

Vybrané aspekty reformy verejnej správy v SR a ČR

Selected Issues of Public Administration Reform in Slovakia and Czech Republic

Eleonóra Marišová

Summary:

The new regulation of public administration monitors the modernization and creation of an effective system of public administration in Slovakia and Czech Republic. The aim public administration reform in both states is to create conditions for the transfer of state administration powers to self-government to maximum extent and to assure their effective performance.

Key words

public administration, state administration, selfgovernment, reform , decentralisation, powers

Materiál a metódy

Cieľom príspevku je analyzovať proces reformy verejnej správy po r.1990 s dôrazom na prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu na Slovensku a v Českej republike. Nová právna úprava štátnej správy a samosprávy sleduje modernizáciu verejnej správy a vytvorenie účinného a racionálneho systému organizácie štátnej správy a samosprávy v oboch štátoch. Príspevok sa opiera o názory Nižňanského (2001), Pauerovej (2003), Totha(1998) a analyzuje jednotlivé etapy reforiem a prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu v oboch štátoch .

Výsledky a diskusia

Štátna správa v bývalej ČSFR a následne po vzniku SR prešla viacerými reformami. V roku 1990 sa zákonom č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy zrušili národné výbory, ktoré v sebe kumulovali výkon štátnej správy aj samosprávy. Prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení sa obnovila miestna práva , rozdelila sa verejná správa na štátnu správu a samosprávu .

Konštrukciu duálneho systému miestnej verejnej správy podstatne ovplyvnil zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Týmto zákonom boli zrušené krajské národné výbory a okresné národné výbory a výkon miestnej štátnej správy prešiel na novozriadené okresné úrady a obvodné úrady. Okresné úrady sa zriadili v sídlach bývalých národných výborov a prevzali časť agendy bývalých krajských národných výborov. Ďalšia časť agendy prešla na obvodné úrady. Zrušením krajského článku vzniklo v SR 38 okresov a 121 obvodov.

V období do konca r. 1992 sa reforma verejnej správy v ČSFR vyvíjala spoločne, rozdelením federácie na samostatné subjekty od 1.1.1993 začala reforma prebiehať rozdielne.

V Českej republike reforma postupovala hneď po rozdelení federácie. Krok vpred znamenalo zriadenie 17 vyšších územných celkov. Slovenská reforma v dôsledku nečinnosti vlády stagnovala, hoci existenciu vyšších územných celkov predpokladala už ústava SR účinná od 1.10.1992, boli zriadené až zákonom č. 302/2001Z.z. o samosprávnych krajoch.

Bolo to spôsobené aj tým, že legislatívou prijatou do r.1993 boli otázky funkčnosti verejnej správy čiastočne doriešené.

V roku 1996 sa na Slovensku uskutočnila zásadná zmena územného a správneho usporiadania - zákonom č. 221/1996 Z.z. o administratívnom členení štátu boli vytvorené nové územné obvody okresov (79) a krajov (8) a následne na základe zákona č. 222/1996 Z.z boli zrušené obvodné úrady a vytvorili sa nové okresné úrady a krajské úrady v každom kraji a okrese . Táto úprava znamenala posilnenie miestnej štátnej správy voči územnej samospráve, ktorú v tom čase predstavoval len jeden stupeň územnej samosprávy – obec.

Vyššie územné celky boli zriadené zákonom č. 302/2001Z.z s účinnosťou od 1.1.2002. Zákomom 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky boli prenesené kompetencie zo štátnej správy na samosprávu. Cieľom týchto zmien vo verejnej správe bolo vytvorenie podmienok na miestnej úrovni pre presun maximálne možného rozsahu kompetencií na obce a samosprávne kraje a tým zabezpečenie ich efektívneho výkonu.

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala nadväznosťou na politickú a ekonomickú situáciu riešiť optimálne usporiadanie verejnej správy tak, aby táto zabezpečovala základné potreby občanov a teda pokračovať v decentralizácii kompetencií štátu na nižšie zložky verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity. Tento proces sa vláda zaviazala usmerňovať s ohľadom na celkovú výkonnosť ekonomiky tak, aby decentralizované úlohy boli primerane zabezpečované finančnými zdrojmi. Nadväzne na presun kompetencií na územnú samosprávu sa vláda taktiež zaviazala riešiť aj finančnú samostatnosť s cieľom jej posilnenia a stanovenia stabilných finančných zdrojov a tokov tak, aby bol obmedzený zásah štátu dotačným systémom do finančnej samostatnosti obcí.

V Českej republike v rámci reformy územnej verejnej správy bola ukončená činnosť okresných úradov k 31.12.2002. Ich činnosť bola prenesená na územné samosprávne celky (14) a na obce s rozšírenou pôsobnosťou. Namiesto 73 okresných úradov vzniklo 205 obcí s rozšírenou pôsobnosťou.

Obce s rozšírenou pôsobnosťou vykonávajú od 1.1.2003 väčšinu činností bývalých okresných úradov. K výberu obcí s rozšírenou pôsobnosťou a k vytváraniu jej správnych obvodov mala možnosť vyjadriť sa každá obec ČR prostredníctvom uznesenia obecného zastupiteľstva. Obce s rozšírenou pôsobnosťou určuje zákon č. 314/2002 Sb. a ich zoznam tvorí prílohu tohto zákona.

Zákony súvisiace s II. fázou reformy verejnej správy v Českej republike boli schválené až v polovici roku 2002. Nebol preto dostatočný časový priestor pre vybudovanie kapacít a niektoré obce s rozšírenou pôsobnosťou neboli schopné vlastnou kapacitou zaistiť prenášaný výkon štátnej správy od 1.1.2003. Podľa § 66a zákona č. 128/2002 Sb. v znení zákona č. 313/2002 Sb., o obciach preto využili možnosť uzatvorenia verejnoprávnych zmlúv s inou obcou s rozšírenou pôsobnosťou v rámci kraja, ktorá bude za ne príslušný výkon štátnej správy uskutočňovať do tej doby, keď budú vytvorené podmienky pre prevzatie a výkon danej činnosti.

Najviac zmlúv (za prvý polrok 2003 bolo uzatvorených asi 107 verejnoprávnych zmlúv) bolo uzatvorených na úseku Ministerstva práce a sociálnych vecí (34), a to v oblasti sociálnoprávnej ochrany detí, sociálneho zabezpečenia, výplaty dávok, civilnej služby, protidrogových koordinátorov a kurátorov pre dospelých. Ďalej na úseku dopravy (33) a na úseku pamiatkovej starostlivosti (12). Tieto monofunkčné zväzky sú však relatívne nestabilné a po splnení účelu , na ktorý boli zriadené, napr. na realizáciu kanalizácie, sa často rozpadajú. Napriek tomu túto formu využíva v súčasnosti takmer 48% obcí. Tendencia vytvárať zväzky tohto druhu má však klesajúcu úroveň, pretože dobrovoľné zväzky obcí alebo iné formy

medziobecnej spolupráce sa považujú za vhodnejšie. K 1.1.2005 je v ČR v platnosti 30 verejnoprávnych zmlúv potvrdených Ministerstvom vnútra ČR.

Na Slovensku zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov komplexne upravuje spoluprácu obcí. Ide o rôzne formy spolupráce, a to od jednoduchej spolupráce až po zložitejšie formy, pri ktorých vzniká samostatný právny subjekt. Medziobecná spolupráca vytvára predpoklady na zvládnutie značného rozsahu kompetencií, ktoré v rámci reformy verejnej správy boli zverené obciam. Obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona.

Majetok, ktorý obce získajú na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, alebo z činnosti právnickej osoby, ktorú založili podľa osobitného zákona, stáva sa spoluvlastníctvom všetkých obcí, ktoré sú účastníkmi zmluvy. Podiel na majetku získanom spoločnou činnosťou zodpovedá sume vložených prostriedkov, ak sa obce nedohodnú inak. Ak však obce uzatvárajú zmluvy na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, jej predmetom nemôže byť vznik právnickej osoby.

Okrem toho obce môžu zriaďovať združenia obcí, ktoré sú právnickými osobami. Združenie obcí nadobúda právnu subjektivitu dňom registrácie registrujúcim orgánom – Krajským úradom. Predmetom činnosti združenia obcí je najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie (predovšetkým zhromažďovanie, odvoz a spracúvanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd), miestna doprava, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch; svojou činnosťou združenie obcí napomáha vytvárať podmienky na plnenie úloh obcí, ako aj úloh vyššieho územného celku.

Teda obce v SR vstupujú do vzťahov medziobecnej spolupráce výlučne na základe princípu dobrovoľnosti. K 15.10.2004 bolo na území SR zriadených 192 spoločných obecných úradov na vykonávanie pôsobnosti najmä v oblasti stavebného konania, pozemných komunikácií, školstva, opatrovateľskej služby, príp. ochrany prírody. Spoločné obecné úrady vznikajú bez koordinácie štátu, čo však prináša mnohé negatíva:

- rozdielna organizačná štruktúra, nevyjasnenosť vzťahov medzi starostom obce, kde je sídlo spoločného obecného úradu a starostami ostatných členských obcí
- veľká diferenciácia rozsahu pôsobností, ktoré obce preniesli na svoj spoločný obecný úrad (väčšinou matriky a stavebné konanie), tieto skutočnosti značne komplikujú zásadný zámer reformy verejnej správy v SR – prenos výkonu štátnej správy zo zrušených okresných úradov na spoločné obecné úrady

Súhrn

Verejná správa Slovenskej republiky a Českej republiky prešla viacerými reformami. V súčasnosti bol prijatý model verejnej správy, ktorý napriek tomu, že kandidátske štáty neboli zaviazaná na harmonizáciu legislatívy upravujúcej verejnú správu, vykazuje určité spoločné črty s verejnou správou členských štátov EÚ. Základným cieľom reformného procesu bol presun maximálne možného rozsahu kompetencií na obce a samosprávne kraje a tým zabezpečenie ich efektívneho výkonu.

Kľúčové slová

verejná správa, samospráva, štátna správa, reforma, decentralizácia, kompetencie

Literatúra

- KOŠIČIAROVÁ, S.: Decentralizácia verejnej moci a územná samospráva. Bratislava. 2000: Acta Facultatis IURIDICAE XX, 2000, str. 33-37, ISBN 80-223-1505-2
- KRÁLÍK, J.: Na okraj reformovania verejnej správy. Bratislava: ACTA Facultatis IURIDICAE XX, 2000, str. 45-49, ISBN 80-223-1505-2
- NIKODÝM, D.: K problematike kontroly v územnej samospráve. In.: Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 6, str. 624
- PALÚŠ, I.: Občan a obecná samospráva. In: verejná správa, 2001,č.4,s.20-21
- REHUREK, M.: Demokratický potenciál verejnej správy. In: Právny obzor, roč.84, 2001, č.5, s. 386-396
- REHUREK, M.: Na margo interpretácie a aplikácie princípov verejnej správy. In: Právny obzor, roč.84, 2001,č.1, s. 38-34
- Toth,P.: Ekonomika mest a oncí.Praha: VŠE, 1998, ISBN 80-7079-693-6
- Zákon č. 416/2001 Zz. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky
- Zákon č. 313/2002 Sb., ktorým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/nov_obce.html#b

Kontaktná adresa autora :

JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.

Katedra práva

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Slovenská poľnohospodárska univerzita

949 76 Nitra

Tel:037 6508 142

e-mail: eleonora.marisova@uniag.sk

Oponent: prof.JUDr. Anna Bandlerová, PhD.