

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Miestna štátna správa v Slovenskej republike

Bakalárska práca

eb25f7ab-44da-4c84-8b2a-2fd3a9295767

Študijný program: Právo

Študijný odbor: Právo

Pracovisko: Katedra finančného a správneho práva

Vedúci bakalárskej práce: doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

Banská Bystrica 2017

Miroslav Lunter

ABSTRAKT

LUNTER, Miroslav: Miestna štátna správa v Slovenskej republike. (Bakalárska práca). Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Právnická fakulta, Katedra správneho práva. Vedúci bakalárskej práce: JUDr. doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD. Stupeň odbornej kvalifikácie bakalár („Bc“). Banská Bystrica, 2017, Rozsah práce 34 strán.

Bakalárska práca sa zaoberá problematikou organizácie miestnej štátnej správy v Slovenskej republike. Cieľom bakalárskej práce je spracovať a podať ucelený pohľad na súčasnú organizáciu miestnej štátnej správy v Slovenskej republike. Zadefinovať pojem miestna štátna správa jej štruktúra a organizácia. Popisuje členenie správy a činnosť jednotlivých orgánov správy.

Práca pozostáva z troch kapitol. V prvej kapitole sa venuje zadefinovaniu pojmu miestna štátna správa. V druhej kapitole sa venuje historickému vývoju štátnej správy na dnešnom území Slovenskej republiky. V tretej kapitole sa venuje pôsobnosti miestnej štátnej správy, jej členeniu a výkonu.

Kľúčové slová: Miestna štátna správa. Štátna správa. Okresný úrad. Vládny program ESO.

ABSTRACT

LUNTER, Miroslav: Local government in the Slovak Republic. (Bachelor thesis). Matej Bel University. Faculty of Law, Department of Administrative Law. Director of studies: JUDr. doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD. Professional degree Bachelor ("BC"). Banská Bystrica, 2017 Range of work 34 pages.

The bachelor thesis deals with the issue of the organization of the local state administration in the Slovak Republic. The aim of the bachelor thesis is to elaborate and give a comprehensive overview of the current organization of the local state administration in the Slovak Republic. Define the concept of local government structure and organization. Describes the division of the administration and the activities of the various administrative bodies.

The work consists of three chapters. In the first chapter it is devoted to defining the concept of local government. In the second chapter it deals with the historical development of the state administration on the present territory of the Slovak Republic. The third chapter deals with the responsibilities of local government, its division and performance.

Keywords: Local government. Government management. District Office. ESO government program.

POĎAKOVANIE:

Touto cestou chcem vyjadriť poďakovanie svojmu vedúcemu práce doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD. za odborné vedenie, usmernenie a cenné rady, ktoré mi poskytol pri spracovávaní danej problematiky.

OBSAH

ÚVOD.....	6
1 POJEM MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA.....	8
2 VÝVOJ MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚZEMÍ SR.....	13
3 POSOBNOSŤ MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY.....	25
3.1 ORGÁNY VŠEOBECNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY.....	25
3.2 OKRESNÝ ÚRAD.....	26
3.3 ORGÁNY ŠPECIALIZOVANEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY.....	28
ZÁVER.....	31
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV.....	33

ÚVOD

Verejná správa prešla mnohými zmenami či už z hľadiska postavenia orgánov štátnej správy, ale aj územného a správneho členenia. Znak štátnej správy boli na našom území už od čias dávnych Keltov, čo sa postupne vyvíjalo do dnešnej podoby. Naša štátna správa, ktorá bola po celé roky ovplyvňovaná okolitými krajinami alebo politickým režimom, ktorý bol momentálne pri moci si prešla mnohými podobami až kým postupný spoločenský vývoj a transformácia spoločnosti nezmenili spoločensko-politických hodnotových zameraní štátu. Prechod od totalitných foriem vlády k tým demokratickým nútili vtedajšie politické špičky k reformácii miestnej štátnej správy, aby bola prístupnejšia, flexibilnejšia a smerovala k tým pre ktorých je určená – občanom.

Cieľom tejto bakalárskej práce je vymedziť a zadefinovať pojem miestna štátna správa, ktorý je chápaný vo viacerých prístupoch a preto je potrebné každý s týchto prístupov rozviesť a vysvetliť na teoretickej úrovni. Jeden z významov tohto pojmu je chápaný ako určitá činnosť štátu, ktorá prebieha neustále v určenej časti územia. Miestna štátna správa patrí medzi najrozmanitejšie a najintenzívnejšie činnosti štátu. Miestna štátna správa je činnosť, ktorú možno vymedziť inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy. Vyplýva to z toho, že štátnu správu vykonávajú orgány, ktoré sú v hierarchickom usporiadaní v rámci ktorého vyššie hierarchicky postavený orgán má právo priamo ovplyvňovať orgány, ktoré sú nižšie hierarchicky postavené. Ovplyvňovanie musí byť v súlade s platným právom. V praxi sa realizuje väčšinou vydávaním interných normatívnych inštrukcií a iných aktov. Ďalší prístup je ako sústava miestnych štátnych orgánov, podzákonného charakteru, ktoré sú priamo zodpovedné za výkon určitej štátnej správy, avšak nenesú priamu zodpovednosť za vadný výsledok svojej činnosti. Táto spadá pod zodpovednosť štátu. Výkon činnosti majú taxatívne vymedzený zákonom, pričom tak konajú v mene štátu a za podpory jeho donucovacej moci, avšak na základe vopred určených zákonných princípov, ktoré sú povinné dodržiavať.

Vývoj štátnej správy na našom území bol silne ovplyvnený prvými štátnymi útvarmi Slovanov, ktorých správny systém sa stal základom, na ktorom budovali svoje systémy správy Uhorské kráľovstvo, habsburská ríša, či neskôr Československá republika a slovenský štát. Menili sa názvy, územný rozsah a právomoci územných celkov a úradov, ale základ zostával približne rovnaký. Najdôležitejšie obdobie pre miestnu štátnu správu v SR prichádza po páde totalitného režimu a zániku systému národných výborov kedy sa

začal systém vyvíjať demokratickým smerom. V tomto období po roku 1989 bolo vykonaných niekoľko reforiem verejnej správy, ktoré mali dopad na miestnu štátnu správu. Vzhľadom na rozsiahli štátny aparát bolo nevyhnutné na týchto reformách neustále pracovať, aby sa dosiahol efekt zoštíhlenia štátnej správy a teda úspora verejných financií, zníženie byrokracie a zvýšenie efektívnosti výkonu miestnej štátnej správy. Toto malo byť dosiahnuté reformou ESO. Zaoberáme sa postupnými etapami tejto reformy ako aj vytýčeným časovým horizontom jej splnenia.

Aktuálne členenie orgánov všeobecnej miestnej štátnej správy, pričom sa jedná o integrovanú miestnu štátnu správu všeobecného charakteru, ktoré reprezentujú okresné úrady. Tieto vykonávajú najobjemnejšiu časť výkonu miestnej štátnej správy. Túto činnosť vykonávajú jednotlivé odbory okresného úradu v závislosti od svojej pôsobnosti určenej normatívnym právnym aktom. Miestnu štátnu správu špecializovaného charakteru vykonávajú orgány na to zriadené, ktoré majú pôsobnosť na celom území SR.

1 POJEM MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA

Pojem štátna správa je jeden zo základných pojmov správneho práva a vychádza zo základu štátnej správy ako súčasti riadenia spoločnosti, ktorá predstavuje jednu zo základných zložiek verejnej správy. Je najrozsiahlejším druhom štátnej činnosti a zabezpečuje realizáciu všetkých funkcií štátu a teda vnútornú aj vonkajšiu, pričom orgány štátnej správy plnia prevažnú časť úloh zabezpečovaných štátnymi orgánmi. Štátna správa ako jedna z možných foriem realizácie štátnej činnosti sa vyznačuje určitými črtami, ktorými sa líši od ostatných foriem realizácie štátnej moci. Ide predovšetkým o výkonnú a nariadenia činnosť, pričom pod tými termínmi rozumieme, že výkonnou činnosťou sa vyjadruje vzťah štátnej správy k zastupiteľskej sústave a spočíva v bezprostrednom vykonávaní zákonov a ostatných správnych aktov štátnej moci, cez ktoré sa realizujú základné aktivity štátnej správy a to najmä zabezpečovanie hospodárskeho, kultúrneho a sociálneho rozvoja. Pod termínom nariadenia činnosť rozumieme určitú metódu na vyjadrenie vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, kde správne orgány na splnenie úloh, ktoré majú stanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, sú oprávnené vydávať individuálne a normatívne správne akty, ale aj využívať iné opatrenia pokiaľ sú na to splnomocnené zákonom. Táto metóda je len jednou z mnohých, ktoré slúžia na zabezpečenie úloh štátnej správy a jej organizačný charakter, ktorý zahŕňa bežnú, opakujúcu sa riadiacu, kontrolnú a koordinujúcu činnosť, ktorá vytvára podmienky pre uspokojovanie potrieb občanov. Jedná sa teda o činnosť vykonávanú na základe zákona a teda je podzákonná, kde zákon stanovuje najmä právne prostriedky a určuje jej zameranie na dosiahnutie cieľov štátnej správy. Zo zákona taktiež vyplýva, že štátna správa je vykonávaná osobitnou skupinou orgánov štátu, ktoré nazývame orgány štátnej správy. Z toho vyplýva, že orgány štátnej správy vykonávajú svoju činnosť v mene štátu čoho právnym dôsledkom okrem iného je, že za prípadnú škodu spôsobenú fyzickým alebo právnickým osobám spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym postupom nezodpovedá priamo orgán, ktorý toto spôsobil, ale štát, ktorý je povinný vzniknutú škodu nahradiť. S touto skutočnosťou úzko súvisí ďalší charakteristický znak štátnej správy a to, že štátna správa je činnosť, za ktorou stojí donucovacia moc štátu. To však neznamená, že realizácia štátnej správy je vždy spojená s donucovacou mocou štátu. Uplatnenie tejto moci prichádza do úvahy len v prípadoch, kedy nedochádza k dobrovoľnému plneniu právnych

povinností, ktoré vyplývajú nie len z administratívnoprávnych noriem. Je presne upravené právnymi normami, kedy je možné využiť donucovaciu moc štátu, pričom musia byť splnené základné podmienky:

- Len kompetentný orgán štátnej správy môže uplatniť donútenie.
- Musí byť primerané vymáhanej povinnosti.
- Platné právne normy ustanovujú formy a prostriedky na realizáciu donútenia.

Štátna správa je zároveň činnosť, ktorú môžeme vymedziť inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy. Túto správu vykonávajú orgány, ktoré sú v hierarchicky usporiadané tak, že nadriadený orgán má možnosť ovplyvňovať podriadené orgány, avšak jedine za podmienok, ktoré sú v súlade s platným právnym stavom. V praxi to znamená, že podriadené orgány sú povinné dodržiavať interné normatívne inštrukcie a normatívne akty. V štátnej správe sa realizujú spoločenské záujmy, kde mnohostrannosť a rozmanitosť činností štátnej správy je prejavom rôznorodosti záujmov spoločnosti, realizované prostredníctvom orgánov štátnej správy. Pod spoločenskými záujmami si treba predstaviť nie len celospoločenské záujmy štátu, ale aj právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb v oblasti štátnej správy. Z analýzy vymedzení pojmu štátna správa z právnickej literatúry možno vyvodiť záver, že štátna správa je samostatný druh činnosti štátu s bližším určením jej špecifik a cieľov. V tomto prípade však musíme samostatnosť chápať ako relatívnu samostatnosť, ako jednu zo súčastí verejnej správy ako celku. Svojím charakterom je štátna správa osobitným druhom spoločenského riadenia uskutočňovaného štátom z čoho vyplýva, že je odvodená od samotnej podstaty štátu, jeho poslania a postavenia a teda od podstaty a spôsobu realizácie štátnej moci.

Z uvedeného vyplýva, že štátna správa vykonáva svoju činnosť neustále a na celom území Slovenskej republiky, avšak pre lepšiu prístupnosť, rýchlosť a kvalitu činnosti štátnej správy kde sa nevyhnutne predpokladá skutočnosť, že príslušné administratívno-politické authority ako organizačné jednotky administratívno-politického systému disponujú určitým objemom právomocí, ktorých sa vzdalo administratívno-politické centrum v ich prospech. Jedná sa teda o prenesený, sprostredkovaný výkon štátnej moci na lokálnej úrovni, ktorý sa označuje pojmom miestna štátna správa. Orgány miestnej štátnej správy pôsobia výhradne vo vymedzenom území – v určenom územnom obvode a vzťahujú sa na

fyzické a právnické osoby, ktoré na danom území sídlia, podnikajú alebo vlastnia nehnuteľnosť.¹ Pri vymedzení tohto pojmu sa uplatnili dva prístupy, a to prístup

- preferujúci ponímanie pojmu miestna štátna správa ako sústava miestnych orgánov štátnej správy,
- preferujúci ponímanie miestnej štátnej správy ako určitej činnosti na časti štátneho územia.²

Je to na základe toho, že tento pojem je viacvýznamový, to znamená, že ho môžeme vnímať ako

- dynamickú kategóriu – samotný druh činnosti štátu na miestnej úrovni a má štátnomocenský charakter,
- statickú kategóriu – sústava orgánov miestnej štátnej správy.

Viacvýznamovosť tohto pojmu sa vo všeobecnosti akceptuje, aj keď sa vzájomne nekryjú. Nekrytie chápeme v tom zmysle, že orgány štátnej správy popri výkone štátnomocenskej aktivite vyvíjajú aj takú aktivitu, ktorá nemá charakter štátnej správy, zatiaľ čo výkon štátnej správy vykonávajú aj iné subjekty, ktoré sú na to splnomocnené.

Miestna štátna správa patrí medzi najrozmanitejšie a najintenzívnejšie činnosti štátu a môžeme ju charakterizovať ako činnosť, ktorá sa prejavuje ako

- organizujúca,
- uskutočňovaná na základe zákonov a iných právnych predpisov,
- výkonná a nariaďovacia,
- vykonávaná v mene štátu, a teda s pomocou donucovacej moci,
- ovplyvňovaná inštrukciami orgánmi vyššej inštalácie
- realizujúca spoločenské záujmy.³

Ako organizujúca činnosť sa vyznačuje miestna štátna správa vysokým stupňom iniciatívnosti, ktorá sa nevzťahuje len na realizáciu daných úloh, ale aj na vlastné určovanie cieľov, metód a foriem ich splnenia. V tejto činnosti sa musí prejavovať prvok demokracie, odbornosti, vedeckosti, ako aj požiadavka efektívnosti jej výkonu.

¹ KOVÁČOVÁ E.: Verejná správa v SR a jej súvislosti, Banská Bystrica, 2011, s. 62

² ŠKULTÉTY P.: Základy miestnej správy, Bratislava, 1999, s. 20

³ ŠKULTÉTY P.: Základy miestnej správy, Bratislava, 1999, s. 21

Iniciatívnosť ako znak organizujúcej činnosti miestnej štátnej správy musí byť v súlade so spoločenským vývojom a s platným právom. Platné právo usmerňuje a reguluje iniciatívny výkon právnymi normami a tieto umožňujú orgánu štátnej správy priestor na úvahu.

Výkonná a nariad'ovacia činnosť miestnej štátnej správy má dve rôzne stránky jednotnej správnej činnosti, ktoré v praxi nemožno odlišovať, nakoľko sú v nerozlučnej jednote. To znamená, že výkonnú a nariad'ovaciu činnosť nie je možné vnímať tak, že časť aktivity má výkonný charakter a iná časť jej aktivity má nariad'ovací charakter.

Výkonný charakter spočíva v tom, že cez túto činnosť sa sústavne a nepretržite zabezpečuje realizácia a výkon zákonov a iných právnych predpisov na konkrétne prípady a ďalej sa jej prostredníctvom zabezpečuje tvorba právnych predpisov, ktoré sú potrebné na vykonanie zákonov.

Nariad'ovací charakter spočíva v tom, že príslušné orgány cez túto činnosť vykonávajú nariad'ovaciu právomoc a to najmä pri vydávaní právnych aktov, či už normatívnych alebo individuálnych. Vydávanie právnych aktov je zakotvené v zákone č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov, kde je upravená právomoc miestnych orgánov štátnej správy vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa označujú ako vyhláška. Procedurálny postup pri ich tvorbe zákon nereguluje, ustanovuje len jej vyhlasovanie a to uverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

Platnosť dňom jej vyhlásenia a účinnosť nadobúda pätnásť deň po jej vyhlásení, ak nie je v nej ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak to odôvodňuje naliehavý všeobecný záujem, možno vo vyhláške ustanoviť skorší začiatok jej účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia. Vyhláška odo dňa jej vyhlásenia musí byť každému prístupná na nazretie na orgáne, ktorý ju vydal.⁴ Fyzické a právnické osoby, ako adresáti štátnej správy vnímajú štátnu správu prevažne len ako nariad'ovaciu činnosť.

Miestna štátna správa je činnosť, ktorú možno vymedziť inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy. Vyplýva to z toho, že štátnu správu vykonávajú orgány, ktoré sú v hierarchickom usporiadaní v rámci ktorého vyššie hierarchicky postavený orgán má právo priamo ovplyvňovať orgány, ktoré sú nižšie hierarchicky postavené. Ovplyvňovanie

⁴ KOŠIČIAROVÁ S.: Správne práva procesné. Všeobecná časť, 2015, s. 51

musí byť v súlade s platným právom. V praxi sa realizuje väčšinou vydávaním interných normatívnych inštrukcií a iných aktov.

Spoločenské záujmy sa realizujú prostredníctvom miestnej štátnej správy. Mnohostrannosť a rozmanitosť úloh štátnej správy značí aj rôznorodosť spoločenských záujmov. Pod týmto pojmom treba chápať nie len celospoločenské záujmy vyjadrené v platnom práve, ale aj právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Štátna správa pri svojom rozhodovaní musí riešiť aj situácie, kde dochádza k stretu viacerých spoločenských záujmov, pričom toto stretnutie záujmov musí štátna správa rozhodnúť v prospech toho záujmu, ktorý má v danom čase prioritu. V tejto súvislosti možno hovoriť aj o uplatňovaní gradácie spoločenských záujmov. Riešenie tejto otázky v praxi nie je vždy jednoduché a jednoznačné.

V odbornej právnickej literatúre sa uvádzajú aj ďalšie črty miestnej štátnej správy, ktoré považujeme za subsidiárne a sú integrálnou súčasťou miestnej štátnej správy ako celku. Sú to napríklad črty, ktoré štátnu správu charakterizujú ako iniciatívnu činnosť, t. j. činnosť zameranú na pretváranie spoločenského života a jeho rozvíjanie v smere spoločenského vývoja, činnosť, v ktorej sa realizujú spoločenské záujmy, ako činnosť vykonávanú kontinuálne, činnosť na plnenie rozmanitých úloh a činnosť zvyrazňujúcu prvky demokracie, odbornosti a vedeckosti.⁵

Z toho vyplýva, že miestna štátna správa je v modernom štáte chápaná ako organizujúca činnosť, ktorá má predovšetkým charakter služby, vrátane služieb v oblasti sociálno-ekonomických a sociálno-kultúrnych aktivít.

⁵ ŠKULTÉTY P.: Základy miestnej správy, Bratislava, 1999, s. 23

2 VÝVOJ MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚZEMÍ SR

Miestna štátna správa v Slovenskej republike prešla dlhým historickým vývojom. Na území Slovenskej republiky už počas keltského osídlenia existujú zárodky správneho systému, avšak trvalejší správny systém vznikol až po príchode Slovanov a vzniku prvých slovanských štátnych útvarov na našom území. Základným správnym systémom na ktorom budovali svoje systémy správy Uhorské kráľovstvo, habsburská ríša, či neskôr Československá republika a slovenský štát sa vytvoril po vzniku Veľkomoravskej ríše. Osobitosťou je, že Slovensko bolo takmer jedenásť storočí stále súčasťou väčších štátnych celkov. Počiatky územno-správneho usporiadania Slovenska siahajú do 5.-6. storočia, kedy sa vytvárali sídelné centrá, ku ktorým organizačno-správne inklinovalo širšie okolie. Od 9. storočia sa vytvárali územné celky, kde hranice tvorili územia správnou, hospodárskou a obrannou kontrolou strediskových hradísk, ktoré sa nazývali grady alebo civitates. V 11. storočí sa začal používať latinský názov comitatus – komitáty, španstvá alebo hradské španstvá a neskôr stolice. V tomto čase sa blízke obce začali spájať do väčších území, pričom tieto mali charakter obvodov alebo okresov, ktoré sa nazývali terminus alebo processus. V 14. a 15. storočí boli hradské španstvá nahradené šľachtickými stolicami, ktoré sa členili na slúžnovské okresy. Rozpadom kráľovskej moci bol vytvorený predpoklad na vytvorenie stoličnej samosprávy, avšak len šľachta sa zúčastňovala na rozhodovaní o veciach stolice. Na čele stolice stál kráľom vymenovaný župan. Podžupan bol volený zástupca a stál na čele samosprávy a predsedal stoličnému súdu. Stolice sa delili prevažne na štyri slúžnovské okresy na ktorých čele stál slúžny, ktorý ich spravoval za pomoci jedného alebo dvoch prisázných prísediach. Úlohou slúžneho bolo presadzovať záujmy stolice v spravovaných mestách a dedinách.

V rokoch 1785 až 1790 boli stolice reformované, kde došlo k zrušeniu samosprávy a do ich vedenia bola dosadená štátna byrokracia a teda boli pretvorené na orgány výkonnej moci štátu. V roku 1869 sa v odbornej publikácii F.V. Sasinka prvý krát objavilo neoficiálne pomenovanie župa, ktoré sa od roku 1919 začalo používať aj v oficiálnych dokumentoch.⁶ V župách vykonávali štátnu správu župné úrady riadené županmi a ich podriadené okresné úrady. Pri každom župnom úrade bolo zriadené aj župné zastupiteľstvo, ktoré bolo volené na 6 rokov na čele so županom. Tento predsedal aj

⁶ HAMALOVÁ M. a kol.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy, Bratislava, s. 215

župnému výboru, ktorý si volilo zastupiteľstvo ako svoj výkonný orgán. Zastupiteľstvo bolo zodpovedné za starostlivosť o správne a hospodárske záležitosti župy ako aj o dopravné, kultúrne, zdravotné, sociálne ako aj humanitné záležitosti obyvateľstva, avšak nesmelo zasahovať do politických záležitostí. Okresné výbory vykonávali štátnu správu na území okresov a riadili ich okresný náčelníci. Pod ich pôsobnosť patrili vnútorné záležitosti okresov. Ďalej boli poradnými orgánmi župných zastupiteľstiev a okresných náčelníkov.

V roku 1928 v zmysle zákona č. 125/1927 došlo k zrušeniu slovenských veľžúp a do platnosti vstúpilo krajinské zriadenie. Slovensko ako súčasť Československa bola jednou zo štyroch krajinských celkov a na tomto základe bol v Bratislave zriadený krajinský úrad na čele s prednostom, ktorého menoval prezident republiky. Krajinský úrad priamo riadil okresné úrady. Na tejto úrovni boli zriadené zastupiteľské orgány a to Slovenské krajinské zastupiteľstvo na čele s krajinským prezidentom ako predsedom a malo 54 členov, dve tretiny z nich bola volená funkcia a jednu tretinu menovala vláda z radov odborníkov. Výkonným orgánom bol krajinský výbor, ktorý bol volený zastupiteľstvom. V pôsobnosti zastupiteľstva bola starostlivosť o správne a hospodárske záležitosti krajiny a obyvateľov. Na rovnakom princípe boli vytvorené okresné zastupiteľstvá na okresnej úrovni, kde na ich čele stál okresný náčelník ako nevolený štátny úradník, kde pri tomto poste bola podmienka právnického vysokoškolského vzdelania. Úrady boli monokraticky organizované, čiže zodpovednosť za chod úradu mal náčelník. Pôsobnosť úradov bola zakotvená všeobecným ustanovením a vykonávali vo svojich obvodoch všetku vnútornú správu, pokiaľ nebola kompetenčne daná iným štátnym orgánom. Tieto úrady boli nositeľmi najväčšej časti verejnej správy a riešili najdôležitejšie otázky týkajúce sa života občanov. Okresné zastupiteľstvo plnilo funkciu poradného orgánu okresného náčelníka a vo vzťahu ku krajinskému prezidentovi a krajinskému zastupiteľstvu podávali posudky a návrhy na ich žiadosť vo veciach verejnej okresnej správy. Počas Slovenského štátu pokračoval proces poštátňovania verejnej správy, kde zákonom č. 190/1939 Sl. z. bola reformovaná územnej verejnej správy vrátane územného členenia. Výsledkom bol návrat k župnému usporiadaniu. Bolo vytvorených šesť veľžúp a tie sa členili na 59 okresov. Štátnej správe patrilo dominantné postavenie vo verejnej správe prezentované župnými úradmi na čele so županom, ktorého menoval minister vnútra a na nižšej, teda okresnej úrovni prezentovanými okresnými úradmi na čele s okresnými náčelníkmi.

Vývoj miestnej štátnej správy v rokoch 1945-1990 znamená opustenie základných atribútov demokratickej výstavby. Jednoznačne sa deklaruje, že samospráva sa stáva prekážkou pri budovaní socialistického zriadenia v podmienkach Československa. V prvej etape vývoja na pokračovalo v dovtedajšom územnom členení, avšak toto nebolo rovnomerné. Na Slovenskom území bola zriadená dvojstupňová územná organizácia a to okresy a obce, pričom tretí stupeň plnili slovenské národné orgány. V českých krajinách bola trojstupňová územná organizácia a to kraje, okresy a obce. V roku 1948 sa táto nejednotnosť začala odstraňovať. Celý štátny aparát a hlavne miestne orgány štátnej moci boli usporiadané, aby mohli byť politicky ovplyvniteľné jedným ústredným orgánom, ktorý bol zodpovedný Komunistickej strane Československa ako vedúcej sile v spoločnosti. 9. Mája 1948 po prijatí Ústavy bol predpoklad pre zmenu územnej organizácie štátu. Zákom č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení boli zrušené krajiny a boli zriadené kraje, ktoré rozdelili územie na desať krajov, pričom neskôr boli zreorganizované aj okresy, kde bol navýšený ich počet. Pre túto etapu výstavby územnej organizácie je charakteristický princíp utvárania relatívne malých územných jednotiek na úrovni krajov a okresov, čo úzko súviselo s riešením problematiky hospodárskej a kultúrnej výstavby, predovšetkým pri upevňovaní socialistického sektoru národného hospodárstva.⁷ Podľa počtu obyvateľov v územnej jednotke sa miestne národné výbory členili na štyri kategórie čo upravovalo vládne nariadenie č. 14/1950 Zb. o organizácii miestnych národných výborov. Vnútnú organizáciu národného výboru upravoval zákon o krajskom zriadení, pričom ho členil na plénum a výkonné zložky pléna.

- Plénum – určovalo základný smer činnosti národného výboru, riadi výkonné zložky, prijíma správy o ich činnosti a prostredníctvom smerníc riadi ich ďalšiu činnosť. V pléne sa prerokúvali veci politickej povahy a veci mimoriadnej hospodárskej dôležitosti. O každej veci, ktorá patrila do pôsobnosti národného výboru si mohli vyhradiť rozhodovanie.

Výkonné zložky pléna:

- Rada národného výboru – jej činnosť sa zameriavala na výkon uznesení národného výboru a na rozhodovanie o veciach, ktoré neboli vyhradené v kompetencii pléna.

⁷ ŠKULTÉTY P.: Základy miestnej správy, Bratislava, 1999, s. 14

- Predseda národného výboru – mal vlastnú rozhodovaciu právomoc, avšak hlavne zodpovedal a koordinoval celkovú činnosť národného výboru a jeho rady.
- Referenti – viedli jednotlivé referáty národného výboru. Jednalo sa o jedenásť referátov a to:
 - pre organizáciu činnosti ľudovej správy
 - plánovacieho
 - pre veci vnútorné
 - pre školstvo, osvetu a telesnú výchovu
 - pracovných síl
 - zdravotného
 - finančného
 - hospodárskeho
 - poľnohospodárskeho
 - pre vnútorný obchod
 - technického

Existovali dva druhy komisií v tejto organizačnej štruktúre a to komisia pléna a komisie pri jednotlivých referátoch.

V roku 1954 sa zákonmi o národných výboroch posilňuje ich zastupiteľský charakter a ich budovanie ako socialistické miestne orgány štátnej správy.

V roku 1956 v zmysle uznesení Celoštátnej konferencie KSČ sa zvyšujú úlohy národných výborov v oblasti riadenia národného hospodárstva. Ďalej prebiehal proces vytvárania strediskových obcí, kde sa jednalo o vymedzenie územného obvodu miestneho národného výboru strediskovej obce tak, aby boli splnené základné požiadavky racionálnej, efektívnej a hospodárskej organizácie, výkonu štátnej správy a jej priblíženie k občanom. Rešpektovanie rozvoja osídlenia a v jeho rámci schválená sieť stredísk miestneho významu k jej spádovým územiam, kde bol minimálny počet obyvateľov 2500 až 3000, avšak aj vzhľadom na rozlohu územia miestneho národného výboru nesmel byť občanom sťažený styk s výborom. Členenie republiky na kraje, okresy a obce vytvára územný základ, v ktorom vykonávajú svoju pôsobnosť miestne orgány štátnej správy ako národné výbory ale aj ostatné miestne orgány štátnej správy, ktoré pôsobia mimo sústavy

národných výborov. Sústavu národných výborov vtedy tvorilo 6 krajov, 97 okresov a 3344 obcí.

Od 1.1.1969 po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o česko-slovenskej federácii bola umožnená obnova slovenských národných orgánov, ktoré získali právo na koncipovanie vlastnej organizačnej štruktúry verejnej správy. Slovenská národná rada toto právo využila a zrušila kraje a krajské národné výbory, čím došlo k čiastočnému presunu ich kompetencií na národné výbory nižších stupňov a čiastočne na republikové orgány. Trojstupňová sústava národných výborov nebola vtedajšou vládou považovaná za racionálnu, či už z hľadiska nákladovosti alebo z hľadiska jej hospodárskych a sociálnych úloh. Ohraničenie okrajov bolo brané ako umelá prekážka pri zásadnej štrukturálnej prestavbe krajiny.

S platnosťou od 1.1.1971 boli kraje a krajské národné výbory opäť obnovené, čo bolo následkom konsolidácie politických pomerov a návrat k centralistickému štátnemu riadeniu. Národné výbory boli aj naďalej orgánmi štátnej moci, štátnej správy a aj hospodárskeho riadenia. V centralizovanom modeli riadenia sa národné výbory nachádzali v silnej závislosti od centrálnych orgánov a aj národných výborov hierarchicky nadriadených, čiže nebola pôsobnosť národného výboru, do ktorej by nemohli tieto orgány zasiahnuť. Odborne a metodicky boli riadené ústredným orgánom štátnej správy a popri tom boli riadené aj nadriadeným národným výborom. Toto viedlo k nejednotnosti vo výkone správy a tento stav trval do roku 1989.

Normalizácia ako spoločenský stav vyvrcholil v mohutnom celospoločenskom pohybe, ktorý mal za následok pád komunistického režimu v roku 1989, čoho prirodzeným následkom bola reforma verejnej správy, avšak išlo len o základné nesystémové kroky, ktoré mali odstrániť prekážky prechodu na trhovú ekonomiku a demokratizáciu spoločnosti. Z pohľadu miestnej štátnej správy došlo k zrušeniu inštitúcií národných výborov a boli vytvorené nové orgány štátnej správy. Podľa zákona č. 472/1990 o organizácii miestnej štátnej správy došlo k zrušeniu krajských národných výborov. Keďže nebola vytvorená iná regionálna štruktúra, namiesto nich sa dvojstupňová štruktúra štátnej správy doplnila o obvodné úrady v počte 121, ktoré pôsobili na základnom stupni štátnej správy a okresné úrady v počte 38, ktoré pôsobili ako orgány územnej štátnej správy druhého stupňa. Týmto došlo k vertikálnej dekoncentracii štátnej správy. V rámci

decentralizácie prešla zodpovednosť za mnohé základné služby pre občanov zo štátnej správy na orgány samosprávy, čo bolo zakotvené v zákone č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení a zákonom č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Od roku 1991 začali vykonávať obvodné úrady štátnu správu na základnom stupni. Vysoký počet obvodných úradov vychádzal z požiadavky priblížiť občanom výkon štátnej správy, ktorú pred reformou vykonávali obce a obecné úrady, ktoré sa z pôvodných úradov integrovanej štátnej správy zmenili na orgány samosprávy s výkonom prenesených štátno-správnych kompetencií. V tomto období sa na Slovensku začal tvoriť duálny model verejnej správy, čo malo za následok funkčnú separáciu podsystémov štátnej správy a samosprávy. Mechanizmus, ktorý by umožnil účinnú kooperáciu pri zjednocovaní prostriedkov a cieľov rozvoja územných celkov nebol vytvorený. Zákony, ktoré boli prijaté upravovali postavenie štátnej správy a samosprávy, avšak boli zamerané na zvýraznenie oddelenia systémov a vytvorenie samosprávneho subsystému verejnej správy a nie ich vzájomné väzby. Nedôslednosť deľby kompetencií vytváralo vhodné podmienky na rozvoj nekontrolovaného štátno-správneho podsystému vytváraním špeciálnej štátnej správy na úrovni obvodov a aj okresov v oblastiach školstva, práce, sociálnej starostlivosti a životného prostredia. Tento systém bol neprehľadný, byrokratický a finančne nákladný. V tomto období sa krížili rozdielne záujmy českých a slovenských politických špičiek, čo v konečnom dôsledku malo za následok zánik spoločného štátu a vytvorenie nového štátu na mape Európy – Slovenskej republiky od 1. januára 1993.

K ďalšiemu reformovaniu verejnej správy a teda aj miestnej štátnej správy došlo v roku 1995. Zákom č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní SR sa územnými obvodmi Slovenskej republiky stali kraje v počte 8 a okresy v počte 79, pričom bol zriadený rovnaký počet krajských a okresných úradov. Bola zmenená inštitucionálna štruktúra štátnej správy a to vrátane jej kompetencií. Zákom č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy boli zrušené obvodné úrady a ich kompetencie ako inštitúcií územnej štátnej správy prvého stupňa boli presunuté na nové okresné úrady a mnohé kompetencie predchádzajúcich okresných úradov boli presunuté na krajské úrady popri ktorých stále fungovali aj orgány špecializovanej štátnej správy. Kompetencie územnej verejnej správy druhého stupňa boli v plnom rozsahu pridelené štátnej správe a to aj vrátane typických činností, ktoré v iných európskych štátoch vykonávali orgány regionálnej samosprávy. Horizontálna integrácia štátnej správy, bez súčasného rozvoja samosprávy, prehĺbila nerovnováhu v organizačnej štruktúre verejnej správy v neprospech

samosprávneho subsystemu, ktorý sa stal ešte závislejší od rozhodovania centrálnej štátnej moci, čo možno potvrdiť faktom, že až 94 % daňových príjmov v tomto období spravoval štát.⁸ Dekoncentrácia štátnej správy na krajskej a okresnej úrovni, ktorá bola vykonaná bez decentralizácie nemala želaný účinok a to odbúranie byrokracie v štátnej správe.

V roku 2000 sa na základe uznesenia vlády SR č. 694/2000 začali diať systémové zmeny v dôsledku decentralizácie a dekoncentrácie a vstupu do administratívneho priestoru Európy. Postupne sa uskutočňovali zmeny v organizačnej štruktúre orgánov ústrednej štátnej správy čo sa odzrkadlilo aj na reforme miestnej štátnej správy, kde malo dôjsť k zrušeniu siete integrovaných úradov územnej štátnej správy a po prechode kompetencií na územnú samosprávu ich nahradiť výlučne sieťou úradov špecializovanej štátnej správy so zredukovanou pôsobnosťou. Orgány špecializovanej štátnej správy zabezpečujú úlohy jedného ministerstva, ktoré zabezpečuje odborné, personálne a finančné riadenie špecializovanej štátnej správy v jednotlivých územiach a podľa charakteru vykonávanej agendy môžu tvoriť diferencované siete. Orgány všeobecnej štátnej správy sú budované na viacvetvovom princípe, teda na princípe integrovania odvetvových úsekov štátnej správy v pôsobnosti jednotlivých ministerstiev do jedného územného orgánu štátnej správy. Odborné riadenie úsekov prislúcha odborným ministerstvám, personálne a finančné riadenie všetkých úsekov prislúcha ministerstvu vnútra a ministerstvu financií.⁹ Zákonom č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch bolo zrušených 79 okresných úradov a ich agendu prebrali krajské úrady, ktorých aj naďalej zostalo 8 v závislosti od územného delenia Slovenskej republiky ako druhostupňový orgán štátnej správy a obvodné úrady, ktorých bolo zriadených 50, pričom k nim bolo vytvorených 64 detašovaných pracovísk obvodných úradov. Z tohto zákona vyplýva, že krajský úrad má postavenie služobného úradu vo vzťahu k osobám, vykonávajúcich štátnu správu a verejnú službu v pôsobnosti krajského úradu a na obvodných úradoch v územnom obvode kraja, kde krajský úrad vykonáva štátnu správu. Krajský úrad ako právnická osoba bola rozpočtová organizácia štátu a bola finančne napojená na rozpočet Ministerstva vnútra SR. Riadil a za jeho činnosť zodpovedal prednosta, ktorý bol menovaný vládou SR na návrh ministra vnútra. Krajské úrady ako všeobecne záväzné právne predpisy vydávali vyhlášky. Ako miestne orgány štátnej správy boli zriadené obvodné úrady, avšak bez právnej subjektivity. Vykonávali pôsobnosť vo veciach vnútornej správy, na úseku živnostenského

⁸ HAMALOVÁ M. a kol.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy, Bratislava, s.233

⁹ HAMALOVÁ M. a kol.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy, Bratislava, s.257

podnikania, vo veciach civilnej ochrany ako aj v oblasti riadenia štátu v krízových situáciách mimo obdobia vojny a vojnového stavu. Taktiež boli zriadené viaceré špecializované miestne orgány špecializovanej štátnej správy v podriadenosti príslušného ústredného orgánu štátnej správy ako napr. :

- Krajský úrad životného prostredia,
- Krajský lesný úrad,
- Krajský stavebný úrad,
- Krajský pozemkový úrad,
- Katastrálny úrad,
- Krajský úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie,
- Krajský školný úrad,
- Ústredie sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti.

K 1.10.2007 boli zrušené krajské úrady všeobecnej štátnej správy a to zákonom č. 254/2007 Z.z. o zrušení krajských úradov a o zmene a doplnení zákona č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch. Na tomto základe obvodné úrady získali právnu subjektivitu a posilnili svoju pozíciu a prebrali agendu po zrušených krajských úradoch. Obvodný úrad je právnická osoba a je rozpočtovou organizáciou, ktorá je napojená na rozpočet Ministerstva vnútra SR. Úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta obvodného úradu, ktorého vymenúva vláda SR na návrh ministra vnútra. Je to služobný úrad štátnych zamestnancov, ktorí vykonávajú štátnu službu v obvodnom úrade, a je zamestnávateľom zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme obvodného úradu. Zastupuje štát pri schvaľovaní koncepcií rozvoja jednotlivých oblastí života obcí a pri prerokúvaní územných plánov obcí. Spravuje majetok štátu, ktorý slúži na jeho činnosť, zabezpečuje materiálno technické vybavenie obvodného úradu. Výkon štátnej správy, uskutočňovaný obvodnými úradmi na jednotlivých úsekoch štátnej správy riadia a kontrolujú ústredné orgány štátnej správy, do pôsobnosti ktorých spadajú. Je to odvolací orgán vo veciach, v ktorých v správnom konaní rozhodovala v prvom stupni obec, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Obciam poskytujú odbornú pomoc pri aplikácii právnych predpisov, podľa ktorých obec plní prenesené úlohy štátnej správy. Obce upozorňuje na nedostatky, ktoré prípadne zistí pri výkone ich činnosti. Plní a kontroluje úlohy, spojené s mobilizačnými prípravami štátu a komplexným záchranným systémom. Obvodný úrad v sídle kraja koordinuje plnenie spoločných úloh s inými orgánmi miestnej

štátnej správy pri riešení spoločensky závažných javov. Prednosta obvodného úradu v sídle kraja je oprávnený na plnenie spoločných úloh požadovať potrebné podklady a ukladať úlohy vedúcim iných miestnych orgánov štátnej správy v územnom obvode.¹⁰ Obvodné úrady sa členili na odbory na čele ktorých stál vedúci odboru a zodpovedal za ich činnosť. Odbory sa ďalej členili na oddelenia za ktoré zodpovedal vedúci oddelenia.

O výkon miestnej štátnej správy sa starali aj ďalšie orgány. Jednalo sa Orgány miestnej štátnej správy v podriadenosti príslušného orgánu ústredného orgánu štátnej správy:

- Obvodné úrady životného prostredia – 46 pracovísk na 1 stupni riadenia a nadriadené Krajské úrady životného prostredia v počte 8 pracovísk na 2 stupni riadenia.
- Krajské školské úrady v počte 8 pracovísk.
- Obvodné pozemkové úrady – 44 pracovísk na 1 stupni riadenia a nadriadené Krajské pozemkové úrady v počte 8 pracovísk na 2 stupni riadenia.
- Obvodné lesné úrady – 40 pracovísk na 1 stupni riadenia a nadriadené Krajské lesné úrady v počte 8 pracovísk na 2 stupni riadenia.
- Krajské stavebné úrady v počte 8 pracovísk.
- Obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie – 46 pracovísk na 1 stupni riadenia a nadriadené Krajské úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v počte 8 pracovísk na 2 stupni riadenia.
- Správy katastra – 79 pracovísk na 1 stupni riadenia a nadriadené Katastrálne úrady v počte 8 pracovísk na 2 stupni riadenia.

Ďalej to boli orgány miestnej štátnej správy so samostatným riadiacim orgánom s celorepublikovou pôsobnosťou (vymenované od najnižšieho stupňa riadenia):

- Územná vojenská správa 8 pracovísk – Vyššia vojenská správa.
- Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty – Daňové úrady v počte 101 pracovísk – Daňové riaditeľstvo SR.
- Colné úrady v počte 101 pracovísk – Colné riaditeľstvo SR.
- Štátna pokladnica.
- Regionálny úrad verejného zdravotníctva v počte 36 pracovísk – Úrad verejného zdravotníctva.

¹⁰ KOVÁČOVÁ E.: Verejná správa v SR a jej súvislosti, Banská Bystrica, 2011, s. 63

- Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v počte 46 pracovísk – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny.
- Krajský pamiatkový úrad v počte 8 pracovísk – Pamiatkový úrad SR.
- Obvodný banský úrad v počte 5 pracovísk – Hlavný banský úrad.
- Regionálna veterinárna a potravinová správa v počte 40 pracovísk – Krajská veterinárna a potravinová správa v počte 8 pracovísk – Štátna veterinárna a potravinová správa SR.

Ako orgány miestnej štátnej správy pôsobili aj inšpekcie ako Slovenská inšpekcia životného prostredia, Štátna školská inšpekcia, Národný inšpektorát práce, Štátna energetická inšpekcia, Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská stavebná inšpekcia. Vykonávali štátnu správu na 2 stupni, kde na 1 stupni štátnu správu vykonávali jednotlivé inšpektoráty, ktorých počet varioval podľa potreby medzi počtom 4 až 8.

Vzhľadom na zložitosť týchto štruktúr ako aj finančnú a personálnu zaťaženosť bolo potrebné prísť z lepším riešením realizácie štátnej správy čo Ministerstvo vnútra v súčinnosti s ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy v zmysle Programového vyhlásenia vlády uznesením č. 164/2012 na roky 2012-2016 realizuje zámery a ciele programu ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa). Ide o dosiaľ najväčšiu plánovanú reformu štátnej správy od roku 1989 a jej ambíciou je z efektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana. Implementovaním opatrení programu ESO sa dosiahne zníženie a optimalizácia nákladov na fungovanie verejnej správy, zjednodušenie vybavovania vecí fyzických a právnických osôb na úradoch miestnej štátnej správy. Štátna správa sa priblíži k občanom tak, že občan kompletne vybaví agendu štátnej správy na jednom úrade v mieste jeho bydliska a v neposlednej miere dôjde k zvýšeniu transparentnosti fungovania štátnej správy. Reforma ESO je pre svoju komplexnosť a náročnosť rozdelená do viacerých etáp. Podstatou prvej etapy programu ESO bola integrácia špecializovaných pôsobností štátnej správy s účinnosťou k 1. januáru 2013, kedy došlo k zrušeniu špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni. Hlavný cieľom druhej etapy procesu integrácie k 1.10.2013 je vytvorenie jednotnej a prehľadnej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy sústredením pôsobností vybraných orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu na miestnej úrovni, ktorý bude vykonávať pôsobnosť na prevažnej väčšine úsekov štátnej správy. K 1. októbru

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

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

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

Podstatou reformy verejnej správy ESO je zefektívniť, zlacniť a zmodernizovať výkon štátnej správy pre občana. Jedným z očakávaných dopadov je odbremenenie občana od zbytočnej administratívnej záťaže formou tzv. obiehania po úradoch resp. poskytovania duplicitných informácií o sebe viacerým úradom, keď už štátna správa týmito údajmi disponuje. V súčasnosti realizuje rezort vnútra procesy v rámci reformy v technicko-logistickej rovine to znamená vytvorenie integrovanej siete miestnej štátnej správy a oddelenie kontaktného miesta pre občana vo forme min. 1 pracoviska v závislosti od veľkosti okresu. Optimalizácia výkonu, procesov a štruktúr štátnej správy je v štádiu prípravy a bude realizovaná ako dlhodobý proces s cieľom zabezpečiť občanovi pohodlné, rýchle a lacnejšie služby.

Pre vybavovanie administratívnej agendy boli vytvorené kontaktných centier pre občanov – KAMO Kontaktné Administratívne Miesta Občana. Občania nebudú musieť cestovať na úrad v mieste svojho trvalého pobytu, ale budú sa môcť obrátiť na ktorékoľvek kontaktné centrum na Slovensku. Občanom sa umožní vybaviť si svoje záležitosti

prostredníctvom jedného úradu. Jedná sa teda o územnú štruktúru kontaktných administratívnych miest, ktorých cieľom je sprostredkovať základnú štátnu správu vo forme služby či sa jedná o výpisy, zmeny, podania v živnostenských veciach, matričných, pobytových, katastra alebo obchodného registra. Predpoklady Ministerstva vnútra SR boli čo sa týka rýchlosti otvárania klientskych centier značne optimistické, keďže počítali s otvorením 30 centier do konca roka 2014 čo sa však nepodarilo a tento projekt sa značne v posledných rokoch spomalil. Je vidieť, že na tomto projekte sa stále pracuje, avšak stratila sa počiatočná dynamika.

Reforma ESO ďalej počíta so zavedením:

- siete IOM – je to projekt integrovaných obslužných miest pasívneho kontaktu s občanmi, ktoré sa budú nachádzať v sídlach KAMO, mestských a obecných úradoch ako aj na pošte, aby poskytovali službu výpisov z úradných listín.
- vytvorenie JKM – ide o jednotné kontaktné miesto v sídlach KAMO poskytujúcich komplexné služby miestnej štátnej správy súvisiace s dostupnosťou informácií a uľahčenie prístupu domácich a zahraničných podnikateľov v oblasti služieb na slovenský trh.
- vytváranie predpokladov na elektronizáciu kontaktov čo znamená implementáciu a optimalizáciu ICT služieb, optimalizáciu obehu elektronických dokumentov a integrácia miestnej štátnej správy do jednej komunikačnej štruktúry.

3 PÔSOBNOSŤ MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Pri analýze pôsobnosti miestnej štátnej správy sú viaceré názory na vymedzenie tohto pojmu. Význam toho pojmu spočíva najmä v tom, že ohraničuje činnosť správnych orgánov v rámci celkovej činnosti štátnej správy zverených sústave miestnej štátnej správy. Niektoré štátne veci vybavuje len jeden orgán, ktorý je na to určený, avšak v prípade potreby umožňuje funkčnú súčinnosť viacerých orgánov miestnej štátnej správy pri vybavovaní tej istej štátnej správy. Pôsobnosť je právny pojem, ktorý má za účel určiť činnosť orgánov štátnej správy a hlavne ktorý z týchto orgánov má vykonať činnosť pri vybavovaní štátnej správy. Od právnych noriem, ktoré zakotvujú pôsobnosť orgánov štátnej správy sa vyžaduje, aby presne vymedzili pôsobnosť miestnych orgánov štátnej správy. Ak je to tak, vtedy prebehla deľba práce medzi jednotlivé správne orgány pri výkone štátnej správy. Veľmi dôležitá je aj stabilita pôsobnosti miestnych orgánov štátnej správy čo je najdôležitejší predpoklad pre stabilitu vzťahov miestnych orgánov štátnej správy navzájom, ako aj k iným štátnym orgánom. Pôsobnosť sa viaže na určitý orgán štátnej správy a charakterizuje črtu výlučnosti vo vzťahu k iným orgánom štátnej správy, čo znamená, že každý orgán štátnej správy je povinný rešpektovať určený rozsah pôsobnosti iného orgánu štátnej správy, ktorá je zakotvená právnou normou. Orgány štátnej správy užívajú určený rozsah pôsobnosti iniciatívne a okrem prípadov devolúcie nemôžu prenášať pôsobnosť na iné orgány štátnej správy.

Pod pojmom pôsobnosť rozumieme aktivitu orgánu štátnej správy, ktorá je dovoľená v rámci jemu vymedzenému okruhu štátnej správy. Okruh štátnej správy je súhrn úloh, ktoré určený orgán štátnej správy vykonáva, k čomu sa viaže aj súhrn štátnomocenských oprávnení potrebných na výkon plnenia týchto úloh. Tieto oprávnenia sa stanovujú v závislosti od stanoveného okruhu úloh orgánov štátnej správy. Ide tu o vzťah vzájomnej závislosti, pretože vzhľadom na obsah pôsobnosti orgánov štátnej správy sa musí stanoviť aj ich právomoc tak, aby medzi nimi bola určitá rovnováha.

3.1 ORGÁNY VŠEOBECNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Organizáciu výkonu miestnej štátnej správy všeobecného charakteru v Slovenskej republike od jej vzniku charakterizujú časté zmeny jej štruktúry, variujúce medzi modelom

špecializovanej a modelom integrovanej miestnej štátnej správy. Aktuálny stav reprezentuje jednostupňová miestna štátna správa, ktorú v základnom modeli reprezentuje 72 okresných úradov. Tento stav bol zriadený na základe zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Od 1. Októbra 2013 implementáciou reformy ESO bolo zrušených celkovo 248 miestnych orgánov štátnej správy. Novovytvorené okresné úrady prevzali agendu pôvodných obvodných úradov, najmä štátnu správu na úseku živností, matrik a priestupkov, ako aj agendu pôvodnej miestnej integrovanej špecializovanej štátnej správy ako napríklad agendu niekdajších obvodných úradov životného prostredia, obvodných lesných úradov, obvodných pozemkových úradov a iných. Pri formulovaní týchto zmien bolo zdôraznené, že sa jedná o štrukturálnu zmenu a nie o kompetenčnú.

3.2 OKRESNÝ ÚRAD

Na základe ustanovení zákona o organizácii miestnej štátnej správy okresné úrady predstavujú univerzálnu organizačnú základňu na zabezpečenie prevažnej časti úloh všeobecnej štátnej správy. Ďalej plní dôležitú funkciu vo vzťahu k územnej samospráve, predovšetkým poradná funkcia obciam pri uplatňovaní právnych predpisov v praxi, a to najmä pri vydávaní individuálnych správnych aktov. Okresný úrad je miestny orgán štátnej správy, ktorý je preddavková organizácia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Štátnu správu vykonáva odbor okresného úradu alebo organizačný útvar odboru okresného úradu. Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky. Prednostu v čase neprítomnosti zastupuje ním poverený zamestnanec v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení. Vnútornú organizáciu okresného úradu upravuje ministerstvo vnútra smernicou po dohode s ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu. Okresný úrad je oprávnený so súhlasom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky zriaďovať pracoviská okresného úradu a určovať ich územné obvody. Tieto pracoviská majú vykonávať vybrané činnosti štátnej správy. Pri výkone svojej pôsobnosti okresné úrady spolupracujú s inými miestnymi orgánmi štátnej správy, s orgánmi územnej samosprávy, ako aj s podobnými orgánmi verejnej správy sídliacimi v iných krajinách, avšak táto

spolupráca nie je identická s pojmom cezhraničná spolupráca, aj keď nepochybne tvorí jej integrálnu súčasť.

Okresné úrady sa venujú štátnej správe na úseku:

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

Okresné úrady v sídle krajov majú rozšírenú pôsobnosť, pričom riadia, kontrolujú koordinujú výkon štátnej správy, ktorý uskutočňujú okresné úrady sídlia v ich územných obvodoch. Zároveň vykonávajú na druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých na prvom stupni rozhodujú okresné úrady sídlia v ich územných obvodoch. Okresné úrady sú oprávnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa označujú ako vyhlášky. Tieto sa vyhlasujú zverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Platí pritom, že platnou sa vyhláška stáva dňom jej vyhlásenia a účinnou 15. deň po jej vyhlásení. Okresný úrad môže stanoviť aj neskorší dátum nadobudnutia účinnosti vyhlášky a ak ide o naliehavý všeobecný záujem, môže určiť aj skorší začiatok jej účinnosti, avšak najskôr v deň jej vyhlásenia. Ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi alebo inými miestnymi orgánmi štátnej správy prostredníctvom smerníc a iných vnútorných právnych predpisov, ktoré sa zverejňujú vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Okresný úrad sa v zmysle smernice Ministerstva vnútra č. 142/2013 ktorou sa upravuje vnútorná organizácia okresného úradu v neskoršom znení a doplnení smernicou č. 79/2014 člení na odbory:

- organizačný odbor,
- odbor všeobecnej vnútornej správy,

- odbor živnostenského podnikania,
- odbor krízového riadenia,
- majetkovoprávny odbor,
- odbor školstva,
- odbor výstavby a bytovej politiky,
- odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií,
- odbor starostlivosti o životné prostredie,
- pozemkový a lesný odbor,
- katastrálny odbor,
- odbor opravných prostriedkov.

Vedúceho odboru okresného úradu vymenúva prednosta okresného úradu na návrh vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu. Vedúci odboru je štátny zamestnanec ktorý organizuje, riadi, kontroluje a zodpovedá za plnenie úloh podriadenými štátnymi zamestnancami a zamestnancami pri výkone práce vo verejnom záujme v rozsahu pôsobnosti odboru. Odbory okresného úradu sa ďalej členia na referáty na čele ktorých vedúci referátu je vedúci štátny zamestnanec, ktorý organizuje, riadi a kontroluje plnenie úloh podriadenými štátnymi zamestnancami a zamestnancami pri výkone práce vo verejnom záujme v rozsahu pôsobnosti referátu a zodpovedá za ich riadne plnenie.

3.3 ORGÁNY ŠPECIALIZOVANEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V rámci systému štátnej správy pôsobia aj ďalšie miestne orgány štátnej správy, ktoré sa zvyknutú označovať ako miestne orgány špecializovanej štátnej správy. Významné zmeny v tejto sfére priniesol zákon č. 375/2012 Z.z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe v znení neskorších predpisov a zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Na základe ich ustanovení boli zrušené viaceré miestne orgány špecializovanej štátnej správy ako napríklad krajské školské úrady, krajské stavebné úrady územné vojenské správy, krajské úrady životného prostredia, krajské pozemkové úrady, krajské lesné úrady a mnohé iné, pričom ich právomoci a úlohy boli prerozdelené do existujúcich novovytvorených súčasnosti do subsystému miestnej správy špecializovaného charakteru patria:

- Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty, daňové úrady a colné úrady- funkciu, organizáciu a formu týchto subjektov upravujú právne predpisy a to zákon č. 479/2009 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní a poplatkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov, zákon č. 333/2011 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva v znení neskorších predpisov, zákon č. 652/2004 Z.z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Štátna plavebná komora je upravená zákonom č. 338/2000 Z.z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky a regionálne veterinárne a potravinové správy, kde funkciu, organizáciu a formu týchto subjektov upravujú právne predpisy a to zákon č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov, zákon č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

Okrem ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pôsobia v Slovenskej republike na celoštátnej úrovni, presnejšie s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky aj ďalšie orgány štátnej správy, ktoré nemajú postavenie ústredného orgánu štátnej správy. Nesplňajú totiž podmienku, ktorou je fakt, že nad nimi už nesmie stáť žiadny ďalší ústredný orgán štátnej správy. V tomto zmysle ide o miestne orgány štátnej správy sui generis, pretože mnohé z nich disponujú vlastnou organizačnou štruktúrou aj na nižších úrovniach, kde patria:

- Letecký úrad Slovenskej republiky, ktorý upravuje zákon č. 143/1998 Z.z. o civilnom letectve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, ktorému sú podriadené krajské pamiatkové úrady a ktorý úzko spolupracuje s Pamiatkovou inšpekciou Ministerstva kultúry Slovenskej republiky, tieto inštitúcie upravuje zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov.

- Puncový úrad Slovenskej republiky, ktorý upravuje zákon č. 94/2013 Z.z. o puncovníctve a skúšaní drahých kovov a o zmene niektorých zákonov.
- Poštový regulačný úrad Slovenskej republiky, ktorý upravuje zákon č. 324/2011 Z.z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Hlavný banský úrad a jemu podriadených päť obvodných banských úradov. Tieto sú dislokované v mestách Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Prievidza, Spišská Nová Ves. Činnosť upravuje zákon č. 51/1998 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov.¹¹

¹¹ KLIMOVSKÝ D.: Základy verejnej správy: Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2014, s. 379

ZÁVER

Preštudovaním odbornej literatúry a článkov venujúcich sa problematike miestnej štátnej správy som dospel k názoru, že z ekonomického hľadiska aj napriek snahám reformy ESO o zoštíhlenie štátneho aparátu čo sa týka výkonu tejto správy je toto len kozmetické riešenie. Prebehla síce integrácia orgánov miestnej štátnej správy pod okresný úrad, ktorý teraz zastrešuje väčšinu všeobecnej štátnej správy, avšak vzhľadom na množstvo agendy týchto úradov nie je možné tak preriediť personálny substrát, aby to prinieslo takú finančnú úsporu verejných financií, ktorá by bola zásadná pre rozpočet Slovenskej republiky. V dnešnej dobe by mali byť ukončené dve z troch etáp reformy a momentálne by mala prebiehať už len etapa optimalizácie. Reálne je ukončená len prvá etapa a to integrácia štátnej správy a zrušenie veľkého počtu obvodných úradov, krajských úradov rôznych orgánov štátnej správy, ktoré prešli pod novovytvorené okresné úrady, avšak tieto kapacitne nestačili a tak nie je žiadnym prekvapením keď sa budova so sídlom okresného úradu nachádza napr. 5 kilometrov od budovy odboru katastra. Nakoľko tieto budovy sa naďalej musia udržiavať a zásobovať energiami nie je mi jasná úspora financií. Taktiež vytváranie klientskych centier, v tomto roku v počte 44 z celkového počtu 89, vo mne vyvoláva otázku načo sa rušili úrady keď sa teraz vytvárajú nové aj keď brožúrovo sympatickejšie „úradovne“, ktoré podľa plánu reformy mali byť funkčné do roku 2016. Navyše keď pri zbežnom prezretí masovo-komunikačných prostriedkov je prvá správa, že Ministerstvo vnútra SR vykonalo netransparentný obchod na prenájom a následnú kúpu budovy na takéto centrum pričom odhadovaná strata na verejných financiách z rozpočtu ministerstva by mala byť v rozpätí 660-tisíc až 2 milióny eur a to všetko bez predchádzajúcej súťaže čím bol porušený zákon o verejnom obstarávaní. V roku 2013 pri programovom vyhlásení vlády o reforme ESO boli prezentované aj očakávané úspory verejných financií a to až 700 miliónov eur za 4 roky. Snažil som sa dohľadať správu o výsledku šetrenia, avšak nič podobné sa mi nepodarilo, na miesto toho som našiel len informáciu, že optimalizácia procesov vo verejnej správe bude stáť 34 miliónov eur.

Z politického hľadiska vidím túto reformu ako koncentráciu moci do rúk Ministerstva vnútra SR a teda do rúk ministra vnútra, nakoľko funkcia prednostu okresného výboru je naďalej politická nakoľko prednostu vymenúva vláda SR na návrh ministra vnútra. Prednostovia by z tohto dôvodu mali prejsť z procesu vymenúvacieho na systém povinných výberových konaní bez podstatného vplyvu ústrednej štátnej správy.

Vývoj modernej štátnej správy vidím jednoznačne v elektronizácii systémov a to nie len v prepojení registrov jednotlivých orgánov miestnej štátnej správy ale predovšetkým v kompletnom eGovernmente verejnej správy, kde by si občan mohol všetko vybaviť prostredníctvom identifikačného mena a hesla na zabezpečenom serveri prostredníctvom internetu. Aj keď prechod na voľnú sieť predstavuje určité bezpečnostné riziko som toho názoru, že preinvestovaných verejných financií do eGovernmentu ako ho poznáme dnes by vytvorilo dostatočný finančný základ na vytvorenie takých bezpečnostných opatrení, aby bola táto štruktúra bezpečná.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

A) knižné publikácie a monografie

HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., MAJOROŠOVÁ, M. 2011. Úvod do štúdia verejnej správy. Bratislava: VŠEMvs, 2011. 137 s. ISBN 978-80-8137-002-1

KLIMOVSKÝ, D. 2014. Základy verejnej správy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1

ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6

KOVÁČOVÁ, S. 2016. Územná fragmentácia obcí v podmienkach Slovenskej republiky a jej dosahy. Banská Bystrica: Belianum, 2016. 178 s. ISBN 978-80-557-1115-7

ŠKULTÉTY, P. 1999. Základy miestnej správy. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999. 216 s. ISBN 80-7160-110-1

KOVÁČOVÁ, E. 2011. Verejná správa v SR a jej súvislosti. Banská Bystrica: UMB BB. 2011. 194 s.

BEECHEY, R. M. 1998. Verejná správa. Úvod do miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy v krajinách Európskej únie a na Slovensku. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu. 1998. Bez ISBN

KÚTIK, J., JANAS, K., HRTÁNEK, L. 2006. Verejná správa a jej historický a právny vývoj. Trenčín: TNUNI. 2006. 111 s. ISBN 80-8075-123-4

KRNÁČ, J., KOŽIAK, R., LIPTÁKOVÁ, K. 2008. Verejná správa a regionálny rozvoj. Banská Bystrica: UMB BB. 2008. 258 s. ISBN 978-80-8083-695-5

KOŠIČIAROVÁ, S. 2015. Správne práva procesné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka. 2015. 275 s. ISBN 978-80-8173-006-1

HRTÁNEK, L. 2013. Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy. Bratislava: EUROKODEX. 2013. 200 s. ISBN 978-8089447-78-7

D) Právne predpisy

Zákon č. 221/1996 Zbierky zákonov o územnom a správnom usporiadaní

Zákon č. 416/2001 Zbierky zákonov o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

Zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 125/2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 115/2014 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 330/1991 ZB.

o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení a neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré iné zákony

Smernica Ministerstva vnútra č. 79/2014 ktorou sa mení a dopĺňa smernica Ministerstva vnútra č. 142/2013 ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu

E) Judikatúra

F) Iné zdroje

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

<http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>