

MODUL 9

Slovenská republika II: státní správa a samospráva, reformy veřejné správy

Cíl:

Student se bude po prostudování problematiky orientovat ve struktuře státní správy a dvojúrovňové samosprávy Slovenské republiky a bude schopen alespoň stručně pohovořit o průběhu a nedostacích dosavadního reformního procesu v podmínkách Slovenské republiky.

Klíčová slova:

Státní správa a krajská úroveň místní samosprávy: duální model veřejné správy – polarizace slovenské politiky a její projevy ve státní správě a samosprávě – budování a definitivní podoba krajského zřízení – obvodní úřady – jednotlivé samosprávné kraje.

Obecní zřízení: obce, města, statutární města – počet obcí na Slovensku – orgány krajů a obcí – obecní a krajská referenda – působnost obcí.

Reformy veřejné správy: reformy 1990 – 1996 – 2001–2004 – kritika reformního procesu.

Shrnutí:

Po roce 1989 prošla veřejná správa na Slovensku rozsáhlou proměnou: v září 1990 Slovenská národní rada obnovila obecní samosprávu, což byl počátek zavedení duálního modelu veřejné správy. Následovalo zřízení sítě místních orgánů státní správy, kterými byly ustanoveny okresní úřady (38 okresů) a obvodní úřady (121 obvodů). Po vzniku nezávislého Slovenska se do vývoje veřejné správy stále více promítal vysoký stupeň polarizace slovenské politiky. V polovině 90. let se rovněž projevilo ze systémového hlediska naprosto nevhodné územně-správní uspořádání. Současná podoba veřejné správy na Slovensku byla dotvořena v roce 2001, kdy byl přijat zákon o samosprávě vyšších územních celků. Legislativně je obecní zřízení na Slovensku ošetřeno Ústavou Slovenské republiky (čtvrtá hlava) a zákonem o obecním zřízení ze společné československé éry (zákon Slovenské národní rady č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení ve znění pozdějších předpisů). Vedle samosprávných krajů coby vyšších územních samosprávných celků vykonávají na Slovensku místní územní samosprávu obce, resp. města. Jako jsou orgány samosprávných krajů předseda a zastupitelstvo samosprávných krajů, volenými orgány obcí jsou starosta a obecní zastupitelstvo. Dosavadní reformní proces, nastartovaný transformačními změnami po roce 1989, proběhl v několika vlnách, přičemž nejintenzivnější reformní úsilí bylo koncentrováno do let 2001–2004. Zatímco v oblasti decentralizace byly reformy veřejné správy na Slovensku úspěšné, podobně

i v posílení místních samospráv a přechodu na duální systém, současná kritika se zaměřuje na nelogické a ahistorické územní členění státu, neefektivně a neekonomicky vysoký počet samosprávných krajů, nerespektování jazykového složení státu ad.

Kontrolní otázky:

- 1) Stručně popiš proces politizace veřejné správy od poloviny 90. let minulého století a jeho negativní dopady na veřejný sektor.
- 2) Jaké jsou základní kompetence slovenských obcí?
- 3) Popiš ústavní a zákonné zakotvení obcí ve Slovenské republice.
- 4) V čem se liší působnost obecních a krajských samospráv?
- 5) Periodizuj v základních meznících reformní proces ve Slovenské republice.

Literatura:

Kopeček, L.: Slovensko. In Kubát, M. (ed.): Ústavní a politické systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha: Eurolex Praha 2004, s. 370–372.

Slavík, V.: Reforma verejnej správy v srov. Přírodovědecká fakulta UK Bratislava. Dostupné z: <http://www.infostat.sk/vdc/pdf/slavikdoc.pdf>

Volko, V. – Kiš, M.: Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. Ministerstvo vnútra SR: Bratislava, 2007. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>.

Zákon 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

Zákon 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov.

1. STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRAVA

1.1 Státní správa a krajská úroveň místní samosprávy

Po roce 1989 prošla veřejná správa na Slovensku rozsáhlou proměnou: v září 1990 Slovenská národní rada obnovila **obecní samosprávu** (zákon č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení), což byl počátek zavedení **duálního modelu veřejné správy** (oddělení samosprávných územních korporací s vlastními orgány od státu a jeho správy). Následovalo **zřízení sítě místních orgánů státní správy** (zákon č. 472/1990 Sb., o organizaci místní státní správy), kterými byly ustanoveny **okresní úřady** (38 okresů) a **obvodní úřady** (121 obvodů). Těmito změnami byl nahrazen dosavadní systém národních výborů existujících od místní až po krajskou úroveň.

Část pravomocí národních výborů přešla na místní úrovni na obce, další pak na různé orgány státní správy. Nově bylo upraveno postavení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy a vztahy mezi nimi (zákon č. 347/1990 Sb., o organizaci ministerstev a ostatních orgánů státní správy; v roce 2001 byl po mnoha novelizacích nahrazen novým zákonem č. 575/2001 Sb., o organizaci činnosti vlády a o organizaci ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.)

Po vzniku nezávislého Slovenska se do vývoje veřejné správy stále více promítal **vysoký stupeň polarizace slovenské politiky**: projevilo se to nestabilitou kádrů ve státní správě, přičemž zlomovou se v tomto ohledu ukázala vlna čistek ve státní správě, kterou odstartovala koaliční vláda premiéra Mečiara po parlamentních volbách 1994. Rozsáhlé personální změny se dotkly státní správy od ústřední úrovně až po úroveň místní. Na uvolněná místa byli masově bez ohledu na jakoukoliv odbornou či společenskou kvalitu dosazováni členové či stoupenci stávajících vládních stran. Po parlamentních volbách 1998 personální nestabilita pokračovala. Nová vládní garnitura si opět rozparcelovala vedoucí posty ve státní správě a opět je obsadila svými lidmi. Jistá obměna vedoucích kádrů veřejné správy proběhla i po volbách v roce 2002. Důsledkem výše nastíněného přístupu ke státní správě byl nepříznivý dopad na kvalitu jejího výkonu.

V polovině 90. let se rovněž projevilo ze systémového hlediska naprosto nevhodné územně-správní uspořádání. **V roce 1996 byl přijat nový zákon o územním a správním uspořádání** (zákon č. 221/1996 Sb.) a **nový zákon o organizaci místní státní správy** (zákon č. 222/1996 Sb. z.). Došlo tak k výrazné změně podoby územní státní správy. Změnila se **struktura okresů**, jejichž počet byl zvýšen z 38 na 79, a vzniklo **osm nových krajů**, s čímž souviselo zvýšení počtu okresních úřadů a zřízení nových krajských úřadů (současně byly zrušeny obvodní úřady).

Nové okresy, jejichž nárůst převýšil racionálně zdůvodnitelný počet, vznikly především tam, kde měla stávající vládní koalice silnou podporu. Představovaly tak jistou formu odměny místním politickým elitám. Hranice nových krajů z velké části ignorovaly přirozené historické sídelní regiony. Přepjatě politicko-nacionální aspekt hranic se projevil i v tom, maďarská menšina byla rozdělena do několika krajů, přičemž v žádném netvořila většinu. Na konci roku 2003 došlo k další institucionální změně v podobě místní státní správy, která znamenala návrat před rok 1996. **K 1. lednu 2004** byly zrušeny okresní úřady a byla redukována i agenda

krajských úřadů, jež ale zůstaly zachovány. Současně vzniklo **padesát obvodních úřadů** a síť specializovaných orgánů místní státní správy.

Současná podoba veřejné správy na Slovensku byla dotvořena v roce 2001, kdy byl přijat **zákon o samosprávě vyšších územních celků** (zákon č. 302/2001 Sb.). Nově byl zřízen **druhý samosprávný stupeň (samosprávné) kraje**, čímž byla vyplněna mezera existující od začátku 90. let mezi celostátní a obecní úrovní. Kraje (samosprávné kraje, hovorově župy) mají vlastní samosprávné, na čtyřleté období volené orgány (předsedu kraje a zastupitelstvo kraje) a do jejich kompetence přinejmenším náleží střední školství, zdravotnická péče a údržba silnic II a III třídy mimo území obcí. Zákon současně převzal nepřírozené rozhraničení krajů provedené v roce 1996 a přiznal osmi krajům (Banskobystrický, Bratislavský, Košický, Nitrianský, Prešovský, Trenčianský, Trnavský, Žilinský) poměrně omezené kompetence (zákon č. 416/2001 Sb.). Kraje nezískaly právo zákonodárné iniciativy a finančně zůstaly téměř zcela závislé na příjmech rozdělovaných prostřednictvím státního rozpočtu. Zřízení samosprávných krajů stejně jako průběh a výsledky reformy veřejné správy vedly ke značným kontroverzím na slovenské politické scéně.

Slovensko v současné podobě představuje **unitární stát s poměrně vysokou mírou centralizace. Systém veřejné správy je přitom značně nepřehledný** a v některých směrech i silně naddimenzovaný.

1.2 Obecní zřízení

Legislativně je obecní zřízení na Slovensku ošetřeno Ústavou Slovenské republiky (čtvrtá hlava) a zákonem o obecním zřízení ze společné československé éry (zákon Slovenské národní rady č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení ve znění pozdějších předpisů). Slovenské obce jsou tvořeny jedním, nebo větším počtem lidských sídel, a to přinejmenším na jednom katastrálním území, na němž žijí občané s právem trvalého pobytu v obci. Na Slovensku je v současnosti **2891 obcí**, z nichž 138 má status měst a 4 vojenských újezdů. Větší obce se dále člení na místní části, v městech městské části. Zvláštními zákony je upraveno postavení měst **Bratislava a Košice**, rozdělených na městské části s vlastními starosty a místními zastupitelstvy mimo společného primátora a zastupitelstva měst.

Vedle samosprávných krajů coby vyšších územních samosprávných celků vykonávají na Slovensku místní územní samosprávu **obce**, resp. města, jejichž základní úkoly a kompetence jsou zakotveny ve čtvrté hlavě (článcích 64–71) Ústavy Slovenské republiky. Podle ústavy jsou obce a vyšší územní celky samostatnými, samosprávnými a správními celky, právními osobami s vlastním majetkem a finančními prostředky a povinnostmi danými zákony. Územní samospráva je na Slovensku vykonávána prostřednictvím volených zastupitelstev, místními a krajskými referendy, orgány obcí a samosprávných krajů anebo jinými formami shromáždění obyvatel obcí či krajů. Jako jsou orgány samosprávných krajů předseda a zastupitelstvo samosprávných krajů, volenými orgány obcí jsou **starosta a obecní zastupitelstvo**.

Starosta (ve statutárních městech Bratislava a Košice **primátor**) je voleným orgánem obce a jejím nejvyšším představitelem, který obec reprezentuje a vykonává na jejím území místní a příslušnou část státní správy. Starosta je poslancem obecního zastupitelstva, zvoleným zaměstnancem obce a statutárním orgánem rozpočtové nebo příspěvkové organizace. Platy slovenských starostů jsou odvozovány od průměrného výdělku ve slovenském hospodářství a jeho násobkem v závislosti na velikosti obce (základní plat se v roce 2011 pohyboval kolem 2500 eur). Starosta je členem obecního **zastupitelstva**, které je složeno z volených zástupců v přímých, rovných, tajných volbách obyvatel samosprávného celku. Na úrovni obcí působí obecní nebo městská zastupitelstva.

Podle zákona č. 369/1990 Sb, o obecním zřízení spadá do základních kompetencí či **působnosti obcí** elementární školství, správa místních komunikací, územní plán a stavební řízení, správa obecního majetku, sestavování a schvalování obecního rozpočtu, rozhodování v otázce místních daní a poplatků, zajišťování veřejně prospěšných služeb a činností (např. úklid obce), vytváření podmínek pro kvalitní zásobování obce potravinami, vykonávání vlastní podnikatelské a investiční činnosti, organizování obecních voleb a referend, zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti, ochrana kulturních památek, poskytování notářských služeb v oblasti ověřování listin, vedení obecní kroniky ve státním, případně menšinovém jazyce.

2. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Dosavadní reformní proces, nastartovaný transformačními změnami po roce 1989, proběhl v několika vlnách: v roce **1990** a bezprostředně následujících letech proběhlo odstraňování předcházejícího nedemokratického centralismu, obnova demokratických podmínek vládnutí, restaurace místních samospráv a obecního zřízení, decentralizace veřejného sektoru ad. V roce **1996** byla uskutečněna rozsáhlá reorganizace územní státní správy, během níž zanikly obvody, enormně se zvýšil počet okresů a byly obnoveny kraje. Slovensko bylo napříště rozděleno na 8 krajů a 79 okresů a práva místních samospráv byla výrazně omezena ve prospěch místní státní správy.

Nejintenzivnější reformní úsilí bylo koncentrováno do let **2001–2004**: Zákonem č. 416/2001 Z.z. o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky byly přeneseny nové kompetence ze státní správy na samosprávu, čímž mělo dojít k opětovnému posílení práv místních samospráv v obou úrovních. V letech 1999 a 2000 byly slovenskou vládou přijaty **Strategie reformy veřejné správy Slovenské republiky** a **Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy Slovenské republiky**, jejichž hlavními cíly byly decentralizace a modernizace veřejné správy v souladu s požadavky EU. Důležitým reformním krokem bylo přijetí zákona č. 302/2001 Sb., o samosprávě vyšších územních celků: **1.1.2002 tak vznikla dvoustupňová struktura samosprávy**, jejímž problémem však zůstaly omezené kompetence a finanční závislost na státním rozpočtu. **1.1.2004 ukončily činnost okresní úřady, byly redukovány kompetence krajských úřadů, vzniklo 50 obvodních úřadů** a síť specializovaných orgánů místní státní správy.

Zatímco v oblasti decentralizace byly reformy veřejné správy na Slovensku úspěšné, podobně i v posílení místních samospráv a přechodu na duální systém, současná **kritika** se zaměřuje na nelogické a ahistorické územní členění státu, neefektivně a neekonomicky vysoký počet samosprávných krajů, nerespektování jazykového složení státu ad.