

SLOVENSKÁ POĽNOHOSPODÁRSKA UNIVERZITA V NITRE

Fakulta európskych štúdií
a regionálneho rozvoja

Ústav európskych politík
a verejnej správy

Ing. Michal Cifranič, PhD. a kol.

**TEÓRIA, RIADENIE
A ORGANIZÁCIA VEREJNEJ
SPRÁVY**



Nitra 2022

Vydala Slovenská poľnohospodárska univerzita
v Nitre vo Vydavateľstve SPU

SLOVENSKÁ POĽNOHOSPODÁRSKA UNIVERZITA V NITRE

Fakulta európskych štúdií
a regionálneho rozvoja

Ústav európskych politík
a verejnej správy

Ing. Michal Cifranič, PhD. a kol.

**TEÓRIA, RIADENIE A ORGANIZÁCIA
VEREJNEJ SPRÁVY**

Nitra 2022

Vydala Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre
vo Vydavateľstve SPU

Autori: Ing. Michal Cifranič, PhD. (7,27 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Ing. Monika Gubáňová, PhD. (4,31 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

doc. Ing. Loreta Schwarczová, PhD. (1,45 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Ing. Maroš Valach, PhD. (1 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Recenzenti: doc. Ing. Mgr. Ondrej Beňuš, PhD.
Ústav práva, FEŠRR, SPU v Nitre

doc. Ing. Milan Džupina, PhD.
Katedra Masmediálnej Komunikácie a Reklamy
Filozofická fakulta UKF v Nitre

Schválila rektorka Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre dňa 01. 03. 2022
ako online skriptá pre študentov SPU.

Táto publikácia je publikovaná pod licenciou Creative Commons Attribution
NonCommercial 4.0 International Public License (CC BY-NC 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISBN 978-80-552-2479-4

Obsah

Úvod	6
1. Vznik a vývoj verejnej správy	7
1.1 Základná terminológia vo verejnej správe.....	7
1.1.1 Rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou.....	8
1.2 Štátna moc a znaky štátu	12
1.3 Vymedzenie verejnej správy.....	15
1.4 Vývoj verejnej správy.....	16
2. Organizačná štruktúra verejnej správy.....	22
2.1 Organizačné štruktúry.....	22
2.2 Technicko-organizačné princípy výstavby verejnej správy	23
2.3 Základné organizačné modely verejnej správy.....	25
2.4 Princípy koncipovania vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou	30
2.5 Jednotný administratívny priestor Európy.....	31
3. Príčiny a stratégie reforiem verejnej správy	33
3.1 Príčiny reforiem verejnej správy	33
3.2 Vplyv typu štátu na charakter reforiem verejnej správy.....	35
3.3 Stratégie reforiem verejnej správy.....	40
4. Etika vo verejnej správe.....	47
4.1 Charakteristika etiky.....	47
4.2 Etický kódex	49
4.3 Problémy súčasných administratívno-politických systémov.....	51
4.4 Ďalšie problémy etického charakteru	54
5. Kontrola vo verejnej správe	57
5.1 Vymedzenie základných pojmov.....	57
5.2 Kontrolný systém vo verejnej správe SR	60
5.3 Kontrolná činnosť na úrovni samosprávy.....	62
5.4 Finančná kontrola vo verejnej správe	64
6. Podstata a formy decentralizácie verejnej správy	68
6.1 Centralizácia vs. decentralizácia.....	68
6.2 Ciele decentralizácie	70
6.3 Klasifikácia decentralizácie a jej formy	71
6.4 Pozitíva a negatíva decentralizácie.....	77
7. Vývoj verejnej správy na Slovensku.....	80
7.1 Historický vývoj verejnej správy.....	80
7.2 Etapy reformy verejnej správy na Slovensku	82

7.3	Reforma ESO.....	95
8.	Postavenie štátnej správy v systéme verejnej správy.....	100
8.1	Základná charakteristika štátnej správy.....	100
8.2	Charakteristika a delenie orgánov štátnej správy	102
8.2.1	Ústredné orgány štátnej správy.....	104
8.2.2	Ostatné ústredné orgány štátnej správy	106
8.2.3	Orgány miestnej štátnej správy.....	107
9.	Postavenie samosprávy v systéme verejnej správy.....	110
9.1	Základná charakteristika samosprávy.....	110
9.2	Územná samospráva	111
9.2.1	Originálne a prenesené kompetencie územnej samosprávy	115
9.2.2	Regionálna samospráva	116
9.2.3	Miestna samospráva	119
10.	Záujmová samospráva.....	123
10.1	Vymedzenie záujmovej samosprávy	124
10.2	Právna úprava	129
10.3	Registrácia	131
10.4	Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)	133
10.5	Únia miest Slovenska (ÚMS).....	141
11.	Participácia občanov na správe vecí verejných.....	148
11.1	Vymedzenie občianskej participácie	148
11.2	Aktéri občianskej participácie	150
11.3	Klasifikácia občianskej participácie	150
11.4	Formy a úrovne občianskej participácie.....	152
11.5	Nástroje občianskej participácie.....	156
11.5.1	Voľby.....	159
11.6	Výhody, bariéry, stimuly a stratégie občianskej participácie.....	161
12.	Nové (inovačné) prístupy pri riadení verejnej správy.....	164
12.1	e-Government	164
12.2	Benchmarking.....	167
12.3	Manažérstvo kvality vo verejnej správe	169
	Použitá literatúra.....	173

Úvod

V súčasnosti je mnoho autorov a publikácií, ktoré sa detailne venujú štúdiu verejnej správy. Zo všeobecného hľadiska neexistuje jednoznačná definícia, ktorá by obsiahla všetky náležitosti a významy takej širokej témy, akou je práve verejná správa. Nie všetky názory sú orientované rovnakým smerom, ale ich podstata je založená na samotnom uhle pohľadu na túto širokú problematiku. Spoločným porozumením ich výkladu môže byť identifikovaný a následne interpretovaný základ správy vecí verejných. Táto názorová odlišnosť nám ukazuje, o aký veľký okruh postojov a teórií je nutné sa opierať pri jej čo najdetailnejšom pochopení. Nie je to len samostatná a oddelená téma, ktorá by sa dala vysvetliť na niekoľkých stranách, jedná sa o multidimenzionálnu viacúrovňovú vedeckú disciplínu, ktorá sleduje základné princípy prvotnej požiadavky a nutnosti správy uplatňovanej v jednotlivých krajinách smerom k spoločnosti a jej obyvateľom, až po moderné nástroje a metódy, ktoré zvyšujú efektívnosť, cieľovosť, opodstatnenosť ako aj významovosť riadenia verejných záležitostí. Dalo by sa povedať, že sa jedná primárne o činnosť vykonávanú prostredníctvom orgánov štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnych inštitúcií pri zabezpečovaní verejných úloh. Ich cieľom by malo byť jednak prevádzkovanie verejného blahobytu prostredníctvom snahy o posilnenie občianskej spoločnosti ale aj sociálnej spravodlivosti.

Úlohou tejto publikácie je priniesť a vysvetliť základné poznatky a pojmy týkajúce sa teórií verejnej správy od jej bázického pochopenia pri popise historického vývoja, základných pojmov, činností a zložiek, ako aj ich funkcií a vzťahov medzi nimi, cez organizáciu, kontrolu, decentralizáciu a reformy, až po konkrétne príklady a postavenie predstaviteľov prevažne výkonnej funkcie s ich prístupmi pri riadení verejnej správy. Súčasťou je aj detailnejší popis úlohy občana a jeho možností zapájania sa do verejného diania. Cieľom by malo byť zosumarizovanie a objasnenie najnákladnejších poznatkov z teórie, riadenia a organizovania verejnej správy, ktoré sú zároveň potrebné aj pri ďalšom štúdiu.

1. Vznik a vývoj verejnej správy

1.1 Základná terminológia vo verejnej správe

Pojem verejná správa je odvodený od všeobecnejšieho pojmu *správa*. V najvšeobecnejšom chápaní sa vysvetľuje ako **cieľavedomý druh ľudskej činnosti**, ktorý je zameraný na zachovanie, rozvíjanie a starostlivosť o určité veci. Obsah tohto všeobecného pojmu možno konkrétnejšie vymedziť, ak nemu priradíme nasledujúce znaky – **subjekty správy** (kto spravuje), **objekty správy** (čo jednotlivé subjekty spravujú) a **ciele** ktoré stanovujeme. Subjektom správy môže byť subjekt súkromného práva alebo sú subjekt verejného správa. Objektom správy môže byť produkcia súkromných statkov – materiálnych produktov, služieb realizovaných na trhu za trhové ceny alebo produkcia verejných služieb. Cieľ, ktorý subjekty správy sledujú si môžu stanoviť buď sami, alebo subjekty správy len plnia úlohy, stanovené iným, hierarchicky vyššie postaveným subjektom.

Správa vecí verejných je širší pojem, zahŕňa všetky činnosti vykonávané štátom vo verejnom záujme – zákonodarné, výkonné, kontrolné a pod., teda správu všetkých vecí, ktoré nie sú predmetom individuálneho, či súkromného záujmu občanov. Pojem verejná správa zahŕňa činnosti, ktoré sú predmetom verejného záujmu, ale v zásade súvisia len z výkonnou funkciou štátu.

Súkromná správa, spravuje len súkromné záležitosti, vykonávajú ju súkromné osoby, ktoré sledujú vlastné ciele. *Verejná správa* vo svojej podstate predstavuje **správu verejných záležitostí**, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci štátu. Pre túto výkonu moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou disponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí.

Najčastejšie sa autori opierajú o klasické rozlíšenie:

Súkromnú správu uskutočňuje subjekt z vlastnej vôle a riadi sa svojimi vlastnými postulátmi. Právne normy obmedzujú jeho konanie negatívne, vymedzujú len právny rámec, v rámci ktorého sa môže rozhodovať samostatne a slobodne. **Verejnú správu** uskutočňujú subjekty ako povinnosť uloženú právnou normou, pričom sa riadia postulátmi štátu alebo od nich odvodenými postulátmi. Subjekty uskutočňujúce verejnú správu majú charakter orgánov štátu, verejných korporácií alebo iných subjektov verejnej správy. (Hamalová, M., 2014)

Podľa definície Průchu, J. (2004) verejná správa sa vykonáva vo verejnom záujme a subjekty ju uskutočňujú ako právom uloženú povinnosť z titulu svojho postavenia verejno-právnych subjektov. Súkromnú správu vykonávajú súkromné subjekty, pričom sledujú vlastné ciele a riadi sa vlastnou vôľou.

Pre **verejnú správu** platí, že ju **vytvára ústavný orgán**, ktorý zakladá aj jej právnu autoritu, kontroluje ju a určuje cieľové hodnoty, ktoré sú orientované na verejný prospech. Jej orientácia na osobný zisk sa považuje za neetickú. V prípade súkromnej správy sa vychádza z predpokladu, že právny poriadok vymedzuje len základný rámec je ďalšiu slobodného konania, na rozdiel od verejnej správy, ktorá je striktno riadená zákonom aj priestor samostatne rozhodovanie je limitovaný. Súkromná správa je na rozdiel od verejnej správy vime rána na hľadisko osobného prospechu.

Vzhľadom na rôznorodosť prístupov a interdisciplinárny charakter verejnej správy Klimovský, D. (2014) konštatuje, že verejná správa, ako reálny sociálny jav:

- je typom dynamicky sa vyvíjajúcej (v priestore aj čase) **komplexnej organizácie**, ktorej základné úrovne sú tvorené orgánmi štátnej správy, samosprávy a iných verejnoprávných korporácií (tieto orgány sú pritom vertikálne i horizontálne usporiadané);
- je **zabezpečovateľom správy vecí verejných** (najmä chodu štátu) a to vo verejnom záujme a na verejný účet;
- ako praktická činnosť je **prejavom výkonnej moci**, ktorá je vymedzená platnou legislatívnou úpravou;
- je **mediátorom** medzi politickými komunitami a ich obyvateľmi, ako aj medzi politickými komunitami navzájom;
- je **oblasťou ľudských vzťahov**, v ktorej dochádza k výmene hodnôt - objektom jej záujmu sú ľudia, nie veci (tie sú iba prostriedkami na dosiahnutie účelu);
- je **politicky ovplyvňovanou sférou**, a to tak z hľadiska personálneho, materiálneho, organizačného, ako i funkčného, pričom tento vplyv je diferencovaný v závislosti od danej zložky (jednotky) verejnej správy a jej stupňa;
- je nevyhnutnou a **integrovanou súčasťou** akéhokoľvek štátneho útvaru.

Pre súčasnosť platí, že verejná správa je objektom skúmania nielen verejnej správy (vo význame vedeckej disciplíny), ale tiež rôznorodých iných spoločenských vied (napríklad ekonómie, politológie, sociológie či práva) a ich aplikovaných disciplín.

1.1.1 Rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou

Samotný význam verejnej správy nie je úplne rovnaký s ako význam správy ako takej. Správa by mohla byť zafinovaná ako určitá činnosť, ktorá je zameraná na plnenie konkrétnych cieľov, prípadne potrieb určitých ľudí. To znamená súbor takých činností, ktoré sú nasmerované na realizáciu a napĺňanie verejných ako aj súkromných cieľov. Práve z tohto dôvodu je potrebné rozlišovať, o akú konkrétnu správu (verejných alebo súkromných) záležitostí ide.

Na základe určenia si základných aspektov môžeme podľa Kútika, J. a Karbacha, R. (2011) poukázať na rozličnosti medzi verejnou a súkromnou správou. Týmito hlavnými aspektmi rozoznávajúcimi verejnú a súkromnú správu sú:

1. **Účelový aspekt** vyzdvihuje vo verejnej správe verejný záujem a v správe súkromnej súkromný záujem.
2. **Organizačný aspekt** vymedzuje verejnú správu ako činnosti, ktoré vykonávajú orgány patriace do jej jednotlivých zložiek a súkromnú správu charakterizuje ako súkromné aktivity fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá má právo podnikat'.
3. **Mocenský aspekt** zobrazuje verejnú správu ako realizátora rozhodnutí verejnej moci a najmä štátnej moci, ako jej najvyššej formy a naopak pre súkromnú správu je typické rozhodovanie jednotlivca.

4. **Funkčný aspekt** hovorí o tom, že výkon verejnej správy je rámcovaný právnym poriadkom a v súkromnej správe je jej výkon ohraničený súkromnými zámermi a cieľmi.

Nie je príliš jednoduché určiť konkrétnu a presnú deliacu čiaru medzi týmito správami, aj napriek vymedzeniu týchto rozlišovacích znakov. Možno najpresnejším znakom, podľa ktorého by sa presnejšie dali klasifikovať rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou je ich cieľ/záujem. Verejný záujem je hlavným znakom verejnej správy a je opakom správy súkromnej. Pre verejný záujem je charakteristický všeobecný úžitok (verejné, všeobecné blaho), ktorý je v istom zmysle využívaný takmer všetkými členmi spoločnosti. Oproti nemu súkromný záujem súvisí s činnosťami, ktoré smerujú k osobnému prospechu (zisku, súkromnému blahu) jednotlivca alebo určitej skupiny ľudí.

Uvedomením si týchto súvislostí je teda možné konštatovať, že zo všeobecného hľadiska sa správa delí na dve základné formy správy a to verejnú správu a súkromnú správu. Rozdiel medzi nimi sú predovšetkým v právnej viazanosti nositeľa správy, a v cieľoch, ktoré výkonom správy majú byť dosiahnuté. Znamená to, že podstatný rozdiel je v tom, že verejná správa je viac viazaná právom ako súkromná správa. Verejná správa je absolútne naviazaná na právny poriadok v štáte, prevažujú v nej prvky normatívneho správania a je realizovaná vo verejnom záujme (verejný blahobyť). Môže spravovať a vykonávať len to, čo je určené a stanovené právnym predpisom. Súkromná správa samozrejme musí byť vykonávaná podľa právnych noriem a zákonov, ale nie v absolútnom ponímaní, a jej cieľom je súkromný záujem (dosahovanie zisku). Inak povedané verejnoprávne subjekty majú konať presne to, čo im právne predpisy a normy prikazujú, pričom súkromnoprávne subjekty môžu vykonávať všetko rámci zákonov, ale aj to, čo im právne predpisy nezakazujú. (Cifranič, M. a kol. 2020)

Správa, alebo často používaný termín administratíva (moderne aj manažment) je oblasťou, v ktorej možno nájsť niekoľko čiastkových hľadísk, ktoré umožňujú odlíšiť jej verejný a súkromný charakter. Znázornené sú v tabuľke 1.1.

Tab. č. 1.1: Základné rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou

Komparačné kritériá	Správa súkromná	Správa verejná
Realizátori (správcovia)	Súkromnoprávne subjekty	Verejnoprávne subjekty
Presadzovaný záujem	Súkromný (záujem jednotlivca)	Verejný (záujem politickej komunity)
Právne limity	Všetko, čo právne subjekty nezakazujú	Iba to, čo právne predpisy prikazujú
Pozícia subjektov	Rovnocennosť	Nadriadenosť/podriadenosť
Základná hodnota (cieľ)	Zisk či iný profit	Iné hodnoty (nie zisk)

Zdroj: Klimkovský, D., 2008

Detailnejší popis základných rozdielov verejnej a súkromnej správy je uvedený nižšie:

- Verejná správa sa predovšetkým zameriava na systematické a dôležité plánované riadenie záležitostí štátu, prostredníctvom ktorého sa dosahujú ciele stanovené vládou a orgánmi štátnej správy, prípadne samosprávy. Súkromná správa sa zameriava

predovšetkým na prevádzku, riadenie a organizáciu činností súvisiacich s podnikateľským prostredím.

- Verejná správa je považovaná za politický proces vládnujúcich strán. Na druhej strane súkromná správa je podnikateľskou činnosťou právnických a fyzických osôb.
- Verejná správa sa uskutočňuje vo vládnom usporiadaní (v štátnej správe), pričom súkromná správa funguje v inej ako štátnej štruktúre (neštátne a súkromné prostredie).
- Verejná správa sa riadi byrokratickým prístupom vychádzajúcim z organizačného usporiadania jej zložiek, zatiaľ čo súkromná správa má rovnostársky prístup všetkých jej účastníkov.
- Rozhodovanie vo verejnej správe je predovšetkým pluralistické, v súkromnej správe sa prijímajú častejšie monopolné rozhodnutia.
- Vo verejnej správe sa využívajú v prevažnej miere príjmy plynúce z daní, poplatkov, ciel, sankcií a iných poplatkov platených širokou verejnosťou (verejné zdroje). V súkromnej správe sú to predovšetkým zisky z prevádzkových činností, ktoré sú hlavným zdrojom príjmov (ale môžu to byť aj iné zdroje).
- Zodpovednosť verejných činiteľov predstavuje záväzky voči širokej verejnosti. V prostredí súkromnej správy sú zamestnanci zodpovední voči riadiacemu orgánu, prípadne majiteľom.
- Verejná správa je orientovaná na verejné blaho (verejný profit pre všetkých) a funguje s tzv. služobným motívom. Naopak, súkromná správa je orientovaná na zisk (osobný profit), ktorý je súčasne aj jej základným motívom.

Nasledujúca tabuľka 1.2 ilustruje schematický diferenciál medzi verejnou správou a súkromnou správou z pohľadu určujúceho kritéria aktívneho alebo pasívneho vzťahu k právu.

Tab. č. 1.2: Rozdiel medzi súkromnou a verejnou správou vo vzťahu k právu

	Verejná správa	Súkromná správa
Aktívny vzťah k právu	Má možnosť všeobecne zaväzovať, podieľa sa taktiež na vydávaní individuálnych a niektorých normatívnych právnych aktov.	Zaväzuje len toho, kto je v súkromnej sfére v nejakom organizačnom vzťahu (napr. zamestnanec podniku).
Pasívny vzťah k právu	Svoju činnosť môže vykonávať len na základe zákona a zákonom stanovených hraniciach.	Môže činiť všetko, čo nie je zákonom zakázané.

Zdroj: Svoboda, I., Schelle, K. 2007, vlastné spracovanie

Odlišnosti verejnej a súkromnej správy

Netreba ale zabúdať, že napriek týmto protipólom nachádzajúcich sa pri interpretovaní verejnej ako aj súkromnej správy je možné nájsť aj viaceré podobnosti. Obe správy sa realizujú pri značnej znalosti právnych teórií a správnych zásad, zameriavajú sa na čo najhospodárnejšie využívanie zdrojov, najefektívnejšiu realizáciu vlastných procesov a maximalizáciu dosahovania svojich cieľov. Majú viaceré podobné procesy a techniky, ako je plánovanie, organizácia, koordinácia, kontrola, hierarchická štruktúra, vedenie, personálne a finančné záležitosti a iné. Bez ohľadu na to existuje mnoho ďalších odlišností, ktoré špecificky analyzujú charakter a význam verejnej a súkromnej správy a ktoré ich obsiahlejšie a konkrétnejšie popisujú. Môžeme tu zaradiť:

Odlišnosti v definovaní verejnej a súkromnej správy – Verejná správa sa zaoberá verejnou politikou, štátnymi záležitosťami, vládnymi funkciami a poskytovaním rôznych služieb širokej verejnosti; súkromná správa sa však zaoberá správou a činnosťou súkromných organizácií, obvykle podnikateľských subjektov.

Odlišnosti v rozsahu pôsobnosti vo verejnej a súkromnej správe – Verejná správa funguje vo vládnom usporiadaní prostredníctvom konkrétnych orgánov a inštitúcií, zatiaľ čo súkromná správa funguje v mimovládnom usporiadaní tvoreného rozličnými podnikateľskými subjektami.

Odlišnosti v povahe verejnej a súkromnej správy – verejná správa úzko súvisí s politickým procesom a často sa správa ako súčasť širšieho politického procesu, zatiaľ čo súkromná správa sa sústreďuje na obchodné činnosti.

Odlišnosti v územnom krytí – verejná správa spravidla pokrýva celé územie podľa zoskupenia štátu a usporiadania štátnych inštitúcií a samosprávnych orgánov, oproti tomu sa súkromná správa môže sústreďovať jednak na činnosti vo viacerých krajinách organizované v niekoľkých vnútroštátnych jurisdikciách, alebo len v lokálnej a priestorovej pôsobnosti.

Odlišnosti v čase – verejná správa sa zvyčajne vykonáva nepretržite (s ohľadom na jej charakter), oproti tomu sa súkromná správa v zásade vykonáva skôr na pravidelnej báze (záleží to od významu jej vykonávateľa).

Odlišnosti v prístupe verejnej a súkromnej správy – verejná správa je založená na byrokratickom prístupe avšak súkromná správa má spravidla rovnostársky prístup.

Odlišnosti v druhu činností – verejná správa pozostáva s mnohých činností reprezentovaných verejnými službami a vládnymi aktivitami, ktoré sú vyhradené kompetenciami a nariadeniami, zatiaľ čo súkromná správa zahŕňať skôr obmedzený súbor činností, keďže súkromné organizácie fungujú na základe del'by práce alebo základnej právomoci.

Odlišnosti v základnej orientácii a cieľi – verejná správa je orientovaná na verejný blahobyť a pracuje s motívom služieb, zatiaľ čo súkromná správa je zvyčajne zameraná na osobný profit, inak povedané zisk.

Odlišnosti v objektivite – cieľom verejnej správy je poskytovať čo najlepšie a objektívne služby určené širokej verejnosti. Cieľom súkromnej správy je maximalizácia bohatstva akcionárov, preto je sa jedná skôr o subjektívny charakter.

Odlišnosti v identifikácii rozsahu – celkový rozsah verejnej správy je určený vládnyimi zákonmi, normami, nariadeniami alebo predpismi, pričom rozsah súkromnej správy je určený konkrétnym manažmentom danej organizácie, tým pádom môže byť v každej organizácii iný.

Odlišnosti v právnom postavení a prostredí – verejná správa podlieha konkrétnym zákonom a predpisom a zameriava sa na transparentnosť, otvorenosť a rovnaké zaobchádzanie. Súkromná správa podlieha menšiemu počtu zákonov, kde má k dispozícii klientske a zamestnanecké práva na posúdenie a rozdielne zaobchádzanie.

Odlišnosti v postavení authority – vrcholoví predstavitelia verejnej správy majú značnú autoritu a moc nad verejnosťou a spravovanými územiami. Predstavitelia súkromnej správy majú však menšie alebo obmedzené právomoci, ktoré sa týkajú iba konkrétnych činností a zamestnancov organizácie.

Odlišnosti pri rozhodovaní – rozhodovanie vo verejnej správe je zvyčajne pluralitné, transparentné, malo by byť dostatočne demokratické a otvorené a podlieha verejnej kontrole. Oproti tomu rozhodovanie v prostredí súkromnej správy je skôr monopolné, diskkrétne a niekedy aj tajné.

Odlišnosti v zodpovednosti – verejná správa a všetci jej predstavitelia sa zodpovedajú širokej verejnosti a celej spoločnosti, zatiaľ čo predstavitelia súkromnej správy sa zodpovedajú predovšetkým vlastníkovi danej organizácie, prípadne ich priamym nadriadeným.

Odlišnosti týkajúce sa vymenovania – predstavitelia verejnej správy alebo úradníci sú zvyčajne menovaní do svojej funkcie na základe výberového konania. V súkromnej správe sú jej predstavitelia menovaní na základe osobnej voľby alebo vkusu.

Odlišnosti na kvalifikáciu – je potrebná určitá kvalifikácia pre ľudí pracujúcich vo verejnej správe (hlavne čo sa týka bezúhonnosti), ale žiadna osobitná kvalifikácia nie je povinná pre súkromného správcu, aj keď vzdelanostná úroveň a praktické skúsenosti sú v istej miere preferované.

Odlišnosti v štatúte – predstavitelia verejnej správy sa považujú za štátnych zamestnancov, zatiaľ čo ľudia pracujúci v súkromnej správe sa považujú za súkromných zamestnancov.

Odlišnosti v odmeňovaní – ľudia zamestnaní vo verejnej správe dostávajú finančné ohodnotenie v podobe platových taríf (prípadne osobitne určeného alebo odhlasovaného platu) oproti tomu v súkromnej správe môžu získať ľudia (zamestnanci, spolumajitelia ...) spolu so mzdou aj podiel na zisku.

Odlišnosti v príjmoch - príjmy verejnej správy sa zvyčajne vytvárajú z daní, ciel, poplatkov, sankcií a iných poplatkov platených občanmi, kde príjmy pre súkromnú správu sa zvyčajne vytvárajú z prevádzkových ziskov.

1.2 Štátna moc a znaky štátu

Preambula Ústavy SR (460/1992 Zb.) znie: „My, národ slovenský, pamätajúc na politické a kultúrne dedičstvo svojich predkov a na stáročné skúsenosti zo zápasov o národné bytie a vlastnú štátnosť, v zmysle cyrilo-metodského duchovného dedičstva a historického odkazu Veľkej Moravy, vychádzajúc z prirodzeného práva národov na sebaurčenie, spoločne s

príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky, v záujme trvalej mierovej spolupráce s ostatnými demokratickými štátmi, usilujúc sa o uplatňovanie demokratickej formy vlády, záruk slobodného života, rozvoja duchovnej kultúry a hospodárskej prosperity, teda my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave.“ V ústave v článku 2 sa píše: **Štátna moc pochádza od občanov**, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich **volených zástupcov alebo priamo**. Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon. Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. (Hamalová, M. a kol., 2014)

Štát podľa Chovanca, J. – Palúša, I. (2004) predstavuje historicko-politickú formu organizácie spoločnosti, ktorú od neštátnych foriem odlišujú tieto znaky:

1. **Existencia štátnej moci** – prijíma zákony, vytvára politické inštitúcie a vymedzuje vzťahy medzi nimi, zabezpečuje právnu ochranu jednotlivcov aj právnických osôb, zabezpečuje obranu, má spoločnú hlavu štátu, spoločnú menu a pod.
2. **Suverenita na vlastnom území** – územie štátu je vymedzená hranicami, ktoré sú dohodnuté medzinárodnými zmluvami.
3. **Existencie štátneho ľudu** – reprezentuje ho väčšina obyvateľov štátu, ktorých príslušnosť k štátu je vymedzená štátnym občianstvom.
4. **Medzinárodné uznanie** – politicky akceptovanie štátu inými štátmi, resp. väčšinou iných štátov.

Suverenita štátu sa chápe ako nezávislosť štátnej moci od akejkoľvek inej moci vnútri štátu i mimo jeho hraníc. Vnútoraná suverenita v modernom štáte však nemôže znamenať absolútnu moc, v zásadnej miere je determinovaná právom a kontrolou občanmi. Moderné štáty sú právnymi štátmi. Aj štát je rovnako ako iné subjekty štátu viazaný právnymi normami, pri uplatňovaní ktorých sa eliminuje svojvôľa mocenských štruktúr štátu v demokratických štátoch môže byť štátna moc závislá od cirkvi – kresťanské štáty, armády – vojenské režimy alebo od jednej vládnucej politickej strany – komunistické režimy. V demokratických štátoch občania participujú na výkone moci buď priamo – priama demokracia, alebo nepriamo – voľby, referendá, územné samosprávy obcí a regiónov, občianske spoločenstvá, záujmové samosprávy. Základom demokraticky organizovanej spoločnosti je suverenita ľudu. Ani vonkajšia suverenita štátu neznamenať absolútnu nezávislosť, izolovanosť od okolitých štátov.

Charakteristickou črtou vývoja moderných štátov je uplatňovanie **del'by štátnej moci** do relatívne samostatných mocenských sústav, ktorú v 18. storočí formuloval francúzsky osvietenecký mysliteľ a štátnovedec Ch. Montesquieu (Hamalová, M., 2014). Podľa neho je štátna moc dobrá vtedy, keď je primerane rozdelená, pretože len tak zaručuje slobodu konania každej zložky moci a bráni zneužitiu jednej z nich na úkor ostatných. Primeranosť moci predpokladá jej horizontálne rozdelenie na 3 mocensky oddelené sú z časti – **zákonodarnú, súdnu a výkonu**.

Zákonodarnú moc reprezentujú zákonodarné orgány (volené orgány – parlamenty). Unikátne štáty majú jeden zákonodarný orgán, vo federatívnych štátoch bývajú zákonodarné orgány dvojstupňové. Zákonodarná funkcia je považovaná za rozhodujúce mocenské funkciu, určuje

základné pravidlá fungovania celého štátu ústava a zákony a iné pod zákonné právne normy aj ostatných dvoch mocenských funkcií.

Výkonnú moc uskutočňujú vládne orgány štátu, ktoré v závislosti od typu štátu, tradícií, úrovne rozvinutosti môžu byť organizované rôznym spôsobom. Vykoná funkcia sa obvykle rozkladá na sústavu inštitúcií vytváraných po línii *horizontálnej* – vláda ministerstva ostatné ústredné orgány vlády, ako aj po línii *vertikálnej* – na centrálnu úroveň, rôzne úrovne územných štruktúr – regionálne, okresné, obvodné, obecné. Okrem orgánov štátu môžu výkonnú funkciu uskutočňovať aj neštátne orgány, predovšetkým orgány územnej samosprávy na regionálnej a obecnej úrovni.

Súdna moc zabezpečuje ochranu práv súkromných fyzických osôb prostredníctvom sústavy nezávislých súdov – Ústavný súd, Najvyšší súd, Krajské a Okresné súdy. V demokratických štátoch je súdna moc oddelená od výkonnej moci, je budovaná na princípe nestrannosti a nezávislosti. Nestrannosť a nezávislosť súdov je upravená zákonom, ktorý stanovuje ich pôsobnosť, verejnosť súdneho konania a verejného vyhlasovania rozsudkov, vymenúvania sudcov bez časového obmedzenia alebo dlhé obdobie.

Podľa Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (2011) je **občianska spoločnosť** dôležitým pilierom demokracie v spoločnosti. Predstavuje tretí sektor existujúci popri štáte a trhu. Samotný termín „tretí sektor“ je u nás na Slovensku často vzťahovaný iba na jednu zložku občianskej spoločnosti, tvorenú mimovládnyimi organizáciami. To na jednej strane dokumentuje silné postavenie tejto zložky občianskej spoločnosti v očiach verejnosti, na druhej strane to vytvára riziko zúženého a skresleného pohľadu na rozmanitosť občianskej spoločnosti v celej šírke jej prejavov.

Mimovládne organizácie majú na Slovensku najčastejšie právnu formu **občianskych združení, nadácií, neinvestičných fondov a neziskových organizácií poskytujúcich verejnoprospešné služby**. Tieto organizácie pôsobia v oblasti vzdelávania, výskumu, práce s deťmi a mládežou, sociálnych a charitatívnych aktivít, zdravotníctva, životného prostredia, kultúry, športu, rekreácie, ľudských práv, menšín, či práce v lokálnych komunitách. Súčasťou občianskej spoločnosti je aj veľká skupina organizácií, ktorá sama seba nevníma ako súčasť tretieho sektora a nijakým spôsobom sa nepodieľa na jeho spoločných aktivitách (napríklad mnohé športové kluby, záujmové spolky, voľnočasové združenia). Patria sem aj občianske iniciatívy, kluby a aktivity, ktoré nemajú inštitucionalizovanú a formalizovanú podobu a nedisponujú vlastnou právnou subjektivitou, odborové a zamestnávateľské zväzy, stavovské združenia, profesijné komory a ďalšie inštitúcie organizovaných záujmov. Špecifickú a autonómnu súčasť občianskej spoločnosti predstavujú cirkvi a náboženské spoločnosti.

Občianska spoločnosť býva označovaná aj ako občiansky sektor, mimovládny sektor, či neziskový sektor. Z toho je zrejmé, že občianska spoločnosť je vytváraná rôznorodými slobodnými aktivitami občanov, ktoré sú nezávislé od verejnej moci (štát, verejný sektor, všeobecná vláda, politická moc) a ktorých účelom nie je dosahovanie zisku (trh, podnikateľský sektor), ale realizácia nejakého záujmu, či už je to záujem vyšší, verejný, všeobecný, alebo čiastkový, skupinový, či individuálny.

Je postavená na dobrovoľnej a prevažne pluralitnej báze. Napriek tomu existuje na Slovensku vysoká miera organizovanosti a prepojenia štruktúr občianskej spoločnosti pôsobiacich v rámci jej jednotlivých sektorov.

Mimovládny sektor sa vyznačuje vyššou mierou efektívnosti v porovnaní s verejným sektorom. Je to dané jeho väčšou pružnosťou, nezaťaženosťou byrokratickými obmedzeniami, využívaním práce dobrovoľníkov a schopnosťou kombinovať rôzne zdroje financovania. Pozícia mimovládneho sektora je založená na tom, že sa angažuje v oblastiach, ktoré nie sú dostatočne lukratívne pre podnikateľský sektor, a zároveň v nich dokáže pôsobiť efektívnejšie ako sektor verejný. Úlohou štátu je vytvoriť dostatočné podmienky na to, aby občianska spoločnosť mohla fungovať a prosperovať.

Existuje aj **širšie poňatie občianskej spoločnosti** ako sústavy optimálne fungujúcich vzťahov medzi tromi sektormi spoločnosti: verejného, podnikateľského a neziskového, resp. občianskeho. Tieto sektory na jednej strane navzájom súťažia, ale na druhej strane sa dopĺňajú a vyvažujú svoje slabiny a ohraničenia.

1.3 Vymedzenie verejnej správy

Z teórie del'by by verejnej – štátnej moci jednoznačne vyplýva, že verejná správa zabezpečuje výkonu funkciu prostredníctvom štátnych aj štátnych inštitúcií. Termín výkonná funkcia vyjadruje vzťah verejnej správy k zákonodarnému orgánu moci. Úlohou verejnej správy, resp. jej orgánov je predovšetkým plniť úlohy stanovené parlamentom, v podmienkach Slovenska – Národnou radou SR. Moderná verejná správa, charakteristická narastaním samosprávneho podsystemu reprezentovaného samosprávou regiónov a obcí, upúšťa od redukovania verejnej správy len výkonnú funkciu vymedzenú zákonnými a podzákonnými normami. Akcentuje aj jej manažérska funkcia, ktorá je chápaná nielen ako právo orgánov nižších úrovní rozhodovať o metódach a nástrojoch, ktorými sa budú niektoré činnosti vykonávať, ale aj právo a zodpovednosť za celkový rozvoj spravovaného územia, ktorého obsahom sú aj úlohy, ktorých výkon nie uložený obciam a regiónom (ale zákon ani nezakazuje ich vykonávať), ale vyplýva z ich vnútorných podmienok a potrieb a rozhodujú o nich samosprávne orgány v súčinnosti s občanmi a ostatnými subjektmi, ktoré sú bezprostredne zainteresované na rozvoji (súkromný sektor).

Samotný pojem verejná správa sa najčastejšie chápe dvojako, buď *sústava činností*, ktoré vykonávajú orgány verejnej správy, alebo ako *sústava organizácií*, ktoré tieto činnosti vykonávajú.

Z postavenia verejnej správy ako výkonnej zložky štátnej moci vyplýva aj charakter metód a prostriedkov, ktoré by jej orgány mali využívať v záujme efektívneho zabezpečenia vymedzených funkcií, ktoré definuje Průcha, P. (1994):

Regulatívne – mocensko-ochranné, ide o tradičné funkcie verejnej správy, ktorých pôsobenie sa spája so vznikom štátu. Sú výrazom jeho mocenskej podstaty a jeho podriadených organizačných jednotiek v rovine vertikálnej aj horizontálnej. Pre výkon tohto typu funkcií príznačná jej podrobná úprava právnymi normami, predpismi, ktorá sa týka nielen obsahu, ale aj používaných metód výkonu.

Riadiace alebo organizátorské funkcie – uskutočňujú všetky organizačné jednotky verejnej správy. Ich poslaním je ovplyvňovanie riadeného systému v záujme dosiahnutia stanovených cieľov. Keďže ide o funkciu verejnej správy, majú zabezpečované ciele verejný charakter. Spôsob zabezpečovania cieľov inštitúciami štátnej správy má skôr charakter povinnosti, je dôslednejšie upravený právnymi normami. Samosprávne inštitúcie majú väčší priestor na vlastné stanovenie cieľov, priorít a metód ich zabezpečenia.

1.4 Vývoj verejnej správy

Starovek

Počiatky skúmania verejnej správy s určitou mierou systematickosti možno nájsť už v období staroveku. Najvýznamnejšie poznatky z tejto oblasti priniesli poznávacie aktivity filozofov žijúcich v **Číne, Grécku a Ríme**. Samozrejme, nové poznatky priniesli aj práce filozofov pochádzajúcich z iných oblastí, no práve poznatky niektorých starovekých čínskych, gréckych a rímskych mysliteľov či politikov znamenali prelom v nazeraní na správu ako takú a svojím obsahom výrazne ovplyvnili aj myšlienky svojich nasledovníkov. Stretnúť sa možno dokonca aj s tým, že mnohí súčasní odborníci sa stále odvolávajú na niektoré ich myšlienky, ktoré, ako sa ukazuje, sú nadčasové a univerzálne. Vzhľadom na úroveň vtedajšieho poznania, starovekí filozofi sa nezaoberali správou, ako niečím špecifickým. Naopak, vnímali ju ako integrálnu súčasť štátnych útvarov, teda ako niečo, čo je nevyhnutne prepojené s existenciou akéhokoľvek štátneho útvaru. Z toho vyplýva, že ich myšlienky položili základy štátovedných a juridických prístupov, ktoré mali jednoznačnú prevahu až do druhej polovice 19. storočia. Na tomto mieste je potrebné upozorniť na to, že verejná správa (ako spôsob organizovania vzťahov medzi jednotlivcami a orgánmi reprezentujúcimi vládnucu vrstvu spoločnosti či štát) má veľmi dlhú históriu, no napriek tomu je ťažké stanoviť moment, kedy tento fenomén začal zaujímať ľudí natoľko, že sa ho rozhodli spoznávať systematickejšie.

Vo 4. storočí pred naším letopočtom sa v starovekej **Číne** objavilo dielo *Kniha vládca oblasti Šan* (Shang-chün-shu), ktorá sa svojím rozsahom i obsahom stala jednou z najvýznamnejších prác staročínskych **legalistov** a zároveň základným dielom učenia fa-tia. Autorstvo vzťahujúce sa k tejto knihe sa pripisuje **ŠangJangovi**, ktorý v danom čase zastával významnú politickú funkciu na panovníckom dvore. Uvedené dielo pojednáva o úlohe byrokracie v centralizovanom štáte, čím sa mu podarilo predbehnúť svoju dobu o viac než dvadsať storočí. Autor v ňom uvádza podmienky a predpoklady, za ktorých sa môže byrokracia osamostatniť a vládnuť namiesto panovníka. Zároveň však panovníkovi ponúka návrhy takých sociálno-technických opatrení (napríklad odmeňovanie donášačov, či kruté tresty pre nelojálnych úradníkov), ktoré mu umožňujú podriadiť si byrokráciu v záujme štátnej stability a účelného vládnutia. Pokiaľ ide o nástroje vládnutia, za najdôležitejšie považuje zákony, pričom zdôrazňuje ich prioritné postavenie a to aj voči panovníkovi a byrokrácii. Na tomto mieste však jedným dychom dodáva, že práve byrokracia, ako výkonná sieť úradníkov, má byť tou silou, ktorá zákony tvorí. V tejto súvislosti je známy jeho výrok: „Múdri zákony tvoria a hlúpi veria, že ich môžu ovládať.“ Veľký edukačný význam má práca **Šena Pu-Chaja** – nazývaného aj Šen Bu-Hai, ktorý je ďalším starovekým čínskym filozofom zoberajúcim sa problematikou správy štátu. Podobne, ako Šang-Jang, pôsobil vo 4. storočí pred naším letopočtom a jeho

najdôležitejšou prácou je kniha Majster Šen (Šen-c'), v ktorej sa Šen Pu-Chaj venuje odporúčaniam pre vládcu. Táto kniha mala charakter učebnice a stala sa tak najstaršou známou učebnicou špecializovanou na oblasť verejnej správy a tvorby politiky. Podľa jej autora, ak chce byť vládca úspešný a ak je dostatočne múdry, potom ho charakterizujú vlastnosti akými sú napríklad sebaovládanie, schopnosť vypočuť aj nepríjemné alebo lživé informácie, či zdržanlivosť. Tieto vlastnosti by mali byť predpokladom pre to, aby sa u vládcu rozvinula rozhodnosť a naopak, aby v sebe dokázal potlačiť filozofickú rozvážnosť. Tá by totiž v konečnom dôsledku zbytočne oddŕaovala jeho rozhodnutia, čo by mohlo komplikovať vládnutie i situáciu v krajine. Vládca sa musí obklopiť takými úradníkmi, ktorí na jednej strane majú dostatočné vzdelanie, no na strane druhej sú mu tiež osobne oddaní a lojálni. Z toho vyvodzuje aj základné prvky byrokracie, ktorými sú presná deľba práce (teda predovšetkým kompetencií) a prísne štruktúrovaná hierarchia, v rámci ktorej platí striktná subordinácia.

Kolíška európskej civilizácie, staroveké **Grécko**, sa stala miestom úvah o demokracii (aj keď v danom období prevažoval názor, že demokracia nie je najoptimálnejším spoločensko-politickým zriadením), miestom zrodu polis (starovekého mestského štátu, v ktorom mali rozhodovacie právo všetci slobodní muži). Štátne útvary, ktoré vznikali na území starovekého Grécka mali obecný alebo mestský charakter (polis). V starovekej Sparte sa pozemky považovali za kolektívny majetok a na základe zákonov, ktoré vypracoval kráľ **Lykúrgos**, boli spolu s otrokmi zverené do užívania Spartánov, ktorí sa schádzali každý mesiac na ľudovom zhromaždení a disponovali právom voliť svojich dvoch kráľov (na doživotné funkčné obdobie) a ich poradné orgány. Okrem **Spartánov** a otrokov sa v spartánskej spoločnosti vyskytovali aj osadníci, ktorí boli síce osobne slobodní, ale zároveň politicky bezprávní. Aj v starovekých Aténach bolo obyvateľstvo rozdelené. O výslednú podobu tohto rozdelenia sa zaslúžil okolo roku 590 pred n. l. najmä archont **Solón**, ktorý bral do úvahy majetkové pomery. Na základe nich boli následne diferencované aj politické práva, pričom právo voliť v ľudovom zhromaždení patrilo aj najchudobnejšej vrstve obyvateľstva. Z hľadiska štátu a v prenesenom zmysle aj z hľadiska administratívy má veľký význam nielen staroveká grécka prax, ale aj filozofia. Tak napríklad podľa **Platóna**, ktorého najvýznamnejším spoločensko-politickým dielom bol spis Ústava (Politeia), by spoločnosť mala byť rozdelená na tri skupiny – vládcovia (filozofi), strážcovia (bojovníci) a výrobcovia (roľníci, remeselníci a obchodníci). Príslušníci tretej, najnižšej vrstvy, by mali byť následne vylúčení z podielu na vláde a ich jedinou starosťou by malo byť rešpektovanie nariadení a uspokojovanie potrieb celej spoločnosti. Každá vláda by mala sledovať dobro spoločnosti ako celku, nie iba osobný prospech vládcov. V tomto modeli ideálneho štátu by nemali byť vládcovia viazaní zákonmi, naopak mali by byť oprávnení meniť ich podľa toho, čo považujú za dobré pre spoločnosť. Napriek tomu, že fungovaním štátu sa zaoberal už Platón, výraznejší vplyv na poznávanie vládnutia a spravovania mala až práca jeho žiaka a nasledovníka **Aristotela**. Aj keď Aristotelovo životné dielo ďaleko presiahlo svojim rozsahom a významom prácu akéhokoľvek iného dovedy žijúceho človeka, na rozdiel od starovekých čínskych filozofov sa nikdy nešpecializoval na oblasť administratívy. Podľa Aristotela je človek nielen animal rationale, ale tiež zoon politikon, teda nielen rozumný živočích, ale aj bytosť spoločenská, respektíve politická a ako taká nemôže žiť mimo spoločnosť. Status občana má pri tom každý, kto má voľný prístup k účasti na zákonodarnej a súdnej štátnej moci a na správe verejných záležitostí (napríklad prostredníctvom ľudových

zhromaždení). Najväčší súvis s touto sférou tak možno nájsť v jeho spise Politika (Politika), v ktorom upozorňuje na skutočnosť, že žiadna dôležitá verejná záležitosť nemôže byť dobre riešená, ak vládnuca skupina nerešpektuje potreby ovládaných. Preto majú vládnuce skupiny povinnosť (rovnako ako ovládání) rešpektovať správne zákony. Problém zákonov prijímaných v starovekých gréckych mestských štátoch bol ten, že tieto sa často vzťahovali na pomerne konkrétne skutočnosti a tak Aristoteles uznáva, že orgány pôsobiace na úrovni polis majú rozhodovať, k výraznému odbornému posunu v oblasti teoretického rozpracovania i praktického uplatnenia legislatívnych a administratívnych súvislostí došlo v starovekom **Ríme**, kde bol veľký dôraz kladený na tvorbu práva (napríklad už v období republiky sa zaviedli povinné odborné právne konzultácie pre potreby spravovania). Juristický fenomén starovekého Ríma presiahol svojim významom nielen staroveké rímske hranice, ale aj starovekú rímsku dobu. Veď zo starovekých rímskych zásad čerpá právo kontinentálnej Európy dodnes a súčasní študenti práva sa povinne oboznamujú s touto problematikou. Staroveký Rím sa stal prvým štátnym útvarom, v ktorom právnici získali výsadné postavenie. Pokiaľ ide o pozíciu štátu, ktorý bol garantom vypracovania i dodržiavania práva, táto bola v rôznych obdobiach vnímaná diferencovane. Počas trvania kráľovstva bol kráľ najvyšším vojvodcom, sudcom i kňazom, ale jeho moc nebola absolútna a v mnohých smeroch bol viazaný stanoviskom ľudového zhromaždenia či senátu. Neskôr králi prekonalí toto obmedzenie a stali sa autokratickými vládcami. V období republiky bola rímska spoločnosť rozdelená **Serviom Tulliom** do piatich tried a tieto ďalej do centúrií. Každá z týchto centúrií predstavovala nielen politickú, vojenskú a daňovú jednotku, ale zároveň aj hlasovaciu jednotku. Najpočetnejšej vrstve obyvateľstva – plebejcom pritom patrilo oveľa menej centúrií než príslušníkom bohatej vrstvy (patricijom) a tak, aj keď boli plebejci zahrnutí do populus Romanus, vysoká politická nerovnoprávnosť zostala zachovaná. Neskorší prechod k cisárskemu zriadeniu iba potvrdil antagonizmus medzi otrokármi a otrokmi, no zároveň pripravil „pôdu“ pre nástup feudalizmu. Pokiaľ ide o poznávanie fenoménu štátu v starovekom Ríme, prvým významným mysliteľom bol Polybios, ktorý vo svojom diele Rímske dejiny (Storie) obhajoval republikánsku rímsku ústavu, ktorá podľa neho optimalizovala usporiadanie otrokárskej spoločnosti kombináciou prvkov monarchistických (reprezentovaných konzulmi), aristokratických (reprezentovaných senátom) a demokratických (reprezentovaných ľudovým zhromaždením). Ďalším významným mysliteľom zaoberajúcim sa týmto vzťahom bol predstaviteľ stoicej školy – **Marcus Cicero**. Ako zdôraznil vo viacerých svojich prácach – O povinnostiach (De officiis), O zákonoch (De legibus) alebo O štáte (De republica), štát vzniká ako výsledok prirodzenej potreby ľudí žiť v určitej pospolitosti; štát predstavuje súhrn jedincov združených za účelom spoločného prospechu; štát je tvorený ľuďmi spojenými vzájomnými právami a povinnosťami; a základným prvkom spoločnosti je rodina a na vyššom stupni organizácie spoločnosti obec (municípium).

Stredovek

Rané kresťanstvo, ktoré sa vyvíjalo v prvých storočiach nášho letopočtu, odmietalo spoločenskú nerovnosť i existenciu štátu. Napríklad **sv. Ambróz** zdôrazňoval, že zem bola daná ľuďom Bohom a to bez rozdielu na ich pôvod, **sv. Bazil** hlásal myšlienku, že sme všetci rovní, pretože máme jedného nebeského Otca a **sv. Ján Zlatoústý** k tomu dodával, že kresťan nemá

záujem o politickú moc, pretože štát je nevyhnutné zlo a iba hriech spôsobil tento spôsob vlády nutným. Prvým raným kresťanským mysliteľom venujúcim sa vzťahu štátu a spoločnosti systematicky však bol až **Augustinus Aurelius**. Ten vo svojom diele O Božom štáte (*De civitate Dei*) rozvinul myšlienku, že dejiny ľudstva sú dejinami súboja dvoch rozdielnych systémov – obce Božej (*civitas Dei*) a obce svetskej, pozemskej (*civitas terrena*). Obec Božia je reprezentovaná všezahŕňajúcou láskou k Bohu, no obec pozemská je hriešna, nespravodlivá a reprezentuje ju štát, ktorý je nutným následkom hriechu. Jednotlivci patriaci do spoločnosti sa musia podriaďovať štátu preto, lebo to je trest za ich hriechy. V konečnom dôsledku takto pomáha existencia pozemského štátu tomu, aby vynikla Božia milosť. Toto dielo sa stalo základom pre nárok podriadenia sa kresťanských štátov cirkevným potrebám, ktorý začali presadzovať cirkevní hodnostári v nasledujúcich storočiach. Prvou relatívne systematickou stredovekou prácou pojednávajúcou o kráľovských financiách a spôsobe ich výberu bol Traktát o štátnej pokladnici (*Dialogus de Scaccario*), ktorého autorom bol **Richard FitzNeal** – nazývaný aj Richard z Ely. Napísaný bol v roku 1177 na žiadosť anglického kráľa Henricha II. a obsahuje etické pravidlá správania sa kráľom menovaných dvorských funkcionárov pri zabezpečovaní kráľovských financií. Hierarchickú štruktúru kráľovského dvora prirovnáva k šachovnici, na ktorej sú umiestnené jednotlivé figúry, ktoré sa smú pohybovať iba podľa pravidiel hry – rovnako tak, ako nikomu, kto koná z úradnej moci, neprislúcha prekračovanie pevne stanovených. Novicom v kráľovských službách Richard z Ely odporúča, aby sa nezaujímal o obsah či povahu kráľovej politiky, a aby sa plne sústredil len na jej výkon. Odôvodňuje to tým, že úradníci v kráľovských službách sú len nástrojom pre uvedenie kráľovej vôle do praxe.

Na prelome 12. a 13. storočia sa objavila scholastika, ako odpoveď na názory raného kresťanstva. Jej najvýznamnejším predstaviteľom bol **Tomáš Akvinský**, ktorý vo svojej práci *Summa teologicá* (*Summa Theologica*) zdôrazňoval, že filozofia nesmie byť v rozpore s teológiou. Pokiaľ ide o rozvrstvenie spoločnosti, na strane jednej uznával správnosť myšlienok raného kresťanstva, ktoré odmietali otroctvo, no na druhej strane uvádzal, že z hľadiska všeobecného záujmu môže slabšiemu prospieť, ak bude otrokom silnejšieho. Vzťah štátu a spoločnosti vysvetlil na pozadí úsilia ľudí priblížiť sa k Bohu. Spoločnosť, ako určité množstvo ľudí, potrebuje riadenie, aby dosiahla spomínaný cieľ. Zároveň však platí, že ak sa chce človek, ako člen spoločnosti, stať dokonalým a stúpať k Bohu, musí žiť v organizovanej spoločnosti – teda v štáte. Samotný štát už nepokladal za produkt prvotného hriechu, ale za nevyhnutnosť, ktorá má ľuďom zabezpečiť dobro a blahobyť a to tak cestou poskytovania podmienok pre pozemský život, ako aj vytváraním podmienok pre sledovanie náboženských cieľov. Štát teda nemá zmysel sám o sebe, ale slúži ako prostriedok a priblíženie sa k Bohu. Pokiaľ ide o nespravodlivú vládu, Tomáš Akvinský rozlišoval situáciu, keď sa moc dostala riadnym spôsobom do „zlých rúk“ a situáciu, keď sa niekto zmocní vlády nelegálnym spôsobom. V prvej situácii sa musí spoločnosť takému vládcovi podriaďovať, no v druhej situácii nejde o vládcu a tak ho daná spoločnosť nemusí rešpektovať a má právo zvrhnúť ho.

Azda najodvážnejšie myšlienky v tomto období prezentoval **Marsilius z Padovy** vo svojom diele *Obranca mieru* (*Defensor Pacis*). Ľud považoval za jediného zákonodarcu a zdôrazňoval, že akákoľvek vláda musí rešpektovať jeho vôľu. Ľud predstavuje v jeho koncepcii tých jednotlivcov, ktorí tvoria slobodné občianstvo mestských štátov (Marsilius z Padovy opisoval

najmä pomery, ktoré mu boli najbližšie, teda pomery stredovekých talianskych štátov). A práve ľud tak získava pozíciu rozhodujúcej zložky vládnutia. Navyše, Marsilius z Padovy sa venoval aj možnostiam odčlenenia zákonodarnej zložky verejnej moci od zložky výkonnej.

Novovek

Hugo Grotius bol mysliteľom, ktorý odštartoval novú, právno-filozofickú koncepciu myslenia o vzťahu štátu a spoločnosti a to najmä dielami Slobodné more (Mare Liberum) a O práve vojny a mieru (De Jure Belli ac Pacis). Štát definoval ako prirodzený a dokonalý zväzok slobodných ľudí, vytvorený za účelom dosahovania a ochrany všeobecného prospechu. Vznikol zmluvným aktom, ktorým sa jednotlivci vzdali neobmedzeného prirodzeného práva v prospech autority jednej alebo viacerých osôb. Ľud, ako suverén, sa má slobodne rozhodnúť, na koho prenesie právomoc ovládať ho. Zároveň však upozorňoval, že okamžikom, kedy ľud prenesie na panovníka svoju suverenitu, dochádza aj k strate jeho práva na odpor. **Thomas Hobbes** zastával vo svojich prácach – napríklad O človeku (De homini) alebo O občianovi (De cive), myšlienku, že človek nie je tvor spoločenský, ale naopak, je egoistom bažiacim po moci a bohatstve. Prirodzený stav ľudstva opísal ako vojnu všetkých proti všetkým (belum omnium contra omnes), ako stav, kedy bol človek človeku vlkom (homo homini lupus). Ako následne zdôraznil vo svojom najvýznamnejšom diele Leviatan (Leviathan), jediný spôsob, ako vyriešiť túto situáciu, bolo vzdanie sa prirodzeného práva všetkými ľuďmi a prenesenie svojej sily na jednotlivca či skupinu. Prostredníctvom týchto zmlúv, ktoré uzavrel „každý s každým“, došlo k vytvoreniu štátu. Došlo pri tom k dvom podstatným udalostiam: uzatvorila sa zmluva, pomocou ktorej sa súhrn ľudí zmenil na organizovanú spoločnosť a touto zmluvou previedli jednotlivci všetku svoju moc na štát, čím sa mu zároveň podrobili. Dôležitým momentom z pohľadu vzťahu štátu a spoločnosti je tá skutočnosť, že prirodzený stav bol podľa Thomasa Hobbesa stavom nespooločenským a až uzatvorením zmluvných vzťahov došlo k vytvoreniu spoločnosti a následne aj štátu. Veľmi podobne pristupoval k tejto problematike aj **Benedict Spinoza**, podľa ktorého príroda nabáda človeka k tomu, aby vyhľadával svoje dobro a to aj na úkor iných. Aby takéto konflikty nevedli k zničeniu spoločnosti, previedli ľudia svoju moc na nejaký orgán – štát, aby ten túto spoločnosť riadil a chránil. Moc štátu je následne neobmedzená, ale musí rešpektovať slobodu myslenia. **John Locke** vo svojich najslávnejších dielach Dve pojednania o vláde (Two Treatises of Government) a Rozprava o ľudskom rozume (Essay Concerning Human Understanding) vychádzal z predpokladu, že prirodzený stav bol obdobím, kedy ľudia žili podľa pravidiel prirodzeného práva, v mieri a harmónii. Vznik štátu spájal s existenciou spoločenskej zmluvy. Ľudia sa zriekli svojej prirodzenej slobody a práva individuálne chrániť svoj majetok a život v prospech štátnej suverenity. Zároveň však sa vytvorili aj základy pre usporiadanie občianskeho súžitia, teda občianskej spoločnosti.

Charles Montesquieu sa prezentoval myšlienkami oddelenia výkonnej moci od moci zákonodarnej a súdnej, čím položil základy (vo vtedajšej dobe neuskutočniteľného) modelu politického liberalizmu. Vo svojom diele, O duchu zákonov (De l'esprit des lois), sa tak de facto pokúsil zdôvodniť nevyhnutnosť vnímania administratívneho systému ako relatívne autonómneho prvku v rámci štátu. I keď nešlo o úplne nový prístup (myšlienky takéhoto charakteru formuloval už Marsilius z Padovy), neskoršie koncepcie budovania moderného štátu

sa odvíjali práve od jeho myšlienok. Ďalší z anglických filozofov, **David Hume**, sa pozastavoval nad tým, že mnoho ľudí sa nechá ovládať bez akýchkoľvek námietok. Dôvod je podľa neho potrebné hľadať v tom, že moc je spojená s ľuďmi a vládcovia sa musia spoliehať na ich mienku. Na oplátku ľudia dúfajú, že pri zachovaní lojality k vládcovi, sa budú môcť aspoň čiastočne podieľať na výkone vlády. Ideovým predchodcom Veľkej francúzskej revolúcie bol **Jean-Jacques Rousseau**, ktorého preslávila najmä podrobná analýza teórie spoločenskej zmluvy, ktorá bola obsiahnutá v diele O spoločenskej zmluve alebo o zásadách štátneho práva (*Du contrat social ou principes du droit politique*) z roku 1762. Štát považoval za politickú organizáciu, ktorá bola nástrojom presadzovania moci majetných a ochrany ich majetku pred nemajetnými. Moc štátu je výsledkom spoločenskej zmluvy, prostredníctvom ktorej jednotlivci odovzdali svoju moc štátu a zároveň sa stali jeho neoddeliteľnou súčasťou. Jean-Jacques Rousseau striktno rozlišoval medzi vôľou všetkých (tá smeruje k súkromnému záujmu a je súhrnom jednotlivých vôlí) a vôľou všeobecnou (tá smeruje vždy k spoločnému záujmu a jej súčasťou je vôľa každého človeka).

Immanuel Kant presadzoval ideu, že štát je združením mnohých ľudí pod zákonmi. Základným prirodzeným právom je sloboda, na ktorej spočívajú základné atribúty občianstva. Medzi tieto atribúty zaradil rovnosť, občiansku samostatnosť a právo spoluvytvárať zákony. Ďalší významný predstaviteľ nemeckého klasického idealizmu, **Johann Fichte**, zdôrazňoval, že sloboda v spoločnosti závisí od príslušnej dejinnej epochy. Samotný štát považoval za prirodzený stav človeka a spoločnosti, pričom svojimi zákonmi štát realizuje všeobecné i rozumné právo. Zároveň sa však pokúsil o vypracovanie modelu „uzavretého obchodného štátu“. V ňom by mala byť spoločnosť a štát v takej rovnováhe, ktorá by zamedzila rastu chudoby. Aby mohol štát takúto rovnováhu zabezpečiť, musí organizovať spoločnosť ako „celok pre seba“.

2. Organizačná štruktúra verejnej správy

2.1 Organizačné štruktúry

Všeobecne sa **organizácia** vníma ako komplexný sociálno-technický systém v interakcii s prostredím, ktorý má ciele, štruktúru a procesy.

Interpretácie pojmu organizácia:

- organizácia vo vecnom význame (ako určitý objekt),
- organizácia ako vlastnosť objektu,
- organizácia ako vnútorné usporiadanie,
- organizácia v aktívnom význame (ako činnosť v objekte),
- organizácia ako systém.

Organizovanie ako manažérska funkcia plní svoju úlohu v integrácii s ostatnými manažérskymi funkciami. Funkciou organizovania je stanoviť úlohy ľudí v oblasti práce v záujme plnenia cieľov organizácie. Organizovanie je činnosť súvisiaca s dvoma etapami vývinu organizácie: vytváraním nového systému alebo pretváraním už existujúceho systému organizácie.

Úlohou organizovania je dosiahnuť čo najvyšší stupeň organizovanosti systému s vymedzením a zabezpečením plánovaných činností ľudí pri plnení cieľov organizácie. Organizovanie je proces stanovenia potrebných činností a vzájomných väzbách podmienenosti v priestore, v čase a následnosti. Využíva výhody del'by práce, najmä špecializáciu. Zabezpečuje koordináciu potrebných činností a vzájomných vzťahov ľudí a kolektívov, ktoré ju uskutočňujú. Del'ba práce a vymedzenie činností majú zodpovedať kritériám hospodárnosti a účelnosti. Organizovanie má zabezpečiť premenu plánov na činnosť. Predovšetkým v jeho rámci sa musí rozhodnúť, kto práce vykoná, lepšie povedané, určiť, ktorí ľudia majú prácu urobiť. Zároveň treba zabezpečiť koordináciu úsilia prostredníctvom navrhnutia štruktúry vzťahov úloh a právomocí. Ide vlastne o štruktúru organizácie, podobnú anatómii živých organizmov, ktorá ako rámec pre fungovanie sa sústreďuje na diferenciaciu pracovných miest, formuláciu pravidiel a postupov a stanovení právomocí. Poslaním organizovania je stanoviť úlohy ľudí (jednotlivcov, skupín), ktorí po vymedzenej oblasti práce a v čase zabezpečujú plánované, príp. iné potrebné činnosti v záujme plnenia cieľov organizácie. Organizovanie využíva výhody del'by práce (najmä špecializácie) a koordinácie činnosti a vzťahov ľudí, ktorí ich vykonávajú.

Organizačná štruktúra vyjadruje formu usporiadania dĺžky procesu del'by práce pre účinné a racionálne zabezpečenie vystupujúcej množiny riadiacich a realizačných činností. Organizačnú štruktúru možno na základe systémového prístupu definovať ako množinu prvkov a vzťahov medzi nimi. Pod pojmom prvky treba rozumieť štruktúrne jednotky a podľa rozlišovacej úrovne a miery agregácie – závody, výrobné, jej úseky, odbory, sekcie, oddelenia či ďalšie útvary. Vzťahy medzi prvkami predstavujú informačné väzby, ktoré pomáhajú realizovať nevyhnutné informačné prepojenie na zladené plnenie vykonávaných procesov. Je to informačný prenos výsledkov rozhodovania po hierarchickej úrovni, výmena informácií v rámci vzájomnej spolupráce jednotlivých prvkov a poskytovanie informácií o splnení úlohy. Podľa toho, či sa

útvary a pracoviská zaoberajú výkonnými (operačnými) činnosťami alebo riadením, rozoznávame:

- organizačnú štruktúru riadeného systému, t. j. výkonnej (operačnej, prevádzkovej) sféry,
- organizačnú štruktúru riadiaceho systému, t. j. riadiacich orgánov a riadiaceho aparátu.

Hamalová, M. (2007) uvádza, že organizačná štruktúra verejnej správy sa v koncepcii administratívneho štátu stotožňovala s pojmom byrokratickej organizácie. Ďalej dodáva, že pri charakterizovaní pojmu organizačné štruktúry je dôležité uviesť dva druhy organizačných štruktúr, ktoré sa tvoria v praxi pri zohľadnení formálnosti a sú to:

Formálne štruktúry – predstavujúce stabilné a cieľavedomé usporiadanie organizačných jednotiek ako aj ich vzájomných vzťahov. Tieto štruktúry vznikajú spravidla rozhodnutím riadiaceho organizačného subjektu, no v prípade verejnej správy vznikajú zo zákona.

Neformálne štruktúry – vznikajú spontánne, na základe činnosti jednotlivca alebo skupiny jednotlivcov. Zákon neupravuje ich postavenie. Optimálna organizačná štruktúra má veľký vplyv na kvalitu riadiacich procesov v štátnej správe a samospráve.

2.2 Technicko-organizačné princípy výstavby verejnej správy

Centralizačný princíp a princíp decentralizácie

V prípade oboch týchto princípov ide o vyjadrenie tendencie sústreďovania istých právomocí vo vertikálnej línii na vyšších úrovniach správnych jednotiek, alebo aj naopak, t. j. presun právomoci mimo pôvodnú organizačnú štruktúru na nižšie úrovne. Tvorba politiky podlieha výlučne rozhodnutia centra, čiže je sústredená v najvyššom organizačnom článku. Výhodou je, že umožňuje súčasne plniť centrálné stanovené úlohy aj na nižších stupňoch. Nevýhodou je, že môže dochádzať k zneužívaniu moci. Princíp decentralizácie sa uplatňuje sa v dvoch formách a to delegovanie pôsobnosti na nižší stupeň riadenia v rámci organizačnej štruktúry a zverenie časti výkonu VS z originálneho nositeľa, ktorým je štát na iné subjekty VS.

Princíp koncentrácie a dekoncentrácie

Podľa Vrabka, M. a kol. (2018) sú princípy koncentrácie a dekoncentrácia princípmi, ktoré sa vzťahujú na jeden spravujúci subjekt verejnej správy, predovšetkým štátu. Pod koncentráciou rozumieme kumuláciu právomocí a pôsobnosti jednému orgánu. Na druhej strane dekoncentrácia vyjadruje rozdelenie týchto právomocí a pôsobností medzi väčší počet orgánov. Dekoncentrácia je chápaná ako vyčlenenie podobných skupín správnych úloh a ich postupné osamostatňovanie v rámci nových organizačných jednotiek tej istej organizačnej štruktúry.

Princíp volebný

Podstatou volebného princípu je prejavenie vôle väčšieho počtu osôb, ktoré si z viacerých možných kandidátov zvolia vo voľbách jedného konkrétneho kandidáta, ktorý bude danú funkcie následne vykonávať. Jednotlivci sú uvádzaní do funkcií prostredníctvom aktu volieb (priamych alebo nepriamych). Pod pojmom vymenovanie rozumieme ustanovenie jednej osoby do konkrétnej funkcie. V tomto prípade nemusí vymenovaniu predchádzať voľba z viacerých kandidátov, ale stále musí byť vyjadrený súhlas osoby s jej vymenovaním.

Princíp menovací

Znamená personálne obsadzovanie niektorých verejných funkcií vymenovávaním. Pri princípe vymenovania je dôležité určiť, kto disponuje právomocou vymenovať a odvolať. Pod pojmom vymenovanie rozumieme ustanovenie jednej osoby do konkrétnej funkcie. V tomto prípade nemusí vymenovaniu predchádzať voľba z viacerých kandidátov, ale stále musí byť vyjadrený súhlas osoby s jej vymenovaním.

Princíp monokratický

Orgány verejnej správy, ktoré sú budované na monokratickom princípe, majú na čele len jedného vedúceho, ktorý disponuje rozhodovacou právomocou. Rozhoduje tu jednotlivec, ktorý by mal niesť za svoje rozhodnutia plnú zodpovednosť. Monokratický princíp je uplatňovaný v tom prípade, ak sa jedná o orgán, ktorý disponuje právomocou rozhodovať o konkrétnom opatrení, nie o opatreniach, ktoré majú koncepčný a programový charakter. Výhodou tohto princípu je flexibilita a rýchlosť rozhodovania daného orgánu.

Princíp kolegiálny

Kolegiálny princíp sa uplatňuje v tých orgánoch, v ktorých je na čele zbor, teda kolektív osôb. Vzhľadom na to, že sa jedná o kolektív osôb, je veľmi dôležité, aby orgán, ktorý je takto tvorený, mal jasne stanovené podmienky tvorby jeho vôle, inak povedané, musí existovať systém pravidiel pri zvolávaní rokovania, hlasovaní jednotlivých členov zboru, či pravidlá prijímania rozhodnutí daného orgánu. Je tu nutnosť kolektívneho rozhodovania pri tvorbe politiky a výkone administratívy. Orgán je tvorený viacerými osobami a pre rozhodnutie orgánu je vždy potrebná určitá súhlasná spoločná vôľa, teda kolektívne rozhodnutie – hlavne v samospráve

Územný princíp

Pri uplatňovaní územného princípu sú vymedzené teritoriálne, alebo inak povedané, územné ohraničenia pôsobnosti každého vykonávateľa verejnej správy. Je dôležité, aby každý vykonávateľ mal stanovené nie len úlohy, ktoré má zabezpečovať, ale aj to, kde tieto úlohy môže vykonávať. V rámci územného princípu je vymedzovaná pôsobnosť vykonávateľa verejnej správy na celé územie štátu, alebo na jeho čiastkové územie.

Princíp odvetvový

Vecný princíp udáva typ úloh, ktoré orgán verejnej správy vykonáva. Dôležitým faktorom je prítomnosť či absencia nejakého spoločného menovateľa medzi týmito úlohami, alebo sú dané úlohy rozptýlené v rámci viacerých sfér verejnej správy. Uplatnením tohto princípu je realizované budovanie orgánov s dvoma druhmi pôsobnosti, a to všeobecnou a špecializovanou. Ak sa pri výkone pôsobnosti orgány jedná o úlohy spadajúce pod jedinú odvetvie verejnej správy, hovoríme o špecializovanej pôsobnosti. To je tiež dôvod, prečo teória nazýva tento princíp aj ako odvetvový.

Princíp funkčný

V situáciách keď orgán nie je budovaný na špecializovanom modeli, jedná sa o prierezové budovanie, tiež nazývané ako funkčný princíp. Orgány budované na tomto princípe

zabezpečujú záležitosti, ktoré majú špeciálny charakter a týkajú sa činnosti spravidla viacerých orgánov bez zreteľa na ich špecializované pôsobenie.

2.3 Základné organizačné modely verejnej správy

Z organizačného aspektu predstavuje verejná sprava sústavu inštitúcií zabezpečujúcich jej výkon. Hamalová, M. (2014) tvrdí, že ju tvoria ju tak inštitúcie štátnej správy, ako aj samosprávy. Verejná sprava v tomto kontexte predstavuje systém inštitúcií, v ktorom sa integrujú ciele a funkcie orgánov štátnej správy a samosprávy. Jednota základného cieľa verejnej správy – zabezpečenie kvality života občanom – je rozhodujúcim zjednocujúcim prvkom obidvoch podsystemov, čo nevyklučuje rozdielnosť metód a nástrojov na jeho realizáciu.

Inštitúcie verejnej správy vrátane územných sú zamerané predovšetkým na realizáciu záujmov a potrieb štátu. Táto úloha si vyžaduje usporiadanie všetkých úrovni jej organizačných jednotiek do **hierarchického systému**, na vrchole ktorého stojí vláda a najnižšiu úroveň predstavuje štátna sprava v obciach. Jedným z rozhodujúcich cieľov štátnej správy je zabezpečiť stabilitu štátneho režimu, byť nástrojom štátnej moci. Reprezentantmi štátnej moci sú štátni úradníci. V tejto súvislosti treba dodať že štát v územiach nesleduje len dodržiavanie právnych noriem, politické administratívne ciele, ale rovnako zabezpečuje ciele sociálne a ekonomické.

Z geografického aspektu možno systémy verejnej správy členiť na **symetrické** a **asymetrické**.

Symetria znamená také usporiadanie verejnej správy, keď sú v rovnakých územných obvodoch lokalizované inštitúcie štátnej správy aj samosprávy.

Asymetria predstavuje také usporiadanie verejnej správy, keď v rovnakých územných obvodoch nie sú lokalizované inštitúcie aj štátnej správy aj samosprávy.

Prednosťou symetrie je:

- Prehľadnosť delby kompetencií v územiach,
- Predpoklad vytvorenia účinného mechanizmu spolupráce štátnej správy a samosprávy na báze spoločných cieľov území,
- Transparentnosť finančných tokov a optimalizácia ich využitia,
- Eliminácia snáh o dominanciu v rozhodovaní inštitúcií štátnej správy alebo samosprávy lokalizovanej vo väčších územiach.

Z uvedených dôvodov sa vo väčšine krajín preferuje usporiadaný systém verejnej správy – symetria.

Symetriu však nemožno stotožňovať dualitou. **Dualita** predstavuje také organizačné usporiadanie verejnej správy, v ktorom sú jej podsystemy, štátna sprava samosprava, funkčne, inštitucionálne aj finančné oddelené. Postavenie každého subsystemu je obvykle usporiadané osobitými zákonnými normami. Zákonmi sú upravené a ich vzájomné vzťahy. Oddelenie subsystemov však neznamená, že by ich organizačné jednotky nemohli byť usporiadané symetricky, v rovnakých územných obvodoch. Na druhej strane dualita nie je podmienená

symetriou (regionálna samospráva môže pôsobiť v rovnakom územnom obvode ako regionálna štátna správa, ale môžu pôsobiť aj v iných geografických administratívnych územiach).

Dualita:

- Vytvára stabilné a priaznivé prostredie pre kultivovanie samosprávneho subsystému verejnej správy,
- Zvyšuje transparentnosť výkonu kompetencií inštitúcií oboch podsystémov,
- Umožňuje lepšiu kontrolovateľnosť plnenia úloh a využívanie finančných prostriedkov – vrátane uplatňovania verejnej kontroly,
- Zvyšuje zodpovednosť subsystémov vo výkone kompetencií,
- Umožňuje vytvorenie racionálnych mechanizmov spolupráce všetkých subjektov zainteresovaných na rozvoji určitého územia.

Opakom duality je **integrita** uplatňovaná v najmä administratívnych-byrokratických typoch štátov, charakteristická vytvorením zjednotených inštitúcií štátnej správy a samosprávy v systéme verejnej správy, kde obvykle samospráva plní formálnu okrajovú funkciu.

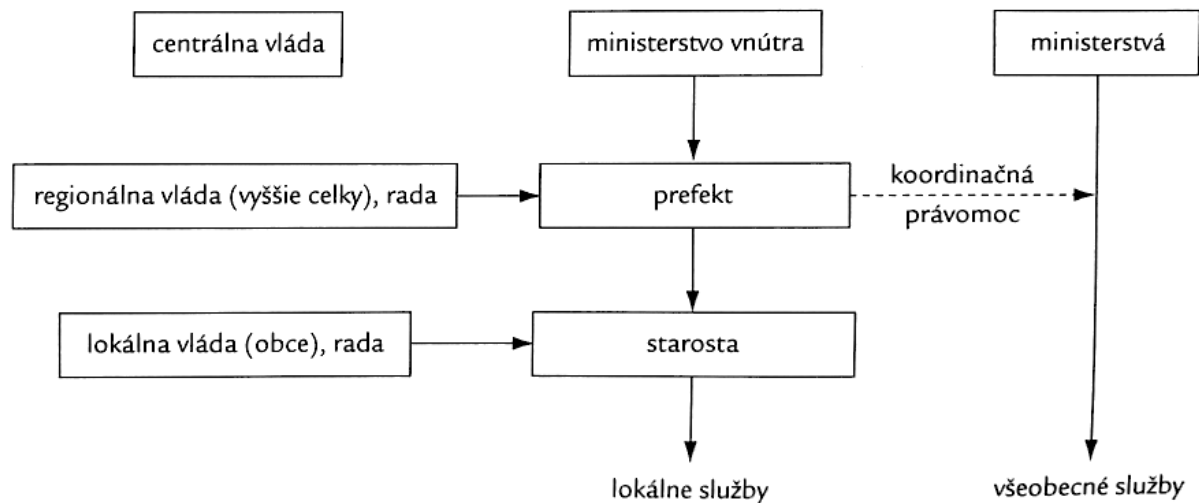
Postavenie uvedených subsystémov v systéme verejnej správy je územne aj historicky variabilné. Závisí od mocensky formy štátu (parlamentnej, prezidentskej, kancelárskej), od uplatňovania rozdielnej filozofie štátu (konzervatívno-liberalistickej, byrokraticko-paternalistickej), uplatňovaných právnych systémov, ako aj od osobitosti historického vývoja.

Pojmy ako dualita integrita sa v odbornej literatúre ilustrujú prostredníctvom 3 typových modelov:

1. Integrovaný – spojitý model

Jeho charakteristickou črtou je snaha o vzájomné prepojenie inštitúcií štátnej správy a samosprávy. Metodologickým východiskom je štrukturálna teória, podľa ktorej je originálnym nositeľom verejnej moci štát. V ňom lokálna vláda resp. samospráva na regionálnej úrovni tvoria jeho organickú súčasť. Funkcie a ciele samosprávy sú odvodené od záujmov a cieľu štátu – parlamentu a vlády. Z uvedeného vyplýva dominancia štátu a jeho orgánov (územných) pri riešení úloh verejného záujmu.

Prefekt departmentu a starosta obce boli vymenovaní vládou, svoju autoritu odvodzovali od potrieb a záujmov štátu a konali nezávisle od zastupiteľstva. V novších formách modelu už býva starosta obce volený obecným zastupiteľstvom, ale svoju funkciu obvykle vykonáva nezávisle od zastupiteľstva. Je nielen predstaviteľom samosprávy, ale vykonáva množstvo funkcií, ktorými ho zas tu poveruje štátna moc.



Obr. č. 2.1: Spojitý model

Zdroj: Hamalová, M., 2014

Aj tento model však dáva obciam určitú slobodu v rozhodovaní a konaní, ale len vo veciach, o ktorých sa rozhoduje na lokálnej úrovni (lokálne služby).

Štrukturálna koncepcia a s ňou súvisiaci Spojitý model verejnej správy mali vo Francúzsku pomerne krátku dobu trvania. Francúzska revolúcia oslabila silu byrokratického štátneho aparátu, začala uplatňovať princíp suverenity ľudu, ktorý sa premietol do konštituovania územnej samosprávy a rôznych iných foriem zasahovania občanov do vecí verejných. Napriek tejto revolučnej zmene bola verejná správa vo Francúzsku naďalej pod vplyvom historicky dlhodobo uplatňovaného princípu centralizmu, z ktorého sa začala vymaňovať až v sedemdesiatych rokoch 20. storočia súvislosti s prijatím opatrení spojených s decentralizáciou verejnej správy.

Spojité model sa v rôznych modifikovaných podobách uplatňoval aj v iných krajinách, predovšetkým v tých, kde silné postavenie samosprávy vo verejnej správe nemalo tradície, napríklad v Nemecku. Bol charakteristický aj pre celú etapu pôsobenia systému národných výborov v Československu, podobne ako v systémoch verejnej správy ostatných socialistických krajín.

2. Duálny – oddelený model

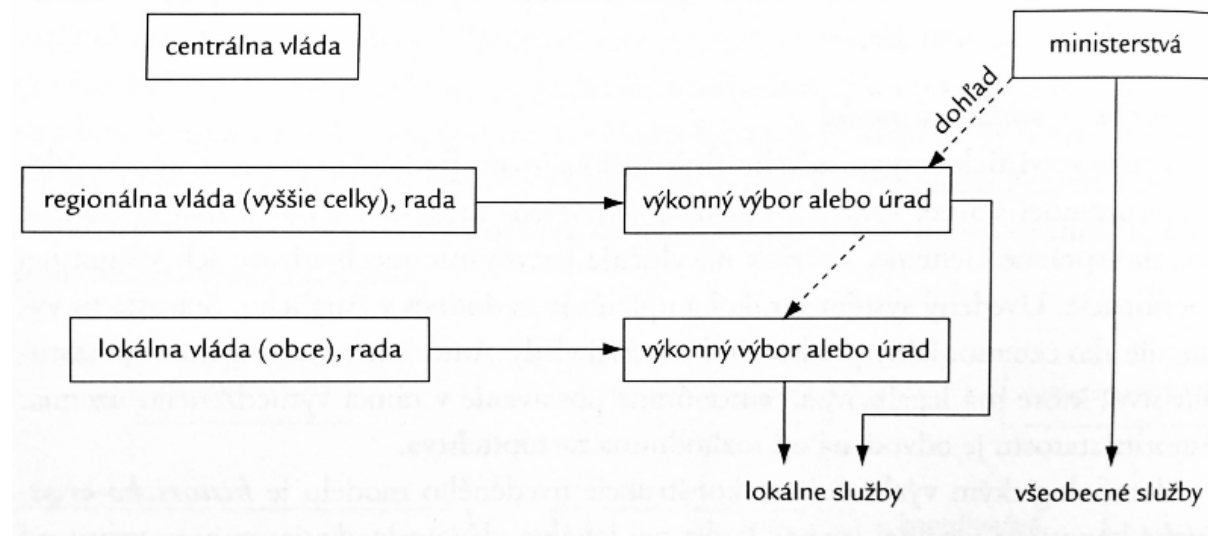
Je charakteristický organizačným inštitucionálnym, funkčným aj finančným oddelením územnej štátnej správy od samosprávy. Tieto subsystemy môžu mať aj odlišne územno-správne členenie, čo však nevylučuje jestvovanie mechanizmu ich vzájomnej koordinácie. Uvedený systém vznikol a uplatňuje sa dodnes v Anglicku. Starosta tu vystupuje ako ceremonálny predstaviteľ lokálnej vlády. Autoritatívnym orgánom je zastupiteľstvo, ktoré má legalizované autonómne postavenie v rámci vymedzeného územia. Autorita starostu je odvodená od rozhodnutie zastupiteľstva.

Metodologickým východiskom konštrukcie uvedeného modelu je byrokratickú organizačnú koncepciu verejnej správy. Podľa nej lokálna vláda odvodzuje svoju autoritu od vôle a záujmov

komunity, v ktorej je občan originálnym nositeľom moci. Municipality (samostatná obec) sa tu chápe ako geograficky determinovaná územná jednotka charakteristická osobitou konšteláciou rôznych faktorov, ktoré určujú ich vývoj a záujmy. Je to autentická jednotka, z toho logicky vyplýva právo na samosprávu a autonómnosť orgánov. Rovnaká koncepcia sa uplatňuje aj pri konštituovaní inštitúcií vyšších územných jednotiek.

K vytvoreniu duálneho modelu smerujú reformy verejnej správy vo väčšine európskych štátov vrátane krajín strednej a východnej Európy, čo súvisí s nastúpeným trendom postupnej decentralizácie a demokratizácie riadenia vecí verejných od šesťdesiatych rokov 20. storočia. V procese decentralizácie dochádza k posilňovaniu samostatných inštitúcií na všetkých úrovniach územného členenia a k znižovaniu ich závislosti od štátu o štátnej správy. Dualita má garantovať stabilitu prostredia na kultiváciu územnej samosprávy. Snahou je zabrániť postupnému opätovnému vrastaniu samostatného subsystemu do štátnej správy.

Dualizmus inšpiroval aj reformu územnej verejnej správy na Slovensku po roku 1990. Legislatívnym vyjadrením tejto tendencie bolo prijatie oddelených právnych noriem, ktoré garantujú autonómnosť týchto systémov vrátane autonómneho postavenia obecnej samosprávy, ako aj ďalších právnych noriem vytvárajúcich reálne predpoklady na nezávislé pôsobenie obecných, a ako zakotvuje Ústava SR, regionálnych samospráv. Aj keď sa v roku 1996 na úrovni krajov konštituovala len štátna správa bez samosprávy, čím systém verejnej správy mal krátku dobu skôr charakter zmiešaného modelu, legalizáciou samosprávy vyšších územných celkov Slovensko pokračovalo cestou dualizmu až do roku 2013, keď boli zrušené orgány krajskej štátnej správy.



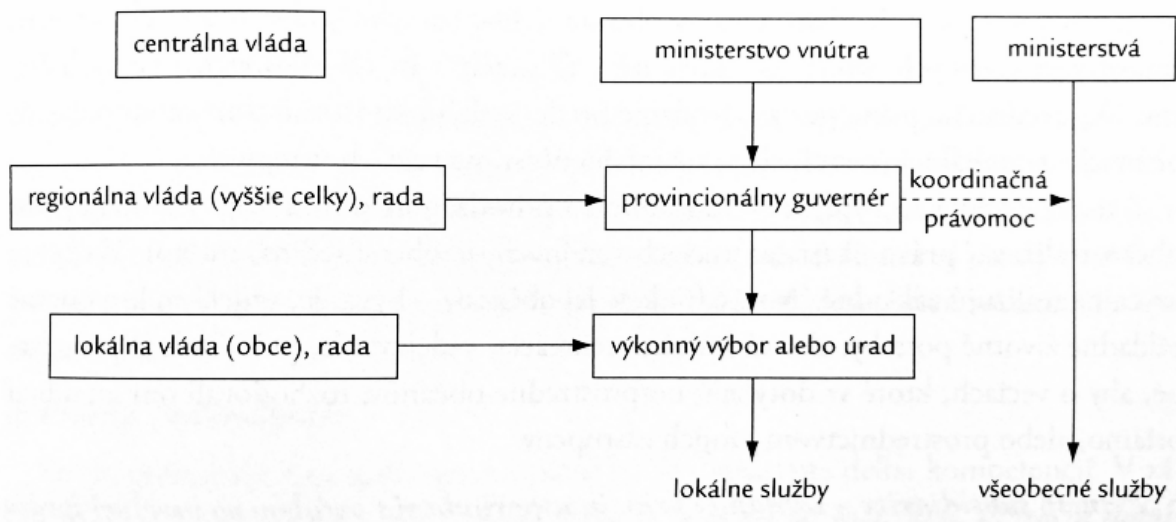
Obr. č. 2.2: Duálny model

Zdroj: Hamalová, M., 2014

3. Rozštiepený – zmiešaný model

Je uplatňovaný najmä v škandinávskych krajinách. Predstavuje určitý kompromis medzi spojitým a duálnym systémom. Centrálna vláda výrazne ovplyvňuje pôsobenie verejnej správy na regionálnej úrovni vrátane vymenovania provincionálneho guvernéra, čím regionálna vláda nadobúda charakter integrovanej inštitúcie štátnej správy a samosprávy. Na obecnej úrovni sú však vytvorené ideálne podmienky autonómneho rozhodovania obecného zastupiteľstva.

Systém verejnej správy v škandinávskych krajinách dôsledne uplatňuje princíp primátu občana spoločnosti a princíp subsidiarity. Primát občana, ktorý je legalizovaný v širokej palete občianskych práv, zaručuje účasť občanov na riadení verejných záležitosti vo všetkých fázach života spoločnosti. Podľa princípu subsidiarity sa má zvrchovanosť občanov realizovať bezprostredne do takej miery, pokiaľ títo, reprezentovaní samosprávnymi orgánmi, nepotrebujú pomoc štátu, či iných samosprávných orgánov. V súlade s týmito princípmi je podstatná časť správy vecí verejných postúpená z centrality vlády do kompetencií obcí s výnimkou kompetencií nadobecného významu. Napriek tomu, že sa princíp samosprávy nepresadil na regionálnej úrovni tak, ako na úrovni obcí, škandinávske štáty sa považujú za výkladnú skriňu demokratického spravovania vecí verejných. Je to dané predovšetkým vysokou mierou kompetentnosti obcí rozhodovať o širokej škále lokálnych záležitostí a nízkou mierou ich finančnej závislosti od centrálnej vlády. Škandinávske štáty boli na čele procesu municipalizácie – zlučovania malých sídelných jednotiek do sídiel optimálne veľkosti (10-20 tis. Obyvateľov), ktoré disponujú potrebnými materiálmi, finančnými a personálnymi kapacitami na zabezpečovanie diverzifikovaných miestnych potrieb a rozvojových cieľov.



Obr. č. 2.3: Rozštiepený – zmiešaný model

Zdroj: Hamalová, M., 2014

V žiadnej krajine sa však uvedené modely neuplatňujú v čistej podobe, ale v kombinácii ich prvkov s prevahou charakteristiky jedného z nich.

Špeciálnym prípadom organizácie územnej verejnej správy je Švajčiarsko, kde sa pod vplyvom osobitého vývoja základom verejnej správy na všetkých úrovniach územného členenia

stala samospráva. Neskôr na základe rozhodnutia občanov vznikla samospráva obcí, ktoré sa neskôr, opäť z rozhodnutia občanov, spájali aj do vyšších samosprávnych jednotiek – kantónov. V podstate až po vytvorení švajčiarskeho štátu ako konfederácie kantónov vznikla nevyhnutnosť celoštátne riešiť niektoré nadkantónálne problémy pomocou štátnych úradníkov. Ich status je však založený skôr na občianskom princípe, ako na princípe politického strojnictva. Samosprávy princíp vo verejnej správe sa tu takisto prejavuje veľmi rozšírenú aplikáciu referenda pri rozhodovaní o verejných otázkach.

2.4 Princípy koncipovania vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou

Ak predpokladáme, že verejná správa má demokraticky charakter, mala by rešpektovať niekoľko všeobecných princípov.

Primát občana – je rozhodujúcim a zároveň východiskový princípom koncipovania moderného systému verejnej správy. Vychádza zo všeobecne deklarovaného práva účasti občanov na správe vecí verejných, ktoré je zakotvené v ústavách a iných zákonoch právnych štátov. Základnou a prirodzenou komunitou, v ktorej by mal občan realizovať právo účasti na veciach verejných je obec. V obci sa zvyčajne realizujú základné životné funkcie občanov – bývanie, vzdelávanie a ostatné základné životné potreby, ako sú kultúra, rekreácia, vzdelávanie, práca, atď. Je prirodzené, aby o veciach, ktoré sa dotýkajú bezprostredne občanov, rozhodovali oni sami buď priamo, alebo prostredníctvom svojich zástupcov.

Princíp subsidiarity – základný princíp usporiadania vzťahov po verejnej správe. Jeho základnú ideou je: štátna moc by mala zasahovať iba vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti (regióny, obce verejnoprávne korporácie, rodiny) nie sú schopné uspokojovať potreby občanov. Princíp subsidiarity v takomto chápaní predstavuje základné kompetenčné pravidlo vo verejnej správe – čo môže občan vykonať sám, to mu nemá odnímať väčšie spoločenstvo – napríklad obec. Čo môže vykonať menšie spoločenstvo, to nemá odňať väčšie spoločenstvo – napríklad región alebo centrálna vláda. Podstatnú časť spravovania vecí verejných podľa princípu mala zabezpečovať tá štruktúra orgánov, ktorá je bližšie k občanom. Princíp obhajuje slobodnú iniciatívu občanov, a tým zároveň právo občanov ako originálnych nositeľov moci na usporiadanie spoločenstva zdola nahor – od občana smerom od rodiny, k obci, k regiónu a k centrálnej moci. Je teda aj jednou z metód prestavby administratívneho štátu na štát občianskej spoločnosti.

Princíp kooperatívnosti – odmieta zjednodušený predpoklad, že štátna správa je len nástrojom štátnej moci a realizuje štátne záujmy a samospráva vytvára priestor pre realizáciu občanov. Vychádza z tézy, že štátnu správu a samosprávu spája spoločná snaha o vytvorenie dobrých podmienok životnej existencie občanov. Ak predmet spoločného záujmu v území jestvuje, je logické, aby sa vytvoril primeraný mechanizmus spolupráce medzi všetkými subjektmi, ktoré sú zainteresované na jeho obhájení. V záujme nekonfliktného uplatňovania princípu je nevyhnutná objektívne zdôvodnená a jednoznačné delba kompetencií a právomocí medzi inštitúcie samosprávy a štátnej správy tak, aby sa tieto navzájom dopĺňali a zvyšovali

efektívnosť kooperatívneho pôsobenia. Skúsenosti z prekryvania alebo nejednoznačného priradenia kompetencií príslušným inštitúciám môžu nielen znižovať účinnosť, ale dokonca aj paralyzovať funkcie celej verejnej správy na jednotlivých úrovniach administratívno-územného členenia krajiny.

Princíp racionálnosti – prvým predpokladom uplatnenia racionality je objektívna del'ba kompetencií. V zásade by malo platiť pravidlo, že kompetencia sa zverí tej inštitúcii, ktorá ju dokáže realizovať kvalitne (so znalosťou podmienok, v ktorých sa realizuje), operatívne (bez potreby súhlasu nadriadených inštitucionálnych zložiek) a zároveň najlacnejšie. Efektívnosť usporiadania verejnej správy treba posudzovať v spoločenskom aj ekonomickom zmysle. **V spoločenskom zmysle** možno efektívnosť správy a inštitúcií hodnotiť mierou jej vplyvu na pozitívny vývoj spoločenských vzťahov a najmä na rozvoj kvality života občanov bez ohľadu na ich lokalizáciu v území. V každej územnej jednotke by mali inštitúcie verejnej správy sprístupniť občanom potrebnú štruktúru a kvalitu nevyhnutných služieb. **V ekonomickom zmysle** sa efektívnosť hodnotí porovnaním nákladov a docielený výkonov danej služby. Efektívnosť výkonu sa spája s vytvorením jednotiek s optimálnou produkčnou kapacitou, ktorá je predpokladom hospodárneho nakladania s verejnými zdrojmi. Jej dosiahnutie môže byť zložitá v krajinách s veľkým podielom malých obcí, v ktorých nie je možné lokalizovať ekonomicky efektívne kapacity služieb.

Zodpovednosť štátu za konštituovanie a fungovanie systému verejnej správy – verejná správa je len jeden z atribútov spoločenského a politického zriadenia, ktorého charakter determinuje vzťahy medzi štátom a spoločnosťou. Zodpovednosť za koncipovanie týchto vzťahov premietnutých do určitej štruktúry inštitúcií verejnej správy a ich podiel na správe vecí verejných má výlučne štát, jeho najvyššie výkonné a zákonodarné orgány. Štát (vláda a parlament) zodpovedá okrem koncepcie usporiadania verejnej správy aj za prijatie potrebných legislatívnych predpokladov, vrátane tých, ktoré vytvárajú organizačné, ekonomické a finančné predpoklady na ich funkčnú existenciu v systéme verejnej správy. Túto úlohu si plní štát aj vo vzťahu k samo správnym orgánom. Legalizuje ich postavenie a vytvára materiálne, personálne finančné predpoklady na ich relatívne autonómne postavenie v systéme verejnej správy.

2.5 Jednotný administratívny priestor Európy

Problematika správy vecí verejných je ústrednou témou budovania Európy, ktorá je prvom rade a predovšetkým určitou inštitucionálnou štruktúrou tvrdí Rumanovská, L. a kol. (2017). Inštitúcie vytvorené pre fungovanie Európskej únie – Parlament, Rada EÚ, Komisia, Súdny dvor EÚ a Dvor audítorov – nie sú náhradami za národné inštitúcie. Ale národné inštitúcie a inštitúcie EÚ kooperujú a sú navzájom závislé. V podmienkach tohto systému zohrávajú národné verejné administratívy veľmi významnú úlohu. Sú zodpovedné za implementáciu a kontrolu výkonu politik EÚ vo všetkých štátoch EÚ v mene svojich príslušných národných vlád (exekutív). EÚ disponuje centrálnou administratívou. Je závislá od národných vlád v oblasti implementácie jej direktív a nariadení. A vďaka pravidlám (ako napr. o vzájomnom uznávaní)

vláda každého členského štátu je závislá na kvalite implementácie politiky EÚ zo strany svojich partnerov, aby mohla naplniť svoje domáce povinnosti a priority.

Správa vecí verejných v Európe je charakterizovaná vzájomnou závislosťou, hlavne na úrovni administratívy. Európska únia nevyžaduje od členských štátov, aby dodržiavali určité základné pravidlá upravujúce usporiadanie a fungovanie ich verejnej administratívy (správy). Nakoľko zakladajúce zmluvy neobsahujú žiadne všeobecné ustanovenia upravujúce verejnú správu. Nebola tiež prijatá žiadna Generálna direktíva. Inými slovami, okrem niekoľkých zriedkavých prípadov, keď Európska únia stanovuje požiadavku, aby členské štáty vytvárali určité organizačné formy (napr. v spojitosti s podporou konkurenčného prostredia v službách všeobecného hospodárskeho významu. V duchu princípu subsidiarity je národná administratíva zodpovednosťou národných vlád. Napriek relatívnej absencii priamych kompetencií Európska únia ovplyvňuje spôsob, akým sú členské štáty spravované.

Jediná požiadavka, ktorú Únia v tomto smere svojim členom ukladá, je vyjadrená v podobe výsledkov, ktoré by sa mali dosiahnuť. Štáty môžu vytvárať svoju verejnú správu podľa vlastnej vôle, no táto musí fungovať takým spôsobom, ktorý zabezpečí, že úlohy EÚ sa budú plniť efektívne a správne, aby sa dosiahli Úniou plánované výstupy. Na tomto základe je Únia oprávnená vyžadovať od súčasných i budúcich členských štátov, aby disponovali spoľahlivým systémom správy vecí verejných, ktorý je okrem iného schopný promptne inštalovať štandardy a rozhodnutia Únie do právneho systému danej krajiny, v rámci jej hraníc a tieto účinne implementovať a napokon zabezpečiť ich presadzovanie pomocou adekvátnych prostriedkov kontroly a procedúr pre urovnávanie sporov. Má tiež právo vyžadovať od svojich členov schopnosť dynamicky zabezpečovať konzistentnosť ich domácich politík a politík Únie. Krajiny, ktorých sa to týka, musia byť zároveň schopné dosahovať pokrok spolu so zvyškom krajín EÚ, vrátane dosahovania hospodárskeho rastu a jeho sociálnych efektov.

Primárnym cieľom Únie je ekonomická integrácia. Európske spoločnosti operujú čoraz viac v európskom resp. celosvetovom ako aj národnom meradle. Ak ekonomická efektívnosť a znižovanie transakčných nákladov vedú k zavádzaniu spoločnej meny, rovnako nevyhnutným spôsobom budú ekonomickí aktéri presadzovať dodržiavanie spoločných štandardov administratívneho a regulačného rámca, v podmienkach ktorého operujú. A spoločnosti sú práve tak ako vlády závislé od efektívneho fungovania procesu vzájomného uznávania kvality svojich produktov predávaných v iných krajinách a tiež opačne kvality produktov, ktoré importujú. Postupne sa formuje niečo, čo by sa dalo nazvať "európskym administratívnym priestorom". Aby sa mohli rozhodnutia EÚ implementovať, často sa organizujú stretnutia verejných zamestnancov z členských štátov. Rozvíjajú sa určité modely komunikácie, ktoré ovplyvňujú procesy rozhodovania čo vedie k spoločným riešeniam problémov. Úradníci a experti z európskych štátov si zvykajú na spoločné riešenie problémov, medzi ktoré patria aj problémy verejnej správy. Vzniká európsky administratívny priestor so svojimi vlastnými tradíciami, ktoré vychádzajú avšak zároveň prekonávajú typické administratívne tradície Únie. Administratívna spoľahlivosť, ktorá je nevyhnutnou pre vládu zákona, efektívnu implementáciu politík a ekonomického rozvoja, je jednou z kľúčových charakteristík tohto priestoru.

3. Príčiny a stratégie reforiem verejnej správy

V súčasnosti sa pomerne často stretávame s pojmom reforma alebo reformovanie. V masových médiách, na internete sa vyskytujú správy o reformovaní zdravotníctva, školstva, daňového systému a pod.. Väčšina populácie si pod týmto termínom automaticky predstaví zmenu niečoho, čo ho obklopuje. Pod pojmom reforma vo všeobecnosti rozumieme zmenu, zlepšenie alebo obnovu určitej oblasti života spoločnosti. Ide o snahu na zlepšenie fungovania systému, ktorý nás obklopuje, ale nie na jeho odstránenie. A práve týmto znakom sa reformovanie odlišuje od revolúcie, ktorej podstatou je nahradenie celého doteraz zaužívaného systému v spoločnosti úplne novým. Reformovanie najčastejšie prebieha formou legislatívnych zmien. Prijatím nového zákona nastáva zmena v konkrétnej oblasti života. Je už potom len na posúdení obyvateľstva a aj samotných zákonodarcov či so sebou priniesla pozitívne alebo negatívne účinky. Rozoznávame mnoho druhov reforiem, napríklad ekonomické, liturgické, menové reformy a aj veľmi často spomínané reformy vo verejnej správe. Podľa Slovníka cudzích slov je slovo „reforma“ definované ako „obnovenie, zmena, náprava, oprava, zlepšenie“. (Jasaňová, K., 2007).

Reforma verejnej správy je súčasťou súčasného vývoja väčšiny európskych štátov a patrí ku kľúčovým systémovým zmenám uskutočňovaným v rámci transformačného procesu. Jej cieľom je formovanie moderného demokratického decentralizovaného štátu, poskytujúceho svojim občanom možnosti reálnej účasti na spravovaní vecí verejných. Reforma je potrebná aj z hľadiska tendencií vstupu do Európskej únie, teda efektívna verejná správa je jednou z podmienok členstva v Európskej únii. Reforma v kandidátskych krajinách na členstvo v európskych spoločenstvách by mala rešpektovať všeobecne platné princípy výstavby a fungovania verejnej správy v Európe: demokratičnosť, subsidiaritu, transparentnosť, flexibilitu a efektívnosť. Priebeh a podobu reformy verejnej správy ovplyvnili viaceré spoločenské faktory, zároveň však samotná reforma sa stala jedným z faktorov, ktoré podstatným spôsobom ovplyvnili celkový spoločenský vývoj v krajine, uvádza stratégia reformy verejnej správy (1999).

Reforma je zmena zásadných aspektov systému verejnej správy, jednak organizačných štruktúr, ich vzájomných vzťahov, ako aj funkcií, metód riadenia, kontroly, financovania, štatútu zamestnancov, a iné. Rozsah reformy je daný stratégiou, v ktorej sú jasne definované ciele a časový horizont. Reformy verejnej správy sa diali od nepamäti, avšak éra moderných reforiem VS sa začína až od II. sv. vojny.

3.1 Príčiny reforiem verejnej správy

Reforma verejnej správy je fenoménom súčasného vývoja väčšiny európskych štátov, neprebieha len v krajinách s transformujúcou sa ekonomikou. Jej intenzita v ostatných desaťročiach sa najčastejšie zdôvodňuje nasledovnými príčinami:

- **Nástup novej civilizačnej vlny** – nová informačná a civilizačná vlna, ktorá kladie nové nároky na procesy v spoločnosti, Je potrebné upustiť od vertikálneho (rigidného) riadenia a prejsť k vytvoreniu horizontálnych (flexibilnejších) riadiacich štruktúr vo všetkých formách tvoriacich systém verejnej správy, ktoré sú schopné pružne reagovať

na zmeny. Potrebný dôraz sa musí klásť na decentralizáciu (kompetentné regionálne a miestne vlády schopné čeliť problémom na ich úrovni a efektívne riešiť problémy, ktoré sa ich týkajú)

- **Požiadavka zvýšenej výkonnosti samotnej verejnej správy** – vytvorením takého inštitucionálneho systému, ktorý bude schopný zabezpečiť správu verejných vecí najracionálnejšie (s nízkymi nákladmi, operatívne a s vysokou účinnosťou). Pravdou je, že konkrétne podoby inštitúcií verejnej správy, vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou a kompetenčnou vybavenosťou sú veľmi rozmanité v závislosti od špecifických podmienok a potrieb tej-ktorej krajiny. Akákoľvek snaha po nájdení unifikovaného modelu sa ukazuje neracionálnou
- **Rozvoj občianskej spoločnosti** – silnejú snahy o vytvorenie spoločnosti, v ktorej sa uplatňuje právo občanov podieľať sa na spravovaní verejných vecí (jedno zo základných obč. práv). Suverenita občana sa najvýraznejšie prejavuje v oblasti územnej samosprávy prostredníctvom využívanie mnohých dostupných nástrojov participácie (voľby, kompetencie, kontrola). Prostredníctvom samospráv a ich kooperácie s orgánmi štátnej správy občania získavajú možnosť vplyvu na vládnu politiku.
- **Potreba zvýšenia ekonomickej výkonnosti krajiny a jej nižších územných celkov** – regiónov aj obcí. Odvetvové riadenie ekonomiky, ktoré relatívne úspešne podporovalo industrializačný proces v krajinách Európy stratilo schopnosť reagovať na akceleráciu procesu ekonomickej reštrukturalizácie. Východisko z tohoto stavu vidia mnohé krajiny v naštartovaní regionálnej a lokálnej rozvojovej politiky, schopnej aktivizovať endogénny rozvojový potenciál (v záujme ekonomického rozvoja je potrebné presunúť kompetencie z centrálnej úrovne na úroveň regionálnej a miestnej ekonomiky). Prednosťou takejto politiky je, že sa uskutočňuje na báze lokálnej a regionálnej svojpomoci orgánmi samosprávy v súčinnosti s verejno-právnymi korporáciami, záujmovými organizáciami a občanmi. Všetky tieto subjekty spája spoločný záujem – rozvoj územia. Sú preto zainteresované na odhaľovaní zdrojov a ich efektívnom využívaní. Uplatnenie takejto politiky vyvoláva zavedenie systémových zmien do verejnej správy týkajúcich sa územného členenia, prestavby inštitúcií komunálnej a regionálnej politiky, zvýšenie rozsahu ich kompetencií, zmien vo financovaní
- **Nevyhnutnosť reformy administratívneho štátu** – reforma má prispieť k prekonaniu, alebo zmierneniu krízy medzi štátom, ako jedinečným zdrojom legálnej a politickej moci a občanmi, ktorých záujmy sú spravidla reprezentované buď priamo, alebo prostredníctvom lokálnych a regionálnych samospráv, alebo rôznych záujmových organizácií. Moderný štát je spoločným majetkom svojich obyvateľov a mal by im slúžiť. Mal by poznať záujmy svojich obyvateľov a mal by vytvárať predpoklady pre ich reflektovanie. Právo účasti občanov na správe verejných vecí sa môže účinne a prirodzene realizovať tak na lokálnej ako aj regionálnej úrovni rozvojom samosprávnych inštitúcií. Požiadavka rozvoja občianskej spoločnosti vystupuje naliehavo najmä v krajinách, kde sa po desaťročia potláčali demokratické prvky v riadení spoločnosti.

- **Kritériá vstupu do zjednocujúceho sa ekonomického a bezpečnostného systému Európy** – efektívna verejná správa je jednou z podmienok členstva v EU. Reforma v kandidátskych krajinách na členstvo v európskych spoločenstvách by mala rešpektovať všeobecne-platné princípy výstavby a fungovania verejnej správy v Európe: decentralizáciu, subsidiaritu, transparentnosť, flexibilitu, efektívnosť a solidaritu. Reformný proces vo svetle skúsenosti krajín s modernou verejnou správou, je procesom dlhodobým. Prebieha v závislosti od vnútroštátnych politických a ekonomických podmienok, od úrovne integrácie krajiny do medzinárodných spoločenstiev a ďalších faktorov. Niektoré systémové zmeny musia mať vytvorené zrelé prostredie na ich akceptovanie. Nemožno napr. uskutočniť municipalizáciu obcí len rozhodnutím štátu, bez ohľadu na presvedčenie občanov a ich reprezentantov, že tento krok môže poslúžiť k zvýšeniu účinnosti samosprávneho systému. V kontexte integračných procesov sa uskutočňujú aj zmeny v územnom členení krajín v snahe vytvoriť štandardný územno-geografický rámec pre uplatňovanie regionálnej politiky EU (priblížiť územné jednotky kritériám štatistických územných jednotiek NUTS) a sústavu inštitúcií verejnej správy zodpovedajúcu kritériám jednotného administratívneho priestoru EU. (Nižňanský, V. – Hamalová, M., 2013)

3.2 Vplyv typu štátu na charakter reforiem verejnej správy

Charakter reakcie závisí od typu štátu. Ak vychádzame pri chápaní verejnej správy ako výkonnej funkcie štátnej moci, tak každá zmena/reforma je poznamenaná od usporiadania daného štátu, v ktorom prebieha alebo k nej smeruje. V literatúre sa najčastejšie stretávame so štyrmi základnými typmi štátov, ktoré podľa svojej orientácie a zabezpečovania činností rozdielne ovplyvňujú zmeny týkajúce sa verejnej správy. Patrí sem:

1. *Koncepcia právneho štátu*
2. *Britský liberálny prístup k štátu*
3. *Koncept sociálneho štátu*
4. *Koncept aktivizujúceho štátu*

Koncepcia právneho štátu

Koncepcia právneho štátu sa sformovala v 19. storočí a predchádzala vnútornej demokratizácii stredoeurópskych krajín. V kontinentálnej Európe a v Anglicku sa sformovali celkom dve koncepcie právneho štátu, nemecká teória (Rechtsstaat) a anglo-americká koncepcia právneho štátu. Prvá zdôrazňuje viazanosť štátnej moci platným právom, zatiaľ čo anglosaská zdôrazňuje právnu a procesno-právnu ochranu občana pred zneužívaním moci zo strany štátnych a iných verejných orgánov. Podstatou teórie právneho štátu, je zásada postupu štátu striktné na základe práva a zasahovania štátu do života jednotlivca výlučne v súlade s ústavou a zákonmi. Ide o dôležitý princíp limitovanej štátnej moci, ktorý stanovuje, že štátne orgány môžu postupovať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.

Právny štát je štát, v ktorom vládne právo. Štát, štátne orgány môžu postupovať len na základe práva a len spôsobom ustanoveným právom. Vládcom, ktorý prikazuje všetkým a každému, je zákon. Právna istota je možná len za podmienok všeobecne záväzného zákona, ktorý sa musí spravovať aj vládca a vláda jedným z podstatných znakov právneho štátu je zákonnosť, legalita, čiže viazanosť všetkých no najmä štátnych orgánov platným právom. Cieľom je sebalimitácia štátnej moci platným právom. Občanom je dovolené všetko okrem toho, čo zakazujú zákony, štátnym orgánom sa dovoľuje len činnosť na základe zákonov a v ich medziach. Formovanie idey právneho štátu sa spája s požiadavkou deľby moci, spoločenskej zmluvy a zakotvenia a rešpektovania ľudských práv.

Ako uvádza Gerloch, A. (2017), právny štát je možné vymedziť ako štát, v ktorom sa uplatňuje legalita a to nie len voči orgánom štátu, no aj voči orgánom verejnej moci, resp. štát, v ktorom sa metóda legality spojuje s jeho demokratickým charakterom, ktorý predstavuje predovšetkým suverenita ľudu, princíp deľby moci a koncepcia nedeliteľnosti ľudských práv a slobôd. Koncepcia právneho štátu vyjadruje v deformovanej podobe princíp zákonitosti v buržoáznom štáte. Podľa tejto koncepcie, ktorá vznikla v prvej polovici predminulého storočia v Nemecku, je sám štát viazaný právom. Podobné buržoázne poňatie právneho štátu je možné so značným zjednodušením charakterizovať dvoma základnými postulátmi a to:

- bezprostredné panstvo zákona, ktoré zaväzuje všetky štátne orgány;
- zákonnosť realizácie štátnej moci.

Medzi najvýznamnejšie princípy právneho štátu je možné priradiť:

- princíp vlády práva a právo na spravodlivý proces
- obmedzená vláda, tzv. limited government
- ústavnosť a zákonnosť
- efektívnosť právneho systému
- deľba moci a kontrola moci
- suverenita ľudu
- nezávislosť súdnictva
- prostredie demokracie a ekonomickej súťaže
- ľudské práva a slobody sú zaručené
- každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá

Britský liberálny prístup k štátu

Ako ideológia v praxi sa liberalizmus stal v 19. storočí popredným reformným hnutím v Európe. Jeho bohatstvo sa však líšilo v závislosti od historických podmienok v každej krajine – sila koruny, elán aristokracie, tempo industrializácie a okolnosti národného zjednotenia. Vo Veľkej Británii sa Whigovia v polovici 19. storočia vyvinuli v Liberálnu stranu, ktorej reformné programy sa stali vzorom pre liberálne politické strany v celej Európe. Liberáli poháňali dlhú kampaň, ktorá zrušila britský obchod s otrokmi v roku 1807 a samotné otroctvo v rámci britského panstva v roku 1833. Liberálny projekt rozšírenia franšízy v Británii priniesol ovocie

v reformných zákonoch z rokov 1832, 1867 a 1884-85 . Rozsiahle reformy dosiahnuté vládami Liberálnej strany vedenými Williamom Gladstoneom počas 14 rokov v rokoch 1868 až 1894 znamenali vrchol britského liberalizmu. Liberalizmus je „ideológia založená na záväzku k individualizmu, slobode, tolerancii a súhlasu“. Liberálny štát sa zameriava na práva a slobodu jednotlivca. Tiež argumentuje za neutrálny a minimálny štát. Nahrádza teóriu božského práva štátu a tvrdí, že legitímne pravidlo musí byť založené na súhlase ľudu.

Liberálny prístup je sústava politických, ekonomických alebo spoločenských názorov snažiacich sa presadiť slobodu a práva jednotlivca a často aj myšlienku pokroku. Britský liberálny prístup k štátu sa riadi právnymi normami, bez ktorých by žiadna verejná správa nedokázala uskutočňovať spoločenské a ostatné funkcie, ale právo je menej dominantné ako v právnom štáte. Uplatňuje sa v rozsahu správneho minima:

- dodržiavať právo, ale pokiaľ právo bráni vo výkone, môže požiadať parlament o zmenu. Pokiaľ sa zmena neuskutoční, verejná správa jedná podľa platných právnych noriem – flexibilné rozhodovanie pre verejné blaho
- musí zabezpečovať a udržiavať kapacitu a schopnosť efektívneho výkonu základných verejných činností

Koncepcia minimálneho štátu hovorí o tom že, štát by mal zasahovať len v tých odvetviach činnosti, kde má nezastupiteľné postavenie, v ostatných odvetviach by mal racionalitu zabezpečovať trh. Filozofické východiská takého typu štátu definuje Kinkor, J. (1995):

- právo je zákazom zasahovania do súkromnej voľby jednotlivca
- sloboda je nástrojom na dosiahnutie racionality, je možnosťou realizovať voľbu
- trh predstavuje slobodu výmeny
- štát je nástrojom objektivizácie použitia násillia v obrane proti iniciácii násillia. Jedinou morálnou funkciou štátu je ochrana individuálnych práv. Funkcia štátu spočíva v zabezpečení vnútornej bezpečnosti, práva, obrany proti vonkajšiemu ohrozeniu a zahraničnej politiky. Akýkoľvek zásah štátu do trhu je obmedzením práva na slobodu.

Koncept sociálneho štátu

Vznikol v 40. rokoch 20. stor. ako reakcia na výrazné rozdiely medzi štátmi a ich regiónmi spôsobené krízami a svetovými vojnami. Bol inšpirovaný Keynesovou teóriou. Podstatou sociálneho štátu je vládou chránená minimálna úroveň príjmov, výživy, zdravia, bývania a vzdelania pre každého občana, ktoré sú chápané ako politické právo. Táto úroveň je dosahovaná redistribúciou príjmov. Za sociálny štát je označovaný štát, ktorý usiluje o zaistenie tzv. welfare (blahobyt, lepšie podmienky pre žitie) pre svojich občanov. Originálny názov „welfare state“ bol prvý krát použitý pri popise situácie vo Veľkej Británii počas druhej svetovej vojny. V súčasnosti sa termín často používa k označeniu sociálneho rozmeru vyspelých demokratických krajín. Hlavné znaky sociálnych štátov sú uvedené v tabuľke 3.1.

Briggs, A. (1961) *ho popísal medzi prvými takto*: sociálny štát je štát, v ktorom je demokraticky organizovaná moc (prostredníctvom sociálneho zákonodarstva a činnosti štátnych orgánov a inštitúcií) ktorá sa užíva k:

- Zaisteniu základného príjmu pre každého jedinca a jeho rodinu
- Zmiereniu alebo prekonaniu sociálnych rizík v dôsledku možných sociálnych udalostí s cieľom zaistiť primeranú sociálnu úroveň, bezpečie a suverenitu jedinca
- Poskytovanie verejných sociálnych služieb (hlavne v oblasti školstva a zdravotníctva) odpovedajúcich úrovni pre všetkých jedincov bez ohľadu na ich sociálny status

Potuček, M. (2005) dopĺňa túto definíciu a dodáva, že sociálny štát je štát, v ktorom sa v zákonoch, vo vedení a postojoch ľudí, v aktivitách inštitúcií a v praktickej politike presadzuje myšlienka, že sociálne podmienky, v ktorých žijú ľudia nie sú vecami jedincov či rodín, ale i vecou verejnou.

Tab. č. 3.1: Hlavné znaky sociálnych štátov

Typ	Liberálny	Konzervatívny	Sociálne demokratický
<i>Prevládajúci spôsob solidarity</i>	Individuálny	Etatistický	Univerzálny
<i>Miera dekomodifikácie</i>	Malá	Veľká	Najväčšia
<i>Rola štátu</i>	Malá	Stredná (subsidiarita)	Veľká
<i>Rola trhu</i>	Veľká	Malá	Malá
<i>Rola rodiny</i>	Malá	Veľká	Malá
<i>Kritérium k obdržaniu dávok</i>	Potreba	Status	Občianstvo
<i>Príklad</i>	USA, VB	Nemecko	Švédsko

Zdroj: Esping-Andersen, G. (1990)

Rys V. (2003) delí faktory ovplyvňujúce vznik sociálneho štátu na:

- vnútorné: demografické faktory, ekonomické faktory, sociálna štruktúra, politický vplyv nátlakových skupín, vývoj inštitúcií
- vonkajšie: kultúrna difúzia, rozvoj techniky, medzinárodné štandardizácie a technická pomoc, medzinárodná spolupráca

Esping-Andersen, G. (1990) je tvorcom klasifikácie, ktorá rozlišuje základné 3 režimy sociálneho štátu: liberálny, korporativistický a sociálne demokratický. Autor definuje liberálny model ako systém s nerozvinutými univerzálnymi dávkami a sociálne poisťovacími plánmi, s prevahou sociálnych opatrení založených na testovaní príjmu, pretože sociálna pomoc je väčšinou orientovaná na sociálne najslabšie vrstvy, s nízkou mierou dekomodifikácie (možná nezávislosť na participácii na trhu práce vďaka opatreniam sociálneho štátu, meraná na základe veľkorysosti, rozsahu pokrytej populácie a dostupnosti). Do tejto skupiny patrí USA, Kanada

a Austrália, z Európskych štátov Veľká Británia, Dánsko a Švajčiarsko. Korporativistický (konzervatívny) režim je charakteristický svojou orientáciou na rodinu a zachovanie jej tradičnej štruktúry, veľkú rolu tu hrá pravidlo subsidiarity (len pokiaľ rodina nezvláda pomocť svojim členom nastupuje štát a iné inštitúcie), sociálne práva závisia na triede a zamestnaneckom statuse a ich výška sa odvíja od príjmu. Typickou triedou je genderová segregácia na trhu práce. Prejavuje sa často silný vplyv cirkvi. Zástupcom tohoto režimu je Rakúsko, Francúzsko, Nemecko a Taliansko. Sociálne-demokratický režim sa vyznačuje vysokou mierou univerzalizmu a dekomodifikácie, propagáciou ideí rovného prístupu k vysokému životnému štandardu založenej na princípe všeobecnej solidarity a individuálnej nezávislosti. Do jedného univerzálneho systému poistenia sú zahrnuté všetky vrstvy a triedy, ale dávky sú odstupňované podľa obvyklých zárobkov. Štát vytlačuje trh a následne vytvára univerzalistickú solidaritu v prospech sociálneho štátu. Všetci sú na ňom závislí, všetci z neho majú prospech a všetci sa podľa predpokladov budú cítiť zaviazaný platiť. Sociálny štát sa zaväzuje k plnej zamestnanosti a sám je súčasne plne závislý na jej dosiahnutí. Najjednoduchšími štátmi patriacimi do tohoto typu je Švédsko, Dánsko, Nórsko a Fínsko.

Ferrera, M. (1996) obohacuje Esping-Andersenovu typológiu o tzv. južný (juhoeurópsky) model. Medzi jeho základné rysy patrí rozdelenie sociálnych opatrení podľa zamestnaneckého statusu, plošne poskytovaný systém zdravotnej starostlivosti, obmedzená kontrola štátu nad sociálnymi opatreniami, mix verejných a súkromných poskytovateľov v rámci sociálneho štátu, klientelizmus a významná úloha rodiny pri redistribúcii materiálnych a iných statkov. Predstaviteľmi tohto modelu sú Taliansko, Španielsko, Grécko a Portugalsko.

Koncept aktivizujúceho štátu

Tento vplyv štátu vychádza z myšlienky efektívnej regulácie/správy štátu ako celku. S touto myšlienkou pracuje menej radikálna idea tzv. aktivizujúceho štátu (aktivierender Staat). Ide o myšlienku S. von Bandemera (1995), ktorá vychádza priamo z právnej vedy, nie z inšpirácií pochádzajúcich z iných vedných disciplín. Konkrétne vychádza zo skúseností pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia (v Nemecku spoločne považovaných za sociálne právo), najmä pokiaľ ide o stimulovanie pracovného trhu štátom. Pojem aktivizujúceho štátu vznikol v roku 1994 na Inštitúte pre prácu a techniku. Nevyhnutnosťou modernizácie štátu sa spája s celosvetovými trendami vývoja verejnej správy, ako aj s vnútroštátnymi problémami demografického a ekonomického rozvoja.

Koncepcia presadzujúca aktívne zásahy štátu do národného hospodárstva a sociálneho života spoločnosti (aby sa zabezpečil všeobecný blahobyť). Tento koncept je budovaný na základoch sociálneho štátu. Jeho vlastnosti sú:

- od štátu neočakávať všetko, už len stále menej,
- spoločnosť a jednotlivci musia na seba prevziať viac zodpovednosti, (byť pripravený na to, že v budúcnosti budú musieť platiť viac z vlastných zdrojov/vlastného vrečka),
- výkony sa musia oplatiť, čo má za následok smerovanie do výkonnej spoločnosti,
- práva predpokladajú povinnosti, ale aj ich plnenie (štát s úlohou bezpečnej poisťovne nie je udržateľný a efektívny).

Platí rovnováha medzi štátom, trhom a občanmi, nedochádza k zníženiu činnosti štátu, ide o stanovenie priorít a zváženie, či ich štát dokáže plniť efektívne sám, alebo ich prenechá partnerom (trh, občania), pričom sa nevzdáva zodpovednosti za ich poskytovanie. Vhodné je, aby si štát ponechal možnosti zasahovať do činností, ktoré vykonávajú iné subjekty. Tým je garantovaná určitá forma moci oproti koncepcii minimálneho štátu, ktorý sa vzdáva jednak výkonov, ale aj zodpovednosti za fungovanie konkrétnych služieb, ktoré pred ich presunom do súkromných rúk patrili jemu. Uplatnením takéhoto prístupu bude možné zvýšiť jednak blahobyt občanov cestou sociálne prínosných nešťátnych efektov ale aj aktivizovať inovácie ovplyvňujúce hospodárske aktivity, zvýšiť podiel zapájania sa občanov a súkromných subjektov do správy vecí verejných, čím sa zároveň zvýšia výkony verejnej správy a verejných služieb.

3.3 Stratégie reforiem verejnej správy

Východiskom Stratégie reformy verejnej správy sú celosvetové trendy reformných procesov vo verejnej správe. Reforma verejnej správy musí rešpektovať jednak celkovú históriu vývoja krajiny, ale aj súčasné podmienky, čo znamená prispôsobenie sa európskym a celosvetovým trendom vývoja spoločnosti, ktoré v sebe obsahujú prvky globalizácie a regionalizácie. Medzi významné trendy celosvetových zmien je možné zaradiť najmä prechod od národnej ekonomiky ku ekonomike svetovej, od centralizácii k decentralizácii, od reprezentatívnej formy demokracie ku demokracii participačnej, od priemyselnej spoločnosti k informačnej, od krátkodobého plánovania k dlhodobému, alebo od kvantity ku kvalite (Stratégia reformy verejnej správy, 1999).

Úspech realizácie reformy závisí nielen od zvolenej stratégie, ale aj najmä od jej rozpracovania do jednotlivých projektov a do kvalitného legislatívneho rámca. Dôležitou súčasťou je organizačné zabezpečenie reformy, riadenia jednotlivých krokov a procesov reformy. Rozhodujúcou je otázka správneho načasovania realizácie jednotlivých krokov vo väzbe na súčasnú spoločenskú, politickú, ale aj ekonomickú situáciu.

Stratégia reformy verejnej správy je etapou prípravy a realizácie celého procesu decentralizácie a reformy ako takej. Tento široko koncipovaný materiál, obsahujúci zásady usporiadania a fungovania verejnej správy, ktoré je potrebné realizovať, vláda Slovenskej republiky prerokovala v auguste roku 1999 a následne uznesením č. 695/1999 schválila nasledovné; oddelený model verejnej správy zložený z dvoch zložiek, štátnej správy a územnej samosprávy, ďalej presun kompetencií na územnú samosprávu, znižovanie výdavkov na verejnú správu, potrebu vypracovať koncepcie príslušnými orgánmi a v neposlednom rade potrebu znížiť pôsobenie štátnej správy, okrem úloh spadajúcich do výlučnej kompetencie štátu. Úvod stratégie reformy predpokladá, že stratégia reformy verejnej správy nie je iba otázkou územného a správneho členenia, otázkou počtu úradníkov. Prioritou sú kvalitné služby pre občana – daňového poplatníka, pre občana – podnikateľa, prioritou je taká verejná správa, ktorá dokáže mobilizovať ľudský, prírodný a výrobný potenciál Slovenska v prospech rastu životnej úrovne obyvateľov štátu.

Typy stratégií vo verejnej správe

Vo vyspelých ekonomikách sa počas ostatných dvoch desaťročí aplikovali rôzne stratégie reformy verejnej správy, ktoré môžeme rozdeliť podľa Malíkovej, L. Et al. (2013) nasledovne:

1. Radikálna reforma založená na teórii Nového verejného manažmentu (NPM),
2. Prírastková, postupná metóda založená na tradičných prístupoch verejnej správy,
3. Stratégia umierneného manažérizmu, spájajúca prvky predchádzajúcich stratégií.

Radikálna reforma založená na teórii Nového Verejného Manažmentu

Táto teória New Public Management sa uplatnila predovšetkým v anglicky hovoriacich krajinách. Táto teória vychádza z predpokladu, že súkromný manažment je nadradený verejnému, a teda metódy zo súkromného sektora by sa mali uplatňovať aj vo verejnej správe. New Public Management je prístup k riadeniu organizácií verejných služieb, ktorý sa používa vo vláde, inštitúciách a agentúrach verejných služieb na národnej ako aj nižšej regionálnej úrovni. Tento termín prvýkrát zaviedli akademici v Spojenom kráľovstve a Austrálii na opísanie prístupov, ktoré boli vyvinuté v 80. rokoch minulého storočia ako súčasť úsilia urobiť verejnú službu viac obchodnou (podnikateľskou) a zlepšiť jej efektívnosť používaním modelov riadenia v súkromnom sektore.

Rovnako ako v prípade súkromného sektora, ktorý sa zameriava na služby zákazníkom, reformy NPM sa často zameriavali na centralitu občanov, ktorí boli príjemcami služieb pre verejný sektor. Reformátori NPM experimentovali s použitím modelov decentralizovaného poskytovania služieb, aby poskytli miestnym agentúram väčšiu slobodu v spôsobe poskytovania služieb. V niektorých prípadoch reformy NPM, ktoré využívali e-government, konsolidovali program alebo službu do centrálného miesta, aby sa znížili náklady. Kľúčovými témami v NPM boli finančná kontrola, hodnota za peniaze, zvyšovanie efektívnosti, identifikácia a stanovovanie cieľov a priebežné monitorovanie výkonnosti, odovzdávanie moci vrcholovému manažmentu a iné. Reforma NPM umožňuje využívať spoločnosti súkromného sektora na poskytovanie verejných služieb.

Zástancovia NPM sa zameriavajú na využívanie prístupov zo súkromného sektora (podnikateľského sveta), ktoré možno úspešne aplikovať vo verejnom sektore a v kontexte verejnej správy. Prístupy NPM sa používali na reformu verejného sektora, jeho politik a programov, pričom výsledkom je uplatnenie efektívnejšieho prostriedku na dosiahnutie rovnakého výsledku. V NPM sú občania vnímaní ako „zákazníci“ a verejní zamestnanci sú vnímaní ako verejní manažéri. V rámci NPM majú verejní manažéri motiváciu založenú na stimuloch, ako je napríklad platba za výkon, a často sú stanovené jasné výkonnostné ciele, ktoré sa hodnotia pomocou hodnotenia výkonu. Manažéri pomocou reformy založenej na NPM majú väčšiu voľnosť a slobodu pri dosahovaní cieľov, ktoré sú pre nich stanovené. Tento prístup NPM je v kontraste s tradičným modelom verejnej správy, v ktorom sa inštitucionálne rozhodovanie, tvorba politik a poskytovanie verejných služieb riadia nariadeniami, legislatívou a administratívnymi postupmi.

Všeobecne sa za základné črty NPM podľa viacerých autorov – Mierlo, H. (1997), Nemeč J. (2003) považujú nasledujúce:

- presun od politiky k riadeniu (na báze ekonomickej analýzy nákladov a prínosov, t. j. pracovníci verejnej správy by si mali plne uvedomiť, aké náklady si každý ich čin vyžaduje, a to podľa možnosti predtým, ako prijímú rozhodnutie o jeho realizácii; delegovanie výkonných právomocí),
- presun od pyramídových organizačných štruktúr k štábnym (viacero autonómnych organizácií nadviaže pracovné zmluvné vzťahy s príslušnými ministerstvami),
- presun od klasického plánovania k strategickým činnostiam,
- presun od procesne orientovanej správy k správe orientovanej na výsledky (dôraz kladený na výkonové ukazovatele, definovanie výkonov, ktoré majú byť dosiahnuté, a ich žiaducich účinkov, zlepšovanie kvality),
- presun od uniformného poskytovania verejných služieb k ich individualizácii (zákazník nahrádza občana, produkčný postup sa dá etapizovať a jednotlivé jeho fázy môžu byť realizované súkromným sektorom),
- tlak na znižovanie nákladov (pri zachovaní kvality a príp. kvantity výstupov, „value for money“),
- presun od vlastníctva majetku k riadeniu vlastníctva (podnikateľské účtovníctvo, privatizácia v prípade efektívnejšieho poskytovania súkromným sektorom),
- controlling (rôzne formy verejnej kontroly pravidelne preverujú činnosť verejnej správy a jej dôsledky a navrhujú, pokiaľ je to nutné, možné zlepšenia).

Typickými cieľmi NPM vychádzajúc z jeho základných črt sú podľa Nemca, J., (2003):

- orientácia na dôsledky
- orientácia na zákazníka
- orientácia na náklady
- orientácia na produkt

New Public Management (Nový Verejný Manažment – NPM) je často mylne prirovnávaný k New Public Administration (Nová Verejná Správa – NPA). Hnutie Novej Verejnej Správy bolo založené v USA koncom 60. a začiatkom 70. rokov 20. storočia. Hoci môžu existovať určité spoločné črty, ústredné témy týchto dvoch hnutí sú odlišné. Hlavným cieľom hnutia Novej Verejnej Správy bolo zosúladiť akademickú verejnú správu s antihierarchickým egalitárskym hnutím, ktoré malo vplyv na univerzitné kampusy v USA a pracovníkov verejného sektora. Naproti tomu dôraz hnutia New Public Management o desaťročie neskôr bol pevne manažérsky a zdôrazňoval rozdiel, ktorý by manažment mohol a mal urobiť v kvalite a efektívnosti verejných služieb. Zameriava sa na produkčné funkcie verejnej služby a prevádzkové otázky v kontraste so zameraním na verejnú zodpovednosť, ktoré sú prednostne aplikované vo verejných organizáciách v bežnej verejnej správe.

Radikálna reforma založená na NPM je odvodená od trhovej ekonomiky, je reakciou na krízu sociálneho štátu, ktorá sa prejavila nedostatkom verejných zdrojov, častejšou nemožnosťou v sociálnom štáte správne odhadnúť verejné výdavky ako aj zaťaženosťou štátu nadmernou reguláciou v podmienkach centralizovanej moci. NPM mení charakter tradičnej verejnej správy. Namiesto politiky uplatňuje ekonomické metódy riadenia, namiesto hierarchického zavádza horizontálne priestorovo koordinované riadenie, namiesto procesov sa upriamuje na výsledky, namiesto kolektívneho poskytovania služieb prechádza k flexibilitate a namiesto

míňania sa usiluje o efektívne využívanie zdrojov. Heslom NPM je šetriť a zároveň zvyšovať úžitky premenou úradníkov na manažérov a premenou občanov na zákazníkov.

Do rozhodovania namiesto politiky je potrebné vniesť prvok racionality, čo znamená, že pri poskytovaní verejných služieb je potrebná konkurencia, preto je vhodné niektoré verejné statky sprivatizovať a iné prenechať na zabezpečovanie súkromnému sektoru (kontrahovanie). Zároveň je potrebné zvýšiť informovanosť o konaní verejnej správy a skvalitniť jej kontrolu. Reforma predpokladá vytvorenie dobrého trhového prostredia, ktoré zahŕňa:

- zásadnú prestavbu inštitúcií VS,
- zmenu metód jej riadenia a hodnotenia výsledkov,
- transformáciu verejného sektora,
- nový personálny manažment,
- implementáciu informačných systémov,
- účinné kontrolné mechanizmy,
- spoločenskú podporu (parlamentnú, vládnu, občiansku) pre jej komplexnú realizáciu.

Ucelená reforma v takejto forme sa realizovala len vo Veľkej Británii, Austrálii a na Novom Zélande

Prírastková, postupná metóda založená na tradičných prístupoch verejnej správy

Prírastková reforma je zameraná na proces postupných kvalitatívnych zmien prvkov klasického modelu verejnej správy. Podľa tohto modelu sa verejná správa a súkromný manažment považujú za podstatne rozdielne. Prístup prírastkovej reformy verejnej správy je uplatňovaný v krajinách s historicky dlhodobou tradíciou centralistického štátu, ktorého príkladom je Francúzsko, kde už viac ako tri desaťročia prebiehajú zmeny vo verejnej správe, uskutočňuje sa proces decentralizácie, posilňujú kompetencie samospráv regiónov a obcí, ale charakteristické črty tradičného pôsobenia verejnej správy zostali nedotknuté. Pri rozhodnutiach ústrednej štátnej správy je potláčaná unilaterálnosť a uniformita a rozširuje sa priestor pre rozhodovanie miestnej štátnej správy a samosprávy. Stále sa uplatňuje politické zasahovanie vo verejnej správe, kariérny postup podľa zásluh a dĺžky služby, verejná správa a súkromný manažment predstavujú nezlučiteľné systémy, posilnenie samosprávneho subsystému verejnej správy naráža na bariéru atomizovanej sídelnej štruktúry a integrovanej verejnej správy na úrovni regiónov.

Napriek niektorým pozitívnym reformným zmenám (rast manažérskeho zručnosti zamestnancov verejnej správy, zlepšenie externej a internej komunikácie vo verejnej správe) reformné opatrenia uplatňované zhora nadol sú poznačené zvykom ústredného príkazu, čo nevytvára dostatočný priestor pre dobrovoľnú spoluprácu subjektov verejnej správy pri reforme verejnej správy. Niektorí autori uvádzajú ako ďalšie negatíva tohto prístupu k reforme verejnej správy nekoherentnosť a rigidnosť reformných opatrení. Správne systémy založené na klasickom modeli verejnej správy sú vo všeobecnosti kritizované vzhľadom na svoju neúčinnosť, nevykonnosť, netransparentnosť a obmedzenú mieru demokratickej kontroly na úkor hierarchickej kontroly (Gualmini, E. 2008). Naopak pozitívnym prvkom klasického modelu verejnej správy, a teda aj faktorom, ktorý by mohol pozitívne ovplyvniť jeho

implementáciu je vysoká stabilita pracovných miest a vysoká ochrana štátnych zamestnancov pred politickým vplyvom.

Prírastková stratégia reformy je založená na tradičnom prístupe k verejnej správe. Neodmieta jestvujúce usporiadanie verejnej správy, ale odporúča vnieŕ určité zmeny, napr. zvýšenie funkčnosti a zníženie nákladovosti. Navrhuje skôr kvalitatívne zmeny systému verejnej správy, ale bez zásadnej zmeny charakteru systému. Medzi takéto zmeny možno zaradiť zreformovanie organizačných štruktúr a ich vzájomných vzťahov, del'bu funkcií, nové metódy riadenia, kontroly ako aj financovania verejnej správy. Jedná sa o konzervatívnejšiu stratégiu ako v prípade NPM. Najvýraznejšie bola uplatňovaná vo Francúzsku, ako aj Taliansku a Španielsku.

Prírastková stratégia reformy je charakterizovaná najmä zmenami:

- v organizačnej výstavbe verejnej správy,
- v decentralizácii verejnej správy,
- v reštrukturalizácii systému verejných financií,
- opatreniami v personálnom manažmente.

Zmeny v organizačnej štruktúre verejnej správy vedú k dekoncentracii centrálnych orgánov v snahe debyrokratizovať hlavné mesto a k formovaniu nezávislých orgánov správy v snahe o odpolitizovanie verejnej správy (tieto orgány sú silné a rešpektované morálne authority v danej oblasti). Decentralizácia verejnej správy umožňuje vytvoriť samosprávu až na 3 úrovniach (obec, department, región). Slabými stránkami ale je nízky podiel originálnych kompetencií, formálna správa na úrovni departmentov a vysoká miera finančnej závislosti na štáte. Zmeny vo verejnom financovaní uplatňujú rozpočtový manažment – programový prístup. Centrá zodpovednosti sú rozmiestnené po krajine s delegovanými rozpočtovými kompetenciami. Poznanie miestnych pomerov má vplyv na zefektívnenie verejných rozpočtov. Opatrenia v personálnom manažmente reprezentujú tradičnú politiku pracovnej kariéry štátneho zamestnanca. Okrem zákona ju regulujú aj tzv. skupiny, ktoré definujú špecifiká každej úradníckej skupiny. Uplatňuje sa aj tzv. elitársky systém správy (Národná škola pre verejnú správu), ktorá je dostupná len pre vyššie sociálne vrstvy (verejná správa je riadená elitami).

Stratégia umierneného manažerizmu

Stratégia umierneného manažerizmu je reforma obsahujúca prvky dvoch predchádzajúcich modelov. V prvých realizačných etapách vychádza z jestvujúceho organizačného usporiadania verejnej správy, vytvára zároveň predpoklady pre vznik a postupné posilňovanie samosprávneho subsystému verejnej správy na úrovni obcí aj regiónov. Na samosprávy v dôsledku decentralizácie kompetencií a financií sa presúva zo štátu stále viac práv aj zodpovednosti za zabezpečovanie verejných vecí, čím sa narúšajú princípy fungovania administratívneho štátu a vytvárajú sa základy pre moderný demokratický štát. Proces reformy verejnej správy sa spája s reformou verejného sektora, s jeho čiastočnou redukciou, uplatňovaní alternatívnych metód zabezpečovania verejných statkov, vytváraní konkurenčného prostredia v niektorých odvetviach verejného sektora. Príčiny nedostatkov vo verejnom sektore sa spájajú aj s uplatňovaním tradičných byrokratických metód jeho riadenia prebyrokratizovanej verejnej

správe. Autori preferujú menšiu a efektívnejšiu verejnú správu využívajúcu v riadení okrem administratívnych metód aj manažérske metódy súkromného sektora. (Hamalová, M., Belajová, A, Gecíková, I., 2014)

Stratégia umierneného manažerizmu vo svojom zmysle predstavuje stred medzi radikálnou stratégiou reformy (NPM) a postupnou – prírastkovou stratégiou reformy. Neodmieta klasický model verejnej správy, ale jeho uplatniteľnosť vo vzťahu k určitým časťam verejného sektora považuje za neadekvátnu. Ide o kombináciu klasického modelu verejnej správy a manažérskych princípov. Manažérske prvky sú uplatňované v reformných opatreniach smerujúcich do oblasti rozhodovania a riadenia vo verejnej správe, ale súčasne zostáva zachovaný tradičný systém verejnej správy. Viditeľné sú snahy o redukciu veľkosti verejnej správy a zlepšenie jej koordinácie. Ďalšími výraznými prvkami prístupu umierneného manažerizmu sú decentralizácia právomocí a snahy o zvýšenie verejnej zodpovednosti zamestnancov štátnej správy, ktorá je v klasickom modeli verejnej správy vďaka hierarchickej kontrole nízka. Napriek reformným snahám sa umiernený manažerizmus snaží zachovať prednosti tradičného modelu verejnej správy, a to stabilitu pracovných miest štátnych zamestnancov a ich ochranu pred politickým vplyvom (Hogan, J., Howlett, M. et al. 2015). Pozitívnym prvkom umierneného manažerizmu ako prístupu k reforme verejnej správy je snaha o zvýšenie verejnej kontroly dodržiavania definovaných štandardov kvality poskytovaných verejných služieb spojená s rastom efektívnosti zabezpečovania týchto služieb.

Napriek tomu, že sa jedná o určitú kombináciu dvoch predchádzajúcich stratégií, viac prvkov preberá zo stratégie postavenej na NPM. Základnými charakteristickými znakmi je tolerovanie klasického modelu, ale len v niektorých odvetviach VS (obrana, bezpečnosť, zahraničná politika), a zmena prvkov verejnej správy, ktorá vytvára predpoklady pre nástup radikálnej reformy. Medzi štáty, v ktorých sa uplatnila táto stratégia reformy verejnej správy možno priradiť Holandsko a Írsko, Škandinávské krajiny, ale aj Českú republiku a Slovensko.

Keďže tzv. veľká správa neposkytuje služby v občanmi požadovanej kvalite, ale zamestnáva masu úradníkov a jej výkon je spojený s veľkými výdavkami, uplatňuje sa pri tejto stratégii tzv. menšia a lepšia správa. V porovnaní s veľkou správou má byť efektívnejšia – cez zvýšenie efektivity práce byrokratov alebo zabezpečenie niektorých služieb súkromným sektorom. Zároveň zvyšuje technickú efektívnosť – minimalizácia vstupov a maximalizácia úžitkov, mala by byť kontrolovateľnejšia a legitímnejšia v očiach občanov.

Reforma založená na stratégii umierneného manažerizmu prebiehala na Slovensku jednak na úrovni ústrednej vlády, ale aj samosprávy a tretieho sektora a zahŕňala:

- reformu verejných výdavkov,
- reorganizáciu verejnej služby ústrednej vlády,
- debyrokratizáciu (aktivita krátenia),
- dereguláciu vládnych intervencií,
- decentralizáciu kompetencií,
- privatizáciu.

Prehodnocovanie verejných výdavkov je vykonávané posudzovaním hospodárnosti s cieľom spracovania návrhov na zníženie výdavkov v 30 oblastiach verejných aktivít. Pravidelne sa

opakuje a jeho výsledky sa používajú pri návrhu rozpočtu. Cieľom reorganizácie ústrednej štátnej správy je zlepšiť riadiacu kapacitu s dôrazom na podnikateľské a trhovo orientované fungovanie. Vláda by mala fungovať ako súkromná organizácia. Aktivita krátenia je charakteristická znižovaním počtu pracovníkov vo verejnej správe. Deregulácia vládnych intervencií reprezentuje znižovanie počtu nariadení a zákazov uplatňovaných centrálnou vládou voči neštátnym organizáciám (kontrola týchto nariadení je spojená s nákladmi). Decentralizácia vládnych úloh predstavuje odovzdanie kompetencií samosprávnym subjektom alebo ich delegovanie na nižšie správne úrovne alebo na iné verejné inštitúcie. Privatizácia znamená plnenie vládnych úloh prostredníctvom zmlúv so súkromným sektorom.

4. Etika vo verejnej správe

Verejná správa ako správa vecí verejných vykonávaná vo verejnom záujme musí spĺňať viacero kritérií, vďaka ktorým je možné túto činnosť vykonávanú v prospech občanov hodnotiť. Požiadavky kladené na verejnú správu sa v súčasnom globalizovanom svete neustále zvyšujú. Nejde však len o narastajúce množstvo verejných služieb a statkov vyžadovaných občanmi štátu, ale aj o požadovanú kvalitu, v ktorej by mali byť poskytované. Dôraz je pritom kladený aj na profesionálnu stránku správy vecí verejných zo strany zamestnancov organizácii verejnej správy.

Požiadavky na činnosť verejnej správy možno vnímať vo viacerých rozmeroch. Predovšetkým musí byť verejná správa vykonávaná v súlade s platnou legislatívou. Možno teda hovoriť o povinnosti súladu činnosti orgánov verejnej správy s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a podzákonnými právnymi predpismi.

Korupcia, nepotizmus, neprofesionálny prístup alebo neefektívne a netransparentné vynakladanie verejných prostriedkov sú len niektoré z problémov, ktoré možno pozorovať aj v rámci verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. (Mitaľ, O., 2016)

4.1 Charakteristika etiky

V najvšeobecnejšom zmysle slova možno pod **etikou** chápať teoretické odôvodnenie aktívnej i pasívnej zložky ľudského života – teda teoretické odôvodnenie ľudského konania či správania i ľudského zmýšľania. Ak pristúpime k etike ako Aristoteles – teda ako k praktickej filozofii (spoločne s ekonomikou a politikou), potom je možné konštatovať, že pod etikou možno rozumieť náuku o morálke. (Klimovský, D., 2014)

Podľa Džupkovej, H. (2012) možno **etiku** vnímať ako náuku, ktorá sa zaoberá správnym konaním, hodnotením konania človeka na základe dobrých a zlých stránok.

Verejný záujem je z hľadiska etiky veľmi dôležitý prvok, pretože vo svojej podstate musí odzrkadľovať aj etický aspekt. Keďže úlohou verejného záujmu je blaho spoločnosti, približuje sa významu postavenia etiky (Zambová, A., 2015).

Predmetom etiky ako **filozofickej disciplíny** je skúmanie zvláštneho typu spoločenských hodnôt a noriem, ktorých podstatná funkcia spočíva v regulácii konania spoločenských subjektov nielen vzhľadom na iné ľudské indivíduá a spoločenské subjekty, ale aj vo vzťahu k samotnému konajúcemu subjektu. (Klimovský, D., 2014)

Pojmy **morálka** a **mravnosť** pochádzajú z latinského slova „mores“, čo predstavuje množné číslo od výrazu „mos“, čo znamená zvyk, obyčaj, zaužívaný spôsob správania a konania ľudskej spoločnosti. Tradičné pravidlá správania sa, vžitie princípy a nepísané zákony formovali a riadili spoločnosť od prvopočiatkov ľudskej existencie. Každá spoločnosť považuje určité formy správania za dobré a správne a spravodlivé, inak možno povedať za cnostné a iné spôsoby a formy správania za zlé, nesprávne, nemiestne a nespravodlivé, všeobecne povedané nemorálne. **Morálka** nie je ničím vonkajším, vedľajším alebo nadbytočným v ľudskej

spoločnosti, aké je zákonitým, vnútorným a dôležitým systémom, ktorý jednoznačne vytvára v ľudskej spoločnosti istý poriadok, istotu a bezpečnosť. (Čapek, R., 2008)

Môžeme definovať dva typy morálky. **Skupinová** (alebo zvyková) **morálka**, ktorá pri morálnom zvažovaní vyzdvihuje prvok komparácie. Táto morálka sa týka riešenia každodenne sa opakujúcich situácií, pri ktorých sa jednotlivec riadi konaním alebo správaním iných ľudí. **Reflexívna morálka**, vychádza zo životných skúseností jednotlivca, ktoré sú dopĺňané o jeho postoje, hodnoty či ciele. Jednotlivec v rámci nej analyzuje každú situáciu individuálne a snaží sa upraviť svoje správanie alebo konanie podľa výsledkov vlastnej analýzy. Morálka ako normatívny systém sa zakladá na vnútornej sankcii – v morálke sa odráža sociálna identita člena spoločnosti. Prejavuje sa napríklad tým, že sa u človeka v dôsledku určitej situácie objaví pocit hanby alebo pocit viny.

Podľa Čipkára J. (2001) plní morálka v živote človeka i celej spoločnosti niekoľko funkcií:

- regulatívna funkcia – morálka reguluje a usmerňuje správanie a konanie jednotlivcov v rámci sociálnej interakcie,
- socializačno-poznávacia funkcia – vďaka morálke a spoznaniu i osvojeniu si noriem, ktoré morálka obsahuje, je človek schopný žiť v interakcii s inými ľuďmi (jednotlivec získa informácie o tom, ako sa správať v rôznych situáciách a čo v týchto situáciách očakávať od iných),
- orientačná funkcia – človek sa vďaka morálke naučí orientovať v sociálnom živote (vie, ako si jeho konanie či správanie budú vysvetľovať iní, a zároveň on sám dokáže interpretovať konanie či správanie iných),
- prognostická funkcia – človek dokáže upraviť svoje správanie alebo konanie podľa aktuálnych okolností a dokáže tiež predvídať konanie či správanie iných,
- motivačná funkcia – morálka je so svojím obsahom významným motivátorom ľudského správania alebo konania,
- informačno-komunikačná funkcia – akceptovaním či porušovaním morálneho človek komunikuje so svojím okolím.

V súvislosti s morálkou sa veľmi často hovorí aj o **mravnosti**. Ak sa niekto zaoberá mravnosťou, zaoberá sa správaním a konaním, ktoré zodpovedá všeobecne akceptovaným mravným normám príslušného kultúrneho spoločenstva. Čipkár J. (2001) k tomu dodáva, že aj keď sa mravnosť v bežnom ľudskom chápaní redukuje na posudzovanie sexuálneho správania človeka (teda na posudzovanie toho, či daný človek žije zo sexuálneho hľadiska mravne alebo nemravne), v skutočnosti sa vzťahuje na všetky typy ľudského správania či konania, pri ktorých aspoň potenciálne existuje možnosť rozlišovania medzi dobrom a zlom. Nemravnosť pritom nemožno automaticky spájať s nelegálnosťou. Samozrejme, nemravné môže byť nelegálne (napríklad pedofília či korupcia zodpovedajú kritériám nemravnosti i nelegálnosti), no existuje celý rad situácií, kedy nemravné správanie či konanie nemožno zároveň charakterizovať ako nelegálne (napríklad výrazne promiskuitné správanie možno v rámci európskeho kontextu považovať za nemravné, no z hľadiska legálnosti ide o akceptovaný typ správania).

Sociálna etika je tou časťou etiky, ktorá je zameraná na oblasť spoločenského života jednotlivcov, teda na život ľudí v inštitucionalizovanej sfére. Skúma tie normy, ktoré sú súčasťou i produktom socializačného procesu, ktorým prechádza každé ľudské individuum,

ktoré pomáhajú človeku odhaľovať vlastnú identitu a zároveň umožňujú jeho bezproblémové zaradenie do príslušného spoločenstva.

Vznik **profesijnej etiky** môžeme odôvodniť tým, že spoločnosť potrebuje hodnoty a normy v správaní sa jednotlivca. Dobrá povesť a dobré meno je pre mnohé profesie to najcennejšie, a preto si vytvárajú morálne pravidlá, a tie sú zoskupené v profesijných kódexoch. Autorka definuje pojem profesijnej etiky nasledovne: „Pod týmto pojmom sa rozumie jedna zo súčasti aplikovanej etiky, ktorá reflektuje etické aspekty pohľadov a problémov vznikajúcich v rámci určitých povolání. Profesijná etika sa venuje etickým normám a hodnotám, a taktiež povinnosti ich dodržiavania v konkrétnej profesii. To znamená, že profesijné etiky spadajú do skupiny deontologických etík (sú etikami povinností). Vo vzťahu k predstaviteľom profesie ide o formu kolektívnej etiky, ktorú by mali v praxi uplatňovať konkrétne subjekty“ (Janotová, H. a kol., 2005, s. 17).

Súčasťou profesijného práva je podľa Krskovej, A. (1994) disciplinárne právo, ktoré obsahuje disciplinárne pravidlá. Tieto sú vlastne minimálnou hranicou, pričom táto oddeľuje sféru, v rámci ktorej sa zamestnanec môže pohybovať, od sféry, ktorá je pre danú profesiu nevhodná či dokonca neprípustná. **Disciplinárny priestupok** (teda profesijná chyba) sa definuje ako každé úmyselné alebo nedbanlivostné porušenie práva a disciplinárnych noriem (písaných i nepísaných, respektíve tradičných), ktoré súvisí s výkonom profesie, a výsledkom ktorého je poškodzovanie verejnej mienky týkajúcej sa tejto profesie, bez ohľadu na to, či došlo k spôsobeniu skutočnej škody alebo nie.

4.2 Etický kódex

Etická infraštruktúra môže byť definovaná ako súbor nástrojov a postupov zameraných na elimináciu nežiaduceho správania a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické konanie. Výsledkom efektívne fungujúcej etickej infraštruktúry je vytvorenie takého prostredia, ktoré poskytuje rámec znalosti príslušných procesov a pravidiel fungovania organizácie. Na ich základe potom zamestnanci verejnej správy posudzujú a zvažujú správnosť alebo nesprávnosť svojho správania (Papcunová, V., 2014).

Základný nástroj etického manažmentu, ktorý organizácie verejnej správy využívajú je **etickej kódex**. Predstavuje prvý krok vedúci k zlepšeniu integrity v organizácii a je významnou súčasťou etického programu. Aj keď etický kódex nedokáže v plnej miere zaručiť morálne zlepšenie, je veľmi ťažké predstaviť si zohľadňovanie etických aspektov verejnej správy bez jeho existencie (Ondrová, D., 2013).

Etický kódex predstavuje normatívny systém vyznačujúci sa vnútornou koordinovanosťou a presnou štruktúrou. Spravidla upravuje vzájomné práva a povinnosti odborníka (napríklad úradníka) a klienta, vzťahy k takzvaným tretím osobám, k spoločnosti a tak ďalej. Etický kódex býva formulovaný tak, aby slúžil ako inšpiratívny sprievodca pre členov profesie a zároveň ako základ pre potenciálne disciplinárne konanie (Klimovský, D., 2014).

Základný nástroj etického manažmentu, ktorý organizácie verejnej správy využívajú je etický kódex. Predstavuje prvý krok vedúci k zlepšeniu integrity v organizácii a je významnou súčasťou etického programu. Aj keď etický kódex nedokáže v plnej miere zaručiť morálne

zlepšenie, je veľmi ťažké predstaviť si zohľadňovanie etických aspektov verejnej správy bez jeho existencie. (Ondrová, D., 2013) Etický kódex predstavuje súbor požiadaviek na správanie a konanie, ktoré musia byť dodržiavané určitou skupinou ľudí. Obsah etických kódexov sa v závislosti od skupiny ľudí, pre ktorú sú určené odlišuje.

Formuje morálku a má vplyv na interpretáciu všeobecne platných princípov vo vzťahu ku konkrétnej profesii. (Pritchard, J., 2012)

Mal by reflektovať nielen požiadavky stanovené teóriou, ale aj praxou a v konečnom dôsledku samotnou organizáciou verejnej správy. Vo všeobecnej rovine možno súhlasiť s charakteristikami, ktoré vymedzili Putnová, A. a Seknička, P. (2007). Každý etický kódex musí byť zrozumiteľný, jednoznačný a musí mu porozumieť každý užívateľ. Formulácia jednotlivých ustanovení nesmie pripustiť možnosť odlišného výkladu. Text etického kódexu by mal byť výstižný. Súčasne by však nemal byť príliš stručný.

Etický kódex vychádza z princípov štátnej služby a zakotvuje základné etické hodnoty štátneho zamestnanca:

- politickú neutralitu,
- nestrannosť,
- verejný záujem,
- dôstojnosť a rešpektu v medziľudských vzťahoch,
- profesionalitu.

Dodržiavanie týchto zásad je súčasťou budovania profesionálnej a dôveryhodnej štátnej služby. Prvým krokom k vytvoreniu etického prostredia je prijatie etického kódexu štátneho zamestnanca. Dôležité je, aby sa zapracoval tento kódex do riadenia ľudských zdrojov a predovšetkým nesmieme zanedbať diskusiu a prevenciu o etike a aby sa o nej v služobných úradoch hovorilo. Zamestnanci by mali začať vnímať podporu vedenia v citlivých prípadoch a nemali by mať obavy z porušenia Etického kódexu. (Rada pre štátnu službu, zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

Podľa Čipkára, J. (2001) rozoznávame 3 druhy etických kódexov:

- Ašpiračné etické kódexy obsahujú ideály, teda akési hodnoty, ku ktorým by sa mala prax čo najviac približovať. Často využívajú veľmi vágne ustanovenia a konštatovania obsahujúce výrazny ako dobré, zlé, spravodlivé, nespravodlivé a tak ďalej.
- Výchovné etické kódexy predstavujú súhrn noriem, ktorý je obohatený o argumentáciu a zdôvodňovanie nevyhnutnosti ich existencie. Často obsahujú aj interpretačné pravidlá, vďaka ktorým je ich využitie v praxi jednoduchšie.
- Regulačné etické kódexy – najdôkladnejšie konkretizujú súbor noriem.

4.3 Problémy súčasných administratívno-politických systémov

Systémy verejnej správy európskych krajín boli v druhej polovici 20. storočia podrobované rozsiahlym reformám, ktoré sledovali niekoľko základných cieľov. Popri zvyšovaní hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom sektore sa takými cieľmi stali aj decentralizácia a modernizácia verejnej správy. Tieto boli, okrem iného veľmi úzko naviazané na zvyšovanie etických štandardov, ktoré sa stali neoddeliteľnou súčasťou požiadaviek súvisiacich s modernizáciou.

V komparatívnej štúdií OECD o etike z roku 2000 sa 29 vtedajších členských štátov vyjadrovalo k jednotlivým hodnotám verejnej správy a na najvyššej priečke pomyselného rebríčka sa umiestnila nestrannosť. Nestrannosť ako významná hodnota verejnej správy býva často narušaná najmä v dôsledku objavenia sa fenoménu **konfliktu záujmov**. (Klimovský, D. 2014)

Pojem „konflikt záujmov“ sa podľa Úradu vlády SR (2018) v právnom poriadku vyskytuje pomerne často, spravidla, keď sa v právnych normách ukladá povinnosť zdržať sa konania, „ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov“, často sa tento pojem objavuje spoločne so slovom „najmä“. V zákone o verejnom obstarávaní sa tento pojem viaže na rozpor záujmov, keď osobný záujem môže byť považovaný za ohrozenie nestrannosti a nezávislosti verejného obstarávania.

Podľa definície, ktorú uvádza Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj „Konflikt záujmov znamená konflikt medzi verejnou funkciou a súkromnými záujmami verejného činiteľa, keď má verejný činiteľ súkromné záujmy, ktoré by mohli nepatrične ovplyvniť vykonávanie jeho služobných úloh a povinností.“

Transparency International vymedzuje tento pojem ako situáciu, v ktorej jednotlivec alebo subjekt, pre ktorý pracuje, či už ide o vládu, obchod, médiá alebo organizáciu občianskej spoločnosti, je konfrontovaný s výberom medzi povinnosťami a požiadavkami svojho postavenia a vlastnými súkromnými záujmami.

Verejným záujmom sa rozumie záujem, „ktorý prináša majetkový alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom.“

Naproti tomu osobným záujmom rozumieme záujem „ktorý prináša majetkový alebo iný prospech“ v prospech toho, kto má právomoc, alebo jemu blízkym osobám. Vo všeobecnej definícii pod blízkymi osobami rozumieme nielen osoby blízke podľa občianskeho zákonníka, ale aj iné osoby, ktoré majú širší vzťah ako príbuzenský.

Norma ISO 37001:2016 konflikt záujmov definuje širšie ako „situáciu, v ktorej by obchodné, finančné, rodinné, politické alebo osobné záujmy mohli ovplyvniť názor osôb vykonávajúcich svoje povinnosti pre organizáciu“.

Aj keď je rozdiel medzi **korupciou** a **úplatkárstvom**, pre obidva tieto pojmy sa používa generický termín „korupcia“ definuje Úrad vlády SR (2018). Ak sa teda hovorí o korupcii, rozumie sa tým aj úplatkárstvo.

Trestnoprávny dohovor o korupcii vymedzuje pojmy *aktívne* a *pasívne* úplatkárstvo verejného činiteľa. V prípade aktívneho úplatkárstva formou žiadania alebo prijatia nenáležitej výhody

akéhokoľvek druhu pre seba alebo iného, alebo prijatia ponuky alebo sľubu takejto výhody verejnému činiteľovi. V prípade pasívneho úplatkárstva, sú stanovené obdobné podmienky, akurát ako forma páchania sa vyžaduje žiadanie alebo prijatie úplatku alebo prijatie ponuky alebo sľubu.

Rozdiel medzi úplatkom a darom je nasledovný.

Úplatok

- Tajne,
- Existuje očakávanie konkrétnej protihodnoty,
- Spôsobilosť ovplyvniť chod určitých procesov,
- Hodnota veci obvykle vyčísliteľná.

Dar

- Verejne,
- Neočakáva sa protihodnota (prejav náklonnosti alebo vďačnosti),
- Právomoci prijímateľa nie sú podstatné,
- Hodnota nie je podstatná.

Z hľadiska spoločenskej škodlivosti možno korupciu v širšom význame chápať ako odklon od „sledovania predovšetkým verejného záujmu, zneužívanie verejných prostriedkov s cieľom dosiahnuť vlastné individuálne či skupinové záujmy, ako aj zneužitie svojho postavenia na obohatenie seba alebo inej osoby v súkromnej oblasti. Motívom je získať neoprávnené zvýhodnenie pre seba alebo inú osobu, na ktoré nie je nárok“.

V Strategickom pláne boja proti korupcii v Slovenskej republike z roku 2011 sa uvádza, že „korupciou môže byť sľub, ponuka alebo poskytnutie úplatku s cieľom ovplyvniť niekoho konanie alebo rozhodnutie, alebo žiadosť o úplatok, či jeho prijatie. Úplatok nemusí mať iba finančnú podobu, môže ísť napríklad o poskytnutie informácií, hmotných darov či iných výhod, služieb, prípadne zvýhodňovanie známych a príbuzných a podobne. Korupcia môže mať tiež formu nápadne výhodnej zmluvy, ktorú podnikateľ uzavrie s príbuzným úradníka (nepotizmus), ktorý má rozhodnúť.“

Vymedzenie pojmu korupcia ako zneužitie moci alebo postavenia vo vlastný prospech alebo v prospech iných osôb sa opiera o Dohovor OSN proti korupcii. Podľa Transparency International korupcia je zneužitie zverenej moci na súkromný úžitok alebo prospech. Podobne aj Európska komisia (EK) v súvislosti Európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi (EŠIF) používa všeobecné vymedzenie pojmu korupcia, ktorú chápe ako „zneužitie (verejného) postavenia na osobný prospech“. Zdôrazňuje, že korupčnými platbami či transakciami sa napomáha mnohým ďalším druhom podvodov, ako sú napríklad falošné fakturácie, fiktívne výdavky alebo neplnenie zmluvných špecifikácií.

Problém pri uvedených definíciách však spočíva v tom, že nezahŕňajú osobu („vybavovač“), ktorá síce nemá moc ani postavenie, ktoré by mohla zneužiť, ale na toto zneužitie či podplácanie alebo prijímanie úplatku navádza alebo ho sprostredkuje („vybavuje“). Preto sa do vymedzenia pojmu korupcia vkladajú aj slová „priamo alebo nepriamo“.

Gildenhuis, S. J. H. (2004) rozlišuje štyri druhy korupcie:

- kriminálna korupcia – tu zaraďuje aktivity ako sú podplácanie, vydieranie, neoprávnené vynucovanie niečoho, neodôvodnené poskytovanie provízií, defraudácia, falšovanie, klamstvo, sprenevera, úplatkárstvo, metóda „bielych koní“, neoprávnené využitie, presmerovanie verejných zdrojov,
- administratívna korupcia – nemusí byť automaticky kriminálnou korupciou, napríklad zneužívanie postavenia a využívanie podriadených na drobné „služby“ alebo využívanie služobných telefónnych prístrojov na súkromné účely, vedomá nedbalosť, vedomé omeškanie nejakej lehoty či vedomé uvedenie niekoho do omylu,
- politická korupcia – nemusí byť nevyhnutne kriminálnou formou, často sa prekrýva nielen s kriminálnou, ale aj s administratívnou korupciou, medzi jej najčastejšie prejavy patria aktivity odporujúce ústave, ignorancia demokratických princípov, volebný podvod, odmietanie kolektívnej zodpovednosti, prijatia nepopulárnych opatrení, ignorancia ekonomických princípov, politické uprednostňovanie príbuzných, násilné aktivity, špionážne aktivity, neoprávnené sledovanie iných, zatajovanie, využívanie dôverných informácií a dezinformovanie,
- náboženská korupcia – napríklad „zraňovanie“ príslušníkov náboženských skupín prostredníctvom rôznych politických aktivít počas oficiálnych sviatkov, zneužívanie pohrebov na politické účely s cieľom vyvolať v účastníkoch politické emócie a pod.

Podľa Transparency International Slovensko (2022) sa Slovensko v najcitovanejšom rebríčku vnímania korupcie (CPI) zostavovanom každoročne centrálou Transparency International zlepšilo a zo 180 hodnotených krajín skončilo na 56. mieste. Výsledná pozícia za rok 2021 je tak o štyri miesta lepšia ako rok predtým. Slovensko zaznamenalo pozitívny posun aj v dosiahnutom skóre, ktoré sa medziročne zvýšilo zo 49 na 52 bodov zo sto možných. Je tak o jeden bod vyššie než naše doterajšie maximum (čím vyššie skóre, tým menej korupcie).

Súčasnú zlepšenie už možno pričítať pôsobeniu aktuálnej vlády a inštitúcií. Rebríček vnímania korupcie sa vypočítava z výsledkov indexov rôznych inštitúcií, ktoré za rok až dva dozadu reflektujú korupciu z pohľadu podnikateľov, investorov či expertov. Za zlepšením Slovenska možno vidieť predovšetkým zvýšené úsilie polície a prokuratúry pri odhaľovaní a stíhaní korupcie.

Strategickou odpoveďou na korupciu je **verejná integrita**.

Pojem verejná integrita („integrita verejného života“) sa chápe ako dôsledné zosúladenie a dodržiavanie spoločných etických a morálnych hodnôt, zásad a noriem s cieľom zohľadňovať verejný záujem a uprednostňovať ho pred osobnými záujmami vo verejnom sektore. V orgánoch verejnej moci sa zároveň chápe ako čestnosť, poctivosť, nezaujatosť, transparentnosť a dôveryhodnosť pri vykonávaní úradných povinností a zverených právomocí. Je nesporné, že medzi verejnou integritou a korupciou nepriamoúmerný vzťah (Odporúčania Rady OECD o verejnej integrite, OECD, 2017).

Odporúčania OECD v oblasti verejnej integrity poskytujú tvorcom politik v oblasti verejnej integrity, kde sa ťažisko presúva od politik smerom k systému, sústreďuje sa na

správanie, zohľadňuje riziká a kladie dôraz na zvelaďovanie kultúry integrity v celej spoločnosti.

OECD v uvedených odporúčaníach navrhuje:

1. na najvyššej politickej a riadiacej úrovni vo verejnom sektore preukázať **záväzok** posilňovať verejnú integritu a znižovať korupciu,
2. jasne sformulovať inštitucionálne **zodpovednosti** v celom verejnom sektore s cieľom posilniť účinnosť systému verejnej integrity,
3. vypracovať pre verejný sektor **strategický prístup**, ktorý sa zakladá na faktoch a je zameraný na oslabovanie rizík ohrozujúcich verejnú integritu,
4. stanoviť vysoké **štandardy** správania pre verejných činiteľov,
5. v partnerstve so súkromným sektorom, občianskou spoločnosťou a jednotlivcami rozvíjať kultúru verejnej integrity v **celej spoločnosti**,
6. investovať do **schopnosti viesť** v oblasti integrity a preukazovať tak záväzok verejného sektora zachovávať integritu,
7. podporovať vytváranie profesionálneho verejného sektora, ktorý je založený na **osobnostnom a profesionálnom prínose** a oddaný hodnotám služby verejnosti a dobrej správy verejných vecí,
8. poskytovať verejným činiteľom **dostatok informácií**, praktickú odbornú prípravu, **usmerňovanie** a včasné poradenstvo, pokiaľ ide o uplatňovanie štandardov verejnej integrity na pracovisku,
9. podporovať vo verejnom sektore **otvorenú** organizačnú kultúru, ktorá umožňuje vnímavo reagovať na obavy o integritu,
10. na zabezpečenie ochrany integrity v organizáciách verejného sektora uplatňovať vnútorný rámec **kontroly a riadenia rizík**,
11. zaviesť mechanizmy **presadzovania**, ktoré umožňujú náležite reagovať na všetky podozrenia z porušení štandardov verejnej integrity zo strany verejných činiteľov,
12. posilniť úlohu vonkajšieho **dohľadu a kontroly** v rámci systému verejnej integrity,
13. na podporu vyvoditeľnej zodpovednosti a verejného záujmu podnecovať do **transparentnosti a do aktívnej účasti zainteresovaných strán** vo všetkých štádiách politického cyklu.

4.4 Ďalšie problémy etického charakteru

Klientelizmus znamená neoficiálny, zákulisný systém dohôd v spoločnosti, ktorého charakteristickým znakom je ochrana, resp. protekcia, vybraných členov celku, prípadne poškodzovanie záujmov subjektov, ktoré sa na dohodách väzbách nepodieľajú.⁶ Rozdeľovanie funkcií, pracovných pozícií, tovarov, služieb alebo finančných prostriedkov sa neuskutočňuje podľa neutrálnych a neosobných pravidiel, ale na základe priateľských alebo iných osobných

vzťahov. Klientelistický vzťah, ktorý jeho účastníci medzi sebou vytvárajú, môže nadobudnúť formu pevného a sústavne pestovaného vzťahu naplneného vzájomnou oddanosťou. Sprievodným znakom klientelistického vzťahu bývajú rôzne zvyky a rituály v správaní jeho účastníkov. Sociálnou úlohou týchto rituálov a zvykov je upevňovať klientelistický vzťah a skupinu s cieľom odolávať možným pokusom o ich rozbitie. Klientelizmus je jedným z podstatných znakov korupcie.

Nepotizmus:

- obsadzovanie funkcií a pozícií, v ktorom sú uprednostňovaní príbuzní, priatelia či iné spriaznené osoby oproti ostatným kandidátom, najmä v prípadoch, keď ostatní kandidáti sú kvalitnejší,
- zvýhodňovanie alebo uprednostňovanie príbuzných, priateľov či iných spriaznených osôb oproti ostatným osobám v správnych a právnych konaniach, na pracovisku, pri obsadzovaní pozícií.

Mobbing je jednou z foriem agresívneho správania a psychického násilia. Jeho cieľom je uškodiť obeť. Keďže sa môže vyskytovať v rozličných sofistikovaných formách, býva jeho identifikácia ťažká. Ide o výraznú devalváciu v komunikácii, ktorá predstavuje používanie nevhodných prejavov vo vzájomnom sociálnom kontakte, napr. manipuláciu prostredníctvom apelovania na vlastné svedomie, názory iných, nerešpektovanie zónových vzdialeností, neprímerané alebo nevhodné haptické a posturické prejavy a pod.

- ohováranie – ohováraním útočník podáva nepravdivé informácie o obeti, čím sa snaží pre seba „vybojovať“ lepšiu pozíciu, pričom téma ohovárania môže byť tak zo súkromného života obete, ako aj z jeho pracovného prostredia,
- výsmech – terčom výsmechu môže byť zjavná i menej zjavná vlastnosť či prejav obete (často napríklad koktanie či obezita), ktorá sa v dôsledku toho postupne vyhýba pracovnému kolektívu, čím sa dostáva do izolácie,
- izolovanie spolupracovníka – nemusí byť realizované iba prostredníctvom výsmechu alebo ohovárania, ale môže ísť aj o vedomú snahu izolovať niekoho z pracovného kolektívu,
- zadržanie dôležitých informácií – zadržávaním dôležitých informácií pre výkon funkcie sa útočník snaží voviesť obeť do stresujúcich situácií alebo do situácií, ktoré majú obeť zdiskreditovať prípadne i znemožniť v očiach iných,
- administratívno-pracovné opatrenia – takéto opatrenia (napríklad preradenie na kvalifikačne nezodpovedajúcu pozíciu) využívajú najmä nadriadení voči svojim podriadeným s cieľom donútiť ich k odchodu,
- nadmerné pracovné zaťaženie – môže ísť buď o pridelenie zbytočných a nezmyselných úloh alebo o pridelenie stále nových a nových úloh nad rámec schopností a kompetencií obete, čím nadriadení zvyčajne sledujú odstraňovanie potenciálnych konkurentov (teda napríklad podriadených, ktorí by mohli v budúcnosti vďaka vlastným schopnostiam zaujať ich miesto),
- nadmerná kritika – útočníkom je pri tejto forme mobbingu nadriadený alebo rovnako postavený zamestnanec a jeho cieľom je znížiť sebavedomie obete alebo vyvolanie frustrácie z neschopnosti získať pozitívnu spätnú väzbu,

- fyzické útoky – zriedkavá forma mobbingu, ktorá sa v pracovných vzťahoch vyskytuje ojedinele,
- sexuálne obťažovanie – sexuálnemu obťažovaniu, ako uvádza sú vystavené najmä ženy (zriedkavo muži) zo strany ich predstavených (nadriadených). Je tu dôležité rozoznať rozdiel medzi vyjadrením sympatie a skutočným obťažovaním, čo môže mať rôzne formy, napríklad slovné – ohováranie, podávanie návrhov na sexuálny styk; konatívne – hľadanie či dotýkanie sa proti vôli druhej osoby, vo vážnejších prípadoch aj násilné vynútenie sexuálneho styku a podobne.

5. Kontrola vo verejnej správe

5.1 Vymedzenie základných pojmov

Riadiaci systém akejkoľvek organizácie je tvorený manažérskymi činnosťami, ktoré poznáme pod pojmom „základné manažérske funkcie“. Okrem plánovania, organizovania, vedenia ľudí k nim zaraďujeme aj kontrolu. Kontrola, ako funkcia manažmentu, je zameraná na sledovanie a hodnotenie javov a procesov, ktoré v organizácii už prebehli, prebiehajú alebo ešte len prebehnú. Výsledky kontroly využívajú manažéri v rozhodovaní pozdĺž celého manažérského procesu. Podstata kontroly spočíva v náročnom, kritickom a objektívnom hodnotení kontrolovaných javov. Hlavným poslaním kontrolného procesu je včasné a hospodárne identifikovanie odchýlok, ktoré vznikajú v riadenom procese a ktoré charakterizujú rozdiel medzi zámerom (plánom) a jeho realizáciou, ich analýza a prijatie potrebných opatrení.

Všeobecne možno **kontrolu** definovať ako proces systematického a sústavného získavania a analýzy informácií o priebehu a výsledku riadeného procesu a prijímania opatrení k jeho regulácii na základe zistenia odchýlok charakterizujúcich rozdiel medzi zámerom (plánom) a výsledkom jeho realizácie Schwarczová, L. a kol. (2021). Význam kontroly vo všeobecnosti spočíva v niekoľkých aspektoch:

- sústreďuje energiu organizácie na rozhodujúce ciele,
- monitoruje, analyzuje a ovplyvňuje správanie organizácie,
- zaisťuje koordináciu všetkých zamestnancov organizácie podľa stanovených štandardov, noriem, zásad, rozpočtov, spôsobov komunikácie a pod.,
- znižuje neistotu – stanovuje zásady a postupy, ako riešiť opakujúce sa situácie v transformačnom procese,
- poskytuje manažérom spätnú väzbu, umožňuje im lepšie rozhodovať o budúcnosti.
- výstupom procesu kontroly sú zistené odchýlky, z ktorých nie každá je pre príslušný manažment rovnako významná.

V nadväznosti na systém a podmienky fungovania verejnej správy sa postupne rozvinuli potrebné procedúry, ktoré súvisia s koordináciou a kontrolou činností vznikajúcich medzi centrálnou a lokálnou správou. Z pohľadu vývoja v tejto oblasti zohral dôležitú úlohu samotný proces integrácie SR do EÚ, ktorý priniesol aj nový pohľad na postavenie, funkčnosť a realizáciu kontroly. Nový pohľad a poňatie sa sústredil najmä na vnútornú finančnú kontrolu, ktorá je základom účelného, hospodárneho a efektívneho vynaloženia finančných prostriedkov z európskych fondov.

V kontexte **verejnej správy** možno **kontrolu** definovať ako sústavné, kritické hodnotenie javov a procesov už uplynulých a existujúcich. Verejná kontrola určuje právo i povinnosť verejnosti kontrolovať verejnú voľbu a dôsledky ich rozhodnutí buď priamo, alebo prostredníctvom zástupcov. V podmienkach systému verejnej správy je kontrola vykonávaná orgánmi poverenými zo zákona a zameriava sa na:

- hospodárenie s finančnými a hmotnými prostriedkami verejných inštitúcií,
- kontrolu plnenia povinností vyplývajúcich zo všeobecne platných právnych predpisov.

Kontrola plní niekoľko **účelových rovín**, a to:

- *informačnú* – kontrola je zameraná na zistenie stavu, následné porovnanie s normou, odhalenie odchýlok a ich príčin,
- *regulačnú* – kontrolou sa odchýlky a nedostatky nielen zistia, ale pristúpi sa aj k ich odstráneniu,
- *represívnu* – z kontrolou identifikovaných vzniknutých odchýlok sa vyvodí represívne dôsledky,
- *motivačnú* – kontrola ako motivácia za dobre vykonanú prácu – prispieva k zvyšovaniu kvality v organizácii,
- *výchovnú* – kontrolovaný subjekt je metodicky vedený, aby sa predchádzalo chybám,
- *inštitucionálnu* – predstavuje existenciu inštitúcií, ktoré sú kontrolu oprávnené vykonávať.

Cieľom kontroly vo verejnej správe je prispievať k dynamickej rovnováhe kontrolovaného systému (verejnej správy) alebo jeho subsystémov (štátna správa, samospráva, verejno-právne korporácie). Zmyslom vykonávanej kontroly nie je obyčajná informácia, alebo postih výkonných prvkov, ale predovšetkým odstránenie nedostatkov, ktoré ovplyvňujú výsledky organizácie, čím kontrola jednoznačne prispieva k rozvoju celého systému verejnej správy.

Aby kontrola splnila svoju základnú úlohu, musí niesť v sebe základné charakteristické prvky ako:

- *objektívnosť* – zistené fakty musia byť preukázateľné, aby sa mohli stať hodnovernými informáciami charakterizujúcimi skutočný stav vecí v kontrolovaných organizáciách,
- *odbornosť* – komisia je zložená z pracovníkov kontroly s ohľadom na činnosť, ktorá je kontrolovaná, pričom by mali rozumieť jednotlivým druhom činnosti kontrolovanej organizácie zo všetkých aspektov,
- *včasnosť* – zužuje časový rozsah trvania nedostatkov.

Vo všeobecnosti platí, že **proces kontroly** prebieha podľa jednotlivých krokov – fáz:

1. Vypracovanie a stanovenie štandardov očakávaných výsledkov (výkonov).
2. Výber vhodných nástrojov a metód merania.
3. Meranie skutočného výkonu.
4. Hodnotenie meraného výkonu, porovnanie so štandardom, alebo plánom.
5. Výber nápravného opatrenia a uskutočnenie korekcie.

Obsah jednotlivých krokov (fáz) je závislý od charakteru kontrolovaného procesu, od typu kontroly, najmä od jej cieľov. Aby bol proces kontroly efektívny, je potrebné prihliadnuť na splnenie niekoľkých predpokladov:

- dostatok relevantných informácií,
- existencia štandardov (kritérií) a ich hierarchia,
- znalosť metód a techník, zručnosť ich ovládania,
- dodržiavať zmysel a cieľ kontroly,

- musia existovať možnosti korekčných akcií (z hľadiska uskutočniteľnosti, a z hľadiska existencie zodpovednosti a právomocí na ich uskutočnenie),
- integrácia – vzťah k organizačnej štruktúre, previazanosť cieľov a postupov,
- primeranosť – sledovať len to, čo je podstatné,
- hospodárnosť – aby náklady na zistenie odchýlok neboli väčšie ako ich dôsledky,
- zameranie na budúcnosť (napr. predvídať možné odchýlky),
- zrozumiteľnosť pre vykonávateľov i kontrolovaných,
- pružnosť (schopnosť reagovať na nečakané zmeny),
- motivácia (napr. účasť na kontrole posilní spoluzodpovednosť).

V rámci teoretického prístupu ku kontrole, ako základnej funkcii manažmentu, existuje viacero pohľadov klasifikácie, podľa ktorých rozlišujeme nasledovné **typy kontrol**:

1. podľa predmetu a rozsahu hodnotiacich kritérií:

- a. *všeobecná kontrola* – jej predmetom je celková činnosť kontrolovanej organizácie zo všetkých požadovaných hľadísk,
- b. *špecializovaná kontrola* – jej predmetom je určený okruh otázok,

2. podľa časovej súvislosti:

- a. *predbežná (ex-ante) kontrola* – týka sa fázy prípravy finančných operácií. Ide o akty, ktoré majú potvrdzujúcu povahu, alebo schvaľujú postup iného orgánu.
- b. *priebežná (on-going) kontrola* – je kontrolou správnosti, účelnosti a hospodárnosti postupu riešení. Zistenie nedostatkov a ich odstránenie prispieva k dosiahnutiu plánovaného cieľa a prispieva k vyššej kvalite rozhodnutí.
- c. *následná (ex-post) kontrola* – je kontrolou už ukončeného procesu činností, alebo je sledovaním toho, ako sú nedostatky zistené pri výkone kontroly odstraňované.

3. podľa organizačného vzťahu:

- a. *vertikálna*,
- b. *horizontálna*,

4. podľa systému kontroly:

- a. *plánovitú kontrolu*,
- b. *operatívnu kontrolu*,

5. podľa odborného výkonu:

- a. *profesionálna*,
- b. *laická*,

6. z hľadiska podnetu na vykonanie kontroly:

- a. *kontrola z vlastnej iniciatívy* (podľa plánu kontrol),
- b. *kontrola vykonávaná z iného podnetu*,
- c. *kontrolu na príkaz nadriadeného orgánu*,

7. na základe právneho vzťahu kontrolujúceho a kontrolovaného:

- a. *vnútorná kontrola* – je vykonávaná v rámci toho istého organizačného systému v organizačných vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti, vykonávajú ju orgány verejnej správy ako súčasť riadenia v príslušnej oblasti verejnej správy,

- b. *vonkajšia kontrola* – je vykonávaná vo vzťahu k subjektom, ktoré nepatria do organizačnej sústavy kontrolujúceho subjektu, t. j. voči organizačne nepodriadeným fyzickým a právnickým osobám.

Špecifickým druhom kontroly je **verejná kontrola**, ktorá sa realizuje v rámci verejného sektora, vo verejnom záujme a vzhľadom na to, že verejný sektor riadi a spravuje verejná správa, je to kontrola činnosti a výkonu verejnej správy orgánmi verejnej moci a verejnej správy.

5.2 Kontrolný systém vo verejnej správe SR

Kontrolný systém vo verejnej správe vychádza vždy z právneho základu, ktorý môže mať rôznu formu - ako napríklad nariadenie vlády, štatút, stanov. Kontrola je neodmysliteľnou súčasťou rozhodovacieho systému, ktorého úlohou je včas signalizovať odchýlky od noriem, porušenie zákonov, alebo nesplnené požiadavky. Uvedené signály sú predpokladom k prijatiu korekčných opatrení, k určeniu zodpovedných orgánov a k zabráneniu opakovania nedostatkov alebo zmierneniu ich dôsledkov.

Právna úprava kontroly vo sfére verejnej správy je obsiahnutá vo viacerých zákonoch, kde základným z nich je:

- *zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.*

Pre oblasť samosprávy možno v rámci základných právnych predpisov uviesť:

- *zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,*
- *zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov,*
- *zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov,*
- *zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov,*
- *zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,*
- *zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*

Kontrolný systém závisí od usporiadania **zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci** spoločnosti.

V každej súčasti je vytvorený kontrolný systém, čiže kontrolná činnosť má svoje **inštitucionálne zabezpečenie**, ktoré sú upravené *zákonom č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov*:

Národná rada SR – pôsobí v oblasti zákonodarnej moci spoločnosti, tvorby štátnych orgánov, vnútornej, zahraničnej politiky a kontroly. Kontrolnú právomoc uplatňuje najmä voči vláde SR a jej členom. Schvaľuje programové vyhlásenie vlády, štátny rozpočet a štátny záverečný účet, rokuje o dôvere vláde a jej členom. Jej kontrolná právomoc vo vzťahu k vláde spočíva aj v

oprávnení podávať interpelácie (dotazy, napomenutia), podnety a pripomienky. Prerokúva správy o kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (NKÚ) a správy o menovom vývoji a výsledku hospodárenia Národnej banky SR.

Vláda SR – kontrolu plnenia úloh štátnej správy a úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy vykonávajú na úrovni Vlády SR - **Úrad vlády SR** a **iné orgány štátnej správy** podľa zákona č. 10/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov, ako:

- *ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy,*
- *orgány miestnej štátnej správy,*
- *d'alšie orgány štátnej správy, ak to ustanovuje osobitný predpis.*

Úrad vlády SR – je ústredným orgánom štátnej správy pre kontrolu plnenia úloh štátnej správy a hospodárenia s prostriedkami určenými na plnenie úloh štátnej správy, ako aj na vybavovanie petícií, sťažností, oznámení a podnetov. Kontroluje plnenie úloh štátnej správy vykonávanej ministerstvami, ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, orgánmi miestnej štátnej správy, obcami, vyššími územnými celkami a inými právnickými osobami, pokiaľ plnia úlohy štátnej správy.

Ministerstvá SR – pôsobia v oblasti vonkajšej kontroly v rozsahu svojej pôsobnosti v zmysle odvetvového princípu, na základe platnej legislatívy. Sú subjektom vnútornej kontroly voči hierarchicky nižším štátnym orgánom vo svojej odvetvovej pôsobnosti. Majú vytvorené osobitné kontrolné orgány (napr. Ministerstvo financií – správy finančnej kontroly, Ministerstvo školstva – školská inšpekcia, Ministerstvo zdravotníctva – štátny hygienik).

Najvyšší kontrolný úrad SR – je nezávislým kontrolným orgánom, ktorého pôsobnosť je kodifikovaná ústavným zákonom. Kontroluje hospodárenie s prostriedkami rozpočtov, ktoré schvaľuje Národná rada SR alebo vláda, hospodárenie s majetkom, s majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, Fondu národného majetku, obcí, Vyšších územných celkov, právnických osôb s účasťou štátu, právnických osôb s účasťou obcí, vyšších územných celkov alebo verejnoprávnych inštitúcií. Úrad má právo kontrolovať majetok alebo finančné prostriedky, ktoré boli Slovenskej republike poskytnuté zo zahraničia. Kontrolovať môže aj právnické osoby, ktoré svoju činnosť vykonávajú vo verejnom záujme.

Národná banka SR – vykonáva v rámci svojej pôsobnosti bankový dohľad nad rozvojom bankového sektora, konkurencieschopnosťou bánk a ochranou drobných klientov bánk.

Protimonopolný úrad – jeho činnosť je špecifikovaná na oblasť dodržiavania rovnoprávnej hospodárskej súťaže.

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví – jeho činnosť je špecifikovaná na oblasť dodržiavania cien regulovaných komodít.

Ústavný súd SR – dohliada na oblasť dodržiavania ústavnosti zákona.

Verejný ochranca práv (ombudsman) – je nezávislým, apolitickým inštitútom. Chráni základné práva a slobody fyzických a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci v prípadoch, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu. Jeho

pôsobnosť sa vzťahuje na orgány štátnej správy, územnej samosprávy, právnických a fyzických osôb, ktoré rozhodujú o práve a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Štátne inštitúcie, dozor a skúšobníctvo – sú samostatnými rozpočtovými organizáciami, ktorých pôsobnosť zodpovedá kontrole. Sú podriadené príslušným ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy (napr. Slovenská obchodná inšpekcia, školská inšpekcia, Slovenská energetická inšpekcia, Slovenská poľnohospodárska inšpekcia, Štátna potravinárska a veterinárna správa, Štátny stavebný dohľad, Hlavný hygienik SR a pod.)

Vyššie územné celky a obce – na úrovni samospráv zabezpečuje vnútornú kontrolu kontrolór obce alebo Vyššieho územného celku. Úlohou kontrolóra je kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva. Kontrolór sleduje príjmy, výdavky, finančné operácie obce, dozerá na vybavovanie sťažností a petícií, kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, dodržiavanie interných predpisov obce a kontroluje plnenia ďalších úloh.

Neziskové neštátne organizácie – stávajú sa súčasťou kontrolného procesu na ochranu záujmov určitej skupiny osôb, alebo na ochranu napr. prvkov prírody – združenia na ochranu spotrebiteľa, na ochranu pacientov, ekologické hnutia a združenia, poľovnícke a rybárske zväzy a pod.

Občania – predstavujú dôležitý subjekt kontroly, ktorú vykonávajú prostredníctvom volených zástupcov na rôznych úrovniach, prostredníctvom petícií, sťažností, priamou účasťou na zasadnutiach samosprávnych orgánov, ako aj vyžadovaním informácií na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

5.3 Kontrolná činnosť na úrovni samosprávy

V oblasti územnej samosprávy rozlišujeme *vnútornú* a *vonkajšiu kontrolu*.

- *Vnútorná kontrola*

Územnú samosprávu tvorí v zmysle Ústavy SR obec a vyšší územný celok (samosprávny kraj). Územná samospráva má povinnosť vytvárať účinný systém kontroly – vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon. V územnej samospráve vykonáva kontrolnú činnosť najmä **hlavný kontrolór**.

Hlavný kontrolór:

- *je volený obecným zastupiteľstvom, resp. zastupiteľstvom samosprávneho kraja na šesť rokov,*
- *kvalifikačným predpokladom tejto funkcie je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie (u hlavného kontrolóra obce), resp. ukončené vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa ekonomického, právnického alebo technického smeru (u hlavného kontrolóra samosprávneho kraja),*
- *je zamestnancom obce, resp. samosprávneho kraja a jeho plat stanovuje zákon,*

- vykonáva kontrolu, predkladá zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov návrh plánu kontrolnej činnosti, vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu územného celku a k návrhu záverečného účtu územného celku pred jeho schválením v zastupiteľstve,
- predkladá správu o výsledkoch kontroly zastupiteľstvu na jeho najbližšom zasadnutí,
- predkladá zastupiteľstvu najmenej raz ročne správu o kontrolnej činnosti, spolupracuje so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly hospodárenia s prostriedkami pridelenými územnému celku zo štátneho rozpočtu alebo zo štrukturálnych fondov Európskej únie.

Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra spočíva najmä v kontrole zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami územného celku, ako aj s majetkom, ktorý územný celok užíva podľa osobitných predpisov. Jeho činnosť je zameraná predovšetkým na kontrolu:

- príjmov, výdavkov a finančných operácií samosprávy,
- hospodárenia a nakladania s majetkom samosprávy,
- dodržiavania zákonov, všeobecne záväzných nariadení,
- plnenia uznesení a interných predpisov,
- vybavovania sťažností a petícií.

V majetkovoprávných vzťahoch územného celku a v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov územného celku môže kontrolu vykonávať aj štatutárny orgán územného celku:

- v obci – starosta,
- v samosprávnom kraji – predseda.

Zastupiteľstvo si môže zriadiť kontrolné orgány. Poslanci zastupiteľstva sú oprávnení zúčastňovať sa na previerkach, na kontrolách, na vybavovaní sťažností a oznámení, ktoré uskutočňujú orgány územného celku.

Vonkajšia kontrola

Vonkajšiu kontrolu vykonáva:

- Prokuratúra,
- Najvyšší kontrolný úrad SR,
- Vláda SR,
- Audítori,
- a v obmedzenom rozsahu aj Ministerstvo financií SR a Úrad vládneho auditu.

Prokuratúra vykonáva všeobecný dozor nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov územnými celkami.

Najvyšší kontrolný úrad SR kontroluje hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami územných celkov. Kontroluje aj spôsob vyrubovania a vymáhania daní, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom rozpočtov územných

celkov, ako aj výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančnoekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení.

Vláda kontroluje prenesený výkon štátnej správy.

Audítor overuje ročnú účtovnú závierku územného celku, ako aj ďalšie skutočnosti ustanovené osobitným zákonom.

5.4 Finančná kontrola vo verejnej správe

Finančnú kontrolu vo verejnej správe právne upravuje zákon č. 357/2015 Z. z. o *finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. Zákon upravuje základné pravidlá, ciele a spôsob vykonávania finančnej kontroly a auditu.

Pod pojmom **finančná kontrola** rozumieme 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. Finančná kontrola sa vykonáva ako:

1. *základná finančná kontrola,*
2. *administratívna finančná kontrola,*
3. *finančná kontrola na mieste.*

1. Základná finančná kontrola

Je obligatórnou finančnou kontrolou, overuje súlad každej finančnej operácie alebo jej časti s:

- *rozpočtom orgánu verejnej správy na príslušný rozpočtový rok,*
- *rozpočtom orgánu verejnej správy na dva rozpočtové roky nasledujúce po rozpočtovom roku, ak financovanie finančnej operácie alebo jej časti neskončí v príslušnom rozpočtovom roku a ide o realizáciu verejného obstarávania v prípade, ak je orgánom verejnej správy štátna rozpočtová organizácia,*
- *osobitnými predpismi alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia,*
- *zmluvami uzatvorenými orgánom verejnej správy,*
- *rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov,*
- *vnútornými predpismi, alebo inými podmienkami poskytnutia verejných financií.*

Základnú finančnú kontrolu vykonáva štatutárny orgán orgánu verejnej správy alebo ním určený vedúci zamestnanec orgánu verejnej správy a zamestnanec zodpovedný za rozpočet, verejné obstarávanie, správu majetku alebo za iné odborné činnosti podľa povahy finančnej operácie. Ak je orgánom verejnej správy obec a nemôže zabezpečiť vykonanie základnej finančnej kontroly svojimi zamestnancami, vykonáva základnú finančnú kontrolu starosta a aspoň jedna iná fyzická osoba, ktorú schvaľuje obecné zastupiteľstvo uznesením. Osoby, ktoré

vykonávajú v zmysle zákona základnú finančnú kontrolu, potvrdzujú na doklade súvisiacom s finančnou operáciou alebo jej časťou súlad so skutočnosťami uvedenými v zákone (§ 6 ods. 4) uvedením:

- svojho mena a priezviska,
- podpisu,
- dátumu vykonania základnej finančnej kontroly,
- uvedením vyjadrenia, či finančnú operáciu alebo jej časť:
 - možno vykonať alebo nemožno vykonať,
 - vo finančnej operácii alebo jej časti možno pokračovať alebo nemožno pokračovať, alebo
 - poskytnuté plnenie treba vymáhať alebo poskytnuté plnenie nie je potrebné vymáhať, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.

2. Administratívna finančná kontrola

Orgán verejnej správy je povinný vykonávať administratívnu finančnú kontrolu súladu každej finančnej operácie alebo jej časti, ak orgán verejnej správy poskytne verejné financie inej osobe, alebo ak sa poskytujú v súlade s osobitným predpisom. V prípade finančnej operácie na základe správneho konania, súdneho konania, certifikačného overovania alebo iného konania sa administratívna kontrola nevykonáva. Administratívna finančná kontrola sa netýka tej časti verejných financií, ktoré súvisia so zabezpečením vlastnej prevádzky orgánu verejnej správy.

3. Finančná kontrola na mieste

Finančnú operáciu alebo jej časť je orgán verejnej správy oprávnený overovať aj finančnou kontrolou na mieste, v rámci ktorej získava dôkazy, preveruje a zisťuje skutočnosti, ktoré považuje za potrebné na účely overenia jej súladu so zákonom. Orgán verejnej správy je oprávnený vykonávať finančnú kontrolu na mieste v:

- jeho organizačných útvaroch,
- právnickej osobe v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti alebo zakladateľskej pôsobnosti alebo v právnickej osobe, v ktorej orgán verejnej správy vykonáva akcionárske práva alebo práva vyplývajúce z vlastníctva majetkových podielov alebo ktorú spravuje,
- právnickej osobe, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie z jeho rozpočtu, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie, za ktoré zodpovedá orgán verejnej správy,
- inej osobe, ktorej boli poskytnuté verejné financie orgánom verejnej správy z jeho rozpočtu, ktorej boli poskytnuté verejné financie, za ktoré zodpovedá orgán verejnej správy, ktorej boli poskytnuté verejné financie v súlade s osobitným predpisom.

Finančnú kontrolu na mieste vykonávajú aspoň dvaja zamestnanci orgánu verejnej správy na základe písomného poverenia vydaného štatutárnym orgánom orgánu verejnej správy alebo ním písomne splnomocneným vedúcim zamestnancom. Ak je orgánom verejnej správy obec a nemôže zabezpečiť vykonanie finančnej kontroly na mieste dvomi svojimi zamestnancami,

môže finančnú kontrolu na mieste vykonávať starosta a aspoň jedna fyzická osoba, ktorú schváli obecné zastupiteľstvo uznesením.

Pod **finančným riadením** rozumieme v zmysle uvedeného zákona súhrn postupov orgánu verejnej správy pri riadení rizík, zodpovednom plánovaní, rozpočtovaní, použití, poskytovaní, účtovaní, výkazníctve verejných financií, finančnej kontrole a audite, ktorého cieľom je hospodárne, efektívne, účinné a účelné využívanie verejných financií. Orgán verejnej správy je povinný vytvoriť, zachovávať a rozvíjať finančné riadenie, v rámci ktorého zabezpečuje okrem iných činností tiež:

- riadenie rizika a finančnú kontrolu tak, aby sa pri plnení zámerov a cieľov orgánu verejnej správy predchádzalo porušovaniu zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie, osobitných predpisov alebo medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná,
- hospodárnu, efektívnu, účinnú a účelnú realizáciu finančnej operácie,
- overovanie plnenia podmienok na poskytovanie a používanie verejných financií,
- správnosť a úplnosť informácií o vykonávanej finančnej operácii,
- ochranu majetku v správe alebo vo vlastníctve orgánu verejnej správy,
- predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam, ich odhaľovanie a zabezpečenie nápravy,
- zavedenie a dodržiavanie pravidiel a postupov na účely zamedzenia a predchádzania korupcii,
- monitorovanie a hodnotenie činností vykonávaných orgánom verejnej správy s cieľom získavania informácií o nich, posudzovania úrovne ich vykonávania, oznamovania nedostatkov zistených v činnostiach vykonávaných orgánom verejnej správy a ich odstraňovanie,
- vylúčenie zásahov smerujúcich k ovplyvňovaniu zamestnancov vykonávajúcich finančnú kontrolu,
- prijatie opatrení na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku zistených oprávnenou osobou, Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky, Európskou komisiou, Európskym dvorom audítorov alebo inými orgánmi, ktoré majú oprávnenie na výkon kontroly alebo auditu vrátane uplatnenia opatrení proti zamestnancom zodpovedným za zistené nedostatky.

Orgán verejnej správy je povinný určiť pri poskytovaní a použití verejných financií také podmienky, aby bolo zabezpečené *hospodárne, efektívne, účinné a účelné hospodárenie s verejnými financiami*.

Ústredným orgánom štátnej správy pre finančnú kontrolu a audit je **Ministerstvo financií SR**. Z tejto pozície vykonáva Ministerstvo financií SR najmä nasledovné činnosti:

- vypracúva návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti finančnej kontroly a auditu,
- usmerňuje vykonávanie finančnej kontroly a auditu pričom príslušné orgány verejnej správy sú povinné tieto usmernenia dodržiavať,
- koordinuje plánovanie a vykonávanie vládneho auditu,

- spolupracuje s inými štátnymi orgánmi, orgánmi Európskej únie, orgánmi iných štátov a s medzinárodnými organizáciami v oblasti finančnej kontroly a auditu,
- pôsobí ako „centrálne harmonizačná jednotka“ pre systém verejnej vnútornej kontroly,
- zabezpečuje odborné vzdelávanie zamestnancov vykonávajúcich finančnú kontrolu a audit,
- hodnotí kvalitu vykonávania finančnej kontroly a auditu,
- rozhoduje v konaní o porušení finančnej disciplíny a ukladá a vymáha sankcie v zmysle zákona.

S pôsobnosťou pre celé územie SR je zriadený **Úrad vládneho auditu**, ktorý sídli vo Zvolene a je oprávnený zriaďovať svoje pracoviská s písomným súhlasom Ministerstva financií SR. Úrad je rozpočtovou organizáciou, jeho činnosť riadi riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva minister financií SR. Úrad vládneho auditu realizuje v zmysle zákona široké spektrum činností, medzi ktoré patria tiež:

- výkon vládneho auditu v zmysle zákona alebo osobitných predpisov,
- rozhodovanie v konaní o porušení finančnej disciplíny pri nakladaní s finančnými prostriedkami,
- ukladanie a vymáhanie sankcií za porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s finančnými prostriedkami,
- poskytovanie súčinnosti ministerstvu financií pri výkone jeho pôsobnosti,
- hodnotenie kvality vykonávania finančnej kontroly a vnútorného auditu.

6. Podstata a formy decentralizácie verejnej správy

Štát je z dôvodu historického vývoja v jednotlivých krajinách Európy ponímaný odlišne. Napriek tomu platí, že štáty sa vyvíjajú, ovplyvňujú životy ľudí a sú veľmi dôležitým nástrojom politickej moci. Prevládajúcou tendenciou štátu je jeho dostredivosť, centralizácia, čo síce spôsobovalo a spôsobuje neustále napätie medzi centrálnou vládou a miestnymi vládami, ale na druhej strane umožňuje zachovať celistvosť územia štátov, ktorých hranice nie sú výsledkom prirodzeného vývoja. Na správe vecí verejných sa podieľajú okrem centrálnej vlády aj nižšie úrovne verejnej správy (Nižňanský, V., 2013). K nižším úrovňam riadenia patria regionálne, miestne, prípadne nezávislé štátom zriadené organizácie alebo súkromné organizácie.

Mnoho krajín sveta nedávno uskutočnilo rozsiahle reformy systému verejnej správy. Odborníci označili tento jav za „revolúciu v riadení“. Globalizácia sociálno-politických, ekonomických, sociálno-kultúrnych a technologických zmien priniesla systému verejnej správy nové výzvy. Vyžaduje si to nový prístup k organizácii verejnej správy a v dôsledku toho odmietnutie tradičného prístupu k nej. Aktualizujú sa aj procesy samoorganizácie a samosprávy sociálnych systémov. Moderné koncepty verejnej správy a riadenia sa vyznačujú dôrazom na efektívnosť verejnej správy, zabezpečením politického pluralizmu pri prijímaní manažérskych rozhodnutí, delegovaním právomocí z najvyšších úrovní hierarchie riadenia na nižšie úrovne, vyvážením rozdelenia moci a zodpovednosti, rozvíjaním a rozširovaním účasti občanov na procese riadenia.

6.1 Centralizácia vs. decentralizácia

Centralizáciou rozumieme taký systém usporiadania, v ktorom vo verejných záležitostiach v prevažnej miere rozhoduje centrálna vláda. Rozdelenie právomocí a zodpovednosti na nižšie vládne úrovne je veľmi obmedzené. (Beňová, E. et al., 2007). Centralizácia zároveň predstavuje taký spôsob konštituovania verejnej správy, kde je rozhodovacia právomoc prioritne sústredená do ústredného článku organizačnej štruktúry a na nižšie orgány je len delegovaná. Prevažujúci obsah výkonu verejnej správy je sústredený na orgány štátnej správy na úrovni centra (vláda, ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy) a územných jednotiek (regióny – vyššie územné celky a obce). Verejná správa je usporiadaná podľa hierarchického princípu smerom zhora nadol a to od centra na kraj/región a ďalej na mesto/obec, pričom rozhodovacia právomoc je stále v rukách centrálného článku.

Najčastejšie je pojem **decentralizácia** verejnej správy chápaný ako presun kompetencií a zodpovedností za spravovanie vecí verejných zo štátnej správy na územnú samosprávu, prípadne na iné nezávislé vládne organizácie, čím dochádza k prechodu od administratívneho štátu k občianskej spoločnosti. Existuje však viacero chápaní tohto pojmu. Uvedieme si niekoľko definícií, ktoré sa môžu zdať podobné, ich obsah je však do určitej miery odlišný. Všetky tieto definície poukazujú na jej široký význam. V oblasti manažmentu je decentralizácia je pomerne frekventovaným pojmom. Decentralizácia je v manažérskom a podnikateľskom prostredí chápaná ako metóda organizovania a riadenia, kedy sú manažérske a rozhodovacie právomoci delegované z centra do rúk vedenia čiastkových organizačných útvarov. Decentralizácia tým pádom umožňuje flexibilnejšie rozhodovanie a podstatne väčšiu

autonómiu jednotlivých organizačných zložiek, na druhej strane ale môže chýbať jednotné koordinovanie z centra.

Svoj pohľad na decentralizáciu predstavujú Litvack, J. a Seddon, J. (1998) v diele *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Podľa nich predstavuje pojem decentralizácia transfer zodpovednosti a právomocí za verejné funkcie z najvyššej úrovne (centrálnej vlády) na podriadené alebo kvázi nezávislé vládne inštitúcie alebo prípadne na organizácie v súkromnom sektore. McLean, M. (2003) zase definuje decentralizáciu ako súbor administratívnych a politických reforiem spojených s prenosom rôznej miery zodpovednosti, zdrojov a autonómie na nižšie vládne úrovne. Tiež dodáva, že je dôležité určiť oblasti vhodné na decentralizovanie ako aj tie, pre ktoré je prenos zodpovednosti nevhodný a mali by teda zostať na centrálnej úrovni.

Svetová banka ju definuje takto: „Decentralizácia je prenesením právomoci a zodpovednosti za verejné funkcie z centrálnej úrovne vlády na podriadené alebo čiastočne samostatné vládnuce jednotky alebo súkromný sektor“. Táto definícia chápe decentralizáciu ako úzko prepojené s verejnou správou a vládnym sektorom. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) uvádza, že decentralizácia môže viesť k zrýchleniu ekonomického rastu a vo všeobecnosti platí, že decentralizovanejšie štáty sú bohatšie. Podľa rozvojového programu OSN je decentralizácia reorganizácia kompetencií, moci, autority tak, že existuje systém spoločnej zodpovednosti medzi orgánmi verejnej moci na centrálnej, regionálnej a lokálnej úrovni na základe princípu subsidiarity. To zvyšuje celkovú kvalitu a efektívnosť systému riadenia a zároveň zvyšuje kompetencie a kapacity regionálnej a lokálnej úrovne riadenia.

Nevyhnutnou podmienkou pre proces decentralizácie je existencia viac ako jednej úrovne verejnej správy. Predpokladom existencie ďalších úrovní verejnej správy je potreba relevantných politicko-administratívnych aktérov na týchto úrovniach, ktorí majú určité množstvo právomocí.

Decentralizácia predstavuje komplexný a mnohotvárnny proces, o čom svedčí aj nejednotnosť jej definovania v odbornej literatúre. Univerzálna definícia bola prijatá na medzinárodnej konferencii v Göteborgu v novembri 1996 ako základného pojmu pre miestnu samosprávu, ktorá znie: „Decentralizácia je proces, ktorý pomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tak, že zabezpečuje, aby rozhodovanie bolo bližšie k tým, ktorí sú ním dotknutí. Proces decentralizácie znamená vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá koná transparentne, zodpovedne a v spolupráci s občianskou spoločnosťou“ (Cibáková, V. et al., 2016).

Matušková, Z. (2002) tvrdí, že decentralizácia je proces, ktorý je spojený s prenosom kompetencií a zodpovednosti na nižšie hierarchické stupne danej organizačnej štruktúry. Táto definícia sa nevzťahuje už len na verejnú správu ale je možné ju chápať ako firemnú štruktúru. S firemnou decentralizáciou sa môžeme stretnúť pri veľkých medzinárodných spoločnostiach, ktoré prenášajú kompetencie na nižšie pobočky. V teórii verejnej politiky sa pojem decentralizácia chápe ako proces, pri ktorom centrum presúva právomoc samostatne rozhodovať o záležitostiach na nižšie jednotky, prípadne pri ktorom sa politicko-administratívne centrum rozhodovacích právomocí v prospech takýchto jednotiek vzdáva. (Klimovský, D., 2008)

Spravovanie vecí verejných sa stala základnou témou pre efektívne fungovanie štátu. A práve decentralizácia verejnej správy poskytovala návod a odpovede na otázky týkajúce sa zabezpečenia rozvoja spoločnosti. Veľa štátov preto transformovalo svoj centralizovaný typ spoločnosti na decentralizovaný. (Pirošk, V., Šičíková-Beblavá, E., Pavlovič, B., 2004)

Efektívne spravovanie vecí verejných sa stalo témou číslo jedna nie len pre odbornú ale i laickú verejnosť. Decentralizácia verejnej správy bol jeden z návodov a odpovedí na otázku udržateľného rozvoja a prosperity spoločnosti. Mnoho krajín začalo centralizovaný typ spoločnosti transformovať na decentralizovaný. Dôvodov na zmenu fungovania je viacero. Medzi najdôležitejšie radíme priblíženie a skvalitnenie správy vecí verejných občanom (Belajová, A. a Balážová, E., 2004). ďalej dodávajú, že spôsob vytvárania decentralizovanej verejnej správy je veľmi zložitý a zdĺhavý proces. Základným nástrojom spravovania územia štátu v decentralizovanej spoločnosti je vytváranie nižších územných celkov a prenášanie kompetencií z centrálnej úrovne nižšie. Toto usporiadanie je charakterizované ako demokratické riešenie správy vecí verejných. Decentralizácia má viacero vysvetlení. Potreba konkurencie medzi miestnymi samosprávami, trhové sily, participácia a zlepšenie alokácie zdrojov. Medzi ekonomické dôvody patrila myšlienka, že pri decentralizácii dôjde ku efektívnejšej distribúcií verejných prostriedkov, ktoré sa zameriavali na zníženie nezamestnanosti a chudoby v regiónoch. Medzi hlavné politické dôvody patrí posilnenie demokracie a zvýšenie zapájania občanov vo verejnom živote.

Moc v štáte môže byť centralizovaná alebo decentralizovaná v závislosti od formy štátneho zriadenia. Demokratický právny štát, ktorým je Slovenská republika podľa čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky presadzuje decentralizáciu moci v štáte. Štát prenecháva časť moci aj neštátnym subjektom, ktoré vykonávajú verejnú moc na úseku zákonom vymedzených častí spoločenského života.

6.2 Ciele decentralizácie

Hlavnými cieľmi decentralizácie sú zlepšenie efektívnosti verejného sektora a kvality života obyvateľstva. Decentralizácia sa považuje za neoddeliteľnú súčasť riešenia rastúcich požiadaviek, ktorým čelia verejné služby, a rastúcich očakávaní obyvateľstva, že verejné inštitúcie môžu efektívnejšie vykonávať svoje funkcie. Z politického hľadiska by decentralizácia mala prispieť k lepšiemu plánovaniu a efektívnejším verejným službám, čo umožní zohľadniť miestne potreby a podmienky pri dosahovaní regionálnych a národných cieľov. Ale aj napriek všetkým týmto výhodám a možnostiam decentralizácie nemožno povedať, že nebudú žiadne problémy. Decentralizácia nie je všeliekom, jej možnosti sú obmedzené súborom kultúrnych, historických, ekonomických, právnych a finančných problémov, ktorým krajiny čelia. Obnova alebo vyváženie právomocí a funkcií na rôznych úrovniach vlády je zvyčajne zložitá politická a administratívna úloha. Prevod funkcií na miestne samosprávy si vyžaduje výraznú reorganizáciu politických, finančných a administratívnych orgánov. Dôležitejšie je, že v niektorých krajinách predstavuje významný krok vpred pri eliminácii štruktúr ústrednej vlády.

Nižňanský, V. (2005) uvádza, že decentralizácia verejnej správy, má dva hlavné ciele:

- posilniť štát ako celok a posilniť pozíciu centrálnej vlády,
- posilniť postavenie územnej samosprávy.

Posilnenie štátu a posilnenie pozície centrálnej vlády sa dosiahne oddelením politických od výkonných funkcií v ústredných orgánoch a presunom úloh a zodpovednosti z centrálnej na miestnu úroveň. Tento krok umožní, aby sa vláda stala inštitúciou prijímajúcou zásadné, strategické rozhodnutia, aby rozhodovala o výlučných úlohách štátu³ a neriadila a nevstupovala do jednotlivostí, ktoré dokáže pre občana efektívnejšie zabezpečiť územná samospráva.

Posilnenie územnej samosprávy sa prejaví v uspokojovaní rôznorodých požiadaviek obyvateľov jednotlivých obcí a krajov. Vznik druhej úrovne územnej samosprávy (kraj) má podporiť identifikáciu obyvateľov s územím, v ktorom žijú, umožniť intenzívnejšiu účasť občanov na verejnom živote. Odovzdanie právomocí na miestnu úroveň (proces decentralizácie) a podpora občianskej spoločnosti (proces politickej a ekonomickej liberalizácie) umožní lepšiu spoluprácu občanov, ich volených zástupcov a podnikateľov na miestnej úrovni, umožní občanom priamu kontrolu plnenia verejných úloh a použitia verejných financií.

6.3 Klasifikácia decentralizácie a jej formy

Keď vychádzame z predošlých definícií decentralizácie, je možné konštatovať, že sa jedná o proces, ktorý zvyšuje kvalitu realizácie verejnej moci tým, že rozhodovanie o politike približuje tým, ktorý sú ňou priamo dotknutí. Jedným zo silných výsledkov decentralizácie je vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá koná v súlade s potrebami svojho obyvateľstva a ma základe právneho rámca v krajine, kde sa realizuje. Spoločnými závermi autorov Cohen, M. J a Peterson, B. S. (1999) a svetovej banky môžeme klasifikovať 5 základných typov decentralizácie podľa oblastí, ktorých sa konkrétne týkajú.

1. **Politická decentralizácia**
2. **Územná decentralizácia**
3. **Trhová decentralizácia**
4. **Fiškálna decentralizácia**
5. **Administratívna decentralizácia**

Politická decentralizácia opisuje oblasť, resp. transfer rozhodovacej právomoci občanov a ich volených reprezentantov na nižšie úrovne politiky. Cieľom tohto typu decentralizácie je poskytnúť občanom a ich voleným zástupcom viac právomocí pri rozhodovaní v otázkach verejného záujmu a zvýšiť ich participáciu pri formulovaní a implementácii politiky. Občania a nimi zvolení zástupcovia sú pokladaní za znalých miestnych pomerov. Tento typ decentralizácie napomáha demokratizácii spoločnosti.

Z pohľadu charakteristiky daného územia, danej územnej samosprávy je najpodstatnejšia **územná decentralizácia** pretože je spojená s realizáciou regionálnej alebo lokálnej politiky na presne určenom teritóriu. Špecifické vlastnosti teritória nie sú vytvorené len rozlohou a hranicami, ale predovšetkým socio-ekonomickým vymedzením konkrétnej lokality.

Trhová decentralizácia napomáha určiť preferencie spotrebiteľov jednotlivých verejných statkov vzhľadom na územné podmienky a následne vďaka tomu stanoviť mieru ich produkcie. Takéto statky alebo služby už nie sú doménou iba verejnej správy, ale v poslednej dobe sa na ich produkcii podieľajú tiež subjekty súkromného sektora a mimovládne organizácie. Podstata tkvie v prenose funkcií a zodpovednosti pri zaisťovaní určitých druhov služieb z verejného sektora v prevažnej miere na súkromný sektor. Na tento účel vládna moc využíva privatizáciu, dereguláciu a celkovú liberalizáciu ekonomického prostredia.

Predposledným typom decentralizácie je **fiškálna decentralizácia** pričom býva považovaná za najdôležitejší typ. Charakteristické je pre ňu zaistenie prísunu verejných prostriedkov pre nižšie vládne úrovne, tak aby mohli bez obmedzení vykonávať svoje originálne a prenesené funkcie. Fiškálna decentralizácia je základným determinantom pri reforme verejnej správy. V prípade ak by absentovala, výsledok reformy by bol dlhodobo neudržateľný. Pokiaľ by prebehla len politická decentralizácia (participácia občanov) a administratívna decentralizácia (presun kompetencií a zodpovednosti) zodpovedné inštitúcie by svoje úlohy nemohli naplňať kvôli nedostatku prostriedkov potrebných na ich realizáciu a samotné fungovanie.

Posledným typom decentralizácie je **administratívna decentralizácia**. Zameriava sa na distribúciu právomocí a s ňou spojených funkcií v hierarchickom ako aj funkčnom ponímaní. Prenos zodpovednosti a právomocí je smerovaný z centrálnej úrovne (vlády) na nižšie vládne úrovne. V prípade tejto decentralizovanej oblasti rozoznávame 3 základné typy administratívnej decentralizácie podľa rozsahu transferu zodpovednosti, podriadenosti, možnosti samostatne rozhodovať v jasne vymedzených oblastiach politiky a podľa vzťahu medzi politicko-administratívnym centrom a jednotkami, ktoré stoja na nižších politických úrovniach:

- I. *Dekonzentrácia* – prenos administratívnych úloh z centrálnej úrovne na jej pobočky v teréne bez toho, aby dochádzalo k rovnakému prenosu zodpovedajúcich právomocí uskutočňovať adekvátne politické rozhodnutia. Zvyčajne býva vytvorený veľký počet malých organizácií (dekoncentrátov), ktoré sú plne financované z centrálneho rozpočtu. Transferom nedochádza k narušeniu hierarchickej štruktúry, pričom centrálna vláda nesie celú zodpovednosť a jej podriadené dekoncentráty realizujú danú centrálnu stanovenú agendu s ohľadom na miestne pomery a potreby;
- II. *Delegovanie* – delegovanie právomocí a zodpovednosti za služby z centrálnych vládnych orgánov na špecializované organizácie s určitým stupňom prevádzkovej autonómie. Samostatnosť pri rozhodovaní je limitovaná a za svoj výkon sú tieto organizácie zodpovedné centrálnej vláde, ktorá ich realizovanie zvyčajne čiastočne financuje;
- III. *Devolúcia* – odovzdanie časti právomocí na politickoadministratívne jednotky nezávislé od centrálnej vlády. Jedná sa o prenos kompetencií a zodpovednosti za rozhodovanie s ktorým sa spája možnosť samostatného rozhodovania v daných oblastiach.

Jednotlivé typy decentralizácie sa navzájom prelínajú, doplňujú a jeden bez druhého by nemohli efektívne a správne dlhodobo fungovať.

Detailnejšie delenie administratívnej decentralizácie obsahuje až päť hlavných druhov. Sú nimi *dekoncentrácia*, *delegovanie* a *devolúcia*, rovnako ako to uvádza predošlý autor, ale doplnené sú ešte o *partnerstvo* a *privatizáciu*, ktoré jednotlivo popisuje FAO nasledovne.

Dekonzcentrácia – jej hlavným cieľom môže byť zlepšenie efektívnosti výroby administratívy zlepšením vplyvu poskytovaných služieb ako druhej priority. To možno dosiahnuť zavedením administratívnych a kultúrnych zmien v rámci existujúcich jednotných štruktúr, presunom zodpovednosti, rozhodovacieho orgánu a zdrojov pre operácie v prvej línii len na správcov miestnych jednotiek. Verejné poskytovanie a verejné financovanie sa zhodujú v rámci jednej správy. Uplatňujú sa personálne a obstarávacie politiky ústrednej štátnej správy. V týchto prípadoch má decentralizácia formu dekoncentrácie. Dekonzcentrácia prideluje osobitné funkcie a úlohy vykonávané zamestnancami ústredia ústredných správnych správ zamestnancom vyslaným na okrajových miestach na území štátu. Zamestnanci, vybavenie, vozidlá a rozpočtové zdroje sa presúvajú do jednotiek, ako sú regionálne a okresné úrady. Manažéri týchto jednotiek majú právomoc na autonómne rozhodovanie o operáciách, ktoré boli predtým prijaté na ústredí, alebo potrebné povolenie od ústredia.

Delegovanie – podobné ciele týkajúce sa výroby a efektívnosti pridelovania možno dosiahnuť aj oddelením výroby alebo dodávky od financovania konkrétnej služby vo verejnom záujme zavedením zmeny existujúcej štruktúry verejnej správy. Zodpovednosť a zdroje za vykonávanie konkrétnych úloh a poskytovanie určitých služieb sa prenášajú na verejnú agentúru, štátny podnik, súkromný podnik alebo mimovládnu organizáciu na základe zmluvy, ktorá môže poskytnúť určitú autonómiu pri výklade úloh pridelených na základe zmluvy. V tomto prípade má decentralizácia formu delegovania. Príklady delegovania zahŕňajú: národnú vodárenskú spoločnosť, ktorá môže byť poverená zodpovednosťou plánovať, stavať a prevádzkovať systémy zásobovania vodou (nad určitú veľkosť) v celej krajine; orgán pre rozvoj vodných nádrží; poľnohospodársky výskumný ústav; strategická rezerva obilia; jednotka projektového riadenia. Mnohé delegované agentúry nie sú povinné dodržiavať postupy štátnej správy v personálnych a obstarávacích záležitostiach. Delegovanie môže využívať akákoľvek úroveň vlády a nevzťahuje sa výlučne na poskytovanie vnútroštátnych služieb.

Devolúcia – ak je primárnym cieľom zlepšiť efektívnosť pridelovania (so zlepšením efektívnosti výroby ako druhou prioritou), možno to dosiahnuť otvorením systému vplyvu príjemcov poskytovaných služieb. Primárny cieľ vyžaduje, aby sa príjemcovia zúčastňovali, zvyčajne prostredníctvom zástupcov zvolených do miestnej samosprávy, na plánovaní poskytovania služieb a na hodnotení poskytovaných služieb. V týchto prípadoch sa zavádzajú významné zmeny v systéme verejnej správy a decentralizácia má formu devolúcie. Miestne samosprávy sú zodpovedné za rozhodovanie o tom, ktoré služby by sa mali poskytovať prioritne a komu. Zastúpenie príjemcov a zodpovednosť voči nim sa poskytujú prostredníctvom volebného mechanizmu. Verejná výroba alebo dodávka a verejné financovanie sa zhodujú, ale nižšia úroveň verejnej správy zvyčajne dostáva len časť finančných prostriedkov požadovaných od ústrednej vlády, zostatok sa musí zvýšiť z miestnych daňových príjmov a návratnosti nákladov. Miestne samosprávy, ktorým sa delegujú orgány a zdroje, získavajú právomoc autonómnej iniciatívy a rozhodovania, pokiaľ ide o stanovenie vlastných pravidiel, cieľov a cieľov. Získavajú tiež právomoc vypracovať a implementovať svoje vlastné politiky a stratégie a pridelovať zdroje na rôzne činnosti v rámci oblasti, ktorá im bola pridelená. Okrem toho majú

často právomoc získavať finančné zdroje prostredníctvom daní a v niektorých prípadoch si požičiavať na kapitálových trhoch.

Partnerstvo – podobné ciele alokačnej a výrobnjej efektívnosti a vyššieho stupňa decentralizácie môžu byť zamerané na prenesenie zodpovednosti za plánovanie a poskytovanie služieb na organizáciu občianskej spoločnosti. Zatiaľ čo prenesenie na miestne samosprávy prináša poskytovanie verejných služieb o významný krok bližšie k ľuďom, vzdialenosť medzi obcou a okresnou správou je stále značná. Samosprávy prirodzene prioritne riešia problémy, ktoré sú spoločné pre mnohé komunity. Obmedzená kapacita miestnych samospráv je pri plnení týchto povinností často preťažená, a tak potreby ľudí na nižšej úrovni majú tendenciu byť zanedbávané. Opatrenia na prenesenie právomocí uplatňované na organizácie občianskej spoločnosti presahujú úroveň miestnej samosprávy a dosahujú tú časť systému riadenia, ktorá je mimo rôznych úrovní verejnej správy a delegovaných agentúr. Úloha, ktorú môžu organizácie občianskej spoločnosti zohrávať pri decentralizácii, môže byť značná vzhľadom na veľkosť ich príspevku k hospodárskemu, sociálnemu a ľudskému rozvoju a táto úloha môže byť obzvlášť dôležitá vo vidieckych oblastiach. Dohody o partnerstve môžu zahŕňať vedúcu mimovládnu organizáciu alebo sprostredkovateľa komplexnejšej povahy (združenie zriadené podľa súkromného práva), v ktorom sa miestne spoločné záujmové skupiny a združenia, mimovládne organizácie pôsobiace v tejto oblasti a zástupcovia miestnych samospráv spájajú ako členovia s rovnakými právami. Tento prípad sa líši od delegovania na mimovládne organizácie zodpovedné za poskytovanie konkrétnych služieb plánovaných vládou na základe zmluvy. V predchádzajúcich prípadoch organizácie občianskej spoločnosti formulujú svoje vlastné stratégie a projekty na dosiahnutie cieľov v rámci politik verejnej správy a rozhodujú o tom, za ktoré služby alebo projekty chcú prevziať zodpovednosť. Partnerstvá poskytujú centrálnym vládam užitočný mechanizmus na dosiahnutie konkrétnych cieľových skupín, ktoré sa nedajú dosiahnuť prenesením na miestne samosprávy, bez zasahovania do priorit členov cieľových skupín, a teda do alokačnej efektívnosti decentralizácie.

Privatizácia – ak je ústredná vláda ochotná vzdať sa priamej ruky pri formulovaní a kontrole politiky, môže sa pokúsiť dosiahnuť ciele výrobnjej aj aktívnej efektívnosti prevodom vlastníctva alebo kontroly aktív služby vo verejnom záujme na súkromný sektor. V tomto prípade má decentralizácia formu privatizácie. Privatizácia zvyčajne tiež znamená, že služby sú pridelené prostredníctvom trhového systému, pričom spotrebiteľ platí za poskytovanú službu, ale vláda môže stále dotovať alebo zdaňovať určité služby na dosiahnutie svojich cieľov.

Ak sa vychádza z chápania decentralizácie ako mnohotvárneho, mnohodimenzionálneho konceptu, potom možno uplatniť nasledujúcu klasifikáciu jej foriem (dimenzií, podôb) – politickú, administratívnu, fiškálnu a trhovú.

Politická decentralizácia: cieľom je zvýšiť podiel občanov a nimi volených zástupcov na správe vecí verejných, t. j. na verejnom rozhodovaní. Jej realizácia sa spravidla spája s pluralistickou alebo so zastupiteľskou demokraciou. Podporuje demokratizáciu spoločnosti a del'bu politickej moci v štáte medzi centrum a legitímne, slobodnými voľbami občanov konštituované samosprávne regióny a obce. Zástancovia politickej decentralizácie predpokladajú, že rozhodnutia prijaté na nižších úrovniach organizačnej štruktúry politickej

moci budú relevantnejšie odrážať rôzne záujmy spoločnosti ako tie, ktoré boli prijaté iba národnými politickými autoritami. Voľba zástupcov z miestneho volebného obvodu umožňuje občanom lepšie poznať ich politických reprezentantov a voleným zástupcom zas lepšie poznať želania a potreby ich voličov.

Administratívna decentralizácia: jej poslaním je uskutočniť určitú úroveň presunu zodpovednosti za plánovanie a zabezpečovanie niektorých verejných funkcií z centrálnej vlády a jej orgánov na územné jednotky samosprávy, podriadené územné jednotky vlády, verejné orgány alebo korporácie. Z pohľadu dosiahnutia základného cieľa, t. j. vyňatia niektorých verejných funkcií z pôsobnosti vládneho centra a ich priradenia územným vládnym úrovňam, môže mať táto forma nasledujúce úrovne (miery naplnenia cieľa): dekoncentrácia, delegovanie a devolúcia.

Fiškálna decentralizácia: decentralizácia financií je kľúčovým predpokladom úspechu procesu decentralizácie verejnej správy. Ak má byť územná samospráva zodpovedná za spravovanie vecí verejných, musí mať primeranú úroveň príjmov – vlastných alebo presunutých z centrálnej vlády (zo štátneho rozpočtu do rozpočtov samosprávnych regiónov a obcí) – a zároveň musí disponovať právomocou prijímať rozhodnutia o ich použití. Cieľom fiškálnej decentralizácie je znížiť kontrolu centra nad agregátnymi príjmami a výdavkami verejného sektora, dosiahnuť miestnu previazanosť medzi tvorbou a využívaním zdrojov.

Špecifická podoba uplatnenia fiškálnej decentralizácie závisí od kombinácie rôznych faktorov a hĺbky ich integrácie. Na podobu fiškálnej decentralizácie a jej mieru vplýva miera:

- Samofinancovanie alebo úhrada nákladov prostredníctvom spoplatnenia užívateľov; Spolufinancovanie alebo spoločná produkcia, pri ktorej užívateľ participuje na zabezpečovaní služieb a infraštruktúre prostredníctvom peňažných alebo pracovných príspevkov;
- Rast príjmov z majetku prostredníctvom majetkových daní, daní z predaja alebo nepriamych poplatkov;
- Medzivládne transfery, ktoré presúvajú príjmy zdaní vybraných centrálnou vládou miestnej samospráve na všeobecné alebo konkrétne použitie;
- Povolenie samosprávam požičať si finančné prostriedky alebo mobilizovať národné alebo miestne zdroje prostredníctvom záruk.

Trhová decentralizácia z pohľadu vlády môže byť za najsilnejšiu formu považovaná trhová decentralizácia (privatizácia a deregulácia) pretože presúva zodpovednosť za činnosti z verejného sektora na súkromný sektor, čím zbavuje vládu zodpovednosti za rozvoj a distribúciu niektorých služieb. Privatizácia a deregulácia sú obyčajne sprevádzané ekonomickou liberalizáciou a rozvojom trhu. To umožňuje, aby činnosti, ktoré boli primárne alebo výlučne v zodpovednosti vlády, boli vykonávané prostredníctvom obchodných spoločností, družstiev, súkromných dobrovoľných asociácií a iných nevládných organizácií. Aj trhová decentralizácia môže mať rôzne podoby, vyznačujúce sa rozdielnym dosahom na rozsah a štruktúru verejného sektora.

Deregulácia predstavuje slabšiu mieru trhovej decentralizácie. Jej implementácia v praxi znamená redukciu právnych obmedzení participácie súkromného sektora na poskytovaní

služieb, umožňuje súťaž medzi súkromnými dodávateľmi služieb, ktoré boli v minulosti zabezpečované vládou alebo regulovanými monopolmi. Deregulácia podporuje rast súkromného sektora, odstraňovaním obmedzení poskytovania služieb, čo je významný aspekt rozvoja konkurencie a obmedzovania vládneho monopolu.

Privatizácia je spojená s transferom právomoci a zodpovednosti za zabezpečovanie verejných funkcií zo štátu na súkromné organizácie alebo korporácie. Jej cieľom je zaviesť motív zisku do správania ekonomických subjektov, uplatniť rozmanité formy zabezpečovania pôvodne verejných statkov od úplne voľného trhu až po verejno-súkromné partnerstvá, v ktorých vláda a súkromný sektor spolupracujú pri poskytovaní služieb. Privatizácia zahŕňa:

- povolenie súkromným podnikom zabezpečovať funkcie, ktoré boli predtým monopolom vlády,
- zmluvné poskytovanie alebo riadenie verejných služieb a zariadení komerčnými spoločnosťami,
- financovanie programov verejného sektora prostredníctvom kapitálového trhu,
- presun zodpovednosti za poskytovanie služieb z verejného sektora na súkromný sektor.

Už z vyššie uvedeného teoretického rámca vyplýva viacvýznamovosť pojmu decentralizácia moci. Táto rôznorodosť je navyše znásobená špecifickou kvalitou a kvantitou decentralizačných reforiem. Pre každú krajinu v ktorej sa vyskytla decentralizácia moci, platia jedinečné podmienky majúce dopad na jej podobu. Medzi najvýznamnejšie determinanty zaradíme, okrem rozmanitých kombinácií jednotlivých druhov decentralizácie moci, štruktúru vládnych úrovní, rozsah verejného sektora, hĺbku uskutočnených zmien, formu vlády, ekonomickú a sociálnu situáciu a v neposlednom rade aj očakávania plynúce z decentralizácie. Tak ako každá jedna krajina je z pohľadu týchto aspektov jedinečná, tak aj realizovaná decentralizácia je unikátna pre každý jeden štátny systém.

Decentralizácia prináša so sebou príležitosť ako zredukovať úlohu štátu, spraviť vládu efektívnejšou a flexibilnejšou. Na základnú otázku prečo vlastne decentralizovať štátnu moc odpovedá Tanzi, V. (2001), tým že decentralizačné tendencie majú svoj pôvod v štyroch príčinách:

- I. demokratizácia spoločnosti*
- II. vplyv globalizácie*
- III. decentralizácia je luxusný statok*
- IV. nerovnomerná alokácia bohatstva v rámci štátu*

Demokratizácia spoločnosti dáva väčšiu váhu hlasom a preferenciám špecifických regionálnych skupín. Pre tieto skupiny obyvateľov to umožňuje podieľať sa väčšou mierou na rozhodovaní a kontrole. Je to v súlade s princípom subsidiarity ako aj s tým, že fiškálne rozhodnutia uskutočnené na nižšej vládnej úrovni viac odzrkadľujú a reagujú na preferencie obyvateľov. Vplyvom **globalizácie** sa vytvoril trhový systém, ktorý už nie je identický s hranicami jednotlivých štátov. S postupujúcou globalizáciou nastala významná erózia národného trhu, uzatvoreného v hraniciach krajiny a narastá ekonomický význam území, ktoré sú úzko prepojené s oblasťami v iných štátoch. Narastá prepojenosť niektorých geografických oblastí s trhmi iných krajín ako s národným trhom, čo môže viesť ku snahám týchto oblastí o

menšiu závislosť na centrálnej vláde a objavujú sa tendencie na oddelenie sa. Tretia príčina súvisí s predpokladom, že **decentralizácia** je luxusný statok a dopyt po tomto statku rastie spolu s rastom bohatstva obyvateľov. S rastom ekonomickej úrovne štátu sa potom stále častejšie presadzujú decentralizačné tendencie. Poslednou príčinou vedúcou k decentralizácii je **nerovnomerná alokácia bohatstva** obyvateľstva na území štátu. Kumuláciou prostriedkov obyvateľstva často dochádza aj k prehľbovaniu medziregionálnych rozdielov v rámci jednej krajiny. Bohatšie oblasti si začínajú uvedomovať, že fiškálne systémy znamenajú redistribúciu prostriedkov od bohatších regiónov v prospech tých chudobnejších. Táto skutočnosť ich vedie k snahám o oslabenie centrálnej úrovne s cieľom zvýšiť vlastnú samostatnosť.

6.4 Pozitíva a negatíva decentralizácie

Decentralizácia predstavuje príležitosť pre aplikáciu pozitívnych aspektov do systému vládnutia. Na druhej strane však decentralizácia nie je len vyslovene pozitívnym aspektom vládnutia, ale jej aplikovanie môže naraziť na problémy a priniesť tiež negatívne dopady. Vybrané pozitívne dopady decentralizácie ako aj centralizácie analyzoval vo svojej práci z roku 1993 autor Maes a do jednotlivých kategórií zaradil najčastejšie sa opakujúce pozitívne alebo negatívne dopady centralizácie a decentralizácie. Pozitíva a negatíva centralizácie a decentralizácie zachytávajú tabuľky 6.1 a 6.2.

Tab. č. 6.1: Pozitívne dopady centralizácie a decentralizácie

Centralizácia	Decentralizácia
<ul style="list-style-type: none"> • jednotný prístup k verejným potrebám, • princíp rovnosti (prinajmenšom pred zákonom), • väčšie finančné možnosti, • koncentrácia informácií, zdrojov, akcieschopnosti, • celoplošná koordinácia vykonávaných úloh (prinajmenšom teoretická), • vytváranie záujmových komunít, • zvýšená pozornosť médií. 	<ul style="list-style-type: none"> • uvedomenie si vlastnej identity, • miestne a regionálne diferencované politické preferencie a politická činnosť, • väčšia miera priamej zodpovednosti, • vytváranie miestnych komunít, • participácia a priama informovanosť • ucelenejší, viacúrovňový systém rozhodovania, • flexibilita, • subsidiarita, • pozornosť venovaná minoritám, ktoré na celoštátnej úrovni ostávajú v úzadí, • uskutočňovanie experimentálnej politiky.

Zdroj: Nižňanský, V., Cibáková, V., Hamalová, M. (2014), *vlastné spracovanie*

Tieto zistenia vychádzajú z predošlého sumára jedného z autorov (Nižňanský, V. 2005), ktorý popisoval silné a slabé stránky decentralizácie nasledovne:

Silné stránky – zabránenie prehlbovaniu krízy medzi centrálnou vládou a občanmi, posilnenie štátu ako celku, rozložením právomocí ale aj zodpovednosti na všetky úrovne verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity, posilnenie fungovania inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a nimi priamo volených predstaviteľov, posilnenie samosprávnych princípov v zmysle európskych dohovorov, zníženie narastajúcich menšinových napätí a posilnenie ochrany práv menšín, zachytenie trendov reformných procesov prebiehajúcich v Európe od druhej polovice 20. storočia zvýšenie efektívnosti výkonu samotnej verejnej správy, väčšia transparentnosť s dopadom na znižovanie miery klientelizmu a korupcie, efekty z cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce, zvýšenie ekonomickej výkonnosti štátu a najmä regiónov, zastavenie rastu regionálnych a miestnych disparít, pružnejšie a efektívnejšie uspokojovanie špecifických potrieb v jednotlivých regiónoch, výhody plynúce z miestneho posúdenia a rozhodovania pri prispôsobení služieb miestnym podmienkam, možnosť miestnej koordinácie služieb a investícií pri riešení spoločných problémov medzi verejným, súkromným a mimovládny sektorom.

Tab. č. 6.2: Negatívne dopady centralizácie a decentralizácie

Centralizácia	Decentralizácia
<ul style="list-style-type: none"> • nedostatočne citlivý prístup k regionálnym a miestnym špecifikám, • občania sa nepodieľajú na rozhodovaní, zodpovednosť miestnych orgánov je len obmedzená, • na celoštátnej úrovni sa neberú do úvahy záujmy minorít, • neexistuje alternatívny partner, • sila lobistických skupín. 	<ul style="list-style-type: none"> • nerovnosť v praxi, • obmedzené prostriedky (finančné aj vo sfére pracovných síl), • nebezpečenstvo omylu (najmä pri nekoordinovanom postupe), • trieštenie síl, • nedostatok garancie celoštátnych priorít, • menší odstup a nižší nadhľad, • nižší stupeň sebestačnosť.

Zdroj: Nižňanský, V., Cibáková, V., Hamalová, M. (2014), vlastné spracovanie

Slabé stránky – zložitejšie riadenie ako v centralizovanom systéme presadzovanie záujmov skupinových v rámci decentralizovaných zložiek, ktoré môžu pôsobiť proti záujmu iných zložiek a úrovni verejnej správy, fiškálna externalita, ktorá môže byť rizikom tam, kde je právomoc v určovaní podoby a výšky verejných rozpočtov výrazne decentralizovaná, možné rozdiely v štandarde služieb tam, kde je žiaduca jednotnosť alebo rovnoprávnosť (vzdelávanie, zdravotníctvo, atď.), vyššia náročnosť kontroly v decentralizovanom systéme verejnej správy (Nižňanský, V., 2005).

V odbornej literatúre sa môžeme stretnúť mnohými **rizikami** procesu decentralizácie verejnej moci, medzi ktoré môžeme zaradiť:

- Nedosahovanie úspor z rozsahu,
- Limity zamerania verejných politík miestnych samospráv,
- Nedostatok kvalifikovaných zamestnancom na úrovni samosprávy,
- Vyššie celkové administratívne náklady,

- Nižšia forma participácie a zapájania sa občanov,
- Nárast korupčného správania,
- Merateľnosť preferencií občanov centrálnou vládou,

Oproti tomu má ale decentralizácia množstvo výhod, ktoré ju sprevádzajú. Sú nimi napr.:

- Rýchle rozhodovanie,
- Výkonný rozvoj,
- Rozvoj manažérskych zručností,
- Uľahčenie rastu,
- Lepšia kontrola,
- Efektívnejšia komunikácia, atď.

7. Vývoj verejnej správy na Slovensku

7.1 Historický vývoj verejnej správy

Verejná správa je činnosť zabezpečujúca verejné úlohy. Vykonávajú ju orgány štátnej správy (najmä miestnej), územnej samosprávy, ako aj verejnoprávne inštitúcie.

Počiatky miestnej štátnej správy na území Slovenska sú známe už z 9. storočia v rámci prvého slovanského štátu, označovaného ako Veľká Morava. Po zániku tohto štátu sa menila a vyvíjala v rámci uhorského kráľovstva, neskôr habsburskej monarchie a potom dualistickej Rakúsko – Uhorskej monarchie. Od roku 1918 ju nahradili štátne orgány a inštitúcie demokratických, ale aj totalitných systémov vlády v novovzniknutej Československej republike a prechodne v rokoch 1939 – 1945 orgány prvej Slovenskej republiky. Najstaršie samosprávne formy na Slovensku začali vznikať od prvej polovice 13. storočia.

Od 11. storočia do roku 1918 prebehlo na území Slovenska päť hlavných reforiem verejnej správy, v rokoch 1923 – 1990 päť reforiem a po roku 1990 3 reformy.

Miestnu regionálnu správu najprv dlho vykonávali hradní špáni (župani) v sústave hradných španstiev, ktorá bola kráľovskou, čiže v podstate štátnou správnu organizáciou. Regionálne celky na Slovensku nadviazali do 13./14. storočia na podobné jednotky Veľkej Moravy. V latinčine mali tieto útvary veľa rôznych označení, až v 13. storočí sa ustálil názov „comitatus“, odkiaľ pochádza aj slovo komitát. Najčastejšie označujú ako kráľovské komitáty, identifikovateľné najneskôr od 2. polovice 13. storočia; ich základom bola najprv správa rozsiahlych kráľovských majetkov. V maďarčine sa pravdepodobne tiež používalo viacero názvov, jeden z nich bol megye [vyslov: meďe], čo je slovo odvodené zo slovanského *medja (alebo zo slovenského medzä či bulharského mežda), ktoré pôvodne v slovanských jazykoch aj maďarčine označovalo (a v slovenčine ako medza a v slovinčine ako meja dodnes označuje) skôr územnú hranicu. Existovali však aj malé, tzv. pohraničné komitáty, ktorých úlohou bola ochrana hraníc, a ktoré zanikli so vznikom stolíc. Na čele komitátu bol župan menovaný panovníkom, neskôr aj podžupan. Župan sídlil zvyčajne na hrade, podľa ktorého komitát dostal aj svoje meno.

Postupne však boli komitáty nahradené šľachtickými stolicami so stavovsky samosprávnym charakterom; ich počet sa na území Slovenska pohyboval medzi 17 a 21. Prechod od komitátov k stoliciam prebiehal rôzne rýchlo, prvé stolice vznikli v 13. storočí.

Jednotlivé stolice sa ďalej členili na dva až šesť (najčastejšie na štyri) tzv. slúžnovské okresy na čele s hlavným slúžnym, ktorého ustanovovala stolica.

Niektoré sídla sa neskôr na základe kráľovských privilégií stali mestami a vymaňovali zo závislosti od šľachtických stolíc. Obyvatelia kráľovských miest mali právo zriaďovať a voliť si vlastné orgány, ktoré prevzali celú miestnu správu. Po roku 1849 sa šľachtické stolice zmenili v podstate na inštitúcie štátu, označované ako župy, župy (chorvátsky županija, rumunsky judetul [žudeltul], maďarsky megye [meďe] – od slov. medza), ktoré však územne zodpovedali približne rozsahu dovtedajších stolíc. Názov župa sa však používa aj v širšom zmysle slova ako všeobecné označenie pre regionálne územnosprávne jednotky Uhorska od 10. stor. do roku 1918.

Po vzniku Československa (1918) bola územná samospráva v podstate nahradená miestnou štátnou správou, aj keď spojenou so samosprávnymi prvkami najmä na úrovni obcí. Ako regionálne územnosprávne jednotky na území Slovenska zostali uhorské župy s menšími územnými zmenami. Pri správnej reforme v roku 1923 sa však ich počet znížil na šesť rozsahom väčších celkov, neoficiálne nazývaných aj veľžupy. Pri ďalšej reforme v roku 1930 župy zanikli a nahradilo ich krajinské (v Česku zemské) zriadenie, v rámci ktorého celé Slovensko tvorilo jednu Slovenskú krajinu, členenú už priamo len na okresy. Okres je označenie menších administratívnych správnych (niekedy aj samosprávnych) celkov, ktoré veľkosťou nasledujú ako väčšie po obciach. Ako okres sa prekladá spravidla napr. české okres, rakúske Bezirk (z rakúskej monarchie pochádza slovenský „okres“; v Nemecku je „Bezirk“ skôr kraj), nemecké Landkreis (vhodnejšie „krajinský okres“), v bývalej NDR Kreis, maďarské járás (do roku 1983) alebo čiastočne kistérség (od roku 2003), anglické a francúzske slovo district (v rôznych krajinách; niekedy môže byť vhodnejší preklad dištrikt), niekedy aj francúzske arrondissement (vhodnejšie je „obvod“), v Anglicku aj borough, poľské powiat, srbské okrug, portugalské município (=concelho; prekladané aj ako obec), japonské gun (1878- 1921), čínske sien, grécke periferia, dánske amt, nórské fylke, albánske rrethe, afgánske woleswali. Ojedinele sa ako okres prekladajú aj americké counties či ruské a ukrajinské rajóny.

Prvá Slovenská republika (1939 – 1945) na území zmenšenom po 1. viedenskej arbitráži stratou južného Slovenska zriadila šesť žúp ako jednotiek štátnej správy, ktoré však po obnovení Československa opäť zanikli a v rokoch 1945 – 1949 sa Slovensko opäť členilo len na okresy.

V roku 1949 znova vznikli v celom Československu regionálne celky štátnej správy, ktoré však dostali unifikovaný názov kraj, používaný predtým len v českej časti štátu. Na Slovensku pritom vzniklo najprv šesť krajov, neskôr k nim pribudlo ako osobitný celok územie Bratislavy. V roku 1960 sa počet krajov zmenšil na tri a zmenšil sa aj počet okresov, v roku 1970 však ku krajom opäť pribudla Bratislava už ako hlavné mesto Slovenska v rámci novozriadenej československej federácie.

Po zániku totalitného režimu boli na Slovensku v roku 1990 kraje zrušené a Slovenská republika sa členila na priamo na okresy, ďalej členené na obvody pôsobnosti 121 obvodných úradov ako prvostupňových orgánov štátnej správy.

Po prijatí ústavy Slovenskej republiky v roku 1992 a jej osamostatnení rozdelením československej federácie sa v roku 1996 územie Slovenska rozčlenilo na osem krajov a 79 okresov ako celkov miestnej štátnej správy. V pôvodne prijatom znení ústavy bolo zakotvené postavenie obcí ako základu územnej samosprávy a v zrejmom kontexte s nimi sa uvádzalo len budúce vytvorenie vyšších územných celkov zákonom. Na rozdiel od pomerne podrobných ustanovení o obecnej samospráve sa však v ústave neuvádzali nijaké ďalšie ustanovenia o regionálnej úrovni územnej samosprávy a ojedinelá zmienka jej textu o ustanovení vyšších územných celkov sa mohla ponímať skôr ako opis, že to majú byť celky vyššie ako obec, čiže nie ako všeobecný názov týchto celkov. Pri veľkej novele ústavy v roku 2000 bol však jej text o územnej samospráve doplnený tak, že podrobné ustanovenia o obciach boli všade doplnené o ustanovenia o vyšších územných celkoch.

Označenie „vyšší územný celok“ – je však pre prax vzhľadom na potrebu častého užívania pojmu pomerne dlhé, až trojslovné a sedemslabičné. Preto keď sa v roku 2002 zákonom

ustanovovala regionálna úroveň samosprávy a nedosiahla sa všeobecná zhoda s ich všeobecným označením stručným jednoslovným dvojslabičným historickým názvom „župa – a ustanovila sa samospráva vyšších územných celkov zákonom o samosprávnych krajoch. Tým však nastala duplicita v označovaní regionálnych samosprávnych celkov, ktorá dosiaľ pretrváva.

Od roku 2002 postupne prechádzala podstatná časť pôsobností miestnej štátnej správy zo špecializovaných krajských úradov na samosprávne kraje. Od roku 2004 sa zákonom zrušili okresné úrady integrovanej miestnej štátnej správy a ďalšími zákonmi sa zriadili samostatné orgány špecializovanej miestnej štátnej správy krajského a obvodného stupňa, pričom špecializovaný obvodný úrad má obvykle pôsobnosť na území viacerých okresov. Tým okresy prestali byť priamymi nositeľmi miestnej štátnej správy, aj keď vo väčšine prípadov sa v ich sídlach (i v ďalších obciach) súčasne zákonom zriadili stále alebo dočasné pracoviská obvodných úradov.

K 1. októbru 2007 boli zrušené krajské úrady v pôsobnosti ministerstva vnútra.

7.2 Etapy reformy verejnej správy na Slovensku

Cieľom reformy bolo vytvoriť systém verejnej správy zodpovedajúci podmienkam nového spoločenského prostredia:

- **I. etapa – počiatok reformy 1990-1991**
- **II. etapa – reforma územnej štátnej správy 1995-1996**
- **III. etapa – systémová reforma verejnej správy v SR po 1999**

I. etapa – počiatok reformy 1990-1991

Cieľom prvej etapy reformy verejnej správy bolo:

- utvorenie stabilných podmienok fungovania štátu na princípoch demokratického systému európskych krajín,
- vytvoriť orgány správy, ktoré podporia transformáciu vlastných vzťahov a ekonomické reformy,
- dominantné postavenie štátu a jeho územných orgánov vyvážiť vytváraním inštitúcií územnej samosprávy a postupne zvyšovať jej podiel na správe vecí verejných.

Zmeny, ku ktorým došlo bezprostredne po roku 1989:

- zrušenie inštitúcií národných výborov a vytvorenie nových orgánov verejnej správy,
- vytvorenie nových inštitúcií územnej štátnej správy na úrovni okresu a odvodov,
- vytvorenie reálnej samosprávy na základnom stupni verejnej správy – obciach podľa zákona č. 369/1990 Zb. o Obecnom zriadení.
- zmena územného členenia krajiny podľa zákona č. 472/1990 Zb. organizácii miestnej štátnej správy:
 - zrušenie 4 krajov,

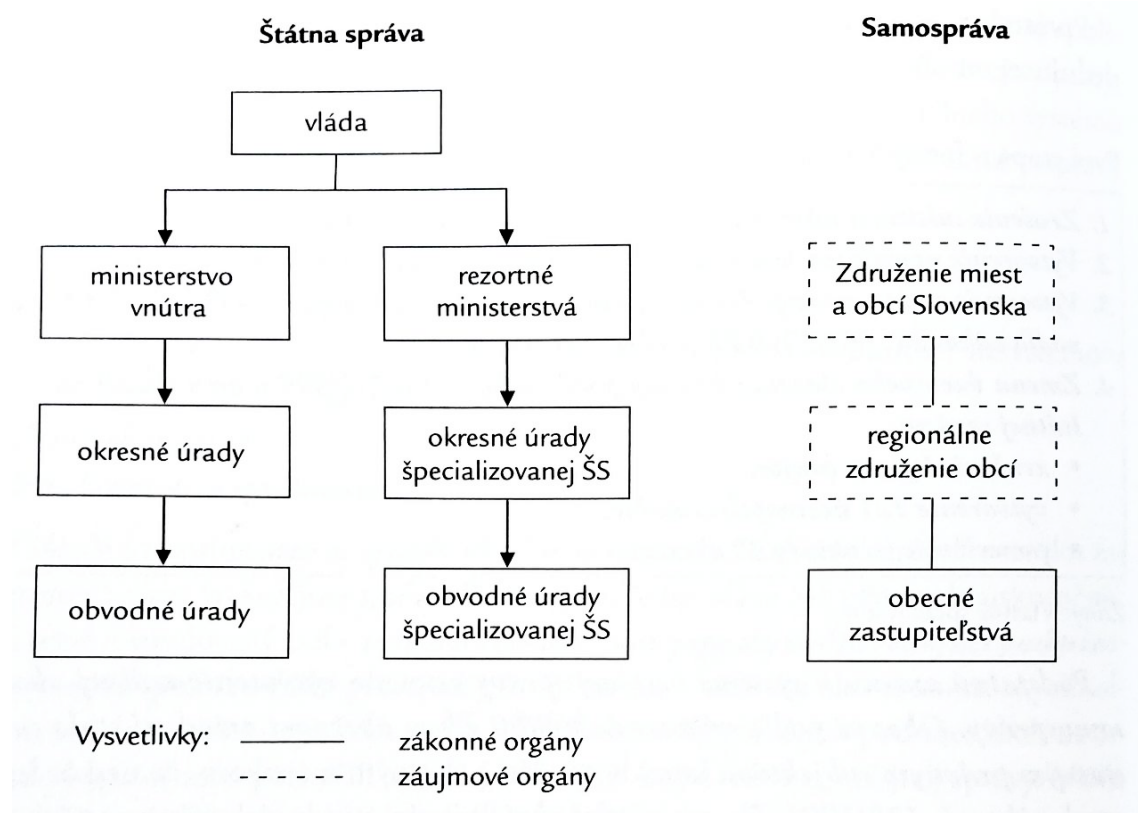
- vytvornie 121 územných obvodov,
- ponechanie štruktúry 38 okresov.

Podstatnú zmenu v systéme verejnej správy prinieslo vytvorenie reálnej obecnej samosprávy. Obec sa podľa zákona č. 369/1990 Zb. O Obecnom zriadení stala samostatným právnym subjektom, ktorý hospodári s vlastným majetkom, čo neskôr legalizoval zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Prijatím uvedených zákonov a ich uvedením do života už sa uskutočnila prvá etapa decentralizácie, v rámci ktorej zodpovednosť za mnohé základné služby pre občanov prešla zo štátnej správy na orgány samosprávy.

Prišlo k vertikálnej dekoncentracii štátnej správy. Zrušili sa krajský národné výbory a v novej organizačnej štruktúre verejnej správy sa nevytvorila iná regionálna štruktúra. Namiesto nich sa dvojstupňová štruktúra štátnej správy doplnila obvodné úrady pôsobiace na základnom stupni štátnej správy a okresné úrady získali postavenie orgánu územnej štátnej správy druhého stupňa. Jedným z dôvodov vysokého počtu obvodných úradov bola zmena postavenia obecných úradov, ktoré sa z pôvodných úradov charakteru integrovanej štátnej správy zmenili zásade na orgány samosprávy s veľmi obmedzeným výkonom prenesených štátno-správnych kompetencií.

Z hľadiska systémového neboli v tejto etape doriešené nasledujúce problémy:

- funkčné prepojenie štátnej správy a samosprávy,
- vytvorenie regionálneho článku územnej samosprávy.



Obr. č. 7.1: Organizačné usporiadanie verejnej správy SR v rokoch 1991

Zdroj: Hamalová, M. a kol., 2014

II. etapa – reforma územnej štátnej správy 1995-1996

Koncepčné práce spojené s transformáciou verejnej správy boli oficiálne obnovené až v rokoch 1995. Na rokovaní vlády bol predložený návrh postupu prác reformy verejnej správy. Jeho pôvodné ciele boli:

- odstrániť roztrieštenosť územnej štátnej správy,
- upevniť samosprávny charakter obcí,
- vytvoriť regionálne články územnej samosprávy,
- uskutočniť vo väzbe na predchádzajúce kroky nové územno-správne členenie Slovenskej republiky.

Diskusia a práce odborných skupín sa zamerali najmä na funkčné organizačné usporiadanie verejnej správy, ktoré vyústili do návrhu **3 základných modelových riešení:**

Stabilizačný model:

- asymetria na úrovni regiónov,
- stabilita okresnej úrovne,
- konsolidácia sídelnej štruktúry.

Integračný model:

- symetria modelu,
- návrat k pôvodným hraniciam a krajov.

Reštitučný model:

- vytvorenie asymetrickej územnej štruktúry verejnej správy,
- vytvorenie novej štruktúry okresov,
- návrat k hraniciam krajov a veľžúp,
- návrat k historickému župnému územnému členeniu.

Súčasťou koncepčných prác bolo vytypovanie súborov diferencovaných kritérií administratívnych hraníc jednotiek štátnej správy a jednotiek vyšších územných celkov, ktoré mali plniť funkcie regionálnych článkov územnej samosprávy a integrovaných kritérií platných pre celú organizačnú štruktúru verejnej správy.

Dlhá a kompetentná diskusia odborných kruhov verejnosti bola ukončená prijatím dvoch právnych noriem 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky a zákona č. 222/1996 Z. z. organizácii miestnej štátnej správy

V zmysle uvedených zákonov sa naplnili čiastočne len dva z pôvodných 4 cieľu reformy:

- uskutočnila sa horizontálna integrácia štátnej správy,
- zmenilo sa územné členenie a organizačnej štruktúry štátnej správy,
- Nevytvorila sa regionálna úroveň územnej samosprávy,
- neupevnila sa samosprávna podstata obcí,
- nepokračoval demokraticky výkon systému verejnej správy cestou rozvoja samosprávneho subsystému v systéme verejnej správy.

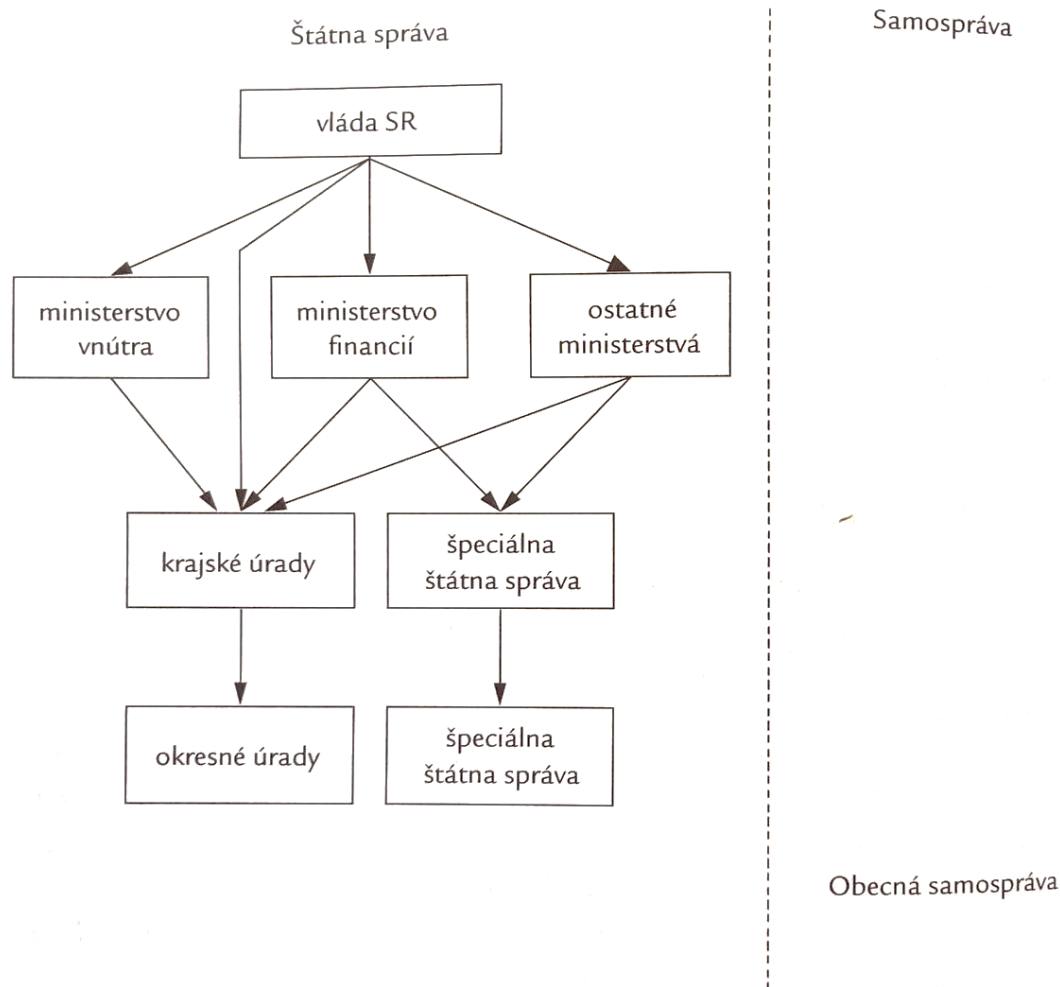
Charakteristika zmien:

- na úrovni okresov a krajov boli konštituované úrady všeobecnej štátnej správy, ktoré umožnili horizontálnu integráciu rezortnej miestnej štátnej správy,
- zrušila sa sústava obvodov a obvodných úradov,
- na základnom stupni začala vykonávať štátnu správu sústava 79 okresných úradov,
- obnovilo sa krajské členenie Slovenska a vzniklo 8 krajských úradov – inštitúcií štátnej správy na druhom stupni,
- kompetencie pôvodných obvodných úradov boli presunuté na okresné úrady niektoré kompetencie pôvodných okresných úradov boli presunuté na krajské úrady,
- okresné a krajské úrady sa stali integrovanými orgánmi štátnej správy. Zrušila sa väčšina sietí špecializovanej štátnej správy.

Zákonom č. 222/1996 Zb. sa zmenila aj s inštitucionálna štruktúra štátnej správy v rámci kompetencií. Kompetencie obvodných úradov, ako prvostupňových inštitúcií územnej štátnej správy boli presunuté na nové okresné úrady. Mnohé kompetencie predchádzajúcich okresov boli presunuté na krajské úrady.

Na základe uvedeného zákona boli kompetencie územnej verejnej správy druhého stupňa – krajov, prakticky v plnom rozsahu pridelené štátnej správe vrátane typických aktivít vykonávaných vo väčšine európskych štátov orgánmi regionálnej samosprávy.

Výsledky druhej etapy reformy dokumentujú zásadnú zmenu stratégie bezprostredne pred realizáciou v neprospech samosprávy Horizontálna integrácia štátnej správy bez súčasného rozvoja samosprávy, prehĺbila nerovnováhu v organizačnej štruktúre verejnej správy v neprospech samosprávneho subsystemu, ktorý sa stal ešte závislejší od rozhodovania centrálnej štátnej moci, čo možno potvrdiť faktom, že 94 % daňových príjmov v tomto období spravoval štát. Očakávané úspory z integrácie územnej štátnej správy boli negované vysokými výdavkami na jej reštrukturalizáciu.



Obr. č. 7.2: Organizačné usporiadanie verejnej správy SR od roku 1996

Zdroj: Hamalová, M. a kol., 2014

III. etapa – systémová reforma verejnej správy v SR po 1999

Smerovanie 3. etapy reformy verejnej správy vymedzilo programové vyhlásenie novej vlády a jej uznesenie č. 789, v ktorom sa zaviazala upevniť demokratický právny štát, modernizovať jeho fungovanie aj cestou ďalšej decentralizácie kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu a decentralizácie verejných financií, ako aj ratifikáciou Európskej karty miestnej samosprávy.

V súlade s programovým vyhlásením Vlády SR svojím uznesením č. 98 iniciovala pokračovanie reformy verejnej správy, zároveň schválila schému jej organizačného zabezpečenia. Prevzala zodpovednosť za jej priebeh poverením podpredsedu vlády koordinovaním prípravnej etapy a prípravou koncepčných dokumentov poverila splnomocnenca vlády.

Stratégia reformy verejnej správy bola predložená na rokovanie vlády SR 18.8.1999. V správe sa kladie dôraz aj na vytvorenie všeobecne platných podmienok úspešnosti reformy:

- Reforma musí mať charakter národného programu dlhodobého charakteru. Jej základná koncepcia by nemala byť ohrozená zmenami vládnych garnitúr.
- Reforma bude mať dopad na všetko na všetkých občanov, preto by mala mať nadstranícky charakter.
- Reforma musí reagovať na súčasné a predpokladané trendy v Európe.
- Reforma je verejnou záležitosťou, preto ju nemožno zvládnuť bez širokej podpory verejnosti.

Nevyhnutná miera konsenzu pri systémovej reforme meniacej charakter štátu by mala byť medzi obyvateľmi a vládou, politickými reprezentantmi vládnych a opozičných strán, politikmi a štátnymi úradníkmi, reprezentantmi územných samospráv a tretieho sektora a mala by byť dosiahnutá v týchto otázkach:

- v základných cieľoch reformy,
- v miere uplatňovanie princípov občianskej spoločnosti,
- v type stratégie reformy,
- v rozsahu a časovom rozložení reformných krokov.

Základným cieľom reformy verejnej správy na Slovensku sa rovnako ako v ostatných európskych krajinách rádia:

- reforma administratívneho štátu a rozvoj občianskej spoločnosti,
- zvýšenie výkonnosti verejnej správy a jej inštitúcií,
- zvýšenie výkonnosti národného hospodárstva,
- optimalizácia deľby zodpovednosti za hospodársky a sociálny rozvoj medzi centrálnu vládu, samosprávne regióny a obce.

Slovensko si osvojilo stratégiu umierneného manažérizmu, ktorá spája prvky progresívnej stratégie nového verejného manažmentu s niektorými prvkami konzervatívnej prírastkovej stratégie. Za reformné minimum jej predkladatelia považovali:

- rekonštrukciu strednej úrovne verejnej správy vrátane rozpočtových a príspevkových organizácií,
- dekoncentráciu rozhodovania a riadenia v štátnej správe,
- reformu územnej samosprávy,
- decentralizáciu verejnej správy spojenú s decentralizáciu financií, modernizáciu verejnej správy (právna úprava verejnej služby, zvýšenie efektívnosti, kvality a etiky v celom systéme VS),
- zavedenie správneho súdnictva a novú úpravu správneho konania.

Stratégie reformy

Svojím uznesením č. 695/1999 vzala vláda SR na vedomie Stratégiu reformy verejnej správy, ktorá obsahovala nielen zásady usporiadania verejnej správy, ale schválila aj zásady súvisiacich koncepcií. Vláda schválila:

- pokračovanie v realizácii oddeleného modelu verejnej správy,

- uskutočnenie výrazného presunu kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu pri uplatňovaní princípu subsidiarity,
- zníženie výdavkov na verejnú správu,
- vypracovanie súvisiacich koncepcií príslušnými orgánmi verejnej správy.

Koncepcie reformy

Uznesením č. 230 zo dňa 11.4.2000 prijala vláda SR koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

V uznesení ku koncepcii schválila:

- verejnú správu na Slovensku budú zabezpečovať dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy – štátna správa samospráva,
- uskutoční sa výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu,
- štátna správa by mala zabezpečovať najmä výlučnej kompetencie štátu, teda také ktoré nemôže garantovať žiadny iný subjekt (obrana, bezpečnosť, zahraničná politika), ako aj kompetencie s celoštátnou pôsobnosťou (medzinárodnej komunikácie, národné kultúrne a zdravotnícke a školské zariadenia) prostredníctvom svojich inštitúcií na ústrednej úrovni a zreformovaných inštitúcií územnej štátnej správy,
- zoznam zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh a na niektorých úsekoch aj koordinačných plánovacích a metodických činnosti, ktoré bude potrebné decentralizovať z orgánov štátnej správy na regionálnu a obecnú samosprávu,
- územnú samosprávu budú vykonávať samosprávne orgány obcí spolu so samosprávou vyšších územných celkov, ktoré by sa mali vytvoriť v územných obvodoch jestvujúcich krajov,
- realizácia zámerov súvisiacich s posilnením územnej samosprávy v systéme verejnej správy predpokladala uskutočnenie rozsiahlych legislatívnych opatrení – prijatie nových právnych noriem novelizáciu mnohých, dovtedy platných právnych noriem upravujúcich pomery vo verejnej správe SR,
- vytvorenie podmienok na začatie činnosti samospráv vyšších územných celkov k 1.1.2002.

Východisková situácia a systémový prístup k reforme verejnej správy

Východiskovú situáciu v usporiadaní verejnej správy, z ktorej stratégia reformy v roku 1999 vychádzala bola determinovaná predchádzajúcimi nesystémovými zmenami uskutočňovanými po roku 1990. Možno charakterizovať takto:

- vysoká miera koncentrácie správy vecí verejných na úrovni centra,
- neukončený model územnej verejnej správy, absentujúci článok regionálnej samosprávy,
- nevyhovujúce územno-správne usporiadanie krajiny ktoré pri svojom vzniku nerešpektovalo hranice prirodzených územných celkov,
- rezortné, územné nekoordinované riadenie vecí verejných,

- neprehľadné a málo stimulujúce financovanie verejného sektora,
- ťažkopádne, prebyrokratizované a málo výkonné inštitúcie verejnej správy,
- nedostatočná kontrola kvality prác a finančných tokov vo verejnej správe,
- zanedbaný systém permanentného vzdelávania zamestnancov verejnej správy,
- nízka miera decentralizácie kompetencií, ktorá od roku 1991 prakticky nepokračovala.

Decentralizácia, ako sa uvádza v koncepcii reformy, prinesie prospech pre občanov iba vtedy, ak sa uskutoční vo všetkých oblastiach súčasne, oblasti hospodárskej, právnej, v oblasti verejných financií a sociálnej oblasti. Realizácia iba jednej z oblastí, napríklad prenos právomoci a zodpovednosti zo štátnej správy na samosprávu bez fiškálnej decentralizácie, transformácie verejného sektora, či uplatňovania manažérskych metód v činnosti inštitúcií verejnej správy nemôže priniesť očakávaný efekt.

1. Moderný štát občianskej spoločnosti

Model reformy verejnej správy sa odvíjal od koncepcie unitárneho moderného právneho a ústavného štátu spätného s pojmom konštitucionalizmus. Je to systém predstavujúci takú reguláciu základných politických procesov a inštitúcií v štáte, ktorá je založená na zvrchovanosti ľudu a ktorou sa nositeľ moci v štáte súčasne zaväzuje vykonávať ju len pomocou ústavných prostriedkov a pravidiel reprezentatívnej demokracie. K základným charakteristikám konštitucionálneho štátu patrí zvrchovanosť ľudu, reprezentatívna demokracia, princíp väčšiny, princíp obmedzenia moci ochrany menšín, časové obmedzenie mocenských funkcií, princíp del'by moci, princípu nedotknuteľnosti základných práv a slobôd. Štát demokratickej povahy dekoncentruje rozhodovacie právomoci na nižšie články a decentralizuje ich zároveň na právne samostatné orgány, ktoré plnia úlohy verejnej správy autonómne, pričom podliehajú právnemu dozoru. Moderný štát vytvára predpoklady na výraznú participáciu občanov na správe vecí verejných, najmä prostredníctvom samosprávnych inštitúcií, občianskych združení a rôznych mimovládnych inštitúcií.

2. Nové mechanizmy kontroly

Realizácia decentralizovaného systému riadenia a rozhodovania sa spája so zásadnou zmenou kontrolného systému. Cieľom je vytvorenie takého systému kontroly, ktorý postihne všetky procesy v rámci verejnej správy a bude sa uskutočňovať na všetkých úrovniach – celoštátnej, regionálnej aj obecnej.

V súlade s odporúčaniami Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií, domácich a zahraničných poznatkov a praktických skúseností by sa modernizácia kontroly mala orientovať tak na vnútornú ako aj na vonkajšiu kontrolu.

Vnútorná kontrola má byť zameraná na plnenie úloh verejnej správy, kontrolu hospodárenia s majetkom a verejnými financiami. Subjekty vnútornej kontroly by mali pôsobiť v každej organizačnej jednotke verejnej správy.

Vonkajšia kontrola orientovaná na samotný proces výkonu verejnej správy, je nevyhnutné aby bola nezávislá. Subjektmi vonkajšej kontroly by mali byť – Národná rada SR, Najvyšší kontrolný úrad, správne súde, prokuratúra, audítori, ombudsman. Objektmi kontroly by mali byť všetky inštitúcie verejnej správy, ktoré hospodária s verejným majetkom a verejnými financiami. Základným kritériom kontroly by mali byť zákonnosť, hospodárnosť, účelnosť a úspornosť.

3. Informatizácia verejnej správy

Bariérou efektívneho riadenia, ale aj kontroly verejnej správy je absencia komplexného prístupu k budovaniu štátneho informačného systému. V súčasnosti sú značné informačné bariéry medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, ústrednými orgánmi, miestnou štátnou správou, samosprávou a občanmi. Záležitosťou centra by mala byť stratégia, metodika a uvádzanie informačného systému do života. Budovanie infraštruktúry na nasadenie informačných technológií by malo byť vecou miestnych orgánov. Základné schéma štátneho informačného systému by mala pozostávať z týchto podsystémov – štátny rozpočet, štátna pokladnica, rozpočty samosprávy vyšších územných celkov, miestne rozpočty, daňová a colná správa, právne informácie, register obyvateľov, ekonomických subjektov a nehnuteľností, obchodný register organizácií a ďalšie.

4. Vzdelávanie vo verejnej správe

V porovnaní s krajinami Európskej únie nedisponuje Slovenská republika systémom uceleného vzdelávania pracovníkov vo verejnej správe. Uznesením vlády bola schválená koncepcia vzdelávania vo verejnej správe, ktorá však nezahŕňala pracovníkov samosprávy.

Do procesu vzdelávania vo verejnej správe vstupuje pomerne veľký počet vzdelávacích inštitúcií – rezortných aj súkromných univerzít, absentuje však ich cieľové zameranie, funkčná deľba obsahu a rozsahu výučby a celková koordinácia vzdelávacieho systému.

Rozvoj systému vzdelávania a záujem o vzdelávanie možno docieľiť aj sústavou pobádacích nástrojov napríklad:

- uplatňovanie náročných kritérií výberu a hodnotenia pracovníkov verejnej správy,
- prijatím nástrojov stabilizácie kvalifikovaných pracovníkov,
- depolitizáciu profesionálnych pracovníkov VS.

5. Právny rámec verejnej služby

Jedným z nedostatkov verejnej správy na Slovensku je absencia právnej úpravy postavenia zamestnancov verejnej správy, uplatnenie štandardných európskych kritérií ich výberu a stabilizácie pracovného pomeru. Aj v krajinách, ktoré takúto právnu normu majú, existujú rozdiely v ponímaní okruhu subjektov, ktorých by sa to malo týkať.

Úlohou štátu teda je:

- získať najlepších kandidátov na výkon verejných funkcií,

- rozlíšiť politické a odborné funkčné miesta,
- garantovať profesionálnu kontinuitu výkonu verejných funkcií,
- dať verejnej službe legitimitu a tým aj dôveryhodnosť z pohľadu občanov,
- vytvoriť mechanizmy kontroly, aby nedošlo k zneužitiu verejných právomocí.

6. Dekoncentrácia štátnej správy

Dekoncentrácia je súčasťou procesu racionalizácie verejnej správy, ale zároveň je prvým krokom k uskutočneniu decentralizácie. Koncentrácia moci a správy vecí verejných v rukách centrálnej správy je pozostatkom politického režimu po roku 1989. Dekoncentrácia, v dôsledku ktorej dochádza k delegovaniu originálnych kompetencií štátu na jeho územné články, vytvára podmienky na kvalitnejší výkon nezastupiteľných funkcií centra, k akým patria strategická, legislatívna, metodická činnosť, obrana a bezpečnosť štátu, zahraničná politika, súdnictvo, spravodlivosť, správa štátneho majetku a štátne evidencie. Delegovaním kompetencií na územné články štátnej správy sa odbremení centrum od činnosti operatívneho charakteru bežnej agendy. Efekty z dekoncentrácie štátnej správy sa môžu dostaviť za predpokladu:

- modernizácie a štandardizácie vnútornej štruktúry ministerstiev,
- vymedzenia kritérií vzniku nových ústredných orgánov štátnej správy,
- zvýšenia kvality územnej koordinácie a metodického riadenia úsekov na úrovni miestnej štátnej správy,
- uplatnením nových výkonnejších metód riadenia a iné.

7. Decentralizácia verejnej správy

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy na Slovensku je založená na uplatnení duálneho modelu s rovnocenným postavením orgánov štátnej správy a samosprávy, čo predpokladá uskutočnenie rozsiahlej decentralizácie kompetencií aj financií. Decentralizácia však patrí k najzložitejším aspektom reformy. Jej realizácie si vyžaduje:

- náročnú, teoreticko-metodologickú prípravu, ktorá sa spája s analýzou stavu a voľbou optimálneho modelu del'by kompetencií medzi štátnu správu a samosprávu jednotlivých stupňov,
- vytvorenie optimálnej organizačnej štruktúry verejnej správy vrátane zmien územného členenia krajiny,
- vymedzenie kritérií del'by kompetencií a návrh ich uplatnenia,
- zmeny v rozpočtovej sústave zodpovedajúcej del'be kompetencií,
- premietnutie decentralizácie do sústavy dotknutých a nových právnych noriem,
- kvalitné organizačné zabezpečenie presunu kompetencií.

Kritérium	Vysvetlenie
1. Výlučnosť nositeľa	Proces decentralizácie nesleduje obmedzenie významu štátu v správe vecí verejných, ale vytvára priestor na efektívny výkon tých jeho kompetencií, ktoré žiadny iný subjekt nemôže zabezpečiť (normotvorba, programové funkcie a pod.) a oslobodzuje ho od vecí, ktoré efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečujú iné zložky verejnej správy.
2. Garancia ústavných práv	Ústava garantuje základné občianske práva (zdravotná, školská, sociálna starostlivosť a i.), ktoré sa decentralizáciou nemôžu narušiť.
3. Subsidiarita	Ak nie sú objektívne dôvody konať inak, kompetencia sa pridružuje subjektu, ktorý je najbližšie občanovi (samospráve, obci, VÚC).
4. Prospešnosť pre občanov	Kompetencia sa prideliť inštitúcii, ktorá je garantom jej operatívneho, kvalitného a dostupného výkonu pre občana.
5. Efektívnosť financovania	Deľba kompetencií predpokladá vytvorenie správnych proporcií vo verejných rozpočtoch (štátu, samosprávnych celkov), vyššiu transparentnosť využitia a vytvorenia predpokladov na kumulovanie vlastných zdrojov v územiach (VÚC, obce).
6. Udržanie úrovne kvality a dostupnosti statkov	Prijatie štandardných modelov decentralizácie limituje doteraz neukončený proces transformácie v školstve, zdravotníctve, doprave, spojoch, nabáda k postupnosti decentralizačných krokov.
7. Európsky štandard	V záujme vytvorenia štandardného európskeho modelu verejnej správy sa prihliada na často frekventované spôsoby deľby kompetencií medzi štát a samosprávne inštitúcie uplatňované v krajinách EÚ.
8. Priestorová určenosť	Kompetencia sa pridružuje subjektu v súlade s geografickým ohraničením územia jej spotreby (medzinárodné komunikácie – štát, likvidácia komunálneho odpadu – obce).
9. Zníženie nákladov na výkon verejnej správy	Zníženie byrokracie, zvýšenie odbornosti, horizontálna a vertikálna kumulácia príbuzných činností (manažérske metódy riadenia).
10. Funkčná štruktúra inštitúcie územnej samosprávy	Prerozdelenie kompetencií bude závisieť od vytvorenia finančných, organizačných, personálnych a iných predpokladov na zvýšenie kompetentnosti samosprávnych územných orgánov (vytvorenie spoločných úradov obcí).

Obr. č. 7.3: Návrh kritérií deľby kompetencií vo verejnej správe medzi štátnu správu a samosprávu

Zdroj: Hamalová, M., 2014

Fiškálna decentralizácia

Docielenie relatívnej nezávislosti územnej samosprávy, k vzniku ktorej v podstatnej miere prispieva decentralizácia kompetencií, sa musia spájať s posilnením jej finančnej autonómie. Cieľom fiškálnej decentralizácie je dosiahnuť vyššiu mieru územného prepojenia medzi tvorbou a využívaním zdrojov a riešiť nerovnosti medzi daňovou základňou územia a potrebou zabezpečiť určitý štandard služieb garantovaných ústavou prostredníctvom mechanizmov finančného vyrovnávania, ako aj zníženie miery finančnej závislosti územných samospráv od rozhodovaní fiškálneho centra. K posilneniu rozpočtov územných samospráv môže dôjsť:

- zvýšením daňových príjmov územnej samosprávy a to buď zvýšením objemu jestvujúcich príjmov, presunom daňových právomocí zo štátu na územnú samosprávu, alebo prirážkou k štátnej dani,
- zmenami transferov zo štátneho rozpočtu – zmenou systému prerozdelenia podielových daní a dotácií.

Rozsah a zložitosť fiškálnej decentralizácie viedli k rozhodnutiu vlády rozložiť decentralizáciu do dvoch etáp:

I. zachovanie jestvujúceho systému daní, zmena spôsobu prerozdelenia daňových výnosov medzi štátny rozpočet, rozpočet VÚC a rozpočet obcí.

II. reforma daňového systému, daňového určenia, daňových právomocí, zavedenie nových daní.

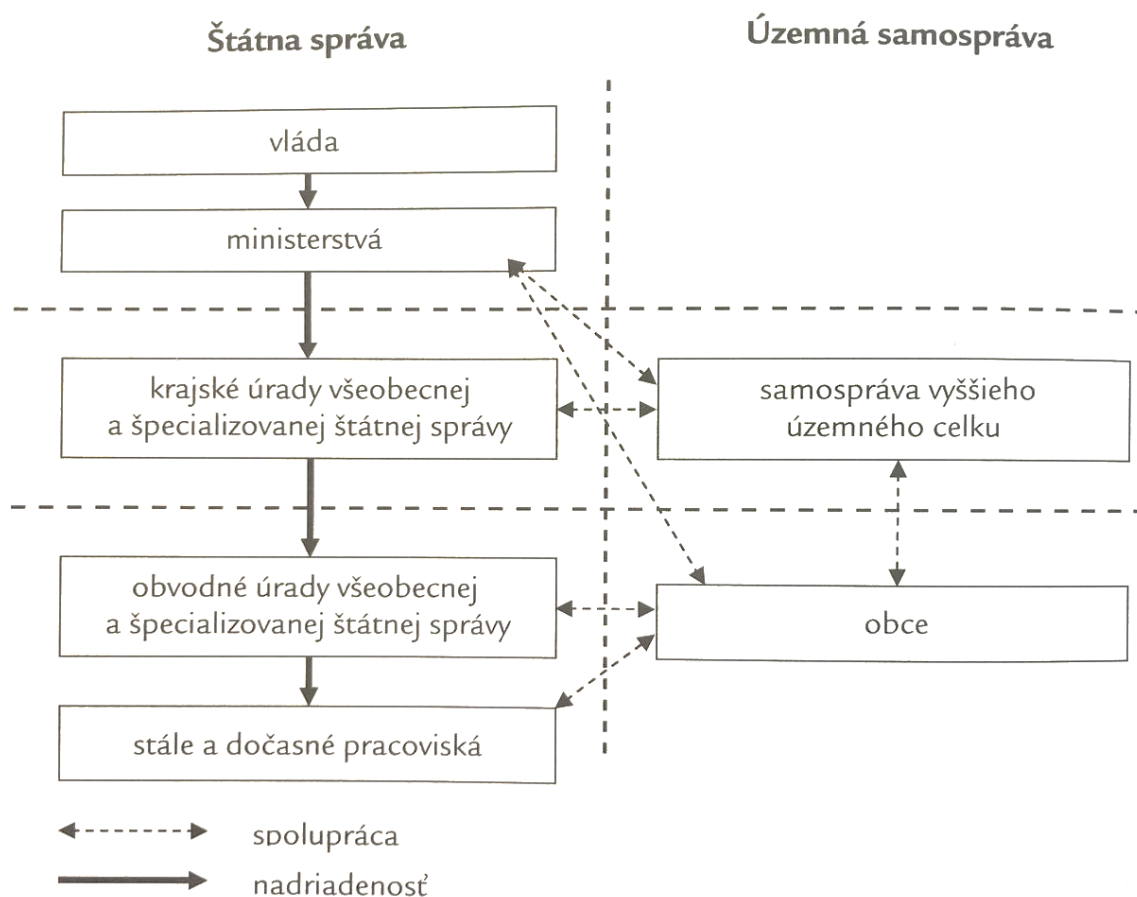
8. Územno-správne usporiadanie verejnej správy

Návrh na usporiadanie verejnej správy sa riadil schválenou stratégiou reformy, podľa ktorej:

- verejná správa sa bude zabezpečovať na troch úrovniach – štát, vyšší územný celok a obec,
- všetky tri úrovne sa pri svojom výkone riadia verejným aj súkromným právom,
- všetky tri úrovne budú reprezentované aparátom a volenými zástupcami občanov,
- v územiach sa vytvoria dve úrovne samospráv – miestna samospráva a samospráva VÚC,
- štátnu správu budú vykonávať ústredné orgány štátnej správy. Územné orgány štátnej správy,
- vo výnimočných prípadoch, ak je to pre občana výhodnejšie, budú úlohy štátnej správy vykonávať aj samosprávne orgány formou tzv. prenesených kompetencií.

Koncepcia decentralizácie a modernizácie VS definovala princípy zmien, ktoré by sa mali dotknúť ústredných orgánov štátnej správy:

- modernizovať ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy vrátane transformácie ich vzťahov o podriadeným rozpočtovým a príspevkovým organizáciám,
- pripraviť podmienky na zmenu kompetencií a štruktúry ústredných orgánov štátnej správy.



Obr. č. 7.4: Organizačné usporiadanie verejnej správy v SR od 1.1. 2004

Zdroj: Hamalová, M., 2014

9. Rozvoj samosprávneho pôsobenia obcí

Presun nových, pre obce typických kompetencií, originálnych alebo delegovaných, narážal od začiatku na bariéru rozdrobenosti sídelnej štruktúry. Z celkového počtu 2 883 obcí (v roku 2000) malo 69 % z nich menej ako 1 000 obyvateľov. Racionalita ďalšieho presúvania kompetencií na všetky obce, ktoré sú si podľa slovenského zákonodarstva rovné, závisela od operatívneho riešenia dilemy decentralizácie verejnej správy a absorpčnej schopnosti malých obcí. Jedno z riešení ponúkal platný zákon o obecnom zriadení, podľa ktorého môžu obce vytvárať združenia aj za účelom spoločného výkonu činností. Jednou z foriem združení sú spoločné obecné úrady.

10. Vznik samosprávnych regiónov a uplatnenie symetrického modelu

Európska charta regionálnej samosprávy vymedzuje úlohy regionálnej úrovne územnej samosprávy v systéme VS. Regionálna samospráva označuje právo a schopnosť VÚC s vlastnými orgánmi administratívne umiestnenými medzi centrálnou vládou a samosprávnymi obcami spravovať na vlastnú zodpovednosť a v prospech jej obyvateľov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu v zhode s princípmi subsidiarity.

Koncepcia reformy rešpektovala prednosti symetrického usporiadania verejnej správy, ktorá prispieva k vyššej stabilite územno-správneho usporiadania, efektívnejšej deľbe kompetencií, ale aj spolupráci medzi štátnou správou a samosprávou a z tohto pohľadu považovala za reálne dve riešenia:

- akceptovať na vytvorenie vyšších územných celkov hranice a centrá jestvujúcich ôsmich krajov s možnosťou úpravy ich hraníc v okolí Bratislavy a Spiša,
- vymedziť nové hranice regiónov v súlade s vyššie uvedenými kritériami racionalizácie a Európskej charty regionálnej samosprávy.

V koncepcii bol podporený návrh na vytvorenie 12 regiónov kompatibilných s nomenklatúrnymi jednotkami územnej štruktúry EÚ na úrovni NUTS-3 a s vyššími územnými jednotkami v ostatných európskych štátoch. Pri definovaní samosprávnych regiónov vychádza koncepcia z definície uvedenej v Európskej charte regionálnej samosprávy – VÚC je územná jednotka vymedzená zákonom disponujúca právnou subjektivitou, relatívnou ekonomickou samostatnosťou a schopnosťou spravovať s vlastnými volenými orgánmi, na vlastnú zodpovednosť a v prospech občanov podstatná časť záležitostí verejného záujmu, vrátane hospodárskeho a sociálneho rozvoja.

7.3 Reforma ESO

ESO – Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa

Ide o dosiaľ najväčšiu plánovanú reformu štátnej správy od roku 1989 a jej ambíciou je zefektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana. Implementovaním opatrení programu ESO sa dosiahne zníženie a optimalizácia nákladov na fungovanie verejnej správy, zjednodušenie vybavovania vecí fyzických a právnických osôb na úradoch miestnej štátnej správy. Štátna správa sa priblíži k občanom tak, že občan kompletne vybaví agendu štátnej správy na jednom úrade v mieste jeho bydliska a v neposlednej miere dôjde k zvýšeniu transparentnosti fungovania štátnej správy.

Reforma ESO je pre svoju komplexnosť a náročnosť rozdelená do viacerých etáp.

- Podstatou prvej etapy programu ESO bola integrácia špecializovaných pôsobností štátnej správy s účinnosťou k 1. januáru 2013, kedy došlo k zrušeniu špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni.
- Hlavným cieľom druhej etapy procesu integrácie k 1.10.2013 bolo vytvorenie jednotnej a prehľadnej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy sústredením pôsobností vybraných orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu

na miestnej úrovni, ktorý bude vykonávať pôsobnosť na prevažnej väčšine úsekov štátnej správy.

K 1. októbru 2013 vzniklo **72 okresných úradov v sídlach kopírujúcich územnosprávne členenie SR**. Agendu okresných úradov tvorí agenda pôvodných obvodných úradov (miestna štátna správa, živnosti, matriky, občianstva, priestupky, atď.) ako aj integrovaných špecializovaných úradov štátnej správy (po zrušených 248 obvodných úradov životného prostredia, obvodných úradov cestnej dopravy a pozemných komunikácii, obvodných lesných úradov, obvodných pozemkových úradov a správ katastra). Z pôvodného počtu 50 obvodných úradov sa okresnými stalo 49 úradov (okrem mesta Štúrovo, ktoré nebolo okresným mestom, pracovisko štátnej správy tam ale zostalo zachované). Zároveň bolo vytvorených 23 nových okresných úradov pre integrovanú agendu štátnej správy a ako zázemie (**back-office**) na dostupnejšie služby pre občanov, ktoré budú poskytované na pripravovaných klientskych centrách (**front-office**).

Klientske centrum predstavuje priestor, ktorý je miestom prvého kontaktu fyzických a právnických osôb so štátnou správou. V rámci klientskeho centra sú integrované služby, ktoré sú poskytované útvarmi Ministerstva vnútra SR, ako aj inými subjektmi verejnej správy. Klientske centrá poskytujú moderné a komplexné služby štátu v príjemnom prostredí, a tým prispievajú k jednoduchej a efektívnej komunikácii občana so štátom.

Cieľom klientskych centier je zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana. Sleduje sa tým zníženie a optimalizácia nákladov na fungovanie verejnej správy, zjednodušenie vybavovania vecí fyzických a právnických osôb na úradoch a priblíženia sa občanovi pri komplexnejšom vybavovaní agendy na jednom mieste.

Ministerstvo vnútra SR (2021) uvádza, že na Klientskom centre Levoča, sa vykonávajú tieto administratívne úkony:

Pracovisko č. 1 – podateľňa, supervízor

- príjem podaní pre odbory okresného úradu,
- osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
- supervízor,
- poradenstvo (obsluha vyvolávacieho systému), usmernenie k žiadostiam.

Pracovisko č. 2, 3, 4 – Okresné riaditeľstvo policajného zboru Poprad

Oddelenie dokladov

- príjem, vyhotovenie a výdaj dokladov – občianskych preukazov, pasov, vodičských preukazov,
- výdaj osvedčení o evidencií vozidiel.

Pracovisko č. 5, 6 – Okresné riaditeľstvo policajného zboru Poprad

Okresný dopravný inšpektorát

- prihlásenie vozidla,
- prihlásenie vozidla z dovozu po schválení OÚ –odborom cestnej dopravy a pozemných komunikácií,
- prepis vozidla na iného držiteľa v rámci okresu,
- odhlásenie vozidla na iného držiteľa mimo okresu,
- výmena tabuliek s evidenčným číslom,

- dočasné vyradenie vozidla z evidencie,
- trvalé vyradenie vozidla z evidencie,
- zmena farby vozidla,
- ukončenie leasingu.

Pracovisko č. 7 – pokladňa

- príjem finančných prostriedkov za trovy konania,
- príjem správnych poplatkov.

Pracovisko č. 8 – odbor starostlivosti o životné prostredie

- podateľňa.

Pracovisko č. 9 – pozemkový a lesný odbor

- ochrana poľnohospodárskeho pôdneho fondu,
- pozemkové úpravy (konzultačná činnosť),
- poradenská činnosť v oblasti poľovníctva v zmysle zákona,
- reštitúcie (podateľňa).

Pracovisko č. 10 – odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií

- uznanie schválenia jednotlivo dovezeného vozidla, zápis alternatívneho pohonu LPG, schválenie prestavby vozidla,
- povolenie prestavby vozidla,
- pridelenie zvláštneho evidenčného čísla.

Pracovisko č. 11 – odbor živnostenského podnikania

- ohlásenie živnosti a podanie žiadosti o vydanie osvedčenia o živnostenskom oprávnení,
- podanie žiadosti o oprávnenie na podnikanie na základe iného ako živnostenského zákona,
- podanie žiadosti o oprávnenie na vykonávanie vybraných služieb, ktoré podľa zákona nemajú charakter podnikateľskej činnosti (znalci, tlmočníci, prekladatelia),
- výpis zo živnostenského registra (verejný, neverejný),
- potvrdenie o tom, že zápis v živnostenskom registri nie je,
- prehľad údajov zapísaných v živnostenskom registri,
- ohlásenie o zriadení/zrušení prevádzkarne,
- oznámenie o zmene údajov zapísaných v živnostenskom registri o zmene údajov uvádzaných na dokladoch o živnostenskom oprávnení,
- oznámenie o pozastavení prevádzkovania živnosti, oznámenie o zmene obdobia pozastavenia prevádzkovania živnosti, oznámenie o ukončení podnikania,
- oznámenie o zániku osvedčeného živnostenského oprávnenia s neskorším dňom začatia živnosti,
- prvozápis do obchodného registra,
- obstaráva na osobitné požiadanie zasielanie povinne ustanovených dokladov
- vydanie potvrdenia o tom, že poskytovanie služby nie je na základe živnostenského zákona obmedzené alebo zakázané,
- prijíma oznámenia o cezhraničnom poskytovaní služieb na území SR,

- prijíma údaje potrebné na registráciu a oznámenia daňovníka podľa osobitného predpisu,
- prijíma údaje potrebné na prihlásenie sa do systému povinného zdravotného poistenia a oznámenie, zmeny platiteľa poistného na účely zdravotného poistenia,
- vydanie osvedčenia o povahe a dĺžke praxe v činnostiach, ktoré sú živnosťou,
- poradenská a informačná činnosť na úseku živnostenského podnikania,
- výpis z obchodného registra (výstup z informačného systému – obchodný register v postavení osvedčujúcej osoby).

Pracovisko č. 12 – kataster – overovanie geometrických plánov

- preberanie a vydávanie geometrických plánov na úradné overenie,
- preberanie vytyčovacích náčrtov a výsledkov iných geodetických činností,
- poskytovanie podkladov k vyhotoveniu geometrických plánov, vytyčovacích náčrtov a iných geodetických prác.

Pracovisko č.13 – kataster – poskytovanie informácií

- výpisy z listu vlastníctva,
- informácie o BPEJ (bonitné, pôdno-ekologické jednotky),
- kópie z katastrálnej mapy,
- kópie z mapy určeného operátu,
- identifikácia parciel,
- kópia listín zo zbierky listín katastrálneho operátu,
- poskytovanie iných informácií z katastra nehnuteľností,
- poskytovanie údajov z katastra nehnuteľností,
- údaje z pozemkovej knihy,
- poskytovanie iných údajov z pozemkovej knihy.

Jednotlivé opatrenia reformy ESO boli postupne implementované až do roku 2020 nasledovne:

- Integrácia špecializovanej miestnej štátnej správy – do polovice roka 2014,
- Sprevádzkovanie klientskych centier pre občanov – 2014/2015,
- Optimalizácia výkonu štátnej správy, optimalizácia procesov a štruktúr ústredných orgánov štátnej správy, optimalizácia procesov a výkonu samosprávy – 2014-2020.

Podstatou reformy verejnej správy ESO je zefektívniť, zlacniť a zmodernizovať výkon štátnej správy pre občana. Jedným z očakávaných dopadov je odbremenenie občana od zbytočnej administratívnej záťaže (napr. formou tzv. obiehania po úradoch resp. poskytovania duplicitných informácií o sebe viacerým úradom, keď už štátna správa týmito údajmi disponuje). Optimalizácia výkonu, procesov a štruktúr štátnej správy je v štádiu prípravy a bude realizovaná ako dlhodobý proces s cieľom zabezpečiť občanovi pohodlné, rýchle a lacnejšie služby.

Ciele reformy ESO

- Zvýšiť efektívnosť a kvalitu výkonu ŠS,
- Zvýšiť transparentnosť a dostupnosť služieb, znížiť byrokraciu a finančného zaťaženie občanov,

- Zaviesť nové metódy riadenia štátnej správy,
- Zjednodušiť, integrovať a vytvoriť transparentnejšiu štruktúru miestnej štátnej správy a vytvorenie jednotných kontaktných miest (KAMO) pre občanov a podnikateľov,
- Znížiť náklady na poskytovanie služieb verejnej správy,
- Vykonať audit ústrednej štátnej správy a implementovať opatrenia.

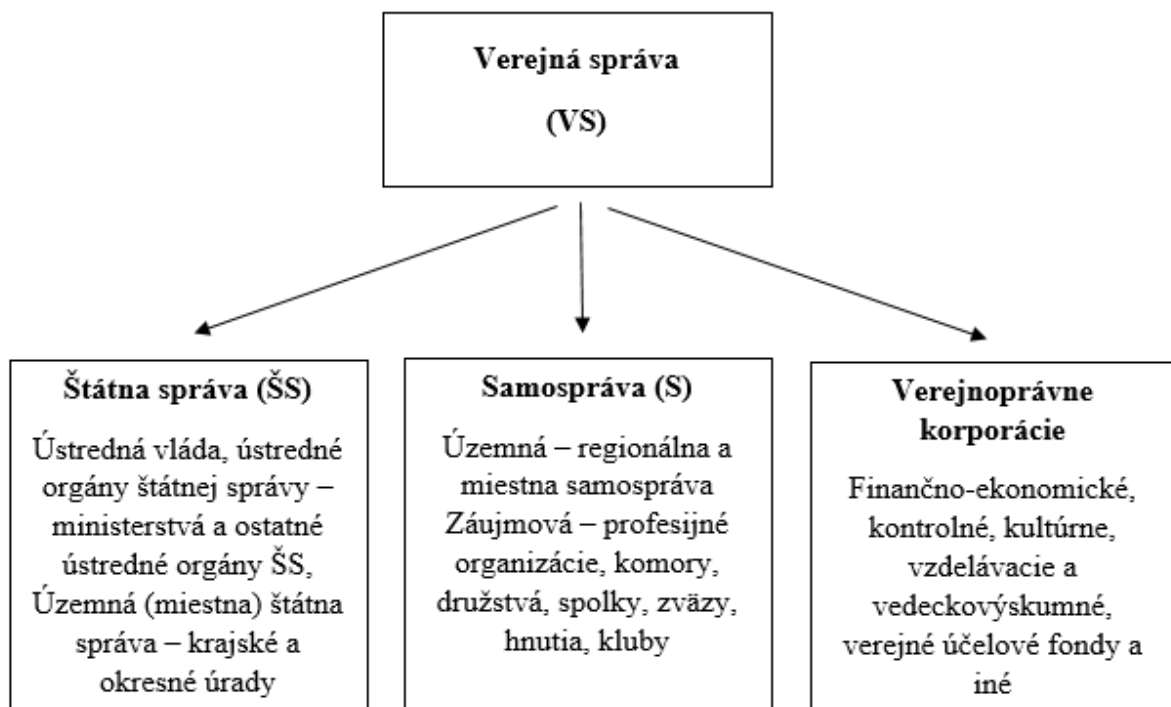
11 princípov fungovania úradov

1. Výkon štátnej správy sa zosúladuje z územno-správnym usporiadaním SR.
2. Okresný úrad bude preddavkovou organizáciou.
3. Zachováваме odvetvový princíp riadenia a kontroly v súlade s kompetenčným zákonom.
4. Prednosta okresného úradu je zodpovedný za prevádzku a chod úradu.
5. Štátnu správu vykonáva organizačný útvar okresného úradu, ktorý má administratívno-právnu samostatnosť a zodpovednosť.
6. Vedúceho odboru okresného úradu vymenuje prednosta okresného úradu na návrh vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu.
7. Okresný úrad má spôsobilosť byť účastníkom súdneho konania a exekučného konania a samostatne konať pred súdom v rozsahu svojej pôsobnosti.
8. Podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu určuje ministerstvo vnútra po dohode s ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu.
9. Zákon precizuje princíp spolupráce s inými miestnymi orgánmi štátnej správy, VÚC a obcami v územnom obvode (dôležité pri realizácii programov eurofondov vrátane orgánov verejnej správy iných štátov).
10. Princíp vydávania všeobecne záväzných právnych predpisov okresných úradov ako úradov MŠS zostáva nezmenený.
11. Zjednocuje sa výkon opatrení civilnej ochrany a krízového plánovania na území s orgánmi krízového riadenia pôsobiacich na území.

8. Postavenie štátnej správy v systéme verejnej správy

8.1 Základná charakteristika štátnej správy

Pod verejnou správou rozumieme široký okruh subjektov vykonávajúcich verejnú moc v štáte, vrátane subjektov, ktoré nemajú štátny charakter a aj napriek tomu majú štátom zverenú moc vykonávať verejnú správu. Správa vecí, ktoré môžeme charakterizovať verejnou povahou a sú vykonávané vo verejnom záujme charakterizujú verejnú správu. Pojem verejná správa v sebe kumuluje pluralitný charakter administratívno-právnych subjektov a zároveň aj pluralitu vzťahov, ktoré sa v nej vytvárajú, menia a zanikajú. Je zaužívané rozdelenie verejnej správy na štátnu správu, samosprávu a verejnoprávne korporácie ako píše Balga, J. (2016). Základné členenie verejnej správy je zobrazené na obrázku 8.1.



Obr. č. 8.1: Členenie verejnej správy

Zdroj: vlastné spracovanie

Štátna správa je tá časť verejnej správy, ktorá sa uskutočňuje v mene a v záujme štátu. Práve štátna správa je skutočným jadrom verejnej správy a je jej kľúčovou súčasťou. Štátna správa je realizáciou výkonnej moci štátu, od moci zákonodarnej sa v zásade odlišuje tým, že zákony ako primárne a originálne právne predpisy netvorí, ale aplikuje. Od súdnej moci sa potom výkonná moc v zásade odlišuje tým, že uvedená aplikácia je v prípade verejnej správy determinovaná verejným záujmom, zatiaľ čo totiž pre súdnictvo je charakteristická sudcovská nezávislosť. Verejná správa je nerozlučiteľne spojená s princípom hierarchickej nadriadenosti a podriadenosti.“ (Hendrych, D., 2009)

Štátna správa je špecifickým spôsobom riadenia celej spoločnosti, ktorú vykonáva štát. Zároveň mechanizmus, ktorým je zabezpečené riadenie a mocensko-ochranná činnosť v štáte nazývame štátnou správou. Vykonávateľmi sú na základe definovania verejnej správy, všetky subjekty, ktoré majú určitou právnou normou priznanú pôsobnosť a právomoc k výkonu určitej úlohy na

úseku verejnej správy. Jednotliví vykonávatelia majú rôzne právne postavenie a odlišnú právnu formu, konštatuje Cepek, B. (2018).

Machajová, J. (2014) dodáva, že význam štátnej správy v štáte nemôžeme chápať tak, že iné zložky verejnej správy nemajú významné postavenie a neplnia významnú časť úloh verejnej správy. Práve naopak, samospráva je samotným prejavom prvkov demokracie ako súčasťou právneho štátu. Samospráva tvorí nezastupiteľné miesto v systéme verejnej správy, pričom jej právna subjektivita je uznaná štátom a súčasne derivovaná od štátu, ale jej činnosť ako vykonávateľa verejnej správy je zúžená na určitý okruh.

Autori Krnáč, J., Koziak, R. a Liptáková, K. (2008) opisujú štátnu správu ako jedinečný druh organizácie štátnej činnosti, samostatných aktivít a spoločenského riadenia, realizovaný štátom. Inštitúcie vedenia štátnej správy vykonávajú stanovené úlohy s pomocou donucovacej moci štátu. V širšom chápaní je štátna správa definovaná ako druh štátneho riadenia.

Štátna správa je jednou zo základných zložiek verejnej správy. Zabezpečuje realizáciu všetkých (vonkajších i vnútorných) funkcií štátu. Medzi vonkajšie funkcie štátu môžeme napríklad zaradiť: mierovú politiku, ochranu štátu, dodržiavanie medzinárodného práva. Do vnútorných funkcií štátu patrí napríklad: regulácia právnych sporov, vytvorenie právneho rámca, hospodárska či sociálna politika, zdravotná starostlivosť, organizácia dopravy, školstva, kultúry a iné. Na zabezpečení týchto úloh sa podieľajú štátne orgány. Štátna správa je hlavne výkonnou a nariaďovacou činnosťou. Výkonná činnosť vyjadruje vzťah štátnej správy k zastupiteľskej sústave, ktorá je reprezentovaná Národnou radou Slovenskej republiky. Jej význam a postavenie spočíva v bezprostrednom vykonávaní zákonov a ostatných právnych aktov štátnej moci, prostredníctvom ktorých sa realizujú základné otázky štátnej správy – hlavne zabezpečovanie hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja (Kováčová, E., 2011).

Na problematiku definície štátnej správy je možné pozeráť z viacerých hľadísk. Autori, ktorí sa daným termínom zaoberajú uvádzajú, že: „štátna správa je činnosťou, ktorá je vykonávaná v mene štátu za cieľom plniť funkcie a úlohy štátu, prostredníctvom subjektov štátnych alebo štátom splnomocnenými.“ (Hašanová, J., 2011) Zároveň dodáva, že štátna správa má aj svoje charakteristické črty medzi ktoré patria:

- *Výkonná činnosť* – sústavné a nepretržité zabezpečovanie realizácie a výkonu zákonov a iných právnych predpisov na konkrétne prípady,
- *Nariaďovacia činnosť* – realizácia pri vydávaní normatívnych a individuálnych právnych aktov,
- *Podzákonná činnosť* – uskutočňuje sa na základe zákonov a iných právnych predpisov
- *Uplatňuje sa v nej prvok iniciatívy* – vytyčuje si vlastné ciele formy a metódy ich dosahovania v súlade s platným právom,
- *Disponuje štátnym donútením* – donútenie môže uplatniť len kompetentný orgán štátnej správy, musí byť primerané jej vymáhajúcej cene povinnosti,
- *Vykonávaná v mene štátu* – spôsobenú škodu fyzických osôb, právnických osôb znáša štát,

- *Determinovaná internými normatívnymi inštrukciami nadriadených orgánov* – vydávaním interných normatívnych inštrukcií podľa hierarchického usporiadania orgánov štátnej správy,
- *Organizovaná a organizujúca* – organizovaná najvyššími orgánmi štátnej správy a organizujúca činnosti ostatných orgánov štátnej správy na všetkých úrovniach,
- *Realizujúca spoločenské záujmy* – vyjadrenej v platnom práve, právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb v oblasti štátnej správy,
- *Vykonávaná orgánmi štátnej správy, prípadne inými, zákonom splnomocnenými orgánmi a osobami.*

8.2 Charakteristika a delenie orgánov štátnej správy

Štátnu správu je podľa Papcunovej, V. a Gecíkovej, I. (2011) možné chápať ako časť verejnej správy, subsystém, ktorým sa uskutočňujú úlohy štátu a teda vykonávajú sa činnosti v mene štátu. Na výkon svojich funkcií používa orgány štátnej správy pôsobiace na rôznych stupňoch, ktoré je možné v zásade rozdeliť na nasledovné kategórie:

- Ústredné orgány štátnej správy – Vláda, ministerstvá.
- Ostatné ústredné orgány štátnej správy – Protimonopolný úrad, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad.
- Územné orgány štátnej správy – okresné a krajské úrady, ako aj orgány miestnej štátnej správy.

Orgánom štátnej správy môže byť len taký orgán, ktorého prevažná časť aktivity má charakter štátnej správy. Orgány štátnej správy sú jedným z orgánom štátu. Orgány štátnej správy predstavujú najzložitejší subsystém orgánov verejnej správy. Ide o hierarchický systém založený na vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti. Poslaním orgánov štátnej správy je uskutočňovať štátnu správu ako výkonnú a nariaďovať činnosť. samotná podstata existencie a vzniku orgánov štátnej správy založená na priamom vplyve ústavných zákonov, Ústavy Slovenskej republiky, eventuálne zo zákonov Národnej rady Slovenskej republiky, dodáva Škultéty, P. a kol. (2004). Uvádza aj, že každý orgán štátnej správy je charakterizovaný jednak všeobecnými črtami ktoré sú spoločné pre všetky štátne orgány a jednak špecifickými črtami, ktoré sú charakteristické len pre orgány štátnej správy.

Črty vlastné všetkým štátnym orgánom

- Vykonávajú svoju činnosť v mene štátu,
- Ich kompetencia je stanovená právom,
- Ich organizačná štruktúra je regulovaná právom,
- Vyznačujú sa materiálным a personálnym substrátom.

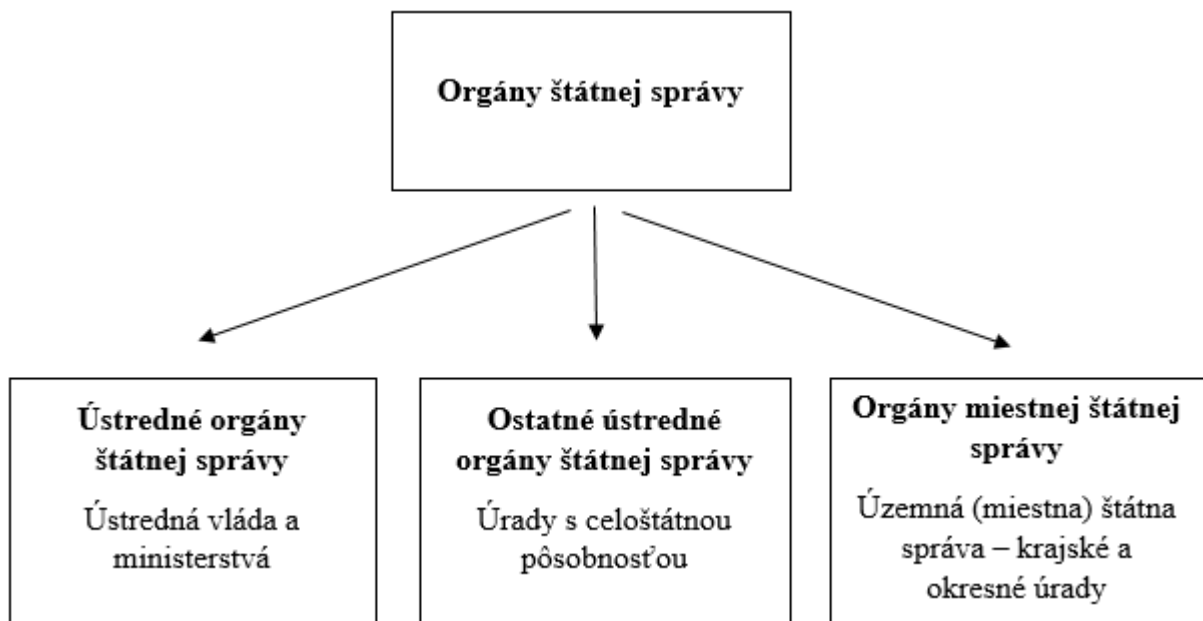
Črty vlastné len orgánom štátnej správy

- Majú výkonný a nariaďovací charakter,
- Sú podriadené orgánom štátnej moci,
- Ich činnosti možno v rámci pravá determinovať inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy.

Zároveň zdôrazňuje, že štátne orgány je možné začleniť podľa určitých spoločných vlastností do konkrétnych druhov a to:

1. *Na právnom základe vzniku orgánu štátnej správy*
 - Ústavou (vláda),
 - Zákonom.
2. *Podľa kompetencie orgánu štátnej správy*
 - a. *Vecná pôsobnosť*
 - So všeobecnou pôsobnosťou (vláda, okresné úrady),
 - So špeciálnou pozornosťou (ministerstvá).
 - b. *Územná pôsobnosť*
 - Celoštátne (vláda, ministerstvá),
 - Miestne (obvodné úrady).
3. *Podľa spôsobu rozhodovania orgánov štátnej správy*
 - Kolegiálne (vláda),
 - Monokratické (minister).
4. *Podľa postavenia orgánu v sústave orgánov štátnej správy*
 - Najvyššie orgány štátnej správy (vláda),
 - Ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá),
 - Miestne orgány štátnej správy (obvodné úrady).

Na základe predošlých tvrdení jednotlivých autorov ako aj identifikovaní špecifických znakov je možné v jednoduchosti rozdeliť štátne orgány do troch skupín, ktoré sú znázornené na obrázku 8.2.



Obr. č. 8.2: Členenie orgánov štátnej správy

Zdroj: vlastné spracovanie

8.2.1 Ústredné orgány štátnej správy

Medzi ústredné orgány štátnej správy patrí vláda a všetky ministerstvá. Podľa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy činnosť **vlády Slovenskej republiky** riadi predseda vlády, ktorý zvoláva a vedie jej schôdze. Vymedzené úseky činnosti vlády koordinuje jej podpredseda, ktorý plní aj úlohy, ktorými ho poverí vláda alebo predseda vlády. Počas neprítomnosti predsedu vlády ho zastupuje podpredseda vlády, ktorého určí predseda vlády. Zastupujúci podpredseda vlády zvoláva a vedie schôdze vlády. Schôdze vlády sú neverejné. Tým nie je dotknutá povinnosť vlády zverejňovať texty materiálov podľa osobitného predpisu. Schôdze vlády môžu prebiehať aj s využitím technického prostriedku na prenos obrazu a zvuku. Vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády; uznesenie vlády nepodlieha preskúmaniu súdom, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Podpredseda vlády, ktorý neriadi ministerstvo usmerňuje a koordinuje plnenie úloh v oblasti legislatívy, zabezpečuje koordináciu ústredných orgánov štátnej správy v oblasti tvorby legislatívy vrátane koordinácie pripomienkového konania a zabezpečuje legislatívne činnosti. Zabezpečuje posúdenie interných analytických a externých konzultačných služieb ekonomického, finančného, právneho a iného obdobného charakteru, vykonávaných alebo obstarávaných ministerstvami, ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, subjektmi v pôsobnosti ministerstiev alebo ostatných ústredných orgánov štátnej správy, štátnymi orgánmi podriadenými vláde a ich právnickými osobami a právnickými osobami zriadenými zákonom, ktoré nie sú orgánom verejnej moci z hľadiska ich efektívnosti, hospodárnosti a účelnosti. Takisto zabezpečuje posúdenie interných a externých právnych služieb a právne zastúpenia, vykonávaných alebo obstarávaných ministerstvami, ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, subjektmi v pôsobnosti ministerstiev alebo ostatných ústredných orgánov štátnej správy, štátnymi orgánmi podriadenými vláde a ich právnickými osobami a právnickými osobami zriadenými zákonom, ktoré nie sú orgánom verejnej moci z hľadiska ich efektívnosti, hospodárnosti a účelnosti. Podpredseda vlády po posúdení navrhuje opatrenia na racionalizáciu a optimalizáciu poskytovania týchto služieb s cieľom vyššej hospodárnosti a účelnosti. Podpredseda vlády na základe štatútu, plní aj ďalšie úlohy zverené Úradu vlády Slovenskej republiky a priamo riadi odborné útvary Úradu vlády Slovenskej republiky určené jeho organizačným poriadkom.

Na plnenie konkrétnych úloh môže vláda vymenúvať a odvolávať svojich splnomocencov. Rozsah oprávnenia splnomocnenca určí vláda pri jeho vymenovaní. Vláda môže rozhodnúť, že splnomocnenec bude vykonávať funkciu bez nároku na odmenu. Vláda môže zriaďovať svoje poradné orgány (rady). Poradné orgány vlády plnia úlohy koordinačné, konzultatívne alebo odborné. Stálymi poradnými orgánmi vlády sú Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, Hospodárska rada vlády Slovenskej republiky, Rada vlády Slovenskej republiky pre konkurencieschopnosť a produktivitu, Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a Rada vlády Slovenskej republiky pre vedu, techniku a inovácie. Členom poradného orgánu vlády môže byť člen vlády, štátny tajomník, volení a vymenovaní funkcionári orgánov verejnej moci, zamestnanci orgánov štátnej správy, zástupcovia územnej samosprávy, zástupcovia sociálnych partnerov a významní odborníci z teórie a praxe. Členmi poradných medziministerských orgánov vlády sú členovia vlády. Účasť na poradnom medziministerskom orgáne vlády je nezastupiteľná. Členmi ďalších poradných

orgánov vlády sú osoby na ktorých čele je člen vlády alebo štátny tajomník. Úlohy, zloženie poradných orgánov vlády a zásady rokovania určujú štatúty, ktoré schvaľuje vláda. Odmenu člena stáleho poradného orgánu vlády, plniaceho odborné úlohy, určí štatút tohto poradného orgánu, ktorý schvaľuje vláda. Poradný orgán si môže zriadiť aj iný člen vlády ako minister.

Úrad vlády má špecifické postavenie, je ústredným orgánom štátnej správy na kontrolu plnenia úloh štátnej správy a hospodárenia s prostriedkami na plnenie jej úloh, ako aj na vybavovanie petícií a sťažností. Kontrolná pôsobnosť Úradu vlády sa vzťahuje na ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, orgány im podriadené, na orgány miestnej/územnej štátnej správy. Podľa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy stojí na čele vlády SR jej predseda (označovaný aj ako premiér). Okrem neho sú členmi vlády SR najmä ministri, ktorí zároveň riadia a zodpovedajú za činnosť jednotlivých ministerstiev. Ministerstvá sú zriaďované zákonom NR SR. V Slovenskej republike pôsobia tieto **ministerstvá**, na ktorých čele je člen vlády:

1. Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky,
2. Ministerstvo financií Slovenskej republiky,
3. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky,
4. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky,
5. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky,
6. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,
7. Ministerstvo obrany Slovenskej republiky,
8. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky,
9. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky,
10. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky,
11. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,
12. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky,
13. Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky,
14. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky.

Ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá minister. Ministra v čase jeho neprítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností štátny tajomník. Minister môže poveriť aj v iných prípadoch štátneho tajomníka, aby ho zastupoval v rozsahu jeho práv a povinností. Štátny tajomník má pri zastupovaní ministra na rokovaní vlády poradný hlas. Štátneho tajomníka vymenúva a odvoláva vláda na návrh príslušného ministra. V odôvodnených prípadoch, najmä ak ide o viacodvetvové ministerstvá, môže vláda určiť, že na ministerstve pôsobia dvaja štátni tajomníci (minister určí, v ktorých otázkach a v akom poradí ho štátni tajomníci zastupujú). Vláda môže určiť, že na ministerstve dočasne pôsobia traja štátni tajomníci, ak jeden z nich je určený len na plnenie úloh súvisiacich s predsedníctvom Slovenskej republiky v Rade Európskej únie. Ministerstvo sa člení na sekcie a odbory, prípadne iné organizačné útvary. Sekcie sa zriaďujú najmä pre jednotlivé úseky činnosti ministerstva. Sekciu riadi generálny riaditeľ. Sekcie sa môžu členiť na úrady, odbory alebo iné na ich úroveň postavené organizačné zložky. Úrad, odbor alebo inú organizačnú zložku riadi riaditeľ. Na ministerstve pôsobia poradné orgány zriadené podľa osobitných predpisov. Minister môže zriaďovať aj ďalšie poradné orgány. Organizačnú štruktúru ministerstva určuje organizačný poriadok ministerstva, ktorý vydáva minister. Konkrétne úlohy, činnosti a pôsobnosti jednotlivých ministerstiev sú

detailnejšie popísané v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

8.2.2 Ostatné ústredné orgány štátnej správy

V Slovenskej republike pôsobia aj tieto *ostatné ústredné orgány štátnej správy*:

- *Úrad vlády Slovenskej republiky,*
- *Protimonopolný úrad Slovenskej republiky,*
- *Štatistický úrad Slovenskej republiky,*
- *Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky,*
- *Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky,*
- *Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky,*
- *Úrad pre verejné obstarávanie,*
- *Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky,*
- *Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky,*
- *Národný bezpečnostný úrad.*

Na čele **Úradu vlády Slovenskej republiky**, v rozsahu úkonov, ktoré sa netýkajú plnenia úloh podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo, je vedúci, ktorý je za výkon svojej funkcie zodpovedný predsedovi vlády. Vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva vláda. Na čele Úradu podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo je štátny tajomník podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo; štátny tajomník koná za Úrad vlády Slovenskej republiky v rozsahu úkonov, ktoré sa týkajú plnenia úloh podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo. Na účely finančného riadenia a finančnej kontroly podľa osobitného predpisu sa štátny tajomník podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo považuje za štatutárny orgán orgánu verejnej správy vo vzťahu k finančným operáciám týkajúcich sa plnenia úloh podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo.

Úrad vlády Slovenskej republiky je aj ústredným orgánom štátnej správy pre štátnozamestnanecké vzťahy a právne vzťahy pri výkone práce vo verejnom záujme, pre kontrolu plnenia úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy a pre kontrolu vybavovania petícií a sťažností, ako aj pre koordináciu a riadenie Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky a riadenie mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Medzi ďalšie činnosti a právomoci Úradu vlády sa radí koordinovanie prípravy zásadných opatrení na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky, zabezpečovanie plánovania v oblasti investícií a strategického plánovania a strategické projektové riadenie vrátane vypracovania národného strategického investičného rámca a kontroly jeho implementácie, ako aj koordinácia investičných projektov určených vládou. Ďalšou pôsobnosťou je zabezpečovanie a koordinácia ochrany finančných záujmov Európskej únie. Úrad vlády Slovenskej republiky zabezpečuje pre ostatné ústredné orgány štátnej správy legislatívne činnosti spojené s prípravou, prerokovaním a schvaľovaním ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov a v neposlednom rade zabezpečuje vydávanie Zbierky zákonov Slovenskej republiky

Na čele Protimonopolného úradu Slovenskej republiky a Štatistického úradu Slovenskej republiky je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh

vlády. Na čele Národného bezpečnostného úradu je riaditeľ, ktorého volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky. Na čele Úradu pre verejné obstarávanie je predseda, ktorého na návrh vlády volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky. Na čele ostatných ústredných orgánov štátnej správy je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda. Predseda je za výkon svojej funkcie zodpovedný vláde. Predsedu v čase jeho neprítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností podpredseda. Predseda môže poveriť aj v iných prípadoch podpredsedu, aby ho zastupoval v rozsahu jeho práv a povinností. Podpredsedu vymenúva a odvoláva vláda na návrh príslušného predsedu. Vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky v čase jeho neprítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností zástupca alebo podriadený štátny zamestnanec určený vedúcim. Zástupcu alebo určeného štátneho zamestnanca môže vedúci Úradu vlády Slovenskej republiky poveriť aj v iných prípadoch, aby ho zastupoval v rozsahu jeho práv a povinností. Zástupcu vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva vedúci Úradu vlády Slovenskej republiky. Organizačnú štruktúru ústredného orgánu štátnej správy určuje organizačný poriadok, ktorý vydáva vedúci, predseda alebo riaditeľ príslušného ústredného orgánu štátnej správy. Konkrétne úlohy, činnosti a pôsobnosti ostatných ústredných orgánov štátnej správy sú detailnejšie popísané v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sú právnické osoby. Činnosť ministerstiev prostredníctvom ministrov a činnosť ostatných ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda. Sídлом ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy je Bratislava. (Úrad vlády SR, 2014)

8.2.3 Orgány miestnej štátnej správy

Orgány miestnej štátnej správy pôsobia výhradne vo vymedzenom území (v určenom územnom obvode) a vzťahujú sa na fyzické a právnické osoby, ktoré v danom obvode sídlia, podnikajú alebo na ňom vlastní nehnuteľnosť. Špecifikom orgánov miestnej štátnej správy je, že plnenie úloh štátnej správy vykonávajú len na zákonom presne vymedzenom území SR (región, kraj, okres). Prostredníctvom osobitných právnych predpisov je ustanovená ich územná a vecná pôsobnosť. Na určitú časť územia je príslušná územná pôsobnosť miestnych štátnych orgánov. Rozsah územnej pôsobnosti býva podmienený povahou vecnej pôsobnosti. Postavenie orgánov miestnej štátnej správy je riadené niektorému ministerstvu alebo inému ústrednému orgánu štátnej správy. (Kováčová, E., 2014)

Miestnu štátnu správu upravujú viaceré zákony, medzi ktorými najvýznamnejším z nich je zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy. Tento zákon ustanovuje postavenie, sídla a územné obvody a pôsobnosť okresných úradov, upravuje vyhlasovanie vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, zrušuje niektoré miestne orgány štátnej správy a upravuje vzťahy súvisiace s ich zrušením.

Podľa tohto zákona je **okresný úrad** miestny orgán štátnej správy a je preddavkovou organizáciou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej

republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky. Štátnu správu vykonáva odbor okresného úradu alebo organizačný útvar odboru okresného úradu. Okresný úrad má spôsobilosť byť účastníkom súdneho konania a exekučného konania a samostatne konať pred súdom v rozsahu svojej pôsobnosti. Za okresný úrad koná pred súdom prednosta okresného úradu alebo ním poverený zamestnanec. Podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu upravuje ministerstvo smernicou po dohode s ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu.

Medzi orgány miestnej štátnej správy patria **okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja**. Do pôsobnosti týchto orgánov môžeme zaradiť odbory ako sú:

- *Odbor civilnej ochrany obyvateľstva a riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu,*
- *Odbor hospodárskej mobilizácie,*
- *Odbor katastra nehnuteľností,*
- *Odbor obrany štátu,*
- *Odbor starostlivosti o životné prostredie,*
- *Odbor regionálneho rozvoja,*
- *Odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií,*
- *Odbor poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, poľovníctva a pozemkových úprav,*
- *Odbor všeobecnej vnútornej správy,*
- *Odbor živnostenského podnikania.*

Ak zákon ustanovuje pôsobnosť len okresnému úradu v sídle kraja, jeho územným obvodom pôsobnosti je územný obvod kraja, v ktorom má okresný úrad v sídle kraja sídlo. Okresný úrad so súhlasom ministerstva môže zriadiť na výkon niektorých činností štátnej správy pracovisko okresného úradu a určiť jeho územný obvod. Na Slovensku je v súčasnosti 79 okresov, v ktorých je dokopy 72 sídiel okresných úradov. Jednotlivé okresy Bratislavy (Bratislava I, Bratislava II, Bratislava III, Bratislava IV, Bratislava V) a Košíc (Košice I, Košice II, Košice III, Košice IV) majú spoločné sídlo v mestách Bratislava a Košice.

Tento zákon ako aj niektoré iné osobitné zákony ustanovujú pôsobnosť okresných úradov. Okresný úrad v sídle kraja riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode, vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak, je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje vyšší územný celok, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode a je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje obec, ktorá sa nachádza v jeho územnom obvode. Okresný úrad v sídle kraja nemôže zmeniť v odvolacom konaní rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce, ak bolo vydané vo veciach územnej samosprávy a takisto nemôže preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania. Na plnenie úloh sa v okresnom úrade v sídle kraja zriaďuje osobitný organizačný útvar. Okresný úrad v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracuje s inými miestnymi orgánmi štátnej správy, vyšším územným celkom a obcami v jeho územnom obvode. Okresný úrad v sídle kraja spravuje majetok štátu v rozsahu ustanovenom všeobecným predpisom o správe

majetku štátu. Štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady, riadia a kontrolujú v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy.

Všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sa označujú názvom vyhláška. Vyhláška sa vyhlasuje uverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Vyhláška nadobúda platnosť dňom jej vyhlásenia, účinnosť nadobúda pätnásty deň po jej vyhlásení, ak nie je v nej ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak to odôvodňuje naliehavý všeobecný záujem, možno vo vyhláške ustanoviť skorší začiatok jej účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia. Vyhláška odo dňa jej vyhlásenia musí byť každému prístupná na nazretie na orgáne, ktorý ju vydal. Smernice a iné vnútorné predpisy, ktorými ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi alebo inými miestnymi orgánmi štátnej správy, vyhlasujú sa uverejnením oznámenia o ich vydaní vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Oznámenie o vydaní smernice obsahuje názov a dátum vydania, stručný obsah, dátum nadobudnutia účinnosti a údaj o tom, kde sa uverejní jej úplné znenie a kde možno doň nazrieť. Smernica nadobúda platnosť a účinnosť rovnako ako v prípade vyhlášky.

9. Postavenie samosprávy v systéme verejnej správy

9.1 Základná charakteristika samosprávy

Škultéty, P., Andorová, P., a Tóth, J. (2012) tvrdia, že Ústava Slovenskej republiky dovoľuje stanoviť zákonom výkon určitých kompetencií štátnej správy samosprávnymi orgánmi, ktoré ich potom realizujú ako prenesené kompetencie. Samosprávne orgány sú povinné riadiť sa pravidlami predpísanými pre rozhodovanie v štátnej správe, musia teda rešpektovať nielen všeobecne záväzné právne predpisy, ale aj interné normatívne akty a individuálne pokyny vyšších orgánov štátnej správy. Výkon funkcií verejnej správy organizácie mimo ich správu a samosprávu je možný vo výnimočných prípadoch, za predpokladu zverenia určitej právomoci a kompetencie príslušnému subjektu zákonom. Samospráva teda tvorí významnú časť verejnej správy a štát deleguje niektoré svoje právomoci na subjekty samosprávy. Ide o právomoci výkonné, ako aj právomoci normatívne. Správu vykonávajú pod vlastným menom, vlastnými prostriedkami a na vlastnú zodpovednosť.

Samospráva predstavuje vykonávanie jasne stanovených, vymedzených úloh štátnej správy verejnoprávnymi, štátom uznanými subjektmi, ktoré sú však od neho nezávislé. Samospráva je časťou štátnej správy, ktorá je decentralizovaná na orgán neštátneho charakteru. Riadiaca povaha, ktorú uplatňuje pri určovaní cieľov a ich dosiahnutia, je pre samosprávu typická. Pri výkone svojich právomocí je samospráva spravovaná zákonmi, vlastnými mocenskými aktmi a samosprávnou mocou realizovanou a zaisťovanou prostredníctvom využitia nariadení oprávnení s mocenským charakterom. Miestnu samosprávu možno vymedziť ako organizačnú jednotku verejnej správy, v ktorej miestne spoločenstvo v pozícii právnickej osoby zabezpečuje riešenie úloh, ktoré sa líšia od úloh, ktoré zabezpečuje štát, dodáva jeden z autorov Škultéty, P. (2008). A však samotná realizácia týchto úloh podlieha dozoru zo strany štátu. Zákonom stanovené úlohy rieši miestna samospráva vo vlastnom mene a na svoju vlastnú zodpovednosť. Za základnú jednotku miestnej územnej samosprávy je považovaná obec.

Zaujímavý je pohľad Mikuša, D. (2014), ktorý uvádza, že pojem samospráva indikuje nezávislé a slobodné seba spravovanie. Za základ takto vnímanej definície samosprávy možno označiť slobodného jednotlivca spájajúceho sa s ostatnými jednotlivcami za účelom presadzovania spoločných záujmov, politického presvedčenia, profesie alebo na základe územia, ktoré ich spája. V prípade komunálnej samosprávy je samotný občan do tohto systému automaticky začleňovaný podľa miesta bydliska, čo znamená, že miera spoluúčasti daného jedinca na správe vecí verejných je ponechaná jeho vôli.

Hašanová, J. (2011) uvádza tieto znaky samosprávy:

- Existencia spoločenstva so svojimi potrebami a záujmami,
- Spoločenstvo má postavenie právnickej osoby (vlastný majetok, rozpočet),
- Pôsobnosť spoločenstva je zákonom vymedzená,
- Spoločenstvo si svoje orgány volí, sú od štátu nezávislé.

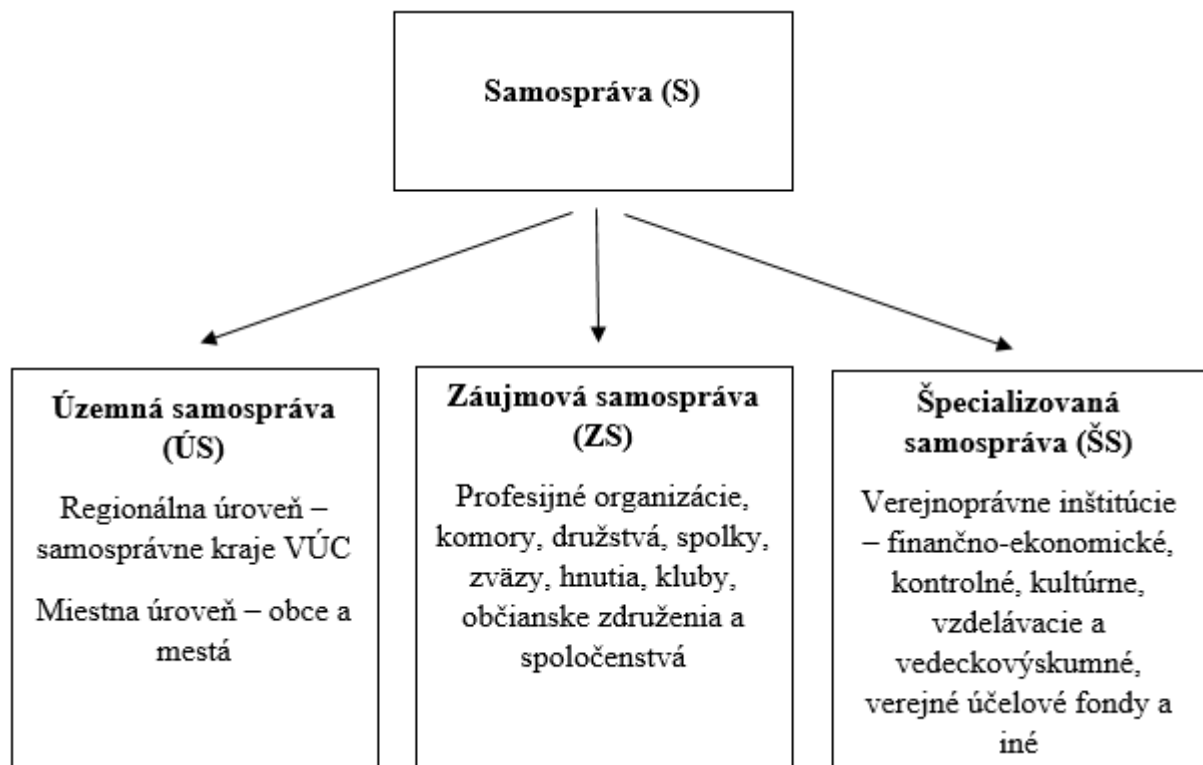
Samosprávu v tom najvšeobecnejšom poňatí možno členiť na:

- **územnú (regionálnu a miestnu)** – táto je tvorená autonómnymi územnými jednotkami s vlastnými samosprávnymi orgánmi, tvoria ju viaceré úrovne, avšak ich nezávislosť je

relatívna, pretože sa podieľajú aj na riešení úloh štátu, disponujú jeho prostriedkami, čo je praktickým prenesením kontroly územnej samosprávy štátom. Typickými predstaviteľmi regionálnej samosprávy sú vyššie územné celky VÚC a miestnej samosprávy sú mestá a obce.

- **záujmovú** – zákonom vytvárané združenia osôb, ktorých členovia majú rovnaké profesijné zamerania a ktoré zabezpečujú vo vzťahu k príslušníkom konkrétnych povolání výkon verejnej správy. Ide napríklad o rôzne typy komôr, spolkov, združení, hnutí, zväzov, klubov a iných inštitúcií, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva a ktoré spája konkrétny spoločenský záujem.

Niektoré zdroje k základným dvom typom samosprávy ešte pridelujú aj samostatný typ **špecializovanej** samosprávy ako je znázornené na obrázku 9.1. Jedná sa o moderný druh samosprávy do ktorého možno zaradiť verejnoprávne inštitúcie, ktoré síce patria do štruktúry verejnej správy a zaraďujú sa pod samosprávu (NBS, NKÚ, RTVS, TASR, SAV, Matica slovenská, Sociálna poisťovňa, Zdravotné poisťovne, a iné...), ale vykonávajú úlohy, ktoré majú skôr charakter štátnej správy. Každá úroveň má svoje kompetencie, právomoci, povinnosti a svoje samosprávne orgány.



Obr. č. 9.1: Základné členenie samosprávy

Zdroj: vlastné spracovanie

9.2 Územná samospráva

Územné členenie štátu je dôležité, nakoľko prihliada na rôzne politické, regionálne alebo kultúrne a etnologické elementy života spoločnosti vo vzájomnom pôsobení tak, aby mohli čo

najlepšie uspokojovať potreby obyvateľov, ktorí žijú na konkrétnom území v štáte. Opodstatnenosť existencie územnej samosprávy podľa Belajovej, A., Papcunovej, V. a Gecíkovej, I. (2014) vyplýva z týchto skutočností:

- Obce a regióny ako predstavitelia územnej samosprávy sú najbližšie k občanom, pretože priamo zapájajú občanov do rozhodovania o záležitostiach, ktoré sa ich priamo týkajú,
- Posilňuje priame zapájanie všetkých aktérov vstupujúcich do rozvoja v území, do formovania a realizácie sociálneho a ekonomického rozvoja územia, v ktorom žijú,
- Správa územia a jeho rozvoj môže byť zabezpečený efektívnejšie, pretože na miestnej či regionálnej úrovni možno lepšie identifikovať a poznať rozvojové zdroje a možnosti ich využitia, a tak ich zosúladiť s potrebami občanov obcí a regiónov.

Územná samospráva je forma verejnej vlády a verejnej správy, ktorá umožňuje samostatné spravovanie verejných záujmov na území menšom ako štát, tvrdí Provazníková, R. (2009). Každý stupeň samosprávy je teda vymedzený geograficky, v ktorom žije spoločenstvo občanov a realizuje samosprávu verejných záležitostí. Záujmy občanov sú reprezentantom pluralitného demokratického systému v danej obci alebo v danom regióne. Rozhodovanie je založené na verejnej voľbe a je realizované dvomi spôsobmi:

- **priamou voľbou** – napríklad referendum, kde občania priamo rozhodujú o zásadných otázkach v danej obci,
- **nepriamo** – zastupiteľskou demokraciou, teda občania rozhodujú prostredníctvom svojich volených zástupcov.

Autorka ďalej píše, že štruktúra územnej samosprávy v EÚ je rôznorodá. V niektorých krajinách je usporiadaná do jednej, v iných do dvoch alebo troch úrovní, čo má svoje korene v historických tradíciách. Vo federatívnych krajinách ako je napr. Rakúsko – 9 federálnych zemí, Belgicko – 3 regióny a 3 spoločenstvá alebo Nemecko – 16 spolkových zemí, je neprítomnosť regionálnej úrovne nahradená existenciou federálnych území, oddelená stredná úroveň vlády a jasne definované kompetencie a právomoci od centrálnej vlády. Naopak v unitárnych štátoch môžeme nájsť trojúrovňovú územnú samosprávu – Francúzsko, Taliansko, Španielsko, Poľsko, dvojúrovňovú – Dánsko, Grécko, Maďarsko, Lotyšsko, Holandsko, Česká republika, Slovensko a iné. Jednu úroveň územnej samosprávy nachádzame v krajinách ako je Malta, Litva, Estónsko – väčšinou sa jedná o krajiny s malou demografickou veľkosťou.

Konečný, S. a Konečný, B. (2009) definujú územnú samosprávu ako osobitný tvar vyjadrenia plurality úsudkov na regionálnej alebo miestnej úrovni. Môžeme teda konštatovať, že jej prítomnosť je charakteristická pre volebné orgány, reprezentujúce danú územnú jednotku. Ich najdôležitejšou úlohou je vyjadrenie priestorových odlišností v rámci uplatnenia celoštátneho právneho predpisu všade, kde to dovoľuje legislatíva.

Podľa Hamalovej, M. a Belajovej, A. (2011) je charakterizovaná územná samospráva v troch zmysloch, a to politickom, právnom a územnom zmysle.

- V **politickom** je chápaná ako realizácia verejnej správy občanmi. Verejní zástupcovia svojich obyvateľov realizujú výkon demokratickej a decentralizovanej štátnej správy.

- Z hľadiska **práva** je verejno-právnym subjektom, ktorý má určený rozsah výkonnej moci. Nositeľom správy je verejnoprávna organizácia, ktorej členovia sú obyvatelia daného územia. Každá obec má teda právo a schopnosť v rámci platných zákonov a právnych predpisov spravovať svoj majetok, rozvíjať svoje územie a zlepšovať kvalitu života svojich obyvateľov.
- V **územnom** zmysle obstaráva úlohy, ktoré sú určené spoločenstvám občanov. To znamená starostlivosť o potreby občanov na území, ktoré spadá pod danú samosprávnú jednotku.

Najčastejšie sa územná samospráva člení na dva samosprávne stupne, pričom hlavným je označovaná jej nižšia úroveň, ktorá je reprezentovaná obcami a mestami. Druhý stupeň tvoria spravidla jednotky, ktoré presahujú obecný charakter. Autorka Kováčová E. (2010) tvrdí, že vývoj územnej samosprávy na Slovensku priniesol v posledných 20. rokoch spoločenské a ekonomické zmeny. Proces demokratizácie a decentralizácie priniesol zvýšenie kompetencií a zodpovednosti v územnej samospráve. Podstata samosprávy spočíva v rôznej relatívnej nezávislosti od štátnej správy. Je závislá od vplyvov štátnej správy a od priestoru, v ktorom sa nachádza. Podľa nej je územná samospráva členená podľa veľkosti na 3 jednotky:

Nižšie jednotky:

- výbory a príslušné občianske komunity,
- relatívne samostatné územné zložky obce ako právnickej osoby.

Základné jednotky:

- miestna samospráva,
- obce v súlade a v rozsahu zákona o obecnom zriadení, opierajúc sa o ústavné zakotvenie obci na území Slovenska.

Vyššie jednotky:

- regionálna samospráva,
- samosprávne kraje, vyššie územné celky,
- vyššie územné celky nie sú odvodené od samosprávy obcí, ale sú založené Ústavou Slovenskej republiky.

Miestna územná samospráva sa na Slovensku dynamicky vyvíjala od roku 1990, keď bola po prvý krát zadefinovaná aj zákonmi. Odvtedy prešla niekoľkými vývojovými fázami, ktoré sprevádzali často nie príliš dotiahnuté transformačné procesy. V súčasnosti je, vzhľadom na nové trendy, meniace sa podmienky a formujúce sa príležitosti v postupnom rozvoji relatívne zastabilizovaná, čo umožňuje prijímať stále lepšie a hlavne cielenejšie a efektívnejšie opatrenia smerom k jej modernizácii. Územná samospráva je často označovaná aj ako obecná, miestna alebo komunálna samospráva, ktorá bola vytvorená ako organizačná jednotka verejnej správy, ktorej cieľom bolo zabezpečenie špecifických úloh orientovaných na záujmy a potreby občanov. Tieto tzv. spoločenstvá vznikali najmä na územnom základe.

Inštitút územnej samosprávy je zakotvený v Ústave Slovenskej republiky v IV. Hlave, kde je uvedené, že územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok, ktoré sú samostatné, samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území

trvalý pobyt. V Ústave SR v čl. 67 sa píše, že územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon. Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy. Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

Zákonná úprava je realizovaná aj zákonom 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok, medzi ktorými neexistuje vzťah nadradenosti a podriadenosti čím ich môžeme definovať ako dve časti samosprávy na Slovensku, ktorých spoločným cieľom je všeobecný trvalo udržateľný rozvoj. Obce, mestá ako aj samosprávne kraje vykonávajú v mene štátnej správy aj niektoré prenesené kompetencie za ktoré štátnej správe aj zodpovedajú. Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Vyšší územný celok je inak nazývaný aj samosprávny kraj. Územie Slovenskej republiky je rozdelené na 8 krajov a 79 okresov, ktoré dokopy tvorí 2927 miest a obcí.

Európska charta miestnej samosprávy, ktorú Slovenská republika podpísala 23. februára 1999, je medzinárodný dokument, ktorý predstavuje právo spravovať a riadiť určitú časť verejných záležitostí v rámci vlastnej a zákonom vymedzenej kompetencie v súlade so záujmom obyvateľov žijúcich na danom území. Toto právo vykonávajú buď zastupiteľstvá, alebo rady, ktorých členovia sú volení na základe všeobecného, priameho, rovného volebného práva tajným hlasovaním. Všetky orgány územnej samosprávy majú možnosť si určovať vlastnú administratívnu štruktúru, pričom prihliadajú na miestne potreby a zabezpečovanie efektívneho fungovania správy. Slovenská republika prijala chartu s výhradami, čo znamená, že v roku 1999 sa prisľúbila dodržiavať len niektoré ustanovenia. Medzi tieto ustanovenia patrili:

- ústavné a právne základy miestnej samosprávy,
- pojem miestnej samosprávy,
- pôsobnosť miestnej samosprávy,
- ochranu hraníc miestnych orgánov,
- primeranosť správnych štruktúr a zdrojov zodpovedajúcich úlohám miestnych orgánov,
- podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni,
- správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov,
- finančné zdroje miestnych orgánov,
- právo miestnych orgánov na združovanie,
- právnu ochranu miestnej samosprávy.

Všetky ostatné ustanovenia charty podpísala Slovenská republika v roku 2007 a prijala tak nové záväzky, medzi ktoré je možné zaradiť spravovanie a riadenie podstatnej časti verejných záležitostí v rámci svojej zodpovednosti a v záujme miestneho obyvateľstva, vykonávanie správy verejných vecí vo všeobecnosti prednostne tými orgánmi, ktoré sú k občanovi najbližšie, prispôbenie miestnym podmienkam vykonávanie právomocí im delegovaných ústredným alebo regionálnym orgánom, právo miestnych orgánov v rámci hospodárskej politiky štátu na

primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými by mohli v rámci svojich právomocí voľne disponovať, ochrana finančne slabších miestnych orgánov zavedením postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení na korekciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia finančných zdrojov a finančných záväzkov ale aj prekonzultovanie spôsobu pridelovania prerozdelených zdrojov vhodným spôsobom *s miestnymi orgánmi prípadne* poskytovanie dotácií miestnym orgánom pokiaľ je to možné bez účelového viazania a bez obmedzovania ich základnej slobody uskutočňovať svoju politiku v rámci vlastnej pôsobnosti.

9.2.1 Originálne a prenesené kompetencie územnej samosprávy

Podľa slovníka cudzích slov sa pod kompetenciou rozumie právomoc, okruh pôsobnosti, dosah právomoci. Je to tiež schopnosť produkovať určité vonkajšie prejavy a schopnosť porozumieť im. Pod slovom kompetentný sa uvádza majúci príslušnú právomoc. Pojem kompetencia resp. pôsobnosť orgánu je právny pojem, ktorý dovoľuje zistiť okruh, druh a rozsah prác orgánu v rámci ním vykonávanej činnosti. Zverenie kompetencie je vtedy, keď sa len určitý úkon zverí inému orgánu, ale konečné rozhodnutie v určitej veci zostáva podľa zákona pôvodnému kompetentnému orgánu, dodáva Vrabko, M. et al. (2012). Zároveň tvrdí, že v teórii sa niekedy stotožňujú pojmy kompetencia, právomoc a príslušnosť. Diskúsie na túto tému sa vedú už dlho, kde kompetenciu chápeme ako vymedzenie úloh, právomocí a zodpovednosti za plnenie úloh, právomoc ako rozsah povinností a oprávnení a príslušnosť, pojem práva procesného, je vymedzenie jediného orgánu, ktorý môže v konkrétnej veci konať.

K daným pojmom je ale nutné doplniť ešte jeden pojem – pôsobnosť, pod ktorým chápeme niečo, čo je súčasťou kompetencie, čiže konkrétne vymedzenie úloh a zodpovednosti. Stručný prehľad vyššie uvedených pojmov obsahuje tabuľka 9.1.

Tab. č. 9.1: Základné pojmy kompetencie a ich význam

Pojem	Význam pojmu
Kompetencia (všeobecne)	právomoc, okruh pôsobnosti, dosah právomoci
Kompetencia (vo verejnej správe)	vymedzenie úloh, právomocí a zodpovednosti za plnenie úloh; kompetencie obce teda predstavujú vymedzenie určitého okruhu úloh, ktoré má riešiť v určitom územnom priestore (územie obce) a tiež zverenú prostriedky, ktorými plnenie týchto úloh má dosahovať
Príslušnosť (procesné)	vymedzenie jediného orgánu, ktorý môže v konkrétnej veci procesne konať (vecná a/ alebo miestna príslušnosť)
Právomoc	okruh vymedzených úloh ako pôsobnosť a zverenú prostriedky, pokiaľ ide o prostriedky právne
Pôsobnosť (hmotnoprávne)	(teda „čo“)sa môžeme pozeráť ako na pôsobnosť vecnú a pôsobnosť územnú

Zdroj: ZMOS (2021), *vlastné spracovanie*

Samosprávne kompetencie sú zabezpečované a financované obcami. Môžeme ich rozdeliť na originálne a na prenesené úlohy.

Prostredníctvom originálnych kompetencií zabezpečuje obec svoje základné funkcie a zodpovedá za financovanie, kvalitu a dostupnosť jednotlivých služieb. Medzi originálne kompetencie samosprávy patrí hospodárenie s vlastným alebo so štátnym majetkom, rozhodovanie o miestnych daniach a poplatkoch, usmerňovanie ekonomickej činnosti obce, výstavba a údržba miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, verejnoprospešné služby, napr. nakladanie s komunálnym odpadom, starostlivosť o verejný poriadok, investičná a podnikateľská činnosť na zabezpečenie potrieb obyvateľov, osvedčovanie listín a podpisov na listinách, poskytovanie opatrovateľskej služby, zabezpečovanie chodu školských jedální, klubov, detí a mládeže a materské školy, základné umelecké školy, centrá voľného času, školské jedálne. Obce a vyššie územné celky nimi zabezpečujú svoje základné funkcie a zodpovedajú za financovanie, kvalitu a dostupnosť týchto služieb.

Prenesené kompetencie vykonáva obec na tzv. objednávku štátu, ktoré sú financované z rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstiev. Za financovanie, kvalitu a dostupnosť týchto služieb tu zodpovedá štátna správa. Do prenesených kompetencií samospráv zaradujeme stavebné konanie, zriaďovateľská pôsobnosť vo vzťahu k základným školám, zdravotníckym zaradeniam nižšieho typu, obvodným zdravotným strediskám, domovom dôchodcov a penziónoch, ochrana prírody a krajiny, správa matrik a evidencia matričných úkonov. Vykonávajú ich obce a vyššie územné celky na objednávku štátu, sú teda financované z rozpočtových kapitol ministerstiev, za prenesené kompetencie zodpovedá štátna správa.

9.2.2 Regionálna samospráva

Podľa zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) je VÚC definovaný ako samosprávny kraj. V tomto zákone sú zadefinované základné ustanovenia, pôsobnosť, medzinárodná spolupráca, vzťah k štátnym orgánom, obciam a iným právnickým osobám ako aj všeobecné záväzné nariadenia. Rovnako v tomto zákone je popísané financovanie, majetok, zastupiteľstvo, postavenie a kompetencie poslancov či hlavného kontrolóra. **Samosprávny kraj** je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky. Ako je znázornené aj na obrázku 9.2, na Slovensku máme 8 samosprávnych krajov.

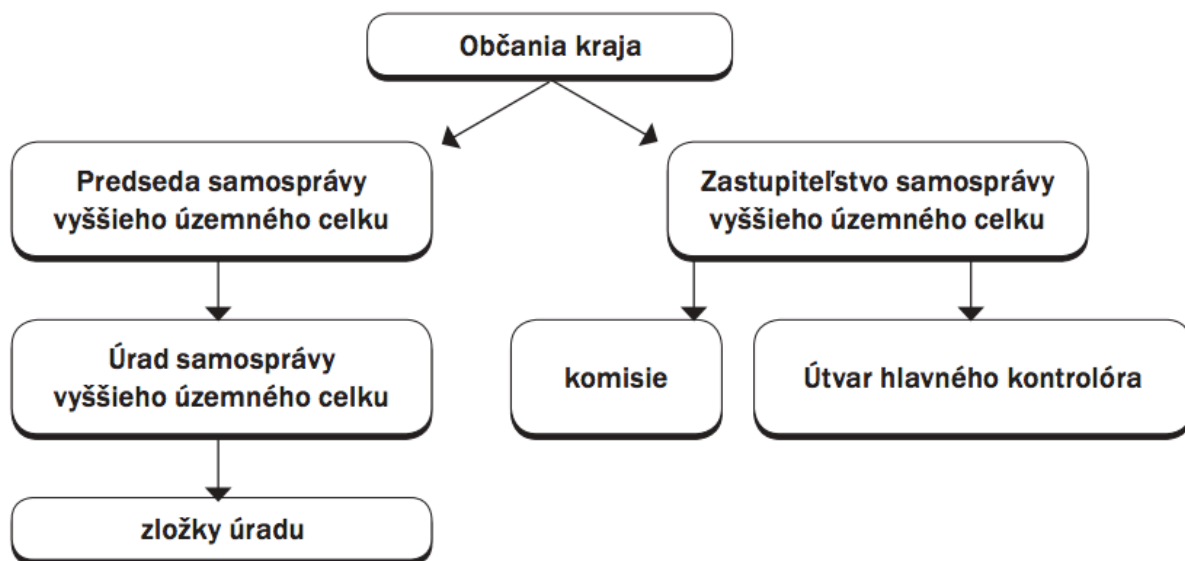
- Bratislavský samosprávny kraj so sídlom v Bratislave,
- Trnavský samosprávny kraj so sídlom v Trnave,
- Trenčiansky samosprávny kraj so sídlom v Trenčíne,
- Nitriansky samosprávny kraj so sídlom v Nitre,
- Žilinský samosprávny kraj so sídlom v Žiline,
- Banskobystrický samosprávny kraj so sídlom v Banskej Bystrici,
- Prešovský samosprávny kraj so sídlom v Prešove,
- Košický samosprávny kraj so sídlom v Košiciach.



Obr. č. 9.2: Vyššie územné celky

Zdroj: Denník pravda, (2013)

Územný obvod samosprávneho kraja je zhodný s územným obvodom kraja. Územný obvod samosprávneho kraja možno zmeniť len zákonom. Samosprávny kraj je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov. Má svoje symboly, ktoré môže používať pri výkone samosprávy. **Symboly** samosprávneho kraja sú erb, vlajka a pečať, prípadne znelka. Samosprávnemu kraju možno vo veciach územnej samosprávy ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy. Na obrázku 9.4 je znázornená štruktúra vyššieho územného celku.



Obr. č. 9.3: Štruktúra VÚC

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2007

Orgány samosprávneho kraja sú zastupiteľstvo samosprávneho kraja a predseda samosprávneho kraja. **Obyvateľ samosprávneho kraja** je osoba, ktorá má trvalý pobyt v obci na jeho území. Obyvateľ samosprávneho kraja sa zúčastňuje na jeho samospráve. Je oprávnený najmä voliť zastupiteľstvo a byť volený do zastupiteľstva, voliť predsedu a byť volený za predsedu, hlasovať v referende samosprávneho kraja za podmienok ustanovených týmto zákonom, zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva a obracať sa so svojimi podnetmi, sťažnosťami a inými podaniami na predsedu, zastupiteľstvo a orgány ním zriadené. Na výkone samosprávy sa môže podieľať aj ten, kto na území samosprávneho kraja má nehnuteľný majetok, je prihlásený na prechodný pobyt alebo má ako cudzinec povolený dlhodobý pobyt.

Zákon definuje nasledujúce pojmy ako pôsobnosť samosprávneho kraja, medzinárodnú spoluprácu, vzťah k štátnym orgánom a obciam, financovanie a majetok samosprávneho kraja. Samosprávny kraj pri **výkone samosprávy** sa stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Samosprávny kraj môže v rozsahu svojej pôsobnosti **spolupracovať** s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Má právo stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov. Samosprávny kraj pri výkone svojej pôsobnosti spolupracuje so štátnymi orgánmi, s inými samosprávnymi krajmí, obcami a s inými právnickými osobami. Základom **finančného hospodárenia** samosprávneho kraja je rozpočet, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Samosprávny kraj financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov. **Majetok samosprávneho kraja** slúži na plnenie úloh samosprávneho kraja a nakladanie s ním ustanovuje osobitný zákon.

Ďalej zákon charakterizuje aj zastupiteľstvo, poslancov a predsedu samosprávneho kraja, možnosti referenda ale aj povinnosti, predpoklady, rozsah a pravidlá činností a úlohy hlavného kontrolóra. **Zastupiteľstvo** je zbor zložený z poslancov samosprávneho kraja zvolených v priamych voľbách. Spôsob voľby poslancov zastupiteľstva ustanovuje osobitný zákon. **Poslanec** je oprávnený najmä predkladať zastupiteľstvu a jeho orgánom návrhy, interpelovať predsedu vo veciach týkajúcich sa výkonu jeho činnosti, zúčastňovať sa na kontrolách, previerkach, vybavovaní sťažností a iných podaní, ktoré uskutočňuje zastupiteľstvo a jeho orgány a je povinný najmä zložiť sľub na prvom zasadnutí zastupiteľstva, na ktorom sa zúčastní, obhajovať záujmy samosprávneho kraja a jeho obyvateľov, zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený a informovať na požiadanie voličov o svojej činnosti a o činnosti zastupiteľstva. Zastupiteľstvo vyhlási **referendum** o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy samosprávneho kraja, ak sa na tom uznesie alebo ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov. **Predseda** volia obyvatelia samosprávneho kraja v priamych voľbách. Predseda zastupuje samosprávny kraj navonok. V majetkovoprávných vzťahoch, pracovnoprávných vzťahoch a v iných vzťahoch je štatutárnym orgánom. Funkcia predsedu je verejná funkcia a nevykonáva sa v pracovnom pomere. Doterajší pracovnoprávny vzťah alebo obdobný pracovný vzťah zostáva zachovaný. Predsedovi patrí za výkon funkcie plat podľa osobitného zákona.

Hlavného kontrolóra volí a odvoláva zastupiteľstvo. Hlavný kontrolór je zamestnancom samosprávneho kraja a vzťahujú sa na neho všetky povinnosti ostatného vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu. Kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra je ukončené vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa ekonomického, právnického alebo

technického smeru. Na zvolenie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov zastupiteľstva. Hlavného kontrolóra volí zastupiteľstvo na šesť rokov. Na odvolanie hlavného kontrolóra z funkcie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Kontrolnou činnosťou sa rozumie kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami samosprávneho kraja, ako aj s majetkom, ktorý samosprávny kraj užíva, kontrola príjmov a výdavkov samosprávneho kraja, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení samosprávneho kraja, kontrola plnenia uznesení zastupiteľstva, kontrola dodržiavania interných predpisov samosprávneho kraja a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi. Hlavný kontrolór pri výkone kontrolnej činnosti postupuje podľa pravidiel, ktoré ustanovuje osobitný zákon. Hlavný kontrolór sa zúčastňuje na zasadnutiach zastupiteľstva s hlasom poradným. Samosprávny kraj zriaďuje útvar hlavného kontrolóra, ktorý riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný kontrolór a ktorý zabezpečuje odborné, administratívne a organizačné veci súvisiace s plnením úloh hlavného kontrolóra.

Zároveň sú v zákone popísané aj komisie samosprávneho kraja, základné ustanovenia úradu samosprávneho kraja a spoločné a záverečné ustanovenia. Zastupiteľstvo zriaďuje mandátovú komisiu, finančnú komisiu a môže zriaďovať aj ďalšie komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. **Komisie** sú zložené z poslancov a z ďalších osôb zvolených zastupiteľstvom. Administratívne a organizačné veci zastupiteľstva, predsedu a ďalších orgánov zriadených zastupiteľstvom zabezpečuje **úrad**, ktorý tvoria zamestnanci samosprávneho kraja. Vnútnú organizáciu úradu, počet zamestnancov a skladbu ich pracovných funkcií ustanovuje organizačný poriadok úradu, ktorý vydáva predseda. Prácu úradu riadi a organizuje riaditeľ úradu, ktorý za svoju činnosť zodpovedá predsedovi. Riaditeľ úradu sa zúčastňuje na zasadnutí zastupiteľstva s hlasom poradným.

9.2.3 Miestna samospráva

Na tejto úrovni sú jedinými predstaviteľmi obce a mestá. Všetky podstatné náležitosti týkajúce sa predstaviteľov miestnej samosprávy sú zadefinované v zákone č. 369/1990 Zb. o *obecnom zriadení*. Ten definuje **obec** ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, ktorý združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je zároveň **právnickou osobou**, ktorá za podmienok ustanovených zákonom **samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami**. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o **všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov**. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy. Obec má právo združovať sa s inými obcami v záujme dosiahnutia spoločného prospechu.

Zákon definuje aj iné podstatné pojmy týkajúce sa obce ako jej názov, symboly, územie, zlučovanie či rozdelenie, prípadne jej pričlenenie. Každá obec alebo jej časť má svoj **názov**, ktorý sa uvádza v štátnom jazyku. Označovanie obce v inom jazyku upravuje osobitný zákon. Obec má právo na vlastné **symboly**. Obec, ktorá má vlastné symboly, je povinná ich používať pri výkone samosprávy. Symboly obce sú erb obce, vlajka obce, pečať obce, prípadne aj znelka

obce. Právnické osoby zriadené alebo založené obcou, iné právnické osoby a fyzické osoby môžu používať symboly obce len so súhlasom obce. **Územie obce** je územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území. Môže sa členiť na časti obce. Časť obce má vlastný názov aj keď časť obce nemusí mať vlastné katastrálne územie. Dve obce alebo viac obcí sa môžu **zlúčiť** do jednej obce, môže sa aj **rozdeliť** na dve obce alebo viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec, rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Nová obec, ktorá vznikla zlúčením obcí, je právnym nástupcom každej z nich. Obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce, môže ju vláda nariadením **pričleniť** k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako daná nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. V zákone sú zároveň popísané aj ustanovenia súvisiace s označovaním ulíc a číslovaním budov.

Ďalej zákon popisuje obyvateľov obce, samosprávu, vzťah k štátu, financovanie, majetok a rozpočet obce. **Obyvateľom obce** je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt, zúčastňuje sa na samospráve obce, má právo voliť najmä orgány samosprávy obce ale aj byť zvolený do orgánu samosprávy obce, hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce, zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor. Takisto má právo zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, používať obvyklým spôsobom obecné zariadenia a ostatný majetok obce slúžiaci pre verejné účely, požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby a rodiny a svojho majetku nachádzajúceho sa v obci a iné. Obyvateľ sa zároveň podieľa na rozvoji a zveľaďovaní obce a poskytuje pomoc orgánom obce.

Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba. **Samosprávu obce** vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom orgánov obce, miestnym referendum alebo zhromaždením obyvateľov obce. Na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy **štátnej správy**, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky. Obec **financuje** svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov. Obec môže na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov. **Majetkom obce** sú veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce a ktorý slúži na plnenie úloh obce. Majetok obce a nakladanie s ním upravuje osobitný zákon. Základom finančného hospodárenia obce je **rozpočet obce**, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Postavenie rozpočtu obce, jeho tvorbu a obsah, pravidlá rozpočtového hospodárenia, tvorbu a použitie mimorozpočtových zdrojov, spôsob finančného vyrovnávania medzi obcami, vzťahy k štátnemu rozpočtu a k rozpočtu samosprávneho kraja ustanovuje osobitný zákon.

Nasledujúce časti zákona detailne popisujú orgány obce (obecné zastupiteľstvo a starosta), obecnú radu, komisie, obecný úrad a jeho prednostu, ale aj postavenie, úlohy a rozsah činností hlavného kontrolóra. Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. **Obecné zastupiteľstvo** môže zriadiť a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a

poradné orgány, najmä obecnú radu, komisie a určuje im náplň práce. Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce na štyri roky. Volebné pravidlá upravuje osobitný predpis. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo alebo starosta môže zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie vecí územnej samosprávy. Predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce je **starosta**. Funkcia starostu je verejná funkcia. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Starosta je štatutárnym orgánom obce. Starostu zastupuje zástupca starostu, ktorého spravidla na celé funkčné obdobie poverí zastupovaním starosta. Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť obecnú radu. **Obecná rada** je zložená z poslancov, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Obecnú radu a jej členov môže obecné zastupiteľstvo kedykoľvek odvolať. Počet členov obecnej rady tvorí najviac tretinu počtu poslancov. Obecná rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo môže zriaďovať **komisie** ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Komisie sú zložené z poslancov a z ďalších osôb zvolených obecným zastupiteľstvom. **Obecný úrad** zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom. Prácu obecného úradu riadi starosta. Ak je v obci zriadená funkcia **prednostu obecného úradu**, obecný úrad vedie a jeho prácu organizuje prednosta. Prednostu vymenúva a odvoláva starosta.

Rovnako ako aj pri samosprávnom kraji je v zákone o obecnom zriadení potrebné zadefinovať hlavného kontrolóra, ktorého volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo. **Hlavný kontrolór** je zamestnancom obce a ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na neho všetky práva a povinnosti ostatného vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu. Kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. Na zvolenie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Hlavného kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo na šesť rokov. Hlavný kontrolór môže vykonávať kontrolnú činnosť pre viaceré obce. Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo každej obce, v ktorej hlavný kontrolór má vykonávať kontrolnú činnosť. Kontrolnou činnosťou sa rozumie kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva, kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií obce, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, kontrola plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, kontrola dodržiavania interných predpisov obce a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi. Hlavný kontrolór pri výkone kontrolnej činnosti postupuje podľa pravidiel, ktoré ustanovuje osobitný zákon. Ďalšie podrobnosti o pravidlách kontrolnej činnosti môže ustanoviť obec uznesením.

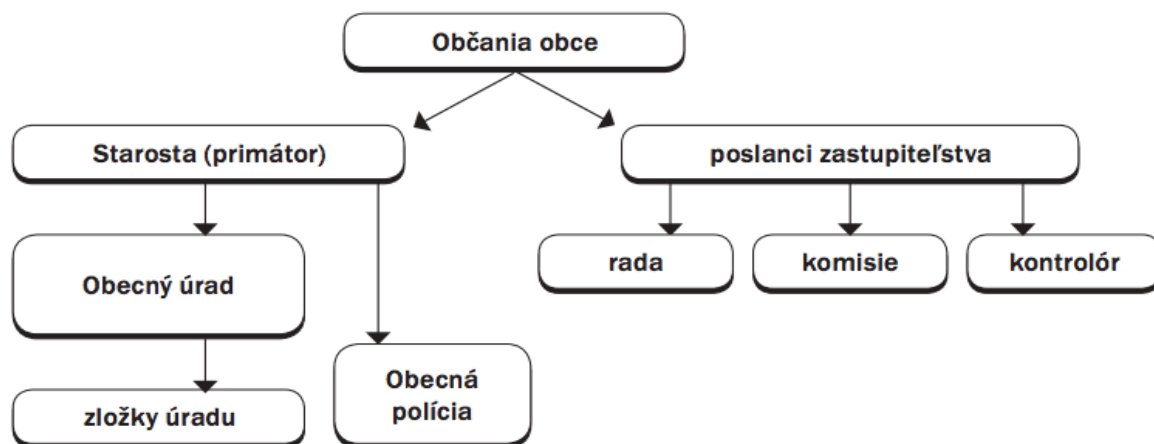
V posledných častiach zákona sú vymedzené pojmy ako spolupráca a združovanie obcí, mestá a ich postavenie, povinnosti a oprávnenia poslancov a nakoniec aj záverečné, prechodné a zrušovacie ustanovenia. Obce môžu **spolupracovať** na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona. Spolupráca obcí sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obcí. Obce majú

pri vzájomnej spolupráci rovnaké postavenie. Obce môžu zriaďovať **združenia obcí**, ktoré majú formu právnickej osoby. Predmetom činnosti združenia obcí je najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie, miestna doprava, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch. Národná rada Slovenskej republiky môže vždy k 1. januáru na návrh vlády vyhlásiť za **mesto** obec, ktorá:

- je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom,
- zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí,
- má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami,
- má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby,
- má najmenej 5 000 obyvateľov.

Obec možno vyhlásiť za mesto, aj keď nespĺňa podmienku počtu obyvateľov, ak je to opodstatnené vzhľadom na splnenie ostatných predpokladov. Návrh na vyhlásenie obce za mesto podáva vláda Národnej rade Slovenskej republiky na základe žiadosti obce. Na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky vláda vydá osvedčenie o vyhlásení obce za mesto. Osobitné postavenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, štruktúru a postavenie jeho orgánov upravuje osobitný zákon. Mesto môže zriaďovať v mestských častiach výbory. Členmi výborov sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva zvolení v mestskej časti, členmi výborov môžu byť aj obyvatelia mesta s trvalým pobytom v mestskej časti zvolení mestským zastupiteľstvom. Na čele výboru je predseda, ktorým je člen výboru zvolený výborom. Mestské *zastupiteľstvo* je orgánom samosprávy mesta, rozhoduje o zriadení výborov v mestských častiach a o vymedzení ich oprávnení, ustanovuje erb mesta, vlajku mesta, pečať mesta, prípadne znelku mesta a schvaľuje štatút mesta. Predstaviteľom mesta a jeho najvyšším výkonným orgánom je *primátor* mesta. V zákone je popísané aj postavenie a oprávnenia *poslancov* mesta, ktoré sú podobné ako v prípade obcí, ale obsahujú širšie právomoci.

Okrem miest Bratislava a Košice existuje na Slovensku jednoúrovňová obecná samospráva. Mestá Bratislava a Košice majú dve úrovne samosprávy: magistrátnu (Mesto) a mestské časti.



Obr. č. 9.4: Štruktúra obce

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2007

10. Záujmová samospráva

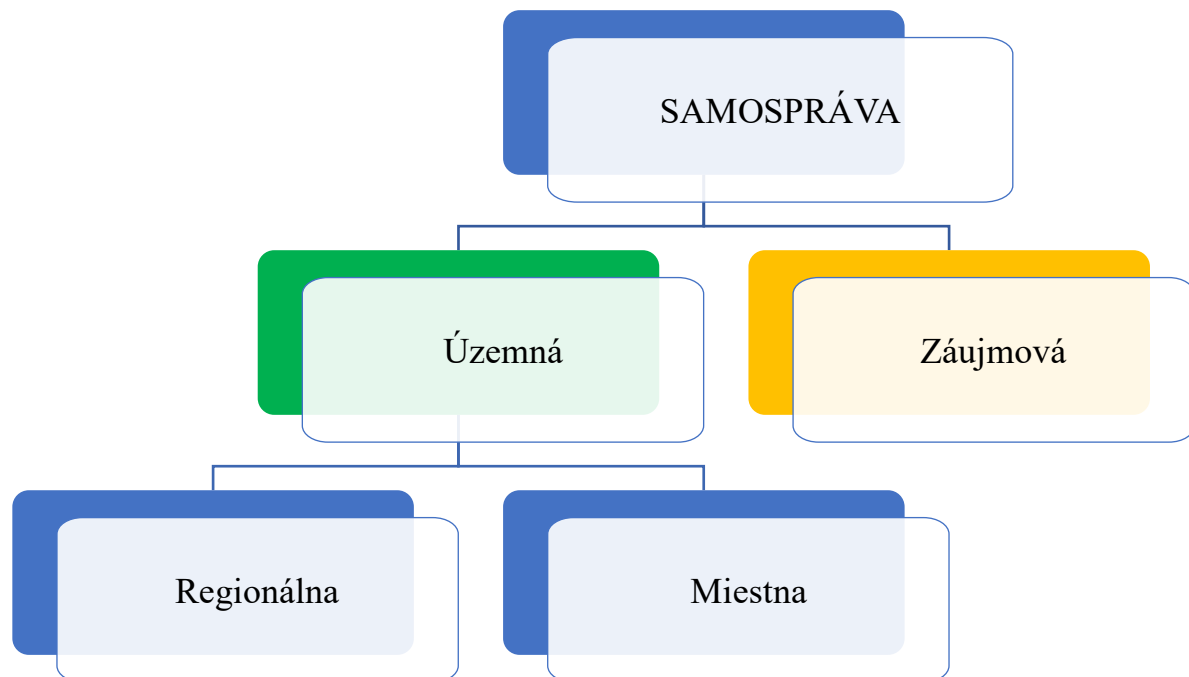
Združovanie občanov má hlboké korene už v minulosti. Vznik prvých organizácií súvisel s cirkvou a formovaním miest a obcí. Združovanie občanov bolo obmedzované v závislosti od moci a režimu, ktorý sa na danom území uplatňoval. Obmedzenie slobody na združovanie a zhromažďovanie nabralo na intenzite v čase 1. svetovej vojny. Združovací život podstatne oslabil a mnoho osôb sa dostalo pod policajný dozor. Združovanie sa neskôr mohlo slobodnejšie rozvíjať až v demokratickom období Československej republiky v rokoch 1918, kedy sa združovacie právo stalo súčasťou ústavy a štát začal podporovať združovanie najmä v sociálnej oblasti. V roku 1939 ale došlo k ďalšiemu obmedzeniu rozvoja občianskych organizácií, pretože všetky organizácie sa stali kontrolované a obmedzované štátnou mocou. V povojnovom období nastáva krátke oživenie, ale s nástupom komunistického režimu došlo k ich zániku, k politizácii a centralizácii štátnej moci. Až rok 1989 priniesol začiatok novej etapy slobody a demokracie, ktorý výrazne ovplyvnil aj narastajúci počet podobných organizácií.

Machajová, J., et al. (2007) dodáva, že rok 1989 priniesol pre bývalé komunistické štáty strednej Európy ukončenie vládneho monopolu komunistickej strany, politickú liberalizáciu a možnosť odstraňovania bariér, ktoré bránili rozvoju trhovej ekonomiky. Pre občanov týchto štátov priniesol aj významné rozšírenie hraníc individuálnej slobody. V rokoch 1989 – 1992 sa realizovali prvé kroky v horizontálnej delbe moci v štáte, ale aj prvé kroky smerujúce k vertikálnej delbe moci. Obnovila sa činnosť územnej samosprávy (obecná samospráva), vytvorili sa podmienky pre fungovanie ďalších samosprávnych inštitúcií (stavovská, záujmová), zaviedli sa niektoré prvky priamej demokracie, ako napríklad referendum pre vymedzený okruh otázok. Územná samospráva tvorí neoddeliteľnú súčasť moderného demokratického a právneho štátu. Je vyjadrením snahy o realizáciu úloh na zabezpečenie potrieb územného spoločenstva občanov na tej úrovni, ktorá je im najbližšia. Jedným z dôležitejších nástrojov, ktorými disponujú územné samosprávne celky pri výkone zverených úloh, je právomoc vydávať vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre územnú samosprávu zo zákona všeobecne záväzné nariadenia.

Samosprávou sa vo všeobecnosti rozumie výkon čiastkových funkcií verejnej správy inými verejnoprávnymi korporáciami než štátom. Najčastejšie je samospráva členená na územnú samosprávu a samosprávu záujmovú (Kosorín, F., 1999; Machajová, J., a kol., 2007; Tej, J., a iní) ako je znázornené na nasledujúcom obrázku 10.1.

Rozdiel medzi územnou samosprávou a záujmovou samosprávou je predovšetkým v ich podstate. Pri záujmovej samospráve právo na samostatné rozhodovanie môže byť zverené subjektom, občania do nich vstupujú dobrovoľne a tie predstavujú významný prvok občianskej participácie na riadení štátu. Na rozdiel od nej predstavuje územná samospráva priestorovo vymedzený funkčný celok, tvoria ju obce a VÚC aj keď právo na samosprávu je zakotvené rovnako v ústave. Z tohto tvrdenia vyplýva, že základným rozdielom na odlíšenie záujmovej samosprávy od samosprávy územnej, by mohol byť princíp dobrovoľnosti, tvrdí Rajňáková, K. (2008). Princíp, na základe ktorého sa občania môžu združovať za účelom združovania svojich záujmov a ich napĺňania. V prípade územnej samosprávy je totiž tento princíp takmer vylúčený,

nakoľko obyvatelia konkrétnych obcí si vytvárajú svoju územnú samosprávu s ohľadom na územie, na ktorom sa ich obec nachádza.



Obr. č. 10.1: Základné členenie samosprávy

Zdroj: vlastné spracovanie

Bez ohľadu na to, či budeme prihliadať na povahu samosprávy, ich spoločným atribútom je, že štát ako originálny nositeľ moci v štáte prenáša časť svojej moci na subjekty neštátneho charakteru a umožňujú im participovať na verejných záujmoch. Existencia územnej samosprávy a záujmovej samosprávy je prejavom decentralizovanej moci v štáte. Decentralizovaná moc neznamená, že štát sa vzdáva postavenia primárneho uskutočňovateľa moci v štáte. Patrí mu primárne postavenie pri realizácii moci, ale časť moci zveruje iným orgánom, odlišným od štátu, ktoré ju vykonávajú tiež vo verejnom záujme s cieľom zabezpečovania verejných záležitostí. Teda záujmová samospráva je neopomenuteľná forma vykonávania verejnej správy podľa Cepka, B. (2018).

10.1 Vymedzenie záujmovej samosprávy

Záujmovú samosprávu, ako osobnú korporáciu môžeme poňať z rôznych smerov. Záujmová samospráva nepredstavuje ucelený, vnútorne usporiadaný systém či jednoznačne právno-politický inštitút. Patria sem inštitúcie, ktoré spája konkrétny spoločenský záujem a ktorých vznik bol odvodený na základe združovacieho práva. Za základný prvok samosprávy je označený jej spôsob vnútornej činnosti a úsilie o väčšinu či menšiu účasť na organizácii spoločenského a politického života. Z čoho vyplýva, že základným znakom občanov je právo slobodne sa združovať aj bez povolenia štátnych orgánov. Pre združenia, ale samozrejme aj pre celú záujmovú samosprávu, je charakteristický princíp spoločného záujmu. Hlavným cieľom

členov je spoločný záujem zúčastňovať sa na činnosti subjektu, a tým naplňať ciele združenia, ktoré sú spoločensky prospešné. (Škultéty, P., 2011)

Záujmovú samosprávu primárne predstavujú jednotlivé komory (napr. komora advokátov, veterinárnych lekárov, lekárnikov, notárov). V jednotlivých komorách sa združujú subjekty za účelom zjednotenia skupinových záujmov so širšími verejnými záujmami. Úlohou komôr je chrániť záujmy svojich členov, ich profesionálnu česť a povesť. Preto tieto inštitúcie dbajú o patričnú odbornú a etickú úroveň svojich členov a ich činnosti. Tým zároveň zabezpečujú riadny výkon verejných služieb. Členstvo v komorách je často právnou podmienkou výkonu určitej činnosti (napr. veterinárny lekár môže prevádzkovať svoju prax, len ak je členom Komory veterinárnych lekárov). (Vojčík, P. et al, 2014)

Možnosť získať členstvo v komore si vyžaduje určité predpoklady, predovšetkým dosiahnutie určitého vzdelania, absolvovanie predpísanej praxe a vykonávanie zvláštnych profesných skúšok. Úlohou niektorých týchto združení je nie len dať priestor profesným záujmom členov, ale tiež posudzovať ich odbornú úroveň, dohliadať na dodržiavanie etických princípov, uskutočňovať disciplinárne konania.

Kováčová, E. (2011) to dopĺňa tvrdením, že v záujmovej samospráve predstavujú základnú formu stavovské organizácie a ich hlavným reprezentantom sú profesijné komory, ktoré združujú príslušníkov tzv. slobodných povolání. Profesijné komory sú zriadené zákonom, ich podstata spočíva vo výkone verejnej správy a sú rozhodujúcim orgánom pri výkone slobodného povolania, ktorý vymedzuje ich úlohy. Pri profesijných inštitúciách, ktoré vznikajú a pôsobia ex lege majú z pravidla povinné členstvo a sú viazané výkonom určitých funkcií. Popri inštitúciách s povinným členstvom existujú aj profesijné združenia s dobrovoľným členstvom, nad ktorými štát vykonáva kontrolu pri dodržiavaní ich zákonitosti. Voľné združenia patria medzi najnižšiu formu záujmovej samosprávy, ich vznik súvisí na základe slobody prejavu vôle a na základe spontánneho prejavu osôb. Ich charakteristickým znakom je neformálnosť - právne inštitucionalizovaná. Nie sú registrované a ich právne postavenie je zakotvené v Ústave Slovenskej republiky.

Príkladom záujmovej samosprávy môžu byť združenia ako sú Konfederácia odborových zväzov, Združenie miest a obcí Slovenska, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení, konštatuje Kosorín, F. (1999). Základnou formou záujmovej samosprávy v oblasti verejnej správy sú tzv. stavovské organizácie. Ich hlavným reprezentantom sú profesijné komory. Združujú príslušníkov tradičných slobodných povolání, napríklad právnikov, lekárov, architektov. Tieto povolania z minulosti v určitej miere opierajú svoj výkon povolania o etický kódex, kde výkon povolania má svoje pravidlá cti, ktoré sú odlišné od podnikania v bežných činnostiach. Na dodržiavanie stanovených pravidiel dozerá profesijná komora, ktorej sú nositelia týchto povolání povinnými členmi. Vstupom a výstupom (vylúčením) vzniká alebo zaniká ich oprávnenie vykonávať dané povolanie. Tieto organizácie – profesijné komory – vykonávajú verejnú správu v tom, že rozhodujú o vykonávaní slobodného povolania a dbajú o jeho čestné vykonávanie. Pritom vedú verejné zoznamy oprávnených osôb. Kto je v nich zapísaný, je oprávnený vykonávať povolanie napríklad: exekútora, audítora, veterinárneho lekára, zubného lekára.

Pod záujmovú samosprávu je možné zaradiť všetky inštitúcie, ktorých existencia je odvodená od združovacieho práva, ako aj tie, ktoré sú spojené konkrétnym spoločenským záujmom. Predmetné práva o združovaní občanov sú upravené v zákone č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov. Daný právny predpis pod termínom združenie zahŕňa:

- spolky (včelári, spisovatelia),
- spoločnosti (automobilové, strojárske),
- zväzy (športové, kultúrne),
- hnutia (za demokraciu, politické),
- kluby (športové, sociálne),
- iné občianske združenia,
- odborové organizácie.

Medzi hlavné znaky záujmovej samosprávy patria:

- zákonný základ jej zriadenia,
- verejnoprávny charakter, ktorý sa prejavuje predovšetkým vo forme vzniku prípadne povinným členstvom,
- vykonávaná je predovšetkým prostredníctvom verejnoprávnych korporácií,
- subjekt záujmovej samosprávy má právnu subjektivitu (zodpovednosť za rozhodnutia), majetok a členov,
- obmedzené možnosti kontroly zo strany štátu,
- autoritatívne rozhodovanie pri výkone verejno-mocenských oprávnení v štátom vymedzenej oblasti.

Podľa cieľa by sa mohla záujmová samospráva rozdeliť na 2 základné skupiny a to **ochrannú**, ktorej cieľom je ochraňovať určitú vrstvu občanov žijúcich na území daného štátu/populácie a **podpornú**, ktorej cieľom je podporovať záujmy určitej skupiny.

Môžeme sa stretnúť aj s užším poňatím pojmu záujmová samospráva. Podľa Vrabka, M. (2012) medzi charakteristický základ záujmovej samosprávy spadá:

- **základný základ jej zriadenia** – subjekty sú založené v zmysle zákona,
- **právny základ** – subjekty majú právnu subjektivitu a môžu vlastnými predpismi regulovať správanie členov záujmovej samosprávy,
- **ekonomický základ** – subjekty majú vlastný majetok s ktorým môžu hospodáriť príspevky predstavujú základný zdroj príjmov okrem vysokých škôl,
- **personálny základ** – základ samosprávy predstavujú predovšetkým fyzické osoby. Pre záujmovú samosprávu je charakteristické, že tieto osoby sú nezávislé od svojej vôle.

Ďalej dodáva, že okrem pojmu záujmová samospráva sa môžeme stretnúť aj s pojmom samospráva profesijná, prípadne stavovská. Tieto pojmy sú často zamieňané alebo stotožňované a najpresnejšie označenie by sme dosiahli negatívnym vymedzením – samospráva neúzemná. Spadajú sem profesijné komory s povinným členstvom, profesijné komory s nepovinným členstvom, verejné korporácie ako aj vysokoškolská samospráva.

Na základe predošlých údajov záujmovú samosprávu môžeme rozdeliť na:

- a) **samosprávu profesijnú** – predstavujú jednotlivé komory, napr. komora advokátov, veterinárnych lekárov, lekárnikov, notárov, architektov, daňových poradcov, geodetov a pod. V jednotlivých komorách sa združujú subjekty za účelom zjednotenia skupinových záujmov so širšími verejnými záujmami. Úlohou komôr je chrániť záujmy svojich členov, ich profesionálnu česť a povesť. Preto tieto inštitúcie dbajú o patričnú odbornú a etickú úroveň svojich členov a ich činnosti. Tým zároveň zabezpečujú riadny výkon verejných služieb. Členstvo v nich je spravidla povinné;
- b) **samosprávu národnostnú** – tento typ samosprávy sa môže uplatniť v národnostne zmiešaných štátoch. Niekedy nahrádzajú územné samosprávne spoločenstvá;
- c) **samosprávu ekonomickú** – typickým druhom tohto typu samosprávy sú družstvá, založené na členskom princípe;
- d) **samosprávu spoločenskú** – sem zaraďujeme rôzne záujmové organizácie, združenia a spolky. Zakladajú sa na princípe dobrovoľného členstva. Len výnimočne sú tieto organizácie poverované úlohami verejnej správy. Do tejto skupiny môžeme zaradiť aj cirkevné spoločenstvá a cirkvi. Na ne môžu byť prenesené niektoré úlohy štátnej správy – sobáše, matričné veci a pod;
- e) **samosprávu politickú** – k nim patria politické strany a hnutia. V niektorých štátoch základné organizačné jednotky majú značnú samostatnosť, čo môžeme označiť, že disponujú značnou dávkou samosprávy;
- f) **samosprávu zmiešanú** – sem môžeme zaradiť vysokoškolskú samosprávu, v ktorej sa prejavujú prvky profesijnej samosprávy a prvky spoločenskej samosprávy. (Posluch, M., Cibulka, E., 2009).

Príklad stavovských a nestavovských komôr:

- Slovenská advokátska komora,
- Notárska komora SR,
- Slovenská komora exekútorov,
- Slovenská komora patentových zástupcov,
- Slovenská komora audítorov,
- Slovenská komora daňových poradcov,
- Stavovské organizácie v zdravotníctve (Slovenská lekárska komora, Slovenská komora zubných lekárov, Slovenská lekárnická komora, Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek, Slovenská komora medicínsko-technických pracovníkov, Slovenská komora fyzioterapeutov, Slovenská komora zubných technikov, Slovenská komora ortopedických technikov, Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov, Slovenská komora psychológov, Slovenská komora zdravotníckych záchranárov),
- Komora veterinárnych lekárov SR,
- Slovenská komora architektov,
- Slovenská komora stavebných inžinierov,
- Komora geodetov a kartografov,

- Slovenská poľovnícka komora,
- Slovenská živnostenská komora,
- Slovenská komora znalcov,
- Komora reštaurátorov, atď.

Verejnoprávnu korporáciou je aj štát, ktorý je člensky organizovaný a jeho moc sa zakladá na cyklickej demokratickej legitimizácii uskutočňovanej prostredníctvom volieb. Medzi ďalšie verejnoprávne korporácie patria územné samosprávne celky, na Slovensku vlastne obce a samosprávne kraje, ktoré združujú svojich obyvateľov. Ďalšími verejnoprávnymi korporáciami sú aj stavovské profesijné organizácie, sú subjektmi záujmovej samosprávy. Pojem verejnoprávnej korporácie sa spája práve najmä s inštitútom samosprávy ako zložky verejnej správy. V dnešnej dobe už tento pojem nie je pozitívnoprávnym, ale iba právnovedným. Korporácia je vo všeobecnosti zväzok osôb, združenie, ide o druh právnickej osoby založený na členskom princípe. V slovenskej vede sa začal pojem verejnoprávna korporácia zamieňať s pojmom verejnoprávna inštitúcia, vnímali sa tak ako keby boli synonymické. A tak sa verejnoprávna korporácia začala používať na označovanie subjektov, ktoré neboli člensky organizované subjekty verejnej správy. (Vrabko, M., 2012)

Konečný, S. (2005) toto tvrdenie dopĺňa a člení organizácie, ktoré vykonávajú záujmovú samosprávu na:

- **Organizácie združujúce fyzické alebo právnické osoby** – vykonávajú verejnú správu v rozsahu vymedzenom zákonom. Sú samostatnými právnickými osobami, majú vlastné orgány, vlastné príjmy a majetok. Na Slovensku možno nájsť niekoľko príkladov stavovských organizácií, združovaných na základe výkonu určitej profesie, pričom o týchto organizáciách môžeme hovoriť ako o samospráve (napríklad §2 zákona č. 132/1990 Zb. o advokácii, podľa ktorého advokát je ten, kto je zapísaný do zoznamu advokátov, ktorý vedie Slovenská advokátska komora – takýto zápis je podmienkou výkonu jeho povolania). Rozlišujeme dva typy týchto organizácií, a to:
 - **Obligatórne (s povinným členstvom)** – členstvo v organizácii vzniká automaticky a viaže sa na výkon určitého povolania. Záujemca vo väčšine prípadov musí splňať iba rôzne kritériá ako napríklad dosiahnutie určitého vzdelania, predpísaná prax alebo vykonanie nejakej odbornej skúšky. Po prijatí do takéhoto združenia sa musí jej člen riadiť právnymi a vnútornými predpismi organizácie.
 - **Fakultatívne (s dobrovoľným členstvom)** – členstvo v takejto organizácii je na rozhodnutí každého záujemcu, vo väčšine prípadov nemusí pritom splniť nijaké podmienky.
- **Organizácie združujúce finančné prostriedky alebo majetok** – vykonávajú verejnú správu a väčšinou majú charakter verejnoprávnych fondov. Sú to samostatné právnické osoby, ktoré združujú zákonom ustanovený majetok a spravujú ho tak, aby slúžil k verejným záujmom.

Z predošlého textu vyplýva, že všeobecne záujmovú samosprávu vykonávajú verejnoprávne korporácie osôb alebo majetku. **Korporáciami osôb**, ktoré vykonávajú verejnú správu v rozsahu vymedzenom zákonom, sú profesijné komory, ktoré sú samostatnými právnickými

osobami a majú svoje vlastné orgány, a to valné zhromaždenie, predstavenstvo a ďalšie. Medzi hlavné znaky zaraďujeme:

- Financované z vlastného rozpočtu,
- Vlastné príjmy (členské príspevky a iné platby),
- Vlastný majetok (veci vo vlastníctve komory),
- Povinní členovia (zákonom, okruh osôb),
- Nemajú svoje územie.

Korporáciami majetku, ktoré vykonávajú verejnú správu, sú verejnoprávne fondy, ktoré sú tiež samostatnou právnickou osobou, združujú zákonom ustanovený majetok, tvorený vlastnými príjmami. (Štátny fond rozvoja bývania, Environmentálny fond...) Medzi hlavné znaky zaraďujeme:

- Majú vlastnú správu majetku (dozorné a správne rady),
- Nemajú však svoje územie,
- Nemajú ani svojich povinných členov,
- Fond je zriadený na to, aby združený majetok používal na úlohy verejnej správy.

10.2 Právna úprava

Právna úprava záujmovej samosprávy je charakteristická nejednotnou úpravou. Záujmovú samosprávu upravuje niekoľko právnych noriem. Najvyššou z nich je Ústava SR v ktorej sa v článku 29 uvádza, že „právo slobodne sa združovať sa zaručuje a každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach, alebo iných združeníach“, čo znamená štátnu garanciu na rešpektovanie tohto zákona. Na základe tohto článku 29 štát garantuje občanom dodržiavanie tohto práva a zaručuje vytvorenie adekvátnych podmienok pre jeho realizáciu. Tieto práva je možné obmedziť len v „prípadoch ustanoveným zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných“. Zákony sú značne diverzifikované.

Základ právnej úpravy predstavuje zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, kde tento zákon stanovuje, ktoré činnosti upravuje. Táto právna úprava zakotvuje zásadu slobodného združovania občanov bez zásahu štátu resp. štátnej moci. Zásada slobodného združovania zabezpečuje, že nikto nemôže byť nútený k združovaniu. Ak už sme členom občianskeho združenia, kedykoľvek môžeme z neho vystúpiť. Členstvo v občianskom združení, výkon činnosti a podpora nemôže nikomu spôsobiť občiansku ujmu. Zákon taxatívne vymedzuje činnosti, ktoré vylučujú vznik občianskych združení. Patria sem napr. činnosti, ktoré obmedzujú alebo popierajú politické alebo iné práva občanov pre ich národnosť, pohlavie, pôvod, rasu, politické alebo iné presvedčenie, náboženské vyznanie alebo sociálne postavenie v spoločnosti. Sú to aj združenia, ktorých činnosť by bola zameraná na hlásenie nenávisť, podporovali by násilie voči občanom alebo iným spôsobom by porušovali Ústavu Slovenskej republiky. Nie sú povolené ani združenia ozbrojené alebo s ozbrojenými zložkami štátu (okrem strelných zbraní používaných na športové účely a poľovné právo).

Okrem tohto zákona existuje zákon č. 34/2002 Zb. o nadáciách v znení neskorších predpisov, zákon č. 147/1997 Zb. o neinvestičných fondoch v znení neskorších predpisov a aj zákon č. 213/1997 Zb. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov. Činnosti týchto organizácií sú upravené všeobecnými zákonmi. Záujmové združenia právnických osôb sú upravené v Občianskom zákonníku. Osobitnými zákonmi sú upravené niektoré združenia, ktoré sú zriadené priamo zákonom – profesijné komory a neprofesijné komory, Slovenský Červený kríž, poľovnícke združenia alebo rybársky zväz. Obchodné spoločnosti s ručením obmedzeným a akciové spoločnosti, ktoré sú v súlade s § 56 ods. 1 Obchodného zákonníka založené za iným účelom, ako je podnikanie, pokiaľ to osobitný zákon nezakazuje.

Vznik, zánik, práva a povinnosti strán, financovanie, hospodárenie, sankcie za neplnenie si povinností upravuje zákon č. 85/2005 Zb. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Na základe tohto zákona majú občania SR právo založiť si politickú stranu a združovať sa v nej. Realizáciou tohto práva sa občania podieľajú na politickom živote spoločnosti, najmä na vytváranie zastupiteľských orgánov v rámci účasti v parlamentných alebo komunálnych voľbách. Tento zákon avšak neurčuje obmedzenia, ktoré by podmieňovali členstvo v politickej strane. Podmienky členstva zákon necháva na rozhodnutiach strany, ktorá si ich zakotví v stanovách. Politické strany sú právnickou osobou, ktoré sa zapisujú do registra strán. Návrh na registráciu dáva prípravný výbor. Rozhodnutie o vytvorení strany sa nevydáva. Povinnosť viesť register politických strán ukladá vyššie spomenutý zákon Ministerstvu vnútra SR. Register politických strán je verejný zoznam, do ktorého sa zapisujú zákonom stanovené údaje. Medzi dôležité úlohy politických strán patrí obhajoba záujmov občanov cez prepojenie politických strán a voličov, o ktorých podporu sa usilujú. Politické strany sú súčasťou verejného života. V spoločenskom živote plnia politické strany rôzne funkcie od vyjadrovania po obhajobu záujmov, formujú politickú ideológiu a programy, podieľajú sa na moci a tým formujú verejnú mienku. Politická strana nesmie svojou činnosťou, programom a stanovami porušovať Ústavu Slovenskej republiky, zákony, ústavné zákony a medzinárodné zmluvy.

Náboženské spoločnosti sú upravené zákonom o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Každý má právo na základe tohto zákona slobodne prejavovať svoju náboženskú vieru alebo náboženstvo, náboženskými úkonmi, bohoslužbou, účasťou na vyučovaní alebo zachovaním obradov. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou je dobrovoľné združenie osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Všetky cirkvi majú pred zákonom rovnaké postavenie. Cirkvi a náboženské spoločnosti svoje záležitosti spravujú samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva, zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov. Štát nezasahuje do ich vnútorných záležitostí, ale finančne ich podporuje. Pôsobnosť cirkvi a náboženskej spoločnosti na území Slovenskej republiky vzniká registráciou, ktorú vykonáva Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky. Štát uznáva, len tie náboženské spoločnosti a cirkvi, ktoré sú registrované v zozname. Pri podávaní žiadosti o registráciu musí byť zostavený prípravný výbor z minimálne 3 členov. Náležitosti sú upravené v taxatívne právnom predpise. Cirkvi a náboženské spoločnosti riadia svoje

záležitosti ustanovujú najmä svoje orgány a duchovných, zriaďujú rehoľné inštitúcie, ktoré nie sú závislé od štátnych orgánov a štát do ich vnútorných záležitostí nezasahuje.

10.3 Registrácia

Podľa § 20 Občianskeho zákonníka právnické osoby na ochranu svojich záujmov alebo na dosiahnutie iného účelu môžu vytvárať záujmové združenia právnických osôb. Zákomom bližšie nevymedzený účel však musí byť v súlade so zákonom a nesmie byť v rozpore s dobrými mravmi. Združenie nie je podnikateľským subjektom, môžu ho zakladať výlučne len právnické osoby. Vzniká registráciou. Návrh na registráciu môžu podávať najmenej traja občania, z ktorých aspoň jeden musí byť starší ako 18 rokov. Návrh podpíšu členovia prípravného výboru a uvedú svoje mená a priezviská, rodné čísla a bydliská. Ďalej uvedú, kto z členov starších ako 18 rokov je splnomocnencom oprávneným konať v ich mene. Návrh na registráciu musí obsahovať údaje o štatutárnom orgáne združenia alebo členoch štatutárneho orgánu združenia v rozsahu meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu, dátum narodenia a rodné číslo. K návrhu na registráciu je nutné pripojiť aj potvrdenie o zaplatení správneho poplatku vo výške 66 €. Register záujmových združení právnických osôb je zverejnený na internetovej stránke sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a na internetových stránkach príslušných úradov.

K návrhu na registráciu je podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov potrebné pripojiť stanovy v dvoch vyhotoveniach, ktoré musia obsahovať:

- a) názov združenia,
- b) sídlo,
- c) predmet činnosti,
- d) orgány združenia, spôsob ich ustanovenia, určenie orgánov a funkcionárov konať v mene združenia,
- e) ustanovenia o organizačných jednotkách v prípade, ak budú zriadené a pokiaľ budú konať vo svojom mene,
- f) zásady hospodárenia.

Ak návrh nemá náležitosti podľa zákona, alebo ak sú údaje v ňom neúplné alebo nepresné, ministerstvo na to prípravný výbor do 15 dní od doručenia návrhu upozorní s tým, že dokiaľ vady nebudú odstránené, konanie o registrácii sa nezačne. Konanie o registrácii sa začne dňom, keď ministerstvu došiel návrh, ktorý nemá vady. Návrh na registráciu sa podáva Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, ktoré v zákonom určenej lehote registráciu vykoná, prípadne v zákonom stanovených prípadoch ju odmietne vykonať.

Ministerstvo registráciu odmietne, ak z predložených stanov vyplýva, že:

- ide o politickú stranu a politické hnutie, o organizáciu zriadenú na zárobkovú činnosť alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolaní, alebo o cirkev a náboženské spoločnosti,
- stanovy nie sú v súlade so zákonom,
- ide o nedovolené združenie,
- ciele združenia sú v rozpore s požiadavkami zákona (§ 5).

O odmietnutí registrácie rozhodne ministerstvo do 15 dní od začatia konania a rozhodnutie doručí splnomocnencovi prípravného výboru. Proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie nemožno podať rozklad. Pokiaľ ministerstvo nezistí dôvod na odmietnutie registrácie, vykoná do 15 dní od začatia konania registráciu a v tejto lehote zašle splnomocnencovi prípravného výboru jedno vyhotovenie stanov, na ktorom vyznačí deň registrácie, ktorým je deň odoslania. O registrácii sa nevydáva rozhodnutie v správnom konaní.

Združenie sa zrušuje

- dobrovoľným rozpustením alebo zlúčením s iným združením,
- právoplatným rozhodnutím ministerstva o jeho rozpustení,
- právoplatným rozhodnutím súdu v trestnom konaní, alebo
- vyhlásením konkurzu alebo zamietnutím návrhu na vyhlásenie konkurzu pre nedostatok majetku.

Pokiaľ stanovy združenia neurčujú spôsob dobrovoľného rozpustenia alebo zlúčenia s iným združením, rozhoduje o ňom jeho najvyšší orgán. Tento orgán oznámi zánik združenia do 15 dní príslušnému ministerstvu. (MINV, 2021)

Podľa zákona č. 71/1967 Zb. O správnom konaní predmetom činnosti združení by malo byť najmä uspokojovanie oprávnených záujmov a potrieb jeho zakladateľov (členov). Malo by ísť najmä o zabezpečenie koordinácie niektorých spoločných činností, odborných služieb, humanitných cieľov, rozvojových programov, zastupovanie zakladateľov (členov) pred štátnymi, spoločenskými a inými orgánmi a inštitúciami.

Založenie združenia možno vykonať dvoma spôsobmi:

- *zakladateľskou zmluvou* – uzavretou zakladateľmi (opatrenou ich názvami, podpismi a pečiatkami). K zmluve musia byť priložené stanovy a určenie osôb oprávnených konať v mene združenia (štatutárne orgány) schválené zakladateľmi,
- *uznesením ustanovujúcej členskej schôdze* – k uzneseniu musí byť pripojená zápisnica, v ktorej sa uvedie, že došlo k založeniu združenia, t. j. ktoré právnické osoby so združením súhlasili; účel, združenia a zoznam zakladajúcich členov s ich názvami, sídlom a podpismi členov. Podľa §19 c) OZ sídlom právnickej osoby sa rozumie adresa, na ktorej sa uskutočňuje organizovanie jej činnosti.

K zápisnici musia byť priložené:

- určenie osôb oprávnených konať v mene združenia (štatutárne orgány), ktoré schválila ustanovujúca členská schôdza,
- stanovy schválené ustanovujúcou členskou schôdzou, resp. zakladateľmi.

Stanovy môžu obsahovať aj ďalšie skutočnosti, napr. členstvo v združení možno viazať na určitý členský príspevok.

10.4 Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)



Obr. 10.2: Logo združenia miest a obcí Slovenska

Zdroj: ZMOS (2021)

Ako je uvedené na stránke www.zmos.sk, organizácia obcí a miest sa stala súčasťou verejného života prakticky ihneď po zásadných spoločensko-politických zmenách v novembri 1989. Už v novembri 1989 sa v Prahe, hlavnom meste federálneho Česko-Slovenska, zišiel ustanovujúci zjazd Zväzu miest a obcí ČSFR. Jeho predsedom sa stal Oldřich Černík, bývalý predseda vlády ČSSR a politik, známy z obdobia Pražskej jari. Za slovenskú stranu bol podpredsedom Milan Muška, predseda MsNV a neskôr primátor mesta Vranov nad Topľou. Na ustanovujúcom zjazde sa zúčastnili českí aj slovenskí delegáti, už v tom čase však pracoval aj prípravný výbor Združenia miest a obcí SSR. O ďalšie dva mesiace, v marci 1990, bola jeho činnosť zavŕšená založením samostatnej organizácie – Združenia miest a obcí na Slovensku, ktorého názov sa neskôr zmenil na súčasný – Združenie miest a obcí Slovenska.

Pramene na informácie sú pomerne skúpe. Združenie miest a obcí Slovenska založili na ustanovujúcej konferencii v Žiline 21. marca 1990 zástupcovia 176 miest a obcí. Bolo ich spolu 353 a zastupovali 2 416 754 obyvateľov Slovenska. Účasť vysokých predstaviteľov spoločenského a politického života nezaznamenali. Na ustanovujúcej konferencii bol za predsedu zvolený Miloslav Hetteš, člen prípravného výboru, ako aj prvá, 24 – členná Rada ZMOS. Ustanovujúca konferencia schválila prvé Stanovy ZMOS. Predstavitelia miest a obcí žiadali okamžité a primerané zastúpenie združenia v príslušných výboroch a komisiách Federálneho zhromaždenia ČSFR a Slovenskej národnej rady, účasť na legislatívnom procese, širokú a demokratickú diskusiu o organizácii a postavení miestnej samosprávy v spoločnosti.

Základná charakteristika ZMOS

Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) bolo založené na obhajobu spoločných oprávnených záujmov a presadzovanie potrieb svojich členov, teda miest, obcí a mestských častí Bratislavy a Košíc, čo zároveň znamená, že jeho úlohou nie je vstupovať do riešenia individuálnych problémov jednotlivých členských miest a obcí. ZMOS je najväčšia nevládna organizácia združujúca, zastupujúca a reprezentujúca mestá, obce a mestské časti v Slovenskej republike ako právnické osoby. Od svojho založenia v marci 1990 sa aktívne zapája do reformných procesov verejnej správy a svoje aktivity vyvíja tak vo vzťahu k svojim členom, ako aj vo vzťahu k národným orgánom a tiež na európskej a medzinárodnej úrovni. Vďaka aktívnej participácii v procesoch budovania a upevňovania miestnej samosprávy a demokracie na Slovensku Združenie miest a obcí Slovenska predstavuje neoceniteľný zdroj informácií, skúseností a dobrých praktík pre domáce a zahraničné inštitúcie a združenia miestnych samospráv.

Združenie miest a obcí Slovenska v súčasnosti (2021) združuje 2 784 samospráv z celkového počtu 2 929. Zo 140 miest je členom ZMOS 131 a z 2 750 obcí sa svojím členstvom k ZMOS hlási 2 653. Okrem toho v rámci krajín Európskej únie nepôsobí žiadna iná strešná organizácia samosprávy na princípe dobrovoľnosti s tak vysokou mierou reprezentatívnosti a dlhodobej členskej stability.

Ciele ZMOS

- obhajovanie a presadzovanie spoločných záujmov a práv členských miest a obcí pri rešpektovaní ich autonómneho postavenia v súlade s Európskou chartou miestnej samosprávy, Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi Slovenskej republiky a na základe princípov trvalo udržateľného rozvoja a sociálnej kohézie,
- predkladanie vecne príslušným ústredným orgánom návrhy na riešenie problémov miestnej územnej samosprávy,
- zjednocovanie postupu členských miest a obcí pri vykonávaní kompetencií,
- posilnenie ekonomickej samostatnosti miest a obcí,
- podpora a rozvoj samosprávnej demokracie vo verejnej správe,
- podpora prenosu skúseností a príkladov dobrej praxe súvisiacich s procesom decentralizácie a konsolidácie miestnej územnej samosprávy,
- ochrana a rozvoj princípov fiškálnej decentralizácie, modernizácie, dobrého spravovania a subsidiarity,
- podpora finančnej stability miest a obcí,
- zastupovanie slovenskej miestnej samosprávy v medzinárodných vzťahoch a rozvojovej spolupráci,
- zachovávanie vysokej kredibility miest a obcí medzi občanmi,
- zastupovanie miest a obcí ako zamestnávateľov s viac ako 150 000 zamestnancami.

Činnosti ZMOS

- **koordináčn**á: vytváranie podmienok na výmenu názorov a skúseností zástupcov členských miest a obcí a formovanie spoločných stratégií prosievajúcich k posilňovaniu pozície miestnej územnej samosprávy,
- **iniciatívna**: proaktívna účasť zástupcov členských miest a obcí pri riešení spoločných problémov a príprave i realizácii spoločných stratégií,
- **metodicko-informačná**: poskytovanie metodickej činnosti v súvislosti so zákonnými povinnosťami a právami miest a obcí,
- **legislatívna**: ZMOS je povinne pripomienkujúci subjekt v rámci legislatívneho procesu a zároveň je členom Legislatívnej rady vlády SR a Hospodárskej a sociálnej rady SR,
- **vzdelávacia a projektová**: vykonáva sa priamo prípravou a realizáciou vzdelávacích aktivít, projektov a programov pre členské mestá a obce a organizácie v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.

Presadzovanie záujmov miest a obcí

Presadzovanie oprávnených záujmov územnej samosprávy do právnych predpisov má viaceré formy. Okrem zastúpenia ZMOS v rôznych poradných a odborných komisiách je ZMOS v rámci legislatívneho procesu povinne pripomienkujúcim subjektom. Vyjadruje sa k právnym

predpisom, ktoré sa priamo i nepriamo dotýkajú obcí a miest. Keďže ZMOS nemá zákonodarnú iniciatívu, spolupracuje s poslancami Národnej rady Slovenskej republiky na príprave poslaneckých návrhov zákonov alebo ich noviel. Okrem toho v písomnej forme alebo v osobnom kontakte informuje členov zákonodarného zboru o argumentoch obcí a miest, upozorňuje na možné negatívne dopady, prípadne navrhuje konkrétne riešenie sporných otázok. ZMOS aj v poslednej fáze legislatívneho procesu spolupracuje s klubmi poslancov a s výbormi Národnej rady Slovenskej republiky a zúčastňuje sa na ich rokovaníach. Pri závažných otázkach rokuje s vedením parlamentných politických subjektov o podpore pre svoje návrhy a požiadavky. Súčasťou práce ZMOS v legislatívnom procese je aj jeho členstvo a aktívna činnosť v Hospodárskej a sociálnej rade SR (tripartita).

Zastúpenie v Európskej únii a Rade Európy

ZMOS obhajuje záujmy miestnych samospráv aj na európskej úrovni. Spolu s ďalšími združeniami sa snažia ovplyvňovať podobu európskej legislatívy a politik v prospech miest a obcí. Aktívne sa zúčastňuje činnosti Rady európskych obcí a regiónov (CEMR), Výboru regiónov Európskej únie (CoR), Kongresu miestnych a regionálnych orgánov pri Rade Európy (CLRAE) a je zapojený vo Svetovej organizácii miest a samospráv (UCLG). ZMOS sa zúčastňuje na rôznych medzinárodných aktivitách, konferenciách, seminároch a projektoch, do ktorých zapája svojich členov a podporuje mestá a obce v nadväzovaní partnerskej spolupráce.

Mediálny servis a edičná činnosť

Charakteristika ZMOS ako nestraničkej organizácie, ktorá kladie dôraz na vecný dialóg, sa premieta aj do mediálnej komunikácie a informovanosti. ZMOS spolupracuje so všetkými printovými a elektronickými médiami, bez ohľadu na ich miestne, regionálne či republikové pôsobenie a periodicitu. ZMOS aktívne spolupracuje s dvojtýždenníkom *Obecné noviny*, ide o špecializované periodikum, ktoré zahŕňa celú sféru územnej samosprávy. Vydavateľská činnosť ZMOS sa viaže nielen na odborné podujatia ZMOS, ktorých súčasťou je zvyčajne zborník s prednáškami a diskusnými príspevkami, ale Kancelária ZMOS pravidelne vydáva odborné publikácie o miestnej samospráve a analytické materiály reagujúce na dôležité oblasti života spoločnosti.

Výhody členstva ZMOS

- aktívne participuje na tvorbe legislatívy,
- iniciuje spoločné kroky proti legislatívnym riešeniam, ktoré sú pre mestá a obce nevýhodné, pripravuje vlastné legislatívne návrhy,
- ponúka odborné znalosti a vecnú podporu pre svojich členov,
- poskytuje členským mestám odborné legislatívne konzultácie,
- využíva výmenu skúseností medzi mestami a obcami aj v zahraničnom kontexte,
- organizuje odborné konferencie, semináre, tematické študijné návštevy, workshopy, vytvára platformy na výmenu skúseností,
- podporuje propagačné a informačné aktivity,
- poskytuje svojim členom účasť na projektoch financovaných zo štrukturálnych fondov týkajúcich sa záležitostí dôležitých pre miestne samosprávy, napr. rozvoj miestnej

samosprávy, sociálny dialóg, vzdelávanie, klíma, smart agenda, administratívne služby a verejno-súkromné partnerstvo,

- využíva vlastné a externé informačné kanály – dvojtýždenník Obecné noviny, webovú stránku www.zmos.sk poskytujúcu aktuálne informácie a oznamy, newsletter, Komunálny spravodajca pre členské mestá a obce, TASR, výstupy z národných projektov,
- pravidelne spolupracuje s celoštátnymi médiami, novinármi, organizuje briefinky a tlačové konferencie, spolupracuje s hovorcami miest, redaktormi mestských novín a tlačovými kancelármi,
- spolupracuje s medzinárodnými partnermi a zahraničnými samosprávnymi združeniami,
- zastupuje záujmy svojich členov v európskych samosprávnych organizáciách,
- monitoruje potreby členskej základne s cieľom návrhu riešení na optimalizáciu a modernizáciu výkonov miestnej územnej samosprávy a implementáciu verejných politík v kompetencii miest a obcí,
- participuje na projektoch v spolupráci so združeniami miestnych samospráv v Európe,
- podporuje členské mestá a obce pri hľadaní medzinárodných partnerov (väčšina medzinárodných partnerstiev zahŕňajúcich slovenské samosprávy boli založené pomocou ZMOS),
- poskytuje prístup k benefitom partnerov ZMOS.

Práva, ktoré patria členom ZMOS

- zúčastňovať sa na rokovaníach snemu združenia a hlasovať o uzneseniach,
- voliť a byť volený prostredníctvom svojho štatutárneho zástupcu do orgánov združenia,
- predkladať námety a žiadosti na riešenie problémov týkajúcich sa miest a obcí, prípadne ich orgánov,
- zúčastňovať sa na podujatiach, ktoré organizuje a zabezpečuje ZMOS,
- požadovať koordinačné a metodicko-informačné služby poskytované združením a navrhovať opatrenia na zlepšenie jeho činnosti,
- zúčastňovať sa na plnení úloh združenia a byť informovaný o jeho činnosti.

Organizačná štruktúra ZMOS

- organizácia je riadená orgánmi (***snem, rada, predsedníctvo, predseda, odborné sekcie Rady ZMOS, Kontrolná komisia***), v ktorých sú zastúpení najmä volení predstavitelia miest a obcí,
- najvyšším orgánom je snem, ktorý zasadá každoročne,
- medzi zasadaniami snemu je výkonným orgánom rada, ktorú tvoria zástupcovia 61 regionálnych združení miest a obcí,
- činnosť rady je dopĺňaná činnosťou odborných sekcií,
- štatutárnym zástupcom je predseda priamo volený snemom na obdobie 4 rokov.

Snem ZMOS je najvyšším orgánom združenia, tvorený z členov združenia. Schádza sa každý rok a zvoláva ho Rada ZMOS. Snem tvorí zhromaždenie zástupcov všetkých členských miest a obcí (prvý snem po všeobecných komunálnych voľbách) a zhromaždenie delegovaných zástupcov podľa kľúča, ktorý určuje Rada ZMOS. Snem ZMOS schvaľuje a mení stanovy, volí

a odvoláva predsedu a členov kontrolnej komisie, schvaľuje základné smery činnosti a úlohy združenia, prerokúva a schvaľuje správu predsedu, odborných sekcií rady o činnosti a plnení úloh združenia a správu kontrolnej komisie, určuje výšku členského príspevku, rozhoduje o zániku združenia. Snem je uznášaniaschopný, ak je prítomná nadpolovičná väčšina delegovaných zástupcov miest a mestských častí a zároveň nadpolovičná väčšina zástupcov obcí. Na prijatie uznesenia snemu je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných zástupcov miest a mestských častí a zároveň nadpolovičná väčšina prítomných zástupcov obcí. Každý člen združenia má jeden hlas. Voľba predsedu a členov kontrolnej komisie sa vykonáva tzv. váhovým hlasovaním.

Rada ZMOS je najvyšším výkonným orgánom medzi jednotlivými snemami. Zložená je z komory miest a z komory obcí. Rada ZMOS zvoláva snem, zabezpečuje realizáciu jeho uznesení a spolu s predsedom riadi činnosť medzi zasadnutiami snemu. Zakladá a zriaďuje obchodné spoločnosti a iné subjekty, schvaľuje rozpočet, výsledky hospodárenia, rozhoduje o zásadných otázkach majetku združenia. Rada ZMOS schvaľuje členstvo združenia v medzinárodných organizáciách, volí a odvoláva prvého podpredsedu, schvaľuje počet výkonných podpredsedov. Rada ZMOS určuje počet členov predsedníctva, volí a odvoláva jeho členov, zriaďuje odborné sekcie rady.

Radu ZMOS tvorí predseda ZMOS a zástupcovia regionálnych združení miest a obcí, spravidla je to predseda regionálneho združenia a za každých 30 miest a obcí ďalší zástupca. Regionálne združenia mestských častí Bratislavy a Košíc získavajú právo na delegovanie druhého člena rady, ak počet členov prekročí polovicu mestských a tretieho člena rady, ak počet členov regionálneho združenia prekročí dve tretiny počtu mestských častí. Rada ZMOS rokuje spravidla štyrikrát v roku. Je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých členov komory miest a nadpolovičná väčšina všetkých členov komory obcí. Na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov komory miest a nadpolovičnej väčšiny všetkých členov komory obcí. Aktuálny počet členov Rady ZMOS (2021) je 132, z toho Komora miest má 59 členov a Komora obcí 73 členov.

Regionálne združenia ZMOS – mestá, obce a mestské časti sa na princípe dobrovoľnosti združujú v regionálnych združeniach, ktoré sa stávajú súčasťou štruktúry ZMOS na základe ich žiadosti o prijatie. V súčasnosti v území pôsobí 61 regionálnych združení ako samostatných právnických osôb s vlastnými stanovami a orgánmi. Regionálne združenia v rámci funkčného obdobia svojich orgánov delegujú zástupcov do Rady ZMOS a na výročný snem. Prostredníctvom zástupcov predkladajú iniciatívne návrhy a požiadavky orgánom ZMOS.

Predsedníctvo ZMOS je výkonným a iniciatívnym orgánom Rady ZMOS, v niektorých prípadoch aj rozhodovací orgán. Koordinuje odborné sekcie rady ZMOS. Predsedníctvo ZMOS plní uznesenia Rady ZMOS a v ich rozsahu prijíma samostatné rozhodnutia, pripravuje a prerokúva materiály, určené na rokovanie Rady ZMOS. Schvaľuje a kontroluje organizačnú a obsahovú prípravu podujatí združenia, schvaľuje vydávanie neperiodických publikácií združenia a dvojstranné formy spolupráce s partnerskými a inými organizáciami. Predsedníctvo ZMOS prerokúva tiež námety a žiadosti členov združenia, pokiaľ nepatria do pôsobnosti odborných sekcií Rady ZMOS. Schvaľuje organizačnú štruktúru kancelárie združenia, počet

zamestnancov ako aj platový poriadok. Vymenúva a odvoláva riaditeľov sekcií kancelárie združenia a hovorcov združenia.

Počet členov Predsedníctva ZMOS určí a členov volí Rada ZMOS. Predsedníctvo je tvorené na paritnom princípe – polovica sú zástupcovia miest a mestských častí, polovica sú zástupcovia obcí. Predsedníctvo ZMOS rokuje podľa potreby, spravidla jedenkrát za mesiac. Je uznášaniaschopné, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých členov predsedníctva. Na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov predsedníctva.

Predseda je štatutárnym orgánom ZMOS a jeho funkčné obdobie je v súlade s funkčným obdobím samosprávy orgánov obcí a miest štvorročné. Volí a odvoláva ho na návrh Rady ZMOS prvý snem po komunálnych voľbách, na ktorých sa môžu zúčastniť všetci členovia. Od III. snemu ZMOS je výkon funkcie predsedu viazaný na výkon funkcie primátora mesta alebo starostu obce. Predseda zastupuje združenie vo vzťahu k Národnej rade SR, vláde SR, ústredným orgánom štátnej správy, právnickým a fyzickým osobám, medzinárodným orgánom a organizáciám. Vymenúva a odvoláva zástupcov združenia v poradných orgánoch NR SR, vlády SR a ústredných orgánov štátnej správy po prerokovaní v predsedníctve. Do pôsobnosti predsedu ďalej patrí predkladať snemu správu o činnosti a plnení úloh združenia, zvolávať zasadnutia rady a predsedníctva, podpisovať uznesenia týchto orgánov, rozhodovať o všetkých otázkach, ktoré nie sú stanovami alebo organizačným poriadkom zverené iným orgánom združenia.

Sekcie Rady ZMOS sú odborné, metodické a iniciatívne orgány Rady ZMOS pre oblasť spravidla identickú s pôsobnosťou ústredného orgánu štátnej správy. V súčasnosti má Rada ZMOS 10 odborných sekcií.

- Sekcia inovácií, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu,
- Sekcia sociálnych vecí a marginalizovaných komunít,
- Sekcia ekonomiky a financovania,
- Sekcia pôdohospodárstva a rozvoja vidieka,
- Sekcia životného prostredia,
- Sekcia verejnej správy,
- Sekcia zdravotníctva,
- Sekcia informatizácie,
- Sekcia medzinárodných vzťahov,
- Sekcia školstva, kultúry a športu,
- Sekcia dopravy, výstavby, hospodárstva a energetiky.

Ich členmi sú odborníci z radov primátorov a starostov – členov Rady ZMOS a odborníci z príslušnej oblasti. Na základe potrieb praxe zaujímajú stanoviská k návrhom zákonov v rámci pripomienkového konania, pripravujú námety na legislatívne zmeny a návrhy koncepčných materiálov pre výkon samosprávnych činností. Zúčastňujú sa na odborných rokovaníach s predstaviteľmi ústredných orgánov štátnej správy a s ďalšími domácimi i zahraničnými odborníkmi pri príprave koncepčných zámerov, týkajúcich sa miest a obcí, naplňajú úlohy schválené snemom a snemu predkladajú správu o ich plnení.

Kontrolná komisia vykonáva v súlade so všeobecnými právnymi predpismi kontrolu hospodárenia a účelného využívania finančných prostriedkov a majetku združenia, kontroluje dodržiavanie stanov a uznesení orgánov, navrhuje opatrenia na nápravu zistených nedostatkov, vyjadruje sa k návrhu rozpočtu a k správam o výsledku hospodárenia združenia a predkladá raz ročne správu o výsledkoch vykonaných kontrol rade a snemu. Kontrolná komisia ZMOS má päť členov. Na návrh Rady ZMOS ich volí prvý snem po komunálnych voľbách spomedzi starostov a primátorov. Predsedu volia členovia komisie. Funkčné obdobie je 4-ročné. Členstvo v komisii je nezlučiteľné s členstvom v iných orgánoch združenia alebo s pracovným pomerom v kancelárii združenia.

Kancelária ZMOS

Kancelária ZMOS je výkonná zložka ZMOS zabezpečujúca odborné, organizačné, administratívne, hospodárske a technické úlohy súvisiace s činnosťou ZMOS, výraznou mierou sa podieľa na všetkých aktivitách a výsledkoch ZMOS, zabezpečuje rokovania všetkých orgánov ZMOS, spracováva odborné podklady na rokovania predstaviteľov ZMOS, zapája sa do legislatívneho procesu, rokuje na pracovnej úrovni s odbornými zástupcami jednotlivých ministerstiev, realizuje vzdelávacie aktivity a projekty, udržiava kontakty s médiami a zahraničnými organizáciami, a riadi ju ústredný riaditeľ, ktorý zodpovedá za jej činnosť a odbornú úroveň predsedovi a Rade ZMOS.

Účasť na projektoch

ZMOS sa dlhodobo zapája do mnohých národných ako aj medzinárodných projektov. Medzi najvýraznejšie z nich patria:

- **Slovensko-ukrajinská cezhraničná spolupráca CBC4US** (Cross-border cooperation for Ukraine and Slovakia) – podpora spolupráce medzi miestnymi aktérmi v prihraničných regiónoch Slovenska a Ukrajiny a zvyšovanie povedomia o potenciáli slovensko-ukrajinskej územnej spolupráci v záujme súčasnej a budúcej podpory cezhraničnej spolupráce.
- **Podpora kvality sociálneho dialógu (PKSD)** – vytvorenie priestoru pre profesionalizáciu sociálneho dialógu s potenciálom zefektívniť a skvalitniť nielen proces prípravy legislatívy na tripartitnej úrovni, ale zamerať sa i na obsahovú stránku posudzovania legislatívy v kontexte zvyšovania konkurencieschopnosti SR a zvyšovania miery sociálneho zmieru a zároveň posilniť budovanie odborných kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom podpory vytvárania expertných dokumentov a vzdelávania.
- **Modernizácia miestnej územnej samosprávy (MODMUS)** – vytvorenie podmienok na postupné zavádzanie tzv. nového komunálneho manažmentu, reagovanie na nové trendy s cieľom zvyšovať efektivitu výkonu agendy, zavádzanie nástrojov efektívneho rozhodovania a účelného riešenia lokálnych problémov.
- **Národný projekt Dátové centrum obcí a miest (DCOM)** – projekt podáva pomocnú ruku najmä menším obciam a mestám, je to príležitosť splniť si povinnosti, ktoré im ako vykonávateľom verejnej moci vyplývajú zo zákona a na ktoré inak mnohé z nich nemajú vo svojich rozpočtoch dostatočné finančné prostriedky (poskytovať elektronické služby a komunikovať s občanmi elektronicky). Cieľom projektu je predovšetkým umožniť

rýchlejšiu a efektívnejšiu komunikáciu medzi obecnými či mestskými úradmi a občanmi. Projekt DCOM zabezpečí skrátené doby vybavovania úradných záležitostí, zjednoduší administratívne úkony na obecných a mestských úradoch a celý proces sa stane transparentný.

- **HELPS** – bývanie a domáca starostlivosť o starších ľudí a zraniteľné skupiny občanov a stratégie miestnych partnerstiev v mestách strednej Európy. Cieľom projektu HELPS je rozvíjať a propagovať stratégie a skúsenosti, ktoré vedú k zlepšovaniu kvality života ohrozených skupín obyvateľstva. Hlavný dôraz kladie na starších občanov a osoby so zdravotným postihnutím v prostredí stredoeurópskych miest. Špecifickou úlohou projektu je rozvoj inovatívnych riešení bývania a starostlivosti v samosprávnych politikách, produktoch a službách.
- **Envirofond** – environmentálne vzdelávanie samospráv s cieľom podpory štátnej environmentálnej politiky na úrovni miestnej územnej samosprávy. Projekt je zameraný na vzdelávanie zástupcov miestnej územnej samosprávy a ich občanov s cieľom zvýšiť ich environmentálne povedomie, vedomosti a posilnenie subsidiárnej autority pri uplatňovaní práva na zdravé životné prostredie a to v oblasti odpadového hospodárstva a v oblasti procesov EIA. Hlavnými aktivitami projektu sú zmapovanie súčasného stavu odpadového hospodárstva v samosprávach, vzdelávanie v horeuvedených oblastiach a propagácia triedeného zberu komunálneho odpadu. Zisťovanie stavu odpadového hospodárstva v mestách a obciach je realizované aj prostredníctvom dotazníka.
- **TONET THEMATIC OPEN NETWORK** – projekt TONET sa zameriava na prípravu a realizáciu medzinárodného kontaktného semináru, venovaného budovaniu interetnického a interkultúrneho dialógu v procese riešenia komunitných konfliktov na úrovni miestnych samospráv. Očakávaným výstupom projektu je zmena postojov účastníkov projektu, ako aj ich zvýšená schopnosť modelovať a do praxe zavádzať nové mechanizmy zamerané na budovanie interkultúrneho a interetnického dialógu mládeže a podporiť aktívne zapájanie kľúčových aktérov na lokálnej úrovni ako jeden z hlavných predpokladov inkluzie marginalizovaných komunít do každodenného života obce (s dôrazom na rómske komunity a dialóg etnických, náboženských a sociálnych minorít s majoritou).
- **Budovanie kapacít na úrovni miestnej územnej samosprávy v oblasti integračnej politiky** – fenomén migrácie a následnej integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín je však každým rokom aktuálnejšia téma. Je úzko spätá s narastajúcou migráciou obyvateľstva, ako aj spoločensko-politickou situáciou vo svete. Migrácia a následná integrácia cudzincov a štátnych príslušníkov tretích krajín sa stáva bežnou súčasťou života spoločnosti. Projekt ponúka pomoc miestnym orgánom a členskej základni ZMOS pri riadení integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín na úrovni miestnej územnej samosprávy.
- **Budovanie kapacít na úrovni MÚS** – hlavným cieľom projektu je posilnenie inštitucionálnych kapacít a efektivity miestnej územnej samosprávy v zmysle vybraných priorít Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inkluzia.
- **RISSAM – Rozpočtový informačný systém pre samosprávu** – prostredníctvom systému RISSAM získa každá obec na Slovensku bez dodatočných nákladov moderný a

bezpečný nástroj na spravovanie rozpočtu, s komfortným užívateľským prostredím a on-line prepojením na centrálny Rozpočtový informačný systém Ministerstva financií SR.

Okrem aktívnej účasti na projektoch využíva Združenie miest a obcí Slovenska viaceré rozpočtové zdroje pri ich realizácii. Medzi najvýznamnejšie z nich patria Európske fondy a to:

- **Finančný mechanizmus EHP a Nórskeho kráľovstva** (Cieľom je posilnenie tripartitnej spolupráce medzi zamestnávateľskými organizáciami, odborovými zväzmi a orgánmi verejnej správy, ako aj propagácia dôstojnej práce).
- **Európske štrukturálne a investičné fondy** (Účelom týchto finančných prostriedkov je investovať do tvorby pracovných miest a do udržateľného a zdravého európskeho hospodárstva a životného prostredia).
- **Prioritné témy európskych politík na Slovensku** (schvaľuje ich vláda na základe aktuálnej situácie a smerovania Slovenska s EÚ ako Európska zelená dohoda, Európska priemyselná politika, Digitalizácia, Migrácia a iné).

Ďalšie zdroje sú využívané prostredníctvom nepriamo riadených fondov ako:

- **Práva, rovnosť a občianstvo na roky 2014-2020** (komunitárny program zameraný na tému detských, ženských a rómskych obetí obchodovania s ľuďmi ako aj tému prevencie a boja proti rasizmu, xenofóbii, homofóbii a iným formám intolerancie).
- **EKB Európa pre občanov** (prispievať k tomu, aby občania EÚ rozumeli Únii a zároveň snaha, čo najviac priblížiť Úniu jej občanom).
- **URBACT III** (program európskej územnej spolupráce, ktorý už 15 rokov podporuje vzájomnú výmenu skúseností medzi partnermi naprieč Európou).

10.5 Únia miest Slovenska (ÚMS)



Obr. 10.3: Logo Únie miest Slovenska

Zdroj: UMS (2021)

Únia miest Slovenska je dobrovoľné záujmové združenie miest založené 29. apríla 1994 v Košiciach z iniciatívy Klubu primátorov miest Slovenskej republiky. Jej členskú základňu tvorí 60 veľkých a stredných miest z rôznych regiónov Slovenska. Sú medzi nimi napríklad hlavné mesto SR Bratislava, mestá Trenčín, Hlohovec, Lučenec, Kremnica, Liptovský Mikuláš, Prešov, Zvolen, Nová Baňa, Gbely, Šamorín i Trnava. V roku 2007 členskú základňu tvorilo 73 členov, z toho 51 riadnych, 4 osobitní, 9 mimoriadnych, z toho 7 obcí a 2 právnické osoby – Bratislavská rozvojová spoločnosť a Prvá komunálna finančná. Čestné členstvo bolo udelené prezidentovi Michalovi Kováčovi a ďalším 10 osobnostiam. Hlavným poslanstvom Únie miest

Slovenska od jej vzniku je boj za demokraciu, reformu verejnej správy a európske smerovanie Slovenska.

Hlavné ciele Únie miest Slovenska boli a budú:

- obhajoba práv a záujmov miest vo vzťahu k zákonodarnej a výkonnej štátnej moci,
- prezentovanie významu miest ako centier regiónov,
- presadzovanie finančnej, inštitucionálnej, daňovej suverenity miest.

Tie by sa mohli detailnejšie rozpísať na ďalšie pod ciele, medzi ktoré je možné zaradiť tieto:

- presadzovať úlohu miest ako centier regiónov v procese decentralizácie a modernizácie VS,
- aktívne sa podieľať na dotváraní modelu financovania VS,
- zabezpečovať, riadiť a koordinovať vzájomnú spoluprácu miest pri riešení spoločných problémov,
- presadzovať obnovu, ochranu a trvalú udržateľnosť životného prostredia a kultúrneho dedičstva,
- presadzovať trvalú účasť a spoluzodpovednosť zástupcov Únie miest pri tvorbe zákonov,
- zabezpečovať trvalú účasť a efektívny vplyv v orgánoch inštitúciách,
- aktívne sa podieľať na príprave a realizácii programov rozvoja,
- aktívne sa podieľať na celoeurópskej spolupráci miest,
- príprava i realizácia nového systému ďalšieho vzdelávania predstaviteľov VS,
- presadzovať etické princípy, transparentnosť a účinnú kontrolu rozhodovania.

Predmetom činnosti Únie je:

- chrániť práva a záujmy svojich členov vo vzťahu k zákonodarnej a výkonnej štátnej moci, ako aj vo vzťahu k iným organizáciám, zväzom, združeniam a tuzemským a zahraničným inštitúciám,
- prezentovať problematiku miest a obcí pred verejnosťou,
- poskytovať svojim členom poradenskú a informačnú službu a koordináciu aktivít komunálnej politiky, najmä v oblastiach ochrany, obnovy, zveľaďovania a trvalej udržateľnosti životného prostredia a kultúrneho dedičstva, školstva, sociálnych služieb a zdravotníctva, miestneho a regionálneho rozvoja,
- presadzovať personálnu, finančnú, inštitucionálnu, daňovú suverenitu miest a obcí,
- presadzovať úlohu miest ako centier regiónov v procese decentralizácie a modernizácie verejnej správy,
- podporovať rozvoj spolupráce miest obcí a regiónov na celoeurópskej úrovni a vytvárať podmienky pre zabezpečenie výmeny skúseností a nadviazania kontaktov svojich členov so zahraničnými záujmovými združeniami a inštitúciami podobného zamerania, ako aj inými zahraničnými subjektmi,
- vytvárať podmienky pre činnosť rôznych špecializovaných záujmových a profesných alebo programových skupín, spolkov, klubov v rámci organizačnej štruktúry Únie alebo ako samostatných právnických subjektov.

- podporovať aj formou nenávratného finančného príspevku vymedzený okruh neziskových organizácií, ktorých zriaďovateľom, zakladateľom alebo akcionárom je Únia miest Slovenska a ktoré sú zamerané na odborný servis, výskumnú a poradenskú činnosť v oblasti cieľov a predmetu činnosti Únie,
- na základe dobrovoľne poskytnutých údajov vytvárať informačnú databázu o združených mestách.

Členstvo v Únii môže byť riadne, mimoriadne a čestné.

- Riadnym členom Únie sú mestá, ktoré sa stotožnia s hlavnými cieľmi, predmetom činnosti a stanovami Únie a o vstupe ktorých rozhodlo mestské zastupiteľstvo podľa § 11 ods. 4 písm. m) zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Riadne členstvo vzniká dňom doručenia písomnej prihlášky za člena a odpisu uznesenia mestského zastupiteľstva Únii poštou alebo e-mailom. Mesto môže v prihláške požiadať, aby mu riadne členstvo vzniklo k neskoršiemu dátumu, ktorý v prihláške určí. Riadne členstvo v takom prípade vzniká k tomuto neskoršiemu dátumu.
- Mimoriadnym členom Únie môžu byť právnické osoby, ktoré majú záujem o spoluprácu s Úniou. O prijatí za mimoriadneho člena rozhoduje snem na návrh prezídia Únie.
- Čestným členom Únie môžu byť fyzické osoby, ktoré významným spôsobom vplyvajú na spoločenský a verejný život, resp. činnosť Únie. O udelení čestného členstva rozhoduje Snem na návrh prezídia Únie.

Únia vedie zoznam všetkých svojich členov, do ktorého sa zapisuje názov a sídlo člena, rok vzniku členstva – prípadne dátum zániku členstva. Zoznam aktuálnych členov Únie je verejne prístupný na webovom sídle Únie. Členstvo v Únii zaniká vystúpením, zrušením, vylúčením alebo zánikom Únie.

Riadny člen má právo a povinnosť zúčastňovať sa zasadnutiach orgánov, ktorých je členom, ako aj právo hlasovať. V mene členského mesta sa zasadnutí zúčastňuje primátor mesta alebo ním poverený viceprimátor; členské mestá Bratislava a Košice môžu účasťou na zasadnutí poveriť aj zamestnanca magistrátu. Poverenie udelené na účasť na zasadnutiach nie je možné meniť bez vážneho dôvodu.. Členovia Únie môžu na princípe dobrovoľnosti vytvárať záujmové a profesijné alebo regionálne kluby. V záujmových, profesijných alebo regionálnych kluboch sa môžu združovať členovia Únie s ďalšími mestami a obcami za účelom riešenia spoločných otázok.

Mimoriadny a čestný člen má právo zúčastňovať sa na sneme s hlasom poradným. Člen má povinnosť dodržiavať stanovy Únie, hradiť riadny členský príspevok a mimoriadny členský príspevok, ak tak rozhodne snem, prispievať svojou činnosťou k plneniu cieľov Únie. Člen má právo zúčastňovať sa rozhodovaní o záležitostiach Únie podľa Stanov ako aj žiadať o ochranu jeho oprávnených záujmov a práv podľa cieľov a predmetu činnosti Únie.

Orgánmi združenia sú:

- Snem,
- Republiková rada,
- Prezídium,
- Prezident,

- Výkonný viceprezident,
- Kontrolná komisia.

Snem je najvyšším orgánom Únie. Snem sa schádza najmenej 1-krát za rok. Snem zvoláva prezident Únie. Snem musí byť zvolaný aj vtedy, ak o to požiada aspoň 1/3 všetkých riadnych členov Únie. Do výlučnej kompetencie snemu patrí prijímanie stanov, ich zmien a doplnkov, voľba a odvolanie prezidenta, výkonného viceprezidenta a viceprezidentov, voľba a odvolanie členov kontrolnej komisie, schvaľovanie hlavných úloh Únie na nasledujúce funkčné obdobie, schvaľovanie ročného rozpočtu, výšky členského príspevku, Pravidiel hospodárenia, ročnej uzávierky a správy o hospodárení Únie, schvaľovanie správy kontrolnej komisie, rozhodovanie o prijatí mimoriadnych a čestných členov Únie, vylúčenie člena z Únie a rozhodovanie o zániku, zlúčení, splnutí a rozdelení Únie.

Snem je uznášaniaschopný, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých riadnych členov Únie. Pre prijatie rozhodnutia je potrebná nadpolovičná väčšina hlasov prítomných riadnych členov. Pre prijatie rozhodnutia o zániku Únie je potrebný súhlas najmenej 2/3 všetkých riadnych členov Únie. Ak mesto na rokovaní snemu zastupuje iná osoba ako primátor, preukazuje sa písomnou plnou mocou – splnomocnením. Hlasovanie na sneme je spravidla verejné, ak snem nerozhodne inak. O priebehu snemu sa spisuje stručný zápis, ktorý podpisuje zapisovateľ, predseda návrhovej komisie a prezident.

Republiková rada je orgánom zodpovedným za prijímanie rozhodnutí týkajúcich sa strategickej činnosti a rozvoja Únie medzi zasadnutiami snemu. Členmi republikovej rady sú všetky členské mestá Únie. Republiková rada sa schádza minimálne raz za 2 mesiace. Zasadnutia republikovej rady zvoláva prezident. Republiková rada, prerokúva programové zameranie Únie, predkladá výkonnej a zákonodarnej štátnej moci podnety a pripomienky k otázkam týkajúcim sa samosprávy, rozhoduje o ďalších záležitostiach, ktoré Stanovami nie sú zverené do pôsobnosti iného orgánu Únie. Republiková rada je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina jej členov. Na prijatie uznesenia republikovej rady je potrebná nadpolovičná väčšina hlasov prítomných členov. Zasadnutia republikovej rady sa zúčastňuje výkonný viceprezident s hlasom poradným. Zasadnutia republikovej rady zvoláva prezident.

Prezídium je výkonný orgán, ktorý riadi činnosť Únie medzi zasadnutiami republikovej rady a snemu. Členmi prezídia sú prezident, výkonný viceprezident a deviat (9) viceprezidenti. Viceprezidentmi sú primátori členských miest Únie. Členovia prezídia sú volení snemom na obdobie 2 rokov. Zasadnutí prezídia sa zúčastňuje predseda alebo podpredseda, prípadne člen kontrolnej komisie bez hlasovacieho práva. Viceprezidenti zodpovedajú za jednotlivé agendy činnosti Únie podľa prerozdelenia schváleného prezidiom. Prezídium sa schádza najmenej 1-krát za 2 mesiace. Zasadnutie prezídia zvoláva prezident písomne prostredníctvom kancelárie Únie. Prezídium je uznášaniaschopné, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov. Rozhodnutie prezídia je prijaté, ak za neho hlasovala nadpolovičná väčšina prítomných členov. O priebehu zasadania prezídia sa spisuje stručná zápisnica, ktorú podpisuje prezident alebo výkonný viceprezident.

Do kompetencie prezídia patrí riadiť činnosť Únie medzi zasadnutiami stálej republikovej rady a snemu a zabezpečovať a vykonávať plnenie uznesení republikovej rady a snemu, zabezpečovať obsahovú a organizačnú stránku snemu a zasadnutia republikovej rady,

rozhodovať o vydavateľskej a publikačnej činnosti, schvaľovať návrh rozpočtu Únie a Pravidiel hospodárenia a predkladať ich snemu na schválenie, v priebehu rozpočtového roka robiť odôvodnené zmeny v štruktúre schváleného rozpočtu, rozhodovať o nakladaní s majetkom Únie v rámci rozpočtu a podľa Pravidiel hospodárenia, predkladať snemu návrh pre voľbu prezidenta, výkonného viceprezidenta, viceprezidentov, a kontrolnej komisie, schvaľovať návrhy na prijatie mimoriadnych a čestných členov Únie a predkladať ich snemu, prerokúvať podnety orgánov Únie a členov Únie a nadväzovať spoluprácu so združeniami miest v zahraničí a s partnermi z neziskového sektora.

Prezident je štatutárnym orgánom Únie. Koná za Úniu navonok a podpisuje písomnosti Únie. V prípade, že pre právny úkon je predpísaná písomná forma a jeho predmetom je právo alebo záväzok v hodnote presahujúcej 10.000,- € pri jeho vzniku, je potrebný podpis prezidenta spolu s podpisom výkonného viceprezidenta alebo jedného z viceprezidentov. Prezidentom Únie môže byť len primátor členského mesta Únie. Prezident menuje riaditeľa kancelárie Únie, ak je funkcia výkonného viceprezidenta neobsadená. Prezident organizuje a riadi rokovanie prezídia, republikovej rady i snemu Únie. Prezident vydáva interné riadiace akty týkajúce sa organizácie a výkonu činnosti kancelárie (napr. organizačný poriadok, platový poriadok a pod.) Funkcia prezidenta zaniká odvolaním z funkcie, uplynutím dvojročného funkčného obdobia, vzdaním sa funkcie alebo smrťou.

Výkonného viceprezidenta volí a odvoláva na obdobie dvoch rokov snem na návrh prezídia. Výkonný viceprezident vystupuje v mene Únie pri rokovaníach s orgánmi verejnej správy a tretími osobami, doma i v zahraničí. Výkonný viceprezident koordinuje mediálne aktivity v súlade so stratégiou Únie, riadi kanceláriu Únie a zodpovedá za každodenný chod Únie. Výkonný viceprezident za svoju činnosť zodpovedá prezidentovi. Funkcia výkonného viceprezidenta je nezlučiteľná s výkonom funkcie primátora mesta. Funkciu výkonného viceprezidenta môže vykonávať len fyzická osoba disponujúca riadiacimi schopnosťami a dostatočnými odbornými vedomosťami a praktickými skúsenosťami z oblasti verejnej správy.

Kontrolná komisia je oprávnená kontrolovať všetku činnosť Únie. Zodpovedá iba snemu a je nezávislá od ostatných orgánov Únie. Podáva snemu správu o svojej činnosti. Členovia kontrolnej komisie sa pravidelne zúčastňujú zasadnutí prezídia, republikovej rady a snemu, s právom vyjadriť svoj názor na prejednávanú problematiku. Člen kontrolnej komisie, prítomný na zasadnutí príslušného orgánu, je povinný upozorniť na prípadný nesúlad rozhodnutia príslušného orgánu so zákonom, resp. Stanovami alebo Pravidlami hospodárenia. Kontrolná komisia má najmenej 3 členov, predsedu, podpredsedu a najmenej jedného člena, ktorí sú volení spomedzi primátorov členských miest snemom na obdobie 2 rokov. Kontrolná komisia je oprávnená vyžadovať od orgánov Únie a inštitúcií Úniou založených akékoľvek informácie o hospodárení Únie a tieto sú povinné komisii bez zbytočného odkladu oznámiť všetky skutočnosti, ktoré môžu mať závažné dôsledky na hospodárenie alebo postavenie Únie a jej členov. Na zistené nedostatky upozorňuje kontrolná komisia prezídium a vyžaduje ich nápravu. Kontrolná komisia sa schádza podľa potreby, najmenej však raz za 1 rok. Zasadnutie zvoláva a riadi predseda komisie. Kontrolná komisia je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej členov. Na platnosť uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných členov.

Bežnú administratívnu činnosť Únie zabezpečuje kancelária Únie. Je zložená z odborných pracovníkov. Kanceláriu riadi výkonný viceprezident. Ak funkcia výkonného viceprezidenta nie je obsadená, kanceláriu do zvolenia nového výkonného viceprezidenta riadi riaditeľ kancelárie, ktorého menuje a odvoláva prezident.

Spolupráca ÚMS

Domáci partneri a spolupracujúce organizácie:

- Asociácia komunálnych ekonómov SR (AKE SR),
- Asociácia prednostov úradov miestnej samosprávy Slovenska (APÚMS),
- CITENERGO – záujmové združenie miest a obcí pre energetickú efektívnosť,
- Klub primátorov miest Slovenskej republiky (KPM SR),
- Združenie hlavných kontrolórov miest a obcí SR (ZHK SR),
- Komunálne výskumné a poradenské centrum (KVPC – KOM),
- Centrum pre trvaloudržateľné alternatívy (CEPTA),
- eGovSystems,
- Energetická agentúra v Nitre,
- Greenpeace,
- Nadácia Ekopolis,
- Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS),
- Úrad pre verejné obstarávanie,
- Slovenská inovačná energetická agentúra (SIEA),
- Inštitút cirkulárnej energetiky,
- Slovenská komora architektov,
- eGovSystems,
- Niektoré ministerstvá (ŽP, dopravy a výstavby) a iné.

Zahraničný partneri:

- IRE – Inštitút regiónov Európy,
- Association of Local Democracy Agencies – ALDA,
- Association 'Energy Efficient Cities of Ukraine' (EECU),
- National Association of Local Authorities of Georgia – NALAG,
- Energy Cities,
- Výbor Regií EÚ,
- Národní síť zdravých měst ČR,
- Dohovor primátorov a starostov o klíme a energetike.

Dohovor primátorov a starostov o klíme a energetike je najväčšia iniciatíva v oblasti klímy a energetiky na úrovni miest na svete, spája tisíce miestnych a regionálnych orgánov, ktoré sa dobrovoľne zaviazali na svojom území uplatňovať klimatické a energetické ciele EÚ. Predstavuje jedinečné hnutie európskych miest a regiónov, ktorému sa podarilo mobilizovať viac ako 7 000 subjektov miestnej a regionálnej samosprávy, aby vypracovali akčné plány a nasmerovali investície do opatrení smerujúcich k posilneniu energetickej efektívnosti a zmierneniu dopadov klimatických zmien.

Európsky Výbor regiónov je poradný orgán Európskej únie zložený z regionálnych a miestnych volených zástupcov. Prostredníctvom VR majú mestá a regióny slovo pri tvorbe právnych predpisov EÚ, čím sa má rozhodovací proces priblížiť k občanom. Podľa VR má viac ako 70 % legislatívy EÚ priamy vplyv na regionálnu a miestnu úroveň. VR preto radí Európskej komisii, Rade a Parlamentu pred prijatím akýchkoľvek rozhodnutí, ktoré sa týkajú miestnej a regionálnej správy. Venuje sa však aj vlastným iniciatívam.

11. Participácia občanov na správe vecí verejných

11.1 Vymedzenie občianskej participácie

Slovenská republika je deklarovaná Ústavou Slovenskej republiky ako právny, demokratický a zvrchovaný štát. Jej súčasťou je aj zadefinovanie demokracie ktorá umožňuje využívať možnosti aktívnej participácie na ovplyvňovaní, rozhodovaní a kontrole vecí verejných. Tento jav je chápaný ako sled aktivít zapájania sa a vytvárania spolupráce medzi občanmi a miestnou samosprávou v oblasti verejného diania. Participácia predstavuje efektívny nástroj skvalitnenia verejných rozhodnutí. Efektivita je podmienená predpokladom dobre fungujúcej demokracie v krajine, vedie k zvýšeniu legitimity rozhodnutí vo verejnej správe ako efektívnejší výsledok verejnej politiky, mení spôsob prijímania rozhodnutí, kde dôležitý je práve diskusný aspekt, aktivizuje sa rozvojový potenciál cez hľadanie konsenzuálnych riešení, znižuje motiváciu hľadania korupcie a rovnako aj predchádza konfliktným situáciám medzi predstaviteľmi verejnej moci a občanmi.

V priebehu uplynulých desiatok rokov minulého storočia si prejavy slobody a demokracie prešli naprieč vývoju spoločnosti enormnými zmenami. V dnešnej dobe sa prikladá oveľa väčší dôraz na spolupodieľanie sa občanov na verejných rozhodnutiach. Kontrastom dnešnej doby je, že aj napriek rokmi vydobytej možnosti ovplyvňovať dianie vo verejnosti si ľudia nevážia a nevyužívajú toto privilégium v dostatočnej miere. Práve preto je úlohou samosprávnych orgánov zabezpečiť využívanie tejto možnosti aj napriek jej časovej náročnosti a komplikovanosti, čo má za následok dôležitú spätnú väzbu a dôveru občanov. Participácia spôsobila zmenu vo vnímaní občanov ako pasívnych príjemcov na aktívnych občanov dožadujúcich sa zmien. Úroveň a kvalita participácie je priamoúmerná výške záujmu občanov o verejné dianie. Miera skvalitnenia prijatých rozhodnutí ako aj uplatňovanie rozhodovacej moci závisí od ochoty občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných aktívnou účasťou, alebo mierou svojej ľahostajnosti prejavia voči spoločnosti v ktorej žijú svoj nezáujem.

Charakterom tvorby participatívnej demokracie je aténska spoločnosť, kedy sa prednesom vlastného názoru občan priamo podieľal na rozhodovaní. Vedci zaoberajúci sa odvíjaním demokratického usporiadania začínali svoje smerovanie odvíjať práve od politického chápania Aristotela (spoločenský model polis založený na mestských štátoch Grécka). Náhradnou formou participatívnej demokracie sa postupom času stala zastupiteľská demokracia, prostredníctvom ktorej vopred zvolení zástupcovia rozhodovali o občianskych a verejných záujmoch v prospech občanov prostredníctvom poverení a splnomocnení občianskej moci. V dnešnej dobe stelesňuje participatívna demokracia vplyv a dosah občanov na tvorbe verejnej politiky a ich rozhodovanie sa. Inak povedané je to bezprostredná a priama účasť ľudí na spolurozhodovaní v politickej a ekonomickej oblasti na rôznych úrovniach spoločenského života, napr. na úrovni obce, mesta, podniku alebo organizácie.

Občianska participácia je pojem, ktorý sa na Slovensku začal častejšie používať začiatkom deväťdesiatych rokov, keď sa otvorili hranice pôsobeniu zahraničných donorov a využívaniu skúseností z rozvoja občianskej spoločnosti v iných krajinách. Koncept občianskej participácie sa stretol s rýchlym osvojením najmä u mimovládnych organizácií, pretože menil vnímanie roly občanov z pasívnych prijímateľov na aktívnych presadzovateľov zmien. Udomáčňovanie sa

tohto pojmu naberalo na intenzite predovšetkým v neziskovom prostredí, neznamená to ale že účasť verejnosti pri rozhodovaní predtým neexistovala. Bola skôr označovaná inými pojmami ako sú spolurozhodovanie, spolupodieľanie prípadne spolunažívanie. V odbornej literatúre sa viacerí autori stotožňujú s tvrdením, že pojem „participácia“ nie je ľahké zadefinovať. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že prevláda definícia pojmu participácia, ktorá hovorí o účasti verejnosti na správe vecí verejných. Túto jednoduchú definíciu môžeme obohatiť ďalšími pohľadmi a dodatočným vysvetľovaním základného pojmu.

Koncept občianskej participácie sa rýchlo osvojil najmä u mimovládnych organizácií, ale aj u niektorých samospráv. Participácii sa prisudzuje široký spoločenský, politický a občiansky rozmer. Najčastejšie sa pod ňou rozumie účasť na spolkovom živote, členstvo v spoločenských organizáciách či účasť na voľbách, iní v nej vedia organizovanie petícií či účasť na verejných stretnutiach alebo konkrétnu účasť občanov a ich zoskupení na verejnom rozhodovaní. Verejné rozhodovanie je pritom nielen rozhodovaním za účasti verejnosti, ale aj rozhodovaním s verejnými dôsledkami a o verejných zdrojoch. Účasť občana na správe verejných záležitostí umožňuje, aby ľudia do rozhodovania videli, rozumeli mu, podieľali sa na ňom, kontrolovali ho, a tým sa priamo stali „spolumajiteľmi“ rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú aj ich život. Účasť na správe verejných záležitostí nie je len cieľ, ale predstavuje efektívny prostriedok na dosahovanie čo najkvalitnejších verejných rozhodnutí (Pirošík, V., 2005).

Ministerstvo vnútra SR (2020) charakterizuje participáciu ako zapájanie širokej verejnosti do správy vecí verejných. Zapájanie verejnosti môže byť prítomné vo všetkých fázach politického rozhodovania teda vo fáze tvorby, navrhovania, rozhodovania, implementácie, monitorovania, hodnotenia a revízie politiky. Participovať na správe vecí verejných môžu jednotlivci či mimovládne neziskové organizácie, ktoré sú vo všeobecnosti považované za rezervoár kvalifikovaných odborníkov v rôznych témach. Aktívna participácia verejnosti na správe vecí verejných zvyšuje transparentnosť politického procesu ale aj efektivitu prijatého rozhodnutia. Mimovládne neziskové organizácie alebo jednotlivci môžu využívať širokú paletu nástrojov občianskej participácie ako napríklad sťažnosti, petície, podnety, návrhy, pripomienky, hromadné pripomienky, štrajky, demonštrácie ale hlavne inštitút pravidelne sa opakujúcich volieb. Môžu byť pozvaní do rôznych pracovných skupín na národnej, regionálnej a miestnej úrovni a aktívne sa podieľať na tvorbe a implementácii verejných politík. Tvorba verejných politík participatívnym spôsobom s aktívnou účasťou zainteresovaných aktérov má množstvo prínosov, vzniká lepšia politika, komplexné riešenie, zvyšuje sa legitimita rozhodnutia, buduje sa dôvera medzi zainteresovanými a vytvárajú sa kapacity pre budúcu implementáciu.

Nejednotnosť pojmu občianskej participácie je viditeľný pri jej rôznorodom chápaní a definovaní autorov. Jednak je to pojem zasahujúci do mnohých oblastí spoločnosti. V zásade je možné ju popísať ako spolupodieľanie sa občanov na politickom živote a politike, čo znamená vykonávanie moci ľudu. Iný ju vnímajú ako účasť alebo podiel na výsledkoch verejného diania, zisku či práce. Rovnako tvorí základný princíp administratívnej a politickej authority, čiže súčasť tvorby demokraticky smerovanej politiky v procesoch administratívnych a politických autorít.

Napriek tomu existuje množstvo spôsobov, ktorými je možné zapojiť občanov do riešenie vecí verejných. Zaraďujeme k nim účasť na samospráve, účasť verejnosti na rokovaní

zastupiteľstva, účasť verejnosti na rokovaní komisií a rady, verejné pripomienkové konanie, občianska iniciatíva voči zastupiteľstvu, občianska interpelácia, petície, zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendá až po aktívne informovanie verejnosti.

11.2 Aktéri občianskej participácie

V participatívnom procese vystupuje niekoľko aktérov samotného procesu, zúčastňujúcich sa procesu s cieľom dosiahnutia vlastných cieľov a záujmov. Medzi aktérov participácie Smieška, B. (2010) zaradil:

- **Politikov** – skupina tvorená zvolenými reprezentantmi miestnej, regionálnej a národnej úrovne. Politici by mali počúvať názory občanov, ktorými boli zvolení a spĺňať ich požiadavky.
- **Úradníkov** – výkonní zamestnanci samosprávy a štátnej administratívy. Ich činnosť je limitovaná obecnými nariadeniami a platnosťou zákona.
- **Expertov** – individuálna skupina odborníkov so zmluvným vzťahom k samospráve alebo štátnej administratíve.
- **Verejnosť** – tvoria ju občania, neformálne a formálne skupiny občanov, ktorými prezentujú občania vlastné záujmy. Občania smú tvoriť združenia, spolky ako aj konať samostatne.
- **Investorov** – skupina tvorená podnikateľskými skupinami z aktivitami ovplyvňujúcich verejné dôsledky. Skupina investorov len zriedka zdieľa svoje záujmy s verejnosťou ako aj s vyššie uvedenými skupinami.

Viacero autorov sa v literatúre zhoduje s názorom nepotrebnosti delenia aktérov občianskej participácie do viacerých skupín s konkrétnou špecifikáciou ale súhlasia s nevyhnutnosťou existencie dvoch foriem a ich bázickým rozdelením na:

- **Užívateľov** – do tejto skupiny patria užívatelia priestoru občianskej participácie za účelom spolupodieľania sa na tvorbe politiky.
- **Tvorcov** – každý občan tvoriaci priestor občianskej participácii a zúčastňujúci sa na tvorbe jej podmienok.

11.3 Klasifikácia občianskej participácie

V literatúre je definícia pojmu občianska participácia podľa Kráľovej, E. (2009) a Klimovského, D. (2008) chápaná z viacerých hľadísk. Motivačné hľadisko, ako aj hľadisko efektívnosti, participačnej aktivity, formálnosti a efektívnosti patria k tým najdôležitejším. Občiansku participáciu je možné z motivačného hľadiska začleniť do štyroch skupín:

- **Predstieraná participácia** – jedná sa o spôsob participácie, kde vo viacerých prípadoch plní formálne povinnosti a nereálne ciele.
- **Dobrovoľná participácia** – predstavuje občiansku činnosť založenú na slobodnom rozhodnutí občanov. Príkladom tohto druhu participácie je rozhodnutie občanov smerujúce k založeniu občianskeho združenia s vlastnou štruktúrou a cieľmi.

- **Vynútená participácia** – v situácií neschopnosti občanov participovať na riešeníach vzniknutej krízovej situácie, je právnou mocou verejného činiteľa prispieť k donucovaniu občanov na participácií.
- **Vyžiadaná participácia** – označuje jav obvyklého spojenia s pozitívne pôsobiacou občianskou participáciou. Takýto druh považuje politicko-administratívna autorita ako primeraný, avšak nespokojný s rozmerom občianskej účasti. Občania môžu túto výzvu odmietnuť.

Ďalej píš, že z hľadiska aktivity občianskej participácie je možné rozdeliť participáciu na pasívnu a aktívnu formu. Tieto typy už zadefinovali aj Staroňová, K. a Sičáková-Beblavá, E. (2006), ktoré uvádzajú, že účasťou občanov sa rozumie akýkoľvek proces, cez ktorý občania ovplyvňujú verejné rozhodovanie dotýkajúce sa ich životov a životov iných občanov a ich účasť na správe vecí verejných môže byť:

- **aktívna** – o aktívnej účasti občanov v samospráve hovoríme vtedy, keď sa občania zúčastňujú na samospráve bezprostredne napr. v úlohe poslancov, členov komisií, alebo keď pôsobia na postoch volených a výkonných členov samosprávy, ovplyvňujú samosprávne rozhodnutia alebo sa sami aktívne pričinia k riešeniu problémov.
- **pasívna** – o pasívnej účasti hovoríme vtedy, keď občania síce navštevujú verejné schôdze, ale len z dôvodu získavania informácií. Sami sa do samosprávy nezapájajú ani námietmi a ani aktivitami.

Detailnejšie to ešte dopĺňa Balážová, E. (2015) ktorá charakterizuje pasívnu formu ako účasť na verejných schôdzach bez priameho zapájania sa do samosprávy, len s cieľom získania informácií. Za aktívnu účasť občanov považuje bezprostredné zúčastňovanie sa občanov na samospráve priamo, ich pôsobenie na výkonných a volených členov samospráv alebo ich pôsobenie ako členov komisií a poslancov. Je dôležité zapájanie sa čo možno najväčšieho počtu občanov do samosprávneho procesu. Zároveň konštatuje, že medzi hlavné spôsoby participácie občanov patria voľby do orgánov samosprávy, verejné zhromaždenie, účasť na zasadnutiach zastupiteľstva a v zriadených komisiách. Inými spôsobmi participácie občanov sú napr. záujmové skupiny, vzdelávacie programy, práca s médiami, viacdialogový prístup, neformálne verejné zhromaždenia, program otvorených dverí a iné.

Participáciu z hľadiska jej *trvania* podľa Kráľovej, E. (2009) členíme na tri formy:

- **Jednorazová participácia** – jedná sa o jednotlivý úkon občana, po vykonaní ktorého sa občania nezapájajú do iných aktivít súvisiacich s vykonanou participáciou.
- **Opakovaná participácia** – jedná sa o opakovaný úkon, kedy je potreba napríklad pri opakovaní volieb získať si prevažnú väčšinu obyvateľov.
- **Trvajúca participácia** – nejedná sa o nadväzujúce úkony, ale o úkony s trvalým charakterom bez zohľadnenia dĺžky časového pôsobenia.

Klimovský, D. (2008) v literatúre delí občiansku participáciu z hľadiska *efektívnosti* na:

- **Efektívna participácia** – situácia naplnenia všetkých účelov účastníckych subjektov.
- **Neefektívna participácia** – situácia vynaloženia množstva energie a zdrojov bez prínosu účinných a očakávaných efektov.

- **Akceptovateľná participácia** – situácia vynaloženia neplánovaného množstva energie a zdrojov, pričom na druhej strane došlo k dosiahnutiu vytýčených záujmov.

Autor ďalej uvádza rozdelenie občianskej participácie podľa *realizátora*, ktorú tvorí:

- **Individuálna participácia** – zapájanie jednotlivca do konkrétneho stupňa tvorby politiky.
- **Skupinová participácia** – skupinová účasť na riešení vytýčeného problému.
- **Komunitná participácia** – hlavne potenciálna participácia, nakoľko príslušníci komunity nie sú ochotní participovať v každej situácii.

Z hľadiska *cieľa* je možné občiansku participáciu rozdeliť na tieto štyri skupiny:

- **Kreujúca participácia** – jej cieľom je prínos nových vecí,
- **Meniaca participácia** – má za cieľ meniť už jestvujúci stav participácie.
- **Udržiavacia participácia** – vedie k udržateľnosti existujúceho stavu.
- **Ukončujúca participácia** – cieľom je ukončenie prípadne zastavenie existujúceho stavu.

Z uvedeného hľadiska potom možno participáciu rozdeliť na *podmienenú participáciu* – je to každá participácia, ktorej predchádza špecifický akt politicko-administratívnej autority alebo participujúceho subjektu. Špecifickosť tohto aktu spočíva vtom, že až po jeho materializácii môže dotknutý subjekt participovať. Špeciálnou obdobou podmienenej participácie je tzv. *regulovaná participácia*. Jej podstata spočíva v komplexnej podmienenosti, teda v podmienenosti, ktorá je spojená aj so začatím participácie, aj s jeho priebehom. Poslednou z uvedených foriem participácie je *priama participácia*, ktorá poskytuje občanom priestor pre spontánne aktivity.

11.4 Formy a úrovne občianskej participácie

Podľa Pirošika, V. (2004) medzi zákonom garantované formy účasti na samospráve patria:

- *verejné zhromaždenie*,
- *miestne referendum*,
- *samosprávne orgány*.

Trendy krajín západnej Európy a susedných štátov podliehajú zmenám foriem participácie, akými sú napríklad sociálny audit a akčné plánovanie. Forma akčného plánovania pojednáva o budúcich časovo ohraničených plánoch, vzniknutých problémoch a výsledkoch účastníkov, pričom dosahovanie cieľov znamená dlhodobý proces. Zároveň autor dodáva, že na participáciu je možné nazerať cez model, ktorý rozlišuje rôznu hĺbku zapojenia sa na verejnosti. Jedná sa o týchto 5 úrovní:

- prístup k informáciám (pasívne informovanie),
- adekvátne zverejňovanie informácií (aktívne informovanie),
- seriózne pomenovanie podmienok,
- zdieľanie rozhodovacej právomocí,
- kontrola rozhodovania.

Autori Barát, J. a kol. (2000) považujú verejnú diskusiu za prvú formu občianskej participácie. Podľa autorov patrí verejná diskusia medzi techniky individuálneho rozhovoru napomáhajúcich k informovanosti, k postojom a oboznámeniu občanov ako napríklad: workshopy, osobné interview a iné. Druhú formu predstavuje účasť verejnosti na rozhodovaní. Tretia forma je tvorená ako nástroj komunitného organizovania neformálnych a formálnych skupín, aktivistov, občanov, kedy autorita odmieta vďaka svojim kompetenciám diskusiu s verejnosťou. Jedná sa o aktivity ako verejné zhromaždenia, bojkoty a iné. Občania miestnej samosprávy sa majú možnosť rozličnými spôsobmi zapájať do verejného diania. Kvôli zlepšeniu prehľadnosti sú v tabuľke 11.1 rozdelené jednotlivé formy občianskej participácie do konkrétnych skupín podľa spoločných znakov.

Tab. č. 11.1: Formy občianskej participácie

Kritéria	Zákonné	Tradičné	Moderné
Formy občianskej participácie	Účasť občanov na samospráve prostredníctvom volených orgánov	Občianske združenia	Participatívny rozpočet
	Zhromaždenia obce	Verejná diskusia	Komunitné organizovanie
	Miestne referendum	Účasť na zasadnutiach zastupiteľstva	Komunitné centrá
	Petícia	Anketa	E-hlasovanie
	Verejné prerokovanie	Zapájanie obyvateľov prostredníctvom obecného rozhlasu, webových stránok obce	Diskusné fórum
		Vydávanie informačného spravodajcu	Elektronické petície
		Hodiny pre styk s verejnosťou	Akčné plánovanie
		Osobné poslanecké schránky	Elektronický panel
		Občianske rady a výbory	Sociálny audit

Zdroj: vlastné spracovanie

Miková, K. (2010) to dopĺňa a uvádza nasledovné formy úcasti občanov na činnosti samosprávy:

štandardné formy participácie:

- verejné zasadnutia zastupiteľstva – sú vhodným prostriedkom na získavanie informácií o fungovaní samosprávy a predstavujú občiansky dohľad nad spôsobom rozhodovania dôležitých vecí.
- komisie – sú zložené z poslancov zastupiteľstva a obyvateľov obce a bývajú koncipované podľa odbornej problematiky, ktorou sa majú zaoberať.
- verejné zhromaždenia – v niektorých prípadoch sú zákonnou požiadavkou (napr. v prípade verejného prerokovania územného plánu), v iných prípadoch je potrebné uznesenie zastupiteľstva o zvolaní verejného zhromaždenia.

menej štandardné a neštandardné formy participácie:

- miestne referendum – je inštitútom priamej demokracie, v rámci ktorého sa hlasovaním obyvateľov rozhoduje o položenej otázke. Referendum je vhodným nástrojom len pri riešení významnejších záležitostí, pretože je organizačne i finančne pomerne náročné. Vyhlasuje ho zastupiteľstvo v prípadoch, ktoré predvída zákon a podľa vlastného zváženia v iných dôležitých otázkach originálnej pôsobnosti samosprávy.
- prieskumy mienky občanov – slúžia na zmapovanie názorov verejnosti na danú tému (priestor pre aktivitu miestnych neziskových organizácií).
- verejné vypočutie – participačný inštitút pochádzajúci z USA, ktorý môže slúžiť na zozbieranie námetov občanov na začiatku rozhodovacieho procesu alebo na vznesenie ich názorov a návrhov v štádiu po zozbieraní poznatkov a vytýčení alternatív možného riešenia.
- občianske poroty – inštitút participácie z Veľkej Británie, v rámci ktorého porota zložená z občanov získava potrebné názory pre rozhodnutie alebo prednáša svoje odporúčanie.
- fokusová skupina – osobitne vybratá (reprezentatívna) skupina občanov, ktorá zaujíma stanovisko k nastolenej otázke, cieľom je odhadnúť pravdepodobnú reakciu väčšej skupiny.
- poradné výbory (ad hoc) – dopĺňajú zostavu komisií o poradenstvo v osobitných, menej frekventovaných oblastiach.
- špeciálne komunikačné a participačné podujatia – projekty otvorených dverí, schránky na príjem sťažností a podnetov od občanov, diskusne zamerané prenosy lokálnej televízie a pod.

Autori Paulíniová, Z. (2005) a Pirošík, V. (2005) vo svojich zdrojoch rozlišujú nasledovné úrovne participácie podľa osobitej hĺbky zapojenia verejnosti:

- **Prístup k informáciám** – pasívne informovanie umožňuje väčšiu mieru transparentnosti rozhodovacieho procesu. Informácie sú pre občanov dostupné na internetových stránkach alebo k vyžiadaniu na úradoch obce.

- **Adekvátne zverejňovanie informácií** – aktívne informovanie, ako aj jeho úroveň v smere pôsobenia v danej oblasti je nedostatočné. Miestne samosprávy a štát by mali poskytovať informácie širokej verejnosti.
- **Seriózne posudzovanie pripomienok** – činnosti súvisiace s aktívnou informovanosťou občanov patria medzi najdôležitejšie, ako napr.: verejné fórum, účasť na pripomienkovaní rozpočtu a na zasadnutiach mestského zastupiteľstva a ním vytvorených odborných komisií.
- **Zdieľanie rozhodovacej právomoci** – odovzdávanie právomoci ľuďom s cieľom udelenia splnomocnenia, čím je naplnená podstata prispievania k rozvoju konkrétnych oblastí.
- **Kontrola rozhodovaní** – prenášanie rozhodovacej právomoci z verejnej správy na rozdielne subjekty. Predstavuje poslednú úroveň participácie.

Podľa Kódexu dobrej praxe občianskej participácie v rozhodovacích procesoch rozoznávame z hľadiska intenzity pôsobenia participácie uvedené štyri etáže rôznorodosti intenzity na správe vecí verejných zobrazených na obrázku 11.1.



Obr. č. 11.1: Intenzita participácie občanov

Zdroj: Hamalová, M., Belajová, A., Gecíková, I. a kol., 2014

1. **Informácie** – dostatočný a primeraný prístup k informáciám vytvára v primárnej fáze potrebný predpoklad k vzniku občianskej participácie.
2. **Komunikácia** – prvotný predpoklad účinného vzťahu medzi občanom a samosprávou.
3. **Dialóg** – predstavuje prejav uplatňovania participatívnej demokracie na miestnej úrovni.
4. **Partnerstvo** – najintenzívnejší stupeň, pretože predstavuje spoločné určenie cieľov ako aj ich napĺňanie.

Podľa účinku, vplyvu a intenzity pôsobenia na miestnu samosprávu sú spôsoby občianskej participácie vyobrazené na Obrázku 11.2.



Obr. č. 11.2: Spôsoby zapájania sa občanov

Zdroj: vlastné spracovanie

11.5 Nástroje občianskej participácie

Existujú rôzne úrovne občianskej participácie, vďaka ktorým môžeme ľahšie identifikovať a systematizovať jednotlivé konkrétne nástroje, ktoré potrebujeme na dosiahnutie výstupov a skúmaní možných bariér pri prekonávaní jednotlivých úrovní.

Podľa viacerých autorov, dôležitým faktom pri riadení miestnej samosprávy je predovšetkým zabezpečiť aktívne zapájanie obyvateľov na správe vecí verejných. Participácia obyvateľstva napomáha k zvyšovaniu ich informovanosti a postupnému budovaniu silnej a stabilnej miestnej samosprávy. To má na jednej strane za následok zvyšovanie zodpovednosti obce voči svojim obyvateľom a na strane druhej dochádza k zvyšovaniu dôveryhodnosti občanov ku samosprávnemu systému vládnutia, ktorého sú súčasťou (Hamalová, M., Belajová, A., Šebová, M. 2011).

Základné delenie nástrojov občianskej participácie by mohlo byť na nástroje obligatórne (právne, povinné) a nástroje dobrovoľné (možné). Medzi **obligatórne nástroje** môžeme zaradiť tie, ktoré sú zákonom dané ako napr.:

- zákon o obecnom zriadení,
- zákon o správnom konaní,
- stavebný zákon,
- zákon o petičnom práve,

- zákon o združovaní občanov,
- zákon o slobodnom prístupe k informáciám,
- zákon o posudzovaní vplyvu na životné prostredie a iné.

Dobrovoľných nástrojov je ale podstatne viac. Do tejto skupiny môžeme zaradiť:

- referendum,
- voľbu samosprávnych orgánov,
- verejné zhromaždenie občanov,
- stále rady a komisie,
- využívanie účasti občanov na zasadnutiach miestneho zastupiteľstva,
- neformálne verejné zhromaždenie,
- prieskum názorov a postojov občanov,
- stretnutie záujmovej skupiny,
- program otvorených dverí,
- vzdelávacie programy a populárne spravodajstvo,
- prácu s médiami,
- voľné a pevné združenia obcí,
- obecnú kanceláriu prvého kontaktu,
- ombudsmana,
- mládežnícky alebo seniorský parlament.
- organizovanie rôznych podujatí a iné.

Klimovský, D. (2008) znázorňuje v tabuľke 11.2 jednotlivé fázy procesu tvorby politiky, k nim priradené nástroje občianskej participácie, ktorými je tvorená samotná participácia.

Tab. č. 11.2: Klasifikácia nástrojov participácie v rámci jednotlivých fáz tvorby politiky

FÁZY PROCESU TVORBY POLITIKY	NÁSTROJE OBČIANSKEJ PARTICIPÁCIE
<i>Iniciácia problému</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sťažnosti • petície • podnety • návrhy • demonštratívne aktivity
<i>Estimácia politiky</i>	<ul style="list-style-type: none"> • návrhy • komentáre • pripomienky • protinávrhy
<i>Selekcia politiky</i>	<ul style="list-style-type: none"> • iniciovanie volieb/účasť na voľbách • iniciovanie referenda/účasť na referende • účasť/vystúpenia na zasadnutiach rozhodovacích orgánov

	<ul style="list-style-type: none"> • petície • demonštratívne aktivity
Implementácia politiky	<ul style="list-style-type: none"> • účasť na implementovaní zvolených nástrojov
Evaluácia politiky	<ul style="list-style-type: none"> • sťažnosti • podnety • pripomienky • účasť na prieskumoch
Ukončenie politiky	<ul style="list-style-type: none"> • aktívne odmietanie realizovanej politiky (štrajky, demonštrácie, petície) • pasívne odmietanie realizovanej politiky (nezáujem o politiku)

Zdroj: Klimovský, D. (2008)

Existencia sociálno-ekonomického problému a nutnosť jeho vyriešenia, detekcie a definovania je súčasť stanovenia problému v politickom cykle.

- Prevažne občania sú privilegovaní *určiť problém* na základe podnetov z prostredia, nakoľko výstupy z verejnej politiky sú prioritne určené práve občanom. Výstupy sú vykonávané ako na regionálnej tak aj komunálnej úrovni, pretože ich vplyv na život občanov je preukazne bezprostredný. Medzi variácie iniciovania problému patria predovšetkým: petície, demonštrácie, návrhy a podnety.
- Z určenia samotného problému vyplýva aj *hodnotenie (estimácia) politiky* týkajúcej sa návrhov možných spôsobov riešenia problému. Politická estimácia spôsobuje rôznorodosť subjektov občianskej participácie, z hľadiska ich rozdielnej šance tvorby politickej agendy. V prípade že sa určitý problém vyskytne ako súčasť politickej agendy, občania ako aj zúčastnené subjekty majú možnosť zasiahnuť do estimácie politiky prostredníctvom návrhov, pripomienok, komentárov a protinávrhov.
- Záverečný stupeň rozhodnutia o bariérach je vykonávaný v *politickej selekcii* smerujúcej k vytvoreniu podrobného projektu krízovej situácie, ktorý pozostáva z kombinácie politických nástrojov a predpokladaných výsledkov. Najrelevantnejšia časť procesu prináleží výberu najakceptovateľnejšieho návrhu. V tejto časti sa využívajú rôzne participačné prostriedky: účasť na voľbách ako aj ich iniciácia, účasť na referende ako aj jeho iniciácia a účasť na demonštratívnych aktivitách, zasadnutiach uznesených orgánov a petíciách.
- Nástroj participácie občanov môže mať ako jediný charakter takzvaného „donútenia“, dobrovoľnosti a vyžiadania, pretože v tejto fáze iniciácie politiky sa využíva na *implementáciu* charakteristických nástrojov občianska účasť. Tento jav sa môže prejavovať napríklad v situáciách prírodnej katastrofy, kedy si dopad veternej kalamity vyžaduje bez požiadania orgánov občianske služby v rámci odstraňovania vzniknutých následkov, poprípade zapojenie sa až pod hrozbou sankcie.

- *Evaluácia politiky* je priamo naviazaná na selektívnu a implementačnú fázu, kde pri selektívnej fáze predstavuje charakter predpokladaného zhodnotenie a pri implementačnej fáze charakter postupného hodnotenia. Obe spomenuté fázy zhodnocovania vytvárajú evaluačný proces, na ktorom sa občania majú možnosť spolupodieľať za pomoci účasti na prieskumoch, pripomienok, podnetov a sťažností.
- *Dokončenie politického cyklu* je považované za konečnú fázu tvorby, v súčasnosti ktorej občania môžu aktívne využívať nástroje nesúhlasu prostredníctvom zhromaždení vo forme štrajkov, petícií, demonštrácií alebo pasívneho postoja k tvorbe politiky. Významnosť občianskej participácie spočíva vo vzájomnej výmene poznatkov medzi občanmi a vedúcimi autoritami v oblastiach politickej pôsobnosti. Symbiotický stav týchto „veliín“ pramení zo vzájomnej závislosti, kedy sú občania držiteľmi nástrojov participácie a vedúce authority závislé na občianskej odozve.

11.5.1 Voľby

Základom participácie ľudí na verejných veciach je nielen právo voliť ale aj byť volený a taktiež aktivizáciu na spoločenskom živote. Toto zahŕňa spolurozhodovanie o tých veciach, ktoré sa ich dotýkajú, no základom je byť vypočutý. Samozrejme najdôležitejšie je, aby títo ľudia boli na všetky kompetencie pripravení. Voľby možno definovať ako opakujúci sa proces v demokratických krajinách, ktorým občania vyjadrujú svoj názor a obsadzujú jednotlivé pozície/funkcie politického života. Svojím hlasom vyjadrujú dôveru kandidátom, a tým si vyberajú verejných zástupcov.

Podmienky práva voliť upravuje **zákon č. 180/2014 Z. z.** Voľby sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕši vek 18 rokov. Prekážkou práva voliť je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.

Prekážkou práva byť volený je

- výkon trestu odňatia slobody,
- právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené,
- pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Volič môže voliť **na území Slovenskej republiky**

- vo volebnom okrsku, v ktorého zozname voličov je zapísaný,
- v ktoromkoľvek volebnom okrsku na základe hlasovacieho preukazu.

Volič môže voliť **mimo územia Slovenskej republiky** poštou, ak

- nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a bol na základe žiadosti zapísaný do osobitného zoznamu voličov,
- má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia.

Právo voliť do **Národnej rady Slovenskej republiky** má občan Slovenskej republiky. Za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky môže byť zvolený občan Slovenskej republiky,

ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 21 rokov veku a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.

Právo voliť do **Európskeho parlamentu** na území Slovenskej republiky má aj občan Slovenskej republiky, ktorý, nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt a ani na území iného členského štátu Európskej únie, najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku a v deň konania volieb sa zdržiava na území Slovenskej republiky. Voliť do Európskeho parlamentu v tých istých voľbách možno len v jednom členskom štáte Európskej únie. **Za poslanca Európskeho parlamentu** môže byť zvolený:

- občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 21 rokov veku a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,
- občan iného členského štátu Európskej únie, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 21 rokov veku, nebol zbavený práva byť volený v členskom štáte Európskej únie, ktorého je štátnym občanom, a má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt.

Právo voliť **prezidenta Slovenskej republiky** má občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky. Za prezidenta Slovenskej republiky môže byť zvolený občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a v deň volieb dovŕšil vek 40 rokov.

Právo voliť do **orgánov samosprávnych krajov** má občan Slovenskej republiky a cudzinec, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku, a ktorý má trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo má trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia. **Za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja** môže byť zvolený obyvateľ samosprávneho kraja, ktorý má trvalý pobyt v obci alebo vo vojenskom obvode, ktoré patria do územia volebného obvodu, v ktorom kandiduje, a najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku. **Za predsedu samosprávneho kraja** môže byť zvolený obyvateľ samosprávneho kraja, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku.

Právo voliť do **orgánov samosprávy obce** má občan Slovenskej republiky a cudzinec, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku. **Za poslanca obecného zastupiteľstva**, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice miestneho zastupiteľstva, môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci v ktorej kandiduje, a najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku. Za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode v poradí najviac platných hlasov. **Za starostu obce** môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku.

Voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávnych krajov sa konajú v rovnaký deň a v rovnakom čase.

Právo hlasovať v referende má občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky. Referendum vyhlasuje prezident. V rozhodnutí o vyhlásení referenda sa uvádza, na návrh koho sa referendum vyhlasuje, deň prijatia uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky alebo deň prijatia petície, aký návrh alebo aké návrhy sa občanom predkladajú na rozhodnutie. Návrh alebo návrhy predložené na rozhodnutie v referende musia

byť formulované tak, aby na ne bolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“ a nesmú byť navzájom podmienené.

11.6 Výhody, bariéry, stimuly a stratégie občianskej participácie

V poslednom období sa neustále zvyšuje povedomie občanov ako aj ich postoj, vnímanie a názory na význam participácie. To zo sebou prináša neustále sa rozširujúce pozitíva, ktoré zo sebou spoluúčasť na verejnom dianí prináša. Medzi najčastejšie **výhody participácie** by sme mohli zaradiť tieto:

- Posilnené právomoci vedú k väčšej participácii,
- Poznanie prináša väčšiu trpezlivosť,
- Kolektívna múdrosť a poznanie prinášajú riešenia – prílev nových nápadov do samosprávy,
- Lepšie rozhodnutia volených predstaviteľov z dôvodu hlbšieho poznania problémov,
- Plánované získavanie spätnej väzby od občanov,
- Ak vychádza iniciatíva od občanov, rozhodnutia samosprávy sú lepšie prijímané,
- Formuje sa hrdosť na svoju obec,
- Rozšírenie aktívneho potenciálu miestnej komunity,
- Rozvíjanie vodcovských schopností a vedomostí budúcich volených predstaviteľov,
- Podmienky pre konkrétnu dobrovoľnícku prácu,
- Interakcia, odhodlanie a ovplyvňovanie,
- Uplatňovanie rôznych techník,
- Delenie sa o moc,
- Vytváranie sociálneho kapitálu pre kvalitnejšiu komunikáciu,
- Spolupráca a posilnenie dôvery občanov v demokraciu,
- Zlepšenie pripravenosti strategických dokumentov.

Bariér alebo inak povedané aj príčin neúčasti na správe vecí verejných môže byť veľa. Medzi najpodstatnejšie a najčastejšie z nich by sme mohli klasifikovať nasledujúce:

- Časová nedostupnosť a nedostatok voľného času občanov,
- Väčšina občanov nerada interpretuje svoje stanoviská a postoje verejne,
- Občania svoje názory nevyjadrujú aj z dôvodu pocitu nezájmu predstaviteľov samosprávy o ich názor,
- Nezáujem občanov o verejné dianie,
- Nevhodné vystupovanie aktívnych občanov,
- Dopravná nedostupnosť,
- Nízka a neskorá informovanosť – ak sa k občanom nedostanú dôležité informácie včas, a nestihnú sa s nimi dostatočne oboznámiť,
- Nedostatočná informovanosť o riešenom probléme,
- Nedôvera samospráve – zamestnanci orgánov samosprávy sú častou príčinou absencie občianskej participácie (komunikácia),
- Skúsenosť z predchádzajúcich akcií – domnienka, že hlas občana má nepatrný význam

- Obava z možných následkov za svoj postoj,
- Presvedčenie, že už bolo rozhodnuté – vylúčenie občanov z procesu,
- Nedostatok skúseností s verejnými zhromaždeniami,
- Nedostatočná motivovanosť k participácii.

Nedostatky občianskej participácie sú prakticky prítomné v každej samospráve. Práve cez podporu jednotlivcov a skupín cez komunitné projekty sa snažia o ich odstránenie. V slovenských podmienkach je to jeden z najrozšírenejších prvkov napomáhajúci k vyššej atraktivnosti a záujmu o miestne dianie. Samosprávy postupne prichádzajú s čoraz inovatívnejšími prístupmi k spravovaniu vlastných záležitostí a občianska zložka tu zohráva čoraz väčšiu úlohu. Na druhej strane, Slovensko stále nedosahuje úroveň vyspelých krajín a v tomto ohľade zaznamenávame aj mnohé nedostatky a rezervy. (Koryakov, I., Sisk, D. T., 2003)

Kolíková, M. et al. (2005) dopĺňa a rozširuje bariéry občianskej participácie nasledovne:

- tradičné vnímanie autority a roly predstaviteľmi štátnej správy a samosprávy a nedostatočné vnímanie občianskych práv a práv mladých ľudí zabraňuje partnerskému prístupu samosprávy,
- silná viera v moc expertov a podceňovanie mladých ľudí, osobitné podceňovanie ich skúseností a schopnosti vyjadriť svoj vlastný názor,
- konfrontačne vnímaný vzťah medzi verejným, súkromným a mimovládny sektorom podmienený nedávnou históriou,
- nepoznanie, resp. nepochopenie princípov a zmyslu participácie, nedostatok vedomostí a zručností potrebných na napĺňanie participácie,
- nedostatočné zmapovanie a zviditeľnenie pozitívnych príkladov uplatňovania občianskej participácie,
- snaha komunikovať s organizovanými partnermi, vynechanie množstva neorganizovaných mladých ľudí, iniciatív, neformálnych združení a organizácií s odlišným poslaním z dialógu,
- financovanie, ktoré posilňuje vzťahy závislosti, nedostatok nezávislých zdrojov alebo zdrojov, v ktorých by bolo oddelené poskytovanie peňazí od samosprávy,
- chýbajúca vzájomná informovanosť o rolách či kompetenciách,
- snaha riešiť veci rozhodnutiami zhora namiesto vytvárania priestoru pre iniciatívy zdola,
- nedodržanie sľubov dospelých, ktoré vedie k ľahostajnosti mladých ľudí.

Na druhú stranu však existuje viacero *stimulov participácie*, ktoré vedú k rozvoju v tejto súvislosti a ktoré postupne minimalizujú až negujú negatíva a bariéry spojené s možnosťami participácia a zapájania sa ľudí do správy vecí verejných. Medzi najsilnejšie stimuly patria nasledovné:

- Keď sa podľa názoru ľudí má niečo robiť inak ako je naplánované, alebo sa realizuje,
- Osobnosť ľudí, ich schopnosť prevziať zodpovednosť, jasne formulovať požiadavky a presadzovať svoje práva,
- Schopnosti ľudí reálne niečo zmeniť svojimi zručnosťami, vlastnosťami, poznatkami, ktorými disponujú a prispieť tak k pozitívnej zmene v spoločnosti,

- Zmeny vo vnímaní tradičných rolí a práv,
- Spoločenské zmeny týkajúce sa práv a možností (reforma školstva, decentralizácia, širší európsky kontext...),
- Osvietení politici a jednotlivci na všetkých úrovniach možnej spolupráce, ktorí vytvárajú priestor pre participáciu,
- Občania využívajú nástroje až vtedy, ak chcú presadiť vlastné záujmy, či prekaziť záujmy inej skupiny,
- Sieťovanie, výmena informácií a skúseností od miestnej po medzinárodnú úroveň,
- Výchova a vzdelávanie, najmä neformálne vzdelávanie a vzdelávanie cez vlastnú skúsenosť (learning by doing), poznanie vlastných práv a kompetencií,
- Média a informovanie prostredníctvom médií, nezávislé zdroje financovania,
- Osobnosť mladých ľudí, ich schopnosť prevziať zodpovednosť, jasne formulovať požiadavky, presadzovať svoje práva a riešiť veci inak,
- Chuť, ochota, motivácia zapájať sa, byť súčasťou prostredia, komunity mladých ľudí.

Stratégie participácie je možné zdeliť do 4 skupín podľa aktivity a činností zapájania sa jednotlivých aktérov do procesu samosprávy. Patrí sem:

- Interaktívna stratégia – vysoká miera schopností a aktivity oboch strán,
- Proaktívna stratégia – vysoká schopnosť a aktivita miestnej samosprávy a nízka schopnosť a aktivita občanov,
- Reaktívna stratégia – nízka schopnosť a aktivita miestnej samosprávy a vysoká schopnosť a aktivita občanov,
- Neaktívna stratégia – nízka schopnosť a pasivita na oboch stranách.

12. Nové (inovačné) prístupy pri riadení verejnej správy

Zlepšenie kvality fungovania verejnej správy možno dosiahnuť vo veľkej miere pomocou zavádzania inovácií a implementácie príkladov dobrej praxe. Tieto pomerne úspešne fungujú v zahraničí, či v súkromnej sfére. Práve inovatívnymi prístupmi možno zlepšiť napríklad zrýchlenie vybavenie určitej verejnoprávnej agendy. Medzi inovácie, ktoré je možné presadzovať na rôznych stupňoch verejnej správy patria najmä elektronizácia služieb verejnej správy, digitalizácia, dátová integrácia, zavádzanie nových technológií a smart riešení, zlepšovanie e-Governmentu, rezortné plánovanie, implementovanie nových postupov či znižovanie administratívnej záťaže. V porovnaní so súkromným sektorom, vo sfére verejnej správy neexistuje konkurenčný tlak, ktorý by nútil subjekty inovovať. Preto základný impulz, či tlak musí prichádzať najmä od občanov – zákazníkov verejnej správy. V kontexte nových prístupov pri riadení verejnej správy možno spomenúť tiež zefektívnenie komunikácie medzi úradmi, znižovanie administratívnej záťaže, optimalizovanie procesov vo verejnej správe, plnú elektronizáciu a automatizáciu vybraných procesov vo verejnej správe, zmenu modelu financovania samospráv, či posúdenie možností úpravy miestneho a regionálneho usporiadania samosprávy.

12.1 e-Government

Pojem e-Government (odvodený od angl. výrazu „*electronic government*“ - *elektronická vláda*), známy aj pod pojmom „digitalizácia verejnej správy“, je v povedomí európskej verejnosti už od 90-tych rokov. Prvenstvo vo využívaní rozšírených elektronických služieb vo sfére verejnej správy patrí krajinám ako Estónsko, Veľká Británia či Singapur (<https://e-estonia.com/>). V prípade Slovenska bol prvotným impulzom k príprave strategických dokumentov upravujúcich e-Government až samotný prístupový proces krajiny do Európskej únie. Európska únia má dlhodobý záujem o vybudovanie informačnej spoločnosti, v ktorej by fungovala verejná správa aj v elektronickej podobe. Slovenská republika začala riešiť otázku e-Governmentu od roku 2007 (projekty ako napr. e-Health, e-Gov, <http://www.informatizacia.sk/>, <https://www.slovensko.sk>).

Zásadným strategickým dokumentom pre riadenie informatizácie verejnej správy bola „*Stratégia informatizácie verejnej správy*“, ktorá bola schválená *uznesením vlády SR č. 131/2008* dňa 27. februára 2008. Základným pilierom pre právny rámec upravujúci túto oblasť je *zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (nazývaný aj „zákon o e-Governmente“). Ustanovenia zákona o e-Governmente sa vykonávajú *Vyhláškou Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu č. 438/2019 Z. z.*, zo 09.12.2019.

„**Zákon o e-Governmente**“ upravuje:

- niektoré informačné systémy pre výkon pôsobnosti orgánov verejnej moci v elektronickej podobe (ide o výkon verejnej moci elektronicky),
- elektronické podanie, elektronický úradný dokument a niektoré podmienky a spôsoby výkonu verejnej moci elektronicky a elektronickej komunikácie,
- elektronické schránky a elektronické doručovanie,
- identifikáciu osôb a autentifikáciu osôb,

- autorizáciu,
- zaručenú konverziu,
- spôsob vykonania úhrady orgánu verejnej moci,
- referenčné registre.

Vyhláška Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu č. 438/2019 Z. z., zo 09.12.2019 stanovuje:

- podrobnosti o spôsobe plnenia povinností orgánov verejnej moci,
- sadzobník úhrad za činnosť ústredného portálu verejnej správy a spoločných modulov,
- funkcionality ústredného portálu a spoločných modulov nad rámec funkcionalít ustanovených zákonom,
- podrobnosti o úložnej kapacite elektronickej schránky a o postupe pri odstraňovaní elektronických správ pri naplnení úložnej kapacity elektronickej schránky.

Portál www.slovensko.sk

Zabezpečuje oprávnenej osobe prístup do elektronickej schránky prostredníctvom webového prehliadača na webovom sídle <http://www.slovensko.sk>. Správcom ústredného portálu bol do 01.01.2019 Úrad vlády Slovenskej republiky, a následne do 01.07.2020 Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, ktorý sa v zmysle § 40ah zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy transformoval na Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky.

Vychádzajúc z uvedených zdrojov možno definovať **e-Government** ako elektronicкую formu výkonu verejnej správy prostredníctvom komunikačných technológií. Ide o využívanie prostriedkov a nástrojov informačných a komunikačných technológií (IKT) na skvalitnenie verejných služieb pre občanov, podnikateľov, štát – pre celú spoločnosť. Systém budovania e-Government-u sleduje zlepšenie dostupnosti, jednoduchosti, ekonomickej náročnosti a celkovej efektívnosti verejných služieb a demokratických procesov v krajine. Jeho súčasťou nie je iba nasadzovanie nástrojov IKT, ale aj zmena myslenia, organizácie práce a riadenia procesov v rámci verejnej správy takým spôsobom, aby boli prínosom pre každého občana, podnikateľa alebo organizáciu, ako aj pre štát. E-Government možno tiež definovať ako zavádzanie informačných a komunikačných technológií on-line do verejnej správy spojené spoločne s organizačnými zmenami, novými postupmi a zručnosťami s cieľom zlepšiť služby verejnej správy, zvýšenia efektívnosti pri poskytovaní služieb, zvýšenia transparentnosti, uplatňovania demokratických postupov, ako aj posilniť podporu verejných politík. Ide teda o aktivity verejnej správy, ktoré sú sprístupnené elektronicickou formou, a to prostredníctvom informačných a komunikačných technológií. Oblasť e-Government-u sa týka všetkých úrovní verejnej správy – miestnej až po medzinárodnú.

Podľa komunikujúcich strán v oblasti e-Governmentu rozlišujeme komunikačný vzťah:

- **G2C** (*Government to Citizens*) = verejná správa k občanovi,
- **G2B** (*Government to Businesses*) = verejná správa a podnikateľská sféra,
- **G2E** (*Government to Employees*) = verejná správa a jej zamestnanci (v rámci verejnej správy),

- **G2G** (*Government to Governments*) = medzi inštitúciami verejnej správy,
- **C2G** (*Citizens to Governments*) = občania k verejnej správe .

Z pohľadu základných okruhov služieb poskytovaných v elektronickej forme vo verejnej správe rozlišujeme:

- poskytovanie informácií občanom prostredníctvom internetu,
- obojstrannú komunikáciu medzi úradom a občanom, alebo podnikateľmi, a medzi úradmi navzájom,
- vykonávanie peňažných transakcií,
- správu vecí verejných – rozšírenie princípov e-Governmentu aj na občanov, ktorí sa môžu vďaka tomu podieľať na správe vecí verejných prostredníctvom využívania IKT.

K silným stránkam (**výhodám**) e-Governmentu možno zaradiť najmä:

- zvýšenie efektívnosti verejnej správy,
- zníženie administratívneho zaťaženia,
- nárast transparentnosti,
- zníženie korupcie,
- minimalizácia finančných nákladov,
- skrátenie času vybavovania,
- vyššia miera participácie občanov na verejnej správe,
- zlepšenie prístupu k informáciám,
- zvýšenie dostupnosti služieb na 24 hodín denne, 7 dní v týždni,
- vybavenie úradných záležitostí z domu, resp. z kancelárie,
- efektívna výmena informácií medzi úradmi,
- elektronické dokumenty,
- jednoduchšia organizačná štruktúra verejnej správy,
- zníženie negatívnych dopadov na životné prostredie.

V rámci slabých stránok (**nevýhod**) e-Governmentu možno spomenúť:

- nízku digitálnu gramotnosť populácie,
- zvýšenie nákladov na školenia zamestnancov,
- stratu osobnej interakcie (osobného kontaktu),
- náročné financovanie,
- bezpečnostné riziká prenosu údajov,
- počítačovú kriminalitu,
- bezpečnosť kritickej infraštruktúry a osobných údajov,
- nedostupnosť internetovej siete,
- digitálne vylúčenie z dôvodov nedostatku prístupu k IKT, zdravotných hendikepov či nedostatočných vedomostí,
- nekompatibilitu informačných systémov verejnej správy,
- riziko straty digitálnych dokumentov,
- nekonceptnú legislatívu a nedostatočný právny rámec.

12.2 Benchmarking

Benchmarking je manažérskou metódou, ktorá sa dostala do povedomia verejnosti v období 80-tych rokov 20. storočia. Týkala sa najmä výrobnou-podnikovej oblasti, kde slúžila na porovnanie výrobných faktorov a odstraňovanie nedostatkov na základe vzájomného porovnávania. Keďže súkromný sektor je určitým stimulačným faktorom rozvoja verejného sektora, bola metóda benchmarkingu neskôr implementovaná aj vo verejnom sektore s dôrazom na výkon a zvýšenie efektivity. Súkromný sektor je motivovaný najmä cieľom uspokojenia potrieb zákazníkov cez tvorbu zisku, pričom vo verejnom sektore je hlavným cieľom uspokojenie potrieb občana = občana, a tým zabezpečenie „verejného blaha“. Ako uvádza Ammons, D. a kol. (2015), uplatňovanie benchmarkingu do veľkej miery závisí od ochoty a odhodlania monitorovaných organizácií verejného sektora – verejné blaho nie je takou silnou motiváciou ako tvorba zisku. V teoretických prístupoch k tejto metóde možno identifikovať množstvo definícií benchmarkingu, preto je zložité sformulovať jednu univerzálnu. Niektorí autori kladú dôraz na porovnanie s tými najlepšími, iní uvádzajú len porovnanie s konkurenciou ako takou, niektoré zdroje tiež pripúšťajú možnosť interného porovnávania. Vychádzajúc z tejto skutočnosti možno uviesť rôzne aspekty definície **benchmarkingu**:

- porovnanie aktuálnej firemnej výkonnosti so skoršou výkonnosťou, prípadne s výkonnosťou konkurenčných firiem Brooks, R. (2013),
- porovnanie údajov podniku s údajmi podnikov obdobného zamerania, s cieľom identifikovať vlastnú pozíciu pomocou určitého porovnania a následne túto pozíciu posilniť Knápková, A. (2013),
- proces vzájomného sledovania a porovnávania vlastných výsledkov s výsledkami konkurencie z hľadiska kvality a efektívnosti výroby určitého produktu alebo realizácie určitej služby, výrobných postupov Jakubíková, D. (2013),
- technika, v rámci ktorej organizácia meria svoju výkonnosť v porovnaní s organizáciami, ktoré predstavujú svetovú špičku, spoznávajú ako tieto organizácie svetové výkonnosti dosiahli, a využívajú získané informácie k zlepšovaniu svojej vlastnej výkonnosti Nenadál, J. (2011),
- oblasť rozvoja stratégie, procesov, zdrojov, cieľov verejnej správy v nadväznosti na proces porovnávania s ostatnými organizáciami so spätnou väzbou, ktorá slúži na evidovanie a následné zdokonaľovanie nedostatkov vo verejnej správe (CAF Centrum, 2021).

Základné **ciele** a očakávania po implementácii benchmarkingu vo verejnej správe možno identifikovať nasledovne:

- zlepšenie systému manažérstva organizácie - efektívne plnenie požiadaviek a potrieb spravovanej oblasti,
- spolupráca partnerských organizácií v identifikovaní a zdieľaní pozitívnych aj negatívnych výsledkov a v prospech všetkých.

Za pomoci procesu benchmarkingu podniky systematicky porovnávajú a analyzujú procesy v jednotlivých organizáciách a následne pozitívne výsledky sú implementované v rámci

zvýšenia efektivity výkonu v nedostatkových oblastiach. **Benchmarkingový cyklus** sa skladá z piatich fáz, ktoré pomôžu danej organizácii zlepšiť sa a byť výkonnejšou:

1. *plánovanie* – v tejto fáze si organizácia musí uvedomiť, že chce vykonať benchmarking a mala by určiť, čo chce podrobiť benchmarkingu. V tomto kroku je potrebná identifikácia kľúčových ukazovateľov výkonu alebo vnútorných procesov zamestnanca/služby,
2. *zbieranie* – tu je potrebné zhromaždiť potrebné údaje o predmete benchmarkingu,
3. *analýza* – ide o preverenie, analýzu a identifikáciu informácií o predmete benchmarkingu, teda o oblasti, ktoré chce organizácia zlepšiť,
4. *implementácia* – táto fáza je veľmi náročná, pretože organizácia vykonáva zmeny v oblastiach podrobených benchmarkingu. Organizácia vytvorí skupinu „superužívateľa“, ktorá bude testovať zlepšenie vo výkonnosti,
5. *meranie* – v poslednej fáze bude organizácia merať implementované zmeny vo výkonnosti Valach, M. a kol. (2019).

Benchmarkingový cyklus môžeme označiť ako neustály cyklus pozostávajúci z rôznych krokov, ktorého hlavnou úlohou je pomôcť organizácii zlepšiť sa. Vstupom organizácie do benchmarkingového cyklu je identifikácia a uvedomenie si slabého miesta vo výkonnosti alebo v poskytovaní služby. Každý benchmarkingový cyklus pozostáva z učenia sa ako byť lepším a ako implementovať lepší postup do svojich aktivít, kde výsledkom je vždy hodnotenie, monitorovanie a kontrola. Implementácia benchmarkingu prispieva k rozvoju konkurenčného prostredia, a to nielen vo verejnom sektore medzi verejnými inštitúciami, ale aj k podpore súťaženiu medzi verejným a súkromným sektorom, pri realizácii verejných objednávok. Proces benchmarkingu nepomáha len tým, ktorým to ide „horšie“ dostať sa na úroveň tých najlepších, ale vedie k pozdvihnutiu činnosti všetkých zúčastnených organizácií prostredníctvom výmeny nápadov a poznatkov. Dôležité je príliš neurýchliť časový harmonogram benchmarkingu. Je to dlhodobý proces, ktorý prináša zlepšenia a informácie po uplynutí istého času. Podľa Valacha, M. a kol. (2019) medzi **možnosťami využitia benchmarkingu** ako nástroja na zlepšenie kvality poskytovaných služieb možno zaradiť:

- nástroj na zlepšovanie manažmentu,
- nástroj v plánovacom procese,
- podporný nástroj riadenia rizík,
- rýchly marketingový nástroj,
- nástroj na zvyšovanie výkonnosti zamestnancov,
- nástroj na zvyšovanie dôveryhodnosti a zlepšovanie imidžu samosprávy.

Pri realizácii benchmarkingu možno v praxi identifikovať nasledovné **prekážky**:

- odpor manažmentu,
- odpor zamestnancov,
- politický odpor,
- nedostatok zdrojov,
- nedostatok informácií,
- nerealistické očakávania.

12.3 Manažerstvo kvality vo verejnej správe

Kvalitatívny rozvoj organizácií verejnej správy možno dosiahnuť za predpokladu disponibility pozitívne nastavených zamestnancov a manažérov so záujmom meniť veci k lepšiemu. Vybudovanie kvalitnej organizácie je časovo náročným procesom, v rámci ktorého je potrebné čeliť množstvu bariér. Jedným zo spôsobov, ako je možné zefektívniť fungovanie organizácií, je aj zavedenie manažerstva kvality. Tento spôsob umožňuje získať prehľad o vnútornom fungovaní organizácie, a následne nájsť cestu k zlepšovaniu, ktorého výsledky pocítia nielen zamestnanci, ale aj občania – zákazníci verejnej správy.

Zdôrazňovanie kvality produktov organizácií verejnej správy sa začalo prejavovať vo vývojovej fáze verejnej správy, ktorá v sebe nesie myšlienky **nového verejného manažmentu** (*New Public Management – NPM*). Táto vývojová fáza reprezentuje odklon od klasického (byrokratického) poňatia verejnej správy a snahu o zavádzanie postupov, ktoré boli typické pre súkromný sektor. Charakteristickou ideou bolo aj presvedčenie, že úspech a konkurencieschopnosť subjektu je priamo odvodená od kvality produktov a služieb, ktoré poskytuje. V rámci NPM sa začala uplatňovať aj väčšia orientácia na obyvateľa/zákazníka a dôraz na napĺňanie jeho potrieb. Nároky obyvateľov na kvalitu sa zvyšovali, avšak na strane druhej bola verejnosť čoraz menej naklonená neustále sa zvyšujúcim výdavkom verejného sektora, ktoré sa stávali neudržateľné. Dôraz na efektívnosť, účelnosť a kvalitu sa teda stali nevyhnutnými súčasťami reformy verejnej správy uplatňovanej v druhej polovici 20. storočia Schwarczová, L. a kol. (2021).

Začiatky definovania kvality sa viažu na sféru súkromného sektora, ktorého podmienkam bol prispôsobený samotný koncept kvality.

Čo sa týka vývoja chápania kvality v špecifických podmienkach verejnej správy, možno konštatovať, že aj tu sa spočiatku kvalita chápala ako súlad s definovanými štandardmi, normami a procesmi. V ďalšej fáze sa kvalita začala posudzovať vzhľadom na účel, ktorému mal produkt alebo služba slúžiť. Aj vo verejnej správe sa následne začalo s uplatňovaním princípov **Komplexného manažerstva kvality** (*Total Quality Management – TQM*), v rámci ktorého sa kvalita chápala v zmysle uspokojovania potrieb zákazníka. Všetky tri spomenuté stupne na seba nadväzujú a každý neskorší (vyšší) stupeň v sebe zahŕňa aj znaky kvality nižších úrovní (Špaček, D., 2016).

Komplexné manažerstvo kvality (TQM) predstavuje súbor princípov, nástrojov a manažérskych postupov, ktoré smerujú k zlepšeniu kvality produktov takým spôsobom, aby naplnili očakávania zákazníkov. Ide tiež o manažérsku filozofiu orientácie na zákazníka, ktorej cieľom je zlepšiť kvalitu produktu prostredníctvom tímovej práce zamestnancov, štatistických a výkonnostných metód. TQM v sebe zahŕňa podporu a odhodlanie zo strany vrcholového manažmentu, rozhodnutia zamestnancov na všetkých úrovniach, školenia zamestnancov a záväzkov celej organizácie k neustálemu zlepšovaniu kvality. TQM predstavuje doposiaľ posledný z vývojových štádií manažerstva kvality, je vnímaný ako všeobecný a štruktúrovaný prístup, ktorý je charakteristický kontinuálnym zlepšovaním v dôsledku neustálej spätnej väzby. Organizácie, ktoré majú záujem o zavedenie komplexného manažerstva kvality využívajú jeden z nasledovných modelov, Európska komisia, (2017):

1. *Certifikácia prostredníctvom medzinárodných noriem ISO,*
2. *Model EFQM,*
3. *Modelu CAF.*

1. Certifikácia prostredníctvom medzinárodných noriem ISO

Medzinárodné normy ISO vydáva „medzinárodná organizácia pre štandardizáciu“ (*International Organization for Standardization*), ktorá bola založená v roku 1947, ústredie má v Ženeve a funguje v 165 krajinách celého sveta. Organizácia vydáva rozsiahle spektrum noriem a štandardov pre fungovanie takmer všetkých oblastí riadenia súkromných, verejných a neziskových subjektov. Manažmentu kvality konkrétne sa venujú nasledovné normy:

- ISO 9000 (1994), ktorá sa skladala z troch noriem, a to ISO 9001: 1994, ISO 9002: 1994, ISO 9003: 1994, pričom každá predstavovala akoby samostatný model manažérstva kvality určený pre organizácie s určitým účelom,
- v ďalšej „generácii“ ISO normy zaoberajúcej sa kvalitou sa všetky 3 modely zhrnuli do jednej normy a to ISO 9001:2000,
- nasledujúcou verziou bola norma ISO 9001: 2009,
- a doteraz poslednou je norma ISO 9001: 2015.

Systém noriem zameraných na zlepšovanie kvality je veľmi rozsiahly. Je tomu tak aj z dôvodu, že v prípade manažérstva kvality ide o komplexnú disciplínu, ktorá zasahuje do viacerých oblastí riadenia organizácií (od plánovania, cez organizovanie, vedenie až po kontrolu) a normy ISO majú ambíciu slúžiť veľmi rôznorodému portfóliu organizácií, ktoré si často vyžadujú špecifický prístup (napr. iné normy sú aplikovateľné pre výrobné organizácie, iné pre organizácie verejnej správy).

Účelom noriem manažérstva kvality je zavádzanie systémov manažérstva kvality, následne certifikáciou sa organizácie snažia odstrániť nedostatky a slabé stránky a zároveň podporovať trvalé zlepšovanie procesov. Organizácie verejnej správy neustále čelia dopytu svojich zákazníkov, ktorí požadujú lepšie produkty a služby, čo vedie k permanentnému zlepšovaniu procesov v organizáciách. Je to zároveň podnetom k tomu, aby sa jednotlivé aktivity v organizácii vykonávali efektívnejšie a účinnejšie. V centre pozornosti stojí spokojnosť zákazníka a naplnenie jeho požiadaviek a očakávaní, ktoré sú špecifikované v zmluvách, objednávkach, či technických výkresoch. Systém riadenia kvality sa zameriava na všetky činnosti v organizácii a riadi využitie všetkých typov zdrojov (ľudských, finančných zdrojov, infraštruktúry, komunikačnej či informačnej technológie) Valach, M. a kol. (2019).

2. Model EFQM

Model EFQM je inštitucionálne zastrešený Európskou nadáciou pre manažérstvo kvality (*European Foundation for Quality Management*) so sídlom v Bruseli. Táto organizácia spája súkromné i verejné organizácie a spolu tak tvoria sieť členov, ktorí si navzájom vymieňajú svoje skúsenosti, príklady dobrej praxe či know-how týkajúce sa implementácie vybraných

stratégií v rámci modelu EFQM. Model EFQM sa používa ako nástroj, ktorý môžu organizácie aplikovať v rámci zlepšovania manažmentu kvality. Pomocou modelu EFQM sú organizácie schopné:

- posúdiť, kde na ceste za výnimočnosťou sa nachádzajú; aké sú ich silné či slabé stránky, ktoré si vyžadujú zlepšovanie,
- získať štruktúrovaný prístup k zlepšovaniu podnikania,
- vytvoriť spoločný jazyk či metodológiu použiteľnú pre celú organizáciu,
- ohodnotiť sa na základe faktov,
- podporiť tímovú prácu súvisiacu so zvýšenou angažovanosťou zamestnancov,
- získať komplexný prehľad o aktivitách, cieľoch, či iných iniciatívach organizácie,
- redukovať duplicity a identifikovať nedostatky,
- získať možnosť porovnať sa s ostatnými – podpora benchmarkingu,
- získať reálny pohľad o svojej výkonnosti na základe merania.

Model výnimočnosti EFQM je nástrojom manažerstva kvality, ktorý je určený pre akúkoľvek organizáciu podnikateľského sektora alebo verejnej správy s cieľom neustáleho zlepšovania svojej činnosti. Spája v sebe súbor troch prvkov, ktorých aplikácia v organizácii podporí nielen udržateľný úspech, ale aj možnosť porovnať sa s inými organizáciami a využiť tak zistené výsledky na rozvoj kultúry výnimočnosti:

1. *Princípy výnimočnosti* – sú nevyhnutné na dosiahnutie udržateľnej výnimočnosti, slúžiacie tiež ako spoločný jazyk pre vedenie organizácie.
2. *Logika RADAR* – nástroj manažmentu na kvalitatívne ohodnotenie dosahovanej úrovne kvality v organizácii, pomocou ktorého môže skúmať vlastnú výkonnosť.
3. *Model výnimočnosti EFQM* – slúži na uvedenie princípov výnimočnosti a logiky RADAR do praxe, ktorý pomáha manažérom pochopiť vzťahy príčin a následkov medzi tým, čo organizácia robí, a čo dosahuje.

Cieľom modelu je možnosť dosiahnuť výnimočné výsledky, a to prostredníctvom zapojenia všetkých zamestnancov, ktorí sa zúčastňujú na vytváraní a zlepšovaní procesov. Model je teda, podobne aj ako normy ISO 9000, založený na procesnom prístupe a umožňuje analyzovať aktivity prebiehajúce v organizácii na všetkých úrovniach.

3. Model CAF

Model CAF (*Common Assessment Framework – Spoločný rámec hodnotenia*) je nástrojom komplexného manažerstva kvality, ktorý bol vytvorený pre verejný sektor. Európsky inštitút pre verejnú správu (EIPA) v Maastrichte pôsobí ako Európske informačné centrum modelu CAF (www.eipa.eu). Inštitút vytvára databázu organizácií implementujúcich model CAF, ktorá zahŕňa dobrú prax vo verejnej správe nielen v krajinách Európy. Na národnej úrovni, v podmienkach SR, pôsobí ako miesto prvého kontaktu pre všetky organizácie verejnej správy, ktoré majú záujem zlepšovať sa a poskytovať kvalitnejšie služby svojim zákazníkom/občanom *CAF Centrum*. Centrum poskytuje pomoc a podporu organizáciám verejnej správy v oblasti manažerstva kvality, poskytuje základné poradenstvo, organizuje vzdelávacie aktivity,

zabezpečuje analyticko-metodickú činnosť, výmenu informácií a mnohé ďalšie aktivity (CAF Centrum, 2021)

Model CAF je prvým európskym nástrojom manažerstva kvality, ktorý je špeciálne prispôbený pre potreby organizácií verejnej správy. Ide o všeobecný, jednoduchý, prístupný a ľahko použiteľný model pre akúkoľvek organizáciu verejného sektora a dá sa aplikovať na národnej, regionálnej, i miestnej úrovni. Zaoberá sa všetkými aspektmi organizačnej výnimočnosti a podporuje trvalé zlepšovanie. Model CAF je založený na predpoklade, že vynikajúce výsledky výkonnosti organizácie a tiež výsledky voči občanom/zákazníkom, zamestnancom a spoločnosti sa dosahujú pomocou vodcovskej stratégie a plánovania, čo sa premieťa pri riadení zamestnancov, partnerstiev, zdrojov a procesov. Model CAF sa pozerá na organizáciu z rôznych uhlov pohľadu súčasne, preto môžeme hovoriť o tzv. holistickom prístupe k analýze výkonnosti organizácie.

Nový model *CAF 2020* je piatou revidovanou verziou modelu, ktorého základ je založený na osvedčenom modeli CAF, ktorý bol uvedený už v roku 2000. Súčasná verzia je prepracovaná a doladená takým spôsobom, aby lepšie reagovala na vývoj a rozvoj rôznych oblastí vo verejnej správe a spoločnosti. Zmeny aktuálnej verzie modelu CAF 2020 sa zaoberajú hlavne *digitalizáciou, agilnosťou, udržateľnosťou a rozmanitosťou*.

Model CAF poskytuje samohodnotiaci systém koncepcne blízky hlavným nástrojom komplexného manažerstva kvality, zvlášť modelu výnimočnosti EFQM. Je prispôbený špecifikám verejného sektora, pričom k jeho hlavným zámerom patria:

- zavedenie princípov komplexného manažerstva kvality do verejnej správy, metodické vedenie organizácie pri porozumení a aplikácii samohodnotenia vo fáze prechodu od systému plánovania a výkonu k plne integrovanému cyklu *PDCA* (*P – plan = plánovanie, D – do = realizácia, C – check = kontrola, A – act = zlepšenie*),
- podpora samohodnotenia organizácií verejnej správy s cieľom získať štruktúrovaný obraz organizácie a následne námety pre zlepšovacie činnosti,
- podpora premostenia rôznych modelov používaných v manažerstve kvality,
- podpora bench learningu medzi organizáciami verejnej správy.

Manažerstvo kvality vo verejnej správe má v porovnaní so súkromným sektorom množstvo špecifických charakteristík. Tie vychádzajú zo spoločných európskych sociálno-politických predpokladov, kultúry a tradície verejnej správy, ako:

- zákonnosť (demokratická, parlamentná),
- princíp právneho štátu a etické správanie, založené na všeobecných hodnotách a princípoch (otvorenosť, zodpovednosť, spoluúčasť, rôznosť, rovnosť, sociálna spravodlivosť, solidarita, spolupráca a partnerstvá).

Pomocou modelu CAF je možné identifikovať príležitosti pre zefektívnenie práce v organizácii a to využitím samohodnotenia organizácie. Samohodnotenie organizácie sa vykonáva na základe 9 kritérií a 28 subkritérií, ktoré sú uvedené v *príručke modelu CAF* (prirucka-caf-2020-620368e387b90.pdf (unms.sk)) .

Použitá literatúra

1. AMMONS, D. et. al. 2015. *Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government*. In Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 25, No. 1, p. 309-335. [online] ISSN: 1477-9803 [cit. 2021-11-19]. Dostupné na internete: <<https://academic.oup.com/jpart/article/25/1/309/888346>>
2. ANALÝZA FUNGOVANIA VNÚTORNEJ KONTROLY V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE INŠTITÚT HLAVNÉHO KONTROLÓRA – *Analyza_fungovania_kontroly.pdf*
3. BALÁŽOVÁ, E. 2015. *Vidiecka univerzita tretieho veku*. 1. vyd. Nitra : Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2015. 51 s. ISBN 978-80-552-1369-9
4. BALGA, J. 2016. *Správna veda a teória verejnej správy*. In: KRÁLIKOVÁ, K., SABAYOVÁ, M. a kol. *Aktuálne problémy vo verejnej správe EÚ*. APZ v Bratislave. Centrum polygrafických služieb MV SR. 2016. 290 s. ISBN 978-80-8054-713-4
5. BARÁT, J. et al. 2000. *Čítanka pre pokročilé neziskové organizácie*. Bratislava: Centrum prevencie a riešenia konfliktov, 2000. 307 s. ISBN 80-968095-3-9
6. BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E. 2004. *Ekonomika a manažment územných samospráv*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita. 2004. 185 s. ISBN 80-8069-458-3
7. BELAJOVÁ, A., GECÍKOVÁ, I., PAPCUNOVÁ, V. 2014. *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Bratislava: VŠEMVS v Bratislave, 2014. 232 s. ISBN: 978-80-8168-117-2
8. BEŇOVÁ, E. et al. 2007. *Financie a mena*. Bratislava: Iura Edition, spol. s r.o. 391 s. ISBN 978-80-8078-142-2
9. BRIGGS, A. 1961. *The Welfare State in Historical Perspective*. European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie, vol. 2, no. 2, Cambridge University Press, 1961, citované pp. 221–58, [cit. 2013.11.18.] Dostupné na internete: <<http://www.jstor.org/stable/23987939>>
10. BROOKS, R. 2013. *Financial Management: Core concepts*. Boston: Pearson. 2013. 366 p. ISBN: 978-0-273-76847-0.
11. CAF Centrum. 2021. *Predstavenie modelu CAF*. [online]., [cit. 2021. 12. 17.], Dostupné na: <<https://cafcentrum.unms.sk/predstavenie-modelu-caf>>
12. CEPEK, B. et al. 2018. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2018. 496 s. ISBN 978-80-8168-784-6
13. CIBÁKOVÁ, V. et al. 2016. *Výkladový slovník pre verejnú správu*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. 188 s. ISBN 978-80-8168-544-6
14. CIBÍK, L. 2020. *Financovanie verejnej správy*. Vysokoškolská učebnica. Vyd. Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020. 89s. ISBN 978-80-572-0071-0
15. CIFRANIČ, M., VALACH, M., GUBÁŇOVÁ, M. 2020. *Krízový manažment vo verejnej správe*. 1.vyd. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2020. 1 CD-ROM (153 s.). ISBN 978-80-552-2286-8
16. COHEN, M. J., PETERSON, B. S. 1999. *Administrative Decentralization. Strategie for Developing Countries*. West Hartford: Kumarian Press, 1999. 224s. ISBN 978-1565-49096-3

17. ČAPEK, R. Odměny a tresty ve školní praxi. Praha: Grada Publishing, 2008, 113 s. ISBN 978-80-247-1718-0
18. ČIPKÁR, J. 2001. Etika, právo a environment. Košice: Univerzita P. J. Šafárika. 2001. 182s. ISSN: 1805-2789
19. Čo je samosprávny kraj a aké má kompetencie. 2013. [online]. [cit. 2021. 11. 12.] Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/volby/clanok/297813-co-je-samospravny-kraj-a-ake-ma-kompetencie/>>
20. DŽUPKOVÁ, H. 2012. Etika a politika – vzťahové a interpretačné súvislosti. In *Kríza v politike – politika v kríze?* Prešov : Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, pp. 371-388. ISBN 978-80-555-0692-0
21. E-Estonia. 2021. Facts and Figures. [online]., [cit. 2021. 12. 11.], Dostupné na: <<https://e-estonia.com/facts-and-figures/>>
22. ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1. vydanie Cambridge: Polity Press 1990. 244 s. ISBN 0-7456-0665-2
23. EURÓPSKA KOMISIA. 2017. *Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners*, 2017 edition, Abridged Version. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 242 p. doi:10.2767/483489
24. FAO OF THE UNITED NATIONS, 2004. *Decentralization and rural prosperity taxation*. Rím: FAO. 2004. 58 s. ISBN 978-9251051443
25. FERRERA, M. 1996. *The Southern model of welfare in social Europe*. Vol. 6. Journal of European Social Policy. 1996. pp. 17-37.
26. GERLOCH, A. 2017. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2017. 336 s. ISBN 978-80-7380-652-1
27. GILDENHUYS, J. S. H. 2004. *Ethics and Professionalism : The Battle against Public Corruption*. Stellenbosch : SUN Press, 2004
28. GUALMINI, E. 2008. *Restructuring Weberian Bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States*. In Public Administration, roč. 86, č. 1, s. 54–75. ISSN 1467-9299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x>
29. HAMALOVÁ, M. 2007. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*; 1. časť; Teória verejnej správy, Bratislava: Merkury, 2007. 132 s. ISBN 978-80-8914358-0
30. HAMALOVÁ, M. 2008. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*. 2. Časť: Organizácia verejnej správy. Bratislava : MERKURY. 2008. 144 s. ISBN 978-80-89143-63-4
31. HAMALOVÁ M., BELAJOVÁ, A., GECÍKOVÁ I., PAPCUNOVÁ V. 2014. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*. Bratislava : Wolters Kluwer. 454 s. ISBN 978-80-8168-139-4
32. HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., ŠEBOVÁ, M. 2011. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva. 2011. 260 s. ISBN 978-80-89393-38-1
33. HAŠANOVÁ, J. et al. 2011. *Správne právo*. vyd. VEDA. Bratislava. 2011. 437 s. ISBN: 978-80-22411-769
34. HENDRYCH, D. et al. 2009. *Správni právo, Obecná časť*, 7 vydání, Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2
35. HOGAN, J., HOWLETT, M. et al. 2015. *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2015. 325 s. ISBN 978-11-374-3404-3

36. CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. 2004. *Lexikón ústavného práva*. Bratislava : Procom. 261 s. ISBN 80-85717-13-1.
37. Informácie o registrácii. 2020. In: verejná správa na minv.sk [online]. © 2020 [cit. 2021-11-01]. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?informacie-o-registracii-3>>
38. JAKUBÍKOVÁ, D. 2013. *Strategický marketing: stratégie a trendy*. Praha: Grada Publishing. 2013. 362 s. ISBN: 978-80-247-4670-8
39. JANOTOVÁ, H. A kol. 2005. *Profesijná etika*. Praha : Eurolex Bohemia,. 96 s. ISBN 80-86861-43-0.
40. JASAŇOVÁ, K. 2007. *Verejná správa v niektorých krajinách Európskej únie*. [online]. In Scientific papers of the University of Pardubice. ISSN 1211-555X. 2007. [cit. 2021.11.18.] Dostupné na internete: <<https://dspace.upce.cz/bitstream/10195/32446/1/CL642.pdf>>
41. KINKOR, J. 1995. *Veřejné statky a selhání trhu: rakouská perspektiva*. Finance a úvěr. roč. 45. 1995. č. 9 s. 506-513
42. KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Občianska participácia v procese tvorby verejnej politiky a jej formy a nástroje v slovenských podmienkach s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu úroveň*. In Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku. Prešov: KMSystém, s.r.o., 2008. 187 s. ISBN 978-80-85357-06-6
43. KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. 2008. 270s. ISBN 978-80-7097-713-2
44. KNÁPKOVÁ, A. et. al. 2013. *Finanční analýza: komplexní průvodce s příklady*. Praha: Grada Publishing. 2013. 236 s. ISBN: 978-80-247-4456-8
45. KOLÍKOVÁ, M. et al. 2005. *Mládežnícka participácia na Slovensku*. Bratislava: Rada mládeže Slovenska. 2005. 111 s. ISBN: 80-969045-4-X
46. KONEČNÝ, S. 2005. *Komunálna politika*. Vydavateľstvo Mayor. Bratislava 2005, 120 s. ISBN 80-969133-1
47. KONEČNÝ, S., KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: Mayor, s.r.o. 1.vydanie. 2009. 191 s. ISBN: 978-80-969133-3-6
48. KORYAKOV, I., SISK, D. T. 2003. *Democracy At The Local Level: A Guide For The South Caucasus*. Stockholm: International IDEA. 2008 68 s. ISBN 91-89098-97-8
49. KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 1999. 231 s. ISBN 80-225-1114-5
50. KOVÁČOVÁ, E. 2010. *Verejná správa na Slovensku, úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: Bratia Sabovci, s.r.o. Zvolen. 2010. 228 s. ISBN 978-80-557-0101-1
51. KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Bratia Sabovci, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5
52. KRÁĽOVÁ, Ľ. 2009. *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KMSystém, s.r.o., 2009. 360 s. ISBN 978-80-85357-07-3

53. KRNÁČ, J., KOŽIAK, R., Liptáková, K. 2008. *Verejná správa a regionálny rozvoj*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Ekonomia, občianske združenie, 2008. 256 s. ISBN 978-80-8083-695-5
54. KRŠKOVÁ, A. 1994. *Etika právnického povolania*. Bratislava: Univerzita Komenského. 129 s., ISBN 80-7160-065-2.
55. KÚTIK, J., KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4
56. LITVACK, J., SEDDON, J. 1999. *Decentralization Briefing Notes*. [online]. World Bank Institute. [cit. 2021-12-12] 1999. 110 s. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/BriefingNotes.pdf>>
57. MACHAJOVÁ, J. et al. 2007. *Všeobecné správne právo*. 1. vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3
58. MACHAJOVÁ, J. et al. 2014. *Všeobecné správne právo*. 7. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX s. r. o., 2014, s. 708. ISBN 978-80-81550-44-7
59. MACLEAN, M. 2003. *Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization: Background Paper for the IDRC*. [online]. University of Toronto Research Associate. Gender Unit, IDRC, [cit. 2021-11-12]. 2003. 39 s. <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/29547>>
60. MALÍKOVÁ, E. Et al. 2013. *New public management a Slovensko: Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava : Vydavateľstvo UK, 2013. 218 s. ISBN 978-80-223-3515-7
61. MATUŠKOVÁ, Z. 2002. *Vybrané kapitoly fiškálnej decentralizácie*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická. 2002. 154 s. ISBN 80-245-0281
62. MIKOVÁ, K., 2010. *Identifikovanie pohľadov zainteresovaných aktérov na procesy rozhodovania v situáciách verejného konfliktu (vychádzajúc z teórií deliberatívnej demokracie)*. Projekt dizertačného výskumu. Bratislava: Katedra politológie FF UK, 2010. 138 s.
63. MIKUŠ, D. 2014. *Vybrané aspekty prvej etapy decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. In *Acta Oeconomica Universitatis Selye*, 2014. roč. 3, č. 2, s. 102-108. ISSN 1338-6581
64. MIERLO, H., VERHEIJEN, T. 1997. *Public Management in Slovakia: A New Administration for a New State*. In *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 149–170. ISBN 80-967-616-2-5
65. MITAL, O. 2016. *Etika vo verejnej správe v kontexte uplatňovania etických kódexov*. In *Verejná správa a spoločnosť*. 2016. č. 1. s. 56-66 [online], [cit. 2021-11-12]. Dostupné na: <<http://www.vsas.fvs.upjs.sk/eng/download/012016/56.pdf>>. ISSN 1335-7182
66. Ministerstvo vnútra SR. *Participácia*. [online], [cit. 2021-08-12]. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?ros_participacia>

67. Ministerstvo vnútra SR. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. [online], [cit. 2021-11-13]. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>>
68. Ministerstvo vnútra SR. 2016. *Klientske centrum v Bratislave*. [online], [cit. 2021-11-13]. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-7&sprava=klientske-centrum-v-bratislave>>
69. Ministerstvo vnútra SR. 2021. *ESO – Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa*. [online], [cit. 2021-11-17]. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>>
70. Ministerstvo vnútra SR. 2021. *Klientske centrum*. [online], [cit. 2021-11-17]. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?KAMO>>
71. MOROVICSOVÁ, E. 2015. Mobbing – jeho vplyv na zdravie a možnosti prevencie. In *Psychiatrická prax*, roč. 16. č. 3. [online], [cit. 2021-11-12]. Dostupné na: <<https://www.solen.sk/storage/file/article/8b8ef4c2cde355b62fb46370cc6e4309.pdf>>
72. NEMEC, J. 2000. *Verejná ekonómia*. Banská Bystrica. EF UMB, Banská Bystrica. 2000. 114s. ISBN 80-8055-385-8
73. NENADÁL, J. et. al. 2011. *Benchmarking: mýty a skutočnosť: model efektívneho učení se a zlepšování*. Praha: Management Press. 2011. 265 s. ISBN: 978-80-7261-224-6
74. NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, Kancelária splnomocnenstva vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 1 vyd. 2005. Dostupné na: <https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/publikacie/decentralizacia_bilancia.pdf>
75. NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V., HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s. 978-80-8168-137-0
76. NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ, M. 2013. *Decentralizácia a Slovensko* [online]. Trenčín. Inštitút aplikovaného manažmentu [cit. 2021-10-12]. ISBN 978-80-89600-18-2. Dostupné na: <http://www.komunal.eu/images/Decentraliz%C3%A1cia_a_Slovensko.pdf>
77. ONDROVÁ, D. 2013. Ethics, Law and Ethical Conduct of Behavior. In *Konsenzus v práve, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. 2013, s. 170-178, ISBN 978-80-557-0523-1
78. OECD. 2017. *Odporúčanie rady OECD o verejnej integrite*. [online]. [cit. 2021.10.12.]. Dostupné na internete: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7139_oecd_recommendation_on_integrity_svk.PDF>
79. PAPCUNOVÁ, V. 2014. Vnímanie etiky volených a výkonných predstaviteľov miestnej samosprávy z pohľadu obyvateľov. In *XVII. mezinárodní kolokvium o regionálných vedách*. Dostupné na: <10.5817/CZ.MUNI.P210-6840-2014-60>

80. PAPCUNOVÁ, V., GECÍKOVÁ, I. 2011. *Základy verejnej správy*. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu. 2011. ISBN 978-80-970802-0-4
81. PAULÍNIOVÁ, Z. 2005. *Participácia: Definícia pojmu a stav na Slovensku*. In *Participácia v samospráve : Nástroj protikorupčnej politiky*. Bratislava: Adin, s.r.o., 2005. 68 s. ISBN 80-89041-87-6
82. PIROŠÍK, V., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., PAVLOVIČ, B. 2004. *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava: Transparency International Slovensko. 2004. 71s. ISBN 80-89041-77-9
83. POSLUCH, M., CIBULKA, Ľ. 2009. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2009. 341 s. ISBN 978-80-89122-56-1
84. POTUČEK, M. et al. 2005. *Veřejná politika*. 1. vydanie Praha: Sociologické nakladatelství Praha, 2005. 400 s. ISBN 80-86429-50-4
85. PRITCHARD, J. 2012. *Codes of ethics*. In: CHADWICK, R. (eds.): *Encyclopedia of Applied Ethics*. 2012. London: Elseiver. 2012, s. 494-499.
86. PROVAZNÍKOVÁ, R. 2009. *Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe*. 1. vyd. Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9
87. PRŮCHA, J. 2014. *Andragonický výskum*. Praha: Grada Publishing a. s. 2014. 152 s. ISBN 978-80-247-5232-7
88. PRŮCHA, P. 1994. *Základy správního práva a veřejné správy - Obecná část*. vyd. Masarykova univerzita v Brne. 1994. 259 s. ISBN 80-210-0886-5
89. PUTNOVÁ, A - SEKNIČKA, P. 2007. *Etické řízení ve firmě*. Praha: GRADA Publishing. 2007, 168 s. ISBN 978-80-247-1621-3
90. RAJŇÁKOVÁ, K. 2008. *Politicko-právne aspekty záujmovej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte verejných fondov*. In: *Sociálne a politické analýzy*. roč. 2, č. 2. 2008., s. 56-71. ISSN 1337-5555
91. RUMANOVSKÁ Ľ. Et al. 2017. *Základy politiky súdržnosti v EÚ a SR*. Nitra : SPU. 2017. s. 40-41. ISBN 978-80-552-1777-2
92. RYS, V. 2003. *Česká sociální reforma*, vydanie: Karolinum 2003, 172 s. ISBN 80-246-0588-0
93. SCHWARCZOVÁ, L. a kol. 2021. *Manažment verejnej správy*. Nitra: SPU v Nitre, ISBN 978-80-552-2439-8. Dostupné na internete: <<https://vydavatelstvo.uniag.sk/e-skripta/9715-manazment-verejnej-spravy-9788055224398.html>>
94. SMIEŠKA, B. 2010. *Samospráva a MNO – participácia na rozhodovaní, budovanie vzťahov*. 2010. 23 s. [online], [cit. 2021-08-12]. Dostupné na internete: <http://www.nizkoprahy.sk/sites/default/files/imce/pdf/samosprava_a_mno.pdf>
95. STAROŇOVÁ, K., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: Ústav verejnej politiky, FSEV UK, 2006. 234 s. ISBN 80-89244-13-0
96. ŠKULTÉTY, P. 2011. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: SAV, 2011. 142 s. ISBN 978-80-224-1203-2
97. STRATÉGIA INFORMATIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY, 2008. chválená uznesením vlády SR č. 131/2008 dňa 27. februára 2008
98. STRATÉGIA REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY. 1990. [online]. [cit. 2021.10.12.]. Dostupné na internete: <https://www.fphil.uniba.sk/.../strategia_071999.pdf>

98. SVOBODA, I., SCHELLE, K. 2007. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. 209 s. ISBN 978-80-87071-22-9
99. ŠKULTÉTY, P. et al. 2004. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského – Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2004. 221 s. ISBN 80-7160-183-7
100. ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Veda, 2008. 201 s. ISBN: 978-80-224-1023-6
101. ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. 2012. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka. 2012. 261 s. ISBN 978-80-89122-78-3
102. ŠPAČEK, D. 2016. *Public management. V teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. 384 s. ISBN 978-80-7400-621-0
103. TANZI, V. 2001. *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*. Working Paper. [online]. Washington D.C. : Carnegie Endowment, 2001. 18 s. ISBN 9780429229961
104. Transparency International. 2022. *Slovensko sa v rebríčku vnímania korupcie zlepšilo*. [online]., [cit. 2021. 12. 15.], Dostupné na: <<https://transparency.sk/sk/slovensko-sa-v-rebricku-vnimania-korupcie-zlepsilo>>
105. Únia miest Slovenska. 2021. Stanovy Únie miest Slovenska. [online]. [cit. 2021-11-21] Dostupné na: <https://www.uniamiest.sk/_files/ugd/14ec17_5051623f9069474eb4a2bf84600b8afe.pdf>
106. Úrad predsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. 2021. – Government. [online]., [cit. 2021. 12. 11.], Dostupné na: <<http://www.informatizacia.sk/narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy--2016-/22662s>>
107. Úrad vlády SR, 2014, Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy SR, [online]., [cit. 2021. 11. 12.], Dostupné na: <https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_ministerstva-a-ostatne-ustredne1>
108. Úrad vlády SR. 2018. Čo je korupcia, [online]., [cit. 2021. 12. 15.], Dostupné na: <<https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/co-je-korupcia/>>
109. Úrad vlády SR. 2018. Čo je konflikt záujmov, [online]., [cit. 2021. 12. 15.], Dostupné na: <<https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/co-je-konflikt-zaujmov/>>
110. Úrad vlády SR. *Verejná správa na Slovensku*. [online]., [cit. 2021. 11. 11.], Dostupné na: <https://komunal.eu/images/pdf/verejna_sprava_v_piaticich_jazykoch_final.pdf>
111. Úrad vlády Slovenskej republiky odbor prevencie korupcie. 2019. *Metodické odporúčanie k riadeniu korupčných rizík (Glosár)*. [online]., [cit. 2021. 12. 17.], Dostupné na: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7088_riadenie-korup-rizik_priloha1_glosar_fin.pdf>
112. VALACH, M., BALÁŽOVÁ, E., BUMBALOVÁ, M., CIFRANIČ, M., GUBÁŇOVÁ, M., HANÁČKOVÁ, D. 2019. Manažment územných samospráv. Nitra: SPU v Nitre, ISBN 978-80-552-2079-6
113. VOJČÍK, P. et al. 2014. *Základy práva*. Nitra: Enigma Publishing s. r. o., 2014. 258s. ISBN 978-80-8133-029-2
114. Von BANDEMER, S. et al. 1995. *Staatsaufgaben – Von der „schleichenden“ Privatisierung zum „aktivierenden Staat“*. In: BEHRENS, Fritz a kol. Den Staat neu

- denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin: Sigma, 1995, s. 41–60. ISBN 3-89404-753-4
115. VRABKO, M. et al. 2012. *Správne právo hmotné*. Všeobecná časť. Bratislava: C.H. BECK, 2012. 480s. ISBN 978-80-89603-03-9
 116. VRABKO, M. et al. 2018. *Správne právo hmotné*. Všeobecná časť. II. Bratislava: C. H. Beck. 2018. 334s. ISBN 978-80-89603-68-8
 117. Vyhláška Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu č. 438/2019 Z. z., zo 09.12.2019
 118. ZAMBOVÁ, A. 2015. Otázka etiky v procese tvorby verejnej politiky. In *Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, pp. 188-198. ISBN 977-80-8152-344-1
 119. Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci
 120. Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite
 121. Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe
 122. Zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky
 123. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
 124. Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších právnych predpisov
 125. Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
 126. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
 127. Zákon č. 85/2005 Zb. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
 128. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre
 129. Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy
 130. Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov
 131. Zákon č. 308/1991 o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností
 132. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
 133. Zákon č. 85/2005 Zb. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
 134. Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
 135. Zákon č. 308/1991 o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností
 136. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
 137. Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov
 138. Zákon č. č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
 139. Združenie miest a obcí Slovenska. 2021. Užitočné informácie. [online]., [cit. 2021. 12. 17.], Dostupné na: <<https://www.zmos.sk/uzitocne-informacie.html>>

Autori:

M. Cifranič – M. Gubaňová – L. Schwarczová – M. Valach

Názov:

TEÓRIA, RIADENIE A ORGANIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Vydavateľ: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

Vydanie: prvé

Forma vydania: online

Rok vydania: 2022

AH – VH: 14,03 – 14,31

Neprešlo redakčnou úpravou vo Vydavateľstve SPU.

ISBN 978-80-552-2479-4