

*Peter Kukliš
Viktória Virová*

**VYBRANÉ PROBLÉMY
MIESTNEJ SAMOSPRÁVY**

(v komparácii niektorých štátov Európskej únie)



2012
EUROKÓDEX



Recenzenti: prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

Autori a vydavateľstvo EUROKÓDEX s.r.o. touto cestou ďakujú tým, ktorí prispeli na vydanie tejto knihy:

doc. RNDr. Milanovi Ftáčnikovi, CSc.

– primátorovi Bratislavy

Ing. Viktorovi Nižňanskému, PhD.

– čestnému členovi Únie miest Slovenska

Nadácii Štefana z Verbova



kom

- **Kukliš, Peter – Virová, Viktória**
- **Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie) / Peter Kukliš – Viktória Virová**
– prvé vydanie, Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. 240 s.
- ISBN: 978-80-89477-77-0
- **Kľúčové slová:**
 - miestna samospráva
 - obec
 - Európska charta miestnej samosprávy
 - subsidiarita
 - lokálna legislatíva
 - verejnosprávna činnosť
 - komparácia systémov miestnej samosprávy
 - medziobecná spolupráca
 - princípy dobrej verejnej správy
 - reforma miestnej verejnej správy



www.eurokodex.sk



Obsah

<i>Úvod</i>	5
I. časť Európska charta miestnej samosprávy a iné dokumenty Rady Európy z oblasti územnej samosprávy.....	7
II. časť Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy	19
III. časť Princíp subsidiarity vo verejnej správe	31
IV. časť Verejnosprávna činnosť	47
V. časť Právna normotvorba územnej samosprávy.....	69
VI. časť Medziobecná spolupráca	81
VII. časť Princípy dobrej verejnej správy.....	95
VIII. časť Dualizmus verejnej správy	105
IX. časť Reforma miestnej verejnej správy	121
X. časť Základné informácie o miestnej verejnej správe v niektorých štátoch Európskej únie (<i>V. Virová</i>)	139



Prílohy:

European Charter of Local Self-Government	171
Európska charta miestnej samosprávy	181
Recommendation 34 (1997)1) on the draft European charter of regional self-government	189
Návrh Európskej charty regionálnej samosprávy.	205
Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life	217
Odporúčanie Rec(2001)19 Výboru ministrov členským štátom o účasti občanov na miestnom verejnom živote . .	217

The top of the page features a stylized illustration. On the left, there are several interlocking gears of different sizes, rendered in a light gray, semi-transparent style. Below the gears, a map of Slovakia is visible, also in a light gray, semi-transparent style. The background is a light gray gradient with some abstract shapes and lines, suggesting a modern, technical or administrative theme.

Úvod

Predkladaná publikácia je rozšíreným (a aktualizovaným) súborom prednášok z predmetu Základy miestnej samosprávy v komparácii štátov Európskej únie (BPPX20047). Miestna samospráva nepôsobí v „izolovanom“ prostredí, a preto sa štruktúra publikácie snaží zohľadniť širší kontext miestnej samosprávy (ako ústredného fenoménu). Z tohto dôvodu sa pozornosť okrajovo venuje regionálnej (územnej) samospráve a miestnej štátnej správe, a to aj vzhľadom na existujúci integrovaný (zmiešaný) model miestnej verejnej správy vo viacerých krajinách Európskej únie.

Predmetom učebného textu sú – podľa názoru autorov – aktuálne problémy miestnej samosprávy a predložená publikácia zohľadňuje poznatky z predmetov Štátoveda, Ústavné právo a Správne právo hmotné.

Bratislava, február 2012



I. časť

Európska charta miestnej samosprávy a iné dokumenty Rady Európy z oblasti územnej samosprávy

◀ 1. Európska charta miestnej samosprávy

Európska charta miestnej samosprávy je základným európskym štandardom práva na miestnu samosprávu. Jej návrh bol podpísaný 15. októbra 1985 prvými jedenástimi štátmi, ktorých vlády boli ochotné začať zblížovanie právnych základov miestnej samosprávy v celoeurópskom meradle. Európska charta miestnej samosprávy vstúpila do platnosti po ratifikácii štvrtým štátom k 1. septembru 1988, teda v dobe, keď sa začínala rysovať nová etapa európskej politickej spolupráce i na úrovni miestnej správy. V rokoch 1994 - 1995 nastúpili na túto cestu Poľsko, Maďarsko, Bulharsko a Estónsko, v r. 1997 nasledovali Slovinsko, Lotyšsko a Macedónia, v r. 1998 Moldavsko, Ukrajina, Chorvátsko, Rumunsko a Rusko, v r. 1999 - 2000 Litva, Česko, Slovensko a Albánsko.¹⁾

Zásady obsiahnuté v tejto charte sa vzťahujú na všetky druhy miestnych spoločenstiev, ktoré na území zmluvného štátu existujú. Každý

1) Súčasný stav ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy je uvedený napr. na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSansSTE.asp?CM=2&CL=ENG>



štát môže pri ukladaní svojej ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení výslovne uviesť, na ktoré druhy miestnych alebo regionálnych orgánov chce pôsobnosť Charty obmedziť alebo ktoré chce z jej pôsobnosti vyňať. Bolo prijaté pravidlo, že každá zmluvná strana sa zaväzuje považovať sa za viazanú najmenej dvadsiatimi ustanoveniami charty, z ktorých aspoň desať sa vyberie z trinástich najdôležitejších ustanovení (čl. 12 ods. 1).

Európsku chartu miestnej samosprávy možno obsahovo členiť do týchto oblastí:

- ústavná garancia práva na miestnu samosprávu – „Princíp miestnej samosprávy je uznaný zákonodarstvom príslušnej krajiny a kde je to možné, aj ústavou“ (čl. 2);
- materiálna definícia práva na miestnu samosprávu – „Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.“ (čl. 3 ods. 1). Charta zdánlivo stotožňuje právo na miestnu samosprávu s vlastným výkonom samosprávy tohto druhu; samospráva však nie je len druhom správnej činnosti, ale aj právom;
- definícia spôsobu realizácie práva na miestnu samosprávu – „Toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.“ (čl. 3 ods. 2);
- rozsah práva na miestnu samosprávu – Kompetencia k výkonu práva na miestnu samosprávu je kompetenciou delegovanou, všeobecnou a zohľadňujúcou princíp subsidiarity, podľa ktorého problémy treba riešiť spravidla tam, kde vznikajú a priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti. „Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.“ (čl. 4 ods. 2). „Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.“ (čl. 4 ods. 3);



- záruky dostatočného rozsahu práva na miestnu samosprávu - Charta nimi chápe najmä plnosť a výlučnosť kompetencie, teda nie čiastočnú či spoločnú kompetenciu. V opačnom prípade hrozí nebezpečenstvo „drobenia“ kompetencie, ktoré „komplikuje“ zodpovednostné vzťahy. „Právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiaden ústredný či regionálny orgán s výnimkou prípadov ustanovených zákonom.“ (čl. 4 ods. 4). V tejto súvislosti je dôležité, aby miestne orgány rozhodovali samostatne a mali právo prispôbiť vykonávanie kompetencií miestnym podmienkam (čl. 4 ods. 5). Zásada prerokovanej súčinnosti vyžaduje, že „všetky záležitosti, ktoré sa priamo týkajú miestnych orgánov, sa v procese plánovania a rozhodovania, pokiaľ je to možné, včas a primerane s nimi prerokujú.“ (čl. 4 ods. 6);
- princíp konsenzuálnej zmeny hraníc územných celkov - Charta ustanovuje, že „so zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum“ (čl. 5);
- základné záruky práva na miestnu samosprávu - Nimi sú predovšetkým podmienky súvisiace so správnou štruktúrou a statusom funkcionárov a zamestnancov obcí a miest. Miestne orgány si môžu samy určovať, ak sa pritom nedostanú do rozporu so všeobecnejšími zákonnými ustanoveniami, vlastné vnútorné administratívne štruktúry tak, aby ich prispôbili miestnym potrebám a zabezpečili účinné riadenie (čl. 6 ods. 1). „Podmienky služby zamestnancov miestnej správy sú také, aby umožňovali prijímať vysokokvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností; na tento účel sa poskytujú primerané možnosti na vzdelávanie, odmeňovanie a perspektívu služobného postupu.“ (čl. 6 ods. 2). Ustanovenia čl. 7 Charty utvárajú podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni: „Postavenie miestnych volených zástupcov im umožňuje slobodný výkon ich funkcií“ a „umožňuje primeranú finančnú náhradu výdavkov spojených s výkonom funkcie a tam, kde je to vhodné, aj kompenzáciu ušlých príjmov alebo odmenu za vykonanú prácu a zodpovedajúce sociálne zabezpečenie.“ (ods. 1 a 2). „Všetky funkcie a činnosti, ktoré sa považujú za nezlučiteľné so zastávaním volenej funkcie na miestnej úrovni, sú stanovené zákonom alebo základnými právnymi princípmi.“ (ods. 3);
- štátny (správny) dozor nad miestnou samosprávou podľa Charty je podriadený trom právnym princípom: princípu delegácie, princípu



legality a princípu proporcionality. Podľa čl. 8 „akýkoľvek správny dohľad nad miestnymi orgánmi možno vykonávať len takým spôsobom a v takých prípadoch, ktoré vymedzuje ústava alebo zákon“ (ods. 1). „Akýkoľvek správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov je obyčajne zameraný len na zabezpečenie jej súladu s právom a ústavnými princípmi. Správny dohľad však tam, kde je to účelné, môžu vykonávať aj vyššie orgány, pokiaľ ide o plnenie úloh, ktorých výkon je prenesený na miestne orgány.“ (ods. 2). „Správny dohľad nad miestnymi orgánmi sa vykonáva tak, aby sa zabezpečila vyváženosť medzi mierou zasahovania kontrolného orgánu a významom záujmov, ktoré má v úmysle chrániť.“ (ods. 3);

- finančné záruky práva na miestnu samosprávu – Charta v tejto súvislosti vychádza z koncepcie, že „miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí“ a že „finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon“ (čl. 9 ods. 1 a 2). V tejto súvislosti zároveň ustanovuje, že „aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány“ (ods. 3). Charta, napriek leitmotívu „autonómnosti“, zohľadňuje i finančnú solidaritu v oblasti miestnej samosprávy a v tejto súvislosti ustanovuje, že „ochrana finančne slabších miestnych orgánov vyžaduje zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení zameraných na korekciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia potenciálnych finančných zdrojov a finančných záväzkov, ktoré musia hradiť. Takéto postupy alebo opatrenia neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej kompetencie“ (čl. 9 ods. 5);
- asociačné práva miestnej samosprávy – Z hľadiska tohto práva Charta zdôrazňuje princíp kooperácie miestnych orgánov vo všetkých otázkach spoločného záujmu. „Miestne orgány sú pri výkone svojich právomocí oprávnené spolupracovať a v medziach zákona sa združovať s inými miestnymi orgánmi na zabezpečovanie úloh spoločného záujmu. V každom štáte sa uznáva právo miestnych orgánov stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov. Miestne orgány majú právo za podmienok, ktoré môžu byť vymedzené zákonom, spolupracovať s miestnymi orgánmi v iných krajinách.“ (čl. 10 ods. 1 až 3);



- právo na ochranu práva na miestnu samosprávu: „Miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve.“ (čl. 11).²⁾

Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 516 z 26. októbra 1999 vyslovila súhlas s Európskou chartou miestnej samosprávy. Slovenská republika sa postupne zaviazala dodržiavať všetky články Európskej charty miestnej samosprávy – Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o podpísaní Európskej charty miestnej samosprávy č. 336/2000 Z. z. (príloha č. 1); Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 602/2002 Z. z. (súhlas s čl. 6 ods. 2) a č. 587/2007 Z. z. (rozšírenie záväzkov o čl. 3 ods. 1, čl. 4 ods. 3, čl. 4 ods. 5, čl. 9 ods. 1, čl. 9 ods. 5, čl. 9 ods. 6, čl. 9 ods. 7, čl. 10 ods. 2 a čl. 10 ods. 3.). Pre porovnanie napr. Česká republika nie je viazaná čl. 4 ods. 5, čl. 6 ods. 2, čl. 7 ods. 2, čl. 9 ods. 3, 5 a 6 (č. 181/1999 Sb.)

2. Iné dokumenty Rady Európy vzťahujúce sa k miestnej samospráve

Okrem Európskej charty miestnej samosprávy sú z hľadiska tvorby európskych štandardov miestnej samosprávy, ale i kvality (miestnej) verejnej správy, významné najmä tieto dokumenty Rady Európy:

- Doplnkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve účasti vo veciach orgánu miestnej správy (*local authority*), Utrecht, 16. November 2009; Council of Europe Treaty Series – No. 207³⁾ (*protokol nadobudne platnosť prvý deň mesiaca po uplynutí*

- 2) Podobne HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. Praha, C. H. Beck 2006, s. 786 – 790; PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie. Košice, Univerzita P. J. Šafárika 2005, s. 12- 14. *V tejto súvislosti treba podotknúť, že čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky (ústavná sťažnosť orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy) bol prijatý až jej novelou č. 90/2001 Z. z.*
- 3) Súčasný stav ratifikácie Doplnkového protokolu k Európskej charte miestnej samosprávy o práve účasti vo veciach orgánu miestnej správy je uvedený napr. na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=1&DF=20/02/2012&CL=ENG>



troch mesiacov od uloženia ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení)

- Návrh Európskej charty regionálnej samosprávy, CLRAE, Odporúčanie 34 (1997) (*príloha č. 2*)
- Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi – Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 78/2001 Z. z.; Doplnkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi (č. 79/2001 Z. z.) a Protokol č. 2 k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi týkajúci sa interteritoriálnej spolupráce (č. 116/2001 Z. z.)
- Odporúčanie č. 19/1995 o uplatnení princípu subsidiarity
- Odporúčanie č. 7/1993 o privatizácii verejných podnikov a služieb
- Odporúčanie č. 7/1997 o miestnej verejnej službe a právach ich užívateľov
- Odporúčanie 4/1991 o vyrovnávaní finančných zdrojov miestnej samosprávy
- Odporúčanie č. 5/1992 o úverovaní miestnych a regionálnych orgánov
- Odporúčanie č. 3/1996 o rozpočtovom deficite a vyššej zadlženosti miestnych orgánov
- Odporúčanie č. 8/1999 o finančnej zodpovednosti miestnych volených zástupcov
- Odporúčanie č. 2/1996 o referendách a verejných iniciatívach
- Odporúčanie č. 12/1998 o dozore nad miestnou samosprávou
- Odporúčanie č. 19/2001 o účasti občanov na miestnom verejnom živote (*príloha č. 3*)
- Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe
- Odporúčanie Rec (2004) 11 o právnych, prevádzkovo-vykonávacích a technických normách pre elektronické hlasovanie (*e-voting*)
- Odporúčanie CM/Rec (2009) 1 o elektronickej demokracii (*e-democracy*).

Významnými sú i ďalšie odporúčania Rady Európy k správnenému právu a k verejnej správe:

- Rezolúcia (77) 31 o ochrane jednotlivcov pri vydávaní správnych aktov



- Odporúčanie (80) 2 o správnej úvahe
- Odporúčanie (81) 19 o prístupe k informáciám
- Odporúčanie (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti
- Odporúčanie (87) 16 o (správnom) konaní s veľkým počtom účastníkov
- Odporúčanie (91) 1 o správnych sankciách
- Odporúčanie (2000) 6 o postavení verejných úradníkov
- Odporúčanie (2000) 10 o pravidlách správania sa verejných úradníkov - Modelový kódex
- Odporúčanie (2001) 9 o alternatívnom spôsobe riešenia sporov vo verejnej správe

V polovici 90. rokov sa Európsky výbor pre právnu koordináciu pokúsil o systemizáciu, ktorú v istom zmysle možno nazvať kodifikáciou štandardu všeobecného správneho (administratívneho) práva. Výsledkom tejto práce sú Princípy správneho práva týkajúce sa vzťahov medzi úradmi a súkromnými osobami, ktoré boli zverejnené 31. mája 1996. Súčasťou tohto dokumentu sú aj ďalej uvedené odporúčania orgánov Rady Európy. Napriek tomu, že „princípy“ zatiaľ ako celok nemajú charakter odporúčania v zmysle článku 15 písm. b) Štatútu Rady Európy, ich neformálny význam je pomerne vysoký. V tejto súvislosti je vhodné podotknúť, že politicko-právne dokumenty Európskej únie, Rady Európy, resp. ďalších medzinárodných organizácií uprednostňujú pojem princíp pred pojmom pravidlo, pretože tu nie je snaha o harmonizáciu jednotlivých systémov správneho práva (verejnej správy) prostredníctvom utvárania jednotných pravidiel, ale o podporu určitých princípov, ktoré by mali byť všeobecne - a to dokonca bez ohľadu na právnu formu - uznané v právnom poriadku i v praxi. Vhodným soft-law príkladom v európskom správnom priestore sú práve tieto Princípy správneho práva týkajúce sa vzťahov medzi úradmi a súkromnými osobami.

Tento dokument o. i. predpokladá, že:

1. Národné štáty uznávajú a prakticky vykonávajú základný ústavný princíp právneho štátu, t. j.:
 - každý je podriadený právu
 - každý má možnosť poznať svoje práva a povinnosti
 - právnu kontrolu uskutočňujú nezávislí sudcovia, rozsudky ktorých sú vynútiteľné.
2. Pojmom „diskrečná právomoc“ sa chápe právomoc, ktorá zakladá voľnosť uváženia úradu pri vydávaní správneho aktu; po zvážení,



ktoré súkromné a verejné záujmy môžu byť poškodené, zvolí úrad z právne prípustných riešení to, ktoré považuje za najvhodnejšie.

3. Princíp zákonnosti ustanovuje, že úrady nesmú porušovať právo a že všetky ich rozhodnutia sú vydávané na základe a v medziach zákona; tieto požiadavky musia byť účinne vynútiteľné. V zhode s týmto princípom musí byť dostatočne jasne a určito vymedzená právomoc a pôsobnosť úradov.
4. Princíp zákonnosti znamená zhodnosť s/so:
 - o ústavou,
 - o všeobecnými právnymi zásadami,
 - o písaným právom a sekundárnou legislatívou,
 - o obyčajovými pravidlami medzinárodného práva bezprostredne účinnými vo vnútroštátnom práve,
 - o sudcovským právom,
 - o internými smernicami, ak je možné sa ich dovolať pred súdom.
5. Objektívne zhodné prípady musia byť riešené zhodne.
6. Objektívne odlišné prípady sú obvykle riešené so zodpovedajúcimi rozdielmi.

Predpisy a pravidlá vzťahujúce sa na každý individuálny prípad použijú úrady pozorne a nezaujato v súlade s princípom materiálnej rovnosti.

7. Princíp materiálnej rovnosti nie je porušený, ak rozdielnosť riešenia je v rámci uplatnenia diskrečnej právomoci odôvodnená všeobecnou zmenou správnej politiky a praxe.
8. Princíp proporcionality vyžaduje, aby:
 - o prostriedky boli primerané k účelu, ku ktorému sú použité a
 - o prijaté opatrenia boli zamerané na vyváženie stretov verejných a súkromných záujmov a nezasahovali do práv a záujmov súkromných osôb nad nevyhnutnú mieru.
9. Každý má právo žiadať, bez toho, aby preukazoval zvláštny záujem, informácie:
 - o ktorými disponujú správne úrady,
 - o v rozumnej lehote,
 - o za rovnakých podmienok ako ktokoľvek iný a
 - o účinným a vhodným spôsobom.
10. Každý môže správnemu úradu predložiť návrh, ktorým sa tento úrad musí zaoberať.



11. Správne konanie úradu vedú v rámci možností tak, aby účastníkom vznikali čo najmenšie náklady.
12. Správnu nečinnosť musí národné zákonodarstvo:
 - buď spájať po uplynutí určitej lehoty s fikciou pozitívneho či negatívneho rozhodnutia
 - alebo podriaďiť súdnej kontrole.
13. Pre správne trestanie platí, že:
 - dôkazné bremeno leží na úrade, v pochybnostiach o protiprávnosti správania platí, že sa rozhodne v prospech súkromnej osoby,
 - podobne ako v trestnom práve je vylúčené retroaktívne pôsobenie právnych ustanovení,
 - správanie sa súkromných osôb sa posudzuje podľa tých právnych ustanovení, ktoré sú priaznivejšie pre osoby, voči ktorým je vedené konanie, čo znamená, že nebude aplikovaná prísnejšia sankcia ako tá, ktorá platila v čase, kedy došlo k protiprávne- mu konaniu, alebo bude aplikovaná miernejšia sankcia, aj keď je obsiahnutá v ustanovení prijatom až potom, kedy došlo k protiprávne- mu konaniu,
 - osoba nesmie byť administratívne potrestaná za rovnaké proti- právne konanie viackrát na základe jedného právneho ustano- venia alebo na základe niekoľkých ustanovení, ktoré však chrá- nia totožný právny záujem,
 - ak zasahuje proti administratívne trestnému konaniu viac úra- dov podľa ustanovení, ktoré však chránia rozličné verejné záuj- my, prihliadne každý z týchto úradov pri určení výšky sankcie k tomu, či došlo k potrestaniu osoby za rovnaké konanie iným úradom.
14. Revokácia správneho aktu vyvoláva problém konfliktu princípu zá- konnosti a verejného záujmu na strane jednej a princípu právnej istoty na strane druhej.
15. Podľa toho, v akej miere si bola či mala byť dotknutá osoba vedomá protiprávnosti a podľa závažnosti chránených záujmov môže byť správny akt revokovaný s účinnosťou buď *ex nunc*, alebo *ex tunc*.
16. Správne úrady nesú zodpovednosť za zber, spravovanie a uchová- vanie osobných údajov. Táto zodpovednosť sa dotýka vyváženého stretu medzi slobodou prijímať a rozširovať informácie a myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice na



strane jednej a právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydla a korešpondencie na strane druhej.

17. Správne akty, ako aj skutočnosť, že akt nebol vydaný, podliehajú súdnemu preskúmaniu, a to minimálne z hľadiska legálnosti:
 - pred nezávislými a nestrannými súdmi,
 - konanému korektne a v rozumnej lehote,
 - rešpektujúcemu právo verejného vypočutia a
 - zaručujúcemu účinnosť opravného prostriedku.
18. Súdne rozhodnutie
 - obsahuje odôvodnenie
 - sa oznamuje dotknutým osobám spolu s poučením, či je možné použiť ďalšie riadne opravné prostriedky.
19. Súdne preskúmanie
 - je prístupné dotknutým osobám bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť alebo miesto sídla alebo pobytu,
 - je prístupné i dotknutým osobám bez finančných prostriedkov,
 - poskytne právo na vypočutie dotknutým osobám, ktoré majú o vypočutie skutočný záujem.
20. Pri preskúmaní správnych záležitostí, v ktorých vystupuje veľký počet účastníkov, môže súd na základe príslušných ustanovení a s ohľadom na ochranu práv a právom chránených záujmov účastníkov prijať rozumné procedurálne opatrenia, najmä požadovať, aby si účastníci, ktorí majú spoločný právny záujem, ustanovili spoločného zástupcu, prednostne preskúmavať typické prípady a rozhodnutia oznamovať verejnou vyhláškou.
21. Osoba, ktorá podala správnu žalobu, má právo požiadať súd, aby rozhodol o predbežnom opatrení; súd vyhovie tejto požiadavke, ak je záujem súkromnej osoby na vykonaní predbežného opatrenia významnejší než verejný záujem alebo záujem ostatných dotknutých osôb.
22. Národné právo môže požadovať, aby žiadosť o predbežné opatrenie bola kladne vybavená len vtedy, ak správna žaloba je posúdená ako prípustná aj zrejme odôvodnená.
23. Súd môže poskytnúť predbežnú ochranu tým, že odloží vykonateľnosť správneho aktu alebo obnoví faktický a právny stav, aký by existoval, keby nebol vydaný správny akt alebo uloží úradu príslušnú povinnosť.



24. Rozhodovanie o predbežnom opatrení musí byť pohotové a prístupné pre dotknuté osoby; v neodkladných prípadoch súd poskytne predbežnú ochranu i bez vypočutia dotknutých osôb, ktoré majú právo na vyjadrenie.
25. Národným zákonodarstvom môže byť určené, že správny akt môže byť napadnutý opravným prostriedkom nielen na súde, ale aj na správnom úrade; odvolacím správnym úradom môže byť ako úrad, ktorý napadnutý akt vydal, tak nadriadený úrad, ako aj špecializovaný odvolací úrad.
26. Popri súdnom preskúvaní plnia kontrolnú funkciu ombudsmeni, teda osoby, ktoré:
 - sú nezávislé,
 - sú, pokiaľ je to možné, volené parlamentom,
 - vykonávajú činnosť, účelom ktorej je ochrana práv a slobôd súkromných osôb a posudzovanie zákonnosti a slušnosti správnych aktov,
 - majú prístup k úradným spisom,
 - postupujú neformálnym spôsobom,
 - majú právomoc dávať podnety k vyšetrovaniu, vydávať stanoviská a administratívne a legislatívne odporúčania.
27. Povinnosť nahradiť škodu spôsobenú správnym aktom alebo nečinnosťou vznikne:
 - ak úrad nekoná tak, aby mohla poškodená osoba podľa práva rozumne očakávať alebo,
 - ak správny akt poškodí výlučne určitú súkromnú osobu alebo skupinu osôb a ak je zjavne nespravodlivé, aby tieto osoby samy niesli takúto ujmu.
28. Princíp zodpovednosti za škodu spôsobenú protiprávnymi správnymi aktmi sa môže „vzťahovať“ len na niektoré druhy aktov.
29. Odškodnenie na verejnoprávnom základe:
 - nie je viazané na to, či vo veci bola podaná sťažnosť alebo žaloba
 - je obligatórne v plnom rozsahu, ak škodu spôsobil protiprávny akt, a je fakultatívne vtedy, ak škoda vznikla v súvislosti s vydaním aktu,
 - zaniká alebo sa znižuje, ak škodu zavinila i poškodená osoba,
 - musí byť poskytnuté poctivo a bezodkladne.⁴⁾

4) Bližšie POMAHAČ, R.: Průvodce veřejnou správou. Praha, ISV nakl. 1999, s. 190 - 196.



Literatúra:

- POMAHAČ, R.-WIDEMANNOVÁ, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace. Praha, Vysoká škola ekonomická 2002.
- POMAHAČ, R.: Průvodce veřejnou správou. Praha, ISV nakl. 1999.
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha, C. H. Beck 2006.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva 2009.
- PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Brno, 22 března 2006. Brno, Masarykova Univerzita 2006.
- KOČIŠIAROVÁ, S. (ed.): Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21. – 22. apríla 2009. Trnava, Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009.



II. časť

Niektoré ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy

1. Úvodné poznámky

Jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti je reálna územná samospráva. Cesta do budúcnosti po roku 1989 aj v tejto oblasti viedla – zdanlivo paradoxne – cez návrat k znovuobjaveným (overeným) hodnotám. Toto bol, a aj je, dôvod neustáleho ozrejmovania si zmyslu územnej samosprávy. Vo významných dielach staroveku má ľudstvo spracované „dedičstvo *polis*, ktoré by mohlo zabezpečiť duchovnú jednotu i pre spoločenské premeny najväčších rozmerov.“¹⁾ Obec, *polis*, „vlastné miesto dejín“ sa považuje „za miesto starostlivosti o dušu“²⁾ za „počiatok dejín vo vlastnom zmysle“.³⁾ Aristoteles zastával názor, že obec je „prvé spoločenstvo, ktoré tvoria viaceré rodiny a ktoré nejestvuje len pre okamžitú potrebu“ a „dokonalým spoločenstvom je štát utvorený z viacerých obcí“.⁴⁾ Napriek nevyjasnenej podstate tohto fenoménu, *polis* (obec) doteraz pôsobí ako motivujúci ideál. Dobré

- 1) PATOČKA, J.: Evropa a doba poevropská. Praha, Lidové noviny 1992, s. 93.
- 2) PATOČKA, J.: Kacírske eseje o filozofii dejín. Praha, Academia 1990, s. 112, 113.
- 3) Tamže s. 153; k širším súvislostiam fenoménu obce pozri napr. COULANGES, F. de: Antická obec. Praha, SOFIS ve spolupráci s vydavateľstvom PASTELKA 1998; TATARKA, D.: Obec božia – obec človečia. In: TATARKA, D.: Kultúra ako obcovanie (výber z úvah). Bratislava, Nadácia M. Šimečku 1999, s. 143 – 150.
- 4) ARISTOTELES: Politika. Bratislava, Pravda 1996, s. 21 (1252 b).
- 5) NOVOTNÝ, F.: O Platónovi. Díl třetí. Praha, J. Laichter 1949, s. 557.



zriadenie obce považoval Platón za najväznejšiu prácu ľudského ducha a samotnú obec za zodpovednú sprostredkovateľku medzi človekom a dobrom.⁵⁾ Riadne (náležite) založená obec je dobrá, čo znamená, že by mala byť múdra, odvážna, rozumná a spravodlivá.⁶⁾

Prirodzene, že významnými sú i iné podnety z minulosti. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť K. H. Borovského, ktorý zdôrazňoval, že „vlastne viac záleží na dobrom zriadení jednotlivých obcí, na municipálnom zriadení než na zriadení celého štátu vo vyšších stupňoch“.⁷⁾

Fenomén územnej samosprávy je hodný serióznej analýzy z viacerých pohľadov. Zaujímavé je najmä postavenie obce ako základu územnej samosprávy z hľadiska korelátu občianskej spoločnosti a štátu. Obec je charakterizovaná ako samosprávna verejnoprávna korporácia, odlišná od štátu. V tomto zmysle je súčasťou bohato štruktúrovanej občianskej spoločnosti. Na druhej strane však ingerencia štátu do právomoci a pôsobnosti (ale aj do vnútorných pomerov) obce je oveľa väčšia než u iných neštátnych subjektov práva. Obec – ako samosprávna korporácia – má oproti iným právnickým osobám (spolkom, obchodným spoločnostiam, ale i vyšším územným celkom a pod.) oveľa trvalejší charakter. Nemôže byť rozpustená na základe rozhodnutia svojich obyvateľov. Obec – na rozdiel od iných právnických osôb – má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať.⁸⁾

Zdá sa, že obec nie je úplne homogénnou súčasťou občianskej spoločnosti a nie je, prirodzene, ani súčasťou štátneho mechanizmu. Možno sa domnievať, že obec, ako základný subjekt územnej samosprávy, je akýmsi prvkom medzi občianskou spoločnosťou a štátom. Táto skutočnosť má zrejme schopnosť ovplyvniť ďalší vývoj nielen samotnej územnej samosprávy a verejnej správy, ale azda aj charakter spoločnosti.

6) Bližšie PLATÓN: Ústava. Bratislava, Pravda 1980, s. 167-177 (427 D - 434 C); pozri aj PLATÓN: Zákony. Praha, Nakladatelství Československé akademie vied 1961, s. 99 (701), 91 (693).

7) BOROVSÝ, K. H.: Co jest obec? Pražské noviny 5. 1. až 31. 12. 1846 (reprint: Přítomnost, 1991, č. 2, s. 19); podobne v súčasnosti napr. MIKULE, V.: K ústavním základům územní samosprávy. In: KYSELA, J. (ed.): Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy. Praha, Eurolex Bohemia 2003, s. 412.

8) MERKL, A.: Obecní právo správní. Díl druhý. Praha-Brno, Orbis 1932, s. 202-203.



2. Ústavná triáda

S naznačenou hypotézou korešponduje aj netradičná štruktúra Ústavy Slovenskej republiky. Uplatnila sa v nej koncepcia – zdôrazňovaná v súvislosti s demokratizačnými spoločenskými zmenami – rekonštrukcie našej spoločnosti zdola nahor. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky (1990) predpokladalo, že základným princípom bude „slobodný občan v slobodnej obci“. Vhodné je pripomenúť, že „prozatímní“ obecný zákon zo 4. marca 1849, č. 150 r. z. zdôrazňoval zásadu, že „základom slobodného štátu je slobodná obec“.

Zaradenie problematiky územnej samosprávy do štvrtej hlavy ústavy (čl. 64-71) je vcelku prirodzené. Tým, že druhá hlava ústavy upravuje základné práva a slobody (teda ústavnoprávny status občana) a hlava piata a nasledujúce reglementujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu, sa utvorila logická ústavná triáda: občan – obec – štát. Tento prístup, evokujúci koncepciu štátu ako „obci obcí“ (*communitas communitatum*), nemožno v žiadnom prípade absolutizovať; prirodzene, že suverenitu v tomto vzťahu má štát. Takto vymedzená štruktúra Ústavy Slovenskej republiky je v istom zmysle výnimočná. Väčšina ústav totiž upravuje problematiku územnej samosprávy spravidla až po reglementácii jednotlivých druhov štátnej moci. V tejto súvislosti je vhodné upozorniť na čl. 11 ods. 4 Ústavy Slobodného štátu Bavorsko, podľa ktorého „samospráva obcí slúži výstavbe demokracie v Bavorsku zdola nahor“.

Napriek tomuto veľkorysému prístupu však viaceré inštitúty ústavnoprávneho charakteru, napr. (ústavná) sťažnosť orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy (čl. 127a) a ústavnoprávna úprava základných záležitostí regionálnej samosprávy, sa stali súčasťou nášho právneho poriadku až novelou ústavy z roku 2001 (č. 90/2001 Z. z.).

3. Ústavnoprávna úprava poslania územnej samosprávy

Je vhodné posúdiť, či by zmysel územnej samosprávy na Slovensku nemal byť zvýraznený aj jeho zakotvením v prvej hlave Ústavy



Slovenskej republiky reglementujúcej základné ustanovenia. Takýto prístup obsahuje napr. bulharská ústava (čl. 2 ods. 1), slovinská ústava (čl. 9), Ústava Ruskej federácie (čl. 12), Ústava Kráľovstva Švédska (čl. 7). Ústava Českej republiky v Základných ustanoveniach stanovuje, že sa „zaručuje samospráva územných samosprávnych celkov“ (čl. 8).

Inšpirujúcou v tomto smere je Ústava Poľskej republiky, ktorá v odiele I („Republika“) ustanovuje, že „územné zriadenie Poľskej republiky zaručuje decentralizáciu verejnej moci“ (čl. 15 ods. 1), že „základné územné členenie štátu, rešpektujúce sociálne, hospodárske a kultúrne väzby a územným jednotkám zabezpečujúce spôsobilosť k plneniu verejných úloh, ustanoví zákon“ (čl. 15 ods. 2). Čl. 16 upravuje v odseku 1, že „všetci obyvatelia jednotiek základného územného členenia tvoria zo zákona samosprávne spoločenstvo“ a v odseku 2, že „územná samospráva sa podieľa na výkone verejnej moci. V medziach zákonov prináleží samospráve podstatná časť verejných úloh, ktoré vykonáva vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť.“ V tejto súvislosti je vhodné podotknúť, že dikcia čl. 16 ods. 2 ústavy je temer úplne „kompatibilná“ s čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy. Význam citovaných noriem je zvlášť tým, že sú súčasťou oddielu I („Republika“), ustanovenia ktorých je možné meniť len zvláštnou procedúrou, ktorá môže viesť až ku konaniu referenda o ústavných zmenách (čl. 235 ods. 6). Týmto sú obe citované základné ustanovenia „poistené“ stabilitou a rigidnosťou.

Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko ustanovuje, že „obciam musí byť zaručené právo upravovať všetky záležitosti miestneho spoločenstva v rámci zákonov a na vlastnú zodpovednosť. Tiež zväzy obcí majú v rámci svojho zákonného okruhu pôsobnosti podľa ustanovení zákona právo na samosprávu. Záruka samosprávy zahŕňa tiež základy vlastnej finančnej zodpovednosti“ (čl. 28 ods. 2).

4. Subjekt práva na územnú samosprávu

Je náležité zamyslieť sa nad primárnou otázkou: nad subjektom práva na územnú samosprávu. Analýza ústav členských štátov Európskej únie prináša rozličné výsledky. Spravidla sú to občania (v zmysle štátnej príslušnosti), ale aj voliči (pospolitosť voličov), územné spoločenstvá a pod.



Čl. 64a prvá veta Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje, že „obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“. Pritom však čl. 30 ods. 1 prvá veta ústavy upravuje, že len občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, pričom ústava v čl. 52 ods. 1 ustanovuje, že „kde sa v prvej a druhej hlave používa pojem „občan“, rozumie sa tým občan Slovenskej republiky“. Pritom však cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov (čl. 30 ods. 1 druhá veta ústavy). Vzhľadom na skutočnosť, že súčasťou práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí je nielen právo voliť a byť volený do orgánov subjektov územnej samosprávy, ale aj právo zúčastniť sa miestneho referenda a referenda konaného na území vyššieho územného celku, je potrebné na čl. 30 ods. 1 ústavy použiť rozširujúci výklad.

V tejto súvislosti napr. poľská ústava upravuje (ako už bolo uvedené), že „všetci obyvatelia jednotiek základného územného členenia tvoria zo zákona samosprávne spoločenstvo“ (čl. 16 ods. 1). Podobne Slovinská ústava v čl. 138 vymedzuje obyvateľov ako subjekt práva na samosprávu; čl. 43 upravuje, že „zákonom je možné stanoviť, v ktorých prípadoch a za akých predpokladov prináleží volebné právo cudzincom“.

Vzhľadom na výrazne neracionálnu sídelnú štruktúru na Slovensku (k 31. decembru 2010 z celkového počtu 2 891 obcí má 1 151 obcí menej než 500 obyvateľov) by bolo náležité seriózne zvážiť ústavnoprávnu úpravu podobnú čl. 245 ods. 2 Ústavy Republiky Portugalsko: „zákon môže určiť, že v obciach s veľmi nízkym počtom obyvateľov nahradzuje zhromaždenie obce zhromaždenie všetkých občanov s volebným právom“. Podobne podľa Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko „v obciach môže byť volený zbor nahradený obecným zhromaždením“ (čl. 28 ods. 1 posledná veta).

5. Status obce a vyššieho územného celku

Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením (§ 2 ods. 3 prvá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov). V istej kontradikcii však povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy



podľa čl. 7 ods. 5 (čl. 67 ods. 2 ústavy). Zdá sa trochu nelogické, aby obec existovala na základe sekundárneho právneho predpisu, ale povinnosti jej možno ukladať len primárnym právnym predpisom. V tejto súvislosti možno uviesť ako príklad čl. 123 ods. 1 Ústavy Holandského kráľovstva, podľa ktorého „provincie a obce sa rušia a novozriaďujú zákonom“. Ústava Slovinska pre vznik obce vyžaduje referendum, v ktorom občania daného územia vyjadria vôľu vytvoriť obec a ktoré musí predchádzať prijatiu príslušného právneho predpisu (čl. 139).

Ani prípadné prenesenie kompetencie ohľadne zriadenia, zrušenia, rozdelenia obce, resp. zlúčenia obcí z vlády na parlament však nemusi vždy priniesť riešenia *lege artis*. Národná rada Slovenskej republiky prijala dve novely zákona o obecnom zriadení (č. 535/2004 Z. z. a č. 267/2006 Z. z.) týkajúce sa viacerých konkrétnych obcí, ktorými narušila doterajšiu koncepciu, podľa ktorej o zriadení, zrušení, rozdelení obce, resp. zlúčení obcí možno rozhodnúť iba so súhlasom obce (§ 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení). V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že Slovenská republika sa zaviazala dodržiavať čl. 5 Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorého „so zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum“. Následný návrh na začatie konania o súlade príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení s Ústavou Slovenskej republiky bol o. i. odôvodnený nerešpektovaním princípu generality (keďže zámerom zákonodarcu bolo riešenie situácie konkrétnych obcí), nezrozumiteľnosťou, neurčitnosťou a nejasnosťou obsahu právnej normy a nesplniteľnosťou podmienok ňou stanovených, zákonnou požiadavkou súhlasu obce v prípade jej zriadenia a opomenutím stanoviť spôsob (formu) rozhodnutia vlády, „akým sa má tak stať.“ Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením č. Pl. ÚS 18/06-9 pozastavil účinnosť § 2 ods. 7, 8, 9 a § 2a ods. 6 a 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a neskôr rozhodol nálezmi č. 205/2008 Z. z. a č. 511/2009 Z. z.

Z hľadiska ochrany (v najširšom zmysle slova) inštitútu vyššieho územného celku je vhodné zvážiť úpravu obdobnú čl. 100 ods. 3 Ústavy Českej republiky, v zmysle ktorého „vytvoříť alebo zrušíť vyšší územný samosprávny celok možno len ústavným zákonom“ (úst. zák. č. 347/1997 Sb.). Obdobne Ústava Talianskej republiky obsahuje menovitý výpočet oblastí v čl. 131 a zároveň ustanovuje podmienky (referendum, ústavný zákon atď.) zlučovania existujúcich alebo tvorby nových oblastí (čl. 132).

Týmto otázkam je potrebné venovať zvýšenú pozornosť, pretože súčasný systém regionálnej samosprávy nevznikal kontinuálnym



historickým vývojom ako obecné zriadenie, ale do sústavy verejnej správy sa implementoval prostredníctvom práva – zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Táto skutočnosť sa prejavila i v právnej úprave oboch subsystémov územnej samosprávy. Napriek tomu, že obce i samosprávne kraje majú vďaka novele ústavy č. 90/2001 Z. z. temer rovnakú ústavnoprávnu úpravu, predsa sa v právnom poriadku Slovenskej republiky oprávnenie zdôrazňuje, že „základom územnej samosprávy je obec“ (čl. 64 prvá veta ústavy), „zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon“ (čl. 66 ods. 2) a že rozhodnúť o tom možno o. i. iba so súhlasom obce (§ 2 ods. 3 druhá veta zákona o obecnom zriadení). Z dikcie uvedeného článku 66 ods. 2 možno vyvodíť záver, že ústava nepredpokladá, že by zákon mohol upraviť zriadenie novej obce inak než zlúčením alebo rozdelením existujúcich obcí. (Inak náleží Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 205/2008 Z. z.)

Dôležitou je aj ústavnoprávna úprava postavenia „významných“ miest. Súčasné znenie čl. 70 našej ústavy nemožno považovať za dostatočné. Problémom nie je postavenie mesta ako „kvalitnejšej“ obce, ale ústavnoprávne postavenie mestských častí, v našom prípade v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v Košiciach. Dôležité je, aby ústavnoprávne nebola spochybnená delegovaná subjektivita mestských častí, majetok mestských častí, postavenie orgánov mestských častí, vydávanie všeobecne záväzných nariadení mestských častí, prenesený výkon štátnej správy, hlasovanie občanov mestských častí, resp. verejné zhromaždenia obyvateľov mestských častí atď. Ústava Slovenskej republiky totiž tieto miestno-samosprávne „atribúty“ priznáva len mestám (obciam) ako celku a nie ich jednotlivým častiam. Podnet v tomto smere možno nájsť v Základnom zákone Maďarska, ktorý ustanovuje, že „v mestách je možné vytvoriť obvody“ (čl. F ods. 2 druhá veta). Podobne rumunská ústava ustanovuje, že mestá so zvláštnym štatútom (*municipiá*) môžu byť členené na obvody, v ktorých pôsobia orgány miestnej samosprávy.

6. Kompetencie obce a vyššieho územného celku

V súvislosti s pertraktovanou problematikou je potrebné preskúmať možnosť detailnejšej ústavnoprávnej úpravy kompetencie obcí a samosprávnych krajov. Ústava Slovenskej republiky zaručuje týmto



subjektom právo na samostatné hospodárenie s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1) a zároveň upravuje základy ich financovania: „obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona“. Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (čl. 71 ods. 2 ústavy).

Ďalej ústava priznáva právo obciam „združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu; rovnaké právo združovať sa s inými vyššími územnými celkami má aj vyšší územný celok. Podmienky ustanoví zákon“ (čl. 66 ods. 1). Obce a vyššie územné celky môžu, prirodzene, vydávať všeobecne záväzné nariadenia ako vo veciach územnej samosprávy (čl. 68), tak aj pri výkone štátnej správy na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach (čl. 71 ods. 2).

Bolo by vhodné v ústave aspoň rámcovo, resp. demonštratívne upraviť pôsobnosť oboch subjektov územnej samosprávy, a to nielen z hľadiska ich ochrany, ale aj z aspektu istého usmernenia legislatívy v oblasti verejnej správy. Inšpirujúcou v tomto smere je Ústava Rakúskej republiky („Rakúsky spolkový ústavný zákon“), ktorá podrobne upravuje nielen pôsobnosť obce, ale i celú problematiku miestnej samosprávy. V zmysle čl. 118 ods. 1 „obec má pôsobnosť vlastnú a prenesenú zo Spolkovej republiky (*Bund*) alebo z krajiny (*Land*)“. „Vlastná pôsobnosť zahŕňa okrem záležitostí uvedených v čl. 116 ods. 2 všetky záležitosti, ktoré sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme miestneho spoločenstva stelesneného v obci a ktoré sú spôsobilé k tomu, aby ich spravovalo spoločenstvo v rámci svojich miestnych hraníc. Zákony označia takéto záležitosti výslovne ako záležitosti vo vlastnej pôsobnosti obce“ (čl. 118 ods. 2). Nasledujúci odsek príkladmo vypočítava úlohy obce, ktoré vykonáva v rámci vlastnej pôsobnosti. Súčasťou vlastnej pôsobnosti obce sú i záležitosti upravené v spomenutom čl. 116 ods. 2 ústavy, t. j. právo obce „v medziach obyčajných spolkových a krajinských zákonov vlastníť, získavať a disponovať s majetkom, riadiť hospodárske podniky a v rámci finančnej ústavy samostatne hospodáriť a ukladať dane“.

Ústava citovanou prvou vetou čl. 118 ods. 2 utvára tzv. generálnu klauzulu samostatnej pôsobnosti obce, do ktorej patria „všetky záležitosti“, pri ktorých sú súčasne splnené dve podmienky (sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme miestneho spoločenstva a sú spôsobilé k tomu, aby ich obecné spoločenstvo v rámci svojich hraníc vykonávalo). Prirodzene, že do samostatnej pôsobnosti obce sú predovšetkým



zaradené záležitosti uvedené v citovanom čl. 116 ods. 2. Osobitne významnou je druhá veta čl. 118 ods. 2. Toto ustanovenie možno považovať za spomenuté usmernenie pre legislatívu. Zákony musia samosprávne záležitosti „výslovne označiť ako patriace do vlastnej pôsobnosti obce“. Toto ustanovenie má význam nielen z hľadiska relatívne nezávislej činnosti obce, jej právnej istoty (i z hľadiska jednoznačnej delby kompetencie medzi jednotlivé subjekty verejnej správy), ale aj z aspektu jej ústavno-právnej ochrany. [V tejto súvislosti je z hľadiska slovenského právneho poriadku relevantné ust. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, podľa ktorého „ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja)“.] Ústavná generálna klauzula vytvorila dynamickú koncepciu vlastnej pôsobnosti obce, pretože konkrétny okruh vlastnej pôsobnosti sa môže vyvíjať. Literatúra i judikatúra však upozorňujú, že kritériá uvedené v generálnej klauzule nemožno posudzovať vo vzťahu ku konkrétnej obci, ale k obci *in abstracto*, vzhľadom na tzv. abstraktnú jednotu obcí.⁹⁾

Možno sa domnievať, že samotné pozitívne ústavnoprávne vymedzenie pôsobnosti obce a pôsobnosti vyššieho územného celku nepostačuje. Možno predvídať kompetenčný konflikt medzi rovinami územnej samosprávy. Z tohto dôvodu je vhodné ústavnoprávne zvýrazniť prvotnosť pôsobnosti obce, ako základu územnej samosprávy (čl. 64 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), pred pôsobnosťou vyšších územných celkov. (V tejto súvislosti je významné ust. § 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, podľa ktorého „na konanie sú vecne príslušné správne orgány, ktoré určuje osobitný zákon; ak osobitný zákon neustanovuje, ktorý orgán je vecne príslušný, rozhoduje obec“.) Ústava Poľskej republiky reglementuje, že „obec (*gmina*) vykonáva všetky úlohy územnej samosprávy, ktoré nie sú vyhradené iným jednotkám územnej samosprávy“ (čl. 164 ods. 3). Ústava Českej republiky v tejto súvislosti upravuje, že „zastupiteľstvo obce rozhoduje vo veciach samosprávy, pokiaľ nie sú zákonom zverené zastupiteľstvu vyššieho územného samosprávneho celku“ (čl. 104 ods. 2).

9) KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí. Jinočany, H & H 1992, s. 127; KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí. Základy obecního práva. Praha, CODEX Bohemia 1998, s. 159-160.



7. Volebný systém a volebné obdobie

Súčasnú zmenu čl. 69 ods. 1 až 4 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje všeobecné, rovné a priame volebné právo s tajným hlasovaním. Takto formulované znenie ústavy poskytuje zákonodarcovi príliš široký priestor pre zákonnú úpravu volebného systému, ktorý je jediným možným spôsobom konštituovania orgánov základných subjektov verejnej moci. Prirodzene, že ani výslovná zmienka o type volebného systému v ústave by problém úplne neriešila, pretože modifikácia konkrétneho typu volebného systému v príslušnom volebnom zákone môže fakticky zmeniť pôvodný úmysel ústavodarcu na jeho „protipodobu“ (väčšinový systém na systém pomerného zastúpenia a naopak). Otázne je, či by problematika aktívneho volebného práva a pasívneho volebného práva nemala byť upravená ústavnoprávne; obdobne ako v prípade pasívneho volebného práva poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 74 ods. 2 ústavy).

Ústavnoprávnou záležitosťou „najvyššej dôležitosti“ je problematika ukončenia činnosti orgánov územno-samosprávnych spoločenstiev pred uplynutím ich riadneho volebného obdobia. V tejto súvislosti Ústava Českej republiky uvádza, že zákon ustanoví, za akých podmienok sa vyhlásia nové voľby zastupiteľstva pred uplynutím jeho funkčného obdobia (čl. 102 ods. 2). Inšpiratívne sú ústavy i iných krajín. Podľa Ústavy Republiky Portugalsko „rozpustenie samosprávnych orgánov, ktoré vzišli z bezprostredných volieb, je možné založiť len na ich závažných protiprávných činoch alebo opomenutiach (čl. 242 ods. 2). Maďarská ústava upravuje, že „podľa rámcového zákona môže Zastupiteľský zbor vyhlásiť svoje rozpustenie. Národné zhromaždenie na podnet vlády po vyžiadaní stanoviska Ústavného súdu rozpustí protiústavne pôsobiaci zastupiteľský zbor. Rozpustením sa ruší aj poverenie primátora (starostu)“ (čl. 35 ods. 4 až 6). Sebarozpustením (zastupiteľského zboru) alebo rozpustením Parlamentom [čl. 19 ods. 3 písm. l)] sa končí i mandát starostu“ (čl. 44 ods. 4). Ústava Poľskej republiky ustanovuje, že „Sejm môže na návrh predsedu Rady ministrov rozpustiť uznášajúci (sa) orgán územnej samosprávy, ak tento orgán zvlášť závažným (*razaco*) spôsobom porušuje ústavu alebo zákony“ (čl. 171 ods. 3). Ústava Litvy neupravuje rozpustenie zastupiteľského orgánu miestnej samosprávy, ale pripúšťa možnosť zavedenia priamej správy



(čl. 67 ods. 20 a čl. 123), dôsledkom ktorej je, že miestna rada aj výkonný orgán strácajú svoje právomoci. Priamu správu môže zaviesť *Seimas* (parlament), a to v zákonom stanovených prípadoch, napr. vtedy, ak činnosť samosprávnych inštitúcií ohrozuje územnú integritu štátu a ústavný poriadok.

Okrem toho je vhodné sa zamyslieť, či by budúca ústavnoprávna úprava nemala reglementovať zrejme slovenské „špecifikum“: takmer neustálu snahu o odvolávanie starostov. Javí sa vhodným, aby budúca ústavnoprávna úprava obsahovala ustanovenie analogické čl. 106 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. To znamená, že ak sa obecné zastupiteľstvo uznesie na voľbe nového starostu a pôvodný starosta bude v nových voľbách znovu zvolený, tak obecné zastupiteľstvo musí byť rozpustené a musia byť vypísané nové voľby do obecného zastupiteľstva a starostovi začína plynúť nové volebné obdobie.

Z hľadiska tejto problematiky je vhodné podotknúť, že ustanovenie zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu“ (§ 13 ods. 1 tretia veta), by si rovnako žiadalo ústavnoprávnu úpravu (podobne čl. 89 ods. 3 a čl. 90 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Podľa čl. 35 ods. 3 maďarskej ústavy „poverenie zastupiteľského zboru trvá do dňa všeobecných volieb poslancov miestnych samospráv a starostov. V prípade neuskutočnenia sa volieb z dôvodu nedostatočného počtu kandidátov sa poverenie poslaneckého zboru predlžuje do dňa doplňovacích volieb. Poverenie primátora (starostu) trvá do zvolenia nového primátora (starostu)“.

8. Záver

Prirodzene, že doterajší stručný výpočet problémov viac-menej zreých na ústavnoprávne riešenie vôbec nekončí. Nevyhnutné je venovať pozornosť priamym formám výkonu územnej samosprávy (najmä miestnemu referendu a regionálnemu referendu), rôznym konzultatívnym a iniciujúcim formám, prenesenému výkonu štátnej správy, lokálnym prameňom práva a najmä vnútornej a vonkajšej kontrole v systéme územnej samosprávy vzhľadom na rozsiahlu decentralizáciu verejnej správy. Otázne je, či napr. inštitút ozdravného režimu a nútenej správy obce (§ 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) má ústavnoprávne „krytie“.



Literatúra:

- KLOKOČKA, V. – WAGNEROVÁ, E.: Ústavy států Evropské unie, 1. a 2. díl. Linde Praha, a. s. 2004.
- KLOKOČKA, V.: Ústavní systémy evropských států. Linde Praha, a. s. 2006.
- SVOBODA, K.: Ústavní základy místní samosprávy v zemích střední a východní Evropy. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část. Praha, Právnická fakulta UK 1999.
- ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin, Matica Slovenská 1997.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Šamorín, Heuréka 2012.
- GROSPÍČ, J: K otázkam ústavných základů samosprávy, Právník, 1995, č. 5.
- ŘEHŮŘEK, M.: Štvrtá hlava Ústavy Slovenskej republiky v spoločensko-právnej realite, Právny obzor, 2002, č. 2.
- OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2007.
- OROSZ, L. – MAZÁK, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice, Mayor Group s. r. o. 2004.
- PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice, Univerzita P. J. Šafárika 2010.
- PODHRÁZKY, M. (ed.): Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní). Praha, Wolters Kluwer ČR, a. s. 2011.



III. časť

Princíp subsidiarity vo verejnej správe

1. Úvodné poznámky

Decentralizáciu - ako jeden z významných trendov súčasnosti - možno považovať za *conditio sine qua non* rozvoja nielen samotnej verejnej správy, ale aj celej občianskej spoločnosti. Decentralizácia je jedným zo spôsobov riešenia preťaženia centrálnych inštitúcií. Umožňuje seriózne riešiť problémy, pretože ponúka znalosť špecifik miestnej problematiky a kratšie komunikačné kanály. Decentralizácia utvára priestor a čas centrálnym orgánom pre riešenie podstatných a koncepčných záležitostí. Nielen zhrubuje správu verejných záležitostí, ale ju i celkove - v najširšom zmysle slova - zefektívňuje. Pritom je zároveň nesporné, že decentralizácia pôsobí ako jeden z najúčinnějších faktorov zdokonaľovania „umenia“ správy verejných vecí.

Z doteraz získaných poznatkov vyplýva, že prílišné ovládanie spoločnosti štátom výrazne podlamuje hybné sily jej rozvoja a eliminuje jej samoregulačnú schopnosť. Z týchto (ale aj z množstva iných) dôvodov sa decentralizácia považuje za „najväčší faktor spoločenskej zmeny“.¹⁾ V tejto súvislosti sa tvrdí, že „anticentralistické“ tendencie v mnohých oblastiach ľudskej činnosti (ako politika, verejná správa, ekonomika,

1) NAISBITT, J.: Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives. New York, Warner Books 1984, s. 141. K tomuto problému pozri napr. BIRD, R. M. - EBEL, R. D. - WALLICH, CH. I. (eds.): Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies. Washington, D. C., World Bank 1995.



masovokomunikačné prostriedky, energetika a pod.) utvárajú úplne novú spoločnosť a spôsobujú situáciu, že včerajšie pravidlá sa stávajú zastaranými.²⁾ Nevyhnutné je zohľadniť skutočnosť, že decentralizácia má nielen podstatný vplyv na zmenu charakteru verejnej správy, ale má aj nezastupiteľné miesto v procese revitalizácie občianskej spoločnosti. Je zrejmé, že len náležite štruktúrovaná občianska spoločnosť je zárukou politickej stability a demokracie. Proces budovania občianskej spoločnosti je veľmi náročný, komplikovaný a dlhodobý. V tejto súvislosti je vhodné si pripomenúť známy výrok R. Dahrendorfa, podľa ktorého „podstatné politické zmeny nepotrebujú viac ako šesť mesiacov, základné ekonomické zmeny sa dajú zvládnuť tak za šesť rokov a východiskové sociálne zmeny, ktoré sú nevyhnutné pre vytvorenie občianskej spoločnosti, potrebujú viac ako šesťdesiat rokov. Takže, skutočne stojíme zoči-voči mimoriadne zložitému obdobiu...“.³⁾

2. Všeobecne o princípe subsidiarity

Z hľadiska naznačených procesov má kľúčový význam uplatnenie princípu subsidiarity. V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že pojem „subsidiarita“ sa používa vo viacerých súvislostiach, a to najmä pri delení kompetencií medzi jednotlivé subjekty verejnej správy, pri delení kompetencií medzi jednotlivé subjekty federálnych štátov, pri delení kompetencií medzi jednotlivé subjekty Európskej únie, ako aj v súvislosti s podpornou pôsobnosťou niektorých právnych predpisov. Základná myšlienka subsidiarity spočíva v tom, že politická moc by mala zasahovať iba vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti nie sú schopné vyhovieť jej konkrétnym potrebám. Princíp subsidiarity je predovšetkým „riadiacim pravidlom pre stanovenie kompetencií pri uskutočňovaní všeobecného dobra“. Čo môže vykonať jednotlivec pomocou svojej vlastnej sily a schopnosti, to mu spoločnosť nemá odnímať, čo môže vykonať menšie spoločenstvo, to mu má väčšie spoločenstvo ponechať. Tento princíp teda predstavuje obranu slobodnej iniciatívy v spoločnosti, obhajuje právo menších oblastí spoločenského života a budovanie spoločenského poriadku zdola nahor.⁴⁾

2) TOFFLER, A.: *The Third Wave*. Toronto-New York-London, Bantam Books 1981, s. 261.

3) Rozhovor namiesto úvodu. In: DAHRENDORF, R.: *Moderný sociálny konflikt. Esej o politike slobody*. Bratislava, Archa 1991, s. 8.

4) SUTOR, B.: *Politická etika*. Praha, OIKOYMENH 1996, s. 41.



Uvádza sa, že idea subsidiarity sa začala rysovať už v časoch Aristotela a použil ju T. Akvinský, J. Athusius, J. Locke, Montesquieu, J. S. Mill, I. Kant, W. von Humboldt, A. Kuyper, P. – J. Proudhon a iní. Princíp subsidiarity bol explicitne uvedený po prvýkrát v sociálnej encyklike Pia XI. *Quadragesimo anno* z roku 1931: „To, čo môžu jednotlivci vykonať z vlastnej iniciatívy a vlastným pričinením, to sa im nemá brať z rúk a prenášať na spoločnosť. Rovnako tak je proti spravodlivosti, ak sa prenáša na väčšie a vyššie spoločenstvá to, čo môžu vykonať a dobre urobiť spoločenstvá menšie a nižšie. To totiž spôsobuje ťažké poškodenie a rozvrat spoločenského poriadku.“ (79). „Štátna moc má teda záležitosti a starosti menej dôležité – ktoré ju koniec koncov rozptyľujú – ponechávať na vybavenie nižším spoločenstvám. Takýmto spôsobom bude môcť s väčšou slobodou, energiou a účinnosťou vykonávať všetko to, čo je len jej úlohou, pretože jedine ona na ňu stačí: riadiť, dohliadať, donucovať a trestať ... Preto je potrebné, aby tí, ktorí riadia štáty, mali na pamäti, že čím dokonalejšie sa táto zásada subsidiarity dodržiava, čím dokonalejšie budú jednotlivé združenia zoskupené do hierarchickej sústavy, tým bude spoločenská autorita a vplyv štátu silnejší a tým lepšie a šťastnejšie budú pomery v štáte“ (80).⁵⁾

Prvý význam slova „subsidiarita“ evokuje myšlienku substitúcie. Je základom zásady nevmiešavania sa zo strany verejnej moci do autonómie jednotlivcov (a iných osôb súkromného práva) a prinajmenšom predpokladá definovanie podmienok, na základe ktorých jej aplikácia sa môže pokladať za právne možnú alebo žiaducu. Princíp subsidiarity je preto v prvom rade zásadou obmedzenia právomoci, ktorá však nemá normatívnu povahu. Táto zásada skôr naznačuje tendenciu vývoja, ale nedefinuje normu. Necháva otvorené konkrétne podmienky jej aplikácie, a preto sa tieto môžu meniť podľa okolností, času a miesta.

Druhý význam slova „subsidiarita“ poukazuje na ideu pomoci (*subsidium*) a má doplňujúci význam vo vzťahu k myšlienke intervencie, zásahu. V tejto súvislosti sa nevynára otázka, či má orgán právo zasiahnuť, ale či má povinnosť tak urobiť. V tomto druhom zmysle sa však

5) PIUS XI.: *Quadragesimo anno*. In: Sociální encykliky (1891-1991). Praha, ZVON 1996, s. 88; ďalej pozri napr. JÁN XXIII.: *Mater et Magistra*, tamže, s. 130 (53); JÁN XXIII.: *Pacem in terris*, tamže s. 213 (140, 141); PAVOL VI.: *Octogesima adveniens*, tamže s. 291 (46); JÁN PAVOL II.: *Centesimus annus*, tamže, s. 431 (15), 463 (48). K tomuto problému pozri napr. ELSHTAIN, J. B.: In: *Common Together: Unity, Diversity a Civic Virtue*. In: WALZER, M. (ed.): *Toward a Global Civil Society*. Providence – Oxford, Bergham Books 1995, s. 95.



subsidiárnosť musí rozlišovať od intervencie v tradičnom zmysle slova, ktorá je základom sociálneho štátu.

Subsidiarita sa javí ako výzva na premyslenie spoločenských vzťahov v kontexte väčšej autonómnosti i ako výzva na neustále hľadanie vyváženosti medzi slobodou jednotlivca a rôznymi existujúcimi orgánmi a potrebnou dohliadacou mocou štátu, ktorý je zodpovedný za bezpečnosť, spoločenskú súdržnosť a celkové riadenie hospodárstva.⁶⁾

Princíp subsidiarity má tri hlavné, všeobecne uznávané významy:

- filozofický, ktorý sa stáva jedným z nástrojov analýzy súčasných spoločností a azda aj jednou zo zásad určujúcich podstatné spoločensko-ekonomické (ale aj inštitucionálne) zmeny ako vo vnútri štátu, tak aj z hľadiska nadnárodných integračných tendencií,
- právny, ktorého definícia spôsobuje výrazné problémy,
- technický, ako kritérium pre analýzu príslušných právomocí jednotlivých úrovní verejnej správy a ich možného prerozdelenia. Z tohto pohľadu by princíp subsidiarity mohol slúžiť nielen ako návod pri definovaní a pridelovaní právomocí, ale tiež aj ako istá pomôcka pri ich implementácii.

Vo všeobecnosti účelom princípu subsidiarity je obmedzenie zasahovania vyššieho orgánu v prípade, že nižší orgán je schopný plniť predpokladané funkcie. Je však osobitne náročné určiť, v akom rozsahu a akými kritériami sa toto zasahovanie má obmedziť. V tejto súvislosti je dôležité poukázať na:

- rozdiel medzi neteritoriálnou a teritoriálnou (alebo horizontálnou a vertikálnou) koncepciou subsidiarity. Prvá (najstaršia) koncepcia sa venuje vzťahu medzi súkromným sektorom a verejným sektorom, keď verejný sektor len intervenuje za účelom podpory súkromného sektora a druhá (v súčasnosti najviac používaná) koncepcia sa zaoberá vzťahom medzi viacerými úrovňami správy;
- rozličné pohľady na to, či funkciou princípu subsidiarity je distribuovať právomoci alebo regulovať výkon právomocí a potvrdzovať využitie právomocí v určitých prípadoch;
- rozdiel medzi negatívnou a pozitívnou koncepciou subsidiarity. Negatívna koncepcia sa vzťahuje na obmedzenie alebo dokonca

6) Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Draft study. Steering Committee on Local and Regional Authorities CDLR (93) 13. Council of Europe, Strasbourg, 9 November 1993, s. 7.



zákaz zasahovania vyššej inštitúcie vo vzťahu k nižším jednotkám, ak sú splnené určité kritériá. Pozitívna koncepcia sa vzťahuje k možnosti alebo dokonca povinnosti zasahovania vyššej inštitúcie, ak sú splnené konkrétne kritériá;

- rozličné názory o stupni povinnosti alebo zákazu zasahovať alebo nezasahovať, napr. „môže“ vyššia jednotka zasahovať alebo je „povinná“ zasahovať, ak sa určité kritériá prelínajú;
- rozličné pohľady na to, či sa princíp subsidiarity môže využiť len na presun právomocí z vyššej na nižšiu jednotku alebo tiež z nižšej na vyššiu jednotku;
- neexistenciu dohody, týkajúcej sa kritérií pre zákaz alebo potvrdenie zasahovania, napr. mala by vyššia jednotka zasahovať vtedy, ak v porovnaní s nižšou jednotkou môže konať „lepšie“ alebo „účinnnejšie“, „efektívne“ alebo „úspešnejšie“?⁷⁾

3. Charakteristika princípu subsidiarity vo verejnej správe

Pertraktovaný princíp umožňuje rôzne interpretácie. Existuje oprávnená snaha interpretovať a aplikovať princíp subsidiarity podľa jeho pôvodného významu, t. j. aby sa – pokiaľ možno – veci riadili a spravovali čo najbližšie k občanovi a aby sa od tejto zásady odklonilo iba z dôvodov absolútnej nevyhnutnosti. Jedným z najväčších paradoxov princípu subsidiarity je skutočnosť, že takmer nie je, okrem najnovších trendov v Európskej únii, explicitne pomenovaná. Za najvýstižnejšie vymedzenie princípu subsidiarity možno považovať ustanovenie čl. 4 ods. 3 Európskej charty miestnej samosprávy (č. 336/2000 Z. z.), podľa ktorého „vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti“. Pritom Európska charta miestnej samosprávy o. i. zdôrazňuje aj druhý aspekt subsidiárnosti, a to že vyšší orgán má povinnosť pomáhať nižšiemu orgánu pri plnení jeho úlohy. Treba však poznamenať, že túto úlohu je veľmi ťažké jednoznačne, najmä legislatívne, vyjadriť.

7) KEUKELEIRE, S.: Subsidiarity. In: SHAFRITZ, J. M. (ed.): International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Volume 4: R-Z, Colorado – Oxford, Westview Press 1998, s. 2187-2188.



Prirodzene, princíp subsidiarity sa v Európskej charte miestnej samosprávy premieta v jej viacerých ustanoveniach. Veľmi významné sú ustanovenia zaoberajúce sa finančným zabezpečením miestnej samosprávy (čl. 9). Príslušné ustanovenia charty je možné interpretovať aj tak, že zasahovanie štátu je potrebné na to, aby každý orgán získal prostriedky pre výkon zverených právomocí.

4. Niektoré zahraničné skúsenosti s aplikáciou princípu subsidiarity

Vo väčšine krajín západnej Európy sa prejavuje tendencia decentralizácie. Popritom však napr. štúdia vypracovaná prof. Balduccim v r. 1986 poukazuje na skutočnosť, že „talianskym samosprávam sa nedarí vykonávať ani tie zvyšné právomoci, ktoré im boli dané zákonom“.⁸⁾ Proces decentralizácie vo Francúzsku, ktorý sa začal v polovici 70. rokov, bol práve reakciou na „nedefinovateľnú“ povahu miestnych záležitostí, na čo sa legislatíva 19. storočia opakovane odvolávala. Komisia pre rozvoj miestnych kompetencií, ustanovená v r. 1976, najskôr hľadala odpoveď na otázku; „kto čo robí (a) kde sú právomoci“. Skúmajúc kritérium podielu na moci, komisia nabádala k „dôslednému hľadaniu vhodnej úrovne pre výkon právomocí, pričom vyššia úroveň sa zvolí iba vtedy, keď samotné nižšie úrovne nemôžu vykonávať príslušné právomoci. Preto štát musí delegovať na miestne orgány všetky právomoci, ktoré sú schopné vykonávať“. Zaujímavé je i stanovisko, v zmysle ktorého komisia „zdôrazňuje import pojmu subsidiarita, čo znamená, že v prípade neistoty ohľadne určitej právomoci sa táto musí prideliť najdecentralizovanejšiemu orgánu“.⁹⁾ Francúzske skúsenosti teda poukazujú na obťažnosť dosiahnutia absolútne vhodnej delby medzi jednotlivé úrovne verejnej správy, napriek racionálnej vôli vykonať všeobecné prerozdelenie právomocí.

Skúsenosti z aplikácie princípu subsidiarity vo vyššie uvedených (ale i iných) krajinách vedú k niektorým zovšeobecneniam:

- uplatňovanie pertraktovaného princípu, ktoré má viac charakter decentralizácie, nemá za následok zníženie efektívnosti zásahov štátu; skôr možno predpokladať, že decentralizácia je prostriedkom na zvýšenie účinnosti štátu;

8) Dielo cit. v pozn. 6, s. 39.

9) Tamže s. 42, marg. pozn. 48.



- úspešná aplikácia princípu subsidiarity nevyhnutne predpokladá serióznu kooperáciu, či už vo federálnych („kooperatívny federalizmus“) alebo v unitárnych štátoch (rôzne projekty, určené francúzskym regionálnym orgánom zákonmi z r. 1982 a 1983, sa musia rozvíjať v „kooperácii“ s departmentmi a obcami);
- vo väčšine uvedených krajín existujú súdne mechanizmy na urovnávanie možných sporov, napr. v Nemecku existujú rôzne obmedzenia federálnych alebo zemských orgánov v súvislosti so zasahovaním do vymedzenia právomocí miestnych subjektov samosprávy. Existuje „tvrdé“ jadro právomocí, životne dôležitá sféra (*Kernbereich*), ktorá musí v každom prípade byť zachovaná;
- spomenuté všeobecné trendy sú sprevádzané veľkým úsilím o zníženie dozorných postupov, nahradením *a priori* dozoru dozorom následným. Prirodzene, tento prístup má v jednotlivých krajinách svoje špecifiká, napr. v Taliansku pretrvávajú „apriorné“ formy správy – ako príklad možno uviesť fakt, že rozhodnutia obecných a provinčných rád musí schváliť regionálny dozorný výbor (*Comitato Regionale di Controllo - CORECO*);
- prejavuje sa tendencia akéhosi „šikmého dozoru“ – napr. „obrysové“ zákony určujúce právomoci talianskych regiónov sú tak podrobné, že ich výsledkom je mnohokrát reštrikcia právomocí miestnych orgánov (z dôvodu finančných ťažkostí a pravidiel, ktorými sa riadi pridelovanie zdrojov). V tomto smere je situácia uspokojivejšia v Nemecku, Francúzsku a Belgicku.¹⁰⁾

5. Prínosy a riziká implementácie princípu subsidiarity

Princíp subsidiarity je schopný vniešť nové podnety do neustálej polemiky o mocenských vzťahoch medzi centrom a perifériou. Je to súčasne princíp usporiadania spoločnosti, podľa ktorého sa výkon niektorých úloh „odníma“ jednotlivým občanom alebo spoločenským skupinám iba vtedy, ak sa tieto môžu vykonávať účinnejšie a uspokojivejšie zoskúpením na vyššej úrovni.

Princíp subsidiarity je, ako už bolo naznačené, aj technickým princípom. Dá sa vhodne využiť pri prerozdeľovaní právomocí medzi miestne, regionálne a centrálné orgány. Jeho aplikácia v „technickom“ zmysle

10) Tamže s. 21-26.



slava je výzvou na zmenu štýlu štátnej intervencie spôsobom, ktorý podporuje iniciatívu a nabáda centrum výrazne napomáhať tomu, aby sa „niečo urobilo“ na vhodnej úrovni správy namiesto toho, aby to sama vykonala. Potrebné je však, aby štát vytvoril mechanizmus zredukovania najvýraznejších nerovnováh pomocou vyrovnávacieho systému (keďže všetky subjekty rovnakej úrovne nie sú schopné vykonávať tie isté právomoci).

Princípu subsidiarity vyhovuje menej formálny prístup, čím sa ponecháva väčší priestor pre iniciatívu každého orgánu. Vhodné je využívanie horizontálnych foriem činnosti verejnej správy, napr. zmlúv (dohôd), pod podmienkou, že tieto neumožnia silnejšej strane vnucovať zmluvnému partnerovi svoju predstavu riešenia. Preto je vhodné zabudovať isté ochranné prvky do systému, napr. za účelom zabezpečenia rovnováhy medzi transferovanou právomocou a nevyhnutnými zdrojmi na jej vykonávanie. Aplikácia princípu subsidiarity bude však efektívna len za podmienky, že bude organicky (a komplexne) prepojená s účinnými kontrolnými systémami nad uplatňovaním decentralizovaných právomocí.

V súvislosti s pertraktovanou problematikou je vhodné uviesť jeden zo záverov niekoľkoročného komparatívneho výskumu reforiem verejných správ v západnej a východnej Európe, podľa ktorého sa „ukazuje, že v oblasti miestnej samosprávy sa západ musí učiť od strednej a východnej Európy, nie naopak. V porovnaní so štátmi strednej a východnej Európy má väčšina členských krajín EÚ vysoko centralizované správne systémy, napriek slovnej podpore princípu subsidiarity“.¹¹⁾ „Skutočne, z našich poznatkov môžeme odvodiť jeden spoľahlivý všeobecný záver, že miestna samospráva v krajinách EÚ (a možno aj v OECD) by mohla hľadať inšpiráciu v spôsobe, akým ľudia v strednej a východnej Európe zvládli vytváranie ich vlastných samosprávnych orgánov (najmä v Maďarsku a na Slovensku) v krátkom čase.“¹²⁾

Napriek tomuto lichotivému stanovisku je oprávnené sa domnievať, že seriózna aplikácia princípu subsidiarity v našich podmienkach naďalej zostáva výrazne aktuálnym problémom najmä s prihliadnutím

11) VERHEIJEN, T.: NPM Reforms and other Western Reform Strategies: The Wrong Medicine for Central and Eastern Europe ? In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.): Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe. Cheltenham-Northampton, Ma, Edward Elgar 1998, s. 408.

12) COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.): Public Management Reform. Comparative Experience from East and West. European Commission 1997, s. 393.



na skutočnosť, že ďalšie uplatňovanie princípu subsidiarity je zneistené o. i. výsledkami „neregulovanej“ deregulácie. Žiaduce je analyzovať riziká aplikácie princípu subsidiarity v našich podmienkach. O čo ľahšie sa Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy na Slovensku (apríl 2001) a Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006 (marec 2003) inšpirovali princípom subsidiarity, o to náročnejšia je jeho realizácia vzhľadom na existujúce objektívne (nevyhnutnosť výrazných reforiem viacerých oblastí spoločenskej činnosti v rovnakom čase a na rovnakom mieste, neracionálna sídelná štruktúra spoločnosti, ekonomická kríza a pod.) a subjektívne (napr. nedostatočná schopnosť náležitej horizontálnej koordinácie príslušných štátnych orgánov, „odpor“ úradníkov, koalíčno-opozičné vzťahy) podmienky. Nemala by sa podceňovať skutočnosť, že implementácia (v širokom zmysle slova) je výrazne náročnejšia než fáza koncepcná.

Zdá sa, že je nevyhnutné sa vyvarovať hypertrofiie uplatňovania princípu subsidiarity. Treba si totiž uvedomiť, že tento princíp sa formoval dlhšie časové obdobie v relatívne stabilných politických, ekonomických a spoločenských podmienkach. Prof. Y. Dror vo svojej prednáške 12. januára 1993 v Bratislave niekoľkokrát nabádal k „demokratickej koncentrácii moci“. Je zjavné, že princíp subsidiarity „pôsobí“ vo verejnej správe v korelácii s inými princípmi. Z hľadiska pertraktovanej problematiky je vhodné aspoň stručne sa zaoberať súvzťažnosťou princípu subsidiarity a princípu *ultra vires*. Princíp *ultra vires* – ako istý „protipól“ princípu subsidiarity znamená, že územná samospráva môže pozitívne a racionálne pôsobiť len v rámci svojich možností a síl (*vires*). Navonok sa oba princípy síce prezentujú ako „protikladné“, avšak teoreticky i fakticky sú vzájomne previazané a podmienené. Vo všeobecnej rovine vždy, ak dôjde ku konfrontácii dvoch princíпов, sa kladie otázka: ktorý princíp je silnejší, determinujúci či dokonca dominantný.

V úsilí o presadenie „samosprávnej koncepcie“ verejnej správy v Slovenskej republike sa prezentoval názor, že úplné naplnenie princípu subsidiarity v systéme modernej koncepcie verejnej správy je závislé jednak od vôle štátu, ktorý sa dobrovoľne vzdá kompetencií jeho štátnej správy a zverí ich územnej samospráve, a jednak od sumy finančných prostriedkov, ktoré poskytne na činnosť územnej samosprávy. Naznačený prístup – najmä v otázke poskytovania finančných prostriedkov – však nemožno absolutizovať, pretože princíp *ultra vires* nezahŕňa len ekonomické možnosti, ale predovšetkým ľudské sily schopné na náležitej úrovni vykonávať verejnú správu. Zbytočné je podstatne zvyšovať podiel územnej samosprávy na celkovom objeme „spotrebúvania“ verejných financií, ak bude naďalej existovať deficit v schopnosti malých



obcí racionálne tieto ekonomicky priaznivé danosti využiť.¹³⁾ Naznačené problémy sa prejavili napr. v súvislosti s decentralizáciou niektorých sociálnych služieb z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu. Národná rada Slovenskej republiky, na rozdiel od vládneho návrhu zákona - v zmysle princípu subsidiarity - rozhodla, že od 1. júla 2002 do samosprávnej pôsobnosti obce prechádzajú domovy - penzióny pre dôchodcov, domovy dôchodcov a zariadenia opatrovateľskej služby, ktoré zriadil príslušný krajský úrad a okresný úrad (§ 112d zák. č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov). Vzápätí viacerí predstavitelia miestnej samosprávy pripomenuli, že domovy dôchodcov majú nadobecný charakter, a preto majú byť v kompetencii vyšších územných celkov.

Rozsiahla implementácia princípu subsidiarity (v širokom zmysle slova) kladie veľké nároky na koordináciu riešenia množstva problémov patriacich do pôsobnosti verejnej správy. Pritom je však „verejným tajomstvom“, že práve koordinácia je jedným z najslabších metód zabezpečovania úloh verejnej správy. Nedostatok koordinácie v spojení s voluntaristicky orientovanou radikálnou decentralizáciou môže viesť k výraznej diferenciacii a k nenáležitému „roztriešteniu“ verejného sektora, čo môže mať za následok výrazné oslabenie schopnosti riešiť nielen existujúce problémy, ale môže produkovať nové problémy. Je vhodné si uvedomiť, že vnútorne veľmi diferencované systémy vedú k autonómnym podsystémom, ktorých interakcie môžu znovu viesť k „mŕtvemu bodu“ (*deadlock*), k omeškaniu, k nezámerným a kontraproduktívnym dôsledkom, ako aj k „zajatiu“ (*capture*) a ku „kolonizácii“ (*colonization*) vonkajšími záujmami. Fragmentácia verejnej správy, nenáležitá atomizácia subjektov územnej samosprávy prostredníctvom radikálnej decentralizácie, namiesto toho, aby robila verejnú správu spoľahlivejšou, môže zvýšiť vnútorné rozpory, trenia a nezosúladenie verejného sektora a môže prispieť k tomu, že „výstupy“ verejnej správy budú menej predvídateľné.¹⁴⁾

Zo samotnej podstaty územnej samosprávy totiž vyplýva, že samospráva nemá jedno riadiace centrum a štát v súčasnosti nie je, a v blízkej

13) Bližšie ŘEHŮŘEK, M. - PALA, R.: Pojem a princípy modernej verejnej správy. Právny obzor, 2000, č. 2, s. 114; ŘEHŮŘEK, M.: Poznámka na margo interpretácie a aplikácie princíпов verejnej správy. Správné právo, 2001, č. 1, s. 47 a nasl.; ŘEHŮŘEK, M.: Na margo interpretácie a aplikácie princíпов verejnej správy. Právny obzor, 2001, č. 1, s. 38 a nasl.; ŘEHŮŘEK, M.: Demokratický potenciál verejnej správy, 2001, č. 5, s. 386 a nasl.

14) Bližšie WERNER, J.: Reliable Administration. Paper prepared for the Conference on Governance and European Integration. Rotterdam, 28-30 May 1997, s. 7.



budúcnosti ani nebude, schopný zabezpečiť požadovanú koordináciu jednotlivých, mnohokrát protirečivých koncepcií, resp. sub-politik verejného sektora a ani nebude schopný zabezpečiť požadovaný jednotný štandard dodržiavania ľudských práv a slobôd, rovnosti občanov a pod. ani nie tak vydávaním jednotlivých zákonov, ako skôr ich implementáciou.

6. Analýza vykonávania činností verejnej správy a náčrt postupu dôslednejšej implementácie princípu subsidiarity

Súčasťou implementácie princípu subsidiarity by mala byť dôsledná analýza správnych činností (aktivít verejnej správy) z hľadiska potrebnosti konkrétne činnosti vykonávať (zriaďovanie inštitúcií, vykonávanie evidencií, vydávanie potvrdení a osvedčení a pod.). Náležitá implementácia princípu subsidiarity, zodpovedajúca modernej koncepcii verejnej správy, si ďalej vyžaduje aj rozhodnutie o vykonávaní konkrétnych činností v rámci:

- originálnej (samostatnej) pôsobnosti subjektov územnej samosprávy,
- preneseného (delegovaného) výkonu štátnej správy subjektmi územnej samosprávy
- záujmovej samosprávy,
- zákonného zmocnenia fyzických osôb alebo právnických osôb (privatizácia verejno-správnej činnosti),
- tradičného výkonu štátnej správy (t. j. orgánmi štátnej správy).

Zároveň bude potrebné určiť, ktorej rovine územnej samosprávy, t. j. obci alebo vyššiemu územnému celku, resp. ktorému stupňu štátnej správy, napr. obec (v rámci preneseného výkonu štátnej správy) – obvodný úrad, resp. orgán špecializovanej štátnej správy – ministerstvo, prináleží konkrétnu administratívnu činnosť vykonávať.

Náležitá implementácia princípu subsidiarity je proces, ktorý znamená seriózne premyslenie postupných krokov, ktoré je potrebné urobiť vzhľadom na dané podmienky. Je vhodné uvážiť, či by „základný“ projekt ďalšej decentralizácie nemal byť posúdený parlamentom (poznatky z doterajšieho postupu, analýza problémov, návrhy na riešenie



a pod.). Pritom jednotlivé fázy decentralizačného procesu by mali byť koordinované s inými koncepciami (reforma sociálneho zabezpečenia, reforma zdravotníctva, daňová reforma, reforma vzdelávania atď.), ako aj s fungovaním štátu ako celku, s rešpektovaním princípu rovnosti ľudských práv a slobôd a nediskrimináciou jednotlivých členov spoločnosti.

Je zjavné, že efektívne uplatňovanie princípu subsidiarity je „neko-nečný príbeh“ (neuzavretý proces). Je to skutočne dlhodobý proces obsahujúci viacero štádií. Medzi hlavné fázy tohto procesu možno zaradiť:

- začatie
- projekt
- realizáciu
- doladenie a „upevnenie“
- monitorovanie
- vyhodnotenie.

7. Kontrolné systémy a implementácia princípu subsidiarity

Aplikácia princípu subsidiarity môže byť efektívna za podmienky, že bude organicky (a komplexne) prepojená s kontrolnými systémami nad uplatňovaním decentralizovaných právomocí. Zdá sa, že súčasný dozor štátu nad činnosťou obcí a vyšších územných celkov je ešte stále „veľkorysý“, napriek tomu, že v ostatnom čase sa situácia v tejto oblasti čiastočne zlepšila, napr.:

- zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a jeho novelami,
- ústavnoprávnou kreáciou (a posilnením postavenia) verejného ochrancu práv novelami ústavy č. 90/2001 Z. z. a č. 92/2006 Z. z. (zákon č. 564/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov),
- rozšírením a spresnením pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z. a novelami zákona o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky č. 385/2004 Z. z. a č. 261/2006 Z. z.,
- rozšírením a precizovaním povinností obcí a vyšších územných celkov vo vnútornej kontrole novelami zákona o obecnom zriadení



a zákona o samosprávnych krajoch č. 369/2004 Z. z. a č. 615/2004 Z. z.,

- zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy [o. i. upravuje ozdravný režim a nútenú správu obce (§ 19)],
- zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite,
- zákonom č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci.

Je zjavné, že náležité uplatňovanie princípu subsidiarity si vyžaduje kvalitatívne vyšší model kontroly/dozoru/dohľadu/inšpekcie vo verejnej správe. Tento model kontroly by mal zohľadňovať snahu o posilnenie systémov vnútornej kontroly v rámci jednotlivých subjektov verejnej správy, o skvalitnenie parlamentnej kontroly, novú koncepciu správneho súdnictva, zásadnú analýzu uplatňovania zákona o kontrole v štátnej správe a zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite, kvalitatívne vyšší stupeň dozoru štátu nad obcami a samosprávnymi krajinami, verifikáciu kompetencií najvyššieho kontrolného úradu, „doladenie“ uplatňovania inštitútu verejného ochrancu práv, ale aj uplatňovanie zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej správy a pod. Teória riadenia a teória verejnej správy oprávnenne zdôrazňuje neodškriepiteľný fakt, že je možné decentralizovať temer všetko, len kontrolu nie.

V rámci nového modelu (koncepcie) kontroly je vhodné zjednodušať kontrolný systém vo verejnej správe, znižovať počet kontrol a uprednostňovať následnú kontrolu pred *a priori* kontrolou. Otázne je i hľadisko finančnej kontroly územnej samosprávy, t. j. či postačuje len legálnosť alebo je nevyhnutné kontrolovať legálnosť, efektívnosť, hospodárnosť a účelovosť. Rovnako je potrebné podrobne diferencovať medzi kontrolou v úzkom zmysle slova, dozorom, dohľadom, inšpekciou, auditom a inými formami kontrolnej činnosti. Súčasná „nevyjasnenosť“ jednotlivých foriem kontrolnej činnosti (ako aj ich obsahová duplicita a prelínanie sa kontrolných aktivít) výrazne znižuje účinnosť kontrolného systému ako celku. Nevyhnutné je rešpektovať odlišný kontrolný mechanizmus nad výkonom právomocí obce alebo samosprávneho kraja spadajúcich do ich samostatnej pôsobnosti a nad výkonom právomoci obce alebo samosprávneho kraja patriacich do ich prenesenej pôsobnosti.

Zdá sa, že je (aj na základe poznatkov z iných európskych krajín) naďalej vhodné uvažovať:



- o náhradnom zabezpečení výkonu niektorých činností v malých obciach pracovníkom orgánu miestnej štátnej správy (obdoba § 5 ods. 3 až 5 a § 18b zákona o obecnom zriadení),
- o predchádzajúcom súhlase kontrolného, dozorného orgánu k právnomu úkonu orgánu územnej samosprávy v presne vymedzených prípadoch; prípadná absencia takéhoto súhlasu by mala za následok neplatnosť takéhoto právneho úkonu,
- o sistačnom práve kontrolných orgánov (obdoba sistačného práva starostu a predsedu samosprávneho kraja) v taxatívne vymedzených prípadoch,
- o oprávnení kontrolných (dozorných) orgánov zrušiť nezákonné (otázne je, či aj zjavne nehospodárne) opatrenia orgánov územnej samosprávy a o oprávnení žiadať vykonanie opatrení, ktorými by sa obnovil predchádzajúci stav,
- o oprávnení kontrolných (dozorných) orgánov prikázať vykonanie opatrení smerujúce k odstráneniu stavu v prípade, ak orgán územnej samosprávy nespĺnil zákonom stanovenú povinnosť (nielen v prípade ozdravného režimu a nútenej správy obce),
- o ustanovení splnomocnenca kontrolného (dozorného) orgánu v prípade, ak subjekt miestnej samosprávy dlhodobo alebo opakovane neplní povinnosti alebo úlohy, ktoré mu vyplývajú zo zákona,
- o predčasnom ukončení funkčného obdobia starostu alebo predsedu samosprávneho kraja v prípade, že zlyhali všetky iné opatrenia na odstránenie nezákonného stavu v správe obce, resp. samosprávneho kraja,
- o rozpustení obecného zastupiteľstva ako *ultima ratio* v prípade, že nie je možné úlohy obce zabezpečiť iným spôsobom.

8. Záver

Naznačené riziká implementácie princípu subsidiarity by však nemali zabrániť tomu, aby sa tento fenomén stal súčasťou všeobecnej zhody o charaktere našej spoločnosti. Ako vhodný príklad všeobecného konsenzu o pertraktovanej problematike možno uviesť – ako už bolo uvedené v časti II. 3. – Ústavu Poľskej republiky. Ustanovenie čl. 16 ods. 2 reglementuje, že „územná samospráva sa podieľa na výkone verejnej moci. V medziach zákonov prináleží samospráve podstatná časť verejných úloh, ktoré vykonáva vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť“. Dikcia čl. 16 ods. 2 ústavy je temer úplne „kompatibilná“



s čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy. Zároveň je vhodné pripomenúť, že preambula tejto ústavy uvádza, že Ústava Poľskej republiky ako základný zákon štátu je založený „na ... súčinnosti moci, spoločenskom dialógu a na zásade subsidiarity upevňujúcej oprávnenia občanov a ich pospolitosti“. Princíp subsidiarity je predmetom doktrínálneho výkladu.

Naznačený prístup, z iného uhla pohľadu, zodpovedá tendencii budovania spoločnosti zdola nahor vyjadrenej aj v netradičnej štruktúre Ústavy Slovenskej republiky, a to najmä zaradením problematiky územnej samosprávy do štvrtej hlavy ústavy. Tým, že druhá hlava ústavy upravuje základné práva a slobody (ústavnoprávny status občana) a hlava piata a nasledujúce reglementujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu, utvorila sa ústavná triáda: občan – obec/vyšší územný celok – štát, teda trojstupňovosť subjektov verejnej moci konformná s princípom subsidiarity. Takto vymedzená štruktúra Ústavy Slovenskej republiky je v istom zmysle výnimočná. Väčšina ústav suverénnych štátov (nie členských krajín zložených štátov) totiž upravuje problematiku územnej (miestnej) samosprávy spravidla až po reglementácii jednotlivých zložiek štátnej moci.

Literatúra:

- Odporúčanie Rady Európy 19/1995 o uplatnení princípu subsidiarity.
- Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Local and Regional Authorities in Europe. No. 55. Council of Europe 1994.
- BAREŠ, P.: Koncepcie subsidiarity v sociálnych službách a úloha nestátných neziskových organizácií pri jejich poskytovaní, Veřejná správa, 2006, č. 45, příloha, s. I – VIII.
- KUKLIŠ, P.: O princípe subsidiarity vo verejnej správe. Právny obzor, 86, 2003, č. 6.
- KEUKELEIRE, S.: Subsidiarity. In: SHAFRITZ, J. M. (ed.): International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Volume 4: R-Z, Colorado – Oxford, Westview Press 1998.
- ŘEHŮŘEK, M. – PALA, R.: Pojem a princípy modernej verejnej správy. Právny obzor, 2000, č. 2.
- ŘEHŮŘEK, M.: Poznámka na margo interpretácie a aplikácie princípu verejnej správy. Správní právo, 2001, č. 1.
- POPLAWSKA, E.: Funkcionální aspekt ústavního principu subsidiarity v polském právu. In: JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.):



Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha, Ústav státu a práva 2010, s. 147 – 160.



IV. časť

Verejnosprávna činnosť

◀ 1. Úvod

Z hľadiska výkonu verejnej správy, z hľadiska jej vplyvu na spoločenskú realitu má inštitút foriem činnosti verejnej správy nezastupiteľný význam. V ňom sa totiž „materializujú“ a v istom zmysle slova „fruktifikujú“ ciele, úlohy, funkcie, obsah a metódy činnosti verejnej správy (samozrejme s výnimkou jej nečinnosti). Z charakteru sústavy verejnej správy, z jej postavenia v spoločnosti vyplýva, že práve úkony jej orgánov svojím významom pri stvárňovaní právneho postavenia fyzických osôb a právnických osôb, svojou početnosťou a bezprostrednosťou azda najviac ovplyvňujú „sociálne a politické“ postoje občanov a spoluutvárajú vzťah k štátu a k iným subjektom verejnej moci. Fenomén „formy činnosti verejnej správy“ výrazne reprezentuje dynamické chápanie verejnej správy (verejná správa ako činnosť) na rozdiel od ponímania verejnej správy z hľadiska jej organizačnej štruktúry, čo akcentuje jej statický charakter.

Teória činnosti verejnej správy tvorí jadro všeobecnej časti správneho práva a je kľúčovou témou aj z hľadiska teórie verejnej správy. „Nauka o činnosti verejnej správy nie je nič iného než pokus o právne vyjadrenie verejnej správy v materiálnom poňatí.“ Výkon verejnej správy sa totiž uskutočňuje v konkrétnych formách. Problematika foriem predstavuje dôležitý segment náuky o činnosti verejnej správy, pretože v exteriornom pôsobení verejnej správy má zásadný význam konkretizácia vzťahov medzi fyzickými osobami a právnickými osobami na jednej strane a orgánmi subjektov verejnej správy na strane druhej, a to vo formách



stanovených zákonmi.¹⁾ Teda, len tie úkony, ktoré sú vykonané v náležitých formách, môžu mať predpokladané právne dôsledky.

2. Stručne o obsahu verejnosprávnej činnosti

Analýza pojmu „činnosť verejnej správy“ by mala vychádzať zo sústavy prvkov verejnej správy, ktorú možno zjednodušene vyjadriť reťazcom: cieľ – úloha – funkcia – metóda pôsobenia – forma činnosti.²⁾ Prirodzene, v tejto sústave neexistujú len vzťahy jednosmerné, ale pôsobia vzťahy vzájomného ovplyvňovania (vzťahy spätnej väzby). Otázne je, či kategória „obsah verejnosprávnej činnosti“ existuje v tejto sústave ako samostatný prvok (a aké je jej postavenie vzhľadom na ostatné kategórie) alebo je „obsah verejnosprávnej činnosti“ implicitne vyjadrený v rámci ostatných segmentov. V minulosti sa obsah štátnosprávnej činnosti stotožňoval s metódami činnosti štátnej správy; zastával sa názor, že obsahom sú funkcie a metódy činnosti štátnej správy, resp. že ciele a funkcie štátnej správy sú jej obsahom alebo že funkcie štátnej správy sú druhmi jej obsahu. V súčasnosti sa konštatuje, že „základné ciele a úlohy (verejnej správy) spoločne s cieľmi a úlohami špecifikovanými samotnými orgánmi verejnej správy určujú obsah činnosti verejnej správy“.³⁾

Prof. Antonín Merkl z hľadiska pertraktovanej problematiky uvádza: „co do obsahu vykazuje správa ďaleko väčšiu rozmanitosť než co do formy. Mimo toho jest obsah správy ďaleko závislejší na dobe a mieste než forma správy. Jsou-li základní formy činnosti – např. jednotlivé typy správních aktů – do jisté míry stále a mezinárodní, a představují-li tak neměnný prvek, nezávislý v celku na dobových a místních okolnostech, jest to naopak obsah správy, na kterém se charakteristickým způsobem projevuje duch doby a duch národa. Obsah správy můžeme považovati přímo za ukazatele národní kultury a politického směru, který národ ovládá. Uvedené okolnosti staví obecnou pravovědu, která má podati systematiku obsahu správy před mnohem problematičtejší úkol, než jej představuje systematika forem

1) HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha, C. H. Beck, Praha 2006, s. 172.

2) MACHAJOVÁ, J. a kol: Všeobecné správné právo. Bratislava, EUROKÓDEX, s. r. o. 2010, s. 165.

3) Tamže.



správy“.⁴⁾ Je prirodzené, že teória správneho práva nemôže registrovať všetky úlohy verejnej správy, ale sa snaží celý „nekonečne“ rozmanitý obsah ustanovení platného právneho poriadku zhrnúť do niekoľkých veľkých skupín, ktoré sa spravidla označujú ako úseky verejnej správy (napr. správa na úseku školstva, úseku zdravotníctva, úseku obrany).

Nielen na základe všeobecnej akceptácie štandardného ponímania korelatívnych pojmov „obsah“ a „forma“ sa možno oprávnene domnievať, že „obsah verejnosprávnej činnosti“ existuje ako relatívne samostatný pojem. Možno sa prikloniť k dávnejšie formulovanému názoru, ako istej koncentrácii Merklovho prístupu, že ním je v podstate určovanie úloh, priznávanie oprávnení, ukladanie povinností, uskutočňovanie opatrení, dispozícia s prostriedkami, zaujímanie stanovísk, registrácia a evidencia, atestácia, koordinácia, dozor, inšpekcia, kontrola.⁵⁾

Uvedený, značne simplifikovaný, reťazec činnosti verejnej správy možno modifikovať nasledovne: cieľ - úloha - funkcia - obsah - metódy pôsobenia - formy činnosti. Táto schéma je doplnená nielen o relatívne samostatný prvok obsah (verejnosprávnej činnosti), ale aj o pluralitu metód a foriem činnosti verejnej správy. Zamestnanci verejnej správy (orgány verejnej správy) totiž majú vo veľkom množstve prípadov možnosť použiť viacero spôsobov (metód) realizácie obsahu verejnosprávnej činnosti, a to aj v konkrétnom prípade. V tomto procese pôsobí metóda ako „výhybka“ (usmerňovač), ktorá spolu s obsahom ovplyvňuje výber formy činnosti. Viacero metód sa môže realizovať prostredníctvom rovnakej formy, resp. jedna metóda sa môže realizovať viacerými formami. Metóda činnosti v tomto procese je spôsob realizácie obsahu činnosti verejnej správy, ktorý sa stáva súčasťou spoločenskej reality prostredníctvom formy verejnosprávnej činnosti.

3. Formy činnosti verejnej správy a ich klasifikácia

Klasifikácia (systemizácia) foriem činnosti verejnej správy je značne zložitým problémom, vyplývajúcim zo skutočnosti, že verejná správa zahŕňa množstvo rozmanitých a značne rôznorodých postupov a úkonov, vzhľadom na bohato vnútorne diferencovaný obsah jej

4) MERKL, A.: Obecní právo správní. Díl druhý. Praha-Brno, Orbis 1932, s. 59.

5) TURČÁNI, J.: Právne zásady a pravidlá rozhodovania. Bratislava, Inštitút riadenia 1978, s. 7, s. 98 a nasl.



činnosti. Výrazná zložitosť klasifikácie a systemizácie foriem činnosti verejnej správy vyplýva aj z toho, že medzi mnohými úkonmi a postupmi orgánov verejnej správy niet jednoznačnej hranice.

Pri skúmaní foriem verejnosprávnej činnosti sa spravidla rozlišujú dve sféry pôsobenia verejnej správy, a to vonkajšia sféra a vnútorná sféra. Rozlišovanie uvedených sfér je len relatívne, pretože externá činnosť je nemysliteľná bez internej (táto je jej základom) a zároveň externá činnosť významným spôsobom spätne pôsobí na vnútornú sféru činnosti verejnej správy. Obe utvárajú systém akýchsi „spojených nádob“. Napriek viac-menej akceptovanej diferenciacii vonkajšej sféry a vnútornej sféry verejnej správy, menšia zhoda panuje ohľadne základnej klasifikácie foriem činnosti verejnej správy na externé formy činnosti a na interné formy činnosti. V časti odbornej verejnosti sa zastáva názor, že pre obe sféry verejnosprávnej činnosti existuje spoločný súbor (katalóg) jej foriem. *Sine ira et studio* možno tvrdiť, že charakter foriem činnosti používaných v internej sfére verejnej správy – najmä vzhľadom na ich právne následky – je mierne odlišný a má svojej špecifiká, napriek tomu, že charakteristické znaky oboch druhov foriem sú javovo podobné. Interné formy činnosti majú špecifický význam najmä v oblasti záujmovej samosprávy (štatutárne predpisy).

Formy verejno-správnej činnosti je možné klasifikovať na základe rôznych kritérií. Za základné kritérium možno považovať skutočnosť, či určitý úkon subjektu verejnej správy môže/nemôže mať právne dôsledky. Je však náležité zamyslieť sa nad delením foriem na právne a neprávne, pretože všetky formy správnej činnosti môžu byť uplatňované *lege artis*, len ak majú právny základ. Prirodzene, že ingerencia práva v tejto oblasti je rozdielna (aplikáciu niektorých foriem právo upravuje detailne, existenciu iných len „pripúšťa“). Rozsah intenzity ingerencie práva je determinovaný skutočnosťou, či činnosť (nečinnosť) subjektu verejnej správy má právne dôsledky pre fyzickú (právnickú) osobu, resp. či by postup (pasivita) orgánu verejnej správy mohol/a mať za následok porušenie práv a slobôd. Rovnako je problematické viaceré formy verejnosprávnej činnosti označovať ako právotvorné. Skutočne právotvorný charakter má len jedna forma verejnosprávnej činnosti, a to vydávanie normatívnych administratívno-právnych aktov. V tejto súvislosti je zrejme vhodné rozlišovať traktované formy z hľadiska intenzity stvárňovania (resp. nestvárňovania) právnych pomerov účastníkov právnych vzťahov.

Rozmanitosť a dynamika výkonu súčasnej verejnej správy výrazne sťažuje snahu o vyčerpávajúcu klasifikáciu (systemizáciu) foriem činnosti. V ostatnom čase sa čoraz častejšie spochybuje rigidita presne



vymedzených a od seba oddelených foriem. Existuje názor, že „izolovanosť“ jednotlivých foriem je potrebné relativizovať, pretože v systéme existujú „prechodné zóny“ ako dôsledok právnej úpravy nových oblastí, kde nie je možné úplne vyhovieť tradičným požiadavkám na prísne oddeľovanie jednotlivých druhov predpisov a im vyhradenú obsahovú náplň.⁶⁾

Pre ilustráciu rôznosti riešenia pertraktovanej problematiky azda stačí uviesť dva príklady klasifikácie foriem činnosti verejnej správy. Učebnica Správne právo hmotné, Všeobecná časť (Peter Škultéty a kol. 2006) vychádza z klasifikácie, podľa ktorej formy verejnosprávnej činnosti sa členia na:

- normotvorné
- právnorealizačné
- správne dohody
- spoločensko-organizačné a technicko-organizačné opatrenia
- technické operácie.

Autori učebnice Správni právo, Obecná časť (Dušan Hendrych a kol. 2006) formy činnosti verejnej správy klasifikujú na:

- nariadenia a iné abstraktné formy správnej činnosti
- správne akty
- verejnoprávne zmluvy
- faktické pokyny a donucovacie úkony
- iné úkony (osvedčenia, overenia, posudky, stanoviská, vyjadrenia, informačné úkony, registrácia, programovacie úkony, materiálne úkony, odporúčania, výzvy, verejnoprávne dohody).

Z pomerne bohatej literatúry o problematike klasifikácie foriem činnosti verejnej správy – aj vzhľadom na značnú roztrieštenosť názorov a potrebu aprobácie nových foriem (v neposlednom rade aj z úcty k autoritám) – sa predbežne možno prikloniť k názoru, podľa ktorého „relatívne konečnými“ prejavmi externej aktivity verejnej správy sú:

- vydávanie normatívnych administratívnoprávnych aktov
- vydávanie aplikačných administratívnoprávnych aktov (aplikovanie administratívnoprávnych noriem)

6) HENDRYCH, D. a kol., dielo cit. v pozn. 1, s. 174-175.



- uzavieranie administratívnoprávnych dohôd (zmlúv)
- vykonávanie iných právne významných úkonov
- uskutočňovanie spoločensko-organizátorských úkonov
- vykonávanie materiálno-technických úkonov.⁷⁾

Je zjavné, že túto klasifikáciu bude potrebné inovovať. Prax „tlačí“ o. i. aj na vymedzenie novej formy „opatrenie všeobecnej povahy“ (Odporúčanie /87/ 16 o administratívnych postupoch, ktoré majú vplyv na veľký počet osôb; český *správní řád*, zákon č. 500/2004 Sb., šiesta časť, § 171 až 174).

4. Jednotlivé externé formy činnosti

Vydávanie normatívnych administratívnoprávnych aktov

Normatívnymi administratívnoprávnymi aktmi územnej samosprávy sú všeobecne záväzné nariadenia obcí a všeobecne záväzné nariadenia vyšších územných celkov, ktoré možno v kontexte s ostatnými normatívnymi administratívnoprávnymi aktmi klasifikovať – bez nároku na jednoznačnú akceptáciu – takto:

primárny prameň práva

- všeobecne záväzné nariadenia obcí a všeobecne záväzné nariadenia vyšších územných celkov vydaných vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona [čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky; § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení; § 8 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)]

semiprimárny (semisekundárny) prameň práva

- *aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky (čl. 120 ods. 2 ústavy; zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky)*

sekundárny prameň práva

- *nariadenia vlády Slovenskej republiky (čl. 120 ods. 1 ústavy)*

7) HUTTA, V.: Formy činnosti socialistickej štátnej správy v podmienkach vedecko-technickej revolúcie. Právnické štúdie, 1981, č. 1, s. 66. Klasifikácia sub-foriem vychádza z práce VOŽENÍLEK, B.: K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1980, č. 2, s. 116-117.



- vyhlášky ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy, Národnej banky Slovenska (čl. 123 a čl. 56 ods. 1 ústavy; § 1 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky)
- výnosy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy, Národnej banky Slovenska (čl. 123 a čl. 56 ods. 1 ústavy; § 1 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky)
- opatrenia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy, Národnej banky Slovenska (čl. 123 a čl. 56 ods. 1 ústavy; § 1 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky)
- vyhlášky miestnych orgánov štátnej správy (čl. 123 ústavy; § 5 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch)
- všeobecne záväzné vyhlášky krajských úradov životného prostredia a všeobecne záväzné vyhlášky obvodných úradov životného prostredia (čl. 123 ústavy; § 7 ods. 2 zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie)
- všeobecne záväzné nariadenia obcí a všeobecne záväzné nariadenia vyšších územných celkov vydávané pri výkone štátnej správy (čl. 71 ods. 2 ústavy; § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení; § 8 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch).

Zaradenie (všeobecne záväzných) nariadení obcí a (všeobecne záväzných) nariadení vyšších územných celkov vydaných vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona – ako primárnych prameňov práva – medzi normatívne administratívnoprávne akty spôsobuje isté „problémy“, keďže vo všeobecnosti sa uznáva, že definičným znakom tejto formy činnosti verejnej správy je podzákonnosť.

Je vhodné uvážiť, či významu tejto právotvornej formy činnosti nezodpovedá úprava normotvorného procesu na lokálnej/regionálnej úrovni. Čiastočne sa zlepšila situácia v transparentnosti prípravy všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných nariadení samosprávnych krajov zákonom č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o obecnom zriadení a zákon o samospráve vyšších územných celkov. Oproti právnej úprave normotvorného procesu na úrovni subjektov územnej samosprávy je právna úprava normotvorného procesu na úrovni orgánov miestnej štátnej správy nedostatočná, čo nie je vzhľadom na dezintegráciu systému miestnej štátnej správy chvályhodné. Je totiž otázne, či „skromné“ ustanovenie § 5 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch je dostačujúce. Je zrejme, že celkovo chýbajú základné empirické poznatky a príslušné právne analýzy normotvorného procesu súvisiace s radikálnou decentralizáciou



a dekoncentraciou verejnej správy na Slovensku. Zdá sa, že situácia v tejto oblasti v susedných krajinách je priaznivejšia.⁸⁾

Vydávanie aplikačných administratívnoprávnych aktov

Aplikovanie administratívnoprávnych noriem na konkrétne prípady je nenahraditeľnou súčasťou takmer každodennej činnosti orgánov verejnej správy. Uskutočňuje sa prostredníctvom procesov, ktorých ťažisko je v správnom konaní. Administratívnoprávny aplikačný akt (individuálny správny akt) je jednostranný správny úkon (rozhodnutie), ktorým správny orgán (§ 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní) stvára právne pomery konkrétnych osôb. Pre výsledok tejto formy verejnosprávnej činnosti sú pojmovo určujúce tieto znaky:

- konanie príslušného správneho orgánu na základe zákona
- jednostranný autoritatívny výrok o právach a povinnostiach nepodriadených subjektov (vonkajšia pôsobnosť správneho aktu)
- bezprostredná právna záväznosť
- konkrétnosť veci i subjektov, ktorým je (individuálny) správny akt určený.⁹⁾

Táto forma činnosti verejnej správy je teoreticky najviac rozpracovanou formou – právna úprava, vymedzenie pojmu, klasifikácia podľa rozličných kritérií, náležitosti, vlastnosti, procesnoprávne aspekty, opravné prostriedky, vady správnych aktov, reťazenie a subsumpcia a pod. Z tohto dôvodu je vhodné upriamiť pozornosť na základné pravidlá správneho konania, ktorých náležité uplatňovanie má podstatný vplyv na efektívnosť vydávania aplikačných administratívnoprávnych aktov. Niekedy sa zvykne uskutočňovanie verejnej správy (verejnosprávna činnosť) vymedzovať v troch procesoch (proces prvotnej, druhotnej a eventuálnej spravovanosti). Za prvotný proces výkonu verejnej správy sa považuje vykonávanie administratívnoprávnych úkonov, ktoré nie sú spojené s opravnými prostriedkami v správnom konaní, s dozorom, kontrolou, inšpekciou, dohľadom, resp. inými formami nápravy, t. j. so *sekundárnym* výkonom verejnej správy alebo s priamym alebo nepriamym donútením (s *eventuálnym* výkonom verejnej správy). Tento prístup kladie do popredia prvotnú spravovanosť, t. j. prvý prístup

8) Napr. GROSPÍČ, J.: Místní právní předpisy a problémy jejich tvorby a zákonosti. In: KNAPP, V. a kol.: Tvorba práva a její současné problémy. Praha, Linde Praha a. s. 1998, s. 135-208; KADEČKA, S.: Právo obcí a krajů v České republice. Praha, C. H. Beck 2003.

9) HENDRYCH, D. a kol., dielo cit. v pozn. 1, s. 193-194.



k spravovaným objektom (vzťahom), ktorý ovplyvňuje oba ďalšie procesy uskutočňovania verejnej správy.

Náležitý prvotný proces výkonu verejnej správy možno považovať za hlavný faktor skvalitnenia verejnosprávnej činnosti. V tomto kontexte je vhodné zdôrazniť nevyhnutnosť dodržiavania základných pravidiel správneho konania. „Správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka, musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu.“ (§ 3 ods. 2 správneho poriadku). „Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaví ju včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnenému vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierne vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.“ (§ 3 ods. 4 správneho poriadku). „Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“ (§ 3 ods. 5). „Všetci účastníci majú v konaní rovnaké procesné práva a povinnosti.“ (§ 4 ods. 2 prvá veta správneho poriadku).

V tejto súvislosti inšpiratívne pôsobia Základné zásady činnosti správnych orgánov, ktoré upravuje český *správni řád*, zákon č. 500/2004 Sb. (a to aj napriek tomu, že na Slovensku – vzhľadom na rozsiahlu decentralizáciu a neracionálnu sídelnú štruktúru – by bol s aplikáciou celého, azda príliš detailného, správneho poriadku zrejme problém). „Verejná správa je službou verejnosti. Každý, kto plní úlohy vyplývajúce z pôsobnosti správneho orgánu, má povinnosť sa k dotknutým osobám správať zdvorilo a podľa možností im vychádzať v ústrety.“ (§ 4 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb.). „Správny orgán uplatňuje svoju právomoc len za tým účelom, ku ktorému mu bola zákonom alebo na základe zákona zverená a v rozsahu, v akom mu bola zverená.“ (§ 2 ods. 2). Správny orgán „šetří“ práva nadobudnuté v dobrej viere, ako aj oprávnené záujmy osôb, ktorých sa činnosť správnych orgánov v jednotlivom prípade týka ... a môže zasahovať do týchto práv len za podmienok stanovených zákonom a v nevyhnutnom rozsahu.“ (§ 2 ods. 3 zákona č. 500/2004



Sb.). „Správny orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikali zbytočné náklady a dotknuté osoby podľa možnosti čo najmenej zaťažuje. Podklady od dotknutej osoby vyžaduje len vtedy, ak tak ustanovuje právny predpis. Ak je však potrebné údaje získať z úradnej evidencie, ktorú správny orgán sám vedie, je povinný ich obstaranie zabezpečiť.“ (§ 6 ods. 2 prvá až tretia veta zákona č. 500/2004 Sb.). „Tam, kde by rovnosť dotknutých osôb mohla byť ohrozená, správny orgán urobí opatrenia potrebné k ich zabezpečeniu.“ (§ 7 ods. 2). „Správne orgány vzájomne spolupracujú v záujme dobrej správy.“ (§ 8 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb.). Význam základných zásad zdôrazňuje i ust. § 177 ods. 1 tohto zákona, podľa ktorého „základné zásady činnosti správnych orgánov uvedené v § 2 až 8 sa použijú pri výkone verejnej správy i v prípadoch, keď osobitný zákon ustanoví, že správny poriadok sa nepoužije, ale sám úpravu zodpovedajúcu týmto zásadám neobsahuje“.

Rovnako podnetne pôsobia aj dokumenty Rady Európy vzťahujúce sa k danej problematike, napr. Rezolúcia ministrov Rady Európy (77) 31 o ochrane jednotlivcov pri vydávaní správnych aktov; Odporúčanie (80) 2 o správnej úvahe; Odporúčanie (87) 16 o administratívnych postupoch, ktoré majú vplyv na veľký počet osôb; Odporúčanie (2004) 15 o elektronickej správe („e-governance“); Odporúčanie (91) 1 o administratívnych sankciách; Odporúčanie (84) 15 o verejnoprávnej zodpovednosti; Odporúčanie (2003) 16 o výkone správnych a súdnych rozhodnutí v oblasti správneho práva; Odporúčanie (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov; Odporúčanie (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

Uzavieranie administratívno-právnych dohôd (zmlúv)

Uplatnením tejto formy verejnosprávnej činnosti vznikajú administratívno-právne vzťahy s právami a povinnosťami zhodnými s prejavmi vôle účastníkov, z ktorých najmenej jeden je subjektom verejnej správy, ktorý touto formou realizuje svoju pôsobnosť. Už dlhší čas je zrejmé, že súčasná verejná správa pri realizácii svojich úloh nevystačí len so vzťahmi „nadriadenosti a podriadenosti“, ale je žiaduca výrazná redukcia „submisívneho“ postavenia objektov verejnej správy a z toho vyplývajúce utváranie vzťahov horizontálneho charakteru.

Napriek tomu, že táto forma verejno-správnej činnosti je relatívne nová, slovenský právny poriadok pozná pomerne veľké množstvo dohôd (zmlúv) administratívno-právneho alebo „zmiešaného“ charakteru, napr. dohoda o zlúčení obcí (§ 2a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení); dohoda/zmluva o zriadení spoločného fondu (§ 7 ods. 6 druhá veta zákona o obecnom zriadení); dohoda/zmluva o združení



prostriedkov (§ 7 ods. 5 zákona o obecnom zriadení); zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (§ 20a zákona o obecnom zriadení); zmluva o zriadení združenia obcí (§ 20b zákona o obecnom zriadení); dohoda o spolupráci s územnými a správnymi celkami alebo úradmi iných štátov vykonávajúcimi miestne/regionálne funkcie (§ 21 zákona o obecnom zriadení, § 5 zákona o samosprávnych krajoch); dohoda o plnení úloh obecného hasičského zboru a dohoda o zriadení spoločného hasičského zboru (§ 33 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarimi); európske zoskupenie územnej spolupráce (zákon č. 90/2008 Z. z. o európskom zoskupení územnej spolupráce); dohoda o riešení vecí spoločného záujmu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a okolitých obcí (§ 4 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave); dohoda obcí o obstaraní územnoplánovacej dokumentácie (§ 18 ods. 5 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku); dohoda samosprávnych krajov o obstaraní územnoplánovacej dokumentácie (§ 18 ods. 3 stavebného zákona); dohoda o povolení výnimky zo stavebného zákazu alebo z obmedzenia niektorých činností v území (§ 41 ods. 2 stavebného zákona).

Administratívnoprávne dohody (zmluvy) sa zvyknú deliť podľa subjektov na:

- koordinačné
- subordinačné
- so zahraničným prvkom.

V slovenskom právnom poriadku - na rozdiel napr. od právneho poriadku Českej republiky [zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, piata časť (§ 159 až § 170)] - zatiaľ chýba relatívne ucelená úprava uplatňovania tejto formy verejnospprávnej činnosti. Je nespochybniteľné, že význam tejto formy verejno-správnej činnosti bude narastať. Pre modernú verejnú správu je uzavieranie administratívnoprávnych dohôd (zmlúv) výrazne účelné a perspektívne a v prípadoch, ktoré predpokladá právna norma, je takéto uzavieranie prijateľnejšie než vydávanie aplikačného administratívneho aktu. Výraznou prednosťou dohody verejno-správneho charakteru je fakt, že pri jej aplikácii sa do značnej miery vylučuje nebezpečenstvo nesplnenia dohodnutých povinností.

Napriek tomu, že novela zákona o obecnom zriadení č. 453/2001 Z. z. zlepšila právne podmienky pre rozvoj tohto inštitútu administratívnoprávnej dohody/zmluvy, *de lege lata* nie sú upravené viaceré záležitosti spojené s uplatňovaním tejto formy činnosti obdobným spôsobom, ako je tomu napr. v spomínanom českom správnom poriadku alebo



v zákone o komunálnej spolupráci v spolkovej krajine Severné Porýnie – Vestfálsko (*Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit*) z 1. júla 1961 v znení zverejnenom 1. októbra 1979. Vhodná právna úprava tohto inštitútu je potrebná nielen vzhľadom na kvalitu horizontálnych foriem činnosti verejnej správy, ale aj vzhľadom na požiadavku právnej istoty zmluvných subjektov. Dôležitou bude nielen detailnejšia úprava preskúvania súladu tohto druhu zmlúv (dohôd) s právnymi predpismi, právnych dôsledkov chybných, resp. neplatných dohôd, ale aj jednoznačné určenie kompetencie štátnych orgánov rozhodovať spory vznikajúce pri implementácii tejto verejnosprávnej činnosti. Donedávna nebolo úplne jasné, ktorý štátny orgán mal riešiť prípadné spory tohto druhu. Zrejme i z tohto dôvodu ostatná novela zákona o obecnom zriadení (č. 102/2010 Z. z.), azda nesystémovo, ustanovila, že „spor z verejnosprávnej zmluvy medzi štátom a obcou, ako aj medzi obcami, rozhoduje súd.“ (§ 5 ods. 10).

De lege ferenda je potrebné rozlišovať medzi požiadavkami na detailnosť úpravy inštitútu zmluvy a samotnou ingerenciou štátu do úpravy pomerov medzi účastníkmi tejto formy verejnosprávnej činnosti. Jednotlivé typy administratívnoprávnych zmlúv (dohôd) by mali byť vecne, ekonomicky a právne analyzované z hľadiska dosahovania zamýšľaných cieľov, pre realizáciu ktorých sa aplikujú. Takýto katalóg by mal zohľadňovať intenzitu právnej úpravy jednotlivých druhov administratívnoprávnych zmlúv (dohôd) od neformálnych (právne neupravených) dohôd napr. o partnerskej spolupráci obcí a miest cez štandardné administratívnoprávne zmluvy až po zmluvu o vytvorení verejnosprávneho subjektu.

Vykonávanie iných právne významných úkonov

Vykonávanie iných právne významných úkonov – vydávanie osvedčení, posudkov, vyjadrení, stanovísk, právne významných výziev, právne významných podnetov; vedenie právne významných evidencií – možno považovať za osobitnú, aj keď v teórii nie všeobecne uznávanú, formu verejnosprávnej činnosti. Je to taká skupina úkonov orgánov verejnej správy, ktoré na jednej strane síce priamo nespôsobuje vznik alebo zánik práv a povinností v rámci administratívnoprávneho vzťahu, ale na druhej strane sú to úkony „vyššieho stupňa“ právnej relevancie (povahy, účinku) než úkony materiálno-technického alebo úkony spoločensko-organizátorského charakteru. Možno sa domnievať, že opodstatnenosť existencie tejto formy činnosti sa v nastávajúcom období výraznejšie preukáže o. i. z hľadiska účinnejšej kooperácie verejnosprávnych subjektov pri zabezpečovaní ich náročných úloh.



Vzhľadom na požiadavku koncepcie právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) je nevyhnutné, aby aj vykonávanie iných právne významných úkonov malo zákonný základ, napriek tomu, že tieto úkony majú nižšiu právnu intenzitu než predchádzajúce formy činnosti verejnej správy. Právny význam týchto úkonov spočíva v tom, že subjekt verejnej správy má povinnosť tento úkon vykonať. V prípade, že by tak neučinil, takúto nečinnosť by bolo možné považovať minimálne za nesprávny úradný postup. Právny význam týchto úkonov môže spočívať aj v kvalifikovaných účinkoch pre iných vykonávateľov verejnej správy. Tieto môžu byť formálnym predpokladom vykonania príslušného úradného postupu, v niektorých prípadoch tvoria podklad pre vydávanie samotných aplikačných administratívnoprávnych aktov. Forma ich záväznosti je rôzna (napr. záväzný posudok podľa § 44 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti; rôzny charakter oznámení a vyjadrení v zmysle § 103 ods. 6 až 9 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny). V niektorých prípadoch táto forma výkonu verejnej správy nie je výslovne záväzná, ale príslušný subjekt verejnej správy k nej musí prihliadnuť, resp. sa s ňou musí vysporiadať v rámci hodnotenia dôkazov.

K častým administratívnoprávnym úkonom patriacim do skupiny iných právne významných úkonov sú osvedčenia. Osvedčenie je tak právne významným aktom, že v minulosti bolo považované za správny akt.¹⁰⁾ Na rozdiel od deklaratórneho správneho aktu sa vydáva v prípadoch, kedy nie je potrebné autoritatívne zisťovanie (ak nie je o veci pochybnosť alebo spor a ak nie je potrebné použiť správnu úvahu alebo vyložiť neurčitý pojem). Zrejme najdôležitejším a najčastejším sa vyskytujúcim osvedčením je občiansky preukaz. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch „občiansky preukaz je verejná listina, ktorou občan Slovenskej republiky ... preukazuje svoju totožnosť, štátne občianstvo Slovenskej republiky ... a ďalšie údaje zapísané v občianskom preukaze...“. Podľa § 4 ods. 1 údaje v občianskom preukaze v rozsahu ustanovenom v § 3 ods. 1, 2 a 3 písm. c) nahrádzajú verejné listiny o skutočnostiach v rozsahu, ako sú uvedené v občianskom preukaze. Podľa § 4 ods. 2 tohto zákona pri preukazovaní skutočnosti uvedenej v občianskom preukaze občan nie je povinný predkladať ďalší doklad, ak tento zákon neustanovuje inak. Dôsledné dodržiavanie tohto ustanovenia by nesporne prispelo k efektívnejšiemu uplatňovaniu tejto sub-formy verejnosprávnej činnosti.

10) HOETZEL, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha, Melantrich 1937, s. 270, 271.



V istom zmysle základným právnym predpisom pre úkony tohto druhu je zákon č. 599/2001 Z. z. o osvedčovaní listín a podpisov na listinách obvodnými úradmi a obcami. Označenie inštitútu upraveného v tomto zákone poukazuje na istú terminologickú a, zdá sa, že aj vecnú zmätočnosť fenoménu „osvedčenie“. Je totiž zrejmé, že inštitút „osvedčenie listín a podpisov“ je diametrálne odlišný od iných bežných osvedčení [(napr. osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky, občiansky preukaz, živnostenský list podľa § 10 ods. 2 písm. a) a § 45 a nasl. živnostenského zákona].

V Českej republike je právna úprava tejto problematiky mierne odlišná a „osvedčovanie listín a podpisov“ sa presnejšie rozlišuje na „overovanie zhody opisu alebo kópie s listinou“ a na „overovanie pravosti podpisu“ v zmysle zákona č. 21/2006 Sb. o ověřování shody opisů nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu (zákon o ověřování). Tento zákon v § 1 ods. 1 rozlišuje medzi „vidimáciou“ (overovaním zhody opisu alebo kópie s listinou) a „legalizáciou“ (overovaním pravosti podpisu). Na základe § 3 ods. 7 zákona o správnom poriadku (č. 71/1967 Z. z.) sa ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 6 primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.

Znovu je vhodné z hľadiska budúcej právnej úpravy zohľadniť štvrtú časť českého *správného řádu* (§ 154 až 158) upravujúcu vydávanie vyjadrenia a osvedčenia a vykonávanie overenia alebo „robenie“ oznámenia („činiť sdělení“), ako aj podmienky výkonu vidimácie a legalizácie upravené v § 14 a nasl. českého zákona o overovaní.

Uskutočňovanie spoločensko-organizátorských úkonov

Týmto tak trochu archaickým termínom sa označuje rozsiahla skupina činností, ktoré majú spoločensko-organizátorský „soft law“ charakter. Spoločensko-organizátorské úkony sú takou formou verejnosprávnej činnosti, ktorá nemá „právotvorný“ charakter a nie je ani inak právne relevantná. Tomuto druhu administratívno-právnych úkonov nie je teda objekt verejnej správy povinný sa podrobiť. Z tohto prostého faktu vyplývajú vysoké nároky na uskutočňovanie týchto opatrení z hľadiska sledovaných cieľov. Administratívno-právne úkony spoločensko-organizátorskej povahy sú veľmi rôznorodé, a preto sú obsahovo (vnútorne) bohato diferencované. Vzhľadom na ich podstatu a charakter vývoja spoločnosti azda nie je ani možné vyčerpávajúco postihnúť všetky prejavy činnosti orgánov verejnej správy uskutočňované prostredníctvom týchto úkonov.



Medzi často používané spoločensko-organizátorske úkony patria vyhlásenia a výzvy. Ich cieľom je spravidla zdôraznenie dôležitosti a aktuálnosti úlohy (účasť na referende o vstupe do Európskej únie, ochrana a tvorba životného prostredia, odstraňovanie následkov živeľnej pohromy a pod.). Rozmanitosti obsahu tejto skupiny spoločensko-organizátorských úkonov zodpovedá i spôsob ich realizácie. Ich výber je, prirodzene, ovplyvnený obsahom vyhlásenia, resp. výzvy, objektom i subjektom činnosti verejnej správy. Verejnosprávne orgány, najmä orgány miestnej samosprávy, pomerne v širokej miere využívajú prostriedky kolektívnej informovanosti (miestny rozhlas, lokálna televízia, lokálne noviny, webové stránky, vývesky, bilbordy, internet, e-mail, sms-ky a pod.).

Prostredníctvom poskytovania vysvetlení a rád sa zamestnanci orgánov verejnej správy usilujú „účastníkom konania ... poskytnúť pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu“ (§ 3 ods. 2 zákona o správnom konaní), vysvetľujú spôsoby riešenia konkrétnych problémov a pod. Vysvetľovanie by nemalo byť samoučelné. Malo by byť serióznou „prípravou“ na samotný výkon verejnej správy prostredníctvom právne významnejších foriem verejnosprávnej činnosti.

Osobné prerokovanie ešte stále patrí medzi časté úkony verejnosprávnych orgánov, najmä základného stupňa. Napriek neustále sa zvyšujúcemu počtu prípadov, keď nie je potrebná osobná účasť pri vybavovaní záležitostí na príslušných orgánoch (písomná forma, rozsiahlejšie využívanie informačno-technologických prostriedkov, postupné presadzovanie e-governmentu), táto skupina administratívno-právnych úkonov ostáva naďalej nezastupiteľnou a jej kvalifikované používanie je podmienkou zvyšovania celkovej úrovne verejnej správy. Prerokovanie má vo všeobecnosti dvojaký význam.¹¹⁾ Na jednej strane ide o prípady, keď je potrebné zistiť stanovisko iného orgánu k zamýšľanému postupu alebo rozhodnutiu. Na druhej strane sú to prípady, keď ide o osobné presvedčovanie fyzickej osoby alebo zamestnanca právnickej osoby v tom zmysle, aby sa správal žiaducim spôsobom, resp. sa zdržal určitého správania sa. Takto ponímané prerokovanie nemá charakter vyhlásenia alebo výzvy. Cieľom prerokovania nie je len samotná výzva, ale úsilie dosiahnuť bezprostredný súhlas „stránky“ so zamýšľaným postupom verejnosprávneho orgánu a zosúladiť jej konanie so zámerom orgánu verejnej správy (napr. vyriešenie susedských sporov zmierom

11) VOŽENÍLEK, B.: Spoločenskoorganizátorské formy činnosti štátny správy. Správní právo, 1979, č. 1, s. 70.



v zmysle § 5 Občianskeho zákonníka). Samotné prerokovanie je súčasťou i donucovacej činnosti verejnej správy (*eventuálneho* výkonu verejnej správy). Klasickým príkladom je ust. § 11 ods. 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, podľa ktorého „od uloženia sankcie možno v rozhodnutí o priestupku upustiť, ak k náprave páchatel'a postačí samotné prejednanie priestupku“.

Dohody ako druh spoločensko-organizátorských úkonov verejnej správy sa výrazne odlišujú od uvedených administratívno-právnych zmlúv (dohôd). Nemajú vplyv na vznik, zmenu, resp. zánik právnych vzťahov, t. j. sú právne irelevantné. Dohody tohto druhu uzatvárajú subjekty verejnej správy medzi sebou, ako aj s inými právnickými osobami; niekedy aj so štátnymi orgánmi. Náročnosť uplatňovania tejto sub-formy zvyšuje skutočnosť, že orgány verejnej správy nemajú možnosť vynucovať plnenie obsahu dohôd právnymi, ale len morálnymi prostriedkami. Ukazuje sa, že dohody tohto druhu majú zmysel len vtedy, ak sa nimi skutočne zabezpečuje plnenie úloh verejnej správy tým, že sa v nich konkretizujú vzťahy medzi účastníkmi dohôd vyplývajúce z právnych predpisov, resp. že účastníci dohôd sú z hľadiska celospoločenského záujmu ochotní urobiť „viac, ako je ich povinnosťou“.¹²⁾ Treba sa vystríhať istež „fetišizácii“ týchto úkonov a neuzatvárať dohody, ktoré len iným spôsobom reprodukujú už stanovené povinnosti. Pertraktované dohody sú vo viacerých prípadoch „počiatočným štádiom“ prípravy dohôd „vyššieho rangu“, t. j. administratívno-právnych dohôd/zmlúv.

Ako konzultatívne formy sa označujú úkony orgánov verejnej správy, pomocou ktorých sa zisťuje názor obyvateľov príslušného územného obvodu na problémy sociálno-ekonomického rozvoja (investičná výstavba, úroveň poskytovaných služieb a pod.). V tejto súvislosti je

12) Napr. environmentálna trojstranná dohoda z 2. októbra 2000 o minimalizácii negatívnych dosahov na životné prostredie súvisiacich s uzatvorením skládok s osobitnými podmienkami podľa zákona o odpadoch uzatvorená medzi Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky na strane jednej, dvadsiatimi troma prevádzkovateľmi skládok odpadov na strane druhej a Združením miest a obcí Slovenska na strane tretej. Táto dohoda vychádzala z potreby regulácie možných negatívnych vplyvov a dosahov na životné prostredie v súvislosti s ukončením prevádzkovania a následného uzatvárania zariadení na zneškodňovanie odpadov – skládok odpadov, ktoré mali v zmysle o odpadoch ustanovené osobitné podmienky prevádzkovania z Odporúčania Komisie Európskej únie č. 96/733/EC zo dňa 27. 11. 1996 o ekologických dohodách a Smernice Európskej únie č. 1999/31/EC z 26. 4. 1999 o skládkovaní odpadov.



významným čl. 67 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky [aj § 4 ods. 2 písm. c) zák. č. 360/1990 Zb. o obecnom zriadení], v zmysle ktorého samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce aj verejným zhromaždením obyvateľov obce. Medzi právny základ konzultatívnych foriem na úrovni obce možno zaradiť aj ust. § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec spolupracuje v záujme svojho rozvoja s politickými stranami a politickými hnutiami, s občianskymi združeniami a inými právnickými osobami, ako aj s fyzickými osobami pôsobiacimi v obci. Základom tejto spolupráce je práve zisťovanie názorov (predstáv) týchto subjektov o rozvoji obce, ako aj ich podielu na tejto činnosti.

Vykonávanie materiálno-technických úkonov

Materiálno-technickými úkonmi sa chápu úkony operatívneho, materiálneho, technického charakteru, uskutočňované v súvislosti s verejno-správnou činnosťou subjektov verejnej správy. Vzhľadom na to, že ide o úkony, ktoré vykonávajú verejnosprávne orgány permanentne vo veľkom rozsahu, sú často charakterizované ako „technológia“ výkonu verejnej správy.

Získavanie informácií je významnou súčasťou týchto úkonov. Je nespochybniteľné, že nevyhnutnou podmienkou modernej verejnej správy je jednoduchý, zrozumiteľný systém získavania informácií s jasne stanovenými pravidlami. V tejto súvislosti je žiaduce presadzovať tendenciu nepriameho získavania informácií, pri zabezpečení ich objektívnosti, rýchlosti a hospodárnosti; teda takého získavania, ktoré nezaťažuje fyzické osoby a právnické osoby, resp. iné orgány verejnej moci. Teória správneho práva hodnotí operácie s informáciami vo verejnej správe ako právne významné „nevrchnostenské“ úkony, ktorými verejná správa plní svoje úlohy a ktorými bezprostredne nezasahuje do právnej situácie nijakého subjektu. V tomto prístupe sú obsiahnuté dva predpoklady:

- aj keď informačné úkony majú mnohokrát podobu internej správnej činnosti, na oficiálny informačný výstup sa vzťahuje prezumpcia správnosti, a to o. i. znamená, že oficiálne údaje majú prednosť pred neoficiálnymi,
- ak zasiahne informačný úkon cudzie (napr. osobnostné alebo majetkové) práva, ide o úkon nesprávny, o zneužitie právomoci, resp. o iný patologický jav vo verejnej správe.¹³⁾

13) POMAHAČ, R.: Průvodce veřejnou správou. Praha ISV nakladatelství 1999, s. 50.



Aj z hľadiska tejto problematiky je významným spomínaný dokument (časť. I. 2.) Rady Európy Princípy správneho práva týkajúce sa vzťahov medzi úradmi a súkromnými osobami. V zmysle tohto dokumentu správne úrady majú zodpovednosť za zber, spracovanie a uchovávanie osobných údajov. Táto zodpovednosť sa dotýka vyváženia stretnutia medzi slobodou prijímať a rozširovať informácie bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice na strane jednej a právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydli a korešpondencie na strane druhej. Údaje, ktoré sú automaticky spracovávané, musia byť:

- získavané a spracovávané správne a v súlade s právnymi predpismi,
- zhromažďované len pre určený a legitímny účel a chránené pred zneužitím,
- náležité, významné a primerané k účelu, ku ktorému sú zhromažďované,
- presné a v prípade, že je to nutné i aktualizované,
- uchovávané v takej forme, ktorá umožňuje stotožnenie údajov so súkromnými osobami len v čase, ktorý zodpovedá účelu, kvôli ktorému sú zhromažďované.

Opačná situácia, vzhľadom na požiadavku modernosti verejnej správy, je v poskytovaní informácií fyzickým osobám a právnickým osobám. Táto činnosť patrí medzi bežné permanentné úlohy orgánov verejnej správy v rôznych formách (informačné služby, webové stránky subjektov verejnej správy, poučenia, oznámenia, štatistické hlásenia, správy, atď.) a mala by sa vykonávať čo najčastejšie, za podmienky, že informácie budú objektívne, aktuálne a budú užitočné pre svojich recipientov. Touto sub-formou činnosti sa poskytujú také informácie, ktoré nie sú súčasťou iných foriem činnosti verejnej správy. Sú charakterizované ako informácie bez právnej relevancie. Právna irelevancia však neznamená, že by v nich nebol obsiahnutý prvok štátnej vôle. Tento prvok sa prejavuje jednak v obsahu informácie a jednak v tom, že sa vôbec informácia vydáva a ako aj v určení adresáta informácie.¹⁴⁾ Inštitút poskytovania informácií je jedným z významných indikátorov demokratickej úrovne verejnej správy. Už na začiatku kreácie súčasnej podoby verejnej správy (1990) bolo zrejmé, že uplatňovanie tejto sub-formy verejnej správy bude zákonite kvantitatívne narastať a zvyšovať sa budú požiadavky najmä na jej kvalitu. Je zjavné, že k efektívnejšiemu pôsobeniu

14) Podobne VOŽENÍLEK, B.: Materiálne technické úkony štátní správy. Správní právo, 1978, č. 8, s. 448, marg. pozn. č. 22.



verejnej správy nesporne prispieva aj transparentnosť verejnej správy. V tejto súvislosti je potrebné pozitívne hodnotiť existenciu zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií) i zákona č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí. Poskytovanie informácií je významným predpokladom náležitého uplatňovania iných foriem verejnospprávnej činnosti a napr. seriózna aplikácia zákona o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí utvára podmienky pre účasť zainteresovanej verejnosti podľa § 24 až 28 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Aj z hľadiska tejto problematiky sú významné viaceré dokumenty Rady Európy, najmä Odporúčanie (81) 19 o prístupe k informáciám orgánov verejnej správy, Odporúčanie (2002) 2 o sprístupnení úradných dokumentov a Odporúčanie (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

Dokumentačné úkony sú materiálno-technické úkony, ktorými zamestnanci verejnej správy zaznamenávajú vybrané skutočnosti o verejnospprávnej činnosti (napr. zápisnicu o ústnych podaniach a o dôležitých úkonoch v konaní, najmä o vykonaných dôkazoch, o vyjadreniach účastníkov konania, o ústnom pojednávaní a o hlasovaní podľa § 22 ods. 1 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní). Evidenčné úkony patria medzi najčastejšie úkony vykonávané zamestnancami verejnej správy. Ich základom (rovnako ako iných sub-foriem materiálno-technických úkonov) je operácia s informáciami. Prostredníctvom evidenčných úkonov, ale aj dokumentačných úkonov sa vytvára informačný základ pre činnosť subjektov verejnej správy. Rozdiel medzi dokumentáciou a evidenciou spočíva najmä v tom, že dokumentačný úkon má popisný charakter a evidenčný úkon zaznamenáva len stanovené údaje.

◀ 5. Záverom

Z hľadiska ďalšieho zdokonaľovania verejnospprávnej činnosti je nevyhnutné sa zaoberať najmä e-governmentom (pozri súčasný stav v Rakúsku – X. časť), ako akýmsi hardvérom činnosti verejnej správy, a koncepciou „dobrej správy“, ako neopomenuteľnou zložkou „softvéru“ verejnospprávnej činnosti. Práve moderný „hardvér“ verejnospprávnej činnosti je Achillovou päťou súčasnej verejnej správy. Na úroveň informatizácie jednotlivých úsekov verejnej správy najmä z hľadiska podielu elektronizovaných služieb a agend pre zníženie administratívneho zaťaženia osôb, z hľadiska stupňa vybavenia



informačno-komunikačnými technológiami (prístupom na širokopásmový internet, webovým portálom a plnohodnotnou elektronickou komunikáciou) a z hľadiska stupňa automatizácie procesov vo verejnej správe integráciou a prepájaním informačných a komunikačných systémov pre zvýšenie časovej úspory a znižovanie finančných nákladov administratívnych a riadiacích procesov v rámci verejnej správy poukazuje Správa o analýze činnosti a efektívnosti verejnej správy a návrh opatrení (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, jún 2011). Námety na riešenie tejto situácie z aspektu náležitej kombinácie e-governmentu a „dobrej správy“ prináša Revízia budovania eGovernmentu (Strednodobý plán implementácie priorít)¹⁵⁾ a Zoznam životných situácií a ich zjednodušených administratívnych scenárov (Prvá skupina vybraných životných situácií) a Legislatívna analýza administratívnych povinností vybraných životných situácií (august 2011).¹⁶⁾

Literatúra:

- HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo, obecná časť. Praha, C. H. Beck 2006.
- JAKAB, R.: Verejnoprávne zmluvy. Justičná revue, 2005, č. 11.
- JAKAB, R.: Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe. Právny obzor, 2010, č. 6.
- KINDL, M.: Činnosť verejnej správy. Plzeň, Vydavatelství Západočeské univerzity 1998.
- KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správni právo, 2007, č. 4-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Šamorín : Heuréka, 2004.
- KUKLIŠ, P.: O verejnospprávnej činnosti (I. a II. časť). Právny obzor, 2011, č. 6 a 2012, č. 1.
- ŁETOWSKI, J.: Prawo Administracyjne. Zagadnienia Podstawowe. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1990.
- MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Bratislava : EUROKÓDEX 2010.
- PRŮCHA, P.: Opatření obecné povahy jako forma nově legislativně koncipovaná forma činnosti veřejné správy v právním řádu České

15) <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19145>

16) <https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=1&materialEID=4273&docEID=196445&docFormEID=-1&docTypeEID=1&langEID=1>



republiky. In Pocta profesorovi Gašparovi. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2008.

- RYS, R.: Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. Veřejná správa, 2006, č. 33, příloha, s. 1 – 13.
- HERC, T.: Všeobecná úprava veřejnoprávných zmlúv v nemeckom práve. Justičná revue, 2011, č. 1.
- SREBALOVÁ, M.: Význam procesných inštitútov všeobecného správneho konania vo vzťahu k nečinnosti správnych orgánov (Habilitačná prednáška). Právny obzor, 2009, č. 5.
- SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. Praha, ASPI – Wolters Kluwer 2009.
- ŠKULTÉTY, P.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka 2009.
- ŠKULTÉTY, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského 2006.
- TURČÁNI, J.: Právne zásady a pravidlá rozhodovania. Bratislava, Inštitút riadenia 1978.
- VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, č. 6.
- VOŽENÍLEK, B.: K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. In Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1980, č. 2.
- VOŽENÍLEK, B.: K některým otázkám vnitřních normativních instrukcí v československé státní správě. Statní správa, 1978, č. 2.
- VRABKO, M.: Verejnoprávne dohody – formy činnosti orgánov verejnej správy s právotvornými účinkami. Právny obzor, 2001, č. 2.
- VRABKO, M.: Správne právo. Procesná časť. Bratislava, Univerzita Komenského – Právnická fakulta, 2008.
- VANÍČEK, Z. – MARCHAL, S. A. – PROKEŠ, J. – ŠTĚDRŮŇ, B.: Právní aspekty eGovernmentu v České republice. Linde Praha a. s., Praha 2011.

Právna normotvorba územnej samosprávy

1. Úvodné poznámky

Právna normotvorba obcí (ako už bolo uvedené v IV. kapitole) je jednou z najpodstatnejších foriem činnosti, v ktorej sa prejavuje špecifický charakter výkonu územnej samosprávy. Právomoc obce (i vyššieho územného celku) vydávať všeobecne záväzné nariadenia je upravená v čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ústava rozlišuje medzi právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia v oblasti územnej samosprávy, t. j. v oblasti výkonu územnej samosprávy, a právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia v oblasti prenesenej pôsobnosti, t. j. v oblasti výkonu štátnej správy. Napriek tomu, že oba druhy týchto nariadení majú spoločné znaky, toto rozlíšenie má vplyv na účel i ústavné obmedzenia pri uplatňovaní tejto formy verejnosprávnej činnosti z hľadiska originárnej kompetencie miestnej (územnej) samosprávy i z hľadiska preneseného výkonu štátnej správy.

Všeobecne záväzné nariadenia z hľadiska práva sú normatívnymi právnymi aktmi. Sú formálnym prameňom práva a ich obsah tvoria právne normy (pravidlá správania sa), ktoré sú záväzné pre všetky fyzické osoby a právnické osoby, ktoré sa zdržiavajú na území príslušnej obce (kraja). Ich pôsobnosť je, prirodzene, obmedzená predovšetkým územne, t. j. platia na území, ktoré je územným obvodom obce (kraja). Tieto právne predpisy, spolu s vyhláškami miestnych orgánov štátnej správy, sa zaraďujú medzi lokálne pramene práva. Z hľadiska procesu prijímania (všeobecne záväzných) nariadení – nie z hľadiska



podmienok – Ústava Slovenskej republiky a ani zákon o obecnom zriadení (ani zákon o samosprávnych krajoch) nerozlišujú medzi oboma druhmi nariadení.¹⁾

2. Právna normotvorba v oblasti originálnej pôsobnosti

Základom právnej normotvorby subjektov územnej samosprávy v oblasti jej originálnej pôsobnosti je čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia“.

Dôvodová správa k návrhu novely Ústavy Slovenskej republiky č. 90/2001 Z. z. (parlamentná tlač 643) v tejto súvislosti uvádza: „K efektívnemu výkonu úloh samosprávnych územných celkov je nevyhnutné priznať obci i vyššiemu územnému celku už v ústave oprávnenie vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (právomoc, normatívna pôsobnosť). Platná ústava ustanovuje túto právomoc obciam v článku 68 (*pre veci územnej samosprávy*) a v článku 71 ods. 2 (*pre výkon štátnej správy*). V návrhu sa ustanovuje oprávnenie vydávať všeobecne záväzné právne predpisy aj pre vyšší územný celok. Ústava upravuje aj právnu formu normatívnych právnych aktov obce. Normatívne právne akty obce sú označené ako všeobecne záväzné nariadenia. Ich všeobecná záväznosť je územne obmedzená na územie obce. Pre vyššie územné celky sa navrhuje analogická právna forma normatívnych právnych aktov: všeobecne záväzné nariadenia vyšších územných celkov s územnou pôsobnosťou na území vyššieho územného celku. Rozlíšenie všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov z hľadiska toho, či sú, resp. budú vydané podľa čl. 68 alebo čl. 71 ods. 2 ústavy, má význam aj z hľadiska ich začlenenia v hierarchii všeobecne záväzných právnych predpisov. Všeobecne záväzné nariadenia obce a vyššieho územného celku vydané podľa čl. 68 sú prejavom ich práva na samosprávu, do ktorého môže štát zasahovať len ústavou ustanoveným spôsobom (t. j. na základe zákona). Z uvedeného vyplýva, že tieto musia byť v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom a so zákonmi [vyplýva to tiež

1) Podobne napr. PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice, Univerzita P. J. Šafárika 2010, s. 158 – 159.



z navrhovanej dikcie čl. 125 ods. 1 písm. c)]. Všeobecne záväzné nariadenia podľa čl. 68 môže obec a vyšší územný celok pritom vydávať z vlastnej iniciatívy, bez výslovného splnomocnenia v zákone. V praxi niekedy spôsobuje problém rozlišovanie, kedy uplatňuje samosprávny územný celok normotvornú právomoc podľa čl. 68 a kedy podľa čl. 71 ods. 2 ústavy. Jadro tohto problému spočíva nezriedka v nesprávnom rozlišovaní úloh samosprávnych územných celkov na úseku územnej samosprávy, a to od úloh pri výkone miestnej štátnej správy. Podľa doterajších poznatkov obcí vznikajú spory najmä v dôsledku toho, že zákony ustanovujú pre obce určité úlohy aj v oblasti územnej samosprávy, pričom dozorné orgány štátu (orgány prokuratúry) tieto zákonné úlohy často automaticky považujú za zákonné splnomocnenia podľa čl. 71 ods. 2 ústavy a posudzujú stupeň ich prekročenia v normotvornej aktivite obcí. Z práva na samosprávu obcí a vyšších územných celkov vyplýva, že samosprávne územné celky vydávajú vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia z vlastnej iniciatívy a na zabezpečenie úloh, ktoré vyplývajú pre samosprávu zo zákona (tiež vo veciach územnej samosprávy). Vzhľadom na doterajšie poznatky z praxe sa v záujme odstránenia, resp. obmedzenia výkladových sporov navrhuje doplniť dikciu čl. 68 o text, ktorý zvýrazní uvedené rozdielnosti, a teda obmedzí možnosť opakovania podobných problémov“.

Všeobecne záväzné nariadenie vydané na základe tohto článku ústavy (na rozdiel od nariadenia vydaného na základe čl. 71 ods. 2) je – napriek nejednoznačnej akceptácii tohto prístupu – primárnym (originárnym, prvotným) právnym predpisom z hľadiska quasipyramídneho systému prameňov práva. Tento prístup rešpektuje i Ústava Slovenskej republiky v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d). Na vydanie tohto právneho predpisu je subjekt územnej samosprávy splnomocnený *ex constitutione*, t. j. bez osobitného zákonného zmocnenia a môže ho vydať kedykoľvek. Toto splnomocnenie je limitované najmä koncepciou právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). V tejto súvislosti sú veľmi významnými limity súvisiace s ochranou základných práv a slobôd. „Uplatnenie normotvornej právomoci obce, ktorá sa dotýka základného práva alebo slobody, je obmedzené príslušnou ústavnou úpravou dotknutého základného práva a slobody. Pri posudzovaní podmienok obmedzenia základného práva a slobody nestačí vychádzať len z posudzovania podľa toho ustanovenia, v ktorom sú dané práva a slobody upravené, ale ich súlad sa musí posúdiť aj podľa všeobecných ustanovení, ktorými je druhá hlava Ústavy Slovenskej republiky upravujúca základné práva a slobody uvádzaná.“ (I. ÚS 55/00, podobne napr. II. ÚS 94/95). Ustálená judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky taktiež zdôrazňuje, že aj pôvodná



(originálna) normotvorná pôsobnosť obce je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy (napr. I. ÚS 55/00).

Všeobecne záväzné nariadenie obce nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (§ 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Všeobecne záväzné nariadenie samosprávneho kraja nesmie byť v rozpore s ústavou, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi a s nariadeniami vlády (*vydanými na základe čl. 7 ods. 2 a čl. 120 ods. 2 ústavy*) (§ 8 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch). V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na disproporciu zákonných podmienok súladu nariadenia obce a nariadenia samosprávneho kraja s ostatnými právnymi predpismi. Zákon o samosprávnych krajoch, na rozdiel od zákona o obecnom zriadení, ustanovuje povinnú súladnosť nariadenia samosprávneho kraja aj s aproximačným nariadením vlády Slovenskej republiky (čl. 7 ods. 2 a čl. 120 ods. 2 ústavy; zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky). Táto skutočnosť je v rozpore aj s čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy, podľa ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd.²⁾

Vydávanie nariadení je zverené obecnému zastupiteľstvu [§ 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení] a zastupiteľstvu samosprávneho kraja [§ 11 ods. 2 písm. a) zákona o samosprávnych krajoch]. V tejto súvislosti je z hľadiska ústavy spornou zákonom ustanovená „exkluzivita“ tohto orgánu obce a orgánu samosprávneho kraja v zákone o obecnom zriadení, resp. v zákone o samosprávnych krajoch („je mu vyhradené“; „je vyhradené“) v realizácii pôvodnej (originálnej) normotvornej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov. Je otázne, či z hľadiska rovnocennosti foriem (spôsobov) uskutočňovania územnej samosprávy (čl. 67 ods. 1, čl. 30 ods. 1 ústavy) nie je možné prijímať

2) Bližšie napr. OROSZ, L. - MAZÁK, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice, Mayor Group s. r. o. 2004, s. 82 - 83.



všeobecne záväzné nariadenia tohto druhu aj prostredníctvom miestneho referenda alebo referenda na území vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).

Zákon o obecnom zriadení (§ 6 ods. 3 až 7) a zákon o samosprávnych krajoch (§ 8 ods. 3 až 8) upravuje povinnosť zverejniť návrh nariadenia, lehotu na uplatňovanie pripomienok k návrhu nariadenia, vyhodnotenia pripomienok; v prípade návrhu nariadenia samosprávneho kraja zákon upravuje i inštitút spoločnej pripomienky a udelenie slova splnomocnenému zástupcovi pripomienkujúcich osôb na rokovaní zastupiteľstva samosprávneho kraja. Oba zákony upravujú nevyhnutné kvórum na prijatie nariadenia zastupiteľstvom i jeho podpis starostom, resp. predsedom samosprávneho kraja, v rámci stanovenej lehoty (§ 12 ods. 7 a 11 zákona o obecnom zriadení a § 11 ods. 4 a 9 zákona o samosprávnych krajoch), právo starostu, resp. predsedu samosprávneho kraja, za určených podmienok pozastaviť výkon nariadenia, ako aj potvrdenie takého nariadenia obecným zastupiteľstvom, resp. zastupiteľstvom samosprávneho kraja (§ 13 ods. 6 a 8 zákona o obecnom zriadení a § 16 ods. 4 a 6 zákona o samosprávnych krajoch). Oba zákony upravujú i spôsob vyhlásenia nariadenia ako podmienky jeho platnosti a nadobudnutie jeho účinnosti, ako i povinnosť sprístupnenia nariadenia (§ 6 ods. 8 až 10 zákona o obecnom zriadení a § 8 ods. 9 až 11 zákona o samosprávnych krajoch). Zákon o obecnom zriadení (§ 6a a 6b) a zákon o samosprávnych krajoch (§ 8a 8b) zároveň upravujú právne následky rozhodnutia súdu o nesúlade nariadenia tohto druhu so zákonom [bližšie § 7 ods. 2 a § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku, § 21 ods. 1 písm. a) 1. bod, § 21 ods. 2 písm. c) zákona o prokuratúre].

Napriek tejto možnosti nápravy „nenáležitých“ nariadení (o opodstatnenosti ktorej sa vedú spory) najvýznamnejším spôsobom zabezpečenia ich ústavnosti (aj zákonnosti) je konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky je nezastupiteľným fenoménom, ktorý nielenže plní funkciu ochrancu ústavnosti aj v oblasti územnej samosprávy, ale je aj osobitne významným korelátom právnej normotvorby.



Výber z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (originálna pôsobnosť)³⁾

- nariadenie, ktorým sa zakazuje žobranie alebo požívanie alkoholických nápojov na verejných priestranstvách mestskej časti, nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 ústavy a taktiež nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 ústavy; žobranie alebo požívanie alkoholických nápojov na verejných priestranstvách mestskej časti samo osebe nemôže byť neprípustným, resp. zakázaným konaním; neprípustnosť alebo zákaz nemá oporu v žiadnej zákonnej úprave a zákon o priestupkoch, aj keď splnomocňuje obce na vydanie nariadení upravujúcich priestupok proti verejnému poriadku, neobsahuje splnomocnenie na ustanovenie povinností, ktoré by boli v rozpore so zachovaním určitého ústavou upraveného základného práva alebo slobody (II. ÚS 45/96);
- ak orgán územnej samosprávy nariadením ustanoví predpoklady obmedzujúce základné práva a slobody, koná nielen nad rámec úpravy podľa čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatňuje svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 ústavy; dochádza k tomu, že obec svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom (II. ÚS 59/97);
- normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone; túto právomoc nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy; môže ju uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy; všeobecne záväzné nariadenie obce nemá povahu prameňa práva, ktorým v súlade s ústavou možno ustanoviť oprávnené zásahy do súkromného a rodinného života (II. ÚS 19/97, IV. 154/05);
- obec môže normotvornú právomoc podľa článku 68 Ústavy Slovenskej republiky vo veciach vlastníctva bytov a nebytových priestorov uplatniť len v rozsahu zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov (III. ÚS 2/00);
- ústavný princíp „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt „demokratického a právneho štátu“ (čl. 1 ústavy), musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej

3) Je potrebné zohľadniť právnu úpravu účinnú v čase vyhlásenia rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky.



úpravy; uplatnenie normotvornej právomoci obce, ktorá sa dotýka základného práva alebo slobody, je obmedzené príslušnou ústavnou úpravou dotknutého základného práva a slobody; obsah samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení treba interpretovať reštriktívne – ak má zostať len v kategórii „obmedzení samosprávy“ v zmysle čl. 68 ústavy – t. j. že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územnosamosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť a v ktorých obec nevystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými príkazmi a zákazmi (I. ÚS 55/00);

- ústavný súd nariadenie posudzuje ako celok, teda všetky jeho ustanovenia v kontexte celej normy; pri skúmaní ústavnosti a zákonitosti nariadenia nemožno odhliadnuť ani od toho, či posudzovaná podzákonná norma spĺňa základné obsahové požiadavky, medzi ktoré patrí aj dostatočne presné a zrozumiteľné vyjadrenie jej obsahu tak, aby umožnila právnickým osobám a fyzickým osobám prispôbiť svoje správanie (I. ÚS 54/00);
- vymedzenie samostatnej (samosprávnej) normotvornej pôsobnosti obcí v článku 68 Ústavy Slovenskej republiky určuje rámec umožňujúci vydávanie všeobecne záväzných nariadení obciam (konkrétne obecným zastupiteľstvám) aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona; rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený základnými právami a slobodami garantovanými ústavou; všeobecne záväzným nariadením ani v samostatnej pôsobnosti obce nemožno upravovať „miestne“ záležitosti v rozpore s existujúcou právnou úpravou (I. ÚS 53/00);
- súčasťou normotvornej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikateľ; právo podnikateľ sa podľa ústavy zaručuje so sprísnenou ochranou, lebo ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva (II. ÚS 70/97, I. ÚS 53/01);
- usmerňovanie a evidovanie chovu hospodárskych zvierat a zvierat chovaných v domácnostiach patrí do výkonu samosprávnej pôsobnosti obce podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (III. ÚS 88/01);



- povinnosť uložená správcovi stanovišťa, aby v určené dni (mimo dní odvozu) zabezpečoval udržiavanie čistoty stanovišťa, je povinnosť uložená nad rámec zákonnej úpravy (III. ÚS 100/02).

3. Právna normotvorba v oblasti preneseného výkonu štátnej správy

Základom právnej normotvorby subjektov územnej samosprávy v oblasti preneseného výkonu štátnej správy je čl. 71 ods. 2 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia“.

Dôvodová správa k návrhu novely Ústavy Slovenskej republiky č. 90/2001 Z. z. (parlamentná tlač 643) v tejto súvislosti uvádza: „Vychádzajúc z pripravovanej Konceptie decentralizácie a modernizácie verejnej správy možno predpokladať, že štát prenesie na samosprávu vyššieho územného celku aj niektoré úlohy miestnej štátnej správy. Navrhované doplnenie čl. 71 ods. 1 vytvára na to ústavný priestor. Rozsah úloh miestnej štátnej správy, ktorých výkon sa prenesie na vyšší územný celok, závisí od vôle zákonodarcu. V každom prípade však pôjde o úlohy, ktoré budú svojím obsahom a významom presahovať rámec obce, t. j. budú mať regionálny charakter. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že vyššie stupne územnej samosprávy efektívne zabezpečujú úlohy napríklad na úseku správy a riadenia stredného školstva, sociálnych služieb, zdravotníckych a kultúrnych zariadení regionálneho významu a tiež aj územného plánovania, dopravy, spojov a pod. Obdobne ako v prípade obcí, sa v novo navrhovanom znení čl. 71 ods. 2 ustanovuje aj vyššiemu územnému celku právomoc vydávať pri výkone štátnej správy všeobecne záväzné nariadenia. Aj vyšší územný celok by teda mal byť oprávnený pri výkone štátnej správy vydávať všeobecne záväzné nariadenia len na základe výslovného splnomocnenia v zákone. Z novo navrhovanej dikcie čl. 125 ods. 1 písm. d) vyplýva, že všeobecne záväzné nariadenia obce a vyššieho územného celku vydané podľa čl. 71 ods. 2 musia byť v súlade nielen s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, ale aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Vyšší



územný celok nebude pri výkone štátnej správy nadriadeným orgánom obce. Vyplýva to aj z doplnenej druhej vety ustanovenia čl. 71 ods. 2, v zmysle ktorej výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok riadi a kontroluje vláda. Z tejto dikcie vyplýva aj smernica pre zákonodarcu, aby ustanovil vláde, príp. jej priamo podriadeným orgánom riadiace, kontrolné, príp. dozorné právomoci vo vzťahu k výkonu štátnej správy vykonávanej obcami a vyššími územnými celkami. V texte doplňovanej druhej vety čl. 71 ods. 2 sa ešte zvyrazňuje skutočnosť, vyplývajúca aj z odseku 1, že výkon štátnej správy je možné preniesť na obec alebo vyšší územný celok len zákonom. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy na obec alebo vyšší územný celok uhrádza štát (čl. 71 ods. 1 druhá veta). Prípadné nerešpektovanie tejto zásady bude môcť obec, resp. vyšší územný celok napadnúť okrem iného aj prostredníctvom mechanizmu upraveného v novo navrhovanom čl. 127a“.

Všeobecne záväzné nariadenie vydané na základe tohto článku ústavy (na rozdiel od nariadenia vydaného na základe čl. 68 ústavy) je sekundárnym (odvodeným, druhotným, podzákonným) právnym predpisom z hľadiska quasipyramídneho systému prameňov práva. Na vydanie takéhoto nariadenia musí byť subjekt územnej samosprávy *expressis verbis* splnomocnený zákonom a zákon ustanoví i medze takéhoto právneho predpisu. Toto nariadenie má povahu vykonávacieho právneho predpisu.

Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení). Vo veciach, v ktorých samosprávny kraj plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 8 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch).

Zákonná úprava normotvorného procesu (nie podmienok), akým je príprava, prijatie, podpis, vyhlásenie, sprístupnenie a pod. nariadenia tohto druhu, je rovnaká ako v prípade nariadenia vydaného na základe



čl. 68 ústavy, vrátane právnych následkov rozhodnutia súdu o nesúlade nariadenia so zákonom, s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (účinnosť, platnosť, pozastavenie účinnosti nariadenia).

Rovnako, ako v prípade nariadení vydaných na základe čl. 68 ústavy, najvýznamnejším spôsobom zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti nariadení tohto druhu je konanie Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Výber z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (prenesený výkon štátnej správy)⁴⁾

- obec môže svoju normotvornú právomoc podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy uplatňovať len tak, že ňou vydané nariadenia musia byť v súlade s takými ustanoveniami ústavy, ktoré s predmetom úpravy nariadenia súvisia; bez výslovného splnomocnenia v zákone obec ako právnická osoba nemôže vlastným rozhodnutím prevziať úlohy štátnej správy ani svojmu poriadkovému útvaru zveriť oprávnenia, ktoré sa podľa zákona priznávajú štátnym orgánom (II. ÚS 8/97);
- vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach (I. ÚS 40/94);
- pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce zakladajú povinnosti fyzických a právnických osôb, aj prenesená normotvorná pôsobnosť obce podľa čl. 71 ods. 2 ústavy je limitovaná článkom 2 ods. 3 ústavy; uloženie zákazu, teda povinností, v napadnutom ustanovení predmetného nariadenia mesta nemá oporu v žiadnom zákone v právnom poriadku Slovenskej republiky, preto v danom prípade došlo aj k porušeniu čl. 2 ods. 3 ústavy (I. ÚS 129/04);
- ustanovenie, ktoré ukladá povinnosť nemajúcu oporu v zákone subjektom, ktoré nie sú administratívne podriadené obci, nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 71 ods. 2 ústavy ani s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení (III. ÚS 2/01);

4) Je potrebné zohľadniť právnu úpravu účinnú v čase vyhlásenia rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky.



- nariadenie obce, ktoré sa dotýka obstarávania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie sídelných útvarov a zón, spadá pod rozsah úpravy čl. 68 ústavy, nie čl. 71 ods. 2 ústavy (II. ÚS 103/02);
- zverenie určitej časti štátnej správy zákonom obci ešte samo osebe nezakladá právomoc obce vydávať v tejto oblasti štátnej správy nariadenie; na zverenie právomoci vydávať nariadenia v danej oblasti štátnej správy je potrebné výslovné zákonné splnomocnenie; obec môže zaviesť iba tie miestne poplatky, ktoré sú výslovne uvedené v zákone o miestnych poplatkoch; pri ich zavádzaní musí v nariadení uviesť zákonom o miestnych poplatkoch určený názov miestneho poplatku, dôsledne rešpektovať zákonné rámce vrátane ustanovenia výšky poplatku (III. ÚS 1/00, I. ÚS 129/04);
- keďže účelom a predmetom konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy je posúdenie obsahového súladu právneho predpisu nižšej právnej sily s predpisom vyššej právnej sily, „legislatívne opomenutie“ spočívajúce v údajne nedostatočnom „premietnutí“ príkazu právneho predpisu vyššej právnej sily do predpisu nižšej právnej sily zásadne netvorí predmet konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy (II. ÚS 28/02).

Literatúra:

- ČIČ a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin, Matica Slovenská 1997.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Šamorín, Heuréka 2007.
- SVÁK, J. – CIBULKA, E. – KLIMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislava, EUROKÓDEX, s. r. o. 2009.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Bratislava, EUROKÓDEX, s. r. o. 2010.
- PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice, Univerzita P. J. Šafárika 2010.
- SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce (Obecné zriadenie na území Slovenska). Košice, SOTAC, s.r.o. 2011.
- OROSZ, L. – MAZÁK, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice, Mayor Group s. r. o. 2004.



- SVÁK, J. – KUKLIŠ, P.: Teória a prax legislatívy. Bratislava, Eurokódex, s. r. o. 2009.
- MACHAJOVÁ, J.: Ústavnosť rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej a v Českej republike. Bratislava, Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK 2001.
- GROSPÍČ, J.: Místní právní předpisy a problémy jejich tvorby a zákonnosti. In: KNAPP, V. a kol.: Tvorba práva a její současné problémy. Praha, Linde Praha a. s. 1998, s. 135 – 208.
- KADEČKA, S.: Právo obcí a krajů v České republice. Praha, C. H. Beck 2003.

VI. časť

Medziobecná spolupráca

1. Úvodné poznámky

Charakteristickou črtou sídelnej štruktúry Slovenska je jej rozdrobenosť do pomerne značného počtu malých obcí. Je to dôsledok nielen geografických daností územia, ale aj odraz vývoja priemyselnej výroby, kolektivizácie poľnohospodárstva a budovania infraštruktúry v predchádzajúcom storočí. Túto situáciu ilustrujú údaje Štatistického úradu Slovenskej republiky o štruktúre osídlenia k 31. decembru 2010:

Obce podľa veľkostných skupín		Počet obcí a miest				Počet obyvateľov		
		mestá	obce	spolu	%	v obciach	v mestách	spolu
Spolu za SR		138	2753	2891	100,00	2 463 025	2 972 248	5 435 273
A	do 199 obyv.	0	386	386	13,35	47 055	0	47 055
B	200 – 499 obyv.	0	766	766	26,50	263 917	0	263 917
C	500 – 999 obyv.	0	761	761	26,32	538 657	0	538 657
D	1 000 – 1 999 obyv.	2	569	571	19,75	800 895	3 080	803 975
E	2 000 – 4 999 obyv.	19	255	274	9,48	722 824	74 759	797 583
F	5 000 – 9 999 obyv.	45	16	61	2,11	89 677	322 674	412 351
G	10 000 – 19 999 obyv.	32	0	32	1,11	0	453 023	453 023
H	20 000 – 49 999 obyv.	30	0	30	1,04	0	876 769	876 769
I	50 000 – 99 999 obyv.	8	0	8	0,28	0	575 256	575 256
J	nad 100 000 obyv.	2	0	2	0,07	0	666 687	666 687

Táto skutočnosť spôsobuje výrazné problémy v plnohodnotnom zabezpečovaní „verejno-správnej spôsobilosti“ väčšiny obcí. Je zjavné,



že malé obce s problémami poskytujú služby na požadovanej úrovni (resp. vôbec neposkytujú). Prirodzene, že početnosť malých obcí nespôsobuje len ekonomické problémy, ale vyvoláva aj problémy s uplatňovaním demokracie a samotného výkonu samosprávy (napr. nedostatok kandidátov na funkciu starostu alebo poslanca obecného zastupiteľstva), ako aj so zabezpečením životnej úrovne ich obyvateľov (nedostatok pracovných príležitostí, komplikácie s poskytovaním zdravotnej a sociálnej starostlivosti, absencia kultúrnych možností a pod.)

Existuje viacero prístupov k riešeniu tohto problému. Zlučovanie obcí a utváranie relatívne sebestačných obcí je jednou z ciest riešenia naznačenej situácie. Tento spôsob nápravy neželaného stavu sa v blízkej budúcnosti javí – napriek protichodným názorom – ako nereálny. V posledných 20. rokoch bývalého politického režimu prebehol proces zlučovania obcí, ktorý bol často sprevádzaný rôznymi formami politického nátlaku. Preto je prirodzené, že samostatnosť obcí a nedotknuteľnosť ich identity sa stala jednou zo základných požiadaviek a organickou súčasťou transformačného procesu. V dôsledku tejto skutočnosti sa v deväťdesiatych rokoch minulého storočia počet obcí znovu zvýšil. Na druhej strane možno predpokladať, že „silná“ decentralizácia úloh verejnej správy na obce vytvára určitý tlak na obnovenie myšlienky zlučovania obcí.

Utvorenie samosprávy vyšších územných celkov je tiež jedným z ďalších spôsobov riešenia naznačených problémov. Zriadenie samosprávy na úrovni krajov však v plnej miere nerieši vyššie naznačený problém. Je predaš nelogické, aby druhý stupeň miestnej samosprávy nahrádzal činnosť „nedokonalých“ obcí, aj za toho predpokladu, že zmyslom existencie samosprávy vyšších územných celkov je zabezpečovanie úloh nadobecného – teda aj „pod-centrálneho“ – charakteru.

Spolupráca obcí sa javí ako hlavný a zároveň aj perspektívny spôsob riešenia vyššie naznačených problémov. Práve medziobecná spolupráca nenarúša samostatnosť (autonómnosť) obcí, ich samosprávny charakter a rešpektuje spomenutú identitu obcí. Zároveň horizontálna kooperácia základných subjektov miestnej samosprávy napomáha k presadzovaniu solidarity obcí, k utváraniu novej kultúry verejnej správy a k celkovej zmene štýlu činnosti miestnej samosprávy. Rovnako významným je aj fakt, že medziobecnou spoluprácou sa neeliminuje právo občanov priamo sa zúčastňovať na výkone samosprávy. Nemenej nezanedbateľná je skutočnosť, že nenarúšanie (alebo dokonca posilňovanie) miestnej identity je významným prostriedkom vyvažovania nadnárodných integračných (globálnych) tendencií.



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

2. Právna úprava medziobecnej spolupráce

Platný právny poriadok – i súčasná prax – pozná viacero foriem interkomunálnej spolupráce. Medzi ne možno zaradiť najmä:

- spoločný fond [§ 7 ods. 6 druhá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“)],
- združovanie prostriedkov (§ 7 ods. 5 zákona o obecnom zriadení),
- obchodná spoločnosť (§ 56 a nasl. Obchodného zákonníka), spravidla spoločnosť s ručením obmedzeným (§ 105 až 153 Obchodného zákonníka) alebo akciová spoločnosť (§ 154 až 220a Obchodného zákonníka),
- družstvo (§ 221 až 260 Obchodného zákonníka),
- zmluva o združení (§ 829 až 841 Občianskeho zákonníka),
- združenie obcí poskytujúce všeobecne prospešné služby (zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich verejnoprospešné služby v znení zákona č. 35/2002 Z. z.),
- zmluva uzavretá na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (§ 20a zákona o obecnom zriadení), napr. zmluva o zriadení spoločného obecného úradu (§ 20a ods. 3 zákona o obecnom zriadení), zmluva o hlavnom kontrolórovi viacerých obcí (§ 18b zákona o obecnom zriadení),
- združenie obcí (§ 20b zákona o obecnom zriadení),
- dohoda o spolupráci s obcou/obcami iných štátov (§ 21 zákona o obecnom zriadení),
- členstvo v medzinárodnom združení obcí (§ 21 zákona o obecnom zriadení),
- dohoda (zmluva) verejnoprávneho charakteru, napr. dohoda o zlúčení obce (§ 2a ods. 2 zákona o obecnom zriadení), dohoda o rozdelení obce (§ 2a ods. 6 zákona o obecnom zriadení), písomná



dohoda o spoločnom hasičskom zbore (§ 33 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi v znení neskorších predpisov),

- záujmové združenia obcí (čl. 66 Ústavy Slovenskej republiky, § 20f až 20j Občianskeho zákonníka),
- európske zoskupenie územnej spolupráce (zákon č. 90/2008 Z. z. o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov).

Pre ilustráciu je vhodné podotknúť, že najväčší spoločný úrad na Slovensku je vo Sveržove, v ktorom pôsobí Spoločná úradovňa obcí okresu Bardejov pre viac ako 80 obcí; úradovňa má v Bardejove vzhľadom na lepšiu dopravnú dostupnosť.¹⁾

3. Niektoré zahraničné skúsenosti z medziobecnej spolupráce

Počas osemdesiatych rokov minulého storočia sa v západnej Európe prejavuje výrazná tendencia uplatňovania rôznych foriem medziobecnej spolupráce. Vytváranie spoločných orgánov a iných foriem medziobecnej spolupráce je klasickou kompenzáciou „malosti“ obcí a ich neschopnosti samostatného poskytovania verejných služieb. Je prirodzené, že malé obce majú väčší sklon k spolupráci než obce väčšie, ktoré sú schopné samostatne poskytovať väčší rozsah služieb. Napriek tomu však redukovanie rozpočtov obcí a finančných rezerv núti aj väčšie obce k spolupráci. Prirodzene, že táto spolupráca závisí aj od charakteru služby, pretože efektívnosť poskytovaných služieb je výrazne determinovaná populačnou bázou a geografickou veľkosťou obce.

Získané údaje nedovoľujú dopracovať sa k žiadnemu špecifickému záveru týkajúceho sa vzťahu medzi veľkosťou obcí a frekvenciou foriem medziobecnej spolupráce. Jedine poznatky zo Španielska vypovedajú o tom, že veľkosť obcí nie je najdôležitejším diskriminujúcim faktorom, lebo v takmer všetkých veľkostných kategóriách je približne polovica obcí spojená do spoločných orgánov. Existujúce údaje však

1) Bližšie OLACH, B.: Na návšteve v najväčšom spoločnom obecnom úrade na Slovensku - v Strežove. Obecné noviny, roč. XVIII, 2008, č. 44, s. 6 - 7; niektoré ďalšie poznatky napr. KUKLIŠ, P.: Niektoré problémy medziobecnej spolupráce v Slovenskej republike. In: LOUDA, T. - GROSPÍČ, J. - VOSTRÁ, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2006.



neposkytujú detaily o rozsahu týchto spoločných orgánov a ich charaktere (monofunkčné alebo viacúčelové), ktoré môžu značne kolísať v súvislosti s veľkosťou obcí.²⁾

Z hľadiska jednotlivých európskych krajín je situácia v oblasti medziobecnej spolupráce – prirodzene – rozdielna. Napriek tomu je možné uviesť niektoré črty, ktoré charakterizujú medziobecnú spoluprácu v krajinách západnej Európy. V drvivej väčšine prípadov sa spolupráca obcí uskutočňuje na dobrovoľnej báze. Existujú však prípady, kedy sa na základe zákona vyžaduje povinná spolupráca, napr. v Nemecku, v Rakúsku, vo Francúzsku, Dánsku, Taliansku, Holandsku, Nórsku, Španielsku a vo Veľkej Británii. Rozdielny je aj rozsah a detailnosť právnej úpravy interkomunálnej spolupráce, a to aj v rámci jednej krajiny (ako príklad možno uviesť „detailný“ zákon o spolupráci obcí krajiny Severné Porýnie – Westfálsko a „stručný“ poriadok správnych spoločenstiev pre slobodný štát Bavorsko). Rovnako je rozdielna aj „komplikovanosť“ medziobecnej spolupráce v jednotlivých západoeurópskych krajinách. V tejto súvislosti sa uvádza, že „pravdepodobne najkomplikovanejší systém spolupráce medzi obcami je vytvorený vo Francúzsku“.³⁾

Je zjavné, že väčšina krajín má vytvorený rozmanitý systém interkomunálnej spolupráce, najmä prostredníctvom spoločných orgánov utvorených na základe verejného práva. Len málo krajín svojou legislatívou obmedzuje tieto orgány na monofunkčné, väčšina z nich je orientovaná viacúčelovo. Popri spoločných orgánoch obce môžu združovať zdroje a spoločne poskytovať služby na zmluvnom základe bez utvorenia spoločenstva alebo spoločných orgánov s právnou subjektivitou na základe verejného práva, ale aj súkromného práva. Rozsah poskytovaných služieb je veľmi široký. Environmentálne služby (zber a likvidácia tuhého odpadu, kanalizácia), ekonomické služby (plyn, elektrická energia, voda, verejná doprava), odborné vzdelávanie, zdravotné a kultúrne služby (knížnice, múzeá) sú najčastejšie spoločne poskytované služby. Kontrola činnosti subjektov medziobecnej spolupráce sa spravidla vykonáva zástupcami participujúcich obcí; v niektorých krajinách existujúcimi dozornými úradmi na provinčnej alebo ústrednej úrovni štátnej správy.

Medziobecná spolupráca je v niektorých prípadoch jedinou životaschopnou možnosťou na vytvorenie úsporného modelu poskytovania

2) The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation. Council of Europe. Steering Committee on Local and Regional Authorities in Europe, No. 56, s. 53.

3) Tamže s. 53.



služieb verejnosti, ak obce nechcú, aby služby tohto druhu neboli poskytované výkonnou mocou tej-ktorej krajiny alebo ak sa obce nerozhodli zlúčiť sa s inými obcami. Napriek množstvu pozitívnych stránok interkomunálnej spolupráce existujú i isté negatíva. „Tienistou“ stránkou spolupráce nórskeho obcí je jej demokratická kontrola, strata autonómie, záujmové konflikty a rast byrokracie. V Holandsku existuje určitá obava tiež ohľadne straty autonómie, ako aj nedostatku transparentnosti finančných operácií a personálneho manažmentu. Vo Veľkej Británii je predmetom kritiky najmä skutočnosť, že novoutvorené subjekty medziobecnej spolupráce nie sú priamo zodpovedné miestnemu voličstvu na rovnakej úrovni ako miestne úrady.⁴⁾

Aj v iných krajinách je požiadavka autonómie obcí v rámci interkomunálnej spolupráce limitovaná rastúcim vplyvom zriadených spoločných orgánov. Nedostatok transparentnosti a demokratickej kontroly a existencia „prehlasovania“ v spoločných orgánoch majú sklon k podrievaniu slobodného rozhodovania každej obce, ktorá participuje na tej-ktorej forme medziobecnej spolupráce. Rozhodnutia vo finančnej oblasti a ich implementácia na kooperujúce obce a občanov sa – so znásobovaním počtu spoločných orgánov – stávajú vo zvýšenej miere nejasnými.⁵⁾

4. Radikálnejšie predstavy o riešení neracionálnej sídelnej štruktúry

V materiáli Komunálna reforma (máj 2004) sa konštatovalo, že je čas zvážiť, či je naďalej možné zabezpečovať samosprávne pôsobnosti

4) Tamže s. 54 – 55.

5) Tamže s. 56, 59. K problematike zahraničných skúseností z medziobecnej spolupráce pozri ďalej napr. NEUHOFER, H. Intermunicipal Co-operation as a Means to Improve the Efficiency of Local Authorities. Case study. Tamže, s. 153 – 158; MARCOU, G.: Intermunicipal Co-operation as a Means to Improve the Efficiency of Local Authorities. Tamže, s. 141 – 152; FONT, J. – SUÁREZ, R. G. – PARRADO-DIEZ, S.: Intergovernmental Partnerships at the Local Level in Spain: *Mancomunidades* and *Consortia* in Comparative Perspective. Paris, OECD 1999; Guide pratique de l'intercommunalité. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Version actualisée le 12 septembre 2006 (367 strán); KUKLIŠ, P.: Intercommunal Co-operation, Phare Project No. SR 949/01/02, Technical Assistance to Public Administration Reform, Bratislava, October 1998, s. 18-53.



(tzv. originálne kompetencie), ale aj prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce, a to cestou dobrovoľnosti, alebo či nepristúpiť k zmene tak, ako to urobili vo viacerých európskych či zámorských štátoch. Závbery z analýzy miestnej samosprávy, ale aj porovnania a závery z riešenia problematiky miestnej samosprávy v iných postkomunistických štátoch ukazujú na potrebu zmeny.

Predložený materiál sa nezaobrá skvalitňovaním dobrovoľnej spolupráce obcí, ale orientuje sa na dve možnosti zásadnej zmeny súčasného stavu. V tejto súvislosti sa dochádza k záveru, že „spolupráca je komplikovaná, má organizačné a politické náklady a skúsenosti z väčšiny európskych štátov naznačujú, že sa takmer nikdy neuskutočňuje automaticky a spontánne. Kdekoľvek sa nájdú fungujúce príklady spolupráce, vždy sú podporované (stimulované) centrálnymi vládami (Francúzsko, Maďarsko). Mnohí experti tvrdia, že spolupráca by mala byť povinná, ak sa všetky obce nezúčastnia spolupráce dobrovoľne. Toto stanovisko prezentuje v niektorých svojich materiáloch aj ZMOS. Potom je však namieste otázka, aký je rozdiel medzi existenciou malých obcí s povinnou spoluprácou pri poskytovaní služieb a vytvorením municipalít. Na základe analýzy slovenských a zahraničných skúseností nepovažujeme dobrovoľnú medziobecnú spoluprácu za vhodný spôsob naplnenia stanovených cieľov. Aj na Slovensku sa v súčasnosti začínajú ozývať hlasy o „motivácii“ zo strany centrálnej vlády pre rozbehnutie a urýchlenie spolupráce obcí. I keď je to možným riešením, považujeme ho za nespravodlivé, nestabilné a nezabezpečujúce trvalo udržateľný rozvoj územia“.⁶⁾

V tejto súvislosti sa konštatuje, že dosiahnuť cieľ je možné, na základe posúdenia zahraničných príkladov a situácie na Slovensku, dvomi spôsobmi (mimo pokračovania súčasného systému), a to:

- plošným zlučovaním obcí (*municipalizácia, amalgamizácia*) a odobratím politicko-správnej samostatnosti pôvodným obciam, pričom symbolická politická samostatnosť (čestný starosta) nie je prekážkou. Vytvorenie veľkých obcí by vychádzalo z optimálnej dostupnosti občanov do centier osídlenia. Obdobné riešenie zvolili severské štáty, Poľsko, ale aj napr. provincie v Kanade a neznamená zánik obcí. Ak by sa využil pre tento účel návrh ZMOS na lokalizáciu spoločných obecných úradov, znamenalo by to, že takýchto veľkých obcí by mohlo byť napríklad 239;

6) Komunálna reforma, materiál pre verejnú diskusiu predložený splnomocnencom vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy (vládou Slovenskej republiky vzatý na vedomie 16. júna 2004), s. 8.



- vytvorením združenia, zväzu obcí, v rámci čoho môže prísť k zlúčeniu malých obcí do 250 obyvateľov do väčších územných celkov bez toho, aby im bola odobratá politická samostatnosť (zväz, združenie obcí) + začlenením priľahlých prímestských obcí do miest + zlúčením obcí, ktorých zastavané územie už splynulo alebo splynie v najbližšom období. Takéto riešenie bolo aplikované v spolkovej republike Severné Porýnie – Westfálsko (SRN). Ide o vytvorenie medzičlánku v rámci miestnej samosprávy. Z povinnosti byť súčasťou zväzu, združenia obcí by boli vyňaté dnešné krajské mestá.

Pri návrhu riešenia je potrebné zásadne rozlíšiť samosprávnú pôsobnosť obcí a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce. V prípade prenesenia pôsobnosti štátnej správy naďalej zodpovedá za financovanie, kvalitu a výber obce, ktorá bude prenesenú úlohu plniť. Tento typ kompetencií nie je primárne rozhodujúcim pri návrhu na zmenu počtu správnych jednotiek. Na druhej strane môže prísť k preneseniu úloh štátnej správy do združených alebo zlúčených obcí, resp. následne môže prísť k ďalšej decentralizácii a preklasifikovaniu kompetencie z prenesenej pôsobnosti štátnej správy na samosprávnú pôsobnosť.⁷⁾

5. Ďalší vývoj medziobecnej spolupráce

Zahraničné poznatky, ako aj skúsenosti z praxe jednoznačne ukazujú na význam, nezastupiteľnosť a perspektívnosť medziobecnej spolupráce bez ohľadu na systém verejnej správy. Rozvoj spolupráce medzi obcami (ako aj inými subjektmi územnej samosprávy) je napr. aj vo Francúzsku považovaný za jedinú alternatívu definitívne neúspešných projektov autoritatívneho združovania územných celkov.⁸⁾

Napriek skutočnosti, že najmä v ponovembrovom vývoji našej spoločnosti je vlastná identita obce, jej samostatnosť, autonómia a zodpovednosť za spravovanie miestnych záležitostí považovaná za základný zmysel a ideál miestneho spoločenstva tohto druhu (a sama osebe je hodnotou), existuje viacero dôvodov pre spoluprácu obcí, napr.:

- problémy rovnorodého charakteru sa dajú riešiť menej nákladne a bez straty autonómie;

7) Bližšie tamže s. 15-20; podobne napr. denník Pravda, 16. septembra 2010.

8) Bližšie napr. MASSOT, J.: Správní reforma a problémy decentralizace ve Francii. Právník, 1996, č. 6, s. 544.



- prostriedky potrebné na riešenie existujúcich problémov výrazne presahujú odborné a materiálne možnosti jednotlivých obcí.;
- charakter poskytovanej služby (dodávka pitnej vody, čistiareň odpadových vôd a pod.);
- kultúrne, spoločenské alebo hospodárske zameranie viacerých obcí vyvoláva potrebu artikulácie spoločného prejavu a spoločného postupu;
- vzájomná komunikácia a brainstorming podporujú tvorivé myšlienky, atmosféru solidárnosti a spolupatričnosti, čo nesporne utvára vhodný základ pre politickú a sociálnu stabilitu v príslušnom priestore;
- implementácia Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy (zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky a pod.).

Prirodzene, že treba zohľadniť i isté negatíva interkomunálnej spolupráce. Medzi ne možno zaradiť napr. problém so zabezpečením demokratickej kontroly; stratu autonómie; záujmové konflikty; rast byrokracie; nedostatok transparentnosti finančných operácií a činnosti personálneho manažmentu; fakt, že novoutvorené subjekty medziobecnej spolupráce nie sú priamo zodpovedné miestnemu voličstvu na tej istej úrovni ako orgány obce. Existencia vyššie uvedeného „prehlasovania“ v spoločných orgánoch subjektov medziobecnej kooperácie má sklon k narúšaniu slobodného rozhodovania participujúcej obce. Napriek uvedenému, ekonomické a sociálne okolnosti „prinútili“ obce k zintenzívneniu medziobecnej spolupráce a tento proces bude pokračovať.

Dobrovoľný charakter medziobecnej spolupráce na Slovensku by mal byť v najbližšom období naďalej zachovaný, napriek tomu, že Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (marec 2000) predpokladala povinnú spoluprácu obcí. V zmysle čl. 66 Ústavy Slovenskej republiky totiž obce majú právo, nie povinnosť, združovať sa s inými obcami na zabezpečovanie vecí spoločného záujmu. Vzhľadom na roztrieštenosť sídelnej štruktúry, ako jednej z výrazných príčin nízkej úrovne „verejno-správnej spôsobilosti“ obcí, je potrebné dôkladne premyslieť systém ekonomickej motivácie obcí vedúcej k zintenzívneniu medziobecnej spolupráce. Je vhodnejšie, ak o týchto záležitostiach rozhodujú predovšetkým občania, ktorí priamo znášajú výhody a nevýhody existujúceho stavu a nie aparát, s rozhodovaním ktorého – v tejto oblasti – sú spojené riziká. V prípade úvah o povinnej spolupráci (okrem zmeny ústavy) je nevyhnutné zapracovať kvalifikovane vyjadrené



stanovisko obyvateľov obce, resp. orgánov obce, ako jednu z rozhodujúcich podmienok prijatia takéhoto rozhodnutia.

Zachovaný by mal byť v tomto období aj prevažne monofunkčný model medziobecnej spolupráce orientovaný na zabezpečenie konkrétnych cieľov (tak aj vo Francúzsku – X. časť). Existuje hrozba, že združenia všeobecného (polyfunkčného) charakteru by mohli narušať samotnú podstatu (zmysel) samosprávy. Ústava Rakúskej republiky v tejto súvislosti zdôrazňuje, že možno udeliť súhlas k vytvoreniu zväzu obcí, ak „vytvorenie zväzu obcí v prípade obstarávania záležitostí mocenskej správy neohrozuje funkcie zúčastnených obcí ako útvarov samosprávy“ (čl. 116a ods. 1 bod 1.). Táto ústava chráni podstatu samosprávy z hľadiska medziobecnej spolupráce aj ustanovením, že „ak je to účelné, môže príslušné zákonodarstvo (čl. 10 až 15) pre obstarávanie jednotlivých úloh upraviť vznik zväzu obcí, tým však nesmie byť ohrozená funkcia obcí ako útvarov samosprávy a správnych obvodov“ (čl. 116a ods. 2). Medzi ustanovenia základného rakúskeho zákona tohto druhu možno zaradiť aj čl. 116a ods. 3, podľa ktorého, „ak majú zväzy obcí obstarávať záležitosti vlastnej pôsobnosti obce, je potrebné členským obciam tohto zväzu umožniť rozhodujúci vplyv na obstarávanie záležitostí zväzu obcí“. V zvažovanom kontexte je významným aj ustanovenie Ústavy Rakúskej republiky, podľa ktorého zákonodarstvo spolkovej krajiny upraví organizáciu zväzu obcí tak, že ich „orgánom musí byť v každom prípade zväzové zhromaždenie, ktoré sa skladá zo zvolených zástupcov všetkých členských obcí ...“ (čl. 116a ods. 4). Uvedené ustanovenia možno chápať ako inšpiráciu pre prípadnú novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky, resp. pre tvorbu návrhov zákonov detailnejšie reglamentujúcich medziobecnú spoluprácu.

Získané poznatky nabádajú k presadzovaniu jednoduchej, nekomplikovanej štruktúry medziobecnej spolupráce, v ktorej sú riadiace, finančné a kontrolné (a teda i zodpovednostné) väzby výrazne transparentné a v ktorej by novovznikajúci správny aparát hospodárne spotreboval finančné prostriedky. Osobitne dôležité je, v tomto štádiu vývoja spoločnosti, rešpektovať základné demokratické princípy medziobecnej spolupráce, t. j. zachovať identitu obcí (pokiaľ samotní občania nesúhlasia so zlúčením obcí) a zachovať zodpovednosť orgánov obcí, ktoré sú priamo volené obyvateľmi. Organickou súčasťou prác na zefektívnení interkomunálnej spolupráce je aj utvorenie katalógu foriem spolupráce obcí. Tento katalóg by mal obsahovať tri základné skupiny foriem medziobecnej spolupráce, a to:

- formy spolupráce zabezpečujúce sociálno-ekonomický rozvoj,



- formy spolupráce zabezpečujúce výkon verejnej správy,
- iné formy spolupráce.

Medzi formy medziobecnej spolupráce zabezpečujúce sociálno-ekonomický rozvoj možno zaradiť napríklad:

- spoločný fond,
- združovanie prostriedkov,
- obchodnú spoločnosť,
- družstvo,
- zmluvu o združení,
- združenie obcí poskytujúce všeobecne prospešné služby,
- zmluvu uzavretú na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti,
- dohodu o spolupráci s obcou/obcami iných štátov,
- členstvo v medzinárodnom združení obcí.

Medzi formy medziobecnej spolupráce zabezpečujúce výkon verejnej správy možno zaradiť najmä zmluvu uzavretú na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti.

Existujú aj iné formy medziobecnej spolupráce, ktoré nemožno jednoznačne subsumovať pod vyššie uvedené skupiny foriem, a to najmä:

- záujmové združenie obcí,
- konferencie obcí,
- spolupráca partnerských obcí a miest.

Prírodzene, že táto klasifikácia má len rámcový charakter, pretože existujú viaceré formy medziobecnej spolupráce, ktoré nemožno jednoznačne zaradiť len do jednej z troch uvedených skupín.

Jednotlivé formy medziobecnej spolupráce by mali byť vecne, ekonomicky a právne analyzované z hľadiska dosahovania zamýšľaných cieľov, pre realizáciu ktorých sa aplikujú (napr. v súčasnosti prevláda názor, že pre riešenie komplexu problémov súvisiacich s vodárňami je najvhodnejšou formou založenie akciovej spoločnosti). Tento katalóg by mohol zohľadňovať intenzitu právnej úpravy medziobecnej spolupráce od neformálnych (právne neupravených) dohôd napr. o partnerskej spolupráci obcí a miest cez verejno-právne (administratívno-právne) zmluvy až po zmluvu o vytvorení verejno-(s)právneho subjektu z hľadiska *de lege ferenda*.



V súvislosti s právnou úpravou foriem medziobecnej spolupráce je nevyhnutné venovať výraznú pozornosť inštitútu dohody (zmluvy) verejno-právneho charakteru, t. j. administratívno-právnym zmluvám (bližšie IV.4). Táto forma má kľúčové postavenie medzi formami medziobecnej spolupráce, pretože sa uplatňuje nielen samostatne, ale jej prostredníctvom sa realizuje viacero iných foriem spolupráce obcí. Vhodná právna úprava tohto inštitútu je potrebná nielen vzhľadom na kvalitu horizontálnych foriem činnosti verejnej správy, ale aj vzhľadom na požiadavku právnej istoty zmluvných subjektov – ako aj samotných občanov – a to napriek tomu, že prax nesignalizuje výraznejšie problémy s aplikáciou dohôd tohto druhu. Z charakteru tejto formy medziobecnej spolupráce totiž spravidla vyplýva možnosť jej využívania bez toho, aby štát, najmä v záležitostiach sociálno-ekonomického rozvoja, výraznejšie zasahoval do zmluvnej slobody obcí. Výraznou prednosťou dohody verejno-právneho charakteru (ako už bolo uvedené v časti IV. 4.) je fakt, že pri jej aplikácii sa do značnej miery znižuje nebezpečenstvo nesplnenia dohodnutých povinností.

De lege ferenda je potrebné rozlišovať medzi požiadavkami na detailnosť úpravy inštitútu zmluvy a samotnou ingerenciou štátu do úpravy pomerov medzi obcami. Je totiž rozdiel medzi napr. dohodou o zriadení spoločného fondu alebo dohodou o združení prostriedkov na strane jednej a zmluvou o zriadení združenia obcí na strane druhej. Zmluvu medzi obcami o zabezpečení preneseného výkonu štátnej správy (napriek tomu, že v prípade zriaďovania spoločného obecného úradu nevzniká právnická osoba) by mal schvaľovať obvodný úrad, ktorý by pred vydaním súhlasu skúmal vytvorenie podmienok pre takýto výkon štátnej správy. (Obdobne obce môžu zriadiť na základe písomnej dohody spoločný hasičský zbor po prerokovaní s okresným riaditeľstvom Hasičského a záchranného zboru podľa § 33 ods. 3 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarimi.) Obsahom uvedeného súhlasu by malo byť i riešenie uvedenej častej zmeny v sídlach spoločných obecných úradov a v počte obcí, ktoré ich zriadili na uskutočňovanie preneseného výkonu štátnej správy, napr. požiadavkou jeho stabilizácie na dva roky.

Analýza pertraktovanej problematiky vyúsťuje k záveru, že je nevyhnutné pojmovo diferencovať medzi *nad-obecnými* (*supra-obecnými*) funkciami a *mediobecnými* (*interkomunálnymi*) funkciami územnej samosprávy. Medziobecné problémy svojím charakterom prináležia do oblasti medziobecnej spolupráce; nad-obecné problémy v „pravom zmysle slova“ by mali byť v kompetencii regionálnej samosprávy. V tejto súvislosti je však nevyhnutné vyvarovať sa extrémnych spôsobov riešenia medziobecných záležitostí. Na jednej strane by bolo nevhodné



všetky záležitosti medziobecného charakteru zveriť regionálnej samospráve, na strane druhej však rovnako nesprávne je nerešpektovať skutočnosť, že horizontálna spolupráca obcí je doplňkovou aktivitou vo vzťahu k hlavnej štruktúre miestnej samosprávy, resp. verejnej správy. Zodpovednosť za rozhodovanie medziobecných problémov by mala zásadne zostať v obciach (mestách) a nemala byť prenášaná na „doplňkové“ štruktúry. Pri hypertrofnej spolupráci obcí môže nastať situácia, že sa začne vytvárať akási „medzirovina“ (medzistupeň) medzi miestnou a regionálnou samosprávou a verejná správa začne byť menej transparentná, ale o to viac komplikovanejšia, byrokratickejšia i nákladnejšia.⁹⁾

Bolo poznamenané, že medziobecná spolupráca nenaruša samostatnosť obcí, ich samosprávny charakter a rešpektuje identitu obcí, ktorá nadobudla kvalitatívne nový význam (zmysel) práve v ponovembrovom vývoji našej spoločnosti. Horizontálna kooperácia obcí a miest má nesporný vplyv na presadzovanie solidarity medzi základnými subjektmi miestnej samosprávy, na zmenu štýlu činnosti miestnej samosprávy a na utváranie novej kultúry verejnej správy. Riešenie komplexu otázok spojených so spoluprácou obcí je však naďalej naliehavé aj z toho dôvodu, že súčasná „verejno-správna spôsobilosť“ malých obcí nesporne brzdí požadovaný výkon verejnej správy a náležité uplatňovanie princípu subsidiarity, ale aj celkovú demokratizáciu a revitalizáciu občianskej spoločnosti.

Literatúra:

- The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation. Council of Europe. Steering Committee on Local and Regional Authorities in Europe, No. 56.
- Good Practices in Intermunicipal Co-operation in Europe. Council of Europe. Strasbourg 2007.
- VAJDOVÁ, Z.: Meziobecní spolupráce v Evropě. In: VAJDOVÁ, Z. – ČERMÁK, D. – ILLNER, M.: Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990. Sociologické studie 06:2, Praha 2006.

9) Podobne Government's Position on Renewal of the Structure of Local Government. *Ministerie van Binnenlandse Zaken* (ministerstvo vnútra), Haag, 15. septembra 1995, s. 29. „Výsledkom takéhoto vývoja prejavujúceho sa v postupnom navrhovaní je, že územná správa vo Francúzsku má skôr päť alebo šesť stupňov než dva stupne, ako tomu bolo v klasickej napoleonskej schéme, ktorá sa zachovala až do 60. rokov.“ Massot, J., práca cit. v pozn. 8, s. 545.



- SVOBODA, K.: Spolupráce obcí v nových členských státech Evropské unie, Veřejná správa, 2006, č. 32, příloha, s. I – V.
- ANTONOVÁ, M.: Francie: meziobecní spolupráce, Veřejná správa, 2005, č. 29.
- KUKLIŠ, P.: Medziobecná spolupráca. Právny obzor, 85, 2002, č. 2.
- KUKLIŠ, P.: Niektoré problémy medziobecnej spolupráce v Slovenskej republike. In: LOUDA, T. – GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2006.
- TICHÝ, D.: Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. Ekonomický časopis, 53, 2005, č. 4.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol.: Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku : Výskumná štúdia. Bratislava, Merkury, s.r.o. 2009.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol.: Medziobecná spolupráca na Slovensku, KVPC Piešťany, Bratislava, VŠEMVS 2009.
- NIŽŇANSKÝ, V.: Výzva pre centrálnu i miestnu politiku, Verejná správa, 2010, č. 6, s. 22-23.
- HOFFMANN, M.: Medziobecná spolupráca; Justičná revue, 63, 2011, č. 10.
- Guide pratique de l'intercommunalité. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Version actualisée le 12 septembre 2006 (367 strán).
- Zákon o komunálnej spolupráci obcí krajiny Severné Porýnie – Vestfálsko (*Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit*) z 1. júla 1961 v znení uverejnenom 1. októbra 1979.
- Poriadok správnych spoločenstiev pre Slobodný štát Bavorsko z 25. septembra 1979 (*Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern; VGemO*).
- Zákon o záležitostiach spoločenstiev, definovaný záväzným výkladom z 9. apríla 1956 (*Gesetz über die durch ein Auseinandersetzungsverfahren begründeten gemeinschaftlichen Angelegenheiten*).
- Zákon o komunálnej spolupráci obcí krajiny Brandebursko z 19. decembra 1991 (*Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg; GKG*).
- Zákon o zabezpečení funkčnosti účelových zväzov zo 4. decembra 1996 (*Zweckverbandssicherungsgesetz; ZwVerbSG*)
- Saský zákon o komunálnej spolupráci z 19. augusta 1993 (*Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit; SächsKomZG*).



VII. časť

Princípy dobrej verejnej správy

1. Stručne o dobrej verejnej správe

V ostatnom čase dobrá verejná správa, resp. princípy dobrej verejnej správy sú fenoménom, bez ktorého – ako istého kritéria – sa nezaobíde nijaké náročnejšie hodnotenie oboch subsystemov súčasnej verejnej správy. Rovnako tento fenomén je organickou súčasťou úvah (konceptí, stratégií, reforiem a pod.) o skvalitnení verejnej správy, o jej ďalšom vývoji ako celku i jednotlivých segmentov. Dobrá správa (princípy dobrej správy) sa stáva neopomenuteľnou zložkou „softvéru“ verejno-správnej činnosti.

Samotná dobrá verejná správa (*good governance, good government, good administration* a pod.) sa chápe rôzne a – prirodzene – je vymedzovaná, resp. charakterizovaná rôznymi komponentmi.¹⁾ Fenomén dobrej

1) Napr. Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. Stockholm, The Swedish Agency for Public Management 2005; European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No 27. OECD (CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1); GRAHAM, J. – AMOS, B. – PLUMPTRE, T.: Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief No.15. Institute On Governance August 2003; Guide to Principles of Good Governance (Independence, Openness and transparency, Accountability, Integrity, Clarity of Purpose, Effectiveness). British and Irish Ombudsman Association October 2009; The Good Governance Standard for Public Services. The Independent Commission on Good Governance in Public Services 2004; GREAVES, H., A., Jr.: Five Principles of Good Governance. The Perspective, July 2, 2001; Basic Principles for Public Administration. European Association for Public Administration Accreditation 1998; The European Code of Good Administrative Behaviour, The European Ombudsman; HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo,



verejnej správy je predmetom pozornosti aj viacerých významných medzinárodných inštitúcií (nielen Rady Európy). Významnými sú i aktivity Organizácie spojených národov (napr. „monotematické“ 50. Valné zhromaždenie OSN) i Európskej únie. Pojem „dobrá správa vecí verejných“ obsahuje i Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa zmluva o Európskej únii a zmluva o založení Európskeho spoločenstva (č. 486/2009 Z. z.). Charta základných práv Európskej únie (2007/c 303/01) v článku 41 upravuje právo na dobrú správu vecí verejných.

Zdá sa, že pojem „dobrá verejná správa“ zatiaľ nie je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, ale objavuje sa napr. v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (napr. III. ÚS 62/2011-68) a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. 8Sžo/440/2009). Tento pojem je súčasťou právneho poriadku Českej republiky a je „súčasťou“ zákona č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochranci práv. V zmysle § 1 ods. 1 *„veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů ... pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy ... a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“*. Český správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) v rámci Základních zásad činnosti správných orgánov ustanovuje, že *„správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy“* (§ 8 ods. 2). Jeho právna reglementácia bola *a contrario* inšpirovaná právnou úpravou britského ombudsmana (*Parliamentary Commissioner Act 1967*), ktorá používa pojem „zlá správa“ (*maladministration*).

Aj keď právny poriadok pertraktovaný pojem priamo nedefinuje, „snaží“ sa vymedziť „dobrú verejnú správu“ prostredníctvom jej prvkov (princípov, zásad), ktoré vo svojom súhrne napomáhajú k výkonu verejnej správy ako „dobrej verejnej správy“.

2. Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe

Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe (ako už bolo naznačené v časti 1.2.) je

... obecná časť. Praha, C.H.Beck 2006, s. 790 a nasl.; MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správné právo. Bratislava, EUKÓDEX, s. r. o. 2009, s. 394 a nasl.; SKULOVÁ, S.: Princípy dobrej správy jako součást modernizace veřejné správy, Právník, 2005, č. 6; Práva občanů obce (obecná část) – Edice dobré správné praxe. Kancelář veřejného ochránce práv a Ministerstvo vnitra České republiky 2011. EDICE DOBRÉ SPRÁVNÍ PRAXE.



výsledkom dlhoročnej práce na formulovaní elementárnych požiadaviek na územnú samosprávu a štátnu správu zodpovedajúcich druhej polovici 20. storočia a začiatku 21. storočia. Je, v istom zmysle, výsledkom snáh, ktoré boli „zhmotnené“ v jednotlivých odporúčaníach Rady Európy vzťahujúcich sa k verejnej správe a k správnenému (administratívne) právu. Je potrebné zdôrazniť, že Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe nie je izolovaným dokumentom, ale pôsobí v kontexte s doteraz prijatými dokumentmi, napr. Odporúčaním Rec (2000) 6 o postavení verejných činiteľov v Európe, Odporúčaním Rec (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov, Odporúčaním Rec (2004) 20 o súdnom preskúvaní administratívnych aktov. Samotné odporúčanie vo svojej úvodnej časti poukazuje na úzku väzbu s predchádzajúcimi dokumentmi Rady Európy.

Tento dokument odporúča vládam členských štátov Rady Európy:

- podporovať dobrú verejnú správu v rámci princípov právneho štátu a demokracie,
- podporovať dobrú verejnú správu prostredníctvom účinnej a efektívnej organizácie a činnosti orgánov verejnej správy, ktoré budú účelne využívať svoje prostriedky. Podľa týchto princípov majú členské štáty:
 - zabezpečiť stanovenie cieľov a vytvorenie ukazovateľov výkonu, aby bolo možné pravidelne kontrolovať a merať, ako verejná správa a verejní činitelia dosahujú tieto ciele,
 - nabádať orgány verejnej správy na to, aby pravidelne a v rámci platných zákonov kontrolovali, či sa ich služby poskytujú za primeranú cenu a či by sa nemali nahradiť alebo zrušiť,
 - nabádať verejnú správu na to, aby hľadala čo najlepšie prostriedky na dosiahnutie čo najlepších výsledkov,
 - vykonávať náležitú internú i externú kontrolu verejnej správy a konania verejných činiteľov,
 - podporovať právo na dobrú verejnú správu v záujme všetkých tak, že budú náležitým spôsobom prijímať normy uvedené v modelovom kódexe priloženom k tomuto odporúčaniu, zaistia ich účinné plnenie verejnými činiteľmi členských štátov a vykonajú všetky povolené úkony v rámci ústavného a právneho systému daného štátu na to, aby regionálne a miestne samosprávy prijali rovnaké normy.

V nadväznosti na tento (záverečný) bod odporúčania Dodatok k Odporúčaniu CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe upravuje



Kódex dobrej verejnej správy obsahujúci 22 zásad (princípov) členených do troch oddielov.²⁾ Podľa čl. 1 ods. 2 Dodatku sa „orgánom verejnej správy“ (*public authorities*) rozumie

- akýkoľvek subjekt verejného práva každého stupňa a druhu vrátane štátnych, miestnych a autonómnych orgánov, ktorý poskytuje verejnú službu alebo koná vo verejnom záujme,
- akýkoľvek subjekt súkromného práva, ktorý vykonáva výsadné práva orgánu verejnej správy a ktorý je zodpovedný za poskytovanie verejnej služby alebo koná vo verejnom záujme.

„Základné“ princípy dobrej verejnej správy

Ako princípy dobrej (verejnej) správy (*principles of good administration*) – ktoré pracovne možno označiť za „základné“ – Dodatok k Odporúčaniu CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe v oddiele I uvádza a charakterizuje nasledovné princípy:

Princíp zákonnosti (*Principle of lawfulness*)

V zmysle tohto princípu orgány verejnej správy o. i. „neprijímajú svojvoľné opatrenia, ani keď uplatňujú svoje právo voľnej úvahy“, „konajú v súlade s predpismi, ktoré definujú ich právomoci, ako aj postupmi stanovenými v ich riadiacich predpisoch“ (čl. 2 ods. 3) a „uplatňujú svoje právomoci iba vtedy, keď im to povoľujú preukázané skutočnosti a príslušné právne predpisy, a uplatňujú ich iba na účely, na ktoré im boli tieto právomoci udelené“ (čl. 2 ods. 4).

Princíp rovnoprávnosti (*Principle of equality*)

Dodržiavanie princípu rovnoprávnosti najmä znamená, že orgány verejnej správy „so súkromnými osobami, ktoré sa nachádzajú v tej istej situácii, zaobchádzajú rovnako. Nediskriminujú súkromné osoby z dôvodov ako pohlavie, etnický pôvod, vierovyznanie alebo iné osobné presvedčenie. Každé nerovnaké zaobchádzanie sa musí objektívne zdôvodniť.“ (čl. 3 ods. 2).

- 2) Niekedy sa princípy dobrej správy zvyknú pracovne klasifikovať na základné princípy dobrej správy; procesné princípy vzťahujúce sa k administratívne rozhodovaniu; princípy týkajúce sa vybavovania žiadostí súkromných osôb a princípy vzťahujúce sa k náprave dôsledkov nedobrého výkonu verejnej správy. Napr. RYS, R.: Princípy dobrej správy v novom správnom rádu. Veřejná správa, 2007, č. 23.



Princíp nestrannosti (*Principle of impartiality*)

V zmysle tohto princípu majú orgány verejnej správy konať objektívne (nekonať zaujato) a zohľadňovať len relevantné záležitosti. Majú zabezpečiť, „aby verejní činitelia vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na svoje osobné presvedčenie a záujmy“ (čl. 4 ods. 4).

Princíp primeranosti (*Principle of proportionality*)

Orgány verejnej správy „opatrenia ovplyvňujúce práva alebo záujmy súkromných osôb zavádzajú iba vtedy, keď je to nevyhnutné a iba do tej miery, aká je potrebná na dosiahnutie stanoveného cieľa“ (čl. 5 ods. 2). Keď orgány verejnej správy „konajú podľa svojej voľnej úvahy, dodržiavajú primeranú rovnováhu medzi stanoveným cieľom a akýmikoľvek negatívnymi účinkami, ktoré majú ich rozhodnutia na práva alebo záujmy súkromných osôb. Žiadne opatrenie, ktoré príjmu, nebude nadbytočné.“ (čl. 5 ods. 3).

Princíp právnej istoty (*Principle of legal certainty*)

Orgány verejnej správy v zmysle tohto princípu najmä „nesmú zavádzať nijaké retroaktívne opatrenia s výnimkou právne odôvodnených okolností“ (čl. 6 ods. 2) a „nezasahujú do neodcudziteľných práv a konečného právneho stavu, okrem prípadov, kedy je to nevyhnutné vo verejnom záujme“ (čl. 6 ods. 3). Článok 6 ods. 4 Kódexu zároveň ustanovuje, že „v niektorých prípadoch, najmä vtedy, keď sa ukladajú nové povinnosti, môže byť nevyhnutné zabezpečiť prechodné ustanovenia alebo povoliť primeranú lehotu na to, aby tieto povinnosti vstúpili do platnosti“.

Princíp konania v primeranej lehote (*Principle of taking action within a reasonable time limit*)

Článok 7 Kódexu, bez ďalšej konkretizácie, zdôrazňuje, že „orgány verejnej správy konajú a plnia si svoje povinnosti v primeranej lehote“.

Princíp participácie (*Principle of participation*)

Podľa čl. 8 Kódexu, „ak orgány verejnej správy nemusia konať okamžite, dajú súkromným osobám primeranými prostriedkami možnosť zúčastniť sa prípravy a plnenia takých správnych rozhodnutí, ktoré majú vplyv na ich práva alebo záujmy“.



Princíp rešpektovania súkromia (*Principle of respect for privacy*)

V zmysle čl. 9 Kódexu „orgány verejnej správy rešpektujú súkromie, najmä pri spracovávaní osobných údajov“ (ods. 1). „Ak sú orgány verejnej správy oprávnené spracovať osobné údaje alebo súbory osobných údajov, najmä elektronickými prostriedkami, príjmu všetky nevyhnutné opatrenia na zaručenie súkromia.“ (ods. 2).

„Pri spracovaní osobných údajov dodržiavajú orgány verejnej správy pravidlá o ochrane osobných údajov, najmä s ohľadom na právo na prístup k osobným údajom, a zaručia opravu alebo odstránenie všetkých nepresných údajov, respektíve údajov, ktoré nemali byť zaznamenané.“ (ods. 3).

Princíp transparentnosti (*Principle of transparency*)

V súlade s čl. 10 Kódexu orgány verejnej správy o. i. „zaistia, aby boli súkromné osoby náležitými prostriedkami informované o ich konaní a rozhodnutiach, napríklad vydávaním úradných dokumentov“ (ods. 2). Orgány verejnej správy zároveň „rešpektujú práva na prístup k úradným dokumentom v súlade s pravidlami o ochrane osobných údajov“ (ods. 3).

Predpisy upravujúce administratívne rozhodnutia

V úvode oddielu II – v čl. 11 – sa vymedzuje pojem „administratívne rozhodnutia“, ktorými sa chápu „regulačné a neregulačné rozhodnutia prijaté orgánmi verejnej správy pri vykonávaní výsadného práva štátnej zvrchovanej moci“ (ods. 1). „Regulačné rozhodnutia pozostávajú zo všeobecne platných pravidiel.“ (ods. 2). „Neregulačné rozhodnutia môžu byť individuálne alebo iné. Individuálne rozhodnutia sú také rozhodnutia, ktoré sú určené výhradne jednej alebo viacerým osobám.“ (ods. 3).

Články 12 až 21 (oddiel II) charakterizujú:

- iniciovanie administratívnych rozhodnutí;
- žiadosť súkromnej osoby – orgán verejnej správy potvrdí prijatie každej žiadosti o individuálne rozhodnutie a naznačí očakávanú lehotu, v ktorej takéto rozhodnutie prijme; písomné potvrdenie sa nemusí vydať vtedy, keď orgán verejnej správy zareaguje a rozhodne rýchlo a pod.;
- právo súkromných osôb byť vypočutý, čo sa týka individuálneho rozhodnutia;



- právo súkromných osôb zúčastniť sa prijímania istých neregulačných rozhodnutí – ak zamýšľa orgán verejnej správy prijať neregulačné rozhodnutia, ktoré môžu mať vplyv na bližšie neurčený počet osôb, stanoví postupy umožňujúce účasť týchto osôb na rozhodovacom procese, napr. prostredníctvom písomných komentárov, vypočúvaní, zastúpenia v poradnom zbore kompetentného orgánu, konzultácií a prieskumov verejnej mienky atď.;
- príspevok súkromných osôb na pokrytie nákladov na administratívne rozhodnutia, formu administratívnych rozhodnutí;
- zverejňovanie administratívnych rozhodnutí;
- nadobudnutie platnosti administratívnych rozhodnutí – administratívne rozhodnutia nenadobudnú platnosť retroaktívne pre obdobie pred ich prijatím či zverejnením, s výnimkou právne odôvodnených okolností atď.;
- výkon administratívnych rozhodnutí – napr. orgány verejnej správy sú zodpovedné za výkon administratívnych rozhodnutí, ktoré spadajú pod ich kompetencie; orgány verejnej správy poskytnú súkromným osobám primeranú lehotu na splnenie povinností, ktoré im boli uložené, s výnimkou urgentných prípadov, ktoré náležite odôvodnia; opatrenia vynúteného výkonu sú primerané;
- zmeny individuálnych administratívnych rozhodnutí – v prípade potreby môžu orgány verejnej správy vo verejnom záujme zmeniť či stiahnuť individuálne administratívne rozhodnutia, mali by však pri tom brať ohľad na práva a záujmy súkromných osôb.

Odvolania proti administratívnym rozhodnutiam a náhrada škody

Oddiel III (čl. 22 a 23) sa zaoberá inštitútom opravných prostriedkov voči administratívnym rozhodnutiam a inštitútom náhrady škody:

- odvolanie proti administratívnym rozhodnutiam – súkromné osoby majú nárok požadovať súdnu revíziu správneho rozhodnutia, ktoré priamo ovplyvňuje ich práva a záujmy, a to priamo alebo prostredníctvom procesnej námietky a pred súdnou revíziou je v zásade možné podať odvolanie v správnom konaní, v niektorých prípadoch môžu byť takéto odvolania povinné. Súkromné osoby nesmú byť zo strany orgánov verejnej správy nijako poškodené za to, že sa odvolali proti administratívnemu rozhodnutiu;
- náhrada škody – orgány verejnej správy poskytnú nápravu súkromným osobám, ktoré utrpeli ujmu v dôsledku nezákonných administratívnych rozhodnutí alebo nedbalosti zo strany verejnej správy



alebo verejných činiteľov; súdne príkazy proti orgánom verejnej správy na poskytnutie náhrady za utrpené škody sa vykonávajú v primeranej lehote, ako aj možnosť, aby „v príslušných prípadoch ... negatívne dotknuté orgány verejnej správy či súkromné osoby podali žalobu proti verejným činiteľom ako súkromným osobám“.³⁾

3. Záver

Fenomén princípov dobrej verejnej správy „otvára“ množstvo problémov nielen z hľadiska ich vymedzenia, ale aj z aspektu ich súvzťažnosti s právnymi princípmi. Predmetom hodným pozornosti je aj vzťah Odporúčania CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe a iných relevantných dokumentov rady Európy k spomenutému článku 41 Charty základných práv Európskej únie upravujúcemu právo na dobrú správu vecí verejných. Výbor ministrov v úvode tohto odporúčania o. i. „berie do úvahy, že do práva na dobrú verejnú správu je žiaduce kombinovať viaceré uznávané práva týkajúce sa orgánov verejnej správy a je žiaduce objasniť jeho obsah podľa príkladu Charty základných práv Európskej únie (2000)“. Rovnako Výbor ministrov „berie do úvahy, že požiadavky práva na dobrú verejnú správu môžu byť podporené všeobecným právnym nástrojom (*general legal instrument*) tak, že tieto požiadavky vychádzajú zo základných princípov právneho štátu (*the rule of law*), akými sú zákonnosť, rovnoprávnosť, neustrannosť, proporcionalita, právna istota, konanie v primeranej lehote, participácia, rešpektovanie súkromia a transparentnosť a že stanovujú postupy na ochranu práv a záujmov súkromných osôb, informujú ich a umožňujú im zúčastniť sa prijímania administratívnych rozhodnutí“.

V tejto súvislosti sa možno prikloniť k názoru, že princípy dobrej verejnej správy sú právnymi princípmi. Na úrovni Európskej únie majú pevný a zjavný základ v súdnych rozhodnutiach, v Charte základných práv Európskej únie a v chápaní zlej správy ako správy, ktorá ich porušuje, európskym ombudsmanom.⁴⁾ V právnom poriadku Slovenskej republiky sú princípy dobrej verejnej správy výslovne alebo implicitne

3) Bližšie Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy a verejná správa. In: Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava, Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009, s. 322 – 335.

4) Bližšie BĀRĀNY, E.: Princípy dobrej správy ako právne princípy? In: HRABCOVĀ, D. (ed.): Princípy dobrej správy. Sborník príspevků. Brno, Masarykova univerzita a Kancelář veřejného ochránce 2006, s. 33.



obsiahnuté v mnohých ustanoveniach platného práva, čo sťažuje ich nájdenie, ale zároveň uľahčuje, aby sa uplatňovali v súlade s povahou daného prípadu.⁵⁾

Prirodzene, že princípy dobrej verejnej správy nie sú „samospasiteľné“. Pokiaľ nebudú vytvorené politické, ekonomické, materiálne a personálne podmienky pre ich uplatňovanie, pokiaľ ich uplatňovanie nebude predmetom kontroly verejnej správy v najširšom zmysle slova, tak tieto princípy sa, žiaľ, nestanú účinným prostriedkom skvalitnenia oboch subsystémov verejnej správy. Je zjavné, že rešpektovanie, v širokom zmysle slova, princípov dobrej verejnej správy úzko súvisí so stavom (úroveň) spoločnosti, ktorej sú súčasťou. Nemožno očakávať, že dodržiavanie a implementácia pertraktovaných princípov výrazne „prekročí“ štandardnú úroveň medziľudských vzťahov. Napriek týmto „objektívnym“ podmienkam je oprávnené sa domnievať, že každodenná aplikácia princípov dobrej verejnej správy napomáha kultivácii spoločenských vzťahov.

Literatúra:

- Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (*Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies*).
- Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. Stockholm, The Swedish Agency for Public Management 2005.
- European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No 27. Organisation for Economic Co-operation and Development (CCNM/SIGMA/ PUMA(99)44/REV1).
- Resolution 239 (2007) European Strategy for Innovation and Good Governance at Local level.
- HRABCOVÁ, D. (ed.): Princípy dobrej správy. Sborník příspěvků. Brno, Masarykova univerzita a Kancelář veřejného ochránce 2006.
- Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava, Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009.

5) Tamže; pozri napr. aj SKULOVÁ, S.: Právní princípy dobré správy? Tamže, s. 61 – 68.



- MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Bratislava, EUROKÓDEX, s. r. o. 2009, s. 394 a nasl.
- SKULOVÁ, S.: Princípy dobrej správy jako součást modernizace veřejné správy, Právník, 2005, č. 6.
- LANGÁŠEK, T.: Princípy dobrej správy v praxi evropských ombudsmánů, Právní rozhledy, 2002, č. 3.
- HENDRYCH, D.: O organizačních předpokladech dobré správy, Správní právo, 2007, č. 4-5.
- Verejný ochranca práv. Správa o činnosti. Bratislava marec 2007, príloha č. 1.
- ŠPAČEK, D.: Princíp otvorenosti veřejné správy: význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu. In: LOUDA, T. – GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2006, s. 141 – 167.
- SAVINO, M.: The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards, Sigma Paper No. 46. Organisation for Economic Co-operation and Development GOV/SIGMA(2010)2/REV1.



VIII. časť

Dualizmus verejnej správy

1. Stručne z histórie

Vertikálna delba verejnej moci je principiálnou otázkou existencie spoločnosti a štátu, pretože každá demokraticky spravovaná spoločnosť rieši „večný“ problém centralizácie a koncentrácie verejnej (štátnej) moci ako prirodzenej tendencie tohto fenoménu. Charakteristickou črtou štátu je síce homogenita štátnej (verejnej) moci, napriek tomu však demokratický štát musí vychádzať z heterogenity záujmov v spoločnosti a z ich slobodnej konfrontácie, ako aj z autonómie jednotlivca. Tieto vzťahy, mnohokrát konfrontačného charakteru, sa premietajú aj do vertikálnej štruktúry štátu.¹⁾ Z naznačeného dôvodu sa v moderne chápanom štáte realizuje v tej či onej miere presun – dekoncentrácia/decentralizácia – moci, t. j. prenos úloh a rozhodovacích právomocí na nižšie inštalácie. Súčasťou dekoncentrácie je zachovanie dozoru nadriadených inštalácií spojené s právom dávať pokyny nižším inštaláciám v prípade potreby. Decentralizácia je iný spôsob riešenia naznačených problémov. Jej podstatou je vytváranie právne samostatných subjektov, ktoré plnia svoje úlohy autonómne a podliehajú len právnomu dozoru.

V kontinentálnej Európe sa väčšinou uplatnila dvojkoľajnosť miestnej verejnej správy a spolu s ňou i istá závislosť samosprávy na štátnej správe. Vo vzťahu k samospráve sa v Európe rozoznávajú tri základné modely:

- plebiscitný (švajčiarsky) so silnými prvkami priamej demokracie (*Landsgemeinde*),

1) KLOKOČKA, V.: Ústavné systémy evropských štátů (srovnávací studie). Praha, Linde Praha a. s., 2006, s. 241 a nasl.



- reprezentatívny, ktorý možno charakterizovať ako „malú parlamentnú sústavu“, t. j. priamo volené zastupiteľstvo, ktoré vyberá obecnú radu,
- manažérsky, v ktorom volené zastupiteľstvo poveruje (angažuje) profesionálnych manažérov výkonom správy.²⁾

Medzi myšlienkové prúdy, ktoré ovplyvňovali vývoj územnej samosprávy, a teda aj dualizmus verejnej správy v Európe možno z historického hľadiska zaradiť

- náuku o *pouvoir municipal* kodifikovanú v belgickej ústave z r. 1831, § 31 a § 108. V tejto súvislosti sa hovorí dokonca o štvrtej moci v štáte. V Nemecku prevládala prirodzenoprávna doktrína (Rotteck, Welcker a iní);
- náuku o decentralizácii nasmerovanej proti napoleonskej centralizácii. Obec ma dvojaké pôsobnosti: jednu „obstaráva“ pod dozorom (*surveillance*) a druhú pod autoritou štátu;
- Gneistovu náuku o anglickom *selfgovernmente*, zámerom ktorej bolo „odvedenie“ Nemecka od francúzskeho vzoru.³⁾

Pod vplyvom týchto myšlienkových prúdov sa formy územnej samosprávy v Európe konštituovali v zásade tromi spôsobmi. Všetky tri mali spoločné, že sa viac-menej usilovali o utvorenie možnosti občana nejakým spôsobom ovplyvniť výkon štátnej správy, presnejšie: umožniť účasť na výkone správy štátu.

Osobitné znaky historického vývoja na území Anglicka v období premeny feudálnej spoločnosti na kapitalistickú spôsobili, že pri zachovaní pôvodného feudálneho členenia štátu na grófstva vznikla územná samospráva, *selfgovernment*, pre ktorú je typická decentralizácia štátu. Samosprávne prvky sa zakotvili aj na najnižšej úrovni územného členenia štátu, ktorú v pôvodnej forme nepredstavovali obce v dnešnom poňatí, ale skôr farnosti.

Miestna samospráva vo Francúzsku nadobudla inú formu. Tu došlo pod vplyvom buržoáznej revolúcie k zásadnej zmene územnej organizácie krajiny, vznikli *departementy* ako kľúčové stredné články štátnej správy a obce ako články základné. V procese formovania tohto územného členenia sa paralelne rozvíjali aj subjekty miestnej samosprávy založenej na spomenutej myšlienke „obecnej moci“ – *pouvoir municipal*.

2) KLOKOČKA, V., tamže s. 257.

3) Bližšie Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno, Polygrafia R. M. Rohner 1938, s. 2.



Táto forma územnej samosprávy sa stala vo väčšine prípadov aktuálnou v ostatných európskych krajinách najmä preto, že tvorila relatívne ucelený logický politickoprávny systém opierajúci sa o prirodzenoprávnu filozofiu.

Treťou, najmenej výraznou formou – avšak vo svojich dôsledkoch najmä v podmienkach strednej Európy nezanedbateľnou formou – je spôsob, akým sa prvky samosprávy zavádzali do politického systému v Prusku, kde popri tuhej centralistickej štátnej správe ako nástroja zjednocovania Nemecka sa umožňovalo pôsobenie tzv. laického živlu v niektorých útvaroch štátnej správy, čo viedlo napokon ku konštrukcii tzv. laickej správy (prísediaci v miestnych orgánoch štátnej správy, na súdoch).

V tejto súvislosti je vhodné pripomenúť, že koncepcia územnej samosprávy predmníchovskej Česko-slovenskej republiky vychádzala obdobne ako celý politický systém z francúzskeho modelu do istej miery modifikovaného nemeckým prvkom laickej správy.⁴⁾

Podľa zákona č. 125/1927 Zb. z. a n. o organizácii politickej správy bola miestna samospráva koncipovaná nielen ako obecné zriadenie, ale mala aj svoje orgány na úrovni okresov a krajín (zemí) v podobe okresného zastupiteľstva a zemského zastupiteľstva, okresného a zemského výboru a zemského senátu. Zákon o politickej správe primárne neriešil otázku vzťahu miestnej samosprávy (obecného zriadenia) a štátnej správy, avšak zreteľne ukazuje, že zásady obecnej samosprávy rešpektoval aspoň do tej miery, že ustanovil kreovanie okresných zastupiteľstiev a zemských zastupiteľstiev takým spôsobom, že dve tretiny ich členov boli volené, jedna tretina menovaná. Väzby obecných zastupiteľstiev na okresné zastupiteľstvá (ich prostredníctvom na zemské) bola zabezpečená vo vertikálnych stupňoch vtedajšieho územného členenia do tej miery, že obecné zastupiteľstvo mohlo kooperovať s okresným zastupiteľstvom a analogicky obecný úrad s okresným úradom.

2. Všeobecné aspekty duálnosti verejnej správy

Staršie stredoeurópske teórie hlásali, že originárnym nositeľom verejnej správy je štát. Územná samospráva bola v tomto chápaní delegovaná

4) ŘEHŮŘEK, M.: Základy teorie samosprávy. Bratislava, Ústav štátu a práva SAV 1993, s. 54 – 55; ŘEHŮŘEK, M.: Právo účasti občanov na správě věcí veřejných. Bratislava, VEDA 1993, s. 113 – 114.



štátnou správou, resp. nepriamou verejnou správou. Isté rezíduá tohto poňatia možno nájsť aj vo viacerých ústavách európskych štátov. V ostatnom období sa skôr než odvodenosť samosprávy od štátu zdôrazňovalo právo na samosprávu ako základné právo (často zaraďované medzi základné ustanovenia moderných ústav). Toto právo sa štandardne vzťahuje k miestnym, nie však k záujmovým spoločenstvám. Podľa tohto poňatia sú miestna samospráva a miestna štátna správa súvzťažnými, súběžne pôsobiacimi subsystémami – „prejavmi“ – verejnej správy s tým, že zákony môžu „upresňovať“ pôsobnosť samosprávnych subjektov len v medziach ústavou zaručeného práva na samosprávu a v súlade s princípom subsidiarity. Prirodzene, že aj v tomto prípade existuje systém „býzd a protiváh“. Ústavy a iné právne predpisy ochraňujú štát pred zneužitím práva na samosprávu. V tejto súvislosti napr. na základe čl. 145 ods. 1 Ústavy kráľovstva Španielsko je federácia autonómnych spoločenstiev (regiónov) zásadne neprípustná. „Autonómne štáty môžu upraviť predpoklady, podmienky a spôsoby, podľa ktorých môžu autonómne spoločenstvá uzatvárať dohody, ktoré sa týkajú vykonávania a záruk vykonávania vlastných služieb, ako i povahy a spôsoby zodpovedajúce s *Cortes Generales*. Vo všetkých ostatných prípadoch si dohody o spolupráci medzi autonómnymi spoločenstvami vyžadujú schválenie *Cortes Generales*“ (čl. 145 ods. 2), t. j. bez súhlasu parlamentu.

Problematika „hypertrofie“ verejnosprávneho fenoménu z hľadiska pertraktovanej problematiky sa „nevyčerpáva“ len problematikou jeho duality, resp. dvojkolajnosti v tradičnej podobe. Čoraz častejšie sa prejavuje nový segment, a to paralelná správa. Paralelná správa je istou reakciou na negatívnu skúsenosť s tzv. administratívnym štátom, teda so spravovaním spoločnosti prostredníctvom byrokraticko-administratívneho aparátu. Existuje pomerne rozšírená predstava o riešení tohto problému výrazným odštátňovaním verejnej správy. V súlade s touto koncepciou vznikajú buď tzv. paralelné vládne organizácie (*para-governmental organizations*; PGOs), alebo tzv. nevládne organizácie (*non-governmental organizations*; NGOs). Oba typy organizácií sa snažia „odbreániť“ jadro štátnej správy (*core governmental organizations*; CGOs).⁵⁾

Okrem týchto „paralelno-správnych“ inštitúcií existuje v západnej Európe pomerne bohatá sieť tzv. quango-s inštitúcií. *Quango* je skratkou pre *quasi (-autonomous) - non - governmental organization*, t. j.

5) Bližšie napr. POMAHAČ, R.: Průvodce veřejnou správou. Praha, ISV nakladatelství 1999, s. 82 – 83.



pre polovládne inštitúcie, resp. orgány (zodpovedné napr. za granty univerzitám a pod.). Napriek tomu, že *quango* je významným prvkom modernej verejnej správy (a rozširuje diapazón správnych orgánov), spôsobuje však isté – nezanedbateľné – problémy nielen z hľadiska klasickej štruktúry verejnej správy, ale i z hľadiska uplatňovania kontroly, z pohľadu zodpovednostných vzťahov, transparentnosti verejnej správy i z aspektu nekontrolovateľného narastania byrokratizmu.⁶⁾

V súčasnosti, ako sa zdá, nepanuje zhoda o charaktere miestnej verejnej správy na Slovensku. Z hľadiska organizačnej štruktúry existuje paralelný (duálny) systém miestnej verejnej správy: subsystem územnej samosprávy (obecnej a regionálnej) a subsystem miestnej štátnej správy (kvázivšeobecnej a špecializovanej). Rozsiahla decentralizácia verejnej správy, na začiatku ktorej bol zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, nabáda k charakteristike miestnej verejnej správy ako integrovanej (zmiešanej). V tejto súvislosti sa tvrdí, že „východiskom slovenského modelu obecnej samosprávy sa stal tzv. „zmiešaný model“, v rámci ktorého obce ako základné jednotky územnej samosprávy popri vlastnej (samosprávnej) činnosti vykonávajú aj prenesenú pôsobnosť (delegovaná miestna štátna správa)“.⁷⁾

Zrejme i tieto skutočnosti, ako aj snaha o racionálnosť a hospodárnosť evokuje predstavu o novej – integrovanej podobe verejnej správy zlučujúcej územno-samosprávnu a štátno-správnu zložku miestnej verejnej správy. Je dobré si však uvedomiť, že „štátna správa a územná samospráva si vyžadujú odlišný štýl práce alebo rešpektovanie iného pohľadu, pretože na jednej strane ide o uplatňovanie záujmov určitého spoločenstva, na druhej strane o realizáciu štátnej politiky a aplikáciu práva. A toto všetko vlastne vykonávajú nielen tie isté orgány, ale tí istí úradníci, pretože tam samozrejme neexistuje deľba podľa toho, či niekto vykonáva funkciu štátnej správy alebo funkciu samosprávy, ale skôr podľa určitých vecných okruhov“. ... „Nutnosť oddeliť tie orgány, ktoré zabezpečujú úlohy štátnej správy, dá sa odvodiť aj z toho, že štátna správa je väčšinou vrchnostenskej povahy. V samospráve by mala prevládať

6) Bližšie napr. KUKLIŠ, P.: Verejná správa v Holandsku z hľadiska slovenskej perspektívy. In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.): Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava, NISPACEE 1997, s. 385 a nasl.

7) PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice, Univerzita P. J. Šafárika 2010, s. 12.



služba občanovi, jej demokratický obsah. Pracovník samosprávy by mal byť partnerom obyvateľa.⁸⁾

Z času na čas v teórii i praxi verejnej správy rezonuje otázka, či bolo potrebné v r. 1990 striktné oddeliť systém miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy. V prípade, že by sa v tom čase uprednostnil iný model, ktorý by modifikoval systém národných výborov, bolo zdôraznené, „že by sme nevytvorili prostredie pre tak vehementné naštartovanie samosprávneho prvku. Na druhej strane, by mikro- a hlavne makropolitická klíma v určitej miere tlmila ambicióznosť samosprávy. Čo je z hľadiska dlhodobého formovania občianskej spoločnosti a demokratického štátu strategickejšie?“. Zároveň sa akcentoval i historický prístup k posúdeniu situácie. „Trebárs sám Edvard Beneš pod vplyvom anglického modelu miestnej správy akceptoval národnovýborový integrovaný model. Je treba si však uvedomiť, čo z toho vzniklo. Historicky sa systém národných výborov žiaľ nestal nástrojom rozvíjania samosprávy, ale jej úplného zahubenia, vrátane zrušenia komunálneho vlastníctva atď. ... u nás asi iná cesta nebola, než vrátiť sa k stredoeurópskemu modelu dvoch koľají – samosprávnej a štátnosprávnej. Tento model však vyžaduje legislatívnu dôslednosť. Mne sa páči rakúska ústava, ktorá je až pedantná v relatívne podrobnej úprave vzťahov miestnej správy a samosprávy v tom, že operacionalizuje dvojkoľajnú koncepciu verejnej správy. Rakúska ústava ukladá zákonodarcovi, aby pri úprave administratívnej záležitosti jasne označil veci, ktoré patria do samosprávnych kompetencií a tie, ktoré pripadajú štátnej správe.“⁹⁾

3. Niektoré zahraničné poznatky o duálnosti verejnej správy

Anglicko a Wales

Podstatou všetkých diskusií o britskej miestnej správe sú otázky vzťahujúce sa k autonómii vo verejnej správe a v politickom rozhodovaní. V historickom pohľade možno vystopovať dve paralelné tradície: „lokalistickú“ a „centralistickú“. Vo veľmi ranom štádiu rozvoja miestnej správy bola prirodzenou jednotkou vyjadrenia sebaurčovania

8) MATULA, M.; Samospráva – „okrúhly stôl“ časopisov Právnik a Právny obzor. Právny obzor, 1996, č. 1, s. 18; NIKODÝM, D.; tamže.

9) BERČÍK, P., tamže s. 24. GROSPÍČ, J., tamže.



miestnej komunity farnosť, zatiaľ čo rozsiahlejšie grófstva reprezentovali rozdelenie štátu pre účely panovníka. So vznikom moderného systému v 19. storočí sa „lokalistická“ tendencia prejavila v zákone o mestských správach (*the Municipal Corporations Act, 1835*), ktorý zveril samosprávnym mestám vysokú úroveň nezávislosti. Centralistická tradícia sa uchovala vo vytvorení sociálnych úradov (*Poor Law Authorities*), ktoré na základe zákona o reforme sociálneho zákonodarstva (1834) predstavovali vysoko centralizovaný systém odrážajúci „racionálny“ pohľad inšpirovaný myšlienkou utilitarizmu.

Centralisticko-lokalistické problémy boli aktuálne aj celé nasledujúce storočie napriek tomu, že v praxi centrálna vláda posilnila schopnosť riadiť miestnu správu. Dosiahlo sa to viacerými prostriedkami. Niektoré úlohy boli vyňaté z pôsobnosti miestnej správy úplne a z tých, ktoré zostali, je podstatná časť zákonmi vymedzená ako spoluúčasť s ústrednou správou, takže na ústrednej úrovni sa nachádza ministerstvo pre vzdelávanie, ministerstvo zdravotníctva a ministerstvo vnútorných vecí, ktoré sú široko zainteresované na záležitosti miestnych úradov. Rovnako ministerstvo životného prostredia, zaoberajúce sa takými oblasťami ako pozemné komunikácie a bývanie, je v skutočnosti ministerstvom pre miestne záležitosti. Ministerstva majú nepretržitý prúd rozhovorov s miestnymi úradmi, obsahom ktorých sú najmä pokyny a smernice týkajúce sa ako drobných záležitostí i „vysokej“ politiky.¹⁰⁾

Írsko

Požiadavka na vyššiu efektívnosť správy nevedla k zväčšeniu správnych jednotiek, ale k pevnému zovretiu miestnych orgánov zo strany ústrednej správy, takže v mnohých smeroch miestna správa nie je ničím iným než administrátorom služieb stanovených a kontrolovaných z centra. Viacero expertov hodnotí systém manažérov ako oslabenie úlohy volených členov rád a redukciu princípov miestnej demokracie. Vytvorenie manažérskeho systému však poukázalo na tradičnú nedôveru k politikom a neexistencia protestov proti odloženiu miestnych volieb v rokoch 1965 a 1970 mohla posilniť tvrdenie, že Íri oceňujú viac efektívnosť než miestnu demokraciu. Ďalším dôsledkom pevného centrálného riadenia je nedostatočná možnosť miestnej správy

10) KINGDOM, J.: Anglie a Wales. In: CHANDLER, J. A. (ed.): Místní správa v liberálních demokraciích. Úvodní náčrt. Brno, Doplněk 1998, s. 34; ďalej napr. NIKOLOVA, K.: Reforma verejnej správy vo Veľkej Británii: bulharská perspektíva. In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.), dielo cit. v pozn. 6, s. 233 – 263 a tam cit. lit.



reagovať na nové požiadavky, čím je miestna iniciatíva „dusená“ a neutralizovaná.

Jadrom všetkých diskusií o štruktúre a systéme je snaha uspokojiť dve protikladné požiadavky. Jednou z nich je požiadavka demokratickeho zastúpenia a druhou požiadavkou je dobre fungujúca distribúcia služieb. Podobné debaty sa vedú vo väčšine krajín. V Írsku vyústili do formulovania troch hlavných stanovísk:

- miestne orgány by mali byť len výkonnými agentúrami ústrednej správy/vlády,
- miestna správa by mala byť „vládou“ v miestnom kontexte disponujúcou prostriedkami pre prenesenie právomocí z centra, a tak naplňujúca princíp subsidiarity, čo teda znamená, že štát by nemal preberať povinnosti a právomoci, ktoré by mali byť riešené nižšími orgánmi,
- zodpovednosť miestnych orgánov by mala byť zúžená na úroveň určitého logického celku pôsobnosti, ktorý by bol vykonávaný bez prílišného spoliehania sa na štátnu pokladnicu; toto stanovisko prezentovalo ministerstvo pre životné prostredie.¹¹⁾

Švédsko

Štát síce disponuje jurisdikciou vo vzťahu k orgánom miestnej samosprávy, avšak politická kultúra Švédov, súčasne s určitými demografickými trendmi, viedla k tomu, že štát už nie je považovaný za akéhosi „obťažného“ dozorcú nad miestnou samosprávou. Miestna samospráva sa rozšírila na úkor štátu a jeho právomoci voči nej boli a sú využívané menej často. Počiatkom 90. rokov sa začali objavovať symptómy čiasočného zvratu tohto trendu.

Aj keď pre minulý vývoj bolo typické predovšetkým prenášanie rôznych úloh štátu na municipality, tak ako príklad práve opačného postupu je možné uviesť presun otázok zamestnanosti a trhu práce z oblastí (regiónov) na štát v 40. až 50. rokoch a agend policajno-priestupkových a magistrátnych súdov z municipalít na štát v 60. rokoch. Je však potrebné poznamenať, že k týmto zmenám došlo ešte pred hlavnou

11) McMANUS, M.: Irská republika. In: CHANDLER, J. A. (ed.), dielo cit. v pozn. 10, s. 72 – 73; ďalej napr. MILLAR, M. – VERHEIJEN, T.: Reforma verejnej správy v Írsku. In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.), dielo cit. v pozn. 6, s. 291 – 310 a tam cit. lit.; KARAPCHIAN, O.: Hľadanie spôsobu reformy verejnej správy: prípad Írska. In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.), dielo cit. v pozn. 6, s. 311 – 346 a tam cit. lit.



reformou municipálnej správy, pretože následne vzniknuté väčšie municipality majú lepšie predpoklady zvládnuť na ne z centra prenesené úlohy. Do sektora miestnej samosprávy tak napríklad prešlo vzdelávanie.

Pre naznačenú preferenciu miestnej samosprávy existujú tri dôvody:

- rešpektovanie princípu subsidiarity,
- v roku 1862 bola miestnym orgánom poskytnutá právomoc zaviesť daň z príjmu bez obmedzenia jej sadzby,
- vojenská neutralita švédskeho štátu.

Vplyv týchto faktorov možno ilustrovať stručne takto: pozitívnym dôsledkom regionálnej správy a zodpovednosťou za zabezpečenie zdravotnej služby je nielen bezprostredné zníženie nárokov na štátny rozpočet a na štátnu kontrolu, ale tiež zvýšenie významu oblastnej správy. Ďalšou podstatnou okolnosťou je postupná urbanizácia švédskej spoločnosti, kde za ostatných päťdesiat rokov vzrástol podiel populácie žijúcej v mestách z 50 % na 80 %. Tento jav, sprevádzaný redukciou počtu municipalít a s tým súvisiacim nárastom politickej a administratívnej súdržnosti, umožnil, aby sa zjednodušila delegácia úloh z centra na miestne nové samosprávne jednotky, ktoré boli schopnejšie lepšie plniť prenesené úlohy.¹²⁾

Niektoré zovšeobecnenia zahraničných poznatkov

S výnimkou Veľkej Británie je miestna správa v liberálnych demokraciách politikmi považovaná za organizáciu reprezentujúcu komunálny záujem. V predindustriálnych spoločnostiach bola miestna správa založená na zmysle pre spoločenstvo. Malé mestá a obce boli relatívne izolovanými samoregulujúcimi sa celkami, ktoré boli často ovládané veľkostatkármi alebo malou obchodnou oligarchiou.

Napriek tomu, že predindustriálne štáty boli ochotné ponechať verejnú správu v rukách komunálnej správy, nechceli ich jednotkám poskytnúť nezávislosť na ústrednej správe alebo dokonca na ne preniesť všetky funkcie štátu. Z tohto dôvodu väčšina západných štátov navrstvila nad komunálnym stupňom ďalšiu rovinu správy, ktorá bola vo väčšine prípadov vytvorená štátom a bola využívaná k zabezpečeniu záujmov centrálnej moci, a to dokonca aj vtedy, keď vychádzala

12) JONES, B.: Švédsko. In: CHANDLER, J. A. (ed.), dielo cit. v pozn. 10, s. 172 - 174.



z tradičných štruktúr. Ich hlavnou úlohou bol dohľad nad komunálnou mocou a potlačovanie nezhôd medzi touto mocou a štátom.

Napriek tomu, že systémy miestnej správy sa štrukturálne rôznia, možno nájsť niekoľko funkcií, ktoré sa obvykle objavujú prinajmenej na jednej úrovni systému miestnej správy v každom štáte. Medzi ne spadá najmä zodpovednosť za zber a odvoz odpadu, starostlivosť o rekreáciu, umenie, telovýchovu a rekreačný šport, detské ihriská, udržiavanie miestnych komunikácií a zabezpečovanie osobných sociálnych služieb, akými je starostlivosť o starších občanov a deti. Tieto služby nie je vždy možné zabezpečiť v menších spoločenstvách, a to zvlášť vtedy, pokiaľ nie sú požadované voličmi. V Spojených štátoch amerických a Francúzsku mnohé menšie jednotky ani nevyužívajú niektoré zo svojich oprávnení v tejto oblasti.

Existuje množstvo teórií, ktoré sa týkajú rozdelenia funkcií, ktoré by mali zabezpečovať miestne orgány, avšak – ako sa zdá – žiadna z nich nie je úplne uspokojujúca. Začiatkom 80. rokov sa vo Veľkej Británii sústredila pozornosť na tzv. konceptiu dvojakého štátu, ktorá predstavovala komplexnú a v tom čase módnu neomarxistickú teóriu zdôvodnenia alokácie funkcií. Bol koncipovaný názor, že úlohou miest vo vnútri štátu je zaistiť reprodukciu dostatočne vzdelanej a „zdatnej“ pracovnej sily prostredníctvom podpory inštitúcií, ktoré tieto služby poskytujú. Miestne samosprávne orgány by preto mali byť zodpovedné za zabezpečenie sociálnych služieb, vzdelania, bývania a rekreácie. Tento model funkčnej distribúcie služieb presadzuje aj teória verejnej voľby (*Public Choice Theory*).

Niektoré systémy miestnej správy vychádzajú z koncepcie dvojakého štátu a koncepcie verejnej voľby viac než iné. Vo Veľkej Británii bola zvlášť miestna samospráva za vlády M. Thatcherovej stále viac prísnyimi pokynmi z centra „tlačaná“ do úlohy aplikovania takej schémy sociálnych služieb, ktorá by bola poistkou v podobe záchytnej siete pre chudobných. Miestne orgány navyše mohli uzatvárať zmluvy so súkromnými spoločnosťami s cieľom zabezpečovania rekreačnej a bytovej vybavenosti.

Alokácia funkcií na miestnej úrovni je ovplyvňovaná veľkosťou príslušného územia a jeho ekonomikou. Významnú úlohu v schopnosti miestneho správneho systému kapacitne zabezpečiť predmetné činnosti plní pomer, v ktorom štát „modernizoval“ štruktúru tohto systému a súčasne zachoval komunálnu úroveň. Rozsiahle a finančne náročné služby alebo výrobné celky nemôžu byť vykonávané malými komunálnymi jednotkami. Činnosti ako výroba energie (napr. mesto San Antonio v Texase vyrába elektriku v mestskej elektrárni), vzdelávanie



alebo zdravotnícka starostlivosť nemôžu byť zabezpečované malými vidieckymi spoločenstvami. Napriek tomu, že vo Francúzsku a v Taliansku sa zachovala komunálna miestna správa, nemôžu byť na tejto úrovni alokované komplexné a finančne náročné funkcie.

Existuje všeobecné presvedčenie o tom, že je nutné výrazne odlišovať funkcie vo veľkých mestách, napr. v Spojených štátoch amerických alebo v Spolkovej republike Nemecko, a funkcie v malých komunálnych jednotkách. Je známe, že malé spoločenstvá sú schopné pokryť len obmedzený rozsah rekreačných a upratovacích činností a musia sa spoliehať na to, že vyššie stupne správy budú zabezpečovať drahšie a komplexnejšie funkcie. Vo Veľkej Británii je to predovšetkým vzdelanie, ktoré môže byť spravované orgánom miestnej samosprávy. Opačným príkladom je však Francúzsko a Spolková republika Nemecko, v ktorých vzdelávanie je jednou zo štátnych, resp. federálnych funkcií alebo dokonca *ad hoc* pôsobiace školské rady v Spojených štátoch amerických.

V tejto súvislosti je vhodné podotknúť, že tam, kde miestna samospráva nebola „modernizovaná“, sú orgány miestnej samosprávy schopné účinne zabezpečovať výrobné funkcie za predpokladu dostatočnej veľkosti miestnych jednotiek. V modernizovaných systémoch, v ktorých je tento územný rozsah vymedzený centrálnou, prevažuje tendencia preniesť na miestne orgány riadenie týchto činností – v súlade so spomenutou teóriou verejnej voľby alebo s vyššie uvedenou neomarxistickou teóriou alokácie funkcií – nezávisle na ich veľkosti. Miestne orgány samosprávy plnia najnižšie stupne riadenia a zabezpečovania sociálnych služieb.

Mohlo by sa zdať, že pre účinnosť miestnej demokracie v podmienkach spoločenstva nie je podstatné, či centrálna vláda poskytne významné právomoci miestnym zastupiteľstvám. Napríklad, aj keď vo Veľkej Británii systém miestnej správy je otvorený a participatívny, prevaha ústrednej správy nad miestnymi záležitosťami je taká, že záležitosti, ktoré sú determinované miestne, sa nepresadia tak dlho, pokiaľ sa nezačnú dotýkať centrálnou správou. Na základe zákona o miestnej správe z roku 1986 miestne rady dokonca stratili právo vyslovovať politické stanoviská menom svojich občanov. Kľúč k demokracii neleží len v štruktúre a praxi miestnej správy, ale tiež vo vzájomnom vzťahu miest a centra.

Centrum síce môže disponovať rozsiahlym a účinným systémom kontrolných prostriedkov, avšak v praxi sa môže ukázať ako politicky neschopné tieto prostriedky využívať, pretože sa obáva tlakov zo strany miestnych záujmových lobistických skupín. V niektorých štátoch možno dokonca hovoriť o výraznom lokálnom patriotizme, ktorý prerastá v ľudovú podporu pri rozhodovaní o miestnych záležitostiach. Ústredná



moc by z tohto dôvodu musela v prípade snahy o obmedzenie miestnej autonómie čeliť silnej opozícii na miestnej úrovni. Tento postoj je veľmi ťažké „zmerať“, ale v takých štátoch ako Francúzsko, Taliansko bol vždy veľmi silný patriotizmus a lojalita.

Pokiaľ sa však politický systém (teda aj správa verejných záležitostí) nerozvíja v podobe uceleného komplexu vzťahov medzi politikmi pôsobiacimi na ústrednej a miestnej úrovni, možno len veľmi ťažko hovoriť o vyváženom vzťahu medzi miestnou správou a centrálnymi orgánmi. Prirodzene, že v tomto procese pôsobia protikladné tendencie. Každý systém spravidla hľadá rovnováhu medzi protikladnými tendenciami. Zatiaľ čo záujmom centrálnej moci je riadiť periferiu, a tak udržiavať štát v podobe integrovaného celku, je tu potom snaha periférie artikulovať záujem na udržaní miestnej autonómie. V jednom extrémе, ktorému typovo zodpovedá Veľká Británia, dominuje centrálna tendencia, ktorá drží miestny záujem pod kontrolou. Francúzsko predstavuje opačnú tendenciu, v ktorej miestni politici dostatočne účinne pôsobia na centrum, aby zabezpečilo potreby miestnych spoločenstiev, ktoré reprezentujú.

Príčiny diferencovaných foriem týchto vzťahov je nutné hľadať v procesoch vytvárania sa každého z týchto štátov. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že podstatným činiteľom tohto vývoja bol spôsob vytvárania a vzniku ich systémov centrálnej moci. Či totiž boli vytvárané v dôsledku zmien inšpirovaných zhora národnými elitami, alebo išlo o dôsledok miestnej – periférnej – revolty a revolúcie alebo zjednotenia malých nezávislých štátov do väčších.¹³⁾

◀ Záver

Súčasná sústava miestnej verejnej správy na Slovensku vznikla ako dôsledok reformy národných výborov. Sformovala sa ako výsledok ponovembrovej snahy o pozitívne prekonanie niekdajšej sústavy miestnych orgánov štátnej moci a správy charakterizovanej jednotou uznášanania sa, výkonu a kontroly. Odčlenenie samosprávnej a štátnosprávnej zložky od miestnej verejnej správy v roku 1990 bolo reakciou na objektívnu neschopnosť centra seriózne riešiť problémy obyvateľov územných celkov, sledovalo čiastočné odbyrokratizovanie verejnej správy a revitalizáciu obcí a miest.

13) Bližšie CHANDLER, J. A.: Závěr. In: CHANDLER, J. A. (ed.), dielo cit. v pozn. 10, s. 243 – 256.



Vzťah miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy má viacero aspektov/sfér. Súvzťažnosť oboch zložiek miestnej verejnej správy sa prejavuje najmä:

- v rozdelení kompetencií medzi miestnu štátnu správu (všeobecnú i špecializovanú) a územnú samosprávu (miestnu i regionálnu),
- v ich súčinnosti (spolupráci), koordinácii, odbornej pomoci,
- v kontrole, dozore, dohľade, inšpekcii,
- v prípadnej účasti reprezentantov územnej samosprávy na obsadzovaní vedúcich funkcií v miestnej štátnej správe.

Rozdelenie kompetencií (právomoci a pôsobnosti) možno označiť za neuralgický bod dualizmu verejnej správy.¹⁴⁾ Je prirodzené, že ak majú oba subsystémy miestnej verejnej správy plnohodnotne fungovať, je nevyhnutné, aby disponovali náležitými právomocami a pôsobnosťami. Prítom je zjavné, že „kto urobí prácu, má vplyv“ (Max Weber). V prípade územnej samosprávy situáciu trochu komplikuje delenie pôsobnosti na pôvodnú a prenesenú. Z formálneho hľadiska sa však rozdiel medzi týmito druhmi pôsobnosti spravidla stiera, pretože všetka pôsobnosť subjektov územnej samosprávy je daná zákonom. Prirodzene, že výrazne iná situácia je v spôsobe „usmerňovania“ výkonu jednotlivých správnych činností, v spôsobe kontroly tohto výkonu a pod., patriacich k tomu-ktorému druhu pôsobnosti.

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. Výkon štátnej správy prenesený na obec zákonom riadi a kontroluje vláda. Obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov; v ostatných prípadoch sa riadi aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktmi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy (§ 5 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení). Zákon

14) Bližšie napr. KUKLIŠ, P.: Obec v spoločnosti. Právny obzor, 1996, č. 1, s. 49 a nasl. a tam cit. lit.; HORVÁTH, T. M. (ed.): Decentralization: Experiments and Reforms. Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest 2000; Allocation of Powers to the Local and Regional Levels of Government in the Member States of the Council of Europe. Study Series Local and Regional Authorities in Europe, 42. Council of Europe, Strasbourg 1988 poukazuje na dve hlavné tendencie: existuje istá homogenita medzi jednotlivými kompetenciami (*sub-functions*) vykonávaná na základnom stupni miestnej správy; oveľa kontrastnejšia situácia v tejto oblasti je na stupni druhom.



o obecnom zriadení zároveň upravuje následky nevykonávania pôsobnosti obce pri prenesenom výkone štátnej správy (§ 5 ods. 3 až 5). V tejto súvislosti zákon o samosprávnych krajoch ustanovuje, že na samosprávny kraj možno zákonom preniesť niektoré úlohy miestnej štátnej správy. S prenesením úloh na samosprávny kraj štát poskytne samosprávnemu kraju potrebné finančné a iné materiálne prostriedky (§ 6 zákona o samosprávnych krajoch). Na prenesený výkon štátnej správy sa obciam a samosprávnym krajom poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (§ 4 ods. 1 druhá veta zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky).

V počiatočných revitalizácii územnej samosprávy bolo problematické rozlišovanie medzi originálnou pôsobnosťou subjektov územnej samosprávy (v tom čase to boli len obce) a ich delegovanou pôsobnosťou. Z tohto dôvodu § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky ustanovil: „ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku“ (podobne § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení; podrobnejšiu úpravu tejto problematiky obsahuje napr. čl. 116 a nasl. Ústavy Rakúskej republiky). Výkon delegovanej pôsobnosti však nespôsobuje, že subjekty územnej samosprávy v tomto prípade strácajú svoju nešťatnú povahu; nie sú v tejto súvislosti „dočasnými“ orgánmi miestnej štátnej správy (bližšie napr. PL. ÚS 31/95).

Je vhodné podotknúť, že z hľadiska rozdelenia kompetencií je potrebné zohľadniť aspekt vyváženosti/rovnováhy pripomínajúci systém *checks and balances* známy z hľadiska del'by moci na centrálnej úrovni. V tejto súvislosti je veľmi dôležité, aby miere decentralizácie verejnej správy zodpovedala adekvátna miera kontrolno/dozorovo/dohľadovo/inšpekčných právomocí orgánov miestnej štátnej správy nad činnosťou subjektov územnej samosprávy. Pritom je dôležité, aby sa posilňoval význam správneho súdnictva a vo výnimočných prípadoch aj ústavného súdnictva, pretože nik, ani verejná správa, nemôže byť sudcom vo vlastnej veci.

Súčinnosť, koordinácia činnosti medzi územnou samosprávou a miestnou štátnou správou, ako i odborná pomoc je ďalšou významnou sférou dualizmu verejnej správy. „Orgány štátnej správy prerokujú s obcami alebo s ich združeniami opatrenia týkajúce sa obcí pred ich prijatím a s prijatými opatreniami ich oboznamujú.“ (§ 5 ods. 6 zákona o obecnom zriadení). „V záujme plnenia úloh obec spolupracuje s orgánmi štátu. Orgány štátu poskytujú obciam pomoc v odborných



veciach a potrebné údaje z jednotlivých evidencií vedených orgánmi štátu a podieľajú sa na odbornej príprave zamestnancov obcí a poslancov obecných zastupiteľstiev. Obce poskytujú orgánom štátu potrebné údaje pre jednotlivé evidencie vedené orgánmi štátu alebo pre úradné konania v rozsahu vymedzenom osobitnými zákonmi.“ (§ 5 ods. 8 zákona o obecnom zriadení). „Obec poskytuje súčinnosť pri zabezpečovaní kancelárskych priestorov a iných nebytových priestorov pre štátny orgán, ktorý má na jej území sídlo alebo pracovisko.“ (§ 5 ods. 9 zákona o obecnom zriadení) a pod.

V zmysle § 7 zákona o samospráve vyšších územných celkov samosprávny kraj pri výkone svojej pôsobnosti spolupracuje so štátnymi orgánmi, o. i. predkladá Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky návrh symbolov na zápis do Heraldického registra Slovenskej republiky. Štátne orgány a samosprávne kraje si navzájom poskytujú údaje v rozsahu vymedzenom osobitnými zákonmi. Štátne orgány podporujú spoluprácu samosprávneho kraja s územnými a správnymi celkami alebo s orgánmi, alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Samosprávny kraj upozorňuje orgány miestnej štátnej správy na nedostatky, ktoré zistí v ich činnosti pri plnení svojich úloh.

Územná samospráva vykonáva svoju činnosť relatívne nezávisle od štátnej správy a dualizmus verejnej správy by v prevažnej miere mal mať horizontálny charakter (spolupráca, výmena údajov, odborná pomoc, upozornenie a pod.). Napriek tejto skutočnosti požiadavky právnej istoty občanov, dodržiavanie štandardu základných ľudských práv a slobôd, zabezpečenie zákonnosti atď. – ako jedných zo základných úloh štátu – si vyžadujú vykonávanie kontrolno/dozorovo/dohľadovo/inšpekčných činností orgánov miestnej štátnej správy nad činnosťou subjektov územnej samosprávy. V zmysle § 5 ods. 2 zákona o obecnom zriadení podliehajú obce dozoru štátu nad obcami v rozsahu vymedzenom osobitnými predpismi (podobne § 7 ods. 10 zákona o samosprávnych krajoch). (*Bližšie časť III. 7.*)

Eventuálna účasť reprezentantov územnej samosprávy na obsadzovaní vedúcich funkcií v miestnej štátnej správe by mohla byť ďalšou sférou súvzťažnosti oboch subsystemov miestnej verejnej správy. Pôvodné znenie § 6 ods. 1 dnes už neplatného zákona č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy ustanovovalo, že „na čele obvodného úradu je prednosta, ktorého na základe voľby starostami obcí územného obvodu obvodného úradu vymenúva prednosta okresného úradu“. Obdobne podľa § 8 ods. 1 tohto zákona bol na čele okresného úradu „prednosta, ktorého vymenúva vláda na návrh ministerstva vnútra po vyjadrení konferencie starostov príslušného regiónu“.



Vhodné je však zamyslieť sa nad faktom, či uvedené ustanovenia nenapomáhali prekonávať prirodzený protiklad oboch subsystémov verejnej správy, ich striktného odčlenenia. Nezanedbateľným je fakt, že novelizáciami uvedených ustanovení sa občanovi odňala možnosť (aj keď nepriamo) ovplyvniť „personálne“ kreovanie orgánov miestnej štátnej správy. Tento stav v istom zmysle brzdí difúziu moci ako výrazný znak občianskej spoločnosti, čo môže v sebe niesť zárodok permanentného politického napätia.¹⁵⁾

Literatúra:

- DENTERS, B.–ROSE, E. L. (eds.): Comparing Local Governance: Trends and Developments. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan 2005.
- JOHN, P.: Local Governance in Western Europe. London - Thousand Oaks - New Delhi, SAGE Publications 2001.
- PRATCHETT, L.-WILSON, D. (eds.): Local Democracy and Local Government. Houndmills - Basingstoke - Hampshire - London, The Macmillan Press Ltd. 1996.
- COOMBES, D. - VERHEIJEN, T. (eds.): Public Management Reform. Comparative Experiences from East and West. European Commission 1997.
- CHANDLER, J. A. (ed.): Místní správa v liberálních demokraciích. Úvodní náčrt. Brno, Doplněk 1998.
- PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie. Košice, Univerzita P. J. Šafárika 2005.
- ŘEHŮŘEK, M.: Vzťah miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. Právny obzor, 1991, č. 9 - 10.
- KUKLIŠ, P.: Vzťah miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Právny obzor, 1993, č. 6.
- KUKLIŠ, P.: Obec v spoločnosti, Právny obzor, 1996, č. 1.
- KÚTIK, J. - KARBACH, R.: Systémy verejnej správy. Bratislava, Sprint dva 2011.
- PEKÁR, B.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava, Univerzita Komenského, Právnická fakulta 2011.

15) Podobne ŘEHŮŘEK, M.: Vzťah miestnej štátnej správy a územnej samosprávy. Právny obzor, 1991, č. 9-10, s. 488.



IX. časť

Reforma miestnej verejnej správy

◀ 1. Úvod

Je otázne, či ďalšie zdokonaľovanie miestnej verejnej správy reagujúce na civilizačné výzvy začiatku 21. storočia by sa malo uberať cestou reformy/reformiem. Zdá sa, že „slušne“ organizovaná spoločnosť má akýsi staticko-dynamický charakter a z tohto dôvodu je oprávnené položiť si otázku, či z hľadiska blízkej budúcnosti vývoja miestnej verejnej správy by nebolo vhodnejšie nepristupovať k jej ďalším reformám, ale zamerať sa na doladovanie následkov reformných opatrení a na výraznú modernizáciu verejnej správy.

V tejto súvislosti je však potrebné si priznať, že reforma verejnej správy je v podstate „nekonečný príbeh“, najmä z dôvodu:

- permanentných reakcií na dynamický (a často turbulentný) vývoj spoločnosti (snaha o efektívnosť a racionalizáciu verejných výdavkov, eliminácia ekonomickej krízy a pod.),
- prirodzeného úsilia o zabezpečenie kvalitatívne vyššej úrovne služieb poskytovaných verejnou správou/verejným sektorom,
- opráv/korekcie jednotlivých opatrení, resp. realizácie inej koncepcie/koncepcií, najmä pri zmene vládnej koalície.

Vcelku oprávnené však možno tvrdiť, že 20. storočie, predovšetkým jeho druhá polovica, je jedna veľká reforma verejnej správy.¹⁾ Už len letmý

1) Tak aj napr. LOUDA, T.: Kvantita či kvalita? K niektorým problémom reformy verejnej správy včetně územní v České republice ve světle výzkumu. In: LOUDA, T. - GROSPÍČ, J. - VOSTRÁ, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2006, s. 52.



pohľad na situáciu v tejto oblasti poukazuje na výrazné zmeny. Reformné zmeny v organizácii a riadení verejnej správy na Slovensku možno veľmi zjednodušene vymedziť troma časovými obdobiami. Zdá sa, že pre súčasné obdobie vývoja slovenskej spoločnosti je významné, že tieto zmeny nemajú homogénny charakter a v niektorých parametroch boli protichodné:

- 1990: revitalizácia samosprávy obcí, duálny systém miestnej verejnej správy a zrušenie krajov;
- 1996: nové správne usporiadanie (znovuzriadenie krajov) a značná integrácia miestnej štátnej správy;
- 2002 – 2004: konštituovanie samosprávnych krajov, radikálna decentralizácia, rozsiahla dezintegrácia miestnej štátnej správy a fiskálna decentralizácia;
- 2007: zrušenie krajských úradov (ponechanie krajských úradov špecializovanej štátnej správy) a vytvorenie „obvodného úradu v sídle kraja“.

Jeden z výrazných problémov reformy verejnej správy v ostatných rokoch spočíva v tom, že celá reforma verejnej správy sa „zredukovala“ najmä na radikálne zásahy v oblasti územného a správneho členenia republiky a v oblasti organizačnej štruktúry verejnej správy. Zdá sa, že len kreácia obecného zriadenia, utvorenie sústavy regionálnej samosprávy, decentralizácia kompetencií a fiskálna decentralizácia je krokom vpred. (V tejto súvislosti je azda vhodné „zabudnúť“, že sa vytvoril a výrazne modifikoval inštitút štátnej služby a inštitút verejnej služby.) Nevenovala sa náležitá pozornosť modernizácii verejnej správy. Neskúmali a neskúmajú sa možnosti aplikácie moderných metód (azda s výnimkou *Public Private Partnership*) ako napr. *New Public Management* *Public Choice Theory*, *Total Quality Management*, *Neo-taylorizmus*, *Public Entrepreneurship*, ale aj koncepcií (čiastočne s výnimkou *e-government*) *Value for the Money*, *the Citizen´s Charter*, *the Next Step Initiative*, *Lean Management*, *Management by Objectives*, *Outsourcing a Benchmarking*. Zdá sa, že sa nedostatočne analyzujú skúsenosti z vyspelých krajín a ignoruje sa fakt, že verejná správa sa vykonáva v konkrétnych formách činnosti (IV. kapitola), ktoré samy osebe môžu priniesť výraznú zmenu v kvalite výkonu verejnej správy.

2. Stručne o samotnom pojme

Z hľadiska pertraktovanej problematiky je samozrejmom základná otázka: čo chápeme pod reformou verejnej správy? Je vhodné pouvažovať



nad samotným pojmom „reforma verejnej správy“. Prirodzene, že existujú viaceré prístupy k riešeniu tohto problému. Pomerne často sa v tejto súvislosti cituje Gerald Caiden, ktorý navrhuje definovať reformu verejnej správy ako „umelý (náhradný) stimul transformácie správy zabráňujúci jej rezistencii“. Podľa tohto autora má reforma verejnej správy „sprievodné morálne významy (dôsledky) ... ktoré sú chápané vo viere, že konečné výsledky budú vždy lepšie než *status quo* a hodnota vynaloženého úsilia premôže nehybnosť a rezistenciu. Tieto tri črty – morálny účel, umelá (*artificial*) transformácia a rezistencia administratívy – dávajú reforme verejnej správy jej charakteristickú zvláštnosť.“²⁾ Napriek skutočnosti, že uvedené tri prvky definície sa ukázali ako problematické, Caidenov prístup k chápaniu reformy ako úmyselnej a plánovanej „reformnej zmeny“ – na rozdiel od viac-menej kontinuálneho, rutinného a rozkúskovaného „zlepšovania“ – získal všeobecný súhlas.

V tejto súvislosti Richard A. Chapman a John R. Greenway tvrdia, že pokiaľ celá reforma zahŕňa zmenu, nie každá zmena ustanovuje (zahŕňa) reformu; a že „základnou črtou reformy správy je vzťah zmien v spravovaní voči vlastnostiam alebo tlakom širšieho sociálneho a politického prostredia“ a že „administratívna reforma je procesom uskutočňovania zmien v štruktúre správy a v procesoch vo verejných službách (*public services*), pretože oni sa vymkli z očakávaní a z hodnôt sociálneho a politického prostredia“. Títo autori zároveň poznamenávajú, že vo Veľkej Británii, ktorá bola predmetom ich štúdie, je reforma spravidla „procesom splynutia systému správy s inými meniacimi sa hodnotami a normami spoločnosti“. Zároveň však poukazujú na fakt, že „ideálne administratívne reformy ... požadujú štruktúrovanie meniacich sa sociálnych perspektív, rovnako ako ich nasledovanie“. Spomínaní autori ďalej uznávajú, že nejaká iná reforma správy môže prameniť „z túžby ...raziť si cestu vpred ´modernizáciou´, za použitia správneho systému ako nástroja sociálnej a ekonomickej transformácie“.³⁾ Interakcia administratívneho systému so širším sociálnym a politickým prostredím ako rozhodujúcim kontextom generujúcim dynamiku reformy verejnej správy, keď medzi nimi existuje výrazný nesúlad, je v odbornej literatúre popísaná. V tejto súvislosti sa tvrdí, že verejná správa (*the public service*) absorbujúca rozsiahlu časť spoločnosti ako z hľadiska kvality, tak aj z hľadiska kvantity, musí byť chápaná nielen ako nástroj

2) CAIDEN, G.: Administrative Reform. International Review of Administrative Sciences, Vol. 38, No. 4, 1968, s. 349-350.

3) CHAPMAN, R. A. – J. R.: The Dynamics of Administrative Reform. London, Crown Helm, 1980, s. 183, 184, 190.



spoločnosti, ale aj ako jej organická časť. „Je jasné, že aj keď verejné inštitúcie hrajú stále väčšiu a väčšiu úlohu v živote spoločnosti, nemôžu, či už reagujú na zmeny, alebo ich podnecujú, zostať imúnne voči takejto zmene ... rozvoj správy je integrálnou časťou vývoja štátu, spoločnosti“.⁴⁾

Prirodzene, že existujú rôzne prístupy z hľadiska rozsahu a hĺbky reformných opatrení. Niektoré reformy verejnej správy si kládli za cieľ renovovať (*overhauling*) existujúce správne systémy a omladzovať (*rejuvenating*) verejné organizácie, čo bolo zapríčinené predovšetkým celosvetovým poklesom vo verejných financiách a potrebou dostať viac za menej (*to get more for less*).⁵⁾ Tento prístup sa prejavil najmä vo všeobecnej „redukcii“ (*cutting back*), v znižovaní výdavkov, investícií, počtu zamestnancov a v znižovaní ponúkaných služieb na jednej strane a na strane druhej v požadovaní vyššej produktivity a lepšej výkonnosti od stagnujúcich verejných sektorov.

Iné reformy mali väčšie ambície. Ako klasické príklady sa uvádzajú administratívne reformy vo Veľkej Británii, Austrálii a na Novom Zélande. Autori týchto reforiem sa tiež odvolávali na potrebu odpovedať na fiskálny tlak, ktorý vznikol zmenami v medzinárodnom ekonomickom systéme a neúnosnými (*unrelating*) požiadavkami na vládne služby a na regulácie v národných politických systémoch, ale pridali aj istý druh kontextovej analýzy.⁶⁾ V tejto súvislosti sa uvádzajú už spomenuté koncepcie využívajúce prvky manažérskych a iných teórií riadenia v oblasti verejnej správy, ako napr. *New Public Management*, *Public Choice Theory*, *Total Quality Management* a *Public Entrepreneurship*.⁷⁾

Súčasťou koncepčných úvah súvisiacich s reformou verejnej správy nie sú len rozhodnutia o type, rozsahu a hĺbke zamýšľanej reformy, ale aj úvahy o chápaní samotného pojmu „verejná správa“ ako kľúčovej záležitosti, ktorá tvorí „jadro“ celého reformného procesu. V tejto súvislosti možno mať isté výhrady k chápaniu tohto pojmu už v Stratégii

4) BARRINGTON, T.: *The Irish Administrative System*. Dublin, Institute of Public Administration 1980, s. 216.

5) CAIDEN, G. E.: *The Vitality of Administrative Reform*. *International Review of Administrative Sciences*, 1998, s. 331 - 358.

6) AUCOIN, P.: *Administrative Reform in Public Management: Programmes, Principles, Paradoxes and Pendulums*. *Governance*, 1990, s. 115-137.

7) Bližšie napr. HESSE, J. J.: *Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. In: LANE, J. J. (ed.): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London - Thousand Oaks - New Delhi, SAGE Publications 1997, s. 119.



reformy a decentralizácie verejnej správy (august 1999). Takto chápaný pojem „verejná správa“ je temer totožný s pojmom „verejný sektor“.

3. Etatizácia územnej samosprávy?

V súvislosti s reformou verejnej správy je vhodné si uvedomiť, ako už bolo uvedené, že každá „slušne“ organizovaná spoločnosť má staticko-dynamický charakter. Je otázne, či je únosné znovu výrazne narúšať novovzniknuté väzby i štruktúry, pretože obyvatelia Slovenska, v tomto celkovom stave neistoty, môžu byť alergickí na nové radikálne zásahy do spoločenského organizmu. XVI. snem Združenia miest a obcí Slovenska (17. a 18. máj 2006) považoval za svoju prvoradú prioritu z hľadiska rozsahu kompetencií miestnej samosprávy v nasledujúcom štvorročnom období zachovanie súčasného rozsahu kompetencií a pripravovaný presun kompetencií v sociálnej oblasti navrhol odsunúť do ďalšieho obdobia.

K opatrnosti nabádajú i prípadné ďalšie dôsledky zrušenia krajských úradov (zák. č. 254/2007 Z. z.). Predsedovia samosprávnych krajov údajne niekoľkokrát vyhlásili, že sú schopní prevziať nielen kompetencie krajských úradov, ale i kompetencie špecializovanej štátnej správy, napr. kompetencie krajských školských úradov. Nenáležitý ďalší prechod pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky nielen z hľadiska kvantity, ale aj z hľadiska ich „režimu“ spravovania/riadenia (samosprávna pôsobnosť obce a vyššieho územného celku alebo prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy) môže mať za následok etatizáciu územnej samosprávy. Množstvo nových úloh odoberá obciam a samosprávnym krajom schopnosť venovať sa „vlastným“ záležitostiam, ktoré sú ich zmyslom (poslaním), a prípadná zmena režimu na zabezpečenie týchto úloh prostredníctvom preneseného výkonu štátnej správy ohrozuje ich relatívnu samostatnosť. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda (čl. 71 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). Obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov; v ostatných prípadoch sa riadi aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktmi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy (§ 5 ods. 2 druhá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Naznačený trend môže pôsobiť kontraproduktívne na často proklamované zámery



týkajúce sa deetatizácie, rozvoja občianskej spoločnosti, decentralizácie, princípu subsidiarity, duálneho modelu verejnej správy a pod.

4. Koordinácia a súvzťažnosť koncepcií

Rozsiahla aplikácia princípu subsidiarity (v širšom zmysle slova) kladie veľké nároky na koordináciu riešenia množstva problémov patriacich do pôsobnosti verejnej správy. Pritom práve horizontálna koordinácia je jedným z najslabších metód zabezpečovania úloh verejnej správy v súčasnosti. Nedostatok koordinácie v spojení s voluntaristicky orientovanou radikálnou decentralizáciou môže viesť k výraznej diferenciácii a k nenáležitému „roztriešteniu“ verejného sektora, čo môže mať za následok výrazne oslabenie schopnosti riešiť nielen existujúce problémy, ale môže produkovať nové problémy. Zo samotnej podstaty územnej samosprávy totiž vyplýva, že samospráva nemá jedno riadiace centrum a štát v súčasnosti nie je, a v blízkej budúcnosti ani nebude, schopný zabezpečiť požadovanú koordináciu jednotlivých, mnohokrát protirečivých koncepcií, resp. sub-politik verejného sektora a ani nebude schopný zabezpečiť požadovaný jednotný štandard dodržiavania ľudských práv a slobôd, rovnosti občanov a pod. ani nie tak vydávaním jednotlivých zákonov, ako skôr ich implementáciou.

Nevyhnutné je veľkú pozornosť venovať súvzťažnosti koncepcií (reforiem). Ďalšiu reformu (pokračovanie reformy?) bude nevyhnutné koordinovať z hľadiska súvzťažnosti s koncepciami reforiem iných oblastí spoločnosti (event. modifikácia ekonomickej reformy, reforma zdravotnej starostlivosti, reforma sociálneho poistenia, reforma vzdelávania a pod.). Existujú poznatky z podceňovania negatívnych „synergických“ efektov spôsobených nedostatočným koordinovaním viacerých reforiem, ale aj „rýchlosťou“ reformy. Pritom napr. súčasťou reformy poľskej verejnej správy – na rozdiel od slovenskej koncepcie – boli aj návrhy reformy systému zdravotnej starostlivosti, systému vzdelávania a systému dôchodkového zabezpečenia.

Existujú morálne aspekty reformy verejnej správy. Základným leitmotívom väčšiny reforiem je otázka financií. Každá náležite pripravovaná reforma by mala dať odpoveď na otázku, koľko sa ušetrí peňazí na zabezpečenie systému toho-ktorého druhu, resp. o koľko sa zvýši hodnota doteraz vynakladaných finančných prostriedkov, aj keď sa fakticky ich



objem nezníži (známe: *value for the money*). Druhou stranou finančného aspektu reformy verejnej správy je potreba veľkého množstva úvodom jednorazovo vynaložených prostriedkov a potreba každoročného vynakladania financií na zabezpečenie chodu „reformovanej“ sústavy verejnej správy. Je zbytočné si pripomínať, že reforma verejnej správy je v plnej miere hrazená daňovými poplatníkmi, a teda je výrazne (aj) finančne limitovaná. Je zrejmé, že financie vynaložené na reformu verejnej správy chýbajú v rozvojových projektoch (investičný rozvoj, utváranie nových pracovných príležitostí, vzdelávanie, zdravotníctvo, životné prostredie, sociálna sieť a pod.).

K dispozícii je suma poznatkov z prípravy reformy verejnej správy, ktorá vyvrcholila schválením súboru zákonov v roku 1996 a pokračovala ich následnou aplikáciou. Rovnako nezanedbateľný je súbor poznatkov spojený s koncipovaním a realizáciou reformy v rokoch 1998 – 2006. Je možné sa poučiť z množstva pozitívnych i negatívnych skúseností. Nie je účelné na tomto mieste analyzovať prípravu, realizáciu a výsledky predchádzajúcich reforiem. Vhodné je však zvýrazniť skutočnosť, že je veľkou zásluhou pracovníkov verejnej správy, že (napriek množstvu problémov) spoločnosť len minimálne pocítila reorganizačné zmeny. Vznikla v istom zmysle unikátna situácia, keď – azda na rozdiel od obdobných reforiem v iných krajinách – realizačná fáza reformy verejnej správy na Slovensku bola na kvalitatívne vyššom stupni než jej prípravná etapa. Je vhodné zohľadniť predpoklad, že je vysoko pravdepodobné, že táto situácia sa už nebude opakovať.

5. Skúsenosti z porovnávania skúseností

Porovnávaním skúseností z reforiem systémov verejných správ na „západe“ a na „východe“ možno vymedziť tri základné okruhy problémy, ktoré možno považovať za najdôležitejšie z hľadiska skúmanej problematiky. Za podstatné otázky reformy verejnej správy sa považujú:

- definovanie podstaty problémov vo verejnej správe (objektívne dôvody reformy verejnej správy, formulovanie týchto dôvodov atď.),
- navrhovanie adekvátnych riešení definovaných problémov (opatrenia a postupy realizácie reformy),



- štruktúra „vecno-časového“ programu reformy verejnej správy (formulovanie, implementácia, spätná väzba, vyhodnotenie reformy).⁸⁾

Z analýzy širších politicko-sociálno-ekonomických súvislostí reforiem viacerých systémov verejných správ vychádzajú základné závery týkajúce sa reforiem v našom geopolitickom priestore, ktoré sa týkajú najmä týchto „kľúčových“ problémov:⁹⁾

Správa a trh

Je dôležité vyhnúť sa rozhodnutiam, ktoré stavajú do úplného ideologického protikladu správu a trh. Tieto dva inštitúty (správa a trh) totiž nepredstavujú konečné ciele, ale sú len nástrojmi realizácie iných cieľov. Správa a trh sú inštitucionálne nástroje poskytovania tovarov a služieb. Je prirodzené, že každý z nich má svoje výhody či nevýhody z hľadiska zabezpečovania konkrétnych cieľov. Z tohto dôvodu je vhodné pri výbere aplikovať pragmatický a inštrumentálny prístup. V prípade aplikácie pragmatickejšieho prístupu k reforme verejnej správy je pravdepodobné, že poskytovanie služieb bude komplexne inštitucionalizované. Prirodzene, že pri voľbe jedného z nich neexistujú jednoduché rozhodnutia.

Definovanie hlavného problému

Využitie inštrumentálneho prístupu k problematike „správa verzus trh“ je spojené s kruciálnou otázkou definovania problému, ktorý má reforma verejnej správy riešiť. Existuje vážny dôkaz, že byrokracia, byrokratizmus a byrokratizácia sú ústrednými problémami moderného vládnutia a spravovania. Počas reforiem verejných správ sa na ich riešenie používali dve klasické riešenia: väčšia politická kontrola byrokracie a radikálna privatizácia. Zvýšená miera politickej kontroly v podstate znamená používanie byrokratických nástrojov na boj s byrokraciou. Dokonca na byrokraciu sa útočí väčšou byrokraciou, čo vedie len k zbytočnému narastaniu problémov. Spomenutá radikálna privatizácia nemôže fungovať bez paralelnej a simultánnej súťaživosti, konkurencie. Trhový monopol (*market monopoly*) je pre spoločné blaho dokonca horší než monopol správy (*government monopoly*). Navyše, vždy

8) MIERLO, H. van: The Experience of OECD Countries and Its Relevance to Central and Eastern Europe. In: COOMBES, D. and VERHEIJEN, T. (eds.): Public Management Reform. Comparative Experiences from East and West. European Commission 1997, s. 375.

9) Tamže s. 383 – 388.



existuje nebezpečenstvo zlyhania trhu. Namiesto radikálnej privatizácie sa ako vhodnejší prostriedok zlomenia (*breaking down*) základov byrokratickej moci javí utváranie konkurencie vo verejnom sektore. Model „samoriadenia úradníkov“¹⁰⁾ a koncepcia *Public Entrepreneurship* môžu byť užitočné rovnako pre krajiny západnej, ale i strednej a východnej Európy.

Otvorený procesný prístup

Reforma verejnej správy by sa nemala realizovať prostredníctvom tzv. úzkeho/uzavretého programového prístupu (*closed programme approach*) grandióznych designov a technokratických riešení, bez toho, aby boli prípustné zmeny prostriedkov a cieľov počas implementačnej fázy reformy. Je prirodzené, že počas realizácie akéhokoľvek programu sa podmienky vždy menia. Ponuka permanentne prichádza s technologickým pokrokom. Technologické riešenia, ktoré sú dnes nedosiahnuteľné alebo neúčinné, môžu byť zajtra vhodné. Na strane dopytu sa sústavne menia preferencie spotrebiteľa. Preferencie občanov nie sú stále, ale sa konštantne vyvíjajú. Riešenia, ktoré nie sú vhodné dnes, pretože nie sú použiteľné, môžu byť použiteľné v budúcnosti. Namiesto toho je vhodnejšie preferovať „otvorený procesný prístup“ (*open process approach*) umožňujúci malé kroky v rámci definovaných hraníc zmien a ktorý je determinovaný limitmi demokratickej akceptácie zmien. V prípade použitia otvoreného procesného prístupu sa koncepcné (politické) programy môžu ľahko prispôbiť zmenám na strane ponuky aj na strane dopytu.

Občan ako klient a tvorca verejných statkov

Zlepšovanie hierarchických byrokratických štruktúr s ich systémom rozhodovania zhora nadol (*top-down decision-making structures*) už nepredstavuje hlavný cieľ reformy. Emancipovaní a demokratickí občania už naďalej neakceptujú dominantné postavenie byrokratických inštitúcií v systémoch poskytovania súkromných a verejných služieb. Moderní občania nechcú byť len prostým objektom verejných služieb. Chcú byť považovaní za autonómne subjekty týchto systémov. Občania nie sú len závislými klientmi a pasívnymi spotrebiteľmi, ale sú zároveň suverénnymi tvorcami a producentmi verejných tovarov a služieb.

10) Bližšie napr. DOEL, H. van den: *Democracy and Welfare Economics*. Cambridge, 1979; VANEK, J.: *The General Theory of Labor-Managed Market Economies*. Ithaca/London, 1970; VANEK, J.: *Self-management: Economic Liberation of Man*. Harmondsworth, 1975.



Horizontálne a demokraticky organizované politické štruktúry, so systémami rozhodovania zdola nahor (*bottom-up decision-making structures*), sú pri uspokojovaní dopytu občanov po verejných statkoch účinnejšie než predchádzajúce hierarchické byrokratické štruktúry. Vlády už nie sú monopolným poskytovateľom verejných statkov, ale musia spolupracovať s množstvom mimovládnych organizácií a dokonca i s množstvom súkromných firiem. Komunitný charakter služieb (*community based services*) a posilnenie klientov-občanov sú modernými princípmi verejnej organizácie.

Rozmanitosť riešení

Neexistuje jediné riešenie problémov verejnej správy. Nie je možné ho vyvinúť v technických laboratóriách, pretože neexistuje čisto technické riešenie politických problémov. Je zjavné, že verejná správa obsahuje rovnako politické, ako aj technické prvky a že politické prvky dominujú nad prvkami technickými. Moderné spoločnosti na „západe“ i na „východe“ sú charakterizované štruktúrnymi a kultúrnymi rozdielmi. „Organizačná rôznorodosť“ a „sociálne, politické a ekonomické skúsenosti“ sú modernými kľúčovými slovami verejnej správy. Riešenia, ktoré fungovali napr. v Holandsku, nemusia byť funkčné vo Francúzsku a určite nebudú použiteľné v Bulharsku alebo v Maďarsku. Riešenia, ktoré sú vhodné pre ústrednú správu, sú nepoužiteľné pre miestnu správu; riešenia vhodné pre organizácie verejnej správy nebudú použiteľné pre zdravotnícke alebo vzdelávacie inštitúcie. Moderná reforma verejnej správy musí umožňovať viac organizačnej rozmanitosti a väčší priestor pre experimenty. Občania sa čoraz častejšie stávajú suverénnymi spotrebiteľmi v rámci súkromného sektora a chcú, aby sa k nim takto pristupovalo aj vo verejnom sektore. V blízkej budúcnosti sa už nestretieme s „rozdvojeným“ človekom (*bifurcated man*), ktorý sa inak správa v súkromnom a inak vo verejnom sektore.

Systematický zber informácií

Moderné techniky politicko-koncepčných (*policy*) analýz ako systematický zber zásadných informácií a hodnotenie výkonnosti by sa mali stať spoločnou praxou reforiem verejných správ na „východe“ i na „západe“. Snahy o realizáciu reformných krokov by mali byť sústavne hodnotené z hľadiska stupňa ich úspešnosti alebo neúspešnosti. Len systematické hodnotenie výsledkov, realizované na základe demokraticky určených štandardov, môže dať dôkaz o výsledku reformy verejnej správy. Najdôležitejšia otázka reformy verejnej správy je: funguje



verejná správa z demokratického uhla pohľadu, t. j. z pohľadu všeobecného blaha (*collective welfare*) – tak ako to vnímajú občania – lepšie? V demokratickej spoločnosti prináleží správa ľuďom a nie politikom a vonkoncom už nie úradníkom (byrokratom). Cieľom reformy verejnej správy je návrat správy späť občanom.

Systematická analýza príčin úspechov a neúspechov

V kontexte s doteraz uvedenými poznatkami je dôležité z hľadiska reformy verejnej správy preferovať systematickú analýzu príčin úspechov a neúspechov. Je prirodzené, že výsledky analýzy tohto druhu zvyšujú mieru pravdepodobnosti úspešnosti následných opatrení. Analýza príčin výsledku istej časti (fázy) reformy získava na význame v prípade nedostatku zdrojov, kedy reforma verejnej správy súťaží s inými ekonomickými aktivitami (programami) o tieto nedostatkové zdroje.

Schopnosť učiť sa

Je vhodné, aby sa kládol väčší dôraz na zvýšenie schopnosti verejných (verejnoprávných) inštitúcií učiť sa, resp. adaptovať sa (*„learning capacities“ of /public/ organizations*). Je prirodzené, že ľudia robia chyby a môžu sa zo svojich chýb nielen sami poučiť, ale môžu sa poučiť i iní. Reforma verejnej správy musí počítať s chybami, ktoré robia jednotlivci, manažéri vo verejnom sektore, ako i verejné inštitúcie. Schopnosť učiť sa na úrovni jednotlivých manažérov i verejných inštitúcií sa môže dotýkať všetkých troch stupňov – jednoduchého učenia sa (jednoduché aktivity), druhostupňového učenia sa (skvalitňovanie štandardných procesov správania sa) a trehostupňového učenia sa (zlepšovanie schopnosti organizácie adaptovať sa na rýchlo meniace sa prostredie v čase veľkých zmien). Moderné výučbové (vzdelávacie) teórie prichádzajú k poznatku, že jednotlivci, ako aj organizácie najlepšie skvalitňujú svoje schopnosti učiť sa realizáciou experimentov, pokusmi a omylmi, učením sa na základe vlastných aktivít s právom robiť chyby. Každá moderná verejná inštitúcia, ak chce prežiť – a to je jedno či na „západe“, alebo na „východe“ – musí zvýšiť svoju schopnosť učiť sa.

Vhodnosť organizačných štruktúr

Nevyhnutné je venovať viac pozornosti zlepšeniu „organizačnej vhodnosti“, vhodnosti organizačných štruktúr (*„organisational suitability“ of public organisations*). Verejné inštitúcie nefungujú vo „vzducho-prázdne“, ale v konkrétnych ekonomických, politických a sociálnych podmienkach. Schopnosť prispôsobenia sa týmto podmienkam určuje



úspešnosť výkonu ich funkcií, a teda aj ich šance prežiť v období turbulencií, častých a radikálnych zmien. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že externý manažment verejných organizácií sa stáva v porovnaní s interným manažmentom čoraz dôležitejším. Interný manažment bol v každom období klasickou súčasťou teórie a praxe verejnej správy, kým problematike externého manažmentu sa až donedávna nevenovala zodpovedajúca pozornosť.

Inštitucionálna kultúra

Väčšiu pozornosť je potrebné venovať i problematike kultúry, t. j. problematike hodnôt, systémom dôvery a etiky. V súlade s teóriou kontingencie (*contingency theory*) kultúra organizácií do značnej miery podmieňuje tzv. organizačnú vhodnosť organizácie (*organisational suitability of organisations*). Verejné inštitúcie majú organizačnú alebo „korporatívnu“ kultúru. Ľudia vo vnútri alebo okolo týchto organizácií (úradníci, politici, občania) sú súčasťou tejto kultúry. Práve politické hodnoty občanov a ich inštitúcií sú dôležitým determinantom úspechu či neúspechu reformy verejnej správy. Z tohto dôvodu musí byť reforma verejnej správy kompatibilná s politickými a demokratickými postojmi občanov k ich správe a organizácii verejných záležitostí.

Reštrukturalizácia verejných inštitúcií

Reforma verejnej správy v krajinách OECD, v západnej, ale aj strednej a východnej Európe smeruje k jednému ústrednému bodu: reštrukturalizácia existujúcich inštitúcií verejného sektora a utváranie nových inštitúcií. Kľúčovým pojmom v týchto procesoch je „výstavba inštitúcií“ (*institution-building*). Hlavnou myšlienkou na západe i na východe je „znovuobjavená“ (verejná) správa (*reinventing government*).¹¹⁾ V západnej Európe tento prístup znamená boj proti byrokracii. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že posilnenie politickej kontroly byrokracie, ako aj radikálna privatizácia neriešia problém byrokracie a byrokratizmu. Tvorba nových a rekonštrukcia existujúcich inštitúcií by mohli byť považované za „srdce“ reformy verejnej správy. Inštitúcie totiž realizujú úlohy. Transformácia smerom k trhovo orientovanej ekonomike

11) Bližšie napr. OSBORNE, D. – GAEBLER, T.: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Ma., 1992; AL GORE: *Common Sense Government. Works Better and Costs Less*. New York, Random House 1995; PETER, T. – WATERMAN, R. H.: *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York, Harper & Row, 1982.



dokazuje význam inštitúcií, ktoré utvárajú podmienky funkčnej konkurencie (reglementácia základných otázok majetku alebo vlastníctva, ústavnoprávne záruky trhového správania sa, národná banka a národná mena). Verejné inštitúcie predstavujú hlavný nástroj realizácie reformy, politické štruktúry zase určujú reformné procesy. Správanie sa jednotlivcov a organizácií na mikroúrovni politicko-ekonomického systému v značnej miere určuje výsledky aj na makroúrovni tohto systému. Uvedená skutočnosť zdôrazňuje význam tzv. stimulujúcich štruktúr (*incentive structure*) vo forme otázok: akým spôsobom by sme mali organizovať správanie sa jednotlivcov a organizácií, aby sledovanie osobných záujmov zároveň smerovalo k napĺňaniu verejného záujmu všetkých jednotlivcov ako celku? Spomínané zvýšenie miery konkurencie vo verejnom sektore môže predstavovať výhodnejšie možnosti pre „zlomene“ základov byrokratickej moci. Model samoriadenia úradníkov môže predstavovať cestu hľadania konkurenčných riešení. Konceptia „verejného podnikania“ ponúka množstvo podnetov pre verejný sektor založených na súťaživosti a trhovej orientácii.

Existuje názor, že je veľmi nepravdepodobné, že spôsoby riešenia problémov verejnej správy presadzované a zrealizované v západnej Európe – kde však v podstate zlyhali – budú v podmienkach strednej a východnej Európy úspešnejšie. Zdá sa, že je možné sa lepšie a rýchlejšie poučiť z ich zlyhaní než z ich úspechov.¹²⁾ Napriek všetkým problémom i skepsám, ktoré sú organickou súčasťou procesov tohto druhu, bude naliehavo nevyhnutné, ako už bolo zdôraznené (IV. kapitola), sa zaoberať predovšetkým e-governmentom (ako akýmsi hardvérom verejnej správy) a princípmi dobrej správy ako neopomenuteľnou zložkou „softvéru“ verejnej správy.

6. Prof. Yehezkel Dror a High Level Meeting

Existuje viacero seriózných prístupov k výraznejšiemu posilneniu schopnosti vládnutia (spravovania) v strednej a východnej Európe, ktoré zohľadňujú objektívne požiadavky začiatku 21. storočia. Na stretnutí (*the High Level Meeting*) v Prahe v decembri 2003 zameranom na túto

12) MIERLO, H. van: Lessons from OECD Countries. In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.): Innovation in Public Management Perspectives from East and West Europe. Cheltenham – Northampton (Ma), Edward Elgar Publishing Limited 1998, s. 401.



tému sa jeho účastníci zhodli, že existuje spoločná potreba vo všetkých zúčastnených krajinách zlepšiť kľúčové (*core*) vládne kapacity a sociálne predpoklady na posilnenie strategického, dlhodobého a holistického myslenia vo vládnutí pre prijímanie rozhodujúcich, budúcnosť formujúcich alternatív. Aby sa dosiahol tento základný cieľ, je potrebné zohľadniť niekoľko paralelných tendencií, najmä:

- pripraviť a využívať štúdie prognostického charakteru ako „kompas“ politiky a zároveň ako spôsob, ako umožniť občianskej spoločnosti zúčastňovať sa na spravovaní a na mobilizovaní podpory z hľadiska dlhodobého úsilia,
- budovať kvalifikované administratívne kapacity a strategicky orientované útvary na ústrednej úrovni vládnutia, utváranie servisu predsedom vlád, na ministerstvách, ako aj vytváranie *think tanks*,
- vyvinúť špecifické programy a kurzy na univerzitách a v služobných inštitúciách na poskytovanie pokročilého odborného vzdelávania v oblasti strategických záležitostí, verejných politík (*public policy*), v správe, ako aj v oblasti požiadaviek na štátnych zamestnancov, politikov a politických poradcov súvisiacich s rozšírením Európskej únie,
- zlepšiť občiansku prípravu na stredných školách a na univerzitách z pohľadu perspektívneho myslenia a rozhodovacieho procesu,
- spojiť možnosti využívania poznatkov zo strategického myslenia a rozhodovacieho procesu z pohľadu praxe Európskej únie s vlastnou skúsenosťou z prístupového procesu (osobitný dôraz je potrebné klásť na implementáciu Lisabonskej stratégie a rôznych politík Európskej únie),
- podporovať verejné diskusie a viacstranné konzultácie tak o kľúčových vývojových hrozbách, ako aj o možnostiach, aby sa politikom, komentátorom masovokomunikačných prostriedkov, akademickým pracovníkom, intelektuálom a občianskym aktivistom poskytla príležitosť na hlbší pohľad na hlavné oblasti národných politík.¹³⁾

Charakter (i úroveň) spomenutého stretnutia, ako i jeho závery ovplyvnila Správa prof. Yehezkele Drora – ale i jeho prednáška o strategickom zmýšľaní (*Strategic Brain for Central Government*) – pre Rímsky klub venovaná pertraktovanej problematike. V tejto súvislosti je vhodné

13) POTŮČEK, M. (ed.): The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. High Level Meeting. Bratislava, NISPAcee 2004; KUKLIŠ, P.: Schopnosť vládnúť v strednej a východnej Európe, Právny obzor, 2004, č. 2, s. 182 - 183.



uviesť niekoľko záverov tejto správy, inšpiratívnych najmä z dlhodobejšieho časového horizontu:¹⁴⁾

- Prebiehajúca globálna transformácia potrebuje dozor, aby sme sa vyhli negatívnym mätúcim následkom a uvedomili si jej pozitívny potenciál. Akokoľvek sú trhy, občianska spoločnosť a pod. dôležité, nie je možné sa na nich spoliehať, že nám tento dozor poskytnú, jedine vládna moc je toho reálne a normatívne schopná. Avšak na to, aby boli dostatočne naplnené výzvy a úlohy, ktoré nás čakajú v budúcnosti, je nutné, aby sa politika obrodila, demokracia znovu zvýraznila a vládna moc sa radikálne prebudovala.
- Vzhľadom na prebiehajúcu globálnu transformáciu sú vládne (v politologickom zmysle) snahy význačne ovplyvniť budúcnosť zásadné a nevyhnutné na to, aby sme sa vyhli tomu zlému a dosiahli to dobré – pasivita vládnej moci nevytvára iba stav popierania demokratickej zodpovednosti, ale jej zlyhanie bude s najväčšou pravdepodobnosťou viesť k veľmi nežiaducim a možno až katastrofickým dôsledkom v budúcnosti.
- Vládna moc musí vytvoriť:
 - schopnosť zvažovať možnosti voľby v podmienkach neistoty,
 - toleranciu k mnohoznačnosti,
 - kvalitnú profesionalitu vo výhľadoch (*outlook*),
 - metódy rozhodovania znižujúce citlivosť na neistotu,
 - sklony na bystré učenie sa (*rapid learning*),
 - zlepšenie (schopnosti) improvizácie a rozhodovania v krízových situáciách.
- Veľmi nebezpečnou črtou súčasnej politickej kultúry je vratký príklon k populistickému demokratickému štýlu charakteristickej stálym napätím vytváraným médiami, politickými hrami a rozdeľovaním úžitkov, často korupčným, ktoré vytláča tvorbu zdrojov pre budúcnosť. Prekonanie tejto črty a jej nahradenie sú základnou požiadavkou v procese zmeny a pretvorenia vládnutia (*governance*), ktoré si vyžaduje funkčné prepojenie medzi meniacou sa politickou kultúrou a vylúčením dôležitých častí *governments* (vládnej moci) z prevládajúcej politickej kultúry.
- Vládnutie/spravovanie (*governance*) by malo byť morálne, založené na hlbokých poznatkoch, zaangažované na budúcnosti, založené na

14) DROR, Y.: The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome. Frank Cass, London - Portland, Or 2002, s. 3, 10, 41, 54, 71, 83, 84 - 85, 106, 174, 179, 213 a 221.



zhode, výkonné, ale aj selektívne, hlbokomyseľné, holistické, auto-adaptívne (*learning*), pluralistické a rozhodné (*decisive*).

- *Raison d 'humanité* sa musí stať hlavnou morálnou vodiacou silou a kritériom rozhodovania stále viac sprevádzajúcim všetky stupne *governance* (vládnutia), predovšetkým v ich snahách „spriať“ (*to weave*) budúcnosť.
- Rozjímanie, filozofický diškurz a teoretická práca, ktorá sa zaoberá zmyslom a obsahom *raison d 'humanité*, by mala byť prepracovaná a aplikovaná na rozširujúce sa oblasti otázok. Táto práca by nemala byť ohraničená úzkym poňatím uskutočniteľnosti (*feasibility*) a realizmu, ale mala by prijať určitý stupeň „realistickej vízie“. Na druhej strane však nesmie sklzánuť do extrému vizionárskeho utopizmu (hoci dobre prepracované utópie, ktorých je v súčasnosti absolútny nedostatok, majú vo všeobecnosti veľmi dôležitý prínos).
- Ak zo strany ľudí nedôjde k väčšiemu pochopeniu komplexu verejných záležitostí, demokracia sa stane viac-menej fikciou alebo demokracie budú stále viac zlyhávať ohľadne najžiadanejších úloh, vrátane „spriadania budúcnosti“ (*weaving the future*). Zvýšenie úrovne chápania komplexu verejných záležitostí väčšou časťou populácie je nevyhnutné pre posilnenie (ľudského rozhodovania) smerom k „dobrému“ než smerom k „zlému“.
- Európska únia napriek všetkým jej problémom predstavuje novú a úspešnú formu nadštátnej kontinentálnej vlády (*continental government*). Porovnateľné vládne/správne štruktúry by sa mali vyvinúť aj v iných častiach sveta ako spôsob kompenzácie nedostatčnosti (*inadequacies*) štátu, ako spôsob zabezpečenia optimálneho politického prístupu k riešeniu mnohých otázok v rôznych oblastiach a ako základná zložka globálnej vlády (*global governance*). Musí sa však dbať o to, aby nedošlo k vytvoreniu konfliktných zoskupení.
- Verejná moc by mala dominovať súkromnej moci v takej miere, v akej je to nevyhnutné na naplnenie krucálnych úloh vládnutia/spravovania (*governance*). Táto premisa však predpokladá významné zvýšenie kvality schopností vládnuť v rámci celkovej revitalizácie politiky. Detailné zásahy by v každom prípade mali zostať na minimálnej úrovni tak, aby sa zachovala sloboda a aby sa maximalizovali úžitky z nezávislého trhu, slobodného vedeckého výskumu, neobmedzovaných masmédií a z autonómie ďalších mimovládnych a súkromných osôb (*actors*) a procesov.



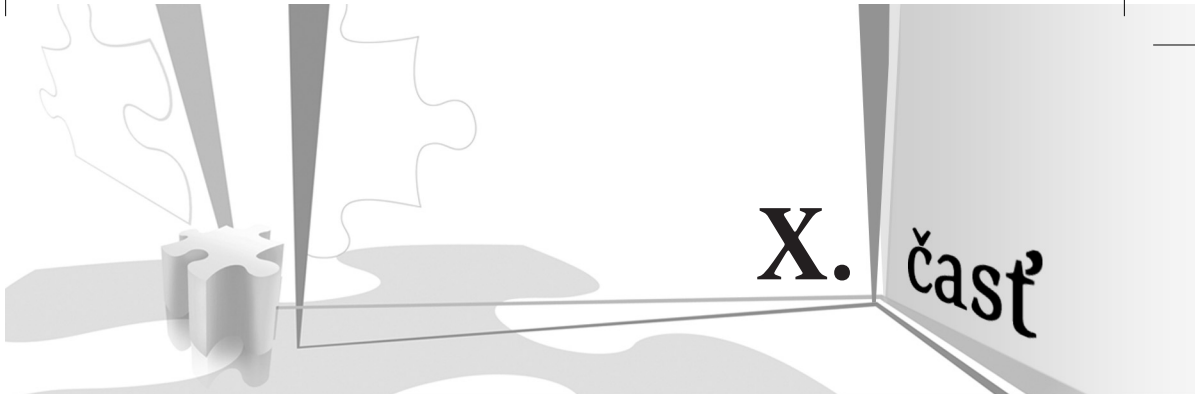
- Celkovým zámerom tejto publikácie je zdôrazniť prebudovanie vládnej moci (vládnutia, spravovania) (*governance*) ako hlavnej cesty k zlepšeniu schopnosti ľudstva ovplyvniť budúcnosť vo všeobecnosti. Napriek tomu, že neexistuje žiadna záruka, že tento spôsob bude fungovať, stojí však za vynaloženie maximálneho úsilia.
- Nemali by sme preto, a to ani od radikálnej a dobre premyslenej reformy vládnutia/spravovania (*governance*), očakávať príliš veľa. Ak sa však budeme skutočne snažiť, môžeme pravdepodobne dosiahnuť významný „prírastok“ (*difference*) v budúcnosti ľudstva.

Literatúra:

- CAIDEN, G.: Administrative Reform. International Review of Administrative Sciences, Vol. 38, No. 4, 1968.
- CHAPMAN, R. A. – GREENWAY, J. R.: The Dynamics of Administrative Reform. London, Crown Helm, 1980.
- MIERLO, H. van: The Experience of OECD Countries and Its Relevance to Central and Eastern Europe. In: COOMBES, D. and VERHEIJEN, T. (eds.): Public Management Reform. Comparative Experiences from East and West. European Commission 1997.
- COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds.): Innovation in Public Management Perspectives from East and West Europe. Cheltenham – Northampton (Ma), Edward Elgar Publishing Limited 1998.
- CHVÁTALOVÁ, I. (ed.): Současné trendy ve vývoji veřejné správy. Soubor vědeckých statí. Praha, Metropolitní universita Praha, o.p.s. 2008.
- GROSPÍČ, J. – LOUDA, T. – VOSTRÁ, L. (eds.): Územní samospráva v ČR a v Evropě, Zborník příspěvků z mezinárodní konference. Plzeň, Aleš Čeněk 2007.
- LOUDA, T. – GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2006.
- GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.): Reforma veřejné správy. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň, Aleš Čeněk 2004.
- CIBÁKOVÁ V. a kol: Konceptné východiská a systémové predpoklady pre rast efektívnosti a kvality súčasného systému územnej samosprávy v podmienkach jej reformy v SR, Bratislava, Sprint dva 2008.



- BOUCKAERT, G. – NEMEC, J. – NAKROŠIS, V. – HAJNAL, G. – TONNISSON, K.: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava, NISPAcee 2008.
- DROR, Y.: The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome. Frank Cass, London – Portland, Or 2002.
- DROR, Y.: From Raison D´Humanité to Public Administration Reform, Outline of Oral Presentation as Given, UNDP Public Administration Reform Practice Meeting Bratislava, April 21, 2004.
- VIROVÁ, V., recenzia Dror, Y.: The Capacity to Govern, Právny obzor, 2004, č. 5, s. 463-465.
- HODGE, G. A.: Public Sector Administrative Reform. In: SMITH, J. M. (ed.): International Encyclopedia of Public Administration, Vol. 3: L – Q. Editor Westview Press 1998, s. 1851 – 1863.
- POTŮČEK, M. (ed.): The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. High Level Meeting. Bratislava, NISPAcee 2004.
- MICHAEL, B. – KATTEL, R. – DRECHSLER, W. (eds.): Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries. Bratislava, NISPAcee 2004.
- FUKUYAMA, F.: Budování státu podle Fukuyamy. Praha, Alfa Publishing 2004.
- HUNTINGTON, S., P.: Třetí vlna: demokratizace na sklonku dvacátého století. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2008.
- Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Gutenberg, Praha 2001.
- ŠIKULA, M. a kol.: Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava, VEDA 2010 (najmä 2. kap. Úlohy štátu pri rozvoji spoločnosti a 8. kap. Stratégia regionálneho a územného rozvoja Slovenska).
- KATTEL, R. – MIKUŁOWSKI, W. – PETERS, B. G.: Public Administration in Times of Crisis. Bratislava, NISPAcee 2011.



X. časť

Základné informácie o miestnej verejnej správe v niektorých štátoch Európskej únie

◀ Rakúsko

Základné údaje

Rozloha: 83 500 km ²	Vládna forma: federatívna republika
Obyvateľstvo: 8 281 295 (2006)	Druh organizácie štátu: federácia (spolková krajina)
HDP per capita: 33 810 Eur (2008)	Hlavné mesto: Viedeň

Systém verejnej správy

Rakúsko je na základe ústavy z roku 1920 spolkovým (federatívnym) štátom a republikou. Verejná správa je organizovaná ako štvorvrstvomá, a to štátna správa na úrovni federálneho spolkového štátu a na úrovni, deviatich spolkových krajín, na úrovni okresov (99¹⁾) a miestna samospráva na úrovni obcí (2 358²⁾). V zmysle ústavy sa Rakúsko člení na spolkové krajiny a až tie sa členia na obce.

- 1) Administration in Austria, Bundeskanzleramt, Oktober 2009, str. 4, na www.bka.gv.at.
- 2) Administration in Austria, Bundeskanzleramt, Oktober 2009, str. 3 www.bka.gv.at. Uvádza sa aj 2378, viď http://www.statistik.at/web_en/statistics/regional/regional_breakdown/municipalities/index.html a 2359, pozri <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4210251E.PDF>.



Zákonodarná právomoc prináleží tak Spolku, ako aj krajinám. V oblasti výlučných kompetencií Spolku platia na celom území spolkové zákony a tieto oblasti nemôžu upravovať zákony krajín. Spolkové krajiny majú pôsobnosť vo všetkých oblastiach, ktoré ústava nezveruje Spolku.

Postavenie obcí je definované predovšetkým spolkovou ústavou a je charakteristické prepojením samosprávnych a štátosprávnych činností a veľkou mierou kontroly obcí zo strany štátnych orgánov. Do výlučných kompetencií Spolku, ktoré sa týkajú aj postavenia samosprávy, patrí finančný spolkový zákon, správne právo, spoločovacie a združovacie právo, matriky a pod. Spolkové krajiny upravujú vydávanie štatútov tzv. štatutárnych miest, v ich pôsobnosti sú aj zákony o obecnom zriadení, zákony o voľbách do orgánov samospráv, zákony o združeniach obcí a finančných záležitostiach obcí.

Charakteristika miestnej verejnej správy

Miestna verejná správa je, podobne ako v Nemecku, charakteristická úzkym prepojením výkonu samosprávnych funkcií a funkcií štátnej správy. Na miestnej úrovni existuje iba jedna rovina subjektov s volenými samosprávnymi orgánmi, ktorú predstavujú obce. Počet obcí je vysoký, pričom viac ako polovica obcí má menej ako 2 500 obyvateľov³⁾ (iba 72 obcí má viac ako 10 tis. obyvateľov⁴⁾). Veľkostná štruktúra úzko súvisí s prepojením samosprávnych orgánov a orgánov štátnej správy. Podľa spolkovej ústavy sa môže obec, ktorá má viac ako 20 000 obyvateľov, stať mestom s vlastným štatútom, štatutárnym mestom, ktoré potom plní úlohy obce a zároveň aj okresu. Spolková ústava predpokladá aj vytváranie tzv. územných obcí, ktoré majú vzniknúť spájaním malých obcí, ale táto možnosť sa využíva v malej miere.

Právny základ postavenia územnej samosprávy

Právny základ postavenia samosprávy, ako je uvedené vyššie, zakotvuje Ústava Rakúskej republiky (Spolkový ústavný zákon z 10. 11. 1920, čl. 115 - 120⁵⁾). Táto úprava je podrobná a obsažná. Obsahuje vymedzenie

- 3) 85% obcí má menej ako 3 000 obyvateľov, pozri Administration in Austria, Bundeskanzleramt, Oktober 2009, str. 4, na www.bka.gv.at.
- 4) Administration in Austria, Bundeskanzleramt, Oktober 2009, str. 9, na www.bka.gv.at.
- 5) Klokočka, V. - Wagnerová, E.: Ústavy států Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004. Federálna ústava v angličtine na <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>.



postavenia obcí (obec je samostatný hospodársky celok), ich združovania, volieb a orgánov a ich rozhodovania. Podľa spolkovvej ústavy môžu obce disponovať vlastným majetkom a podnikáť. Do spolkového ústavného zákonodarstva tiež patrí určenie pôsobnosti obcí (ako vlastná a prenesená), združovanie obcí do územných obcí, ich samosprávna organizácia a stanovenie zásad pre organizáciu všeobecnej štátnej správy v krajine. Krajinské zákonodarstvo určuje vykonávacie opatrenia v oblastiach, ktoré nespadajú do čl. 118 a 119 (vlastná a prenesená pôsobnosť obcí). Federálna ústava upravuje aj postavenie Viedne ako hlavného mesta.

Organizácia miestnej správy

Ústredná a miestna štátna správa

Ústredná federálna štátna správa je organizovaná na úrovni federálnych ministerstiev. Spolková vláda je zodpovedná za odvetvia, v ktorých sa uskutočňuje tzv. priama federálna správa (napr. obrana, stredné a vyššie školstvo, regionálna stratégia, hlavné cesty).

Spolkové krajiny majú vlastné ústavy, parlament a vlády (organizované ako vládna komisia, nevytvárajú sa krajinské ministerstvá) na čele s krajinským hajtmanom. Krajinský hajtman je vo svojej pôsobnosti viazaný pokynmi príslušného spolkového ministra. Na druhej strane však majú spolkové krajiny ústavne zaručené právo na ochranu svojich záujmov a vydávanie vlastných zákonov. V mnohých oblastiach zabezpečujú federálne orgány prípravu legislatívy, plánovanie, koordináciu a kontrolu, pričom vlastný výkon týchto federálnych kompetencií je zverený krajinským orgánom (tzv. nepriama federálna správa).

Tento prenos kompetencií pokračuje aj na úrovni krajín, keď krajinské orgány v niektorých otázkach, v ktorých im patrí legislatívna právomoc, zverujú výkon svojich kompetencií okresom. Okresy sú správne jednotky, ktoré nemajú vlastnú právnu subjektivitu (môžu konať len v mene Spolku alebo spolkovvej krajiny⁶⁾). Na ich čele stojí okresný hajtman menovaný krajinskou vládou. Jeho úlohou je vykonávať v okresoch úlohy v pôsobnosti spolkovvej a krajinskej vlády. V súčasnosti je ich 84 (plus 15 štatutárnych miest, ktoré kumulujú úlohu okresu a obce).

6) Napr. výkon rozhodnutí nadriadených orgánov, pozri zákon o výkone správnych rozhodnutí (Administrative enforcement Act, VVG 1991) na <http://www.ris.bka.gv.at>.



Územná samospráva – organizácia a kompetencie

Samosprávne volené orgány majú iba obce (resp. municipality). Môžeme hovoriť o troch rôznych formách obcí, o obciach ako takých, o štatutárnych mestách (viac ako 20 000 obyvateľov, vlastný štatút) a o územných obciach (spojenie malých obcí, možnosť daná ústavou, prakticky minimálne využitie).

Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo, obecné predstavenstvo, starosta a komisie.

- Obecné zastupiteľstvo, ktoré má 7 až 39 členov, v štatutárnych mestám 40 a je volené na 4-ročné funkčné obdobie (v Tirolsku na 6-ročné) v priamych voľbách podľa pomerného volebného systému⁷⁾.

Obecné zastupiteľstvo má legislatívne, výkonné a kontrolné kompetencie. Rozhoduje o rozpočte obce, jej výdavkoch, odmeňovaní zamestnancov obce. Starosta a predstavenstvo mu zodpovedajú za plnenie úloh obce v jej vlastnej pôsobnosti.

- Obecné predstavenstvo, v mestách bez štatútu mestská rada a v štatutárnych mestách mestský senát. Je volené z členov obecného zastupiteľstva (30 %) na 4-ročné funkčné obdobie (v Tirolsku na 3-ročné), pričom zloženie proporcionálne sleduje zastúpenie politických strán v zastupiteľstve⁸⁾. Jeho členom je starosta.

Pripravuje zasadnutia zastupiteľstva, predkladá návrhy na jeho rokovanie, spravuje majetok obce a určuje zásady pre nakladanie s majetkom obce.

- Starosta, ktorý je volený členmi obecného zastupiteľstva, resp. priamo.

Starosta reprezentuje obec navonok, vykonáva bežnú hospodársku agendu, je prvou inštanciou pri rozhodovaní v individuálnych prípadoch, zvoláva zasadnutia zastupiteľstva a predstavenstva, predsedá im a realizuje ich uznesenia.

Samospráva sa vykonáva aj prostredníctvom:

- Priameho rozhodovania obyvateľov obce, ktoré upravuje ústava. Využíva sa v obmedzenom počte prípadov konaním ľudového referenda.

7) Kútik, J. – Karbach, R. (2011) Systémy verejnej správy, Spring dva, Bratislava, str. 125.

8) Tamtiež str. 126.



- Komisií, ktoré upravuje krajské zákonodarstvo, pričom obligatór- na je väčšinou kontrolná komisia. Komisie môžu mať rozhodovaciu právomoc, ak túto na ne prenesie zastupiteľstvo. Vo väčších obciach sa vytvárajú aj komisie, ktoré pripravujú rozhodnutia zastupiteľstva, napr. finančná komisia, komisia pre sociálne veci, kultúru a pod.

Pôsobnosť obcí sa delí na samosprávnú a prenesenú zo Spolku alebo krajiny. Podľa čl. 118 ústavy do samosprávnej pôsobnosti patria všetky záležitosti, ktoré sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme územného spoločenstva stelesňovaného obcou a ktoré sú vhodné na to, aby ich spravovalo spoločenstvo v rámci svojich územných hraníc. Ústava vymedzuje oblasti, ktoré sa zverujú obciam do ich vlastnej pôsobnosti, napr. kreácia obecných orgánov, menovanie obecných zamestnancov, miestna polícia, správa dopravnej polície, mravnostná, zdravotná polícia, verejné inštitúcie na mimosúdne urovnávanie sporov. Ďalšie oblasti vo vlastnej pôsobnosti obce sú v zákonoch ako také výslovne označené. Nariadením krajskej vlády môže byť na návrh obce prenesená vlastná pôsobnosť obce na krajskú štátnu správu, príp. na spolkovú, so súhlasom spolkovej vlády. Vo všeobecnosti sa prenáša najmä pôsobnosť v oblasti kultúry, verejnej dopravy, základných škôl, životného prostredia, stavebných činností a odvozu komunálneho odpadu. Prenesenú pôsobnosť vykonáva starosta na základe splnomocnenia spolkovým, resp. krajským zákonom. Na základe prenosu na iné orgány územnej samosprávy (zastupiteľstvo, resp. jeho členovia) môžu tieto vykonávať časť kompetencií starostu, pričom primárne je stále zodpovedný starosta.

Municipality nemajú právo samostatne prijímať legislatívne akty, môžu iba „regulovať“ miestne záležitosti, ktoré spadajú do ich samosprávnej pôsobnosti, na účely zabránenia alebo odstránenia stavu, ktorý „narušuje život komunity“ (čl. 118 ods. 6 federálnej ústavy).

Medziobecná spolupráca

Táto je upravená federálnou ústavou pomerne podrobne. Obce sa môžu združovať do združenia obcí na účely výkonu vlastných pôsobností so súhlasom dohliadajúceho štátneho orgánu. Podmienkou je, že nie je ohrozená samosprávnosť obcí a že združením sa dosiahne hospodárne a úsporné plnenie úloh. Združenia majú vlastnú subjektivitu a v praxi vykonávajú predovšetkým úlohy v oblasti zásobovania vodou, kanalizácie, komunálneho odpadu a pod.

Obce sa môžu združiť aj do spoločenstva obcí, bez právnej subjektivity, zameraného napr. na spoločné prevádzkovanie obecného úradu alebo prevádzkovanie spoločnej počítačovej siete.



Kontrola miestnej samosprávy (dohľad nad samosprávou)

Spolok a krajina kontrolujú zákonnosť rozhodnutí samosprávy v oblasti jej vlastnej pôsobnosti. Kontrolu hospodárenia obce v oblasti hospodárnosti a účelnosti kontroluje spolková krajina. Krajným prostriedkom kontroly je rozpustenie obecného zastupiteľstva a vypísanie predčasných volieb. V oblasti prenesenej samosprávy kontrola starostu prináleží orgánom všeobecnej štátnej správy, krajinskej vláde alebo okresnému hajtmanovi. Starosta môže byť z funkcie odvolaný (ak je volený radou, tak funkcia radcu mu ostáva).

E-government na miestnej úrovni

Rakúsko patrí medzi krajiny s najrozvinutejšími systémami informačnej spoločnosti (e-government) spomedzi členských štátov EÚ. Systémy e-government⁹⁾ sú organizované na federálnej ústrednej úrovni a majú veľký vplyv na výkon funkcií miestnej štátnej správy a čiastočne aj samosprávy. Federálny portál Help.gv.at (centralizovaný portál verejnej správy) už obsahuje mnohé formuláre, ktoré sa týkajú pôsobnosti miestnej správy (napr. stavebné povolenia a pod.). V súčasnosti tento portál ponúka aj regionálne mutácie, teda prispôbenie jednotlivých funkcií a formulárov podľa miesta pobytu užívateľa. Z konkrétnych príkladov funkcií e-governmentu vo vzťahu k miestnej samospráve je možné uviesť napr. zavedie jednotného portálu pre verejné obstarávanie miestnej samosprávy, na ktorom samospráva zverejňuje podmienky obstarávaných prác, resp. služieb a záujemcovia o zákazky môžu priamo reagovať a predkladať svoje ponuky prostredníctvom portálu. Takýmto spôsobom sú jednotlivé zákazky prístupné uchádzačom z celého územia Rakúska, a to na jednom mieste, čo podporuje transparentnosť a efektívnosť verejného obstarávania na miestnej úrovni.

Zdroje:

- Kolektív autorov: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Nadácia vzdelávania samosprávy SR, Bratislava 2001.
- Klokočka, V. – Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004.

Štatistické údaje:

- http://www.statistik.at/web_en/statistics/index.html

9) Pozri E-government Act na <http://www.ris.bka.gv.at>.



Ďalšie informácie:

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023301.pdf>

◀ Spolková republika Nemecko

Základné údaje

Rozloha: 357 021 km ²	Vládna forma: federatívna republika
Obyvateľstvo: 82 282 988 (2011)	Druh organizácie štátu: federácia (spolková krajina)
HDP per capita: 29 500 Eur (2007)	Hlavné mesto: Berlín

Systém verejnej správy

Nemecko je v zmysle svojej platnej ústavy spolkovým, teda federatívnym štátom. Verejná správa v Nemecku je organizovaná na troch úrovniach – federálny spolkový štát, 16 spolkových krajín, z toho 13 krajín a tri „mestské“ štáty – Berlín, Brémy a Hamburg, ktoré sú spolkovým štátom a zároveň samosprávnou jednotkou, a približne 15 tis. miestnych správnych jednotiek, municipalít a iných územných obvodov, napr. samosprávnych okresov. Federálna, spolková a miestna administratíva je považovaná za tzv. „priamu“ administratívu, kým ostatné inštitúcie s verejnoprávnou pôsobnosťou, predovšetkým v oblasti sociálneho zabezpečenia a inštitúcie s právne garantovanou nezávislosťou, sú považované za tzv. „nepriamu“ administratívu.

Spolkové krajiny majú vlastné ústavy, vlastné parlamenty a vlastné vlády s vlastnými ministerstvami. Deľba kompetencií medzi spolkovou a krajinskou úrovňou sa opiera o dva ústavné princípy – nevyhnutnosť podriadenia sa krajinských orgánov rozhodnutiam orgánov federálnych (krajinské orgány majú na druhej strane vplyv na ich rozhodovanie) a právo slobodného rozhodovania sa krajinských orgánov vo vnútorných otázkach vlastnej krajiny pri rešpektovaní spolkovéj ústavy a spolkových zákonov. Rozdelenie právomocí medzi Spolok a krajiny je založený na výlučných právomociach Spolku, konkurenčných právomociach, kde Spolok určuje právny rámec regulácie a na právomociach krajín. Všeobecná zásada je, že ak neexistuje platná federálna právna



úprava, môže byť otázka upravená na krajinskej úrovni. Do pôsobnosti spolkových krajín patrí aj úprava legislatívneho rámca pre miestnu samosprávu, čo zapríčiňuje jej variabilitu. Napriek nespochybniteľnej samosprávnejosti obcí a miest v Nemecku neexistuje veľmi hlboké delenie medzi štátnou správou a samosprávou, a to ani na nižších stupňoch.

Charakteristika miestnej verejnej správy

Krajinské parlamenty disponujú výlučnou právomocou v oblasti miestnej správy.

Aktuálna podoba miestnej správy sa v jednotlivých krajinách líši. Napriek variabilite štruktúr a prístupov k verejnej správe je možné vymedziť niektoré jednotiace prvky, a to jednotnosť právneho systému, štandardná štruktúra a úprava verejnej (štátnej) služby, jednotný ekonomický a finančný systém. Zároveň je možné konštatovať, že miestna správa plní jednak pôsobnosť Spolkových krajín na miestnej úrovni, kedy je považovaná za časť administratívy krajín, je im podriadená a podlieha ich kontrole, ako aj samosprávne funkcie, ktoré sú garantované spolkovou ústavou a pri výkone ktorých má miestna samospráva rovnocenné postavenie so Spolkom a spolkovými krajinami.

Ďalej je možné konštatovať, že miestne samosprávy poskytujú široký rozsah služieb, ktoré neposkytuje Spolok, spolkové krajiny, resp. štátna správa. Okrem vecí, ktoré spadajú do pôsobnosti miestnej samosprávy na základe rozhodnutia spolkovej krajiny, miestne samosprávy majú tradične v pôsobnosti verejnú dopravu, likvidáciu odpadu a ďalšie verejné služby, ktoré sú obyčajne zabezpečované prostredníctvom súkromných spoločností¹⁰⁾.

Právny základ postavenia územnej samosprávy

Medzi základné samosprávne práva nemecká právna teória zaraďuje:

- personálna zvrchovanosť (v zmysle práva vyberať, zamestnávať a prepúšťať vlastných zamestnancov),
- územná zvrchovanosť (správa všetkých miestnych záležitostí),
- organizačná nezávislosť (právo organizovať vlastnú správu),

10) Pre viac informácií pozri napr. Kuhlmann S., Fedele P. „New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective“, na <http://www.hfv-speyer.de/Kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/abgeschl-proj/Habil-KuhlmannWithFedele4PalgraveVolume08.pdf>.



- plánovacia nezávislosť (právo plánovať miestny rozvoj prostredníctvom územného plánovania),
- legislatívna nezávislosť (vydávanie nariadení obce),
- finančná nezávislosť (rozhodovanie o vlastných príjmoch a výdavkoch),
- daňová nezávislosť (uplatňuje sa iba v prípade, ak nie je obmedzená predpisom vyššej právnej sily).

Základné ustanovenia o postavení samosprávy obsahuje spolková ústava, a to v čl. 28:

„(1) Ústavní rád v zemích musí odpovídať zásadám republikánskeho, demokratickeho a sociálneho právneho štátu ve smyslu tohoto základního zákona. V zemích, okresech a obcích musí mít lid zastupitelstvo, vzešlé ze všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných voleb. Při volbách v okresech a obcích mají právo volit a být voleny také osoby, jež mají státní občanství některého členského státu Evropského Společenství, a to podle ustanovení práva Evropského společenství. V obcích může být volený sbor nahrazen obecním shromážděním.

(2) Obcím musí být zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákona a s vlastní odpovědností. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu. Záruka na samosprávu zahrnuje též základy vlastní finanční odpovědnosti.

(3) Spolek zaručuje, že ústavní rád zemí odpovídá základním právům a ustanovením odst. 1 a 2.“

(Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko z 23. 5. 1949 v platnom znení)¹¹⁾

Ďalšiu úpravu obsahujú ústavy spolkových krajín a ich zákony.

Organizácia miestnej správy

Ústredná a miestna štátna správa

Ústredná správa je organizovaná na úrovni federálneho spolkového štátu prostredníctvom spolkovej vlády a spolkových ministerstiev. Tieto vytvárajú vertikálne riadenie, ktoré sa prenáša nižšie na príslušné orgány v spolkových krajinách a prípadne aj v krajoch. Ide o tzv. bezprostrednú

11) Klokočka, V. – Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004.



spolkovú správu. Okrem ministerstiev na centrálnej úrovni pôsobia aj ďalšie orgány, ktoré majú podobu verejnoprávnych inštitúcií. Na úrovni spolkových krajín sa vykonáva vlastná správa krajiny (krajinská správa) a krajinské orgány (vláda a ministerstvá) vykonávajú aj úlohy z poverenia spolku, tzv. sprostredkovanú spolkovú správu.

Miestna štátna správa sa v krajinách vykonáva na úrovni krajov, na úrovni okresov (oblastí) a na úrovni obcí (delegovaná pôsobnosť obcí). Na týchto úrovniach dochádza zároveň k výkonu štátnej správy a samosprávy. Okresy (oblasti) sú správne územné jednotky, ktoré sú riadené oblastným prezidentom menovaným ministrom vnútra krajiny. Jeho primárnou úlohou je dozor nad prenesenou pôsobnosťou a overovaním zákonnosti postupov miestnej správy. Špecifickú kontrolu prenesenej pôsobnosti vykonávajú sektorové ministerstvá.

Územná samospráva – organizácia a kompetencie

V Nemecku sa územná samospráva vyznačuje, vzhľadom na vyššie uvedené kompetencie krajín, vysokou variabilitou. Dá sa hovoriť o trojstupňovej organizácii (kraj, okres, obec). Typická je kumulácia funkcií štátnej správy a samosprávnych funkcií. Miestna samospráva je podľa spolkovej ústavy organizovaná v dvoch základných formách – ako obec a združenie obcí.

Obce

Orgánmi obcí sú starosta, resp. tzv. „vrchný starosta“ v prípade väčších miest volený buď priamo (6 rokov), alebo zastupiteľstvom a volené mestské alebo obecné zastupiteľstvo (4 roky, resp. 3 roky s obmenou polovice zastupiteľstva). Starosta je zodpovedný zastupiteľstvu, je vrchným predstaviteľom obce a v niektorých modeloch je aj vedúcim exekutívy a hlavou správy. V iných modeloch je výkonná a správna moc zverená tzv. „riadiťovi mesta“, úradníkovi volenému radou. Toto delenie vyplýva z princípu rozdelenia politickej funkcie a administratívnej funkcie medzi dvoch predstaviteľov, ktorý sa aplikuje predovšetkým na severe Nemecka. Na juhu Nemecka sa jeho aplikácia neprejavuje tak zreteľne.

Medzi základné kompetencie obcí patria samosprávne funkcie a obdoba našej prenesenej pôsobnosti. Rozsah diskrečnej právomoci v oblasti delegovanej pôsobnosti závisí od odvetvia verejnej správy, napr. v prípade verejného zdravotníctva, organizácie volieb a zdaňovania sa uplatňuje veľmi prísna kontrola, v iných prípadoch sú dané iba minimálne štandardy, napr. v oblasti poskytovania verejnoprospešných



služieb (voda, elektrina, plyn, výstavba škôl, bytov, verejná doprava). Obce môžu ďalej pôsobiť vo všetkých oblastiach, ktoré nie sú zverené do pôsobnosti Spolku alebo spolkovej krajiny (napr. sociálne služby, kultúrna vybavenosť a pod.).

V rámci Nemecka môžeme identifikovať štyri základné spôsoby usporiadania:

- **Magistrátne zriadenie**

Je charakteristické rozdelením pôsobnosti medzi volené zastupiteľstvo a magistrát – kolegiálny orgán. Magistrát je výkonným orgánom, ktorý vykonáva rozhodnutia zastupiteľstva a riadi obecnú (mestskú) administratívu. Je zložený z odborných a čestných členov volených zastupiteľstvom. Na jeho čele je starosta, kým na čele zastupiteľstva je jeho predseda.

- **Starostovské zriadenie**

Pre tento spôsob usporiadania je typická kumulácia postavenia starostu priamo voleného obyvateľmi ako hlavy obecnej administratívy a zároveň predsedu obecného zastupiteľstva. V mestách nad 15 000 obyvateľov sa stretávame s modifikáciou, popri zastupiteľstve a starostovi pôsobí ďalší orgán – mestská rada, ktorá je zložená z odborných a čestných radcov (na čele je starosta). Medzi jej úlohy patrí predovšetkým príprava rozhodnutí zastupiteľstva v oblasti rozpočtu, územného plánovania a pod.

- **Severonemecký model**

Tento model je charakteristický rozdelením výkonnej funkcie medzi starostu a mestského úradníka (systém tzv. „double head of the local government administration“). Starosta je predsedom zastupiteľstva, ktoré ho vo väčšine prípadov aj volí. Jeho úlohou je príprava a celková organizácia zasadnutí zastupiteľstva. V krajných prípadoch (časové hľadisko) môže starosta urobiť rozhodnutie namiesto zastupiteľstva. Starosta reprezentuje obec navonok. Mestský úradník je hlavou administratívy. Organizuje výkon prenesených pôsobností obce, jeho povinnosťou je dohliadať a prípadne odporovať rozhodnutiam zastupiteľstva, vykonáva rozhodnutia zastupiteľstva a komisií, riadi personálne záležitosti a pod. Je rovnako volený zastupiteľstvom. V tomto systéme má zastupiteľstvo silné postavenie.



- **Juhonemecký model**

Pre tento systém je typické silné postavenie starostu, ktorý je predsedom zastupiteľstva s právom hlasovať a zároveň vykonáva aj pôsobnosť mestského úradníka. Starosta je správnym, reprezentatívnym a právnym zástupcom obce. Starosta je priamo volený. Zastupiteľstvo môže starostovi zveriť veľkú časť svojich pôsobností, ktoré nemôžu byť v individuálnom prípade odvolané.

Samosprávne okresy

Najrozšírenejšou formou nadobecného stupňa samosprávy je samosprávny okres. Samosprávne okresy vykonávajú väčšinu úloh miestnej správy vrátane kontroly obcí. Vykonávajú všetky verejné úlohy, ktoré prekračujú možnosti obcí. Majú svoje samosprávne orgány a ako výkonný orgán okresný úrad, ktorý plní aj prenesenú pôsobnosť štátnej správy.

Ich usporiadanie sa opäť výrazne líši na juhu a na severe Nemecka, v závislosti od delenia funkcií orgánov na politické a správne. Medzi ich orgány patrí okresné zastupiteľstvo (snem) a okresný radca (na juhu priamo volený, na severe menovaný okresným zastupiteľstvom). Okresný radca je splnomocnencom ministra vnútra krajiny a dohliada nad dodržiavaním zákona obcami a nad výkonom prenesených pôsobností. Na severe Nemecka je bežná funkcia vrchného okresného riaditeľa (ak sú delené politické a správne funkcie), ktorý vykonáva správne úlohy.

Väčšie mestá sú vyňaté zo samosprávnych okresov, takže v praxi existuje aj usporiadanie nezávislého mesta. Tieto nezávislé mestá kombinujú právomoci obcí a okresov, pričom Brémy, Hamburg a Berlín majú špecifickú správu na úrovni krajín a obcí.

Z hľadiska rozdelenia kompetencií platí pravidlo, že okresy vykonávajú iba tie úlohy, ktoré im výslovne ukladá zákon. Okresy sú výlučnými nositeľmi úloh, ktoré sa vykonávajú ako tzv. povinné alebo prikázané úlohy (napr. miestna polícia), pričom tieto nemôžu byť nikdy vykonávané priamo obcami. Z hľadiska vzťahu k obciam je úloha okresov dvojaká - zabezpečujú tie úlohy, ktoré sú nad finančné možnosti obcí a jednak dozorujú a koordinujú činnosti patriace do oblasti miestnej správy. Okresy musia teda zabezpečiť aj služby, ktoré obce nie sú schopné zabezpečiť na dostatočnej úrovni vlastnými silami. V praxi zabezpečujú hlavne úlohy v oblasti stredného školstva, nemocníc a v čo-



raz väčšej miere služby v oblasti elektriny, plynu a vody, ktoré obce nie sú schopné plniť.

Kraje

Na úrovni kraja existuje krajský snem volený na štyri roky, pričom jeho členovia volia zo svojich radov krajského prezidenta, ktorého do funkcie potom menuje krajská vláda. Ide o čestnú funkciu. Prezident predsedá krajskému snemu a zodpovedá za výkon štátnej správy. Výkonné funkcie plní krajská „vláda“ a jej jednotlivé útvary sú riadené krajskými ministerstvami a plnia funkciu prenášania ich výkonu na nižšiu úroveň.

Medziobecná spolupráca

Združenia obcí majú tiež ústavné právo na samosprávu. Vzhľadom na obmedzené zdroje obcí je veľmi rozšírená forma zväzov alebo spojenia obcí. Podľa nemeckej právnej teórie sa za združenia obcí považujú aj samosprávne okresy a samosprávne mestské okresy. Tieto predstavujú formu, ktorá zabezpečuje plnenie všetkých funkcií združených obcí. Ďalšou formou spolupráce sú tzv. zväzové obce pozostávajúce zo samostatných obcí, ktoré majú však minimálne vlastné funkcie. Existujú aj spoločné obce, ktoré sú spájané povinne v závislosti od počtu obyvateľov. Voľnou formou medziobecnej spolupráce je združovanie za účelom plnenia najnáročnejších agend. V tomto prípade obce zabezpečujú spoločne finančne nákladné služby (napr. elektrina, voda) prostredníctvom spoločných orgánov vzniknutých na základe zmluvy.

Kontrola miestnej samosprávy (dohľad nad samosprávou)

Kontrola miestnej samosprávy sa podľa nemeckej právnej teórie rozdeľuje na dva typy¹²⁾.

Právna kontrola

Štátny právny dozor nad obcou je zameraný na kontrolu dodržiavania zákonov. Štátne orgány môžu zakročiť len v prípade, ak obec porušuje zákon, pričom dôkazné bremeno je na štátnych orgánoch. Tento dozor sa vykonáva aj v oblasti samosprávnej pôsobnosti obce (resp. iných samosprávnych jednotiek). Kontroluje sa výkon plnenia

12) Dieter Haschke, Local Government Constitution, ed. by Sigrid Born, translated by Janet Barton and produced by Ilona Orthen, 1997 Inter Nationes, z <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>.



pôsobností municipalít z hľadiska povinností, ktoré tieto plnia na základe zákona alebo ktoré sa obce zaviazali plniť. V rámci právnej kontroly nie je možné posudzovať vhodnosť a efektívnosť rozhodnutí municipalít v oblasti samosprávnej pôsobnosti (základný rozdiel medzi právnou a expertnou kontrolou).

Expertná kontrola (odborný dozor)

Expertná kontrola sa vzťahuje na plnenie úloh municipalít v oblasti prenesenej pôsobnosti. Jej obsahom je kontrola zákonnosti a efektívnosti (účelnosti, vhodnosti, hospodárnosti). Príslušné orgány štátnej správy kontrolujú municipality v širokom rozsahu.

Zdroje:

- J. A. Chandler, editor: Místní správa v liberálních demokraciích. Doplněk Brno 1998.
- Kolektív autorov: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Nadácia vzdelávania samosprávy SR, Bratislava 2001.
- Klokočka, V. – Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004.
- Dieter Haschke, Local Government Constitution, ed. by Sigrid Born, translated by Janet Barton and produced by Ilona Orthen, 1997 Inter Nationes, z <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>.
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023309.pdf>.
- <http://www.rpani.gov.uk/index/rpa-reviewresearch-decisions/research-old/study-visits/germany.htm>.

Štatistické informácie:

- http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Homepage__NT.psm1
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF



Francúzsko

Základné údaje

Rozloha: 545 630 km ²	Vládna forma: republika (semiprezidentská)
Obyvateľstvo: 62 668 900 (2010)	Druh organizácie štátu: unitárny štát
HDP per capita: 29 800 Eur (2007)	Hlavné mesto: Paríž

System verejnej správy

Francúzsko je unitárna semiprezidentská republika. Má vytvorenú silnú miestnu samosprávu paralelnú s miestnou štátnou správou, ktorá zastupuje záujmy a vykonáva úlohy centrálnej štátnej správy na miestnej úrovni.

Charakteristika miestnej verejnej správy

Administratívne usporiadanie Francúzska je charakteristické prekrývaním miestnej štátnej správy a samosprávy a veľkým počtom územných celkov a malých obcí (jedna obec z dvoch má menej ako 420 obyvateľov, jedna z troch menej ako 250 obyvateľov; 3 obce majú menej ako 1 000 obyvateľov, v priemere má obec 1 750 obyvateľov, pričom priemer pre celú EÚ je 4 100 – údaje k 1. 1. 2008¹³⁾). Francúzsky systém je tradične chápaný ako silne centralizovaný, s kľúčovou úlohou exekutívy. Je typický kumuláciou orgánov, ktoré vykonávajú samosprávne aj miestno-štátnosprávne funkcie a kumuláciou miestnych a ústredných funkcií (poslanci snemovne sú zvyčajne aj starostami obcí, senát je zložený prevažne zo zástupcov miestnej samosprávy).

Francúzsky systém sa výrazne mení od roku 1981, keď sa začala reforma miestnej správy s dôrazom na decentralizáciu. Postavenie územných jednotiek sa zásadne zmenilo a posilnilo novelou ústavy z roku 2003, ktorá zaviedla decentralizáciu ako spôsob organizácie územia (čl. 1 ústavy) a stanovila ústavné postavenie regiónov ako územných jednotiek. Decentralizácia je v súčasnosti chápaná ako všeobecné

13) Štatistické údaje z Institut national de la statistique et des études économiques, získané na http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T11F014.



pravidlo pri rozdeľovaní zodpovedností a zdrojov na rôznych úrovniach verejnej správy.

Reforma verejnej správy

Od roku 2008 sa pripravuje zásadná reforma verejnej správy (aj v súvislosti s prebiehajúcou ekonomickou a dôchodkovou reformou), ktorá sa dotkne všetkých úrovní územnej správy, ako aj organizácie medziobecnej spolupráce. V decembri 2010 bol schválený návrh zákona o reforme územných spoločenstiev, ako aj ďalšie s ním súvisiace zákony upravujúce voľby tzv. teritoriálnych zástupcov (resp. radcov, pozri nižšie). Postupné zavádzanie reformy do praxe je naplánované do konca roku 2014.

Cieľom reformy je reorganizácia počtu a druhov jednotlivých jednotiek miestnej správy, s cieľom jej zjednodušenia a odstránenia prekrývajúcich sa kompetencií jednotlivých úrovní, neefektívnosti správy a zbytočných nadmerných výdavkov. Reforma by mala priniesť celkové zníženie počtu územných jednotiek, ako aj odstránenie niektorých stupňov správy, racionalizáciu a sprehľadnenie ich financií a financovania a maximalizáciu výhod ekonomickej spolupráce.

V zmysle vyššie uvedeného zákona bude minimalizovaná tzv. všeobecná pôsobnosť departmentov a regiónov, t. j. právo vykonávať ďalšie kompetencie, ktoré im zákon priamo neukladá. Ich pôsobnosť bude obmedzená iba na oblasti, ktoré im zákon priznáva, a to ako pôsobnosť výlučná alebo zdieľaná. Departmenty budú mať výlučnú pôsobnosť napr. v oblasti školskej dopravy, správy verejných ciest klasifikovaných ako cesty na úrovni departmentu, ekonomického rozvoja departmentu a regióny v oblasti ich ekonomického rozvoja. Kompetencie budú zdieľané predovšetkým v oblasti športu a kultúry. Obidvom úrovniam bude možné zveriť aj ďalšie, fakultatívne právomoci. S cieľom predísť zápornému kompetenčnému konfliktu zachováva zákon tzv. právo iniciatívy pre departmenty a regióny, ktoré spočíva v možnosti zakročiť v akejkoľvek oblasti, ktorá nespadá do kompetencie niektorej úrovne miestnej správy, ak je takýto zárok odôvodnený z hľadiska miestnej správy. Návrh reformy uvažoval aj o zrušení všeobecnej pôsobnosti obcí, ktorá obciam umožňuje vykonávať okrem obligatórnych kompetencií aj ďalšie kompetencie, ktoré im priamo neukladá zákon, tento návrh však nebol schválený a všeobecná pôsobnosť obcí ostala zachovaná.

S cieľom predísť jednotnému určeniu kompetencií, ktoré by, z dôvodu rôznorodosti charakteristík jednotlivých správnych jednotiek, mohlo prinášať mnohé problémy, zákon zavádza dva základné spôsoby



spolupráce na úrovni miestnej správy. Ide jednak o možnosť delegácie kompetencie na základe dohody a na určený čas na inú úroveň správy a ďalej o povinnosť (do šiestich mesiacov od konania miestnych volieb) vypracovať program spoločného vykonávania kompetencií a rozdelenia kompetencií medzi departmentmi a regiónom na základe delegácie medzi týmito úrovňami, napr. v oblastiach ekonomického rozvoja, infraštruktúry a dopravy. Spoločné vykonávanie kompetencií sa zákonom upravuje aj na úrovni obcí, keďže je v súčasnosti považované za nedostatočné. Zavádza sa povinnosť po uskutočnení volieb do obecných zastupiteľstiev vypracovať tzv. plán medziobecnej spolupráce v departmente, ktorý sa musí prehodnocovať ročne. Cieľom reformy je do roku 2014 zaviesť efektívnu medziobecnú spoluprácu na celom území.

Zákon zavádza aj pravidlá pre prípadnú centralizáciu jednotlivých departmentov a regiónov. Pravidlá sú založené na princípe dobrovoľnosti, iniciatíva spočíva na rade departmentu a regionálnej rade, ich vzájomná dohoda je nevyhnutná a je potrebné úspešné miestne referendum. Vláda má schvaľovaciu právomoc z hľadiska súladu so zákonom a zároveň musí prijať právny predpis upravujúci nové územné obvody dotknutých jednotiek. Pravidlá riešia zmeny na úrovni departmentov a na úrovni departmentov a regiónov. Zákon upravuje možnosť vytvorenia tzv. metropol, a to ak sú splnené demografické kritériá, t. j. minimálne 500 tis. obyvateľov a teritoriálne kritériá, t. j. zlúčenie obcí, aglomerácií a mestských zón do jedného celku bez ďalšieho delenia. Metropolity budú mať kompetencie súčasných obcí, medziobecných združení, departmentov a regiónov.¹⁴⁾

Právny základ postavenia územnej samosprávy

Podľa francúzskej ústavy (Oddiel XII Ústavy V. Republiky z 4. októbra 1958, posledná zmena z 1. marca 2005) sú územnými jednotkami (spoločenstvami) obce, departmenty, regióny, oblasti so špeciálnym statusom a zámorské jednotky. Akékoľvek ďalšie územné jednotky môžu byť vytvorené zákonom iba v prípade, ak je to vhodné a tieto jednotky musia nahradiť jednu alebo viac jednotiek, ktoré priamo upravuje ústava.

Územné jednotky môžu prijímať rozhodnutia vo všetkých veciach v ich právomoci za predpokladu, že pôjde o výkon na najvhodnejšej úrovni (implicitne je teda zakotvený princíp subsidiarity). Územné

14) Loi de réforme des collectivités territoriales: Guide pratique, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, získané z <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/actualites/guide-pratique-rct>.



jednotky majú v medziach zákona právo na výkon samosprávy prostredníctvom volených zastupiteľstiev a majú „reglementačnú“ právomoc, teda právo vydávať nariadenia na výkon svojich kompetencií. Do implementácie reformy majú departmenty a regióny, rovnako ako obce tzv. právo všeobecnej pôsobnosti popísané vyššie.

Ústava zakotvuje zákaz podriadenosti jednej územnej jednotky inej územnej jednotke (žiadna teritoriálna jednotka nemôže vykonávať právomoc nad inou), zároveň však stanovuje, že ak si výkon niektorej kompetencie vyžaduje spoločné konanie viacerých jednotiek, zákonom môže byť jedna z nich poverená organizovať jeho podrobnosti („collectivité chef de file“). V každej územnej jednotke pôsobí zástupca štátu, ktorý je zodpovedný za zohľadňovanie národných záujmov, administratívny dohľad a rešpektovanie zákonov.

Ústava ďalej zakotvuje petičné právo v podmienkach územných jednotiek, t. j. voliči môžu žiadať o zaradenie otázky z pôsobnosti jednotky na rokovanie zastupiteľstva, ako aj niektoré okolnosti, za ktorých sa môže konať miestne referendum. Zakotvená je aj finančná nezávislosť územných jednotiek, pričom daňové príjmy a ďalšie vlastné zdroje majú tvoriť rozhodujúcu časť ich zdrojov.

Čl. 34 ústavy upravuje, že otázky volieb do miestnych zastupiteľstiev upraví zákon.

Územné jednotky sa riadia Všeobecným kódexom územných jednotiek (CGCT), ktorý komplexne upravuje postavenie obcí, departmentov a regiónov (vrátane oblastí so špeciálnym statusom). Obsahuje ustanovenia o základných právach jednotiek, ich orgánoch, právomociach, finančných otázkach, medziobecnej spolupráci, spolupráci s orgánmi štátu, ktoré majú špeciálne právomoci a úlohy v tejto oblasti a pod. Výrazné posilnenie lokálnej demokracie znamenal zákon o „demokracii blízkosti“ (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative a la démocratie de proximité), ktorý posilnil postavenie obyvateľov pri miestnom rozhodovaní, zastupiteľskú demokraciu a postavenie opozície v miestnych zastupiteľstvách. Zákon o právach a slobodách obcí, departmentov a regiónov upravuje vzťahy medzi zástupcami štátu a samosprávy a kontrolu samosprávy.

Organizácia miestnej správy

Ústredná a miestna štátna správa

Štátna správa je organizovaná ako ústredná (prezident, premiér, vláda, ministerstvá) a miestna. Štátna správa na miestnej úrovni má



paralelnú štruktúru ako miestna samospráva, teda na úrovni 27 (22 v metropolitnom Francúzsku vrátane Korziky) a 101 departmentov (96 v metropolitnom Francúzsku, Mayotte je od roku 2011 101. departmentom). Na najnižšej úrovni štátnej správy je kantón (4 056 v roku 2009), ktorý je volebným okrskom a je jedným z historicky najstarších správnych jednotiek (od roku 1789). Vo väčšine prípadov zahŕňa viac obcí, pričom je možné, že jedna obec patrí čiastočne do viacerých kantónov. Typickou správnu jednotkou je až tzv. arrondissement, ktorý je tvorený kantónmi (v súčasnosti asi 342). Ide o správnu jednotku štátu vymedzenú geograficky. Na jej čele stojí podprefekt, ktorý riadi podprefektúru. Zodpovedá prefektovi za administratívnu kontrolu obcí v jeho miestnej pôsobnosti. Na úrovni obcí pôsobí ako zástupca štátu starosta, ktorý je zároveň predstaviteľom obce. Dekoncentrovaná štátna správa je ďalej budovaná na úrovni departmentov a regiónov. Prefekt je zástupcom štátu na úrovni departmentu a regiónu, pričom je menovaný vládou. Primárne zodpovedá za verejný poriadok, riadenie dekoncentrovanej štátnej správy a dohľad nad výkonom decentralizovaných pôsobností. Prefekt departmentu, ktorý je sídlom regiónu, je zároveň aj prefektom regiónu. Riadi dekoncentrovanú štátnu správu na úrovni regiónu a aj departmentu. Do pôsobnosti dekoncentrovanej štátnej správy patrí štátna polícia, poľnohospodárstvo, verejné práce, zdravotníctvo, sociálna solidarita, životné prostredie, zamestnanosť a pod. Agendy, ktoré nespádajú pod štátnu exekutívu (spravodlivosť) alebo ktoré majú špecifickú hierarchiu (školsťvo, zamestnanosť), nespádajú pod prefektov, ale pod rezortné ministerstvo.

Územná samospráva – organizácia a kompetencie

Územná samospráva je trojstupňová a dopĺňajú ju štruktúry medzibecnej spolupráce.

V súlade s čl. 72 ústavy sú za územné celky považované (Údaje Francúzsko metropolitné a zámorské územia¹⁵⁾):

- Obce (36 793)
- Departmenty (101 od roku 2011)
- Regióny (27)
- Územné celky so zvláštnym postavením (1)

15) Podľa štatistiky na stránke ministerstva vnútra, zámorských oblastí a územných jednotiek: http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2010/chapitre_2/downloadFile/file/03_chapitre_2.pdf?nocache=1271836454.77.



- Zámorské územné celky podľa čl. 74 ústavy (6)
- Ďalšie územné celky, ktoré môžu byť v prípade potreby zriadené zákonom namiesto vyššie uvedených jednotiek

Územné jednotky majú právnu subjektivitu, vlastnú právomoc určenú zákonmi, prijímajú rozhodnutia a od novely ústavy z roku 2003 vykonávajú aj „reglementačnú“ právomoc. Svoju samosprávnú pôsobnosť vykonávajú v medziach zákona nezávisle, pod dohľadom zástupcu štátu, ktorý je obmedzený na kontrolu zákonnosti.

Obce

Obce sú najmenšou samosprávnou jednotkou a zároveň aj najstaršou (právne postavenie v modernom vnímaní majú od roku 1789). Rozhodnutiami obecnej rady riadia záležitosti obce. Kompetencie obce sa podľa francúzskej právnej teórie rozdeľujú na kompetencie tradičné a kompetencie decentralizované. Tradičné kompetencie organizuje starosta (napr. matriky, v oblasti vzdelávania, verejného poriadku, volieb). Medzi decentralizované kompetencie patria kompetencie v oblasti urbanizmu, kultúry, ubytovania a zdravotnej starostlivosti.

Orgánmi obce sú obecná, resp. mestská rada a starosta. Obecná rada reprezentuje občanov, má rozhodovacie právomoci a vydáva nariadenia. Má zákonom dané právo riadiť záležitosti obce prostredníctvom svojich rozhodnutí, ktoré ale musia rešpektovať právomoci starostu, čím je jej moc limitovaná. Stanovuje vytvorenie a všeobecnú organizáciu úradu obce a služieb poskytovaných obcou a všeobecný štatút obecných zamestnancov. Obecná rada sa skladá zo starostu, jeho zástupcov a obecných radcov. Počet členov sa líši podľa veľkosti obce (od 9 pre obce s počtom do 100 obyvateľov po 69 pre obce nad 300 tis. obyvateľov, Paríž, Lyon a Marseille viac). Volebné poriadky do obecných rád sú rozdielne v závislosti od veľkosti obcí, ide o kombináciu väčšinového a proporčného systému.

Starosta je volený obecnou radou absolútnou väčšinou hlasov. Je výkonným orgánom obce, jej predstaviteľom a spravuje rozpočet. Zároveň je aj predstaviteľom štátu v obci. Funkcie štátu vykonáva pod dohľadom prefekta (napr. overovanie podpisov, organizovanie volieb). Pod dohľadom štátneho prokurátora vykonáva funkcie štátu v oblasti matrik. Ako predstaviteľ obce ju zastupuje navonok a vykonáva rozhodnutia rady. Starosta môže poveriť vykonávaním častí svojich právomocí svojich zástupcov a v prípade ich neprítomnosti aj členov obecnej rady. Obecná rada môže splnomocniť starostu na výkon niektorých jej právomocí. Všeobecné pravidlo rozdelenia právomocí medzi radou



a starostom – rada rozhoduje o všeobecných pravidlách, starosta rozhoduje v individuálnych prípadoch. V oblasti policajných právomocí, ako aj nakladania s odpadmi má starosta nedeliteľnú právomoc.

Departmenty

Department predstavuje druhú úroveň samosprávy. Kompetencie vykonáva predovšetkým v sociálnej oblasti (napr. adopcie, pomoc rodinám s finančnými problémami, zdravotne postihnutím, starším obyvateľom) a v oblasti hygieny, kultúry, vzdelania a školstva, miestneho plánovania a školskej dopravy. Departmenty sú spravované generálnou radou departmentu volenou na šesť rokov vo všeobecných priamych voľbách. Volebný systém je dvojkolový. Rada volí svojho prezidenta (trojročný mandát), ktorý je výkonným orgánom departmentu, pripravuje a vykonáva rozhodnutia rady. Prezident môže časť svojich kompetencií preniesť na svojich zástupcov alebo členov generálnej rady, pričom mu zostáva primárna zodpovednosť. Prezident predkladá rade návrh rozpočtu a je zodpovedný za jeho čerpanie. Je aj personálnym riaditeľom úradu departmentálnych služieb a spravuje verejný majetok.

Generálnou radou môže byť zriadený Stály výbor, ktorý môže vykonávať všetky funkcie rady, okrem schvaľovania rozpočtu, povinných výdavkov a schvaľovania záverečného účtu výsledkov hospodárenia.

Regióny

Región je treťou úrovňou územnej samosprávy. Kompetencie vykonáva v oblasti ekonomického, sociálneho a kultúrneho vývoja regiónu. Orgánom s rozhodovacou pôsobnosťou je regionálna rada, ktorá je zložená z regionálnych radcov volených podľa proporčného volebného systému. Regionálna rada volí svojho prezidenta, ktorý je zvolený absolútnou väčšinou hlasov (znovu dvojkolová voľba). Kreuje sa Stály výbor, ktorý môže byť radou poverený na výkon jej právomocí – schvaľovanie rozpočtu, povinných výdavkov a schvaľovania záverečného účtu výsledkov hospodárenia.

Všetky vyššie uvedené orgány môžu vytvárať poradné komisie alebo výbory (pre obce sú stanovené obmedzenia, počet komisií v obce je obyčajne štyri).

Medziobecná spolupráca

Existuje množstvo foriem medziobecnej spolupráce, ktorých cieľom je prekonať rozdrobenosť miestnej samosprávy. Obce sa môžu



spájať do jedno alebo viacúčelových združení tzv. EPCI („établissement public de coopération intercommunale“), ktoré sa delia na tzv. syndikáty (jedno a viacúčelové, v súčasnosti je ich 15 378¹⁶⁾, bez právomoci vyberať dane) a tzv. EPCI s „vlastnými daniami“ („à fiscalité propre“, v súčasnosti 2 611¹⁷⁾), ktoré vyberajú a majú príjem z niektorých daní namiesto obcí (hlavne z tzv. taxe professionnelle unique). Rozlišujú sa štyri druhy takýchto EPCI, tzv. communauté de communes (spoločenstvo obcí, celkovo 2 409), na vytvorenie ktorého je potrebné len združenie obcí na súvislom územnom základe, tzv. communauté d'agglomération, ktorého vytvorenie je podmienené počtom obyvateľov (celkový počet obyvateľov min. 50 tis., pričom aspoň jedna obec musí mať najmenej 15 tis., celkovo 181), tzv. communauté urbaine (viac ako 500 tis. obyvateľov, jednotky vytvorené pred zavedením limitu ho nemusia spĺňať, celkovo 16), ktoré zahŕňajú metropolu a priľahlé obce. Uvádzajú sa aj tzv. syndicats d'agglomération nouvelle, ktoré sú staršou formou medziobecnej spolupráce a postupne sa transformujú na communauté d'agglomération. EPCI vykonávajú funkcie, ktoré im zveria ich členovia a tiež obligatórne funkcie, ktoré sú spojené s jednotlivými druhmi EPCI.

Medziobecná spolupráca sa spravuje princípom špecializácie, teda zoskupenia obcí majú obmedzené kompetencie a nikdy nezabezpečujú všetky úlohy obcí. Tieto združenia môžu vykonávať aj funkcie departmentu a regiónu (v obmedzenej miere) po ich predchádzajúcom súhlase.

Kontrola územnej samosprávy (dohľad nad samosprávou)

Vzťahy medzi samosprávou a štátnou správou sú vymedzené zákonmi. Prefekt a subprefekt vykonávajú administratívnu kontrolu aktov územnej samosprávy z hľadiska zákonnosti a rozpočtovej disciplíny. V súčasnosti je prefekt oprávnený vykonávať iba kontrolu a posteriori a napadnúť rozhodnutie samosprávy na správnom súde (tribunál) potom, ako požiadal samosprávu, aby postupovala v súlade so zákonom. Rozhodnutie samosprávy môže zrušiť iba správny súd.

Zdroje:

- Kolektív autorov: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Nadácia vzdelávania samosprávy SR, Bratislava 2001.

16) Pozri pozn. č. 1.

17) Pozri pozn. č. 1.



- Klokočka, V. – Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004.
- Chandler, J. A., editor: Místní správa v liberálních demokraciích, Doplněk Brno 1998.

Štatistické informácie:

- <http://www.euromonitor.com>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- www.insee.fr
- http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2010/chapitre_2/downloadFile/file/03_chapitre_2.pdf?nocache=1271836454.77

Ďalšie informácie – všeobecne:

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>
- <http://www.vie-publique.fr/> (vo francúzštine)
- <http://admi.net/code/index-CGCTERRL.html> (zákon o územných jednotkách; vo francúzštine)

Podrobnejšie informácie o reforme:

- <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites> (vo francúzštine)

◀ Dánsko

Základné údaje

Rozloha: 43 094 km²

Vládna forma: konštitučná monarchia

Obyvateľstvo: 5 511 451 (2009)

Druh organizácie štátu: unitárny štát

HDP per capita: 40 573 EUR (2006)

Hlavné mesto: Kodaň

System verejnej správy

Dánska verejná správa je organizovaná na troch úrovniach – štát, región a obec. Každá úroveň má svojich volených zástupcov, rozdelené



úlohy a zodpovednosť. Predstavitelia parlamentu, regionálnych a obecných zastupiteľstiev sú volení v slobodných, tajných a demokratických voľbách na obdobie 4 rokov. Nie je vylúčená kumulácia poslaneckých mandátov v samosprávnom zastupiteľstve a parlamente. Územná samospráva je dvojstupňová, na úrovni regiónu a obce. Štátna správa je tiež organizovaná na dvoch úrovniach - centrálna (vláda, ministerstvá) a jednostupňová miestna štátna správa, ktorá je organizovaná iba na úrovni regiónov a jej primárnou úlohou je dohľad nad samosprávou. Nosné úlohy miestnej verejnej správy spočívajú na samospráve.

Charakteristika miestnej verejnej správy

Miestna verejná správa je charakteristická kľúčovou úlohou samosprávy, ktorá tvorí ťažisko poskytovania verejných služieb občanom. Úlohou miestnej štátnej správy je dohľad nad činnosťou samosprávy, a to v obmedzenom rozsahu.

Systém územnej samosprávy Dánska je typický vysokým stupňom decentralizácie kompetencií a zároveň stále prebiehajúcim územným zjednocovaním samosprávnych jednotiek.

Súčasná podoba územnej samosprávy je založená na reforme verejnej správy ukončenej v roku 1970 a následnej reforme začatej v roku 2002 a účinnej od 1. januára 2007. Počet municipalít sa znížil z 271 na 98 a počet regiónov zo 14 na 5. Zmyslom bolo vytvoriť miestne jednotky na lokálnej úrovni s minimálne 20 000 obyvateľmi a regióny s minimálne 200 000 obyvateľmi z dôvodu zlepšenia poskytovania služieb občanom, zabezpečenia lepších a efektívnejších administratívnych kapacít a systémov, vrátane e-governmentu. Zmenou sa výrazne zmenili kompetencie jednotlivých úrovní správy a dane, ktoré predtým tvorili základ nezávislosti municipalít, sa presunuli na národnú úroveň. Municipality zároveň prebrali zodpovednosť za mnohé oblasti správy, ktoré predtým vykonávali regióny. Nové boli hlavne kompetencie v oblasti zamestnanosti a životného prostredia¹⁸⁾.

Zaujímavá je skutočnosť, že až polovica všetkých verejných výdavkov smeruje do územnej samosprávy, a to napriek tomu, že po roku 2007 (keď orgány samosprávy stratili široké právomoci v oblasti daní),

18) Local Government Reform in Brief, Ministry of Interior and Health, na http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx.



sa príjem samosprávy z niektorých druhov daní (napr. dane z príjmu) znížil¹⁹⁾.

V národnom chápaní je postavenie územnej samosprávy a jej fungovanie významnou súčasťou dánskej demokracie. Územná samospráva je považovaná za základ miestnej demokracie, ktorej zmyslom je riadenie záležitostí čo najbližšie k občanom prostredníctvom miestnych volieb a rozšírených miestnych politických diskusií.

Jednou z najdiskutovanejších tém dánskej teórie verejnej správy je rastúca dôležitosť systému (siete) vzťahov v rámci výkonu verejnej správy, ktorý sa vytvoril v priebehu posledných 20 rokov. Existencia tejto „siete vzťahov“ je umocnená prenesením zodpovednosti za poskytovanie verejných služieb na miestnu samosprávu a tomu zodpovedajúcimi zmenami v jej štruktúre, narastajúcim vplyvom EÚ v rôznych oblastiach správy a úpadkom tradičnej straníckej politiky a členstva v politických stranách. Novovzniknuté vzťahy viedli k priamemu zapojeniu občanov, rôznych organizácií a obchodných spoločností do výkonu správy, ako aj k zvýšenej interakcii jednotlivých zložiek verejnej správy navzájom. Toto zapojenie prebieha jednak na formálnej úrovni (v rámci tzv. užívateľských rád a výborov, lokálnych verejných diskusií a pod.), ako aj na neformálnej úrovni mimo oficiálnych vzťahov (občianske iniciatívy, osobné kontakty funkcionárov a pod.). Tieto vzťahy výrazne ovplyvňujú formuláciu a tiež výkon cieľov jednotlivých politik²⁰⁾.

S vyššie uvedeným súvisí aj úzka spolupráca miestnych samosprávnych orgánov s privátnym sektorom, ktorý zabezpečuje služby, ktoré sa takto dajú zabezpečiť efektívnejšie. V mnohých oblastiach majú občania možnosť vybrať si medzi verejným a súkromným poskytovateľom služby (napr. nemocnice, školy a pod.). Jednotky územnej samosprávy však nemôžu zasahovať do podnikania v oblasti privátneho sektora, ani ho nemôžu finančne podporiť.

Územná samospráva vykonáva väčšinu verejných služieb pre občanov a je založená na štyroch pilieroch:

— princíp subsidiarity,

19) Pozri štruktúru daní, napr. na <http://www.skm.dk/foreign/statistics/thetax-structure.html>.

20) Jenssen, L., Norgaard, A. S. and Sorensen, E. (2004) 'The Future of Public Administration in Denmark: Projections, Prospects and High Hopes'. *Public Administration*, 82:1:127-139, str. 130 - 131.



- miestne politické fóra (demokraticky zvolené miestne orgány jednotlivých územných jednotiek, ktoré nezávisle určujú priority miestneho vládnutia v rozsahu úloh, ktoré majú plniť),
- široká miestna politická nezávislosť určiť organizáciu a úlohy miestnej samosprávy,
- rozhodovacie právomoci a finančná zodpovednosť volených orgánov.

Právny základ postavenia územnej samosprávy

„Zákon upraví právo obcí nezávisle riadiť svoje záležitosti pod dohľadom štátu.“ (Čl. 82)

„Veková hranice pro volby do obecních rad a rad církevních obcí je stejná jako právě platná věková hranice pro volby do Folketingu. /.../“ (Čl. 86 prvá veta)

(Ústava dánskeho kráľovstva z 5. 6. 1953²¹⁾)

Podľa ústavy sú obce podriadené dohľadu vlády a práva (zákonodarnej moci parlamentu). Nemôžu tvoriť „štáty v štáte“. Zároveň ústava určuje, že obce môžu spravovať svoje záležitosti nezávisle v medziach práva. Neposkytuje síce ochranu pred nadmernou reguláciou zo strany štátu, ale v praxi majú obce veľmi širokú autonómiu pri riadení svojich záležitostí. Územná samospráva je založená na ústavnom práve občanov riadiť vlastné záležitosti prostredníctvom svojich volených zástupcov.

Postavenie územnej samosprávy rámcovo upravuje zákon o územnej samospráve („Local Government Act“ z 31. mája 1968 v znení neskorších predpisov). Zákon obsahuje ustanovenia o orgánoch obcí – obecných zastupiteľstvách, regionálnych zastupiteľstvách, komisiách a starostoch – ktoré sú spoločné pre municipality a regióny. Zákon upravuje určité pravidlá o hospodárení a manažmente územných jednotiek a dohľad nad územnou samosprávou. Jednotlivé územné samosprávy musia rozhodnúť o pravidlách pre komisie a určiť ich kompetencie. Sú tiež zodpovedné za vytvorenie podmienok na poskytovanie správnych a verejných služieb.

21) Klokočka, V. - Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004.



Organizácia miestnej správy

Ústredná a miestna štátna správa

Štátna správa je rozdelená na ústrednú a miestnu úroveň. Na ústrednej úrovni sú ministerstvá zodpovedné za legislatívu, ktorá patrí do ich pôsobnosti. Vo všeobecnosti je minister zodpovedný za rozhodnutie v oblasti svojej pôsobnosti, avšak množstvo kompetencií je delegovaných na špecializované správne orgány, ktoré majú výkonnú právomoc. V oblasti miestnej správy má všeobecné kompetencie ministerstvo vnútra.

Ďalšími administratívnymi orgánmi sú rôzne rady, ktoré pôsobia na ústrednej, ale aj na regionálnej a lokálnej úrovni a vykonávajú rôzne druhy činností (poradné, správne, kvázi-súdne), pričom spoločným znakom je ich nezávislosť.

Na miestnej úrovni je štátna správa organizovaná iba na úrovni regiónov. Ide o 5 správnych oblastí, ktorých miestna pôsobnosť zodpovedá územiu regiónu. Na čele jednotlivých úradov stojí prefekt, ktorý je menovaný vládou. Do pôsobnosti prefekta patria predovšetkým veci rodného práva. Každá prefektúra má dozornú radu, ktorej úlohou je dohliadať nad činnosťou municipalít. Súčasťou prefektúry sú aj agentúry sociálneho zabezpečenia, ktoré sú odvolacím orgánom voči rozhodnutiam obcí v sociálnych veciach. Úrad prefekta je sekretariátom dozornej rady a agentúry sociálneho zabezpečenia a prefekt im predsedá (okrem Kodane a Frederiksbergu).

Územná samospráva – organizácia a kompetencie

Územná samospráva je organizovaná ako dvojstupňová – regionálna úroveň (5 územných jednotiek) a miestna úroveň (98 municipalít). Municipality musia mať min. 20 tis. obyvateľov.

Obce, ktoré mali pred reformou menej obyvateľov, sa museli zlúčiť, resp. vytvoriť záväzné partnerstvo s ďalšou obcou – v tomto prípade bol limit 30 tis. obyvateľov. Z pôvodných 271 municipalít sa 65 zlúčilo, 33 ostalo nezmenených, pričom sedem z nich, ktoré mali menej ako 20 tis. obyvateľov, vstúpilo do záväzného partnerstva (11 municipalít sa rozdelilo)²²⁾.

22) Local Government Reform in Brief, Ministry of Interior and Health, na http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~~/media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx.



Podľa teórie by rozdelenie kompetencií medzi jednotlivé úrovne malo byť založené na čo najpresnejšom vymedzení ich priestoru zodpovednosti, s dôrazom na poskytovanie služieb občanom na najefektívnejšom stupni.

Regionálna úroveň (krajinné zriadenie)

Zavŕšením reformy miestnej samosprávy 1. januára 2007 bolo zriadených 5 regiónov. Orgánmi regiónu sú regionálne zastupiteľstvo (41 členov), starosta regiónu a komisie. Regióny sú financované predovšetkým z centrálnych rozpočtových prostriedkov a iba čiastočne z financií municipalít.

Medzi ich kompetencie patrí predovšetkým zdravotná starostlivosť (nemocnice, národný zdravotný systém) a regionálny rozvoj, vyššie stredné školy, vzdelávanie dospelých, ťažko zdravotne postihnutí. Majú čiastočnú pôsobnosť v oblasti ochrany prírody a životného prostredia (napr. znečisťovanie pôdy), plánovania cestnej dopravy a regionálneho plánovania, pričom v týchto oblastiach úzko spolupracujú s obcami.

Miestna úroveň (municipality)

Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo, komisie (obligatórne je zriaďovaná finančná komisia, ktorá pripravuje rozpočet, a sociálna komisia) a starosta. Osobitnú úlohu majú užívateľské rady, ktoré sú tvorené obyvateľmi obce, zriaďujú sa pri školách a zdravotníckych zariadeniach a majú rozhodovacie, poradné a dozorné funkcie.

Miestne zastupiteľstvo je základným orgánom obce. Jeho právomoci sú upravené zákonom. Nariadením môže zveriť výkon niektorých kompetencií komisiám, ktoré potom rozhodujú v jeho mene. Počet členov je určený nariadením zastupiteľstva, v zákonomnom rozmedzí 9 až 31 osôb (s výnimkou Kodane – 55 členov).

Starosta je volený zastupiteľstvom, predsedá mu, zvoláva jeho schôdze a pripravuje program. Je predstaviteľom obce a jej výkonným orgánom – je povinný zabezpečiť vykonanie rozhodnutí zastupiteľstva.

Medzi kompetencie obcí patrí sociálna starostlivosť, starostlivosť o deti a starších občanov, nižšie stredné školy, základné školy a špeciálne školy, služby zamestnanosti (vytvorenie tzv. centier práce pre komunikáciu medzi uchádzačmi a zamestnávateľmi), verejná doprava (autobusová doprava vykonávaná spoločne s regiónmi) a miestne cesty, kultúra (knížnice, školy umenia) a životné prostredie (spoločne s regiónmi). Sociálne dávky sú spravované na miestnej úrovni. Obce zabezpečujú starostlivosť aj o osoby, ktoré z rôznych dôvodov nemajú nárok na štátnu podporu v nezamestnanosti. Na obciach spočíva aj



primárna zodpovednosť za integračné programy a starostlivosť o imigrantov (vzdelávanie, ubytovanie, integrácia).

Úlohy miestnej samosprávy sú určené jednak zákonom a jednak ide o tzv. všeobecnú právomoc miestnej samosprávy, do ktorej spadajú všetky úlohy, ktoré nie sú stanovené zákonom. Spočíva v ústavnej možnosti miestnej samosprávy poskytovať svojim obyvateľom verejné služby a na tieto účely využívať svoje zdroje. Všeobecné pravidlo je, že tieto služby neposkytuje žiadna iná súkromná ani verejná organizácia.

Medziobecná spolupráca

Medziobecná spolupráca má v Dánsku dlhodobú tradíciu, predovšetkým v oblasti odpadového hospodárstva a životného prostredia. Jej formy sú variabilné, od veľmi úzkej prepojenosti obcí (spoločná administratíva) až po voľnú spoluprácu v oblasti vzdelávania pracovníkov. Okrem medziobecnej spolupráce je typická aj spolupráca región – obec, ktorá sa sústreďuje na zabezpečenie plynulosti poskytovania služieb (napr. zdravotnej starostlivosti), ktoré na seba kompetenčne nadväzujú.

Kontrola územnej samosprávy (dohľad nad samosprávou)

Kontrola nad výkonom samosprávy je organizovaná predovšetkým na úrovni regiónov, pričom ju zabezpečuje ministerstvo vnútra a zdravotníctva a regionálne dozorné rady, zložené z prefekta menovaného vládou a štyroch členov regionálneho zastupiteľstva. Primárna zodpovednosť spočíva na prefektoch. Kontrola spočíva v dodržiavaní legislatívy, predovšetkým zákonnosti rozhodnutí samosprávnych orgánov a výkonu tzv. „všeobecnej kompetencie“. V jednotlivých oblastiach vykonávajú osobitnú kontrolu aj sektorové ministerstvá. Zákonnosť nariadení obcí v konečnom dôsledku posudzujú všeobecné sudy.

Medzi prostriedky kontroly patrí zrušenie alebo pozastavenie účinnosti nezákonného rozhodnutia, pokuty za nečinnosť, resp. iniciovanie súdneho konania s cieľom dosiahnuť náhradu škody, ak sú orgány samosprávy zodpovedné za výdavky alebo straty vo vzťahu k nezákonnému rozhodnutiu.

Zdroje:

- Kolektív autorov: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Nadácia vzdelávania samosprávy SR, Bratislava 2001.
- Klokočka, V. – Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie, 1. díl. Linde Praha a.s. 2004.



- Jenssen, L., Norgaard, A. S. and Sorensen, E. (2004) 'The Future of Public Administration in Denmark: Projections, Prospects and High Hopes'. *Public Administration*, 82:1:127-139.

Podrobnejšie informácie o miestnej verejnej správe:

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023306.pdf>
- <http://www.sum.dk/English/Municipalities-regions.aspx>

Podrobnejšie o reforme 2007:

- http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~ /media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx

Štatistické údaje:

- <http://www.skm.dk/foreign/statistics/thetaxstructure.html>
- Zákon o verejnej správe: http://aabenhedskomite.homepage.dk/07love/forvaltningsloven_paa_engelsk.htm



*Prílohy**

* *Z podkladov Informačnej kancelárie Rady Európy v Bratislave
a Zbierky zákonov Slovenskej republiky*



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

European Treaty Series - No. 122

◀ EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Strasbourg, 15. X. 1985



Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field;

Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime;

Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised;

Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power;

Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment,

Have agreed as follows:

Article 1

The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the manner and to the extent prescribed in Article 12 of this Charter.

Part I

Article 2 – Constitutional and legal foundation for local self-government

The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.



Article 3 – Concept of local self-government

1 Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

2 This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Article 4 – Scope of local self-government

1 The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.

2 Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.

3 Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

4 Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.

5 Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.

6 Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.

Article 5 – Protection of local authority boundaries

Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.



Article 6 - Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities

1 Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.

2 The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

Article 7 - Conditions under which responsibilities at local level are exercised

1 The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions.

2 They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.

3 Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.

Article 8 - Administrative supervision of local authorities' activities

1 Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute.

2 Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.

3 Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.



Article 9 – Financial resources of local authorities

1 Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.

2 Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.

3 Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.

4 The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

5 The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.

6 Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.

7 As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.

8 For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

Article 10 – Local authorities' right to associate

1 Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.

2 The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to



belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.

3 Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.

Article 11 – Legal protection of local self-government

Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.

Part II – Miscellaneous provisions

Article 12 – Undertakings

1 Each Party undertakes to consider itself bound by at least twenty paragraphs of Part I of the Charter, at least ten of which shall be selected from among the following paragraphs:

- Article 2,
- Article 3, paragraphs 1 and 2,
- Article 4, paragraphs 1, 2 and 4,
- Article 5,
- Article 7, paragraph 1,
- Article 8, paragraph 2,
- Article 9, paragraphs 1, 2 and 3,
- Article 10, paragraph 1,
- Article 11.

2 Each Contracting State, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, shall notify to the Secretary General of the Council of Europe of the paragraphs selected in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article.

3 Any Party may, at any later time, notify the Secretary General that it considers itself bound by any paragraphs of this Charter which it has not already accepted under the terms of paragraph 1 of this article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance or approval of the Party so notifying, and shall have the same effect as from the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the receipt of the notification by the Secretary General.



Article 13 – Authorities to which the Charter applies

The principles of local self-government contained in the present Charter apply to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each Party may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Charter by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 14 – Provision of information

Each Party shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning legislative provisions and other measures taken by it for the purposes of complying with the terms of this Charter.

Part III

Article 15 – Signature, ratification and entry into force

1 This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2 This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which four member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Charter in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

3 In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 16 – Territorial clause

1 Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Charter shall apply.



2 Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Charter to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 17 - Denunciation

1 Any Party may denounce this Charter at any time after the expiration of a period of five years from the date on which the Charter entered into force for it. Six months' notice shall be given to the Secretary General of the Council of Europe. Such denunciation shall not affect the validity of the Charter in respect of the other Parties provided that at all times there are not less than four such Parties.

2 Any Party may, in accordance with the provisions set out in the preceding paragraph, denounce any paragraph of Part I of the Charter accepted by it provided that the Party remains bound by the number and type of paragraphs stipulated in Article 12, paragraph 1. Any Party which, upon denouncing a paragraph, no longer meets the requirements of Article 12, paragraph 1, shall be considered as also having denounced the Charter itself.

Article 18 - Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 15;
- d any notification received in application of the provisions of Article 12, paragraphs 2 and 3;



- e any notification received in application of the provisions of Article 13;
- f any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at Strasbourg, this 15th day of October 1985, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.



EURÓPSKA CHARTA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

PREAMBULA

Členské štáty Rady Európy, signatári tejto charty,
majúc na zreteli, že cieľom Rady Európy je dosiahnutie väčšej jednoty medzi jej členmi na účely ochrany a realizácie ideálov a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom;
majúc na zreteli, že jednou z metód na dosiahnutie uvedeného cieľa sú dohody v oblasti správy;
majúc na zreteli, že miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému;
majúc na zreteli, že právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy;
presvedčené o tom, že toto právo možno priamo uplatňovať práve na miestnej úrovni;
presvedčené o tom, že existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka k občanovi;
vedomé si toho, že ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci;
potvrdzujúc, že uvedené predpokladá existenciu miestnych orgánov vybavených demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie, pokiaľ ide o ich kompetencie, spôsoby a prostriedky uplatňovania týchto kompetencií a zdroje potrebné na ich plnenie,

dohodli sa takto:

Článok 1

Zmluvné strany sa zaväzujú považovať sa za viazané nasledujúcimi článkami, a to spôsobom a v rozsahu uvedenom v článku 12 tejto charty.



ČASŤ I

Článok 2

Ústavné a právne základy miestnej samosprávy

Princíp miestnej samosprávy je uznaný zákonodarstvom príslušnej krajiny a kde je to možné, aj ústavou.

Článok 3

Pojem miestnej samosprávy

1. Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.

2. Toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

Článok 4

Pôsobnosť miestnej samosprávy

1. Základné práva a povinnosti miestnych orgánov sú zakotvené v ústave alebo zákone. Toto ustanovenie však nebráni tomu, aby miestnym orgánom boli v súlade so zákonom priznané osobitné práva a povinnosti.

2. Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.

3. Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.

4. Právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiaden ústredný či regionálny orgán s výnimkou prípadov ustanovených zákonom.



5. Tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo prispôbiť ich vykonávanie miestnym podmienkam.

6. Všetky záležitosti, ktoré sa priamo týkajú miestnych orgánov, sa v procese plánovania a rozhodovania, pokiaľ je to možné, včas a primerane s nimi prerokujú.

Článok 5

Ochrana územných hraníc miestnych orgánov

So zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum.

Článok 6

Primerané správne štruktúry a zdroje zodpovedajúce úlohám miestnych orgánov

1. Ak sa pritom nedostanú do rozporu so všeobecnejšími zákonnými ustanoveniami, môžu si miestne orgány samy určovať vlastné vnútorné administratívne štruktúry tak, aby ich prispôbili miestnym potrebám a zabezpečili účinné riadenie.

2. Podmienky služby zamestnancov miestnej správy sú také, aby umožňovali prijímať vysokokvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností; na tento účel sa poskytujú primerané možnosti na vzdelávanie, odmeňovanie a perspektívu služobného postupu.

Článok 7

Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni

1. Postavenie miestnych volených zástupcov im umožňuje slobodný výkon ich funkcií.

2. Umožňuje primeranú finančnú náhradu výdavkov spojených s výkonom funkcie a tam, kde je to vhodné, aj kompenzáciu ušlých príjmov alebo odmenu za vykonanú prácu a zodpovedajúce sociálne zabezpečenie.

3. Všetky funkcie a činnosti, ktoré sa považujú za nezlučiteľné so zastávaním volenej funkcie na miestnej úrovni, sú stanovené zákonom alebo základnými právnymi princípmi.



Článok 8

Správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov

1. Akýkoľvek správny dohľad nad miestnymi orgánmi možno vykonávať len takým spôsobom a v takých prípadoch, ktoré vymedzuje ústava alebo zákon.

2. Akýkoľvek správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov je obyčajne zameraný len na zabezpečenie jej súladu s právom a ústavnými princípmi. Správny dohľad však tam, kde je to účelné, môžu vykonávať aj vyššie orgány, pokiaľ ide o plnenie úloh, ktorých výkon je prenesený na miestne orgány.

3. Správny dohľad nad miestnymi orgánmi sa vykonáva tak, aby sa zabezpečila vyváženosť medzi mierou zasahovania kontrolného orgánu a významom záujmov, ktoré má v úmysle chrániť.

Článok 9

Finančné zdroje miestnych orgánov

1. Miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí.

2. Finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon.

3. Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány.

4. Finančné systémy zabezpečujúce zdroje miestnych orgánov by mali byť dostatočne rozmanité a životaschopné na to, aby im umožňovali čo najlepšie držať krok s reálnym vývojom nákladov spojených s plnením ich úloh.

5. Ochrana finančne slabších miestnych orgánov vyžaduje zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení zameraných na korekciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia potenciálnych finančných zdrojov a finančných záväzkov, ktoré musia hradiť. Takéto postupy alebo opatrenia neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej kompetencie.

6. Spôsob prideľovania prerozdelených zdrojov sa vhodným spôsobom prekonzultuje s miestnymi orgánmi.

7. Pokiaľ je to možné, dotácie miestnym orgánom nie sú účelovo viazané. Poskytovanie dotácií neobmedzuje základnú slobodu miestnych orgánov uskutočňovať svoju politiku v rámci vlastnej pôsobnosti.



8. Pri získavaní úverov na kapitálové investície majú miestne orgány v medziach zákona prístup na vnútorný kapitálový trh.

Článok 10

Právo miestnych orgánov na združovanie

1. Miestne orgány sú pri výkone svojich právomocí oprávnené spolupracovať a v medziach zákona sa združovať s inými miestnymi orgánmi na zabezpečovanie úloh spoločného záujmu.

2. V každom štáte sa uznáva právo miestnych orgánov stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov.

3. Miestne orgány majú právo za podmienok, ktoré môžu byť vymedzené zákonom, spolupracovať s miestnymi orgánmi v iných krajinách.

Článok 11

Právna ochrana miestnej samosprávy

Miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve.

ČASŤ II

Rôzne ustanovenia

Článok 12

Záväzky

1. Každá zmluvná strana sa zaväzuje považovať sa za viazanú najmenej dvadsiatimi odsekmi prvej časti tejto charty, z ktorých aspoň desať sa vyberie z týchto odsekov:

- článok 3 ods. 1 a 2,
- článok 4 ods. 1, 2 a 4,
- článok 5,
- článok 7 ods. 1,
- článok 8 ods. 2,
- článok 9 ods. 1, 2 a 3,
- článok 10 ods. 1,
- článok 11.



2. Každý zmluvný štát pri uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení oznámi generálnemu tajomníkovi Rady Európy vybrané odseky v súlade s ustanovením odseku 1 tohto článku.

3. Každá zmluvná strana môže kedykoľvek neskôr oznámiť generálnemu tajomníkovi, že sa považuje za viazanú ktorýmkoľvek ďalším odsekom tejto charty, ktorý dovtedy ešte neprijala v súlade s ustanoveniami odseku 1 tohto článku. Takýto dodatočný záväzok sa pokladá za neoddeliteľnú súčasť ratifikácie, prijatia alebo schválenia charty zmluvnou stranou, ktorá ho oznámila, a má rovnaký účinok od prvého dňa mesiaca nasledujúceho po uplynutí trojmesačnej lehoty odo dňa prevzatia tohto oznámenia generálnym tajomníkom.

Článok 13

Orgány, na ktoré sa charta vzťahuje

Princípy miestnej samosprávy obsiahnuté v tejto charte platia pre všetky kategórie miestnych orgánov existujúce na území zmluvnej strany. Každá zmluvná strana však zároveň môže pri uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení špecifikovať kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov, na ktoré chce pôsobnosť charty obmedziť alebo ktoré chce z jej pôsobnosti vyňať. Následným oznámením generálnemu tajomníkovi Rady Európy môže zmluvná strana charty zahrnúť do pôsobnosti charty aj ďalšie kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov.

Článok 14

Poskytovanie informácií

Každá zmluvná strana poskytne generálnemu tajomníkovi Rady Európy všetky potrebné informácie týkajúce sa zákonov a iných opatrení, ktoré prijala s cieľom splniť podmienky tejto charty.

ČASŤ III

Článok 15

Podpis, ratifikácia a nadobudnutie platnosti

1. Táto charta je otvorená na podpis členským štátom Rady Európy. Podlieha ratifikácii, prijatiu alebo schváleniu. Ratifikačné listiny, listiny o prijatí alebo schválení sa uložia u generálneho tajomníka Rady Európy.

2. Táto charta nadobudne platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa, keď štyri členské štáty



Rady Európy vyjadrili svoj súhlas byť viazané chartou v súlade s ustanoveniami predchádzajúceho odseku.

3. Vo vzťahu ku ktorémukoľvek členskému štátu, ktorý vyjadrí svoj súhlas byť viazaný chartou neskôr, nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa uloženia ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení.

Článok 16

Klauzula o územnej pôsobnosti

1. Každý štát môže pri podpise alebo uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení charty určiť územie alebo územia, na ktorých sa bude táto charta uplatňovať.

2. Každý štát môže kedykoľvek neskôr vyhlásením zaslaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy rozšíriť uplatňovanie charty na akékoľvek iné územie uvedené vo vyhlásení. Vo vzťahu k tomuto územiu nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa prijatia takéhoto vyhlásenia generálnym tajomníkom.

3. Akékoľvek vyhlásenie urobené v zmysle predchádzajúcich dvoch odsekov môže byť vo vzťahu ku ktorémukoľvek územiu uvedenému v takomto vyhlásení odvolané prostredníctvom oznámenia zaslaného generálnemu tajomníkovi. Odvolanie nadobudne platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa prijatia takéhoto oznámenia generálnym tajomníkom.

Článok 17

Výpoveď

1. Každá zmluvná strana môže vypovedať túto chartu kedykoľvek po uplynutí piatich rokov odo dňa, keď pre ňu nadobudla platnosť. Výpoveď musí byť generálnemu tajomníkovi Rady Európy oznámená šesť mesiacov vopred. Takáto výpoveď nemá vplyv na platnosť charty pre ostatné zmluvné strany za predpokladu, že vždy zostanú aspoň štyri zmluvné strany.

2. Každá zmluvná strana môže v súlade s ustanovením predchádzajúceho odseku kedykoľvek vypovedať ktorýkoľvek odsek prvej časti charty, ktorý prijala, za predpokladu, že zostáva viazaná takým počtom a druhom odsekov, aký je uvedený v článku 12 ods. 1. Každá zmluvná strana, ktorá na základe vypovedania nejakého odseku už nespĺňa požiadavky článku 12 ods. 1, sa považuje za stranu, ktorá vypovedala chartu ako celok.



Článok 18

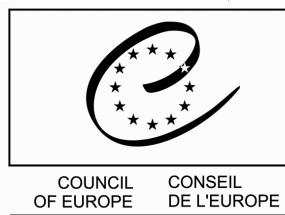
Oznámenia

Generálny tajomník Rady Európy oznámi členským štátom Rady Európy:

- a) každý podpis;
- b) uloženie každej ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení;
- c) každý dátum nadobudnutia platnosti tejto charty v súlade s článkom 15;
- d) každé oznámenie prijaté podľa ustanovení článku 12 ods. 2 a 3;
- e) každé oznámenie prijaté podľa ustanovení článku 13;
- f) každý iný úkon, oznámenie alebo informáciu, ktoré sa týkajú tejto charty.

Na dôkaz toho dolupodpísaní, ktorí boli na to riadne splnomocnení, podpísali túto chartu.

Dané v Štrasburgu 15. októbra 1985 v anglickom a francúzskom jazyku, pričom obe znenia majú rovnakú platnosť, v jednom vyhotovení, ktoré zostane uložené v archíve Rady Európy. Jeho overené kópie zašle generálny tajomník Rady Európy všetkým členským štátom Rady Európy.



◀ Recommendation 34 (1997)¹⁾ on the draft European charter of regional self-government

I. The Congress,

In response to a proposal by the Chamber of Regions, and after taking note of an Opinion of the Chamber of Local Authorities,

1. Having examined the report presented by Mr Peter Rabe (Lower Saxony, Germany) at the present session;
2. Having regard to Resolutions 67 (1970) on “the problems of regionalisation in Europe” and 117 (1980) on “regional institutions in Europe” of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe;
3. Having regard to Resolution 8 (1994) and Recommendation 6 (1994) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and to the request in Resolution 8 to draw up a “European Charter of Regional Autonomy” along the lines of the European Charter of Local Self-Government, in co-operation with the Parliamentary Assembly, as stipulated in paragraph 23 of the Geneva Declaration;
4. Having regard to the Declarations adopted at various conferences and conventions organised by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, particularly the Galway Declaration (1975), the Bordeaux Declaration (1978) and the Geneva Declaration (1993);

1) Discussion by the Congress and adoption on 5 June 1997, 3rd sitting (see doc. CPR (4) 4 revised, Recommendation presented by Mr P. Rabe, Rapporteur).



5. Having regard to the Resolution on “Community Regional Policy and the Role of the Regions”, adopted on 18 November 1988 by the European Parliament;

6. Having regard to the Parliamentary Assembly’s commitment towards regionalisation and, in particular, to its Recommendations 1021 (1985) and 1256 (1995) on regions within the Council of Europe;

7. Bearing in mind the European Charter of Local Self-Government (Council of Europe Convention No. 122) of 15 October 1985, and welcoming the fact that it has so far been signed by 32 member states and ratified by 24 of these;

8. Being mindful of the importance of the principle of subsidiarity, which was defined for the first time in an international text in Article 4, paragraph 3, of the European Charter of Local Self-Government and was included as a basic principle in the Maastricht Treaty;

9. Having regard to Recommendation No. R (95) 19 of the Committee of Ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity, which was adopted on 12 October 1995;

10. Having regard to Statutory Resolution (94) 3 relating to the setting-up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and to the Congress’s Charter, particularly transitory provision No. 1, which presupposes that those countries without regions will make progress in the area of regionalisation;

11. Having regard to its Resolution 37 (1996), whereby it provisionally approved a preliminary draft of the European Charter of Regional Self-Government;

12. Having regard to its Recommendation 22 (1996), whereby it sought opinions on the aforesaid draft;

13. Thanking the Parliamentary Assembly for its contribution to the preparatory work on the Charter and for its favourable interim opinion in Resolution 1118 (1997);

14. Taking account of the position taken up by the European Union’s Committee of the Regions [doc. CPR/GT/RSG (3) 5] and the opinions expressed by the Assembly of European Regions [doc. CPR/GT/RSG (3) 3] and the Council of European Municipalities and Regions [doc. CPR/GT/RSG (3) 8];

15. Taking account of the proposals and comments from many associations of local and regional authorities in the member states;



16. Taking account of the proposals received at the hearings held by its working group in Hanover (22 March 1996), Barcelona (18 October 1996), Florence (27 and 28 February 1997) and Wroclaw (10 March 1997) as well as the many suggestions received from members of the Congress;

17. Thanking the many experts who contributed to the preparatory work on the Charter, in particular Mr Philippe de Bruycker and Mr Nicolas Levrat;

II. Invites

1. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe to support the draft European Charter of Regional Self-Government, as appended hereto;

2. The Committee of Ministers of the Council of Europe to examine the draft European Charter of Regional Self-Government, with a view to its adoption as a Council of Europe convention;

3. The second Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Strasbourg, October 1997) to express a political opinion in favour of this step towards fuller recognition of the importance of regionalism for the process of European construction, in accordance with the lead given by the Vienna Summit;

4. The Governments of member States which have not yet done so to ratify the European Charter of Local Self-Government, at the latest at the same time as their ratification of the European Charter of Regional Self-Government.

APPENDIX

DRAFT EUROPEAN CHARTER OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

1. Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles of respect for human rights and democracy, which are their common heritage and constitute conditions for democratic security and factors for peace;



2. Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe and that regions further the exercise of that right;

3. Convinced that the existence of regions governed by representatives elected by universal suffrage and endowed with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

4. Convinced that the principle of subsidiarity is a major contribution to the development of democracy in Europe on the basis of the equal legitimacy of the different levels of authority: local, regional, national and European;

5. Considering that this Charter and the European Charter of Local Self-Government are complementary in the application of the principle of subsidiarity for the benefit of regional and local authorities;

6. Aware that the region is an appropriate level of authority for effective implementation of subsidiarity, which is considered one of the basic principles to be observed with regard both to European integration and to the internal organisation of States involved in this movement;

7. Asserting that regionalisation must not be achieved at the expense of the autonomy of local authorities but must be accompanied by measures designed to protect such authorities and fully respecting what has been achieved through the European Charter of Local Self-Government;

8. Affirming that recognition of regional self-government entails loyalty towards the State to which the regions belong, with due regard to its sovereignty and territorial integrity;

9. Affirming that recognition of regional self-government should be accompanied by measures to implement solidarity between regions so as to foster balanced development;

10. Considering that the region, as an essential component of the State, bears witness to Europe's diversity, contributes to the enrichment of its culture with due regard to its traditions and in keeping with its history, and furthers its economic prosperity with a view to sustainable development;

11. Aware that interregional and transfrontier co-operation makes a valuable and indispensable contribution to European construction;



12. Affirming that the creation of appropriate European institutions should take account of the existence of regions within European States as regards the framing and execution of policies implemented at European level and should encourage regions to participate in such institutions, in particular in the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and the European Union's Committee of the Regions;

13. Asserting that these principles presuppose the existence of a level of regional authority endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for the fulfilment of their tasks;

14. Considering that, over and above the profound differences existing between the legal and institutional traditions of the different European countries, it is both desirable and appropriate to extend the process of regionalisation within European States on the basis of the principles set out below;

15. Considering that one of the means by which these aims are to be achieved is through agreements in the field of their respective territorial structures,

Have agreed as follows:

Article 1

The Contracting Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the manner and to the extent prescribed in one of the procedures contained in Article 20 or Article 23 of this Charter.

PART I

A. Foundation of regional self-government

Article 2 - Foundation of regional self-government

1. The principle of regional self-government shall be recognised as far as possible in the constitution.

2. The scope of regional self-government shall be determined only by the constitution, the statutes of the region, national law or international law.



3. The statutory provisions determining the scope of regional self-government shall, as far as possible, afford the regions specific protection by virtue of the procedures or conditions for their adoption.

B. Definition of regional self-government

1. Principle

Article 3 - Principle

1. Regional self-government denotes the right and the ability of the largest territorial authorities within each State, having elected bodies, being administratively placed between central government and local authorities and enjoying prerogatives either of self-organisation or of a type normally associated with the central authority, to manage, on their own responsibility and in the interests of their populations, a substantial share of public affairs, in accordance with the principle of subsidiarity.

2. In conformity with the provisions of the present Charter, the scope of regional self-government shall be determined by the domestic law of each State on the conditions set forth in Article 2, paragraph 2.

2. Types of competence

Article 4 - Own competences

1. The competences of the regions shall be acknowledged or determined by the constitution, the statutes of the region, national law or international law.

2. The regions' own competences may not be affected or limited except by the constitution, by national law or by international law.

3. The regions shall have decision-making and administrative powers in the areas covered by their own competences. These powers shall permit the adoption and implementation of policies specific to each region.

4. Within the limits of the law, it is desirable that the implementation at regional level of tasks which fall within the competence of national government should be assigned to regional bodies. The regions shall be provided with the necessary resources to this end.



Article 5 – Delegated competences

1. Competences may, within the limits of the law, be delegated to the regions by other levels of government.

2. Delegation of competences shall, in so far as is reasonable, be clearly defined. The resources, in particular material and financial, for the effective exercise of these additional powers shall be properly provided for in the instrument of delegation.

3. The bodies responsible for exercising such competences shall, as far as is possible within the limits of the law, be allowed discretion in adapting their exercise to the conditions specific to the region and to their organisational structures, in the interests of efficiency and in accordance with the wishes of the region's inhabitants. Provision for the financial aspects in the instrument of delegation shall not excessively restrict this discretion.

3. *Spheres of competence*

Article 6 – Regional affairs

1. In addition to the competences which, in conformity with the principle set forth in Article 3, are acknowledged or attributed to the regions by the constitution, the statutes of the region, national law or international law, regional affairs shall equally cover any matter of regional interest that is not excluded from their competence or assigned specifically to another authority.

2. When exercising their competences the regions shall, with due respect for the law, be guided by the interests of the citizens as well as the principle of subsidiarity and take into account the reasonable requirements of national and European solidarity.

Article 7 – Relations with local authorities

1. The regions which possess competences concerning authorities to which the *European Charter of Local Self-Government* is intended to be applicable shall respect the spirit and the letter of that Convention in their relations with such authorities.

2. Regions shall apply the principle of subsidiarity in their relations with local authorities.

3. Within the limits of the law, regions may delegate some of their competences to local authorities in accordance with the principles set forth in Article 5.



4. In so far as it falls within their competence, regions shall wherever necessary endeavour to ensure financial equalisation between the local authorities located within their boundaries.

Article 8 – Interregional and transfrontier relations

1. In the spheres falling within their competence, regions shall be entitled to undertake activities of interregional or transfrontier co-operation, in accordance with any procedures laid down by domestic law. These activities shall be carried out with due regard to domestic law and to the international obligations of the State.

2. Regions forming part of a transfrontier area may, with due regard to the law of all national legal systems concerned as well as to international law, provide themselves with joint deliberative and/or executive bodies. The acts of these bodies shall be subject to the procedures of the competent courts to the same extent as if they had been performed by a regional body, in accordance with the principles set forth in the existing treaties on the subject.

3. The interregional or transfrontier relations of regions shall be governed by the relevant international agreements, in so far as these are applicable.

Article 9 – Participation in State affairs

1. In so far as rules adopted at central government level may alter the scope of regional self-government or affect the interests of regions, regions shall be able to participate in the decision-making process.

2. Participation by regions in central government affairs may:
- either be ensured through appropriate representation of the regions within legislative or administrative bodies;
 - or be based on procedures of discussion or consultation between State bodies and each region concerned;
 - or derive from consultation between central government bodies and a structure representing the regions.

These forms of participation shall not be mutually exclusive.

Article 10 – Participation in European and international affairs

1. Regions shall have the right to participate or be represented, through bodies designed for this specific purpose, in the activities of the European institutions.



2. Regions shall at least have the right to be consulted by their national government whenever their State is negotiating the conclusion of an international treaty or the adoption of some other instrument within the framework of a European organisation which may directly affect their powers or their fundamental interests. The same shall apply whenever the implementation of rules adopted at European level may be their responsibility.

3. National governments may involve regions in the negotiating process, notably by including regional representatives in the national delegations.

4. In order to promote or defend their interests, regions shall have the right to set up, either individually or collectively with other regions or local authorities, liaison offices vis-à-vis other regions or local authorities or vis-à-vis international organisations – in particular European organisations – which are active in their spheres of competence.

4. Institutional organisation of regions

Article 11 – The principle of regional self-organisation

To the fullest possible extent, regions shall have the right to adopt and, at the very least, supplement their statutes with due regard to the Constitution and the laws passed in accordance with Article 2, paragraph 3.

Article 12 – Regional bodies

1. Without prejudice to the different forms of citizen participation in decision-making, regions shall be endowed with a representative assembly and an executive body.

2. The assembly shall be freely and directly elected by secret ballot on the basis of universal suffrage.

3. Except in the case of direct election by the population, the executive body shall be answerable to the assembly in accordance with the conditions and procedures laid down by the domestic law of each State party to the present Charter.

4. The conditions of office of elected regional representatives shall provide for the free exercise of their functions, in particular through adequate allowances.

5. Members of the representative assembly or the executive body may not be subjected to measures of the central authority which



encroach upon the free performance of their duties, except in connection with judicial proceedings.

Article 13 - Regional administration

1. Regions shall have their own assets and their own system of administration, as well as such bodies of their own as they may set up and their own staff.

2. Regions may freely determine the internal structures of their administrative system and their bodies.

3. Regions may determine the conditions of service of their staff within the limits of such general principles as may be laid down by the central or federal authority in the matter.

5. *Regional finance*

Article 14 - Principles

1. The funding system for the regions shall provide them with a foreseeable amount of revenue commensurate with their competences and allowing them to conduct their own policies.

2. The regions' sources of funding shall be sufficiently diversified and buoyant to enable them to keep pace, as far as possible, with the real evolution of the cost of exercising their competences and with general economic development.

3. As regards the exercise of their own competences, the regions' financial resources shall consist mainly of own resources, which they may use freely.

4. The principle of solidarity necessitates the introduction, within each State, of a financial equalisation mechanism taking account of both the potential resources and the tasks of regions, with the aim of harmonising the living standard of inhabitants of the different regions.

5. Transfers and grants shall as a rule be made on a non-earmarked basis. Financial transfers to regions and, where applicable, sharing of taxes as provided for in Article 15, paragraph 3 shall be governed by predetermined rules based on a few objective criteria corresponding to the regions' actual needs.

6. Regions shall, within the limits of the law, have access to the capital market in order to cover their capital expenditure by borrowing, provided they can demonstrate their ability to service the debt throughout the repayment period from their own income.



7. A statutory obligation to comply with certain budgetary rules or a standardised accounting system shall not constitute an encroachment on the regions' financial autonomy.

Article 15 - Own resources

1. Own resources shall consist mainly of taxes, duties or charges which regions have the right to raise within the limits defined by the constitution or the law. Regions shall be able to determine the rates of regional taxes and duties.

2. Where they cannot raise their own regional taxes, regions shall be entitled, within the limits prescribed by the constitution or the law, to set additional percentages on taxes levied by other public authorities.

3. The regions' share in general taxes set by the constitution or the law shall also be regarded as own resources. Appropriate procedures shall be set up for consulting all regions on rules and arrangements for sharing and allocating such resources.

4. Regional tax management may, for the sake of rationalisation, efficiency and co-ordination, be made the responsibility of an administration belonging to several authorities or to an authority other than the region, without this affecting the ownership and use of the revenue.

C. Protection of regional self-government

Article 16 - Protection of regional boundaries

1. Without prejudice to such procedures of direct democracy as may be provided for in domestic law, a regional boundary may not be altered until the region concerned has given its agreement.

2. In the event of a general redrawing of regional boundaries, consultation of all the regions concerned, in accordance with any procedures prescribed by domestic law, may be substituted for the express agreement of each region.

Article 17 - Right of regions to institute legal proceedings

Regions shall be empowered to bring an action in the competent courts in order to secure the free exercise of their powers and respect for the principles of regional self-government enshrined in the present Charter or in domestic law.



Article 18 – Conflicts of competences

1. When a conflict of competences exists, it shall be settled by a judicial body.

2. Conflicts of competences shall be settled according to the constitutional and statutory principles of each State. Failing a clear solution in the positive law applicable, the principle of subsidiarity shall be taken into consideration in the decision.

Article 19 – Supervision of regional instruments

1. Supervision of instruments adopted by regions may be exercised only in such cases and according to such procedures as are provided for by the constitution or the law.

2. Any supervision of regional instruments shall be aimed only at ensuring compliance with the law. Such supervision shall be exercised only *ex post facto*, subject to the existence of a procedure for the approval of the region's statute.

3. Supervision may, however, include an appraisal of expediency with regard to the power of implementation referred to in Article 4, paragraph 4, and the exercise of competences delegated to the regions.

PART II

Article 20 – Undertakings and reservations

1. The Contracting States agree to be bound by all the provisions of this Charter and undertake not to hinder through any measure the effective exercise of the monitoring arrangements referred to in Article 22 of the Charter.

2. In order to take account of the diversity and developing nature of regional situations in European States, States shall be authorised to enter reservations in respect of the following articles:

- Article 4, paragraph 4,
- Article 8, paragraph 2,
- Article 10, paragraph 3,
- Article 13, paragraph 3.

In States where the regional assembly is traditionally composed of elected representatives of the local authorities forming the region,



a State shall be authorised to enter a reservation in respect of the direct character of the election as provided for in paragraph 2 of Article 12.

3. No reservation other than those provided for in the preceding paragraph shall be permissible.

4. Reservations shall be notified to the Secretary General of the Council of Europe at the time of signature, ratification or accession.

5. Any State which has entered reservations may withdraw them at any time by notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 21 – Interpretation of the Charter

None of the provisions of this Charter shall be interpreted as encroaching on or restricting a form of self-government more widely conferred on territorial authorities by international law or by the domestic law of each State Party.

Article 22 – Monitoring of the application of the Charter

1. Each State shall, during the year in which the Charter enters into force as far as it is concerned, and every five years thereafter, draw up a report on the application of the Charter.

2. States which have entered reservations in accordance with paragraph 2 of Article 20 shall examine in their report the relevance of maintaining such reservations.

3. The report shall be submitted for examination by the CLRAE, which shall transmit it with its observations to the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The Committee of Ministers shall consider every national report in accordance with such procedures as it shall lay down, and shall notify its conclusions to the State concerned and to the President of the CLRAE.

4. The Committee of Ministers shall, if appropriate and after consultation with the CLRAE and the Parliamentary Assembly, take measures designed to permit examination of reports submitted by non-member States of the Council of Europe.

Article 23 – Undertakings by States involved in a process of regionalisation

1. States in which a process of regionalisation is currently under way may ratify this Charter while undertaking to implement its provisions by setting up and developing regional structures. They shall



undertake, within a period of not more than ten years from the entry into force of the Charter as far as they are concerned, to set up the legal framework and the administrative and financial mechanisms which will enable them to comply, in respect of their regions, with the rights set forth in this Charter, on the conditions stipulated in paragraph 1 or 2 of Article 20.

2. Each State in respect of which the Charter is in force on the conditions stipulated in the preceding paragraph shall, during the year in which the Charter enters into force as far as it is concerned, and every three years thereafter, draw up a report on developments in the regionalisation process; these reports shall be subject to the procedure provided for in paragraphs 3 and 4 of Article 22. Following the fourth report at the latest, the Party concerned shall inform the Secretary General of the Council of Europe of its undertaking to comply with the Charter on the conditions specified in paragraph 1 or 2 of Article 20.

PART III

Article 24 - Signature, ratification, entry into force

1. This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which five member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Charter in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

3. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 25 - Regions to which the Charter shall apply

The principles of regional self-government contained in this Charter shall apply to all the regions existing within the territory of a Contracting Party. However, each Contracting Party may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories



of regions to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope.

Article 26 – Accession by non-member States of the Council of Europe

After the entry into force of this Charter and after consultation with the CLRAE, the Committee of Ministers may, by a decision taken by a unanimous vote, invite any non-member State to accede to the Charter. This invitation must receive the express agreement of each of the States which have ratified the Convention.

Article 27 – Denunciation

Any Contracting Party may denounce this Charter at any time after the expiry of five years from the date on which the Charter entered into force for it. Six months' notice shall be given to the Secretary General of the Council of Europe. Such notification shall not affect the validity of the Charter in respect of the other Contracting Parties, provided that at all times there are not fewer than five such Parties.

Article 28 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 24;
- d. any notification received in application of Article 20, paragraphs 4 and 5, concerning reservations;
- e. any notification concerning the exclusion of certain categories of regions from the scope of the present Charter, in conformity with Article 25;
- f. any notification by a State having ratified the Charter under the terms of Article 23, at the latest following the expiry of the period specified in Article 23, paragraph 2;
- g. all Committee of Ministers, Congress of Local and Regional Authorities of Europe and Parliamentary Assembly reports adopted under the arrangements for monitoring the application of this Charter;



- h. any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at _____, this _____ day of _____ 19__, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.



◀ Návrh Európskej charty regionálnej samosprávy

Členské štáty Rady Európy, signatári tohto dokumentu:

berúc do úvahy, že cieľom Rady Európy je dosiahnuť väčšiu jednotu medzi svojimi členmi pri ochraňovaní a realizovaní ideálov a princípov rešpektujúc ľudské práva a demokraciu, ktoré sú ich spoločným dedičstvom a vytvárať podmienky pre demokratické istoty a faktory mieru berúc do úvahy, že práva občana zúčastniť sa na riešení vecí verejných je jedným z demokratických princípov, na ktorom sa podieľajú všetky členské štáty Rady Európy a pri ktorom regióny umožňujú vykonávať toto právo;

presvedčení, že existencia regiónov, ktoré sú riadené zodpovednými zvolenými zástupcami vo verejnom hlasovaní a poverenými skutočnými zodpovednosťami, vytvára riadenie ako efektívne, tak i blízke občanovi;

presvedčení, že princíp subsidiarity je veľkým prínosom k rozvoju demokracie v Európe založenej na rovnakej legitimite rôznych úrovní moci: miestnej, regionálnej, národnej, európskej;

berúc do úvahy, že táto charta a Európska charta miestnej samosprávy sa dopĺňajú pri aplikácii princípu subsidiarity v prospech regionálnych a miestnych samospráv;

vo vedomí, že región vytvára úroveň moci vhodnej na realizáciu subsidiarity, ktorá je považovaná za jeden zo základných princípov, ktoré treba rešpektovať, a to pokiaľ ide o európsku integráciu, ako aj vlastnú organizáciu štátov, ktoré sa zúčastnia na tomto hnutí;

potvrdzujúc, že regionalizácia nesmie byť dosiahnutá na účet nezávislosti miestnych samospráv, ale naopak musia ju sprevádzať opatrenia v ich prospech pri plnom rešpektovaní všetkého, čo sa prostredníctvom európskej charty dosiahlo;

potvrdzujúc, že uznanie regionálnych samospráv zabezpečuje lojalitu voči štátu, ku ktorému patrí, rešpektujúc jeho zvrchovanosť a územnú celistvosť;

potvrdzujúc, že uznanie regionálnych samospráv by málo byť sprevádzané opatreniami zaisťujúcimi solidaritu medzi rôznymi regiónmi tak, aby bol umožnený vyvážený rozvoj;



berúc do úvahy, že región ako základný prvok štátu vyjadruje svojou identitou európsku rôznosť prispievajúc k ich kultúrnemu obohateniu, vzhľadom na ich tradície korešpondujúce s ich históriou a súčasne zabezpečuje stály ekonomický rozvoj;

vedomí, že medziregionálna a cezhraničná spolupráca je vzácny a neoddeliteľný príspevok k výstavbe Európy;

potvrdzujúc, že vytvorenie primeraných európskych inštitúcií by malo vziať do úvahy existenciu regiónov medzi európskymi štátmi ako rámujúcu a výkonná politiku implementovanú na európskej úrovni a málo by povzbudiť regióny k účasti v týchto inštitúciách, obzvlášť v komore regiónov kongresu miestnych a regionálnych samospráv Európy a v Európskej únii Vyhotov regiónov potvrdzujúc, že tieto princípy predpokladajú jestvovanie regionálnej moci, ktorá má rozhodujúce orgány demokraticky vytvorené a široký stupeň nezávislosti vzhľadom na svoje kompetencie, spôsob a nutné prostriedky na vykonávanie ich poslania;

berúc do úvahy, že nezávisle od hlbokých rozdielností, ktoré existujú medzi právnymi a inštitucionálnymi tradíciami rôznych európskych krajín, je vyslovené užitočne rozšíriť proces regionalizácie v rámci európskych štátov na základe nižšie uvedených princípov berúc do úvahy, že jeden z prostriedkov na dosiahnutie týchto cieľov je uzatváranie dohôd v oblasti ich jestvujúcich teritoriálnych štruktúr,

dohodli sa na tomto:

Článok 1

Strany tohto dohovoru sa považujú za viazané nasledujúcimi článkami spôsobom a v rozsiahlo opísanom v jednom z postupov uvedených v článkoch 20 alebo 23 tejto charty.

Časť I.

Založenie regionálnej samosprávy

Článok 2 - Založenie regionálnej samosprávy

Základ regionálnej samosprávy musí byť maximálne uznaný ústavou.



Rozsah a forma regionálnej samosprávy musia byť zakotvené buď v ústave, alebo v zákone, resp. v štatúte regiónov alebo v príslušných ustanoveniach medzinárodného práva.

Zákonné ustanovenia určujúce rozsah a formu regionálnej samosprávy by mali podľa možnosti obsahovať aj jej špecifickú ochranu prostredníctvom procedurálnych postupov alebo podmienok ich schvaľovania.

Definícia regionálnej samosprávy

Princípy

Článok 3 – Princípy

Princíp miestnej samosprávy je uznávaný zákonodarstvom príslušnej krajiny a v prípade potreby aj ústavou.

1. Regionálna samospráva označuje právo a schopnosť vyššieho územného celku s vlastnými volenými orgánmi administratívne umiestnenými medzi ústrednou vládou a samosprávnymi obcami spravovať na vlastnú zodpovednosť a v prospech jej obyvateľov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu, v zhode s princípmi subsidiarity.

2. V súlade s touto chartou rozsah regionálnej samosprávy je určený v rámci práva každého štátu, za podmienok predpokladaných v článku 2, odsek 2.

Článok 4 – Vlastné kompetencie

Kompetencie regiónov musia byť priznané alebo určené ústavou, štatútmi regiónov, národným zákonom alebo medzinárodným právom.

Vlastné kompetencie regionálnej samosprávy nesmú byť zrušené alebo obmedzené tak ako ústavou alebo národným zákonom, alebo medzinárodným právom.

V oblasti vlastných kompetencií má regionálna samospráva rozhodovacie a riadiace právomoci. Tieto právomoci jej musia umožňovať schvaľovanie a realizovanie vlastnej regionálnej politiky.

V zmysle zákonov sa žiada, že implementácia úloh na regionálnej úrovni, ktorá je v kompetenciách národnej vlády, by mala byť pridelená regionálnym orgánom. Regióny by mali byť vybavené potrebnými prostriedkami na dosiahnutie tohto cieľa.



Článok 5 – Delegovanie kompetencií

Kompetencie v rozsahu vymedzenom zákonom môžu byť delegované na regióny inou úrovňou moci.

Delegovanie kompetencií musí byť rozumnou mierou a jasne definované. Prostriedky obzvlášť materiálne a finančné, nutné na efektívny výkon týchto dodatočných právomocí musia byť zohľadnené už v akte delegovania.

Orgány poverené na výkon týchto kompetencií môžu v rozsahu vymedzenom zákonom ľubovoľne nakladať podľa špecifických podmienok regiónu a jeho organizačných štruktúr v zaujme efektívnosti a v súlade so želaniami obyvateľov regiónu.

Akt delegovania by nemal príliš limitovať voľnosť rozhodovania pri finančných úvahách.

Rozsah kompetencií

Článok 6 – Regionálne záležitosti

Okrem kompetencií, ktoré v súlade s princípom vyjadreným v článku 3 sú priznané alebo udelené regiónom v zmysle ústavy, štatútu regiónu, národného zákona alebo medzinárodného práva, regionálnymi záležitosťami sa rozumie akákoľvek otázka regionálneho záujmu, ktorá nie je vylúčená z ich kompetencií alebo pridelená inej autorite.

Pri výkone svojich kompetencií by mali regióny rešpektujúc právo byť vedené záujmami občanov inšpirovať sa princípmi subsidiarity, uvedomovať si rozumné nároky národnej a medzinárodnej solidarity.

Oblasti právomoci

Článok 7 – Vzťahy s miestnym úradmi

1. Regióny, ktoré disponujú kompetenciami, ktoré postihujú obce a pre ktoré platí Európska charta miestnych samospráv, rešpektujú ducha a literu tejto konvencie.

Regióny aplikujú princíp subsidiarity vo svojich vzťahoch s miestnymi samosprávami.

V rozsahu stanovenom zákonom regióny môžu delegovať niektoré zo svojich kompetencií na miestne samosprávy v súlade s princípmi článku 5.

V rozsahu kompetencií regióny vyvíjajú úsilie, kedykoľvek je to potrebné na zabezpečenie finančnej ekvivalizácie medzi obcami ležiacimi v hraniciach regiónu.



Článok 8 – Medziregionálne a cezhraničné vzťahy

V oblastiach pokrytých vlastnými kompetenciami môžu regionálne samosprávy nadväzovať a rozvíjať vzťahy s inými regiónmi a podnikať aktivity týkajúce sa medziregionálnej a cezhraničnej spolupráce. Tieto aktivity by sa mali rozvíjať rešpektujúc domáce právo a medzinárodné záväzky štátu.

Regióny spadajúce do cezhraničného územia v zmysle zákona a celého právneho systému, ako aj medzinárodného práva sa zabezpečujú ako poradnými, tak i výkonnými orgánmi. Tieto právne akty týchto orgánov budú subjektom procedúr kompetentných súdov v rozsahu, akoby boli vyhlásené regionálnymi orgánmi v súlade s princípmi existujúcimi v dohodách o týchto záležitostiach.

Medziregionálne alebo cezhraničné vzťahy regiónov budú riadené relevantnými medzinárodnými dohodami tou mierou, ako sú aplikovateľné.

Článok 9 – Účasť na štátnych záležitostiach

V rozsahu, v ktorom pravidla prijaté na štátnej úrovni môžu modifikovať regionálnu samosprávu alebo ovplyvniť záujmy regiónu, región sa môže zúčastniť na rozhodovacom procese.

Účasť regiónov na otázkach v záležitostiach štátu sa môže realizovať prostredníctvom reprezentácie regiónov v oblasti jej legislatívnych a administratívnych orgánov alebo zakladať na procedúrach v rozpravách, alebo konzultáciách medzi štátnymi orgánmi a príslušnými regiónmi, alebo môže vychádzať z konzultácie medzi orgánmi štátu a štruktúrou, ktorá reprezentuje regióny.

Tieto formy účasti sa vzájomne nevylučujú.

Článok 10 – Účasť na európskych a medzinárodných záležitostiach

Regióny majú právo účasti alebo môžu byť reprezentované prostredníctvom svojich orgánov špecifického významu v aktivitách európskych inštitúcií.

Regióny majú prinajmenšom právo konzultácie so svojou národnou vládou. Kedykoľvek štát prejednáva závery medzinárodnej dohody alebo prijíma akýkoľvek akt v rámci európskej organizácie, ktorý môže mať priamo dôsledky na ich kompetencie alebo základné záujmy. To isté platí pri prijímaní pravidiel na európskej úrovni.



Národné vlády môžu vziať regióny do rokovacích procesov pri najmenšom začlenením regionálnych reprezentantov do národných delegácií.

Regióny majú právo vytvárať, či jednotlivito, alebo spoločne s inými regiónmi, alebo miestnymi samosprávami, v zaujme zabezpečovania svojich záujmov úrady v iných regiónoch alebo miestnych samosprávach, alebo medzinárodných organizáciách – zvlášť v európskych organizáciách aktívnych v oblasti ich kompetencií.

Inštitučná organizácia regiónov

Článok 11 – Princípy regionálnych samospráv

Regióny budú mať najširšie možné právo prijímať a dopĺňať svoj štatút v zmysle ústavy a zákonov, ako je uvedené v Článku 2 odsek 3.

Na zabezpečenie účasti v rozhodovacích konaniach regióny budú mať reprezentatívne a výkonné orgány.

Zastúpenie je slobodné a priamo volené tajným hlasovaním na základe všeobecného hlasovania.

Okrem prípadov priamej voľby ľuďom, výkonný orgán bude odpovedať zastúpeniu v súlade s procedurálnymi podmienkami ustanovenými domácim zákonom každej štátnej strany každého štátu člena tejto Charty.

Štatút regionálnych volených zástupcov by mal garantovať voľný výkon ich mandátu na im prislúchajúcej úrovni.

Členovia reprezentatívneho zastúpenia alebo výkonného orgánu nepodliehajú štátnym orgánom do úrovne, ktorá predpokladá voľný výkon im zverených funkcií, okrem prípadu súdneho procesu.

Článok 13 – Regionálna administratíva

Regióny disponujú majetkom, vlastnou administráciou a orgánmi, ktoré môžu tvoriť ich vlastný personál.

Región môže voľne určiť vnútornú štruktúru svojho administratívneho systému a svojich orgánov.

Regióny môžu určiť štatút pre vlastný personál v rozsahu všeobecných princípov, ktoré môžu byť prípadne určené na úrovni centrálnej alebo federatívnej moci tejto záležitosti.



Regionálne financie

Článok 14 - Princípy

Finančný systém regiónu ich bude zásobovať predpokladaným množstvom príjmov, ktorý je proporcionálny ich kompetenciám a ktorý im umožňuje viesť vlastnú politiku.

Regionálne finančné fondy by mali byť dostatočne diverzifikovateľné a adaptovateľné spôsobom, ktorý im umožní čo najvoľnejšie sledovať reálny nárast nákladov na výkon ich kompetencií všeobecný rozvoj ekonomiky.

Pokiaľ ide o výkon ich vlastných kompetencií, väčšia časť zdrojov bude pozostávať hlavne z ich vlastných zdrojov, ktoré môžu voľne používať.

Princíp solidarity si vyžaduje vytvorenie vyrovnávacieho finančného mechanizmu v rámci štátu, ktorý zohľadňuje potencionálne zdroje a potreby regiónov s cieľom harmonizovať životnú úroveň obyvateľstva v rôznych regiónoch.

Prevody a podpory by mali byť realizované maximálnou mierou bez udanie účelu použitia. Finančné transfery regiónov, ak je možné delenie daní, ako je uvedené v článku 15 odsek 3, mali by byť prevedené danými pravidlami založenými na málo všeobecných kritériách zodpovedajúcich skutočným potrebám regiónov.

Regióny v rozsahu určenom zákonom majú prístup ku kapitálovému trhu s cieľom pravidla, aby mohli pokryť vlastné kapitálové náklady pôžičkami, pretože týmto spôsobom môžu ukázať schopnosť garancie stálej solventnosti počas splácania dlhu zo svojich vlastných príjmov.

Štatutárna povinnosť vyhovovať istým rozpočtovým pravidlám alebo štandardnému účtovníckemu systému nepripúšťa zásah do finančnej nezávislosti regiónov.

Článok 15 - Vlastné zdroje

Vlastné zdroje pozostávajú z daní, poplatkov, odvodov, ktoré majú regióny právo zvyšovať v rozsahu určenom v ústave alebo v zákone. Regióny by mali mať možnosť určiť regionálne dane a poplatky.

Ak nemôžu zvyšovať vlastné regionálne dane, regióny majú právo v rozsahu vymedzenom ústavou alebo zákonom určiť dodatočné percentá na dane určené inými úradmi.



Regionálne podiely vo všeobecných daniach daných ústavou alebo zákonom môžu byť považované za vlastné zdroje. Sú určené príslušné procedúry v regiónoch, pokiaľ ide o rozdelenie a alokáciu týchto zdrojov.

Regionálny daňový úrad s cieľom väčšej racionalizácie, efektívnosti a koordinácie môže previesť zodpovednosť administrácie, ktorá prislúcha viacerým úradom (autoritám) alebo úradu z iného regiónu, bez ovplyvnenia vlastníctva a použitia príjmu.

Ochrana regionálnej samosprávy

Článok 16 – Ochrana regionálnych hraníc

Teritórium regiónu môže byť modifikované iba so súhlasom príslušného regiónu bez zásahu do priamych demokratických procesov, ktoré môžu byť predpokladané z vnútorného práva v tejto oblasti.

V prípade všeobecných zmien regionálnych hraníc sa predpokladajú vzájomné konzultácie regiónov v súlade s procedúrami vychádzajúcimi z domáceho zákona, ktoré môžu nahrádzať súhlas každého regiónu.

Článok 17 – Právo regiónov zaviesť legálne procedúry

Regióny by mali mať plnú moc odvolávať sa u kompetentných súdov, s cieľom zaistiť voľný výkon svojich kompetencií, rešpektujúc princípy regionálnych samospráv obsiahnuté v tejto Charte a vo vnútornom zákone.

Článok 18 – Konflikty kompetencií

Ak existuje konflikt kompetencií, tento musí byť vyriešený súdnym orgánom.

Konflikty kompetencií sú riešené na základe ústavných princíпов a štatutárnych princíпов jednotlivých štátov. Pri nedostatku jasnej odpovede vychádzajúcej z pozitívnej aplikácie práva mal by byť braný pri rozhodovaní do úvahy princíp subsidiarity.

Článok 19 – Dohľad nad regionálnymi nástrojmi

Kontrola nad nástrojmi prijatými regiónmi môže byť vykonávaná iba spôsobom a v prípadoch, ktoré predpokladá ústava alebo zákon.

Akákoľvek kontrola regionálnych nástrojov by mala byť zameraná na garantovanie zákona. Takáto kontrola by mala byť vykonávaná iba ex post zachovávajúc procedúru zakotvenú v regionálnom zákone.



Kontrola by mala obsahovať hodnotenie účelovosti s ohľadom na kompetenciu vykonávania podľa článku 4 odsek 4a a na výkon kompetencií, ktoré sú delegované regiónom.

Časť II.

Článok 20 – Činnosť a výhrady

Zmluvné štáty sa zaväzujú konať v zmysle Charty a prekonať všetky prekážky za účelom efektívneho fungovania mechanizmov inštitucionálnych kontrol podľa článku 22 Charty.

Za účelom zohľadňovania rozdielnosti a prirodzenosti vývoja situácií v regiónoch európskych štátov štáty budú poverené vstupovať s rešpektom na výhrady k nasledujúcim článkom:

- článok 4 odsek 4
- článok 8 odsek 2
- článok 10 odsek 3
- článok 13 odsek 3

V štátoch, kde je regionálne zastúpenie tradične pozostávajúce z volených zástupov miestnych samospráv, ktoré formujú región, štát bude oprávnený formulovať výhrady, pokiaľ ide o priamy charakter volieb, ako predpokladá v odseku 2 článku 12.

Žiadna iná rezerva okrem týchto predpokladaných z predchádzajúcich odsekov nie je prípustná.

Rezervy majú byť notifikované Generálnym tajomníkom Rady Európy v čase podpisu, ratifikácie alebo prijatia za člena.

Štát, ktorý formuloval rezervy, môže ich v ktoromkoľvek momente stiahnuť, pričom je potrebná notifikácia Generálneho tajomníka Rady Európy.

Článok 21 – Interpretácia Charty

Žiadna časť tejto Charty nemôže byť interpretovaná ako zasahujúca alebo obmedzujúca formu samosprávy širšie rozdiskutovanú teritoriálnymi autoritami v zmysle medzinárodného práva alebo domácim zákonom každej účastníckej strany.

Článok 22 – Monitorovanie aplikácie Charty

Každý štát predloží záznam o aplikácii Charty počas prvého roku jej platnosti v tomto štáte a každých následných 5 rokov podáva správu o aplikácii Charty.



Štáty, ktoré formulovali výhrady v súlade s článkom 20 odsek 2, majú preskúmať vo svojich hláseniach možnosť zachovania týchto rezerv.

Toto hlásenie bude preskúmané CLRAE, ktoré ho opatrí vlastnými poznámkami a postúpi Výboru ministrov a Parlamentu Rady Európy. Výbor ministrov preskúma každé národné hlásenie v zmysle príslušných procedúr a bude notifikovať vlastné závery pre príslušný štát a prezidentovi CLRAE.

Výbor ministrov po konzultáciách s CLRAE a Parlamentom prijme také opatrenia, ktoré povoľujú preskúmať vzťahy prezentované štátmi, ktoré nie sú členmi Rady Európy.

Článok 23 – Povinnosti štátov pri procese regionalizácie

Štáty, v ktorých prebieha proces regionalizácie, môžu ratifikovať túto Chartu zaväzujúc sa implementovať jej časti a rozvíjať regionálne štruktúry. Tieto sa zaväzujú vytvoriť počas maximálne 10 rokov od vstupu do platnosti Charty právne inštrumenty a administratívne a finančné mechanizmy, ktoré umožňujú rešpektovať regionálne štruktúry a ich práva definované v tejto Charte podľa podmienok spresnených v odseku 1 alebo 2 článku 20.

Každý štát, v ktorom Charta nadobudla platnosť za podmienok definovaných v predchádzajúcich odsekoch, učini počas roku, v ktorom Charta vošla do platnosti a nasledujúcich každých 3 rokoch hlásenie o rozvoji procesu regionalizácie, hlásenia sa stanú predmetom procedúry, ktorá je popísaná v odsekoch 3 a 4 článku 22. Najneskôr po 4. hlásení príslušná strana bude notifikovať u generálneho tajomníka Rady Európy svoj záväzok rešpektovať Chartu za podmienok, ako stojí v odseku 1 alebo 2 článku 20.

Časť III.

Článok 24 – Podpis, ratifikácie, nadobudnutie platnosti

Táto Charta je otvorená na podpis pre štáty Rady Európy. Bude predmetom ratifikácie, prijatia a schválenia. Inštrumenty ratifikácie, prijatia a schválenia budú uložené u Generálneho tajomníka Rady Európy.

Táto Charta nadobudne platnosť prvým dňom v mesiaci, ktorý nasleduje po období troch mesiacov od dátumu, kedy 5 štátov, členov



Rady Európy, vyslovilo svoj súhlas podriaďiť sa Charte v súlade so znením predchádzajúcich odsekov.

Pokiaľ ide o členské štáty, ktoré vyjadria svoju podriadenosť Charte, táto vstúpi do platnosti 1. dňom mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí obdobia 3 mesiacov od dátumu, kedy boli deponované inštrumenty ratifikácie, prijatia a schválenia.

Článok 25 – Regióny, pri ktorých sa uplatňuje Charta

Princípy regionálnej samosprávy obsiahnuté v Charte sa aplikujú na všetky jestvujúce regióny na území zmluvnej strany. Každý zmluvná strana v čase uloženia dokumentov o ratifikácii, prijatí a schválení špecifikuje kategórie regiónov, na ktoré má úmysel limitovať pole aplikácie alebo ktoré mieni vylúčiť z poľa aplikácie tejto Charty.

Článok 26 – Prijatie nečlenských štátov Rady Európy

Po nadobudnutí platnosti Charty a po konzultáciách s CLRAE Výbor ministrov môže rozhodnúť jednotným hlasovaním prizvať ktorýkoľvek nečlenský európsky štát pripojiť sa k tejto Charte. Toto pozvanie musí obsahovať výslovný súhlas štátov, ktoré ratifikovali konvenciu.

Článok 27 – Námietky

Žiadna zmluvná strana nemôže podať námietku voči tejto Charte pred uplynutím 5 rokov od dátumu, kedy Charta nadobudla platnosť. 6-mesačné avízo musí byť notifikované Generálnym sekretárom Rady Európy. Takáto notifikácia neovplyvní platnosť Charty pre ostatné zmluvné strany za podmienky, ak ich počet nebude menej ako 5 (päť).

Článok 28 – Notifikácia

Generálny tajomník Európy bude notifikovať členským štátom Rady Európy:

každý podpis,

uloženie každého dokumentu o ratifikácii, prijatí alebo schválení,

každý dátum nadobudnutia platnosti Charty v súlade s článkom 24,

každú notifikáciu obdržanú v žiadosti podľa článku 20 odsek 4 a 5, zohľadňujúcu výhrady,

každú notifikáciu vzťahujúcu sa na vylúčenie určitých regiónov z poľa aplikácie tejto Charty v súlade s článkom 25,



každú notifikáciu štátu, ktorý ratifikoval Chartu v súlade s článkom 23, najneskoršie po predpokladanej skadencii v zmysle článku 23 odsek 2, všetky hlásenia Výborov ministrov, CLRAE a Parlamentu, ktoré prijali v rámci kontrolného mechanizmu tejto Charty, akýkoľvek iný akt, notifikáciu alebo komunikáciu vo vzťahu k tejto Charte.

Za správnosť, dolupodpísaní, riadne poverení podpísali túto Chartu.

V dňa 19... v angličtine a francúzštine, obidva texty sú plne autentické, v jednej kópii, ktorá je založená v archíve Rady Európy. Generálny tajomník Rady Európy zašle overené kópie každému členskému štátu Rady Európy.



Rada Európy
Výbor ministrov

COUNCIL OF EUROPE
COMMITTEE OF MINISTERS

Odporúčanie Rec(2001)19

**Výboru ministrov členským štátom o účasti občanov
na miestnom verejnom živote**

*(prijaté Výborom ministrov
6. decembra 2001
na 776. zasadaní zástupcov ministrov)*

Recommendation Rec(2001)19

**of the Committee of Ministers to member states on the
participation of citizens in local public life**

*(Adopted by the Committee of Ministers
on 6 December 2001
at the 776th meeting of the Ministers' Deputies)*

Výbor ministrov podľa článku 15.b štatútu Rady Európy,

pretože cieľom Rady Európy je dosiahnutie väčšej jednoty svojich členov pri zabezpečovaní a realizácii ideálov a princípov, ktoré sú spoločným dedičstvom a pri zabezpečovaní ich ekonomického a sociálneho rozvoja;

mysliac si, že účasť občanov je srdcovou záležitosťou demokracie a že občania oddaní demokratickým myšlienkam, vedomí si svojich občianskych povinností a politicky aktívne vystupujúci sú životne dôležití pre akýkoľvek demokratický systém;

v presvedčení, že miestna demokracia je jedným z pilierov demokracie európskych krajín a jej podpora predstavuje faktor stability;

berúc do úvahy, že miestna demokracia musí pracovať v nových podmienkach vyplývajúcich nielen z štrukturálnych a funkčných zmien v organizácii miestnej správy, ale aj z radikálneho politického, ekonomického a sociálneho rozvoja, ktorý prebieha v Európe a z procesu globalizácie;

uvedomujúc si, že očakávania verejnosti sa vyvíjajú, že forma miestnej politiky sa mení a že tieto skutočnosti si vyžadujú priamejšie, flexibilnejšie a *ad hoc* metódy účasti;

mysliac si, že za určitých okolností miera dôvery občanov vo svoje volené inštitúcie poklesla a vytvára sa potreba, aby štátne inštitúcie opäť potvrdili verejnosti nové spôsoby zachovania legitimity rozhodovania;

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and to foster their economic and social progress;

Considering that participation of citizens is at the very heart of the idea of democracy and that citizens committed to democratic values, mindful of their civic duties and who become involved in political activity are the lifeblood of any democratic system;

Convinced that local democracy is one of the cornerstones of democracy in European countries and that its reinforcement is a factor of stability;

Noting that local democracy has to operate in a new challenging context resulting not only from structural and functional changes in local government organisation, but also from the radical political, economic and social developments that have occurred in Europe and the process of globalisation;

Aware that public expectations have evolved, that local politics are changing form and that this requires more direct, flexible and *ad hoc* methods of participation;

Considering that, in certain circumstances, the level of trust people have in their elected institutions has declined and that there is a need for state institutions to re-engage with and respond to the public in new ways to maintain the legitimacy of decision-making;



- uznávajúc, že existuje široká škála opatrení, ktoré sú k dispozícii na podporu účasti občanov a tieto môžu byť v miestnych podmienkach uplatnené za rôznych okolností;
- uznávajúc, že právo občanov vysloviť sa k významným rozhodnutiam dlhodobého charakteru, alebo k ťažko zvrátiteľným rozhodnutiam a k rozhodnutiam, ktoré sa týkajú väčšiny občanov, predstavuje jeden z demokratických princípov spoločných pre všetky členské krajiny Rady Európy;
- uznávajúc, že toto právo môže byť najpriamejším spôsobom uplatňované na miestnej úrovni a že následné kroky by mali byť vykonané tak, aby zapojili občanov priamejšie do riadenia miestnych záležitostí so súčasným zabezpečením efektívnosti a účinnosti takéhoto konania;
- opätovne potvrdzujúc svoje presvedčenie, že zastupiteľská demokracia je súčasťou spoločného dedičstva členských štátov a je základom účasti občanov na miestnom živote na národnej, regionálnej a miestnej úrovni;
- uznávajúc, že dialóg medzi občanmi a miestne volenými predstaviteľmi je pre miestnu demokraciu rozhodujúci, pretože posilňuje legitimitu miestnych demokratických inštitúcií a efektívnosť ich aktivít;
- uznávajúc, že v súlade s princípom subsidiarity, musia hrať vedúcu úlohu v podpore účasti občanov a že úspech každej „stratégie miestnej demokratickej účasti“ závisí na dohode týchto orgánov;
- berúc do úvahy Odporúčanie č. R (81) 18 Výboru ministrov členskými štátmi týkajúce sa účasti na miestnej úrovni a uznávajúc, že zmeny, ktoré sa od jeho prijatia uskutočnili, sú dôvodom na jeho nahradenie súčasným odporúčaním;
- zohľadňujúc Stanovisko č. 232 (2001) Parlamentného zhromaždenia;
- zohľadňujúc Stanovisko č. 15 (2001) Kongresu miestnych a regionálnych samospráv Európy a texty Kongresu, ktoré sú v tejto oblasti rozhodujúce,
- Recognising that a wide variety of measures are available to promote citizen participation and these can be adapted to the different circumstances of local communities;
- Considering that the right of citizens to have their say in major decisions entailing long-term commitments or choices which are difficult to reverse and concern a majority of citizens is one of the democratic principles common to all member states of the Council of Europe;
- Considering that this right can be most directly exercised at local level and that, accordingly, steps should be taken to involve citizens more directly in the management of local affairs, while safeguarding the effectiveness and efficiency of such management;
- Reaffirming its belief that representative democracy is part of the common heritage of member states and is the basis of the participation of citizens in public life at national, regional and local level;
- Considering that dialogue between citizens and local elected representatives is essential for local democracy, as it strengthens the legitimacy of local democratic institutions and the effectiveness of their action;
- Considering that, in keeping with the principle of subsidiarity, local authorities have and must assume a leading role in promoting citizens' participation and that the success of any "local democratic participation policy" depends on the commitment of these authorities;
- Having regard to Recommendation No. R (81) 18 of the Committee of Ministers to member states concerning participation at municipal level and considering that the changes that have taken place since its adoption justify that the latter be replaced by the present Recommendation;
- Having regard to Opinion No. 232 (2001) of the Parliamentary Assembly;
- Having regard to Opinion 15 (2001) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and to the Congress' texts which are relevant in the field,



odporúča, aby vlády členských štátov:

Recommends that the governments of member states:

1. prijali v princípe stratégiu, do ktorej zapoja miestne – a tam, kde je to aplikovateľné, aj regionálne – orgány, podporujúcu účasť občanov na miestnom verejnom živote vychádzajúcu z princípov Európskej charty miestnej samosprávy prijatej ako medzinárodná zmluva 15. októbra 1985 a ratifikovanej v súčasnosti veľkou väčšinou členských štátov, ako aj vychádzajúcu z princípov obsiahnutých v prílohe I tohto Odporúčania;
2. prijali, v kontexte takto definovanej stratégie a berúc do úvahy opatrenia uvedené v prílohe II tohto Odporúčania, v rámci svojej kompetencie také opatrenia, ktoré umožnia miestnym a regionálnym orgánom, hlavne z pohľadu zlepšenia právneho rámca a zabezpečenia národnej legislatívy, využívať široké spektrum nástrojov účasti v súlade s odsekom 1 Odporúčania č. R (2000) 14 Výboru ministrov členským štátom o miestnych daniach, finančnom vyrovnávaní a subvenciách miestnym orgánom;
3. vyzvali miestne a regionálne orgány vhodným spôsobom:
 - dodržiavať princípy obsiahnuté v prílohe I tohto Odporúčania a zabezpečiť účinnú realizáciu stratégie podporujúcej účasť občanov na miestnom verejnom živote;
 - zlepšiť miestne predpisy a praktické ustanovenia týkajúce sa účasti občanov na miestnom verejnom živote a prijať v rámci svojich kompetencií všetky ďalšie opatrenia na podporu účasti občanov v zmysle zoznamu opatrení uvedených v prílohe II tohto Odporúčania;
4. zabezpečili, aby toto odporúčanie bolo preložené do oficiálneho jazyka alebo jazykov svojich krajín a spôsobom, ktorý považujú za vhodný, bolo publikované a dané do pozornosti miestnych a regionálnych orgánov;
1. frame a policy, involving local and – where applicable – regional authorities, designed to promote citizens' participation in local public life, drawing on the principles of the European Charter of Local Self-Government adopted as an international treaty on 15 October 1985 and ratified to date by a large majority of Council of Europe member states, as well as on the principles contained in Appendix I to this Recommendation;
2. adopt, within the context of the policy thus defined and taking into account the measures listed in Appendix II to this recommendation, the measures within their power, in particular with a view to improving the legal framework for participation and ensuring that national legislation and regulations enable local and regional authorities to employ a wide range of participation instruments in conformity with paragraph 1 of Recommendation No. R (2000) 14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities;
3. invite, in an appropriate way, local and regional authorities:
 - to subscribe to the principles contained in Appendix I to this recommendation and to undertake the effective implementation of the policy of promoting citizens' participation in local public life;
 - to improve local regulations and practical arrangements concerning citizens' participation in local public life, and to take any other measures within their power to promote citizens' participation, with due regard for the measures listed in Appendix II to this recommendation;
4. ensure that this recommendation is translated into the official language or languages of their respective countries and, in ways they consider appropriate, is published and brought to the attention of local and regional authorities;

rozhodol, že toto odporúčanie nahradí Odporúčanie č. R(81) 18 týkajúce sa účasti na miestnej úrovni.

Decides that this recommendation will replace Recommendation No. R (81) 18 concerning participation at municipal level.



Príloha I

Appendix I

Základné princípy stratégie miestnej demokratickej účasti

Basic principles of a local democratic participation policy

1. Zabezpečiť právo občanov mať prístup k jasným a porovnateľným informáciám o rozličných otázkach týkajúcich sa ich miestnej komunity a vyjadriť sa k hlavným rozhodnutiam ovplyvňujúcim ich budúcnosť.
1. Guarantee the right of citizens to have access to clear, comprehensive information about the various matters of concern to their local community and to have a say in major decisions affecting its future.
2. Hľadať nové cesty podpory občianskeho povedomia a podporovať kultúru demokratickej účasti spolu s obcami a miestnymi orgánmi.
2. Seek for new ways to enhance civic-mindedness and to promote a culture of democratic participation shared by communities and local authorities.
3. Vytvárať vedomie spolupatričnosti s obcou a podporovať občanov pri ich zodpovednosti za spoluúčasť na živote svojej obce.
3. Develop the awareness of belonging to a community and encourage citizens to accept their responsibility to contribute to the life of their communities.
4. Venovať rozhodujúcu pozornosť komunikácii medzi orgánmi verejnej správy a občanmi a podporovať miestnych predstaviteľov v kladení dôrazu na účasť a venovanie pozornosti ich požiadavkám a očakávaniam, ako aj zabezpečovať vhodnú spätnú väzbu potrebám, ktoré vyjadria.
4. Accord major importance to communication between public authorities and citizens and encourage local leaders to give emphasis to citizens' participation and careful consideration to their demands and expectations, so as to provide an appropriate response to the needs which they express.
5. Prijíť zodpovedný prístup k riešeniu otázky účasti občanov, berúc do úvahy fungovanie systému zastupiteľskej demokracie a formy priamej účasti v rozhodovacom procese a riadení miestnych záležitostí.
5. Adopt a comprehensive approach to the issue of citizens' participation, having regard both to the machinery of representative democracy and to the forms of direct participation in the decision-making process and the management of local affairs.
6. Vyhýbať sa konvenčným riešeniam, umožniť experimentovanie, dávajúc prioritu skôr prideleniu kompetencií, ako stanoveniu regulatívov, zabezpečiť široké spektrum nástrojov účasti, ako aj možnosti ich kombinovania a prispôbiť spôsob ich použitia okolnostiam.
6. Avoid overly rigid solutions and allow for experimentation, giving priority to empowerment rather than to laying down rules; consequently, provide for a wide range of participation instruments, and the possibility of combining them and adapting the way they are used according to the circumstances.
7. Začať hĺbkovou analýzou situácie týkajúcej sa miestnej účasti, určiť vhodné limity a zaviesť monitorovací systém prebiehajúcich zmien, aby sa dali identifikovať všetky príčiny pozitívnych i negatívnych zmien v účasti občanov a aby sa dal vyhodnotiť dosah prijatých mechanizmov.
7. Start from an in-depth assessment of the situation as regards local participation, establish appropriate benchmarks and introduce a monitoring system for tracking any changes therein, in order to identify the causes of any positive or negative trends in citizen participation, and in order to gauge the impact of the mechanisms adopted.
8. Umožniť výmenu informácií medzi krajinami a v rámci krajín o najlepších skúsenostiach v oblasti účasti občanov, podporiť vzájomné poznanie miestnych orgánov o účinnosti rôznych metód účasti a zabezpečiť, aby bola verejnosť plne informovaná o celom spektre možností, ktoré sú k dispozícii.
8. Enable the exchange of information between and within countries on best practices in citizen participation, support local authorities' mutual learning about the effectiveness of the various participation methods and ensure that the public is fully informed about the whole range of opportunities available.



- | | |
|---|--|
| <p>9. Venovať osobitnú pozornosť tým kategóriám občanov, ktorí majú väčšie problémy byť aktívni a ktorí, <i>de facto</i>, zostávajú na okraji miestneho verejného života.</p> <p>10. Uznať význam rovnoprávneho zastúpenia žien v miestnej politike.</p> <p>11. Uznať potenciál, ktorý predstavujú deti a mládež v trvalo udržateľnom rozvoji miestnych komunít a podporiť úlohu, ktorú môžu zohrať.</p> <p>12. Uznať a podporovať úlohu, ktorú hrajú združenia a skupiny občanov ako kľúčoví partneri pri rozvoji a ďalšom napredovaní kultúry účasti a ako hnacia sila pri praktickej aplikácii demokratickej účasti.</p> <p>13. Zaisťiť spoločné úsilie orgánov na každej územnej úrovni, aby každý orgán bol zodpovedný za vhodnú aktivitu v rámci svojich kompetencií podľa princípu subsidiarity.</p> | <p>9. Pay particular attention to those categories of citizens who have greater difficulty becoming actively involved or who, <i>de facto</i>, remain on the sidelines of local public life.</p> <p>10. Recognise the importance of a fair representation of women in local politics.</p> <p>11. Recognise the potential that children and young people represent for the sustainable development of local communities and emphasise the role they can play.</p> <p>12. Recognise and enhance the role played by associations and groups of citizens as key partners in developing and sustaining a culture of participation and as a driving force in the practical application of democratic participation.</p> <p>13. Enlist the joint effort of the authorities at every territorial level, with each authority being responsible for taking appropriate action within its competence, according to the principle of subsidiarity.</p> |
|---|--|

Príloha II

Appendix II

Kroky a opatrenia na podporu účasti občanov na miestnom verejnom živote

Steps and measures to encourage and reinforce citizens' participation in local public life

A. Všeobecné kroky a opatrenia

A. General steps and measures

- | | |
|---|---|
| <p>1. Zabezpečiť, aby v stále komplexnejšom a globalizujúcom sa svete bol verejnosti objasnený význam miestnych aktivít a miestneho rozhodovania identifikovaním základných úloh v meniacom sa prostredí.</p> <p>2. Venovať patričnú pozornosť týmto úlohám, ak je to potrebné za účelom vyváženia kompetencií vykonávaných na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, zabezpečiť, aby mali miestne orgány a volení predstavitelia dostatočné kapacity pre výkon miestnych aktivít a zabezpečil sa dostatočný stimul a motivácia zapojenia verejnosti. V tejto súvislosti využiť každú príležitosť na funkčnú decentralizáciu, napríklad delegovaním viacerých kompetencií týkajúcich sa školstva, denných jasí a ďalších zariadení pre deti alebo mládež, zariadení sociálnej starostlivosti o dôchodcov, nemocníc a zdravotníckych stredísk, športových a rekreačných stredísk, divadiel, knižníc atď.</p> | <p>1. Ascertain whether, in a complex and increasingly globalised world, the relevance of local action and decision-making is made clear to the public by identifying core roles for local authorities in a changing environment.</p> <p>2. Give proper emphasis to these roles and ascertain, if necessary, whether the balance of powers exercised at national, regional and local levels is such as to ensure that a sufficient capacity for local action lies with local authorities and elected representatives to provide the necessary stimulus and motivation for civic involvement. In this context, make use of every opportunity for functional decentralisation, for example by delegating more responsibilities with regard to schools, day nurseries and other facilities for children or infants, care facilities for the elderly, hospitals and health centres, sport and recreation centres, theatres, libraries, etc.</p> |
|---|---|



3. Zlepšiť občianske vzdelávanie a do školských vzdelávacích osnov začleniť cieľ zvýšenia povedomia tých kompetencií, ktoré sú nevyhnutné pre každého jednotlivca v demokratickej spoločnosti, hlavne v rámci miestnej komunity, či už sa to týka voleného predstaviteľa, miestneho úradníka, zamestnanca verejnej správy, alebo radového občana.
4. Podporiť miestne volených predstaviteľov a miestne orgány všetkými vhodnými prostriedkami vypracovať kódexy správania sa, aby ich vystupovanie bolo v súlade s vysokými etickými normami a zabezpečiť súlad týchto noriem.
5. Zabezpečiť vyššiu transparentnosť prevádzky miestnych inštitúcií a orgánov, hlavne:
 - i. zabezpečiť verejný charakter miestneho rozhodovacieho procesu (publikovanie programov zasadaní miestnych zastupiteľstiev a miestnych výkonných orgánov; verejne prístupnosť zasadania miestnych zastupiteľstiev a ich výborov; organizovať podujatia otázok a odpovedí, publikovať zápisy zo zasadaní a rozhodnutí atď.);
 - ii. zabezpečiť a umožniť prístup ktorémukolvek občanovi k informáciám týkajúcim sa miestnych záležitostí (vytvorenie informačných priečinkov, dokumentačných stredísk, verejných databáz; využívanie technologických informácií; zjednodušovanie administratívnych formalít, redukovanie nákladov na získanie fotokópií dokumentov atď.);
 - iii. zabezpečiť primerané informácie o správnych úradoch a ich organizačnej štruktúre, informovať priamo dotknutých občanov o prebiehajúcich procesoch, ich vývoji a identite dotknutých osôb.
6. Zavádzať do praxe kvalifikovanú komunikačnú stratégiu, aby mali občania príležitosť lepšie porozumieť rozhodujúce záležitosti obce, dôležité rozhodnutia, ktoré obecné úrady prijímú a aby mohli byť občania lepšie zapojení do príležitostí a foriem svojej účasti na miestnom verejnom živote.
7. Rozvinúť v najľudnatejších mestských častiach aj vo vidieckych oblastiach formu susedskej demokracie tak, aby mali občania väčší vplyv na svoje miestne prostredie a obecné aktivity v rôznych oblastiach obecného života. Konkrétnejšie:
3. Improve citizenship education and incorporate into school curricula and training syllabuses the objective of promoting awareness of the responsibilities that are incumbent on each individual in a democratic society, in particular within the local community, whether as an elected representative, local administrator, public servant or ordinary citizen.
4. Encourage local elected representatives and local authorities, by any suitable means including the drafting of codes of conduct, to behave in a manner consistent with the high ethical standards and ensure compliance with these standards.
5. Introduce greater transparency into the way local institutions and authorities operate, and in particular:
 - i. ensure the public nature of the local decision-making process (publication of agendas of local council and local executive meetings; meetings of the local council and its committees open to the public; question and answer sessions, publication of minutes of meetings and decisions, etc.);
 - ii. ensure and facilitate access by any citizen to information concerning local affairs (setting up information bureaux, documentation centres, public databases; making use of information technology; simplifying administrative formalities and reducing the cost of obtaining copies of documents, etc.);
 - iii. provide adequate information on administrative bodies and their organisational structure, and inform citizens who are directly affected by any ongoing proceedings of the progress of these proceedings and the identity of the persons in charge.
6. Implement a fully-fledged communication policy, in order to afford citizens the opportunity to better understand the main issues of concern to the community and the implications of the major political decisions which its bodies are called upon to make, and to inform citizens about the opportunities for, and forms of, participation in local public life.
7. Develop, both in the most populated urban centres and in rural areas, a form of neighbourhood democracy, so as to give citizens more influence over their local environment and municipal activities in the various areas of the municipality. More specifically:



- | | |
|--|--|
| <p>i. vytvoríť na podobecnej úrovni orgány zložené z volených predstaviteľov, ktoré budú zastávať poradenské a informačné funkcie a prípadne disponovať výkonnými právomocami;</p> <p>ii. vytvoríť na podobecnej úrovni administratívne kancelárie, ktoré sprostredkujú kontakty medzi miestnymi orgánmi a občanmi;</p> <p>iii. prijať v každej oblasti integrovaný prístup k organizácii a zabezpečovaniu verejných služieb založený na ochote vypočuť občana a snahu zosúladiť ho s potrebami, ktoré vyjadruje;</p> <p>iv. povzbudiť záujem miestnych obyvateľov o zapojenie sa do diania – priamo alebo cez susedské združenia – návrhmi a realizáciou projektov, ktoré majú priamy dosah na ich prostredie, ako je vytváranie a údržba plôch zelene a ihrísk, boj proti zločinu, zavedenie opatrovateľských/svojpomocných zariadení (starostlivosť o deti, starostlivosť o starších občanov atď.).</p> | <p>i. set up, at sub-municipal level, bodies, where appropriate elected or composed of elected representatives, which could be given advisory and information functions and possibly delegated executive powers;</p> <p>ii. set up, at sub-municipal level, administrative offices to facilitate contacts between local authorities and citizens;</p> <p>iii. adopt, in each area, an integrated approach to the organisation and provision of public services, based on a willingness to listen to citizens and geared to the needs which they express;</p> <p>iv. encourage local residents to become involved – directly or via neighbourhood associations – in the design and implementation of projects which have a direct bearing on their environment, such as the creation and maintenance of green areas and playgrounds, the fight against crime, the introduction of support/self-help facilities (childcare, care for the elderly, etc.).</p> |
|--|--|

B. Kroky a opatrenia týkajúce sa účasti v miestnych voľbách a v systéme zastupiteľskej demokracie

B. Steps and measures concerning participation in local elections and the system of representative democracy

- | | |
|--|--|
| <p>1. Zaviesť vyhodnocovanie fungovania miestnych volebných systémov, aby sa zistilo, či neexistujú základné prekážky alebo volebné opatrenia, ktoré by mohli odrádzať určité skupiny obyvateľstva od účasti na voľbách a zväziť možnosti odstránenia takýchto prekážok alebo opatrení.</p> <p>2. Podporovať účasť vo voľbách. Tam, kde je to potrebné, pripraviť informačné kampane objasňujúce, ako voliť, podporujúce občanov k všeobecnej registrácii do volieb a vysvetľujúce, akým spôsobom použiť svoj hlas. Vhodnou možnosťou môžu byť aj informačné kampane cielené na konkrétne časti populácie.</p> <p>3. Zaviesť vyhodnocovanie registrácie voličov a účasti vo voľbách, aby sa dalo určiť, či došlo k nejakej zmene vo všeobecnom systéme, alebo či existujú problémy s určitými kategóriami občanov, ktorí nejavia záujem o voľby.</p> <p>4. Zväziť opatrenia, ktoré urobia voľby pohodlnejšími, čo sa týka komplexnosti a požiadaviek moderného štýlu života, napr.:</p> <p>i. prehodnotiť spôsob práce volebných miestností (počet volebných miestností, dostupnosť, prevádzkové hodiny atď.);</p> | <p>1. Conduct audits of the functioning of local electoral systems in order to ascertain whether there are any fundamental flaws or voting arrangements that might discourage particular sections of the population from voting and consider the possibilities of correcting those flaws or arrangements.</p> <p>2. Endeavour to promote participation in elections. Where necessary, conduct information campaigns to explain how to vote and to encourage people in general to register to vote and to use their vote. Information campaigns targeted at particular sections of the population may also be an appropriate option.</p> <p>3. Conduct audits of voter registration and electoral turnout in order to determine whether there is any change in the general pattern or whether there are any problems involving particular categories or groups of citizens who show little interest in voting.</p> <p>4. Consider measures to make voting more convenient given the complexity and demands of modern lifestyles, e.g.:</p> <p>i. review the way in which polling stations operate (number of polling stations, accessibility, opening hours, etc.);</p> |
|--|--|



- ii. do praxe zaviesť nové volebné možnosti zohľadňujúce nároky občanov každej členskej krajiny (voľby vopred, voľby poštou, voľby na poštovom úrade, elektronické voľby atď.);
 - iii. zaviesť špecifické formy pomoci (napr. pre ľudí s postihnutím alebo negramotných), alebo iné volebné opatrenia pre osobitné kategórie voličov (voľby prostredníctvom zástupcu, voľby doma, voľby v nemocniciach, voľby v nápravných zariadeniach atď.).
5. Tam, kde je to potrebné, zaviesť (alebo umožniť zavedenie) pilotné schémy na testovanie nových volebných opatrení s cieľom lepšieho vyhodnotenia jednotlivých opatrení.
6. Preveriť postupy pri výbere kandidátov pre účasť vo volebných komisiách a zvážiť napríklad:
 - i. či sú voliči zapojení do procesu výberu kandidátov, napríklad možnosťou prezentácie nezávislých zoznamov alebo individuálnych kandidátok, alebo poskytnutím možnosti, aby volič odovzdal jeden alebo viac preferenčných hlasov;
 - ii. či by nemali mať voliči väčší vplyv na voľbu alebo menovanie (vedúcich) miestnej exekutívy; toto sa dá dosiahnuť priamou voľbou, záväzným referendom alebo inými metódami.
7. Preveriť záležitosti súvisiace s pluralitou volebného úradu, t. j. prijať opatrenia, ktoré majú zabrániť paralelnému obsadeniu úradu, čo by mohlo viesť k nesprávnej funkcii pri výkone podstatných úloh alebo ku konfliktu záujmov.
8. Preveriť podmienky riadenia prevádzky volebného úradu, aby sa zistilo, či jednotlivé aspekty statusu miestne volených predstaviteľov alebo praktické opatrenia prevádzky úradu nekolidujú s politickou angažovanosťou. Tam, kde je to potrebné, zvážiť opatrenia na odstránenie týchto prekážok, hlavne poskytnúť voleným predstaviteľom dostatok času na výkon ich povinností a odbremeniť ich od určitých ekonomických tlakov.
- ii. introduce new voting options, more in line with the aspirations of the citizens of each member states (early voting, postal voting, post office voting, electronic voting, etc.);
- iii. introduce specific forms of assistance (for example for disabled or illiterate people) or other special voting arrangements for particular categories of voters (voting by proxy, home voting, hospital voting, voting in barracks or prisons, etc.).
5. Where necessary, in order to better gauge the impact of any measures envisaged, conduct (or allow) pilot schemes to test the new voting arrangements.
6. Examine the procedures for selecting candidates to stand for local elective office and consider, for example:
 - i. whether voters should be involved in the process of selecting candidates, for instance by introducing the possibility of presenting independent lists or individual candidatures, or by giving voters the option of casting one or more preference votes;
 - ii. whether voters should be given a stronger influence in the election or appointment of the (heads of the) local executives; this can be achieved by direct elections, binding referendums or other methods.
7. Examine the issues relating to plurality of elective office, so as to adopt measures designed to prevent simultaneous office-holding where it would hinder the proper performance of the relevant duties or would lead to conflicts of interest.
8. Examine the conditions governing the exercise of elective office, in order to determine whether particular aspects of the status of local elected representatives or the practical arrangements for exercising office might hinder involvement in politics. Where appropriate, consider measures designed to remove these obstacles and, in particular, to enable elected representatives to devote the appropriate time to their duties and to relieve them from certain economic constraints.



- C. Kroky a opatrenia na podporu priamej účasti verejnosti v miestnom rozhodovaní a riadení verejných záležitostí**
- C. Steps and measures to encourage direct public participation in local decision-making and the management of local affairs**
1. Podporovať dialóg medzi občanmi a miestne volenými predstaviteľmi a oboznámiť miestne orgány s rôznymi technikami komunikácie s verejnosťou a so širokým spektrom prípadov, kde verejnosť môže hrať priamu úlohu v rozhodovaní. Takáto informovanosť sa dá dosiahnuť publikovaním smerníc (napr. formou charty verejnej účasti na miestnej úrovni), usporiadaním konferencií a seminárov alebo vytvorením dobre aktualizovanej webovej stránky sprístupňujúcej dobré príklady.
 1. Promote dialogue between citizens and local elected representatives and make local authorities aware of the various techniques for communicating with the public, and the wide range of ways in which the public can play a direct part in decision-making. Such awareness could be developed through the publication of guidelines (e.g. in the form of a charter for public participation at local level), the holding of conferences and seminars or the establishment of a well-maintained website so that examples of good practice could be posted and accessed.
 2. Formou prehľadov a diskusií podporiť pochopenie silných a slabých stránok rôznych nástrojov účasti občanov na rozhodovaní a podporiť inovácie a experimenty miestnych orgánov v snahe komunikovať s verejnosťou a zapojiť ju užšie do rozhodovacieho procesu.
 2. Develop, through surveys and discussions, an understanding of the strengths and weaknesses of the various instruments of citizens' participation in decision-making and encourage innovation and experimentation in local authorities' efforts to communicate with the public and involve it more closely in the decision-making process.
 3. Plne využiť hlavne:
 - i. nové informačné a komunikačné technológie, prijať kroky na zabezpečenie využitia plného rozsahu disponibilných komunikačných možností (interaktívne webové stránky, multikanálové vysielačie médiá atď.) (popri tradičných a osvedčených metódach, akými sú formálne verejné oznamy alebo oficiálne vestníky) miestnymi orgánmi a inými verejnými subjektmi;
 - i. new information and communication technologies, and take steps to ensure that local authorities and other public bodies use (in addition to the traditional and still valuable methods such as formal public notices or official leaflets) the full range of communications facilities available (interactive websites, multi-channel broadcast media, etc.);
 - ii. poradné formy rozhodovania, t. j. vrátane výmeny informácií a názorov, napríklad verejnými zhromaždeniami občianskych porôt a rôznymi druhmi fór, verejnými výbormi, ktorých poslaním je poradenstvo alebo príprava návrhov; okrúhlymi stolmi, vyhodnocovaním názorov, využitím prehľadov atď.
 - ii. more deliberative forms of decision-making, i.e. involving the exchange of information and opinions, for example: public meetings of citizens; citizens' juries and various types of forums, groups, public committees whose function is to advise or make proposals; round tables, opinion polls, user surveys, etc.
 4. Uviesť do praxe alebo tam, kde je to potrebné, zlepšiť legislatívu / smernice, čo sa dá zrealizovať:
 - i. petíciami / hnutiami, návrhmi a sťažnosťami občanov s miestnym zastupiteľstvom alebo miestnymi orgánmi;
 - i. petitions/motions, proposals and complaints filed by citizens with the local council or local authorities;
 - ii. ľudovými iniciatívami vyzývajúcimi volené orgány zaoberať sa záležitosťami definovanými iniciatívou, aby občania dostali odpoveď alebo aby sa iniciovalo referendum;
 - ii. popular initiatives, calling on elected bodies to deal with the matters raised in the initiative in order to provide citizens with a response or initiate the referendum procedure;



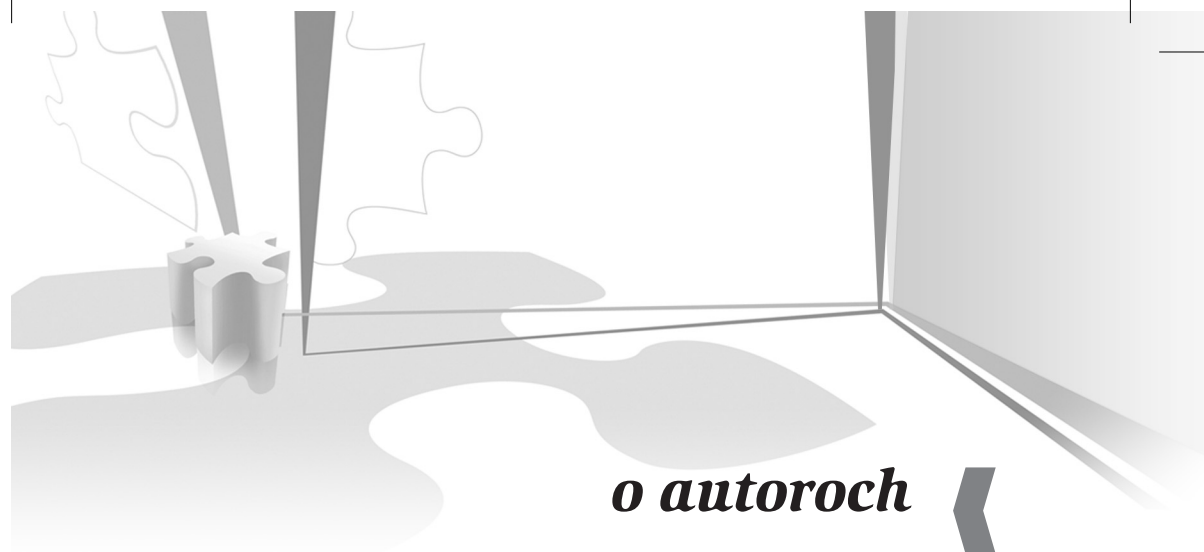
- iii. konzultačným alebo rozhodovacím referendom o záležitostiach miestneho významu vyvolaným miestnymi orgánmi na základe ich vlastnej iniciatívy alebo na základe požiadavky miestnej komunity;
 - iv. nástrojmi na kooptovanie občanov do rozhodovacích orgánov, vrátane zastupiteľských orgánov;
 - v. nástrojmi na zapojenie občanov do riadenia (spotrebiteľské výbory, partnerské výbory, priame riadenie služieb občanmi atď.).
5. Dať občanom možnosť väčšieho vplyvu na miestne plánovanie a vo všeobecnosti na strategické a dlhodobejšie rozhodnutia, konkrétne:
 - i. dať občanom príležitosť zapojiť sa na rôznych stupňoch rozhodovacieho procesu do rozhodovania, menovite rozdelením procesu do niekoľkých stupňov (napr. programovanie, návrh projektu a alternatívy, realizácia, rozpočtové a finančné plánovanie);
 - ii. ilustrovať každú fázu plánovacieho procesu zrozumiteľnými, výpovednými materiálmi, ktoré sú ľahko prístupné verejnosti, ak je možné s využitím popri tradičných spôsoboch (mapy, modely v mierke, audiovizuálne materiály) aj ďalších disponibilných médií v duchu nových technológií (CD-ROM, DVD, elektronické dokumentačné bázy prístupné verejnosti).
 6. Vyvinúť systémové mechanizmy spätnej väzby pri zapojení občanov do vyhodnocovania a zlepšovania miestneho riadenia.
 7. Zabezpečiť, aby priama účasť mala skutočný dosah na rozhodovací proces, aby občania boli dobre informovaní o dosahu ich účasti a aby videli hmatateľné výsledky. Účasť, ktorá je čisto symbolická alebo je používaná len na obhájenie legitimacy už vopred pripravených rozhodnutí, nemá šancu získať verejnú podporu. Pravdaže miestne orgány musia byť čestné voči verejnosti vo vymedzení foriem priamej účasti, aby sa zabránilo prehnaným očakávaniam pri možnostiach zlúčenia rôznych záujmov, hlavne tam, kde sú rozhodnutia robené medzi konfliktnými záujmami alebo v podmienkach nedostatku zdrojov.
- iii. consultative or decision-making referendums on matters of local concern, called by local authorities on their own initiative or at the request of the local community;
 - iv. devices for co-opting citizens to decision-making bodies, including representative bodies;
 - v. devices for involving citizens in management (user committees, partnership boards, direct management of services by citizens, etc.).
5. Give citizens more influence over local planning and, in a general manner, over strategic and long-term decisions; more specifically:
 - i. give citizens the opportunity to become involved in the various stages of the decision-making process concerning these decisions, notably by dividing this process into several stages (for example programming, drafting of projects and alternatives, implementation, budgetary and financial planning);
 - ii. illustrate each phase of the planning process by means of a lucid, intelligible material that is readily accessible to the public, using, if possible, in addition to the traditional methods (maps, scale models, audiovisual material) the other media available through new technologies (CD-ROM, DVD, electronic documentary bases accessible to the public).
 6. Develop systematic feed-back mechanisms to involve citizens in the evaluation and the improvement of local management.
 7. Ensure that direct participation has a real impact on the decision-making process, that citizens are well informed about the impact of their participation and that they see tangible results. Participation that is purely symbolic or used to simply grant legitimacy to pre-ordained decisions is unlikely to win public support. However, local authorities must be honest with the public about the limitations of the forms of direct participation on offer, and avoid arousing exaggerated expectations about the possibility of accommodating the various interests involved, particularly when decisions are made between conflicting interests or about rationing resources.



8. Podporiť a plne uznať duch dobrovoľnosti, ktorý v mnohých obciach existuje, napríklad grantovými schémami a inými formami podpory neziskových, dobrovoľných a obecných organizácií, občianskych skupín atď., alebo formou zmlúv a dohôd medzi týmito organizáciami a miestnymi orgánmi podľa ich príslušných práv, úloh a očakávaní pri ich vzájomných vzťahoch.
8. Encourage and duly recognise the spirit of volunteering that exists in many local communities, for example through grant schemes or other forms of support and encouragement for non-profit, voluntary and community organisations, citizens' action groups, etc., or through the forging of contracts or agreements between these organisations and local authorities concerning the respective rights, roles and expectations of these parties in their dealings with one another.
- D. Špecifické kroky a opatrenia podporujúce kategórie občanov, ktorí z rôznych dôvodov majú s účasťou väčšie problémy**
- D. Specific steps and measures to encourage categories of citizens who, for various reasons, have greater difficulty in participating**
1. Na pravidelnom základe zbierať informácie o účasti rôznych kategórií občanov a určiť, či určité z nich, napr. ženy, mladí ľudia, znevýhodnené sociálne skupiny a určité profesijné skupiny, nie sú nedostatočne zastúpené vo volených orgánoch a / alebo hrajú malú alebo žiadnu rolu vo volebných alebo priamych formách účasti.
1. Collect, on a regular basis, information on the participation of the various categories of citizens and ascertain whether certain ones such as women, young people, underprivileged social groups and certain professional groups are under-represented in the elected bodies and/or play little or no part in electoral or direct forms of participation.
2. Stanoviť ciele na dosiahnutie určitých úrovní zastúpenia a / alebo účasti dotknutých skupín občanov a navrhnúť balík špecifických opatrení na zvýšenie možnosti ich účasti, napríklad:
2. Set targets for achieving certain levels of representation and/or participation of the groups of citizens concerned and devise packages of specific measures to increase the opportunities for their participation, for example:
- i. zabezpečiť pre dotknuté skupiny občanov aktívnu komunikačnú a informačnú stratégiu obsahujúcu tam, kde je to vhodné, špecifické mediálne kampane na podporu účasti (pozornosť je potrebné venovať vhodnej voľbe jazyka, médiá a štýlu kampane podľa potrieb každej skupiny);
- i. introduce, for the groups of citizens concerned, an active communications and information policy including, where appropriate, specific media campaigns to encourage them to participate (consideration will be given to adopting a particular language, media and campaign style geared to the needs of each group);
- ii. využiť špecifické inštitucionálne formy účasti navrhnuté tam, kde je to možné, po konzultáciách so skupinou alebo skupinami občanov, ktorých aktivita má byť podporená (existuje celý rad možností na splnenie špecifických potrieb rozličných skupín, ako rôzne formy stretnutí, konferencií alebo kooptácie);
- ii. introduce specific institutional forms of participation, designed, where possible, in consultation with the group or groups of citizens whose involvement is being encouraged (there is a wide range of possibilities for meeting the specific needs of various groups, such as various forms of meetings, conferencing or co-option);
- iii. vymenovať funkcionárov osobitne zodpovedných za rokovania o predmetných záležitostiach vylúčených skupín postúpením ich požiadaviek kompetentným rozhodovacím orgánom a oznámiť skupinám dosiahnuté výsledky (pozitívne alebo negatívne) a odozvu na ich požiadavky.
- iii. appoint officials specifically responsible for dealing with matters of concern to the excluded groups, passing on their demands for change to the relevant decision-making bodies and reporting back to the groups on the progress made and the response (positive or negative) given to their demands.



3. Čo sa týka žien, je potrebné hlavne:
- i. zdôrazniť význam rovnoprávneho zastúpenia žien v rozhodovacích orgánoch a zväziť všetky možné opatrenia, ktoré by mohli zjednodušiť ich aktívne politické zapojenie s rodinným a pracovným životom;
 - ii. zväziť, ak je to právne možné, zavedenie povinných alebo odporúčaných kvót ako systému pre dosiahnutie minimálneho počtu kandidátov toho istého pohlavia, ktorí sa môžu objaviť na volebnom zozname a/alebo kvót mandátov rezervovaných pre ženy v miestnych zastupiteľstvách, miestnych výkonných orgánoch a v rôznych výboroch a radách.
3. As regards women in particular:
- i. emphasise the importance of a fair representation of women in decision-making bodies and consider any arrangements which might make it easier to combine active political involvement with family and working life;
 - ii. consider, if legally possible, the introduction of compulsory or recommended quota systems for the minimum number of same-sex candidates who can appear on an electoral list and/or a quota of seats reserved for women on local councils, local executive bodies and the various committees and boards formed by local bodies.
4. Čo sa týka mladých ľudí, je potrebné hlavne:
- i. rozvíjať školu ako dôležitý spoločný priestor pre účasť mladých ľudí a demokratický vzdelávací proces;
 - ii. podporovať iniciatívy typu „detská rada“ a „mládežnícka rada“ na miestnej úrovni ako skutočne užitočný prostriedok vzdelávania v oblasti miestneho občianstva popri možnostiach dialógu s najmladšími členmi spoločnosti;
 - iii. podporovať mládežnícke združenia a hlavne rozvoj flexibilných foriem a štruktúr na úrovni obce, akými sú mládežnícke strediská, plne tak využívajúc kapacitu mladých ľudí pri navrhovaní ich vlastných projektov a ich realizácii;
 - iv. zväziť zníženie vekovej hranice pri možnosti voliť a byť zvolený v miestnych voľbách, v účasti na miestnom referende, konzultáciách a ľudových iniciatívach;
 - v. zväziť ďalšie možné typy iniciatív navrhovaných Európskou chartou o účasti mládeže v miestnom a regionálnom živote prijatou Kongresom miestnych a regionálnych orgánov Európy v roku 1992.
4. As regards young people in particular:
- i. develop the school as an important common arena for young people's participation and democratic learning process;
 - ii. promote "children's council" and "youth council" type initiatives at municipal level, as genuinely useful means of education in local citizenship, in addition to opportunities for dialogue with the youngest members of society;
 - iii. encourage youth associations and, in particular, promote the development of flexible forms and structures for community involvement, such as youth centres, making full use of young people's capacity to design projects themselves and to implement them;
 - iv. consider the reduction of the age for voting in or standing for local elections and for participating in local referendums, consultations and popular initiatives;
 - v. consider the various other types of initiative suggested by the European Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe in 1992.
5. Čo sa týka hlavne cudzincov, podporiť ich aktívnu účasť na živote miestnej komunity na ne-diskriminačnom základe plniac opatrenia obsiahnuté v Dohovore Rady Európy o účasti cudzincov na verejnom živote na miestnej úrovni z roku 1992, aj keď jednotlivé ustanovenia nie sú právne záväzné pre štáty, alebo prinajmenšom získať inšpiráciu z mechanizmov uvádzaných v tomto dohovore.
5. As regards foreigners in particular, encourage their active participation in the life of the local community on a non-discriminatory basis, by complying with the provisions contained in the Council of Europe's Convention on the participation of foreigners in public life at local level of 1992, even when its provisions are not legally binding on states, or, at least, by drawing inspiration from the mechanisms referred to in this Convention.



o autoroch ◀

◀ **JUDr. Peter Kukliš, CSc.**

Absolvoval štúdium na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v roku 1975 a externú vedeckú ašpirantúru na Ústave štátu a práva Slovenskej akadémie vied v roku 1987. V rokoch 1992 až 2012 pôsobil ako štátny radca, riaditeľ úseku legislatívy a aproximácie práva a tajomník výboru v Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky. Od roku 2012 pôsobí na Úrade vlády Slovenskej republiky. Externe spolupracuje s Ústavom štátu a práva Slovenskej akadémie vied a Paneurópskou vysokou školou, Fakultou práva. Zaoberá sa ústavným právom a správnym právom.

◀ **Mgr. Viktória Virová, MEconSc**

Absolvovala štúdium na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave v roku 2003 a interdisciplinárne štúdium v oblasti európskych verejných záležitostí na Katedre politológie a medzinárodných záležitostí (SPIRe) University College Dublin v roku 2008. Od roku 2003 do roku 2007 pôsobila ako štátny radca na úseku legislatívy a aproximácie práva v Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky. Od roku 2011 pôsobí ako advokátka. Venuje sa predovšetkým správnomu právu a právu Európskej únie.



Prehľad vydanej odbornej literatúry



www.eurokodex.sk



PREHĽAD VYDANEJ ODBORNEJ LITERATÚRY

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
PRÁVNICKÉ PUBLIKÁCIE		
ČIERNE EUROKÓDEXY		
Advokát pred európskymi súdmi SVÁK, J. a kol.	13,94 €	4/2004
Konkurzné právo na Slovensku a v Európskej únii 2. prepracované a doplnené vydanie ĎURICA, M.	39,90 €	11/2010
Ochrana ľudských práv, II. vydanie SVÁK, J.	65,29 €	5/2006
Pojmy dobrého práva BARÁNY, E.	19,75 €	9/2007
Pracovné právo v zjednotenej Európe Kolektív	13,82 €	12/2004
Právnická bibliografia 1993 – 2000 BLAHO, P., SVÁK, J.	68,01 €	2001
Právnická bibliografia 2001 – 2004 BLAHO, P., SVÁK, J.	70,58 €	2005
Právo Európskej únie PROCHÁZKA, R., ČORBA, J.	45,82 €	2/2007
Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva SVÁK, J. a kol.	85,32 €	9/2006
Slovenské a európske pracovné právo BARANCOVÁ, E.	52,14 €	9/2004
Súdny systém EÚ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.	33,45 €	8/2008
SCRIPTA IURIDICA QUAE MANSERUNT		
Corpus Iuris Civilis, Digesta (Tomus I.) BLAHO, P., VAŇKOVÁ, J.	49,75 €	9/2008
História advokácie na Slovensku KEREČMAN, P., MANIK, R.	66 €	8/2011
Súd a tvorba práva RATICA, J.	24,99 €	12/2009
TRIPARTITUM ŠTENPIEN, E.	43,11 €	12/2008
KOMENTÁRE K ZÁKONOM		
Veľký komentár k Občianskemu zákonníku FEKETE, I.	137,50 €	11/2011

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
UČEBNICE		
PRÁVNICKÉ		
Antológia z politickej a právnej filozofie, 3. rozšírené vydanie CHOVANCOVÁ, J.	16 €	12/2009
Civilné právo procesné ŠTEVČEK, M. a kolektív	45,76 €	5/2010
Československé právne dejiny VOJÁČEK, L., KOLÁRIK, J., GÁBRIŠ, T.	20 €	4/2011
Európska integrácia a právo EÚ STRÁZNICKÁ, V.	19,90 €	11/2009
Europeizace trestního práva FENYK, J., SVÁK, J.	13,21 €	4/2008
Európske právo/European Law, 3. vydanie FISCHER, P.	12,11 €	9/2009
Finančné právo, 2. vydanie BALKO, L., BABČÁK, V. a kol.	45,67 €	10/2009
Forenzná psychológia pre psychológov, právnikov, lekárov a iné pomáhajúce profesie – 3. prepracované a rozšírené vydanie HERETIK, A.	35,17 €	9/2010
International Commercial Arbitration / Medzinárodná obchodná arbitráž CHOVANCOVÁ, K.	11,61 €	2/2009
Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov (v právnom poriadku SR) POTÁSCH, P.	15,50 €	2/2011
Legal English, revised edition KUMMEROVÁ, S., URBÁNKOVÁ, D., POTÁSCH, P.	22,20 €	4/2009
Legal English, 3. edition KUMMEROVÁ, S., URBÁNKOVÁ, D., POTÁSCH, P.	22,20 €	12/2010
Legal Sources of Private International Law – Pramene medzinárodného práva súkromného a procesného VERSCHRAEGEN, B., HAŤAPKA, M.	35 €	2/2010
Maloletí v slovenskom rodinnom práve, Právne postavenie rodiča vo výchove maloletého dieťaťa, 2. časť PAVELKOVÁ, B.	5,70 €	6/2009
Medzinárodná arbitráž investičných sporov/ International Arbitration of Investment Disputes – dvojazyčná publikácia CHOVANCOVÁ, K.	17 €	12/2009
Medzinárodné právo verejné (všeobecná časť) VALUCH, J., VRŠANSKÝ, P. a kolektív	27,50 €	5/2012
Občanské právo hmotné I. HURDÍK, J., LAVICKÝ, P., TELEC, I.	7,44 €	9/2008
Ochrana osobnosti a medicínske právo HUMENÍK, I.	13,90 €	12/2011
Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch SVÁK J.	100 €	6/2011
Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky DRGONEC, J.	33,50 €	9/2010
Penológia FÁBRY, A.	16,52 €	10/2009

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Právne dejiny Slovenska , 2. prepracované vydanie KOLÁRIK, J.	8,36 €	9/2010
Právne dejiny Slovenska II. VOJÁČEK, L.	8,33 €	4/2008
Právo životného prostredia , 2. zmenené a rozšírené vydanie KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.	25 €	3/2009
Prokuratúra SR – orgán ochrany práva HOFFMANN, M.	5,80 €	10/2010
Prvky európskej právnej kultúry , I. diel OGRIS, W., OLECHOWSKI, T.	9,30 €	2/2009
Prvky európskej právnej kultúry , II. diel OGRIS, W., OLECHOWSKI, T.	9,30 €	4/2009
Soudní lékařství DOGOŠI, M.	13,24 €	11/2008
Správne právo – osobitná časť SOBIHARD, J. a kolektív:	19,90 €	12/2010
Svedok v trestnom konaní POLÁK, P.	15 €	6/2011
Súdna moc a moc sudcov na Slovensku / The Judiciary and the Power of Judges in Slovakia SVÁK, J.	27 €	11/2011
Súdne inžinierstvo BRADÁČ, A., PORADA, V. a kol.	12,28 €	11/2008
Svetové právne systémy ŠTEFANOVIČ, M.	8,89 €	6/2007
Športové právo GÁBRIŠ, T.	19,90 €	10/2011
Teória a prax legislatívy , 3. rozšírené vydanie SVÁK, J. et al.	19,90 €	2/2012
Teória práva , 4. vydanie VEČEŘA, M. a kolektív	15,50 €	3/2011
Teorie a praxe mezinárodních vztahů , 3. vydání NOVOTNÝ, A.	18,50 €	4/2011
Ústavné právo SR – Osobitná časť , 4. rozšírené vydanie SVÁK, J., CIBULKA, L.	46,10 €	11/2009
Ústavné právo SR (Všeobecná časť) , 3. vydanie SVÁK, J., KLÍMA, K., CIBULKA, L.	45,28 €	11/2009
Všeobecné správne právo , 4. vydanie MACHAJOVÁ, J. a kol.	25,70 €	10/2009
Všeobecné správne právo , 5. aktualizované vydanie MACHAJOVÁ, J. a kolektív	25,70 €	12/2010
Voľný pohyb osôb v EU KUNOVÁ, V., SVITANA, R.	8,07 €	8/2008
Vplyv WTO na právny systém členských štátov WTO z pohľadu Číny WANG, G.	33 €	3/2012
Vybrané správne procesy , 2. vydanie s judikatúrou POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J.	24 €	2/2011
Základy masmediálneho práva DRGONEC, J.	36,35 €	9/2008

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Základy stavebného práva PLOS, J. a HUTTA, V.	14,60 €	12/2011
Základy teórie konštitucionalizmu OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.	29,90 €	12/2011
EKONOMICKÉ		
Celostný manažment PORVAZNIK, J.	23,46 €	9/2007
Dane podnikateľských subjektov HARUMOVÁ, A., KUBÁTOVÁ, H.	18,72 €	10/2006
Kreativní ekonomika – vybrané ekonomické, právni, masmédiální a informatizační aspekty KLOUDOVÁ, J. a kolektiv	13,39 €	3/2010
Makroekonomie, 3. vydanie KLOUDOVÁ, J.	12,38 €	11/2009
Medzinárodné podnikanie DVOŘÁČEK, J.	10,90 €	12/2006
Podnikanie a jeho komunálna a regionálna podpora JEŽKOVÁ, R., JEŽEK, J.	15,50 €	5/2011
Podnikanie v nových ekonomických a sociálnych podmienkach PERNSTEINER, H., WAGNER, E., KABÁT, L.	7,95 €	10/2011
Rostoucí hospodářství a řídicí stát DI FABIO, U.	7,95 €	10/2011
Sociální kompetence MIKULÁŠTÍK, M.	22,64 €	5/2008
Základy marketingovej komunikácie LABSKÁ, H., TAJTÁKOVÁ, M., FORET, M.	13,04 €	11/2009
Úvod do mikroekonomie STIASNY, A.	18,12 €	1/2008
Základy statistiky SOUČEK, E.	11,25 €	5/2006
MASMEDIÁLNE		
Ako sa robia noviny TUŠER, A.	21,90 €	7/2010
Marketing kultúry: Ako oslovit a udržat si publikum TAJTÁKOVÁ, M. a kol.	13,10 €	10/2010
Médiá a novinári na Slovensku 2010 BREČKA, S., ONDRÁŠIK, B., KEKLAK, R.	10,10 €	11/2010
Od tamtamov po internet BREČKA, S. a kol.	19,50 €	3/2009
O novinárstve TUŠER, A.	16,60 €	3/2012
Praktická príručka písania pre profesionálov KASARDA, M.	10 €	3/2012
Praktikum mediálnej tvorby TUŠER, A. a kol.	23 €	2/2010
Psychológia médií HRADISKÁ, E., BREČKA, S., VYBÍRAL, Z.	20,17 €	11/2009

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
INFORMAČNÉ TECHNOLOGIE		
Softvérové technológie na platforme Microsoft .NET HANÁK, J.	16,01 €	11/2009
ZBORNÍKY		
Akademické akcenty Kolektív	12 €	3/2011
Aktuálne otázky ekonomickej teórie a praxe v medzinárodnom podnikaní 2011 Kolektív	13 €	5/2012
Aktuálne otázky trestného zákonodarstva Kolektív	10,50 €	1/2012
Biomedicínsky výskum – právne, eticky, filozoficky Kolektív	12,50 €	4/2012
Ekonomická kríza – nové podnety pre ekonomickú teóriu a prax Kolektív	14 €	12/2010
Diela v ohrození Kolektív	8,47 €	7/2010
Domáce násilie – nová prax a nová legislatíva v Európe ZÁHORA, J. (ed.)	4,71 €	3/2008
Forecasting Crime Development and Control of Crime in Central and Eastern European Countries Kolektív	9,85 €	5/2008
Human rights forum 2008 OSTRŮ, N. (ed.)	7,15 €	2/2012
Informovaný súhlas a inštitút predchádzajúceho prania HUMENÍK, I. (ed.)	7,24 €	9/2008
Ludský faktor v spravodajských službách Kolektív	2 €	6/2008
Národné verzus nadnárodné záujmy v činnosti spravodajských služieb Kolektív	3 €	4/2011
Návrh legislatívneho zámeru kodifikácie súkromného práva LAZAR, J. (ed.)	7,24 €	9/2008
Obete kriminality Kolektív	13 €	12/2010
Pluralizmus moci a práva LENGYELOVÁ, D. (ed.)	11,50 €	9/2009
Problémy spravodajských služieb v otvorenej spoločnosti CIBULA, I. (ed.)	5 €	1/2012
Rekodifikovaný Trestný zákon a Trestný poriadok – analýza poznatkov z teórie a praxe KURUC, P. (ed.)	9,50 €	12/2011
Rekodifikácia trestného práva – doterajšie poznatky a skúsenosti ZÁHORA, J. (ed.)	8,82 €	6/2008
Rímska rodina Kolektív	3,25 €	6/2007

Prehľad vydaných odbornej literatúry

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie POTÁŠCH, P. (ed.)	12 €	1/2011
Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti CIBULA, I. (ed.)		1/2009
Sportové právo JÁNOŠÍKOVÁ, L., ČORBA, J. (eds.)	7,50 €	3/2012
Terorizmus a medzinárodné právo Kolektív	9,22 €	11/2007
Trestná zodpovednosť právnických osôb Kolektív	9,50 €	2/2010
Zmeny v spravodajských službách CIBULA, I. (ed.)	2,25 €	3/2008

ČASOPISY

Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2007	10,38 €	1/2007
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2008	6,30 €	5/2008
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2008	10,38 €	12/2008
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2009	6 €	4/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2009	6 €	6/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2009	6 €	11/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2009	6 €	12/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2010	6 €	4/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2010	6 €	5/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2010	6 €	10/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2010	6 €	12/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2011	6 €	4/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2011	6 €	8/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2011	6 €	10/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2011	6 €	12/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2012	6 €	3/2012

Pripravujeme:

BROWNLIE, I. – **Princípy medzinárodného práva verejného**

ĐURICA, M.: **Konkurzné právo na Slovensku a v EÚ**, 3. prepracované vydanie

HRADISKÁ E., ČERTÍKOVÁ, H., HUDÍKOVÁ, Z. – **Prezentačné a komunikačné zručnosti
mediálneho pracovníka**

IVOR, J. et al. – **Od zločinu k trestu (Občan v trestnom konaní)**

MACHAJOVÁ, J. A KOLEKTÍV: **Všeobecné správne právo**, 6. aktualizované vydanie

SVĚTLÍK, J., ZELINSKÝ M. – **Fasety reklamy**

ZBORNÍK – **Human rights forum 2010**

Uvedené publikácie si môžete zakúpiť na predajných miestach:

Predajňa **EuroKódex**, Tomášikova 20, Bratislava 02/ 434 26 815

Predajňa **EuroKódex**, Fučíkova 269, Sládkovičovo 031/ 789 99 29

Predajňa **EuroKódex**, Tematínska 10, Bratislava 02/ 682 03 655

Distribúciu pre ČR zabezpečuje Aleš Čeněk, s. r. o.
www.alescenek.cz, tel. č.: +420 222 311 629

Uvedené publikácie si môžete zakúpiť
za výhodne ceny aj prostredníctvom
nášho e-shopu na stránke:

www.eurokodex.sk

Sponzori knihy:



kom

Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)

Peter Kukliš – Viktória Virová

Vydavateľ:



Paneurópska vysoká škola



EUROKÓDEX, s. r. o.
Martina Rázusa 23 A
010 01 Žilina
IČO: 44 871 384,
DIČ: 2022865999

www.eurokodex.sk

Grafické spracovanie:

Mgr. Jozef Kotačka

Vytlačil:

P+M Tlačiareň, s. r. o.
Budovateľská 1672/16
038 53 Turany okr. Martin

Jazykové redaktorky:

PhDr. Mária Vavreková
Mgr. Jana Matuškovičová

Sadzba dodaná do tlače:

jún 2012

ISBN 978-80-89477-77-0