

# KOMPETENCIE SAMOSPRÁVY V SR PO REFORME VEREJNEJ SPRÁVY

## SELFGOVERNMENT CAPACITY AFTER PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SLOVAKIA

Eleonóra Marišová

---

### Summary

The basis for new adjustment of public administration in the Slovak Republic was the Act No 294/1990 Coll. which abolished the stipulations on national committees and local self-government was introduced. Act No 369/1990 Coll. on municipal establishment is the basis of the local self-government. The Slovak Constitution (1993) presumed the establishment of higher territorial units but this regulation was adopted in 8 years later, in 2001. This delay caused an obstacle for decentralization of public administration. A significant movement to decentralization of public administration occurred in 2000 when the Slovak government approved the conception on decentralization and modernization of the public administration.

### Key words

public administration, self-administration, decentralization, reform, local self-government

---

### Úvod

Základom nového modelu verejnej správy v SR bolo prijatie Ústavy SR, účinnej od r. 1993, ktorá predpokladala zriadenie vyšších územných celkov, na ktoré možno preniesť zákonom výkon určených úloh miestnej štátnej správy.

### Materiál a metódy

Cieľom príspevku je analyzovať proces reformy verejnej správy po r.1990 s dôrazom na prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu. Nová právna úprava štátnej správy a samosprávy sleduje modernizáciu verejnej správy a vytvorenie účinného a racionálneho systému organizácie štátnej správy a samosprávy na Slovensku. Nový systém financovania by mal posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Príspevok analyzuje prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu, na financovanie kompetencií prostredníctvom daňových príjmov.

### Výsledky a diskusia

Základom nového usporiadania verejnej správy v SR bol ústavný zákon Federálneho zhromaždenia č. 294/1990 Zb., ktorým boli zrušené príslušné ustanovenia o národných

výboroch a zakotvila sa miestna samospráva na úrovni obcí. Na základe tejto ústavnoprávnej novely bol prijatý zákon SNR č.369/1990 o obecnom zriadení ako základ samosprávy v nových spoločenských a politických podmienkach SR.

Ústava Slovenskej republiky z r. 1993 v čl. 64 ustanovila samosprávu vyšších územných celkov ako súčasť územnej samosprávy.

Pri budovaní verejnej správy sa už v roku 1990 vytvorili podmienky na decentralizáciu pôsobností z orgánov štátnej správy na miestnu samosprávu, ktorá bola zriadená ako nový inštitucionálny prvok verejnej správy.

Prvá etapa reformy správy v r. 1990 zaznamenala značný rozsah uplatňovania princípu decentralizácie v praxi. Správa obcí sa dostala nielen do samosprávneho režimu, ale tento režim je dodnes skoro autonómny. Miestna samospráva sa etablovala do takého postavenia, v ktorom jej prislúchala starostlivosť a zodpovednosť za hospodárenie s majetkom, usmerňovanie ekonomickej činnosti v obci, zabezpečovanie výstavby, údržby a spravovania obecnej infraštruktúry, utváranie a ochrana zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce a pod. To znamená, že miestna samospráva prevzala z organizácie verejnej správy postavenie orgánov štátnej moci a hospodárskeho riadenia. Jedna z funkcií národných výborov, a to že boli orgánmi štátnej správy v rámci ich územnej pôsobnosti, bola zverená do právomoci orgánov miestnej štátnej správy, ktorú od roku 1991 tvorila sústava špecializovaných a všeobecných obvodných a okresných úradov. V takejto organizácii miestnej štátnej správy prevládal jedno a viac odvetvový princíp výkonu pôsobnosti, v rámci ktorého okresným, ako aj obvodným úradom zákon umožňoval poveriť jeden úrad výkonom pôsobností aj pre susediace úrady.

Prijatím zákona SNR č.369/1990 o obecnom zriadení sa položili základy samosprávy v nových spoločenských a politických podmienkach SR. Obce začali presadzovať požiadavky, aby ako orgány, ktoré sú najbližšie k občanovi mohli zabezpečovať ich ďalšie potreby a úlohy. To viedlo k nárastu tlaku obcí na vybudovanie si takého postavenia v spoločnosti, aké zaručovala európska charta miestnej samosprávy. Poznatky z uplatňovania princíпов a zásad celoeurópskeho dokumentu, ku ktorému sa Slovenská republika medzičasom prihlásila, podmienili už roku 1992 vykonanie prvých krokov v decentralizácii pôsobností z orgánov štátnej správy na obce. Stalo sa tak, napr. na úseku kultúry, dopravy vo veciach prekopávok na miestnych komunikáciách.

Orgány miestnej štátnej správy, na rozdiel od miestnej samospráv boli budované ako inštitúty so silnou centralizáciou výkonu štátnej správy a rovnako aj hospodárskeho riadenia. Boli zriaďovateľmi prevažnej väčšiny štátnych rozpočtových a štátnych príspevkových organizácií. Toto upevnenie ekonomickej funkcie a funkcie orgánov štátnej správy v území im umožnila aj skutočnosť, že nebola ešte zriadená samospráva vyšších územných celkov, ako ďalšia úroveň územnej samosprávy.

Napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky ustanovovala samosprávu vyšších územných celkov ako súčasť územnej samosprávy, od r. 1993 sa až do r. 2001 sa ju nepodarilo zriadiť. To viedlo k zužovaniu možností a širšie uplatnenie princípu decentralizácie verejnej správy, ktorej výrazom by bolo posilnenie ekonomickej samostatnosti územnej samosprávy vytvorením takých ekonomických a finančných mechanizmov, ktoré by obmedzili vplyv štátu na výkon samosprávnych a samostatných funkcií miestnej samosprávy.

Za významný krok v príprave reformy verejnej správy je potrebné považovať koncepčný dokument z r. 1994, ktorý prerokovala aj Národná rada SR a v zásade vymedzil rozsah decentralizácie obdobne ako sa realizovala v neskoršom období.

Napriek snahe vytvoriť podmienky na širšie uplatnenie princípu decentralizácie vo verejnej správe, čo malo umožniť zriadenie samosprávy vyšších územných celkov a čoho výrazom bolo, že návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov bol v legislatívnom

pokračovaní, výrazný posun v tomto smere bol zaznamenaný až v roku 1999. Prvým krokom vlády Slovenskej republiky v tomto smere bola príprava stratégie reformy verejnej správy, schválenie inštitucionálneho oddelenia výkonu štátnej správy výkonu samosprávy a pokračovanie v procese decentralizácie zodpovednosti orgánov štátnej správy na zabezpečovanie verejných služieb na územnú samosprávu.

Samosprávny systém bol dobudovaný (po inštitucionálnej stránke) až v roku 2001 prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), ktorým bola vytvorená aj druhá úroveň samosprávy a bola vyplnená medzera medzi voleným parlamentom a volenými zastupiteľstvami na obecnej a miestnej úrovni. Prijatím zákona č. 302/2001 z. z. o samospráve vyšších územných celkov vzniklo na území SR 8 samosprávnych krajov, ktoré vykonávajú samosprávu v rámci svojich územných obvodov.

Vytvorenie vyšších územných celkov ako aj presun niektorých kompetencií štátnej správy na samosprávu je výsledkom prebiehajúceho procesu decentralizácie. Cieľom tohto procesu je oslabenie centralizovaného spravovania vecí verejných a posilnenie právomocí na miestnej (obec) a regionálnej úrovni (VÚC), čím sa dokáže lepšie mobilizovať a využiť ľudský, výrobný a prírodný potenciál v rámci jednotlivých regiónov Slovenska, posilní sa ochrana práv menších a verejnú samosprávu budú permanentne kontrolovať volení zástupcovia občanov. Právnu normou, ktorá upravuje presun právomocí štátnej správy na samosprávu je zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Prijatím tohto zákona prechádzajú niektoré kompetencie štátnej správy (krajské a okresné úrady) na samosprávu (obce a samosprávne kraje) v postupne od 1.1.2002 až do 1.1.2004.

V súlade s programovým vyhlásením vlády ministerstvo financií pripravilo nový systém financovania obcí a vyšších územných celkov, ktorého podstatou je posilnenie finančnej samostatnosti územných samospráv. Fiškálna decentralizácia nadväzuje na vykonaný prechod kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (VÚC) podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 416/2001 Z. z. Podľa tohto zákona kompetencie prechádzali na územnú samosprávu postupne od 1. januára 2002 do 1. januára 2004.

Nový systém financovania by mal posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Podstatou tohto procesu je prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu, na financovanie kompetencií prostredníctvom daňových príjmov.

Financovanie samosprávnych kompetencií sa doteraz určuje každoročne zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rok. Navrhovaná fiškálna decentralizácia prispieje k stabilizácii príjmov územnej samosprávy na dlhšie časové obdobie, čím umožní strednodobé finančné plánovanie samospráv. Cieľom fiškálnej decentralizácie je vytvorenie stabilných pravidiel financovania, ktoré sú transparentné a spravodlivé.

Navrhovaný model vylučuje subjektívnosť pri poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu. Finančné zdroje sa budú rozdeľovať na základe jasných kritérií, ktoré budú platiť pre všetkých rovnako.

Fiškálna decentralizácia sa bude týkať financovania samosprávnych kompetencií obcí a VÚC tak, ako sú definované v rámci platného právneho stavu. Kompetencie, ktoré obce a VÚC vykonávajú v režime preneseného výkonu štátnej správy, budú naďalej financované dotáciami zo štátneho rozpočtu prostredníctvom príslušnej rozpočtovej kapitoly.

Ministerstvo financií SR vypracovalo v rámci fiškálnej decentralizácie návrh štyroch právnych noriem:

1. zákon o miestnych daniach
2. zákon o rozpočtovom určení výnosov dane z príjmov

3. nariadenie vlády o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov platenej fyzickými osobami územnej samospráve
4. zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Účinnosť všetkých vyššie uvedených noriem, ako aj uplatnenie nového systému financovania územnej samosprávy sa navrhuje od 1. januára 2005. Ministerstvo financií SR pripravilo nový zákon o miestnych daniach, ktorý upravuje súčasnú cestnú daň a daň z nehnuteľností, a tiež transformované miestne poplatky. Súčasná štruktúra dane z nehnuteľností zostane v prvom kroku zachovaná, tzn., že popri dani z pozemkov zostanú zachované aj daň zo stavieb a daň z bytov.

Miestnymi daňami budú súčasné miestne poplatky, ktoré zostanú po novele zákona o miestnych poplatkoch. Miestne dane budú plne fakultatívne a obec sa môže rozhodnúť, či jednotlivé miestne dane bude na svojom území vyberať alebo ich vyberať nebude.

Oproti doterajšiemu spôsobu určenia podielových daní, ktoré boli určené každoročne v zákone o štátnom rozpočte na nasledujúci rok s určením absolútnej hodnoty podielu z celkového výnosu (daň z príjmov fyzických osôb) alebo určením podielu na celkovom výbere príslušnej dane (daň z príjmov právnických osôb, cestná daň) ministerstvo navrhuje ako podielovú daň, daň z príjmov platenú fyzickými osobami, definovanú v druhej časti zákona Národnej rady SR č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov. Daň bude aj naďalej vyberaná daňovými úradmi, ktoré ju budú pre obce a VÚC rozdeľovať a poukazovať podľa nariadenia vlády. Prvý dôvod pre návrh dane z príjmov fyzických osôb je očakávaný dynamický rast výnosov tejto dane v najbližších rokoch, ale aj v strednodobom horizonte, čo je z pohľadu zvyšovania objemu zdrojov pre územnú samosprávu výhodné.

## Súhrn

Ústava Slovenskej republiky z r. 1993 v čl. 64 ustanovila samosprávu vyšších územných celkov ako súčasť územnej samosprávy. Samospráva vyšších územných bola však zriadená až v r. 2001 prijatím zákona č. o samosprávnych krajoch. Oneskorené prijatie tejto právnej úpravy viedlo k zužovaniu možností širšieho uplatnenia princípu decentralizácie verejnej správy, ktorej výrazom by bolo posilnenie ekonomickej samostatnosti územnej samosprávy vytvorením takých ekonomických a finančných mechanizmov, ktoré by obmedzili vplyv štátu na výkon samosprávnych a samostatných funkcií miestnej samosprávy. Výrazný posun k decentralizácii verejnej správy nastal až v roku 2000, keď vláda schválila koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy.

## Záver

Nová právna úprava štátnej správy a samosprávy sleduje modernizáciu verejnej správy a vytvorenie účinného a racionálneho systému organizácie štátnej správy a samosprávy. Nový systém financovania by mal posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Podstatou tohto procesu je prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu, na financovanie kompetencií prostredníctvom daňových príjmov.

## Literatúra

- BEECHEY, R.M.: Úvod do miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy v krajinách EÚ a na Slovensku. PHARE projekt SR 9490102, Bratislava 1998
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Decentralizácia verejnej moci a územná samospráva. Bratislava. 2000: Acta Facultatis IURIDICAE XX, 2000, str. 33-37, ISBN 80-223-1505-2

KRÁLÍK, J.: Na okraj reformovania verejnej správy. Bratislava: ACTA Facultatis IURIDICAE XX, 2000, str. 45-49, ISBN 80-223-1505-2  
NIKODÝM, D.: K problematike kontroly v územnej samospráve. In.: Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 6, str. 624  
PALÚŠ, I.: Občan a obecná samospráva. In: verejná správa, 2001,č.4,s.20-21  
REHUŘEK, M.: Demokratický potenciál verejnej správy. In: Právny obzor, roč.84, 2001, č.5, s. 386-396  
REHUŘEK, M.: Na margo interpretácie a aplikácie princípov verejnej správy. In: Právny obzor, roč.84, 2001,č.1, s. 38-34  
VAŇOVÁ, A.: Imidž územia. EV OF, Bratislava, 1999, str. 25  
Zákon č. 416/2001 Zz. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky

---

**Kontaktná adresa autora :**

**JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.**

Katedra práva

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Slovenská poľnohospodárska univerzita

949 76 Nitra

Tel:037 6508 142

e-mail: [eleonora.marisova@uniag.sk](mailto:eleonora.marisova@uniag.sk)

Oponent: JUDr. Lýdia Bezáková, CSc.