

Mikuláš Mikolaj

MECHANIZMUS ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V ČSFR

Miestna samospráva prešla zložitým historickým vývojom. V našich podmienkach od roku 1949 šlo o rozvoj samosprávy v podobe účasti šorkých más pracujúcich na správe štatu a v odstraňovaní dvojkoľajnosti orgánov štátnej správy a orgánov samosprávy na miestnej úrovni. Vtedajšia úprava samosprávneho postavenia národných výborov – miestnych orgánov štátnej moci a správy nebola u nás z vedeckého hľadiska domyslená. Hoci úmyslom zákonodárcu bolo normatívne zakotviť postavenie miestnych orgánov národných výborov aj ako samosprávnych orgánov, nepodarilo sa to realizovať v dostatočnej miere. K hlavným nedostatkom patrila najmä obmedzená ekonomická základňa rozvoja samosprávy obcí, závislosť základného stupňa národného výboru na vyšších stupňoch národných výborov a na centre, neumožňovalo sa obyvateľstvu účinne rozhodovať o miestnych veciach a tak v obciach nemohli národné výbory samostatne a komplexne zabezpečovať plne ekonomický a sociálny rozvoj územných obvodov v súlade s požiadavkami občanov, spojenie hospodárskeho riadenia a výkonu štátnej správy neutváral podmienky pre dôsledný a kvalitný výkon štátnosprávnych činností.

Národný výbor ako orgán štátnej moci bol v silnej závislosti na štátnej správe, keďže vláda riadila národné výbory ako celok. Riadiaca a kontrolná úloha vlády sa teda týkala aj vecí, ktoré by mali byť ako prejav suverenity ľudu rozhodnuté a vyriešené na miestnej úrovni bez zásahov centra. Národný výbor základného stupňa nemal zákonom zverenú pôsobnosť, do ktorej by nezasahoval národný výbor vyššieho stupňa alebo vláda, a to ani vo veciach zákonom označených ako samostatná pôsobnosť (§ 38 zákona o národných výborech). Koncepcia tzv. dvojitej podriadenosti vytváral stav nejednoty výkonu štátnej správy v jednotlivých územných obvodoch, keďže dochádzalo k peramentnej konfrontácii horizontálneho a vertikálneho riadenia, ktoré sa raz prejavilo vo forme preferencie lokálnych záujmov, inokedy ako rezortizmus a centralizmus.

Zákon o obecnom zriadení nadväzuje na históriu usporiadania miestnej správy na našom území. Moderné obecné zriadenie sa na našom území začalo legálne formovať po revolučných udalostiach v rokoch 1848 a 1849 ako prejav vtedajších zmenených pomerov a následkov obdobného pohybu v západnej Európe. Ríšska ústava ustanovila právo obce spravovať svoje veci (č. 150/1849 R.z.) a postavenie obcí upravil obecný zákon (č. 170/1849 R.z.). Táto úprava bola založená na hesle vyjadrenom v uvádzovacom patente, že základom slobodného štátu sú slobodné obce.

Na území Slovenska sa samostatná uhorská úprava obecného zriadenia formovala až po rakúsko-uhorskom vyrovnaní a prešla niekoľkými úpravami (zák. čl. č. XVIII: 1871; zák. čl. č. XXXV: 1875; zák. čl. č. I: 1876). Definitívne bola zavŕšená zákonom o obciach (zák. čl. č. XXII: 1886), ktorý platil až do zániku obecného zriadenia na Slovensku a jeho nahradeným župným zriadením (zák. čl. č. 126/1920 Zb.) k 1.1.1923. Župné zriadenie však bolo zanedlho nahradené krajinským zriadením (zák. č. 125/1927 Zb.) k 1.7.1928, ktoré platilo na území Slovenska až do konca roku 1939, keď bolo zrušené zákonom č. 190/1939 Sl.z. o verejnej správe vnútornej. Ním sa obnovilo župné zriadenie.

Povojnový vývoj bol zavŕšený prijatím zákona č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení. Týmto zákonom boli zrušené tak predpisy platné v Čechách, ako aj predpisy platné na Slovensku a krajinské i župné zriadenie bolo nahradené krajským zriadením, vrátane úpravy postavenia krajských národných výborov.

Tým sa dokončila prestavba miestnej správy do podoby, ktorá s určitými modifikáciami v pôsobnosti národných výborov a v územnom členení pretrvala.

Všetky uvedené reformy znamenali oslabenie postavenia obcí a centralizáciu. Až do zrušenia obecného zriadenia spravovali svoje vnútorné veci – zásadne obce. Štát mal iba niekoľko špecializovaných štátnych úradov (štátny stavebný úrad, kultúrnotechnický úrad, štátny lesný inšpektorát, štátny lesný úrad, štátny hospodársky úrad, štátne finančné riaditeľstvo, štátny zverolekár), ktoré účinkovali iba ako odborné inštitúcie bez nariaďovacích právomocí.

Po vzniku Československej republiky začal postupný proces poštátňovania jednotlivých pôsobností obcí, napr. zoštátnenie obecných a obvodných notárov v roku 1920, zoštátnenie daňovej agendy, vedenia pozemkového a domového katastra a finančnej dozornej agendy, dozoru nad väznicami v roku 1922 atď.

Až v roku 1920 župným zriadením sa právnickými osobami stali aj okresy a župy. Tým sa výrazne oslabilo samosprávne postavenie obcí, pretože okresy a župy sa stali taktiež samosprávnymi celkami a vlastným majetkom, s finančnými zdrojmi a s vlastnou nariaďovacou a výkonnou kompetenciou.

Tento vývoj pokračoval až doteraz, prakticky do bezprávneho postavenia obcí, keďže obec nemá právnu subjektivitu, právnu subjektivitu mal iba národný výbor ako štátny orgán, ktorý na svoju činnosť mal právo hospodáriť s majetkom vo vlastníctve štátu.

PRÁVNY ZÁKLAD SAMOSPRÁVY A JEJ ROZVÍJANIE

Samospráva ako teoretický pojem. Pri vymedzovaní tohto pojmu samosprávy ide o miestne záležitosti a ich správu a to prostredníctvom miestneho subjektu (či miestnych subjektov) konštituovaných v záujme samostatného spravovania týchto záležitostí.

Vzhľadom na to, že pojem samosprávy veľmi úzko súvisí s pojmom štátnej správy treba vyjadriť oddelenie samosprávnych záležitostí od štátnej správy, resp. vyčlenenie samosprávnych záležitostí ako trvalého predmetu činnosti samosprávnych orgánov, ktoré štát môže síce ovplyvňovať či vytvárať pre ich zabezpečovanie finančné prostriedky, no nemôže ich bezprostredne spravovať.

Pod pojmom samosprávy rozumieme ten súhrn miestnych záležitostí, ktorých bezprostredné zabezpečovanie je predpokladom chodu a rozvoja obcí a miest.

Z uvedeného vyplýva, že ide o zabezpečovanie miestnych záležitostí, bezprostredne spravovaných v záujme chodu a rozvoja obcí a miest.

Právny pojem samosprávy. V európskych zákonodárstvach ide o trvalý právny pojem. Z hľadiska nášho zákonodárstva ide o pojem revitalizovaný. Znovuoživenie pojmu samosprávy musí sa udiat na úrovni dosiahnutej v súčasných podmienkach Európy, pričom nejde o preberanie vzorov – to by bol tradicionalistický prístup, ale ide o transformáciu z hľadiska našich súčasných podmienok pri využití doterajšieho vývoja, dosiahnutého európskeho vývoja a základu pre rozvíjanie pojmu samosprávy do budúcnosti.

Práve preto by mal pojem samosprávy ako právny pojem obsahovať *oprávnenie na bezprostredné spravovanie vecí spojených s územím obce (mesta), spravovanie záležitostí viažúcich sa na obyvateľstvo obcí a miest ako celku, voľby metód samosprávy, nakladania s hmotnými zdrojmi samosprávy, tvorby vlastných finančných zdrojov, redistribúcie zdrojov a včasné vytváranie zdrojov v súlade s budúcimi potrebami; schvaľovanie samosprávnych rozhodnutí využívať iné samosprávne oprávnenia, konštituovanie samosprávnych orgánov, uskutočňovanie organizačných zmien, regulovanie počtu samosprávnych pracovníkov, schvaľovanie rozvojových dokumentov, týkajúcich sa obce (mesta), zriaďovať, zlučovať, rozčleňovať, zrušovať komunálne podniky, zariadenia a inštitúcie,*

využívať právo na samosprávne združovanie, dobrovoľné organizovanie samosprávnych územných jednotiek, medzirepublikovú spoluprácu, spoluprácu so samostatnými orgánami v štátoch ap.

Ústavnoprávny pojem samosprávy. Vzhľadom na to, že samospráva predstavuje samostatnú činnosť spojenú s organizovaním miestnych územných jednotiek je nevyhnutné zakotviť túto činnosť do ústav republík. Riešenie je zakotviť formou minimálnej ústavnoprávnej regulácie (štát dbá o rozvoj samosprávy ako miestnej formy demokracie uplatňovanej pri zabezpečovaní zákonom vyčlenených záležitostí obcí a miest); širšie zakotvenie ústavnoprávnej regulácie (v rámci kapitoly o samospráve a miestnej správe); zakotvenie formou rozvinutej ústavnoprávnej regulácie (v rámci samostatnej kapitole o samospráve).

Zásadná reforma miestnej správy sa u nás uskutočňovala prijatím zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení novely, zákona ČNR č. 367/1990 Zb. o obciach (obecné zriadenie), zákona SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy a zákona ČNR č. 425/1990 Zb. o okresných úradoch.

Základom celej sústavy miestnej správy sa má stať samospráva obcí. Samospráva je chápaná ako právo a schopnosť obce samostatne spravovať svoje záležitosti v rámci zákonov. Obcou sa rozumie územné spoločenstvo občanov, ktorého nárok na samosprávu zákon rešpektuje a upravuje.

Výkon štátnej správy naopak patrí štátu a len časť svojej právomoci môže preniesť na obec¹. Pre demokratické systémy je charakteristický decentralizovaný výkon štátnej správy. Obce v novom systéme majú vedľa samosprávy tiež značný rozsah štátnej správy. Z hľadiska tejto koncepcie je požiadavka dôsledného oddelenia samosprávy od štátnej správy logicky a odôvodnený.

Reálna samospráva obcí je konštituovaná na právnej subjektivite územného spoločenstva občanov, nie na právnej subjektivite ich orgánov. Ekonomicky je založená na vlastnom majetku a vlastných finančných zdrojov, s ktorými môže v záujme spoločenstva občanov slobodne nakladať². Slobodné nakladanie však môže byť obmedzené v záujme spoločenstva občanov, pretože obec by mala byť chránená pred hospodárskym úpadkom.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v 32 paragrafoch upravuje základy územnej samosprávy v Slovenskej republike. Vychádza z postavenia

¹ Viď § 5 ods. 1 Zákona SNR, č. 369/1990, Zb. o obecnom zriadení; § 21 Zákona ČNR, č. 37/1990, Zb. o obcích (obecní zřízení).

² Viď § 1 ods. 1 Zákona SNR, č. 369/1990, Zb. a § 18 ods. 2 Zákona ČNR, č. 367/1990 Zb.

obcí, jednak tým, že obec charakterizuje ako samostatný samosprávny územný celok Slovenskej republiky; združuje občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Obec jej právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými zdrojmi. Ukladať obci povinnosti alebo zasahovať do jej oprávnení možno len zákonom³. Obec má právo združovať sa s inými obcami v záujme dosiahnutia spoločného prospechu. Územie obce tvorí jej katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území⁴, ak sa obec delí na časti, ktoré majú vlastné katastrálne územia. Obyvatelia obce sú občanmi, ktorí v nej sú prihlásení na trvalý pobyt, zúčastňujú sa na samospráve obce⁵, podieľajú sa na rozvoji a zveľaďovaní obce a poskytujú pomoc orgánom obce. Na druhej strane obec je povinná poskytovať obyvateľom obce nevyhnutnú okamžitú pomoc v ich náhlej núdzi spôsobenej živelnou pohromou, haváriou alebo inou podobnou udalosťou.

Na samospráve obce má právo podieľať sa aj ten, kto má na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci trvale pracuje a platní miestnu daň alebo miestny poplatok, zdržuje sa v obci a má v obci prechodný pobyt, má čestné občianstvo⁶.

Obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej alebo fyzickej osobe. Samosprávu obce vkonávajú obyvatelia obce

- orgánmi obce,
- hlasovaním obyvateľov obce,
- verejným zhromaždením,
- obyvateľov obce⁷.

Pri vymedzení vzťahu štátu a obce sa uvádza jednak možnosť zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy na obec, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh poskytne štát obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky. Obce podliehajú dozoru štátu v rozsahu vymedzenom osobitnými zákonmi⁸.

Na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydáva všeobecne záväzné nariadenia, ktoré nesmie odporovať ústave ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu⁹.

³ § 1 ods. 2 zákona SNR, č. 369/1990 Zb.

⁴ § 2 ods. 1 cit. zákona.

⁵ § 3 ods. 2 cit. zákona.

⁶ § 3 ods. 5 cit. zákona.

⁷ § 4 ods. 2 cit. zákona.

⁸ § 5 ods. 1, 2 cit. zákona.

⁹ § 6 ods. 1 cit. zákona.

Pri financovaní obce obec svoje potreby financuje z vlastných príjmov, štát obci môže poskytnúť účelovú štátnu dotáciu, neúčelovú štátnu dotáciu. Na plnenie svojich úloh obec môže zriadiť účelové fondy¹⁰.

Majetkom obce sú veci vo vlastníctve obce, majetkové práva obce a majetkové práva právnických osôb založených obcou; tento majetok možno použiť najmä na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce¹¹.

Rozpočet obce je základom finančného hospodárenia obce, ktorý obsahuje príjmy a výdavky spojené s činnosťou samosprávy, finančné vzťahy k fondom spoločenskej spotreby, k podnikateľským subjektom v obci a k štátnemu rozpočtu Slovenskej republiky¹². Orgánmi obce sú obecné (mestské) zastupiteľstvá a starosta obce (primátor mesta).

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, schádza sa podľa potreby, najmenej však raz za dva mesiace; rozhoduje vždy v zbore, je verejné a podrobnosti rokovania obecného zastupiteľstva upravuje rokovací poriadok¹³.

Starosta obce je predstaveným obce a najvyšším výkonným orgánom obce; občania ho volia v priamych voľbách¹⁴.

Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť obecnú radu, ktorá je zložená z poslancov obecného zastupiteľstva, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Obecná rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva, zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu¹⁵. Taktiež si obecné zastupiteľstvo môže zriaďovať komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné iniciatívne a kontrolné orgány, ktoré sú založené z poslancov a obyvateľov obce zvolených obecným zastupiteľstvom¹⁶.

Obecný úrad je výkonným orgánom obecného zastupiteľstva a starostu zložený z pracovníkov obce. V obciach s väčším počtom pracovníkov môže byť zriadená funkcia prednostu obecného úradu¹⁷.

Hlavný kontrolór je pracovníkom obce, ktorý vykonáva kontrolu úloh obce, najmä kontroluje pokladničné operácie a účtovníctvo obce, ako aj nakladanie s majetkom obce¹⁸.

Obecné zastupiteľstvo si môže zriadiť aj poriadkový útvar obecnú políciu, ktorá zabezpečuje obecné veci verejného poriadku, dbá o poriadok a ochranu životného prostredia, vykonáva nariadenia a uznesenia obecného zastupi-

¹⁰ § 7 cit. zákona.

¹¹ § 8 cit. zákona a zákon SNR, 1991, Zb. o majetku obcí.

¹² § 9 cit. zákona.

¹³ § 11, 12, cit. zákona.

¹⁴ § 13 cit. zákona.

¹⁵ § 14 cit. zákona.

¹⁶ § 15 cit. zákona.

¹⁷ § 16 cit. zákona.

¹⁸ § 18 cit. zákona.

teľstva a rozhodnutia starostu a plní ďalšie úlohy podľa organizačného poriadku a pokynov starostu¹⁹.

Na prerokovanie vecí spoločného záujmu a na výmenu skúseností sa môžu obce schádzať na regionálnych konferenciách, ďalej sa obce v záujme plnenia spoločných úloh môžu združovať do stálych alebo dočasných republikových, regionálnych a záujmových združení.

V ďalšej časti zákona je upravená problematika miest. Právne postavenie, územné usporiadanie a štruktúru orgánov samosprávy miest s počtom obyvateľov nad 200 000 upravujú osobitné zákony²⁰.

Mesto zriaďuje vo svojich mestských častiach výbory, ktoré reprezentujú obyvateľov mestskej časti a podieľajú sa na správe mesta.

V piatej časti zákona sú stanovené povinnosti a oprávnenia poslancov obecných zastupiteľstiev²¹.

Zákon ČNR č. 367/1990 Zb. o obciach (obecnom zriadení) v 73 paragrafoch podrobnejšie upravuje základy územnej samosprávy v Českej republike. V úvodných ustanoveniach zákona charakterizuje sa obec, jej vznik a zánik, mesto, štatutárne mestá, zlučovanie a rozdeľovanie obcí.

V ustanoveniach o pôsobnosti obce sa rozlišuje samostatná pôsobnosť, t.j. obec spravuje svoje záležitosti samostatne²². Pri výkone samostatnej pôsobnosti sa obec riadi len zákonmi a všeobecne záväznými právnymi predpismi vydanými ústrednými orgánmi k ich vykonaniu. Obec môže vydávať všeobecne záväzné vyhlášky, ktoré musia byť v súlade so zákonmi a všeobecne záväznými právnymi predpismi, vydanými ústrednými orgánmi štátnej správy k ich vykonaniu. Obdobne ako v zákone SNR o obecnom zriadení je tu ustanovenie hospodárenia obcí.

Odlišne je v zákone ČNR vymedzená prenesená pôsobnosť. Obec vykonáva štátnu správu v rozsahu stanovenom osobitnými zákonmi, pri výkone tejto pôsobnosti sa obec riadi zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a v ich medziach uzneseniami vlády a smernicami ústredných orgánov štátnej správy. V časti miestne referendum a orgány obce sú zakotvené základy miestneho referenda²³. Podrobnejšie je vymedzené postavenie a právomoc obecného zastupiteľstva členov obecného zastupiteľstva, ich práva a povinnosti²⁴.

Obecná rada je výkonným orgánom obce ako v oblasti samostatnej pôsobnosti, tak aj v oblasti prenesenej pôsobnosti. Pri výkone samostatnej

¹⁹ § 19 cit. zákona.

²⁰ Viď zákona SNR, č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky – Bratislave v znení zákona SNR, č. 523/1990, Zb. a zákon SNR, č. 401/1990, Zb. o meste Košice.

²¹ § 25, 26 cit. zákona.

²² § 13 zákona ČNR, č. 367/1990 Zb. o obciach.

²³ Miestne referendum bude ďalej upravené osobitným zákonom.

²⁴ Blížšie pozri §§ 27–43 cit. zákona.

pôsobnosti zodpovedá obecnému zastupiteľstvu, pri výkone prenesenej pôsobnosti je obecná rada podriadená okresnému úradu.

Obecná rada môže pkrem svojej právomoci, ak dôjde v dôsledku živelnej pohromy alebo inej mimoriadnej udalosti k ohrozeniu hospodárskeho alebo verejného života, uložiť právnickým osobám povinnosť poskytnúť osobnú a vecnú pomoc pri odstraňovaní následkov tejto udalosti. Ak táto organizácia ne splní uloženú povinnosť môže mu rada uložiť pokutu do 100 000 Kčs, a ak ani v novostanovenej lehote nesplní túto povinnosť môže obecná rada uložiť okutu opätovne.

Pri nedodržaní čistoty verejného priestranstva, narušení životného prostredia obce alebo odložení vecí mimo vyhradené miesta môže obecná rada uložiť pokutu do 100 000 Kčs, za umiestnenie prevádzky bez súhlasu obce môže obecná rada uložiť právnickej osobe a podnikateľovi pokutu do 30 000 Kčs. Ak právnické osoby a podnikatelia ri svojej podnikateľskej činnosti porušia všeobecne záväzné vyhlášku, môže obecná rada uložiť pokutu do 100 000 Kčs.

Starosta je volený obecným zastupiteľstvom, zastupuje obec navonok, obecná rada môže stanoviť, že niektoré úlohy starostu plní zástupca starostu, pričom starosta je zo svojej činnosti zodpovedný obecnému zastupiteľstvu²⁵.

Obecná rada si zriaďuje ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány komisie, komisie sú tiež výkonným orgánom ak im zverí obecná rada po prejednaní s okresným úradom výkon zverenej pôsobnosti na určitom úseku. Komisie za svoju činnosť zodpovedajú obecnej rade, vo veciach prenesenej pôsobnosti tiež okresnému úradu.

Obecná rada ďalej môže zriaďovať osobitné orgány a na jednotlivé úseky svojej činnosti odbory. Odbor je výkonným orgánom obecnej rady, je zložený z pracovníkov obecného úradu.

Obecný úrad tvorí starosta, zástupca starostu, pracovníci tohto úradu. Ak má obecný úrad viac pracovníkov, môže obecné zastupiteľstvo zriaďiť funkciu tajomníka obecného úradu.

Tajomník je pracovníkom obecného úradu, za svoju činnosť je zodpovedný obecnej rade²⁶.

V štvrtej hlave zákona je upravený inštitút nápravy nesprávnych opatrení. Ak odporuje všeobecne záväzná vyhláška alebo iné opatrenie obecného zastupiteľstva v samostatnej pôsobnosti zákona, pozastaví obecný úrad jeho výkon. Ak odporuje opatrenie obecnej rady alebo iných orgánov v otázkach samostatnej pôsobnosti zákona pozastaví obecný úrad jeho výkon. Nesprávne opatrenie obecného zastupiteľstva obecných orgánov a obecnej rady alebo iných orgánov v otázkach prenesenej pôsobnosti zruší okresný úrad, ak nemali nápravu orgán, ktorý ho vydal.

²⁵ § 52 cit. zákona.

²⁶ § 59 cit. zákona.

Ďalej by som chcel poukázať na niektoré ďalšie skutočnosti, ktoré treba v súčasnosti uviesť pre ďalšie fungovanie a zdokonaľovanie právnej úpravy územnej samosprávy v ČSFR. Samosprávu musíme skúmať aj z hľadiska praktického, keď sa pojem územnej samosprávy naplňa obsahom. Ide tu o súhrn možných praktických riešení spojených s uvádzaním pojmu samosprávy do života obcí a miest. Viaceré praktické záležitosti sa ešte len kryštalizujú, viaceré záležitosti možno riešiť spôsobom spojenia praktického pohľadu vznikajúceho z miestnych podmienok a možností poskytovanými právnou úpravou. Máme tu na mysli všeobecnú právnú úpravu miestnej samosprávy, ale aj nadväzujúcich zákonov – teda organicky dotvárajúcich súčasný obsah miestnej samosprávy²⁷.

Novela zákona ČNR č. 367/1990 Zb. o obciach (obecné zriadenie) sa mení a dopĺňa o § zväzky obcí na základe dohody, ktoré sú právnickou osobou, pričom sa obce, ktoré vstúpili do zväzku obcí sa môžu v prospech tohto zväzku samostatne zriecť spravovania miestnych záležitostí, previesť i svoj majetok a finančné prostriedky (podrobnejšie upraví štatút zväzku obcí) môžu vytvárať radu zväzku obcí ako výkonný orgán, zvolí predsedu a môže vytvárať ďalšie orgány a aparát.

Zrušila v okresoch Brno – mesto, Ostrava – mesto, Plzeň – mesto, okresné úrady a pôsobnosť výkonu štátnej správy prešla na úrady miest Brna, Ostravy a Plzne.

Samosprávu môžeme vidieť aj z funkčného hľadiska. Ide o činnosť rozvíjanú samosprávnymi orgánmi vo vzťahu k záležitostiam vyhradených samosprávnemu spravovaniu. Ide o typické samosprávne formy, ktoré možno ďalej zdokonaľovať a ktoré sa týkajú budovania samosprávneho systému a jeho racionalizácie.

Postupné budovanie samosprávneho systému sa bude uberať v dôslednom rozoznávaní samosprávnych úloh, organizačnej základne, metód a využívania samosprávnych pracovníkov a tvorby konkrétnej samosprávnej politiky alebo širšie budovanie samosprávy v jednotlivých obciach a mestách, ktoré tvorí súlad záujmov územnej samosprávy a štátu.

K najvýraznejším črtám reformy miestnej správy patrí takmer úplné oddelenie miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Prejavuje sa tu úsilie o pozitívne prekonanie doterajšej koncepcie národných výborov ako „pracovných korporácií“, koncepcie, ktorá sa snažila zabezpečiť jednotu uznášaní, výkonu a kontroly. Oddelením uvedených činností sa čiastočne napomáha deľbe moci v celej spoločnosti i na miestnej úrovni.

²⁷ Zákon SNR č. 130/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o obecnom zriadení stanovuje, že rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane alebo poplatku patrí obecnému zastupiteľstvu pokiaľ sa neuznesenie, že rozhodnutie o tom prenechá na hlasovanie obyvateľom obce, ak o zavedení alebo zrušení sa rozhodlo na základe petície hlasovaním obyvateľov.

Otázkou zásadného významu je však rozdelenie činnosti, ktoré doteraz vykonávali národné výbory. Je treba citlivo zvažovať, ktoré agendy sa zveria novým orgánom územnej samosprávy a ktoré činnosti budú vykonávať obvodné, okresné úrady a iné orgány miestnej štátnej správy. Nenáležitým posilnením miestnej štátnej správy bude ohrozená myšlienka samosprávy.

Možno očakávať, že nezávislosť miestnej štátnej správy od obecnej samosprávy môže viesť k značnému rezortizmu, k nezáujmu o špecifické problémy jednotlivých teritórií.

Domnievam sa, že v tomto prípade nebude stačiť, ak sa budeme spoliehať len na právny poriadok ako zrejme jediný regulátor zladenia záujmov ústredných orgánov štátnej správy a záujmov miest a obcí. Vzhľadom na rešpektovanie obecnej samosprávy ako jedného z prejavov suverenity občanov by sa orgány samosprávy nemali dostať do podriadeného postavenia vo vzťahu k orgánom miestnej štátnej správy.

Pritom o odvolaní proti rozhodnutiu vydanom v správnom konaní rozhoduje okresný úrad. Tento orgán je príslušný preskúmať aj právoplatné rozhodnutie starostu mimo odvolacieho konania a v konaní o prosteste prokurátora.

Zároveň nie je jasné, do akej miery podliehajú obce dozoru štátu, vymedzenom osobitnými zákonmi.

Vzťahy medzi orgánmi miestnej samosprávy a miestnymi orgánmi štátnej správy pri zabezpečovaní rozvoja jednotlivých území bude potrebné vymedzovať tak, aby sa neutvárali nové podmienky pre vládu byrokracie.

Nevyhnutné bude seriózne skúmanie pôsobenia oboch ale i iných zákonov v praxi. Až potom, na základe takéhoto poznania bude možné zhodnotiť úroveň zákonov a prípadne navrhovať ich novelizáciu, resp. pripraviť inú koncepciu.

Samosprávne orgány ako reprezentanti suverenity ľudu budú vzhľadom na rozsah práce a najmä vzhľadom na finančnú nezabezpečenosť ich činnosti pokulhávať za miestnymi orgánmi štátnej správy.

Miestne orgány musia prejsť akousi vnútornou radikálnou reformou do tej miery, že by mali nadobudnúť výrazne demokratický charakter a že by v plnej miere sa mohli podriaďovať režimu zákonnosti.

Nová koncepcia miestnej štátnej správy neutvára predpoklady len pre oddelenie miestnej správy a miestnej štátnej správy. Prispieva zároveň k väčšej rozvetvenosti sústavy miestnej štátnej správy. Národné výbory sústreďovali výkon štátnej správy na 22 úsekoch, čo spôsobovalo isté problémy. Vychádzajúc z plurality potrieb a z nich vyplývajúcich záujmov rôznych orgánov štátu je teda nevyhnutné, aby tejto pluralite zodpovedala i organizačná štruktúra miestnych orgánov štátnej správy.

Rozvetvenosť organizačnej štruktúry miestnej štátnej správy však na druhej strane pôsobí isté problémy občanom. Zneprehľadní im sústavu

orgánov štátnej správy a skomplikuje vybavovanie ich vytvorením viacerých osobitných miestnych orgánov štátnej správy sa aj štruktúra vzájomných vzťahov orgánov miestnej správy dosť skomplikovala a ani z platného práva nie je možné vždy jednoznačne zdôvodniť, kedy ide o vzťahy spolupráce, súčinnosti alebo spolurozhodovanie medzi orgánmi štátnej správy a samosprávy.

Takýto stav nie je dobrou základňou pre efektívne fungovanie miestnej správy a preto patrím k tým, ktorí upozorňujú na nevyhnutnosť tohto riešenia s požiadavkou začleniť väčšinu osobitných úradov do okresných úradov a obvodných úradov.

Zložitá organizačná štruktúra – či už po vertikálnej alebo horizontálnej línii – je totiž živnou pôdou pre byrokratizmus a prebujnelý aparát. Nepovažujem za šťastné také riešenie, ktoré má nahradiť doterajšiu vertikálnu clenitosť miestnych orgánov štátnej správy horizontálnou členitosťou. Presadzované odvetvové riadenie nemožno statožňovať so špecializáciou riadenia a špecializáciou výkonu zverenej agendy. To je viac otázka metód riadenia a špecializovanej odbornej fundovanosti pracovníkov, čo bude treba zabezpečiť oveľa náročnejším spôsobom ako vytvorením samostatného úradu.

Často sa zdôrazňuje, že otázka zákonnosti výkonu kompetencie miestnych orgánov štátnej správy a samosprávy nie je periférnou otázkou, ale významným determinantom vzťahu občanov k miestnym orgánom správy. Občania reagujú totiž veľmi citlivo na nezákonnú pasivitu, t.j. nečinnosť. Značná časť občanov si svoj vzťah k štátu a k jeho zriadeniu vytvára práve prostredníctvom poznatku o tom, do akej miery sa v činnosti miestnej správy dodržia platné právne predpisy a zabezpečujú ich práva a právom chránené záujmy.

Osobitne citlivo reagujú na dodržiavanie platného práva v tej rozhodovacej aktivite miestnej orgánov štátnej správy, v ktorej sa rozhoduje o ich právach, právom chránených záujmoch a právnych povinnostiach.

Treba uvážiť, či by priamo v zákone o organizácii miestnej štátnej správy nemali byť určené osoby, zodpovedné za štátosprávne rozhodovanie. Z hľadiska právnej istoty občanov i vedúcich oddelení a referátov bude azda vhodné túto otázku upraviť v zákone. Zároveň by bolo žiadúce utvoriť právne záruky proti neoprávnenému zasadovaniu prednostov úradov do rozhodovacej činnosti referátov a oddelení.

K novej miestnej správe bude treba pristupovať nie ako k načrtnutému ideálu, ku ktorému chceme dospieť, ale skôr ako ku prekonávaniu množstva negatívnych stránok (už i minulosti patriacej) sústavy národných výborov.

Najväčšiu pozornosť je však potrebné venovať všestrannej príprave o starostlivosti o ľudí, ktorí sa budú rôznymi spôsobmi podieľať na činnosti miestnej samosprávy i miestnej štátnej správy.

Nezastupiteľnú úlohu pri zabezpečovaní postulátu špecializovanej odbornej fungovanosti (spôsobilosti) bude mať vzdelávanie, ktoré treba urýchlene zabezpečiť.

Už dnes možno konštatovať, že sa nepodarilo dôsledne presadiť princíp budovania územných orgánov so všeobecnou kompetenciou. Mnohé územno-odvetvové orgány s úzkou špecializovanou pôsobnosťou už vznikli a vznik mnohých iných je urputne presadzované. Do tejto kategórie možno zaradiť rôzne detašované pracoviská jednotlivých ministerstiev, ktoré síce nemajú povahu dekoncentrovaných samostatných orgánov rozhodujúcich svojím vlastným menom, ale fakticky sú akousi predĺženou rukou ministerstiev, v mene ich tiež rozhodujú.

Zriaďovanie dekoncentrovaných orgánov a detašovaných pracovísk nesporne značne komplikuje, ak nie takmer vylučuje odôvodnené snahy o integrovaný výkon miestnej správy.

Územno-správne členenie je naďalej neuzavretou otázkou. Argumentom jednodupňovej samosprávy bola snaha ustanoviť čo najširšiu samosprávu obcí a neobmedzevať ju hneď v začiatku samosprávou druhého stupňa, neznižovať jej ekonomickú a zdrojovú základňu potrebami okresných samospráv.

Najviac terajšie okresy sú sotva vhodným vnútorne relatívne integrovaným spoločenstvom dostatočne spôsobilým plniť samosprávne funkcie. Obec však takýmto relatívne vnútorne integrovaným úzenosprávnym spoločenstvom schopným samosprávy je.

Pri tvorbe nového územno-správneho členenia by sa mali rešpektovať geografické, prírodné, ekonomické, sociálne, politické, historické kritéria.

Konečné rozhodnutie, ktoré urobí SNR nemalo byť aké, aby miestna správa bola nákladnejšia ako doteraz, nemala by byť občanom menej čitateľná a rozhodne by nemala byť menej profesionálna.

V súčasnosti treba viesť ďalšie možnosti rozvíjania územnej samosprávy obcí a miest. Sú to možnosti v rámci základného systému, t.j. obcí a miest; systému samosprávnych rajónov (ako potencionálny systém), systém vyššieho samosprávneho systému. Stredný či vyšší systém samosprávy majú za cieľ vytvoriť ďalšie podmienky pre chod samosprávy, ktoré nemožno zabezpečiť v rámci základného systému.

Íšlo by o „autonómne“ stupne s vymedzenými právomocami; stupne, medzi ktorými by existoval vertikálny systém „brzd a protiváh“, teda systém iného druhu ako v klasickej koncepcii del'by moci, ktorá má skôr horizontálny charakter.

Samospráva a jej revitalizácia je predpokladaná v podobe

- územnej samosprávy²⁸,
- záujmovej samosprávy²⁹,
- špeciálnej samosprávy³⁰.

Miestna správa je forma politickej decentralizácie. V demokratických krajinách existuje prinajmenšom päť jej konkrétnych foriem.

Prvá a najsilnejšia je **konfederácia**. V tomto systéme majú suverenitu jednotlivé časti krajiny. Každá krajina pozostáva z viacerých častí a v konfederácii má každá časť svoju suverenitu. Ďalšia forma je **federácia**. V nej je suverenita rozdelená medzi centrálnu vládu a vlády republík, resp. štátov či provincií. Pritom federálna vláda je suverénna v určitých veciach, napr. obrana, mena a štátna vláda je zase suverénna v iných oblastiach napr. školstvo, sociálne veci ap.

Legislatívna decentralizácia je ďalšou formou – v tomto systéme je jeden suverénny orgán, centrálna vláda, ktorá však časť svojich právomoci prenáša na podriadené legislatívne orgány (VB v Belfaste parlament, na ktorý centrálna vláda preniesla právomoc vydávať zákony pre Severné Írsko. Pritom britská vláda zostala suverénna). Legislatívna decentralizácia je vlastne právomoc vydávať zákony.

Okrem nej poznáme ešte formu **výkonnej decentralizácie**. V britskom práve má centrálna vláda kompetenciu prenášať právomoc na tie orgány, ktoré jednotlivé oblasti politiky realizujú. V takomto orgáne sa uplatňuje **výkonná decentralizácia**, má právo a povinnosť poskytovať verejnoprospešné služby, ale nemá právo meniť zákony. Miestna správa predstavuje tiež formu výkonnej decentralizácie. Miestna správa, t.j. mestá a obce poskytujú služby, vy rámci zákonov.

Poslednou formou politickej decentralizácie je **správná dekoncentrácia**. Na základe tohto systému neexistuje žiadne ponechanie voľnosti rozhodovania. Namiesto toho existuje geografické rozdelenie správnych orgánov. Napr. v každej krajine existujú úrady pre poľnohospodárstvo a vzdelávanie, ktoré sú členené iba geograficky.

Miestna správa je v podstate **výkonná decentralizácia**, lebo

²⁸ Právny základ novej územnej samosprávy sú zákon SNR, č. 369/1990, Zb. o obecnom zriadení, zákon SNR 1991, Zb. o Bratislave, zákon SNR, č. 402/1990, Zb. o Košiciach, Zákon ČNR 1990, Zb. o Prahe.

²⁹ Obnova samosprávy advokátov, lekárskej komory.

³⁰ Ide o istý rozsah samosprávy vysokých škôl, samospráva podľa zákona o základných a stredných školách.

nepredstavuje suverénny orgán a taktiež nemá právo meniť zákony. Jej hlavnou úlohou je v súlade s platnými zákonmi poskytovať určené služby. Táto forma politickej decentralizácie je však nenahraditeľná.

Všetky demokratické krajiny majú miestne orgány a existujú pre tieto dôvody:

1. Miestna správa je fyzická nevyhnutnosť, lebo nie je možno poskytovať rozmanité služby z jedného centra.

2. Miestna správa umožňuje prispôbovať poskytované služby miestnym potrebám a pomerom. Každá oblasť si vyžaduje také verejné služby, ktoré rešpektujú jej špecifické požiadavky.

3. V demokratickej usporiadanej spoločnosti je väčší priestor pre inováciu a experimentovanie.

4. Systém miestnej správy umožňuje učiť sa demokracii. Pracujú v nich demokraticky zvolení zástupcovia, ktorí v záujme občanov rozhodujú o verejných záležitostiach.

5. Miestna správa dbá o poskytovanie najrôznejších služieb, umožňuje, aby si sami vybrali svoje priority. Tak umožňuje, aby sa diferencovane dalo rozhodovať.

6. Funkciou miestnej správy je vytvárať tvorivé napätie medzi orgánmi a centrálnou vládou. Ide o právo miestnej správy diskutovať s vládou o optimálnom riešení verejných záležitostí.

Nezastupiteľné miesto miestnej správy musí sa vytvárať z demokratických a slobodných volieb. Zvolení zástupcovia a zvolení funkcionári, tzv. miestni politici, musia byť plne za svoju činnosť zodpovední verejnosti.

Miestna správa musí mať určitú voľnosť konania vo finančných otázkach. Dôležité je, že miestni politici majú skutočnú právomoc rozhodnúť, koľko prostriedkov investujú na poskytovanie konkrétnych služieb a tiež to, že od miestnych obyvateľov sa môžu vyberať niektoré dane. Napr. vo Veľkej Británii časť prostriedkov (zhruba polovica príjmov obcí tvoria dotácie) plynie od vlády. Zvyšok tvoria rôzne dane a poplatky.

Miestna správa musí mať profesionálny aparát. Profesionálny aparát sa vo voľbách nemení, ale má povinnosť rešpektovať a realizovať rozhodnutia politikov.

Mikuláš Mikolaj

THE MECHANISM OF THE LOCAL GOVERNMENT IN CSFR

Summary

The author of article analyses the legal mechanism of the territorial self-government in the CSFR. He refers to contemporary legal arrangement in Slovak republic and Czech republic and gives, hereby, the proposals for solution the territorial self-government problems in the future. By the valuation of the legal arrangement the author hints at some legal questions and offers certain subjects for amending the legal arrangement of the territorial self-government in the CSFR.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski