvnená viacerými determinantmi, a to najmä, hoci nie výlučne, požiadavkou zjednodušenia procesného kontrolného systému, vplyvom európskej legislatívy a aplikáciou nových ekonomických nástrojov Európskej únie v rámci jednotlivých programovacích období. Abstrakciou možno konštatovať presadenie pozitívnych trendov budovania modernej koncepcie finančnej kontroly v slovenskej verejnej správe v podmienkach moderného európskeho priestoru.

Z procesného hľadiska sa však výkon verejnej finančnej kontroly vzd'ahuje všeobecnej úprave pravidiel kontrolnej činnosti obsiahnutých v zákone č. 10/1996 Zb. o kontrole v štátnej

¹⁷² VEVERKOVÁ, Ingrid. 2015. *Nový zákon o finančnej kontrole a audite vykonávanom verejnou správou*. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 6/2015. Bratislava: Wolters Kluwer. s. 1. ISSN 1337-7523

¹⁷³ SÝKORA, Jozef. 2016. *Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016. 167 s. ISBN 978-80-8168-332-9.

správe v znení neskorších predpisov. V rovine de lege ferenda je preto vhodné usilovať o zabezpečenie prehľadného celého procesného kontrolného systému v slovenskej verejnej správe. V nasledujúcom období je preto žiaduce vypracovať jednotnú legislatívu pre kontrolu vykonávanú aj v režime zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, ktorý bol naposledy novelizovaný v roku 2009 zákonom č. 275/2009 Z. z., ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov a ktorým bol upravený výlučne prepočet mien zo slovenských korún na menu euro v súvislosti so zavedením meny euro ako výlučného zákonného platidla, jednotnej meny a menovej jednotky podľa právne záväzných aktov Európskej únie.

Zoznam použitej literatúry

1. NIKODÝM, Dušan. 1969. *Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR*. Bratislava: SAV, 1969. s. 11.
2. TEJ, Juraj. 2002. *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov: Prešovská univerzita, 2002. ISBN 80-8068-136-8, s. 206.
3. <https://www.nku.gov.sk/vseobecne-o-kontrole-nku-sr>
4. http://www.new.spisskepohradie.sk/sections/68/uradne_oznamy_.html
5. http://www.chmelnica.sk/resources/File/navrh_zaverecny_ucet_obce_a_rozpocetove_hospodarenie_za_rok_2015.pdf
6. <http://www.kosice.sk/clanok.php?sekcia=ekonomika>
7. SÝKORA, Jozef. 2016. *Praktický výkon finančnej kontroly vo verejnej správe*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2016. 167 s. ISBN 978-80-8168-332-9.
8. TEKELI, Jozef. 2016. *Verejné vysoké školy a finančná kontrola ex ante podľa nového zákona o finančnej kontrole a audite*. In: *Studia Iuridica Cassoviensia [elektronický zdroj]*. - ISSN 1339-3995. Roč. 4, č. 1 (2016), s. 56-69, online. - Spôsob prístupu: http://sic.pravo.upjs.sk/files/6_tekeli_-_verejne_vysoke_skoly_1.pdf.
9. TEKELI, Jozef. HOFFMANN, Marián 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.
10. VEVERKOVÁ, Ingrid. 2015. *Nový zákon o finančnej kontrole a audite vykonávanom verejnou správou*. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 6/2015. Bratislava: Wolters Kluwer. 2 s. ISSN 1337-7523.
11. ZACHARIDESOVÁ, Vladimíra. 2016. *Zákon o finančnej kontrole a audite. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 144 s. ISBN 978-80-8168-386-2.

Kontaktné údaje autora

JUDr. Jozef Tekeli, PhD.
Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach
Kováčska č. 26
P.O.BOX A-45
040 75 Košice
jozef.tekeli@upjs.sk

Vplyv Európskej únie na volebné právo do orgánov územnej samosprávy v Slovenskej republike

Tomáš Majerčák

Abstrakt

V príspevku sa zaoberám tým, aký vplyv mal vstup Slovenskej republiky do Európskej únie na volebné právo do orgánov územnej samosprávy. V prvej časti poukazujem na vývoj právnej úpravy volebného práva do orgánov územnej samosprávy pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie, následne ako sa menila právna úprava v súvislosti so vstupom, a aký je aktuálny stav právnej úpravy v porovnaní s legislatívou EÚ. V závere príspevku sa zaoberám perspektívami ďalšieho vývoja právnej úpravy volieb do orgánov územnej samosprávy.

Abstract

The article it has dealt with what effect should entry of Slovakia into the European Union the right to vote in local government bodies. The first part shows the evolution of legislation, the right to vote in local government bodies prior to the Slovak Republic to the European Union, as subsequently varied legislation in context of the entry, and what is the current state of legislation in comparison with EU legislation. In conclusion article deals with the outlook legislative elections to bodies of territorial self-government.

Kľúčové slová

Volby, aktívne volebné právo, pasívne volebné právo, územná samospráva

Keywords

Elections, active right to vote, stand for election, local self-government

Úvod

Integrácia Slovenskej republiky do Európskej únie si vyžiadala novelizáciu viacerých právnych predpisov, nevynímajúc volebné právo. Volebné právo je veľmi dôležité z hľadiska výkonu štátnej moci, teda realizácie moci suveréna. Volby sú nástrojom reprezentatívnej dmeokracie¹⁷⁴. Podľa Ústavy SR „Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo“. Prostredníctvom volieb sa obsadzujú nie len významné štátne funkcie ale aj funkcie v orgánov územnej samosprávy.

¹⁷⁴ Viac pozri TEKELI, J.: *Volby do orgánov obcí - nástroj reprezentatívnej demokracie*. In: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie : 26. - 27. jún 2014, Košice. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. - ISBN 9788081521799. - S. 208-224.

Volebnými pravidlami sa dá ovplyvniť výsledok volieb. Každá politická strana, ktorá je pri moci snaží sa prispôbiť volebné pravidla tak, aby to bolo pre ňu prospešné. Volební funkcionári vykonávajú právomoci v oblasti územnej samosprávy, teda majú dôležité rozhodovacie právomoci. Je dôležité stanoviť kto má aktívne a kto pasívne volebné právo. Len osoby, ktorým to umožní zákon, môžu sa podieľať na výkone územnej samosprávy. V súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie, pre ktorú je charakteristická sloboda pohybu a pobytu v rámci jej územia, bolo potrebné vyriešiť aj otázku či obyvatelia únie môžu sa podieľať na volebnom procese v inom členskom štáte, ak tam majú trvalý pobyt. V tomto príspevku sa venujem práve tejto otázke, ako sa zmenilo volebné právo v Slovenskej republike v súvislosti s jej vstupom do EÚ a zároveň porovnam právnu úpravu SR s právnou úpravou v iných vybraných členských štátoch EÚ. V príspevku sa venujem iba volebným zákonom do orgánov územnej samosprávy.

I. Vývoj volebného práva do orgánov územnej samosprávy na území Slovenskej republiky

Vznikom Slovenskej republiky ako samostatného unitárneho štátu dňa 1.1.1993, Slovenská republika v súlade s recepciou právnou normou zakotvenou v čl. 152 Ústavy SR, prevzala do svojho právneho poriadku všetky právne predpisy, ktoré platili na jej území do 31.12.1992¹⁷⁵. Územnú samosprávu tvorili iba obce, samosprávne kraje boli zriadené až v roku 2001¹⁷⁶. Čo sa týka volieb do orgánov územnej samosprávy, tak základným prameňom od roku 1993 bola Ústava SR č. 460/1992 Zb. a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí a od roku 2001, keď vznikli samosprávne kraje, tak aj zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku¹⁷⁷.

1. 1. Aktívne volebné právo

Aktívne volebné právo, teda právo voliť do orgánov samosprávy obcí, podľa Ústavy SR od jej schválenia v roku 1992 mali výlučne iba občania Slovenskej republiky. Bolo to vyjadrené v čl. 30 ods. Ústavy SR, **kde sa uvádza, že občania** majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Čo sa týka volieb do orgánov obcí, tak ústavodarca to zdôraznil pri starostovi, že starostu obce volia **občania obce** na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním¹⁷⁸. Ústavodarca v čl. 30 ods. 3 Ústavy SR blanketovou odkázal na podrobnú zákonnú úpravu tohto práva.

Od roku 1990 volebné právo do orgánov samosprávy obcí upravoval zákon 346/1990 Zb. Podľa toho zákona aktívne volebné právo mal:

¹⁷⁵ Viac pozri PALÚŠ, I.-SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Štvrté vydanie, UPJŠ Košice 2014, s. 47-51.

¹⁷⁶ Viac pozri OROSZ, L.: *Ústavná úprava územnej samosprávy v Slovenskej republike (vznik, vývoj, súčasný stav, perspektívy)*. In: KADEČKA, S. – HAVLAN, P. – VALACHOVÁ, K.: *Právni regulácie miestni (a regionálni) samosprávy. Sborník z 4. Medzinárodnej konferencie/workshopu*. Brno: ACTA UNIVERSITAS BRUNENSIS, 2009. ISBN 9788021047846, s. 98 – 99.

¹⁷⁷ Čo sa týka vývoja volieb do orgánov územnej samosprávy pozri SEMAN, T.: *Volebné právo v samospráve počas prvej Československej republiky 1918 – 1938*. In: *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie : 26. - 27. jún 2014, Košice*: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. - ISBN 9788081521799. s. 23-35.

¹⁷⁸ Pozri čl. 69 ods. 3 Ústavy SR.

- a) občan Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky,
- b) ktorý má v obci trvalý pobyt,
- c) dovŕšil v deň volieb 18 rokov veku¹⁷⁹
- d) a mal plnú spôsobilosť na právne úkony¹⁸⁰.

Zákonodarca v zákone stanovil prekážky vo výkone volebného práva, a to:

- a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudu,
- b) výkon trestu odňatia slobody alebo výkon väzby¹⁸¹.

Po vzniku Slovenskej republiky bol novelizovaný §2 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb., a aktívne volebné právo bolo priznané iba občanom Slovenskej republiky, teda toto právo už nemali občania Českej republiky.

Ďalšou novelou č. 233/1998 Z. z. zákonodarca priznal volebné právo aj osobám, ktoré boli pozbavené alebo obmedzené v spôsobilosti na právne úkony, ale tieto okolnosti stanovil ako prekážky vo výkone volebného práva¹⁸². Touto novelou zákonodarca taktiež stanovil, kto má aktívne volebné právo v mestských častiach Bratislavy a Košíc¹⁸³.

Po voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 1998 Slovenská republika začala prístupové rokovania o vstupe do EÚ. V tejto súvislosti Slovenská republika musela svoj právny poriadok prispôbiť podmienkam a právu EÚ¹⁸⁴. Dotklo sa to aj volebného práva.

V EÚ bola platná a účinná smernica Rady 94/80/ES z 19. decembra 1994, ktorou sa ustanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva občanov únie v komunálnych voľbách v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi¹⁸⁵. Podľa smernice, každý občan únie, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu bydliska, ale v každom prípade spĺňa tie isté podmienky vzhľadom na právo voliť a byť volený tak, ako ten štát predpisuje právnym predpisom pre jeho vlastných štátnych príslušníkov, má právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách v členskom štáte bydliska¹⁸⁶. Podľa tejto smernice, členské štáty môžu stanoviť, že občan únie, ktorý nespĺňa podmienky volebného práva v svojom domovskom štáte, nebude mať volebné práva ani v členskom štáte, kde má pobyt¹⁸⁷.

¹⁷⁹ Pozri §2 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb.

¹⁸⁰ Zákonodarca stanovil, že aktívne volebné právo nemá osoba, ktorá bolo pozbavená spôsobilosti na právne úkony, ani tá, ktorej bola spôsobilosť na právne úkony obmedzená. §2 ods. 2 zákona č. 346/1990 Zb.

¹⁸¹ §2 ods. 3 zákona č. 346/1990 Zb. Viac pozri SOMOROVÁ, E.: *Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike*. In: *Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony : zborník vedeckých prác*. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. - ISBN 9788081523458. - S. 45-66.

¹⁸² Pozri §2 ods. 2 písm. a) zákona č. 346/1990 Zb. po novele č. 233/1998 Z. z..

¹⁸³ Pozri §2 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb.

¹⁸⁴ Pozri SOMOROVÁ, E.: *Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a ústavné zmeny*. In: *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego : seria Prawnicza : Prawo 3 : zeszyt 34/2005*. - Rzeszów : Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2005. - ISSN 1643-0484. - S. 275-285.

¹⁸⁵ Táto smernica ustanovuje podrobnosti, ktorými občania únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, si tam môžu uplatniť právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách.

¹⁸⁶ Pozri čl. 3 Smernice.

¹⁸⁷ Pozri čl. 5 ods. 1 Smernice.

V súvislosti s prípravou právneho poriadku v Slovenskej republike na vstup do EÚ, bola pripravená veľká novela Ústavy SR č. 99/2001. Najprv je potrebné povedať, že až touto novelou boli v rámci územnej samosprávy zriadené vyššie územné celky. Od tejto novely územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok¹⁸⁸. Voleným orgánmi vyšších územných celkov sú zastupiteľstvo a predseda vyššieho územného celku¹⁸⁹.

V súvislosti s voľbami do orgánov územnej samosprávy veľkou novelou v roku 2001 bol novelizovaný aj čl. 30 Ústavy SR, podľa ktorého po novelizácii cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Taktiež bol novelizovaný aj čl. 69 Ústavy SR, ktorý stanovil, že poslancov obecného zastupiteľstva aj starostu obce volia na štvorročné obdobie **obyvatelia obce**, ktorí majú na jej území trvalý pobyt¹⁹⁰. Poslancov zastupiteľstva vyššieho územného celku a predsedu vyššieho územného celku **volia obyvatelia**, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na štvorročné obdobie¹⁹¹.

V súvislosti s novelou Ústavy SR v roku 2001 bol novelizovaný aj zákon č. 346/1990 Zb. a to novelou č. 36/2002 Z. z., kde zákonodarca stanovil, že aktívne volebné právo pre voľby do orgánov obcí má:

1. obyvateľ obce¹⁹²,
2. ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku.

Zákonodarca okrem už vyššie uvedených prekážok vo výkone volebného práva doplnil ďalšiu prekážku a to výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, a to v prípade, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov¹⁹³.

Čo sa týka vyšších územných celkov, tak bol schválený zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) a zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku, kde boli stanovené podmienky, kto môže voliť a kto môže byť volený do orgánov samosprávnych krajov. O roku 2001 aktívne volebné právo pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov mali:

1. občania Slovenskej republiky a cudzinci, ktorí majú trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo majú trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia a

¹⁸⁸ Čl. 64 Ústavy SR. Viac k tejto novele pozri OROSZ, L.: *Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie; recenzenti. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, I. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. - ISBN 9788081520006. - S. 132-147.

¹⁸⁹ Viac pozri SEMAN, T.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť II* : vysokoškolská učebnica Právnickej fakulty, Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2007. - 166 s. - ISBN 80-7097-652-7.

¹⁹⁰ Pozri čl. 69 ods. 2,3 Ústavy SR.

¹⁹¹ Pozri čl. 69 ods. 5 a 6 Ústavy SR.

¹⁹² Obyvateľom obce je fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt. (§3 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

¹⁹³ Pozri §2 ods. 2 písm. c) zákona č. 346/1990 Zb. v znení novely 36/2002 Z. z.

2. najneskôr v deň konania volieb dovŕšili 18 rokov veku¹⁹⁴.

Zákon stanovil aj prekážky vo výkone aktívneho volebného práva, ktoré sú rovnaké ako sú uvedené vyššie pri voľbách do orgánov obci s tým rozdielom, že prekážkou nie je obmedzenie spôsobilosti na právne úkony ale len pozbavenie spôsobilosti na právne úkony¹⁹⁵.

Z uvedeného vyplýva, že ústavodarca išiel nad rámec smernice, lebo aktívne volebné právo priznal nie len občan únie ale aj občanom tretích štátov, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

1.2. Pasívne volebné právo

Pasívne volebné právo, teda právo byť volený do orgánov samosprávy obcí od jej schválenia v roku 1992 mali výlučne iba občania. Podľa §3 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb. *za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva môže byť zvolený občan, ktorý má právo voliť*. Z uvedeného vyplýva, že pasívne volebné právo za poslanca obecného zastupiteľstva mal:

1. občan ČSFR
2. vek 18 rokov
3. Plná spôsobilosť na právne úkony

Po novele č. 60/1993 Z. z. pasívne volebné právo mal iba občan Slovenskej republiky. Je potrebné poukázať na jeden fakt, a to že zákonodarca priznal pasívne volebné právo aj osobám, ktoré boli vo výkone trestu odňatia slobody alebo väzby. Táto skutočnosť vyplýva z toho, že podľa zákona, právo byť zvolený za poslanca obecného má ten občan, „*ktorý má právo voliť*“. Právo voliť nemal ten občan ktorý nedovŕšil 18 rokov, nemal trvalý pobyt v obci a nemal plnú spôsobilosť na právne úkony¹⁹⁶.

Až novelou č. 233/1998 Z. z. zákonodarca stanovil, že právo byť volený nemá občan ktorý nedovŕšil 18 rokov veku, nemá trvalý pobyt v obci, nemá plnú spôsobilosť na právne úkony a je vo výkone trestu odňatia slobody¹⁹⁷. V súvislosti s prípravou na vstup Slovenskej republiky do Európskej únie novelou č. 36/2002 Z. z. sa zmenili aj podmienky pasívneho volebného práva pre poslancov obecných zastupiteľstiev. Od tejto novely pasívne volebné právo majú:

1. obyvatelia obce,
2. dovŕšenie 18 roku veku,
3. nie je vo výkone trestu odňatia slobody,
4. plná spôsobilosť na právne úkony.

¹⁹⁴ Pozri §2 ods. 1 zákona č. 303/2001 Z.z.

¹⁹⁵ Pozri §2 ods. 2 zákona č. 303/2001 Z.z.

¹⁹⁶ Pozri §2 ods. 1 a 2 zákona č. 346/1990 Zb. do novely č. 233/1998 Z. z.

¹⁹⁷ Pozri § 3 zákona č. 346/1990 Zb. v znení novely č. 233/1998 Z. z.

Čo sa týka starostu obce, tak platili tie isté podmienky ako pre poslancov s tým rozdielom, že požiadavku veku je vyššia a to 25 rokov¹⁹⁸. Do roku 1993 starostom mohol byť občan ČSFR, po novele 60/1993 Z. z. starostom mohol byť už len občan SR a po novele 36/2002 Z. z. obyvateľ obce.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že podľa smernice členské štáty môžu stanoviť, že iba ich vlastní štátni príslušníci môžu vykonávať funkciu predsedu, jeho zástupcu alebo člena výkonného orgánu základnej jednotky miestnej samosprávy¹⁹⁹. Náš zákonodarca, aj keď smernica umožňovala priznať pasívne volebné právo na funkciu starostu iba občanom, prekročil požiadavku smernicu a priznal pasívne volebné právo všetkým obyvateľom obce bez ohľadu na štátne občianstvo.

Čo sa týka poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja, tak od začiatku od roku 2001 za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja môže byť zvolený ten, kto má právo voliť, teda má trvalý pobyt v obci²⁰⁰, ktorá patrí do územia volebného obvodu, v ktorom kandiduje, a nenastali uňho prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 2 písm. b) a c). Z uvedeného vyplýva, že pasívne volebné právo za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja majú:

1. obyvatelia obce v rámci územia samosprávneho kraja,
2. ktorí dovŕšili vek 18 rokov,
3. neboli pozbavení spôsobilosti na právne úkony,
4. nie sú vo výkone trestu odňatia slobody.

Pasívne volebné právo na predsedu samosprávneho kraja od roku 2001 mali osoby, ktoré:

1. Mali pasívne volebné právo za poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja
2. Dovŕšili vek 25 rokov.

Smernica umožňuje zaviesť aj inštitút inkompatibility s inými funkciami práve pre občanov únie, ktorí kandidujú v inom členskom štáte.

II. Volebné právo do orgánov samosprávy aktuálny stav a perspektívy

2.1 Aktívne volebné právo

Národná rada Slovenskej republiky schválila 29. mája 2014 nový volebný zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2015.

Najprv je potrebné zdôrazniť, že nový zákon č. 180/2014 Z. z. v svojej podstate prevzal to čo bolo upravené v predchádzajúcej právnej úprave. Rozdiel je v tom, že pred prijatím tohto

¹⁹⁸ Za starostu obce (primátora) môže byť zvolený občan, ktorý má právo voliť a dovŕšil v deň volieb 25 rokov veku. §4 zákona č. 346/1990 Zb.

¹⁹⁹ Pozri čl. 5 ods. 3 Smernice.

²⁰⁰ Čo sa týka trvalého pobytu, viac pozri TEKELI, J.: *Volby do orgánov obcí - nástroj reprezentatívnej demokracie*. In: *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie : 26. - 27. jún 2014, Košice. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. - ISBN 9788081521799. - s. 208-224.

zákona voľby do orgánov samosprávy obci a taktiež voľby do orgánov samosprávnych krajov boli upravené v osobitnom zákone, tak ako som už na to poukázal vyššie. V súčasnosti voľby sú upravené v jednom zákone.

Aktívne volebné právo podľa zákona č. 180/2014 Z. z. do orgánov samosprávy obce má:

1. obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci²⁰¹,
2. ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku²⁰².

Zákonodarca stanovil aj prekážky práva voliť, ktorými sú:

- a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia,
- b) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu,
- c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony²⁰³.

Pre aktívne volebné právo do orgánov samosprávnych krajov obce platia tie isté podmienky, ktoré platia pre voľby do orgánov samosprávy obci. Každý môže voliť do orgánov samosprávnych krajov len v obci, kde má trvalý pobyt.

Podľa môjho názoru, zákonodarca bol nedôsledný pri koncipovaní právnej úpravy. Je tu viacej otázok. Ak je osoba vo výkone trestu odňatia slobody mimo miesta trvalého pobytu, tak je namieste otázka, ako táto osoba bude realizovať výkon aktívneho volebného práva? Nakoľko pre komunálne voľby nie je možnosť voliť prostredníctvom pošty, tak je namieste otázka, či pôjde s takouto osobou eskorta do miesta trvalého bydliska, aby táto osoba mohla realizovať svoje aktívne volebné právo? Tiež je na mieste otázka, prečo osoba odsúdená za obzvlášť závažný zločin nemôže voliť a osoba odsúdená za zločin môže voliť? V čom má spočívať podstata tohto obmedzenia, teda aký cieľ plní takéto obmedzenie, a či takéto obmedzenie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti? Na tieto otázky zákonodarca nedal odpoveď ani v dôvodovej správe.

V porovnaní s krajinami V4 je potrebné povedať, že Slovenská republika išla ďalej ako Česká republika a Poľsko. V Poľsku aktívne volebné právo do orgánov územnej samosprávy, ktorými sú obecné zastupiteľstvo /rada gminy/, zastupiteľstvo okresu /rada powiatu/, zastupiteľstvo samosprávneho kraja /sejmik województwa/ a starosta obce /wójt/ majú:

1. čo sa týka volieb do obecného zastupiteľstva /rady gminy/ i starostu /wójta/, tak aktívne volebné právo majú občania Poľska a občania EÚ, toto právo nemajú občania tretích krajín²⁰⁴,

²⁰¹ Pozri § 163 zákona č. 180/2014 Z. z.

²⁰² Pozri §3 zákona č. 180/2014 Z. z.

²⁰³ Pozri §4 zákona č. 180/2014 Z. z.

²⁰⁴ Pozri čl. 10 §1 ods. 3 písm. a) volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

2. čo sa týka volieb do zastupiteľstva okresu /rady powiatu/ a zastupiteľstva samosprávneho kraja /sejmiku województwa/, tak aktívne volebné právo majú iba občania Poľska, toto právo nemajú cudzinci²⁰⁵.

V oboch prípadoch volebné právo má len osoba, ktorá má trvalý pobyt v obci a dovŕšených 18 rokov veku najneskôr v deň volieb. Poľský zákonodarca nestanovuje prekážky vo výkone volebného práva a hovorí, že volebné právo nemá, ten kto bol pozbavený verejných práv právoplatným rozhodnutím súd, kto bol pozbavený volebného práva právoplatným rozhodnutím Štátneho tribunálu a kto je pozbavený spôsobilosti na právne úkonyprávoplatným rozhodnutím súdu²⁰⁶.

V Českej republike aktívne volebné právo do obecného zastupiteľstva majú občania Českej republiky. Cudzinci majú pasívne volebné právo do obecného zastupiteľstva len vtedy, ak im takéto právo vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorá bola ratifikovaná a bola publikovaná v zbierke zákonov²⁰⁷. Zákonodarca v Českej republike stanovil aj prekážky vo výkone volebného práva:

- *zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,*
- *omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva,*
- *zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo*
- *výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí*²⁰⁸.

Čo sa týka Maďarska, ta aktívne volebné právo do orgánov územnej samosprávy, ktorými sú na úrovni obci obecné zastupiteľstvo a starosta na úrovni kraja župné zastupiteľstva (zhromaždenia). Aktívne volebné právo do orgánov obci aj do zastupiteľstva župy majú občania Maďarska, občania EÚ aj občania tretích krajín.

2. 2. Pasívne volebné právo

Pasívne volebné právo podľa zákona č. 180/2014 Z. z. do obecného zastupiteľstva má:

1. obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje,
2. a najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku²⁰⁹.

Zákonodarca zaviedol prekážky vo výkone pasívneho volebného práva, ktoré doteraz neboli definované ako prekážky, ale osoba nemala pasívne volebné právo. Prekážkou práva byť volený je

- a) výkon trestu odňatia slobody,
- b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené,

²⁰⁵ Pozri čl. 10 §1 ods. 3 písm. b) volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

²⁰⁶ Pozri čl. 10 § 2 volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

²⁰⁷ Pozri § zákona č. 491/2001 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene niektorých zákonů.

²⁰⁸ §4 ods. 2 zákona č. 491/2001 Sb.

²⁰⁹ Pozri §164 zákona č. 180/2014 Z. z.

c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony²¹⁰.

Novou prekážkou vo výkone pasívneho volebného práva je právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin. V návrhu zákona, ktorý bol predložený do Národnej rady SR vládou, bola len jedná prekážka výkonu pasívneho volebného práva a to výkon trestu odňatia slobody, žiadna iná prekážka stanovená nebola. Je potrebné pýtať sa na legitimitu tohto obmedzenia pri výkone pasívneho volebného práva. Nakoľko ide o volených funkcionárov, tak rozhodovať o tom, kto bude členom samosprávneho orgánu, by mali obyvatelia obce, a nie poslanci Národnej rady SR, teda nie zákonodarca. Obyvatelia obce sa mali rozhodnúť, kto ich bude zastupovať, kto bude namiesto nich rozhodovať.

Podmienky pasívneho volebného práva starostu obce sú rovnaké ako pre poslancov obecného zastupiteľstva s tým rozdielom, že starostom môže byť osoba, ktorá najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu²¹¹.

Novou podmienkou pri voľbe starostu je podmienka splnenia predpokladov na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu. Takýmto osobitným predpisom je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Zákonodarca novelou č. 180/2014 Z. z. stanovil podmienku, že na výkon funkcie starostu je potrebné získanie aspoň stredného vzdelania. Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením č. 239/2014 Z.z. s účinnosťou od 17.9.2014 pozastavil účinnosť čl. IV zákona č. 180/2014 Z.z. Vo veci samej ešte Ústavným súdom SR rozhodnuté nebolo. Je však potrebné poukázať na to, že takáto prekážka je neodôvodnená. Podmienka vzdelania nie je potrebná pri ktoromkoľvek inom volenom verejnom funkcionárovi, teda prezidentovi SR, poslancov NR SR, poslancov do EP, poslancov obecného zastupiteľstva, poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja a predsedu samosprávneho kraja. Je dňa mieste otázka, prečo starosta musí mať minimálne stredoškolské vzdelanie a ostatní takéto vzdelanie nemusia mať? Chcel zákonodarca skutočne touto podmienkou niečo riešiť, alebo len odkloniť pozornosť od skutočných problémov?

Rovnaké podmienky, aké platia pre pasívne volebné právo poslancov do obecných zastupiteľstiev, tak platia aj pre pasívne volebné právo poslancov do zastupiteľstiev samosprávnych krajov. Každý môže byť zvolený iba v rámci obvodu svojho trvalého bydliska.

Pre pasívne volebné právo predsedu samosprávneho kraja platia rovnaké podmienky, ako pre starostu obce²¹².

V porovnaní s krajinami V4 je potrebné povedať, že Slovenská republika išla ďalej ako Česká republika a Poľsko. V Poľskej republike pasívne volebné právo do obecného zastupiteľstva /rady gminy/ má iba občan Poľska a EÚ, toto právo nemajú občania tretích krajín²¹³. Pasívne volebné právo na starostu /wójta/, zastupiteľstva okresu /rada powiatu/ a zastupiteľstva samosprávneho kraja /sejmik województwa/ má iba občan Poľska²¹⁴. Volebné

²¹⁰ Pozri § 6 zákona č. 180/2014.

²¹¹ Pozri §165 zákona č. 180/2014.

²¹² Viac pozri OROSZ, L. a kol.: *Volebné právo*, 1. vyd. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s.240-248.

²¹³ Pozri čl. 11 §1 ods. 5 v spojení s čl. 10 §1 ods. 3 volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

²¹⁴ Pozri čl. 11 §1 ods. 6 volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

právo nemá osoba, ktorá bola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin, stíhaný verejnou žalobou alebo daňový úmyselný trestný čin, a ktorá bola právoplatným rozhodnutím súdu pozbavená tohto práva²¹⁵. Pasívne volebné právo nemá ani občan EU, ktorý bol pozbavený tohto práva v svojom domovskom štáte²¹⁶.

V Českej republike pasívne volebné právo do obecného zastupiteľstva majú občania Českej republiky. Cudzinci majú pasívne volebné právo len do obecného zastupiteľstva len vtedy, ak im takéto právo vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorá bola ratifikovaná a bola publikovaná v zbierke zákonov²¹⁷. Z uvedeného vyplýva, že pasívne volebné právo majú občania EÚ, ale toto právo nemajú občania tretích krajín, ak nie je osobitná medzinárodná zmluva, ktorá by im to právo priznávala. Čo sa týka starostu obce, alebo miestostarostu, tak túto funkciu môžu zastávať iba občania Českej republiky²¹⁸.

V Maďarsku podobne ako v Poľsku pasívne volebné právo do obecného zastupiteľstva majú iba občania EÚ, ktorý v deň volieb dovŕšili 18 rokov a majú trvalý pobyt v obci. Toto právo nemajú cudzinci z tretích krajín. Starostom môže byť len občan Maďarska²¹⁹.

2.3 Perspektívy

Predpokladaný vývoj volebného práva do orgánov samosprávy, čo sa týka aktívneho volebného jediným legitímnym cenzom je podmienka veku a trvalého pobytu. Nakoľko podstatou samosprávy je to, že obyvatelia obce rozhodujú o dôležitých otázkach života obce. Nikto iný nemá právo rozhodovať o tom, čo sa v obci bude robiť, aké investície budú, a o podmienkach spolužitia, iba zástupcovia, ktorých zvolia obyvatelia obce. Preto je podmienka trvalého bydliska logická a odôvodnená. Čo sa týka veku. Aj tu je nejaká hranica, určite by to mala byť hranica, kde dosahuje človek zrelosť psychickú, duševnú a rozumov. Ak osoby sú trestnoprávne zodpovedné od 14. rokov, tak je otázka, či by nemali mať od 14. rokov aj aktívne volebné právo. Ak kladieme na niekoho zodpovednosť, tak by mal mať právo aj rozhodovať.

Nie sú odôvodnené prekážky vo výkone aktívneho volebného práva ak je niekto vo výkone trestu odňatia slobody, možno okrem toho, ak je niekto odsúdený na doživotie. Zákonodarca by mal zaviesť spôsob voľby poštou pre voľby do orgánov samosprávy. Aj keď zákonodarca stanovil prekážku volebného práva, a to výkon trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin, tak reálne pri voľbách do orgánov samosprávy, kto bol vo výkone trestu odňatia slobody, alebo vo väzbe tak reálne ani faktický voliť nemohol. Čo z toho, ak právne prekážka volebného práva neexistuje, ale faktický a reálne áno. Preto právna úprava by mala smerovať nie len k tomu, že sa táto prekážka zruší, teda vypustí zo zákona, ale zavedie sa aj taký spôsob hlasovania, aby sa tí, čo sú vo výkone trestu odňatia slobody a vo väzbe, sa reálne mohli zúčastniť hlasovania vo voľbách.

²¹⁵ Pozri čl. 11 §2 volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

²¹⁶ Pozri čl. 11 §3 ods. 6 volebného kódexu Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

²¹⁷ Pozri §5 zákona č. 491/2001 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene niektorých zákonů.

²¹⁸ Pozri §103 ods. 2 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

²¹⁹ Viac pozri MACHOVÁ, Z.: *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. In. *Acta Politica* 5, 1, 69-81. ISSN 1803-8220.

Osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, neprestali byť obyvateľmi obce. Majú v obci svoje bývanie, majetok a majú záujem na zveľaďovaní obce. Preto by mali rozhodovať aj o tom, kto bude členom orgánov samosprávy v čase ich neprítomnosti, a to bez ohľadu na to, či vo výkone trestu odňatia slobody bude osoba jeden mesiac alebo niekoľko rokov.

Ďalšou prekážkou vo výkone aktívneho volebného práva, ktorá je podľa môjho názoru taktiež neopodstatnená je obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia. V súčasnej dobe sú prostriedky, ako umožniť takýmto osobám vykonať hlasovací akt. Táto prekážka nie je dôvodná. Je potrebné, aby zákonodarca využil ďalšie spôsoby hlasovania a zakotvil ich v právnom poriadku SR, aby voľby boli skutočne všeobecné, teda aby sa volieb reálne mohlo zúčastniť čo najviac osôb, aby prekážkou nebolo to, čo v súčasnej dobe už prekážkou nemusí byť.

Oprávnenou prekážkou je pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Osoba, ktorá je pozbavená spôsobilosti na právne úkony je v podstate duševne chorá). Takáto osoba nie je ani trestnoprávne zodpovedná. Nakoľko osoba nedokáže posúdiť následky svojho konania bolo by zbytočné, ak by mala vykonať volebný akt, nakoľko by nevedela posúdiť následky tohto svojho aktu.

Predpokladaný vývoj volebného práva do orgánov samosprávy, čo sa týka pasívneho volebného jediným legitímnym cenzom je:

- podmienka veku,
- že osoba nemôže byť vo výkone trestu,
- nemôže byť pozbavená spôsobilosti na právne úkony.

Pokiaľ v spoločnosti platí, že plnú spôsobilosť na právne úkony sa nadobúda dosiahnutím veku 18. roku života, tak aj volení funkcionári by mali mať minimálne 18 rokov. Takýto minimálny vek sa vyžaduje pri poslancov zastupiteľstiev, a to obecných a samosprávneho kraja. Vek 25 rokov pre starostov obcí a predsedov samosprávnych krajov, je možno odôvodniť tým, že sú to riadiace funkcie, osoba musí rozhodovať sama, nie v kolégiu, pre rozhodnutie sa vyžadujú praktické skúsenosti, aj určitá zrelosť.

Podľa môjho názoru neodôvodnené sú:

- podmienka trvalého bydliska,
- odsúdenie za úmyselný trestný čin pokiaľ nedošlo k jeho zahladeniu.

Čo sa týka podmienky trvalého pobytu v obci, tak podľa môjho názoru, táto podmienka nie je odôvodnená. Obyvatelia obce si môžu zvoliť koho chcú, komu dôverujú. Táto podmienka možno bola zakotvená preto, lebo je presvedčenie, že ak zvolený funkcionár pochádza z obce, tak lepšie pozná jej problémy. To, že niekto lepšie pozná problémy neznamená, že bude vedieť lepšie ich riešiť. Nevýhodou je aj to, že prekážkou pre obyvateľa obce pri správnom riešení problémov obce, môžu byť rodinné a príbuzenské vzťahy, kamarátske vzťahy.

Problém nastáva aj vtedy, ak na volenú funkciu nikto nechce kandidovať, nikto o funkciu nemá záujem a to už jedno z akých dôvodov. Tento problém sa vyskytuje len pri voľbách do orgánov obcí, nie pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov.

Čo sa týka, prekážky odsúdenia za úmyselný trestný čin pokiaľ nedošlo k jeho zahladeniu, tak je potrebné poukázať na nasledujúce. Zákonodarca vôbec nerozlišuje, či bol niekto odsúdený za prečin, zločin, alebo obzvlášť závažný zločin. Nerozlišuje či za tento trestný čin bol vo výkone trestu odňatia slobody alebo bol podmiennečne odsúdený. V súčasnosti možno postrehnúť trend všetko kriminalizovať. To čo nebolo trestným činom pred rokom už dnes trestným činom je. Samotný fakt, že bol niekto odsúdený za úmyselný trestný čin, ešte neznamená, že nemôže vykonávať funkciu poslanca, starostu a predsedu zodpovedne, to nie je funkcia sudcu alebo prokurátora. Prečo by sme mali brániť obyvateľom obce, aby si do orgánu samosprávy zvolili osobu, ktorú oni chcú, ktorej oni dôverujú, že bude vykonávať svoju funkciu zodpovedne pre blaho obce. V prípade volieb do orgánov samosprávy by mala byť rešpektovaná vôľa obyvateľov, ktorí vykonávajú samosprávu prostredníctvom týchto zvolených osôb. Samotní obyvatelia si nezvolia do orgánov samosprávy osoby, ktorým nedôverujú, osoby ktoré majú zlú povesť aj v dôsledku kriminálnej minulosti.

Záver

V stup do Európskej únie sa dotkol aj volebného práva do orgánov územnej samosprávy. Slovenská republika išla nad rámec stanovený právnou úpravou Európskej únie, keď aktívne volebné právo do orgánov územnej samosprávy priznala nie len občanom Európskej únie ale ja občanom tretích krajín. Slovenská republika išla nad rámec stanovený právnou úpravou Európskej únie aj v oblasti pasívneho volebného práva do orgánov územnej samosprávy, keď toto právo priznala taktiež všetkým obyvateľom a do všetkých orgánov územnej samosprávy.

V tejto oblasti je ale rámec a pre rozvoj a to zrušením prekážok pri výkone aktívneho volebného práva v zákone, a to prekážky : zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia; a výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Zároveň zákonodarca zakotví v právnom poriadku iné spôsoby hlasovania, aby neexistovali nie len právne ale ani faktické prekážky hlasovania vo voľbách.

Čo sa týka oblasti pasívneho volebného práva, tak aj tu je rámec na rozvoj právnej úpravy, a to zrušením podmienky podmienka trvalého bydliska a prekážky odsúdenie za úmyselný trestný čin pokiaľ nedošlo k jeho zahladeniu.

Zoznam použitej literatúry:

1. MACHOVÁ, Z.: Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití. In. Acta Politologica 5, 1, 69-81. ISSN 1803–8220.
2. OROSZ, L.: Ústavná úprava územnej samosprávy v Slovenskej republike (vznik, vývoj, súčasný stav, perspektívy). In KADEČKA, S. – HAVLAN, P. – VALACHOVÁ, K.: Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. Mezinárodní konference/workshopu. Brno: ACTA UNIVERSITAS BRUNENSIS, 2009. ISBN 9788021047846, s. 98 – 99.

3. OROSZ, L.: Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie; recenzenti. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni, I. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. - ISBN 9788081520006. - S. 132-147.
4. OROSZ, L. a kol.: Volebné právo, 1. vyd. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015 PALÚŠ, I.-SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Štvrté vydanie, UPJŠ Košice 2014, s. 47-51.
5. SEMAN, T.: Volebné právo v samospráve počas prvej Československej republiky 1918 – 1938. In: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie : 26. - 27. jún 2014, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. - ISBN 9788081521799. s. 23-35.
6. SEMAN, T.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť II : vysokoškolská učebnica Právnickej fakulty, Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2007. - 166 s. - ISBN 80-7097-652-7.
7. SOMOROVÁ, L.: Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike. In: Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony : zborník vedeckých prác. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. - ISBN 9788081523458. - S. 45-66.
8. SOMOROVÁ, L.: Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a ústavné zmeny. In: Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego : seria Prawnicza : Prawo 3 : zeszyt 34/2005. - Rzeszów : Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2005. - ISSN 1643-0484. - S. 275-285.
9. TEKELI, J.: Voľby do orgánov obcí - nástroj reprezentatívnej demokracie. In: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie : 26. - 27. jún 2014, Košice. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. - ISBN 9788081521799. - S. 208-224.
10. TEKELI, J.: Voľby do orgánov obcí - nástroj reprezentatívnej demokracie. In: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie : 26. - 27. jún 2014, Košice. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. - ISBN 9788081521799. - s. 208-224.

Kontaktné údaje autora

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach
Katedra ústavného práva a správneho práva
Kováčska 26, 040 01 Košice
Mail: tomas.majercak@upjs.sk

**Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike –
doterajší vývoj a aktuálny stav, perspektívy.**

Zborník príspevkov

Zostavovateľ: doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Umiestnenie: <http://unibook.upjs.sk>

Rok vydania: 2016

Rozsah strán: 108

Rozsah: 6 AH

Dostupné od: september 2016

ISBN 978-80-8152-444-8