**Dôvodová správa**

**A. Všeobecná časť**

V slovenskom právnom poriadku dosiaľ absentuje zákon, ktorý by upravoval charakteristické črty verejnej správy. Ako v úvode svojej rigoróznej práce poznamenal súčasný predseda Národnej rady Slovenskej republiky Andrej Danko „Problematike verejnej správy sa nevenovala pozornosť v uplynulých rokoch a tento pojem sa v období socialistického zriadenia ani nepoužíval, všetko bolo nahradené jedným pojmom a to štátna správa. Až po novembri 1989 sa prehodnotilo predchádzajúce obdobie a upustilo sa od jednostranného pohľadu na výstavbu orgánov štátnej správy a začala sa kreovať aj samospráva a to vo dvoch základných formách – územná a záujmová. Vzniká teda aj v podmienkach našej republiky verejná správa tak, ako tomu je v iných demokratických štátoch.

Prvú kapitolu venujem všeobecným teoretickým otázkam tohto pojmu, jeho významu, ako aj jeho obsahu. Neopomínam ani pohľady iných autorov, ako slovenských, ktoré tu potom zvýrazňujem pri chápaní najmä verejnej správy ako výkonnej zložky štátu.

Osobitnú pozornosť venujem jednotlivým prvkom, ktoré tvoria verejnú správu a to štátnej správy, samospráve a verejnoprávnych inštitúcií. V niektorej literatúre som sa však stretol s názorom, že verejnú správu tvorí len samospráva a štátna správa. Dáva sa rovnítko medzi samosprávou a verejnoprávnymi inštitúciami. Osobne sa domnievam, že treba rozlišovať medzi samosprávou a verejnoprávnou inštitúciou, aj keď doteraz nemáme v rámci Slovenskej republiky, prijatú právnu úpravu, ktorá by vymedzila postavenie, obsah a ciele verejnoprávnych inštitúcií.

Poslednú kapitolu venujem pohľadu na problematiku správnej vedy, ako jednej z administratívnych vied, ktoré skúma a zaoberá sa neprávnymi problémami verejnej správy, najmä z pohľadu racionálnej a efektívnej organizácie správneho aparátu, optimalizácii počtov pracovníkov vo verejnej správe a pod.

Napriek rozdielnosti názorov na predmetný okruh nastolených otázok je základným cieľom čo najkvalitnejšie uskutočňovať požiadavky občanov. A to je základná úloha verejnej správy.“

**(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, Úvod, str. 1 - 2)**

Predkladaný návrh zákona o verejnej správe a jej charakteristických črtách je inšpirovaný obsahom rigoróznej práce Andreja Danka Verejná správa a jej charakteristické črty a je pokusom preniesť myšlienky v nej obsiahnuté do legislatívnej podoby a tým aj do reality.

Návrh zákona bude mať pozitívny vplyv na rozpočty verejnej správy, aj na podnikateľské prostredie, pozitívne sociálne vplyvy, aj pozitívne vplyvy na životné prostredie a informatizáciu a bude mať pozitívny vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

 Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, jej zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

**DOLOŽKA  ZLUČITEĽNOSTI**

**právneho predpisu s právom Európskej únie**

**1. Predkladateľ návrhu právneho predpisu:** poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Ondrej Dostál.

**2. Názov návrhu právneho predpisu:** Návrh zákona o verejnej správe a jej charakteristických črtách

**3. Problematika návrhu právneho predpisu:**

* 1. nie je upravená v práve Európskej únie.
	2. nie je obsiahnutá v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že problematika návrhu zákona nie je upravená v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4., 5. a 6.**

**DOLOŽKA VYBRANÝCH VPLYVOV**

**A.1. Názov materiálu:**

Návrh zákona o verejnej správe a jej charakteristických črtách

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   | Pozitívne\*  | Žiadne\* | Negatívne\* |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  X |   |   |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  X |  |   |
| 3, Sociálne vplyvy – vplyvy  na hospodárenie obyvateľstva,- sociálnu exklúziu,- rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť | XXX |   |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  X |   |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  X |   |   |
| 6. Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu | X |  |  |

**\*** Predkladateľ označí znakom x zodpovedajúci vplyv (pozitívny, negatívny, žiadny), ktorý návrh prináša v každej oblasti posudzovania vplyvov. Návrh môže mať v jednej oblasti zároveň pozitívny aj negatívny vplyv, v tom prípade predkladateľ označí obe možnosti. Bližšie vysvetlenie označených vplyvov bude obsahovať analýza vplyvov. Isté vysvetlenie, či bilanciu vplyvov (sumárne zhodnotenie, ktorý vplyv v danej oblasti prevažuje) môže predkladateľ uviesť v poznámke.

**B. Osobitná časť**

**K prvej časti**

**K § 1**

„Počas histórie skúmania správy celé generácie vedcov z odboru viedlo k rôznosti názorov, hľadísk a definícií na správu a zároveň aj k mnohým nedorozumeniam, ktoré prinášali skôr len dielčie pohľady, než všeobecné posúdenie a vymedzenie pojmu správy.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Vydavateľ: ALEKO Praha 1, 1992, Kapitola první „Správa a veřejná správa“ / 1 Obecně ke pojmu správy“, str. 4, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 3)*

„V súčasnej dobe je stále menej akceptovaná správa, ktorá sa degradovala len na akúsi obslužnú, či pomocnú činnosť.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 3)*

„Pokiaľ sa správa definuje len ako obslužná činnosť informačnej povahy, ktorá sa podieľa na riadiacom procese tým, že pripravuje a podporuje výkon riadiacich činností.

V súčasnej dobe takýto pojem správy je stále menej akceptovaný, najmä v súvislosti s prehodnocovaním spoločenského riadenia ako nadradeného pojmu všetkým ďalším možným prejavom riadiacej činnosti, vrátane správnej činnosti. To umožňuje uvažovať o správe v zmysle obecnom, t.j. ako o súhrnnom pojme pre činnosť, ktorá sleduje nejaký cieľ alebo pre činnosť smerujúcu za trvalým účelom riadiť určité záležitosti. Táto činnosť môže byť bližšie objasnená buď podľa subjektov, ktorých sa dotýka alebo podľa objektov, ktoré sú riadené.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola první „Správa a veřejná správa“ / 1 Obecně ke pojmu správy“, str. 4-5, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 3)*

„Vymedzenie správy, či už v materiálnom alebo formálnom zmysle sa vo väčšej alebo menšej miere spája s deľbou moci v štáte. Práve táto skutočnosť svedčí o tom, že materiálne a formálne poňatie správy sa posudzuje hlavne z pozície verejnej správy.[[1]](#footnote-1) V materiálnom zmysle sa niekedy označuje ako správa vo funkčnom poňatí, a vo formálnom zmysle v organizačnom poňatí

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola první „Správa a veřejná správa“ / 2.1. Správ ve smyslu materiálním a formálním str. 6, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 3-4)*

ktoré predstavuje najmä štát reprezentovaný vlastnými orgánmi a verejnoprávne subjekty ako predstavitelia a nositelia verejnej moci.

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 4)*

Hľadisko materiálne a formálne sa nedá striktne oddeľovať, pretože každá organizovaná činnosť musí mať svojho nositeľa. Vo verejnej správe je to orgán, ktorému sa určitá funkcia zveruje ako jeho pôsobnosť.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola první „Správa a veřejná správa“ / 2.1. Správ ve smyslu materiálním a formálním str. 7, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 4)*

„Z materiálneho hľadiska rozdiel medzi verejnou a súkromnou správou treba rozlišovať tak v právnej viazanosti nositeľa správy, ako aj v cieli, ktorý sa správou sleduje. V súkromnej správe sa predpokladá, že nositeľ správy je úplne voľný, pretože právny poriadok mu vymedzuje len rámec konania. Súkromná správa sa považuje podľa starších *naúk* za výlučne ľubovoľnú činnosť jednotlivca sledujúcu dosiahnutie osobne vytýčeného cieľa.“

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Pre zachovanie maximálnej autenticity citovaných textov bol text rigoróznej práce Andreja Danka prepísaný aj s gramatickými chybami a preklepmi. Tieto sú v texte písané kurzívou, aby bolo odlíšené, že nie sú chybami predkladateľa návrhu zákona.*

„Verejná správa na rozdiel od súkromnej správy je viazaná právnym poriadkom oveľa viac, aj keď i v tejto oblasti je možné zistiť pomerne značné rozdiely vo viazanosti.

Všeobecne však možno konštatovať, že pre verejnú správu platí, že môže len to, čo stanoví právny predpis každému orgánu zvlášť alebo jednotlivým typom orgánov ako právomoc a pôsobnosť.[[2]](#footnote-2)

Rozdiely medzi verejnou a súkromnou správou však nie sú a nemôžu byť absolútne. Prejavuje sa to v konkrétnych prípadoch, predovšetkým pri samosprávnych inštitúciách a iných korporáciách.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola první „Správa a veřejná správa“ / 2.2 Veřejná a soukromá správa str. 8-9, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 4)*

„V súvislosti s touto problematikou, nakoľko je výrazná hranica medzi súkromnou a verejnou správou, je potrebné spomenúť, že v minulosti existovalo obdobie, keď rozlišovanie verejnej a súkromnej správy bolo úplne neprijateľné. Prijateľný nebol ani samotný pojem verejnej správy, ktorý sa považoval za buržoázny, pretože existovala iba činnosť a organizačný systém označovaný ako štátna správa.

V právnej vede sa za obsahovú definíciu verejnej správy väčšinou považovalo, že verejná správa je správou verejných záležitostí štátu, uskutočňovaná príslušnými orgánmi, ktoré sa riadia právnym pravidlom.

V súčasnej dobe sa kladie dôraz na všeobecnejšie vyjadrenie a na komplexnejšie posúdenie správy vecí verejných, t.j. z pohľadu funkčného, inštitucionálneho a personálneho. Vychádza sa pritom z toho, že z praktických dôvodov nie je možné jednotlivé stránky javu verejnej správy od seba oddeľovať alebo niektorú z nich preferovať.

V širšom zmysle zahrňuje pojem verejnej správy vedľa správnych úradov a vlád, tiež parlamenty a súdy.

Verejnou správou v užšom zmysle sa potom rozumie len činnosť uskutočňovaná zákonom zmocnenými subjektami v rozsahu im prikázanej pôsobnosti a právomocí, vyznačujúcej ich ako nositeľov verejnej správy.

Na rozdiel od moci zákonodarnej a súdnej nemusí byť verejná správa vykonávaná len štátnymi orgánmi. Štát ju môže delegovať vo väčšej alebo menšej miere aj na iné subjekty verejného práva, prípadne aj na subjekty súkromného práva. Vyplýva to z rôznorodosti záležitostí spoločenstva a jeho záujmov.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola první „Správa a veřejná správa“ / 2.2 Veřejná a soukromá správa / Exkurs, str. 9-10, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Pojem správy a verejnej správy, str. 4-5)*

**K § 2**

„Obsah verejnej správy po stránke funkčnej a organizačnej vymedzujú a konkretizujú úlohy, ktoré ovplyvňujú počet a kvalifikáciu jej pracovníkov. Plnenie úloh, je základným účelom verejnej správy a dôležitým kritériom jeho hodnotenia, aby mohla byť nejaká úloha splnená, musí byť určený jej nositeľ a stanovený pracovný postup, podľa ktorého bude realizácia racionálne prebiehať.[[3]](#footnote-3)

Úlohy verejnej správy predstavujú záležitosti, ktoré sú v záujme pozornosti štátu alebo jeho časti (regiónu, mesta, obce a pod.) a sú spojené s dlhodobými cieľmi, o ktorých bola dosiahnutá zhoda, vrátane ich vzájomného pomeru a postupnosti plnenia. Aby mohli byť úlohy verejnej správy riadne plnené, je potrebné k tomu vytvárať predpoklady a podmienky v organizácii verejnej správy, v ich prostriedkoch a v úrovni pracovníkov. Komplex týchto otázok úzko súvisí s riadením verejnej správy (public management) a jeho vývojom. Väčšina európskych štátov venuje práve týmto problémom mimoriadnu pozornosť a reforma verejnej správy je stredom záujmu najvyšších štátnych orgánov.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola druhá „Úkoly veřejné správy“, str. 13, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2. Úlohy verejnej správy, str. 5-6)*

„Pri zabezpečovaní verejných úloh sa rozoznávajú dve tendencie. Prvá prisudzuje verejnej správe akúsi morálnu povinnosť starať sa o verejné blaho všade tam, kde chýba súkromný sektor. Druhá tendencia nepopiera síce potrebu zabezpečovať verejné úlohy nielen prostredníctvom štátnych alebo iných verejnoprávnych inštitúcií, ale hľadá možnosti ako zainteresovať aj súkromné inštitúcie, združenia a pod. Táto tendencia je spájaná s privatizáciou verejných úloh. S výnimkou tejto tendencie, ktorá je reakciou na *doterjaší* vývoj, všeobecne možno konštatovať, že prevažujúcou vývojovou tendenciou bolo dosiaľ rozširovanie verejných úloh. V súvislosti s rozširovaním verejných úloh ako úloh správy sa poukazuje na rozširovanie hlavne tretieho sektoru. Toto sa v oblasti verejnej správy a jej inštitúciách prejavuje taktiež negatívne zväčšovaním zariadení služieb a zaťažovaním verejných rozpočtových prostriedkov.

Rozdeľovanie verejných úloh bolo vždy spojené s centralizáciou alebo decentralizáciou správy. V poslednej dobe dochádza vo väčšej miere aj k tomu, že sa rozširuje okruh nositeľov verejných úloh a že časť z nich prechádza na verejnoprávne inštitúcie bezprostredne nezávisle na štáte, prípadne na súkromnoprávne subjekty. Práve preto medzi obsahom verejných a súkromných úloh sa hranica určuje len veľmi ťažko. Pokiaľ napriek tomu označujeme niektoré úlohy ako verejné, vyjadrujem tým zameranie nositeľov – v čí prospech určitú funkciu vykonávajú – alebo týmto výrazom označujeme úlohy, ktoré plnia orgány verejnej správy. Verejné úlohy a úlohy verejnej správy sa však nemusia prekrývať. Je preto potrebné obidva pojmy rozlišovať, obidva sú však spojené s cieľom.

Ciele a úlohy nie sú totožné pojmy a nemali by sa zamieňať. Ciele predstavujú žiadúci stav, úlohy, kroky, pomocou ktorých má byť tento stav dosiahnutý.

Podľa horeuvedených hľadísk je možné charakterizovať verejné úlohy ako úlohy, ktoré uskutočňujú bezprostredne nositelia verejnej moci alebo iné subjekty pod dozorom nositeľov verejnej moci, ktorým súčasne za plnenie takýchto úloh zostáva zodpovednosť.

Verejnú úlohu preto nie je možné stotožňovať so štátnou úlohou, ktorý je užší pojem, nezahrňuje samosprávne zväzky alebo iné subjekty.

Treba však zdôrazniť, že štát si spravidla vyhradzuje v prípade verejných úloh odborný dohľad nad ich činnosťou (napr. v prípade súkromných alebo cirkevných škôl).

V literatúre zahraničných autorov sa rozdielne posudzujú úlohy verejnoprávnych subjektov *ozančovaných* ako poštátnené (napr. rozhlas, televízia), ktoré sú vo svojom rozhodovaní na štátnych orgánoch nezávislým a úlohy súkromnoprávnych subjektov dôležitých pre verejný život, napr. tlač. Prevláda názor, že hovoriť v týchto veciach o verejných úlohách je zmysluplné len vtedy, keď štát voči takým inštitúciám vykonáva kontrolu alebo garantuje ich existenciu.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola druhá „Úkoly veřejné správy / 1. K pojetí a obsahu veřejných úkolů“, str. 13-15, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2. Úlohy verejnej správy, str. 6-7)*

„Na základe *vyššieuvedených* názorov a pohľadov na verejnú správu možno konštatovať, že ide o výkonnú činnosť štátu ako základného verejnoprávneho subjektu, zabezpečovanú prostredníctvom jeho orgánov, ako aj výkonnú činnosť ďalších verejnoprávnych subjektov pri *spracovaní* verejných záležitostí a realizovaní ako prejav výkonnej moci v štáte.“

*Pozn. predkladateľa návrhu zákona: Malo byť asi „spravovaní“*

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, I. KAPITOLA „VŠEOBECNÉ TEORETICKÉ OTÁZKY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2. Úlohy verejnej správy, str. 8)*

**K druhej časti**

**K § 3**

„Verejná správa pozostáva z dvoch základných zložiek, a to štátnej správy a samosprávy.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Štátna správa, str. 9)*

**K prvej hlave**

**K § 4**

„Pojem štátna správa je jedným zo základných pojmov vedy správneho práva, ktorý vychádza z podstaty štátnej správy ako súčasti riadenia spoločnosti a skúma ju aj ako osobitný druh štátnej činnosti.[[4]](#footnote-4)“

*(Zdroj: P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné– Všeobecná a osobitná časť, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1997, Prvý diel „Všeobecná časť“, I. kapitola „Charakteristické črty verejnej správy“, 1. Štátna správa, str. 13, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Štátna správa, str. 9)*

„V histórii vedy správneho práva bol pojem štátnej správy dlhé obdobie vymedzovaný negatívne. Bol vytvorený názor, že štátna správa sa síce dá opísať, ale nedá sa definovať.

Prvé pozitívne vymedzenia tohto pojmu vychádzajú z toho, že štátna správa je organizátorská činnosť štátu. Z takéhoto ponímania sa vychádza aj dnes pri vymedzovaní modernej štátnej správy.

Vymedzenie pojmu štátnej správy nie je bez názorových odlišností prijímané a nejednotnosť sa prejavuje predovšetkým v šírke pojmu, ako aj v prístupoch k jeho vymedzeniu.

V šesťdesiatych rokoch nášho storočia vo väčšine bývalých socialistických krajín sa začína presadzovať myšlienka, že je potrebné štátnu správu skúmať ako sústavu štátnopolitického riadenia, ktoré je potrebné rozpracovať aj z pohľadu iných disciplín ako kategóriu interdisciplinárnu, to znamená ako zložitý systém procesov *čiností* a inštitúcií. Začína sa konštituovať nová vedná disciplína – veda o správe.[[5]](#footnote-5)

Veľa nedorozumení vzniká z toho, že sa neujasnil vzájomný vzťah pojmov „správa“, „štátna správa“, „spoločenské riadenie“, „štátne riadenie“.

Rôznorodosť názorov na vzájomný vzťah uvedených pojmov je veľká. Uvedené otázky možno zhrnúť nasledovne:

Spoločenské riadenie možno charakterizovať ako množinu riadiacich aktivít, z ktorých štátna správa tvorí relatívne samostatný druh riadiacich aktivít. Potom aj sústavu orgánov štátnej správy možno označiť ako jednu zo sústav štátneho riadenia, z čoho je možné vyvodiť záver, že štátna správa je druhom štátneho riadenia. To znamená, že pojem štátne riadenie je pojem širší ako pojem štátna správa.

Podobne je možno uvažovať aj o pojme správa, ktorú možno charakterizovať ako množinu správnych aktivít, z ktorých štátna správa tvorí samostatný druh správnych aktivít. Potom aj sústava orgánov štátnej správy tvorí jednu zo sústav orgánov, ktoré uskutočňujú správu.

Z uvedeného vyplýva, že pojmy správa a štátna správa nie sú totožné pojmy. Pojem správa je širším pojmom a zahŕňa aj pojem štátna správa.

Pojem správa a riadenie sú však obsahovo príbuzné, takže v určitých súvislostiach môžu byť používané ekvivalentne. Pri vymedzení pojmu štátnej správy sa uplatnili dva prístupy, a to prístup:

a) preferujúci ponímanie pojmu štátnej správy ako sústavy orgánov

b) preferujúci ponímanie pojmu štátnej správy ako činnosti.

Takéto vymedzenie pojmu štátnej správy vyplýva z toho, že tento pojem je viacvýznamovým pojmom. Je ho možné ponímať jednak ako dynamickú kategóriu (t.j. ako samostatný druh činnosti štátu) a jednak ako statickú kategóriu (t.j. ako sústavu orgánov štátnej správy).

Vychádzajúc z analýzy jednotlivých vymedzení pojmu štátnej správy je možné vyvodiť záver, že prevažujú vymedzenia, v ktorých sa predovšetkým zdôrazňuje skutočnosť, že štátna správa je samostatný druh činnosti štátu s bližším určením jej špecifík a cieľov.

Pojem štátnej správy ako štátnomocenskej činnosti a pojem štátnej správy ako sústavy štátnych orgánov sa vzájomne nekryjú a to v tom zmysle, že orgány štátnej správy popri štátnomocenskej aktivite vyvíjajú aj aktivitu, ktorá nemá charakter štátnej správy, zatiaľ čo výkonom štátnej správy sú zmocnené aj iné *subjekt.y*

Orgány, ktoré popri svojej prevažnej činnosti vykonávajú na základe zákonného splnomocnenia aj činnosť, ktorá má charakter štátnej správy sa zahŕňajú v literatúre pod pojem „správne orgány.“

Správnym orgánom sa rozumie jednak orgán štátnej správy pri štátnosprávnej rozhodovacej činnosti a jednak iný orgán v rámci výkonu na neho prenesenej štátnosprávnej rozhodovacej činnosti. V tejto súvislosti je možno konštatovať, že termín „správny orgán“ vo vyššieuvedenom zmysle nie je dostatočne inštruktívny. Je to najmä preto, že pojem správny orgán vyvoláva logický záver, že by ním mal byť každý orgán vykonávajúci správu, t.j. nielen orgán vykonávajúci štátnu správu – širšie ponímanie. Ak sa však stotožníme so širším ponímaním, chýba nám pojem, ktorý by nahradil dosiaľ užívaný pojem správny orgán spájaný so štátnosprávnou aktivitou.

Rozpoznanie a diferencovanie štátnosprávnej aktivity orgánov štátnej správy od aktivity nemajúcej štátnomocenský charakter má pre prax význam z toho dôvodu, že pri realizovaní úkonov v rámci inej aktivity nemôže orgán štátnej správy uplatniť štátnomocenské oprávnenie. Realizácia tejto inej aktivity sa uskutočňuje inými metódami a formami činnosti, než sú vlastné výkony štátnej správy.

Podobne dôležité je aj rozlíšenie štátnosprávnej aktivity od inej činnosti u štátnych organizácií zmocnených výkonom štátnej správy. V ich činnosti je preto nevyhnutné odlíšiť výkon štátnej správy od vlastnej, prevažne uskutočňovanej činnosti.

Neuvedomenie si skutočnosti, že niektoré úlohy štátnej organizácie majú štátnomocenský charakter, môže mať za následok, že štátne organizácie pri výkone štátnosprávnej aktivity, nie dosť dôrazne zastupujú celospoločenské záujmy, nevystupujú autoritatívne nemom štátu a často nedôsledne dávajú impulz na uplatnenie štátneho donútenia.

Z objektívneho hľadiska je potrebné uviesť, že v praxi nie je vždy jednoduché v činnosti štátnych organizácií dôsledne odlíšiť zverený výkon štátnej správy od ich vlastnej, ťažiskovej aktivity (napr. u štátnych organizácií zmocnených výkonom štátnej správy v odvetví zdravotníctva).

Tomuto odlíšeniu štátnosprávnej aktivity orgánov štátnej správy od ich inej aktivity, ako aj odlíšenie výkonu štátnej správy od vlastnej-ťažiskovej aktivity u štátnych organizácií zmocnených zákonom v určitom rozsahu vykonávať štátnu správu sa v minulosti nevenovala náležitá pozornosť.

Keď vychádzame z toho, že nie každá aktivita štátnej správy je výkonom štátnosprávnej činnosti, môžeme vyvodiť záver, že práve v minulosti toto nerozlišovanie viedlo k takej praxi, že každá aktivita ministerstiev a bývalých výkonných orgánov národných výborov sa stotožnila so štátnomocensku aktivitou.[[6]](#footnote-6)“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1992, Kapitola I. Verejná správa (autorka Prof. JUDr. K. Tóthová, CSc.), 3. Štátna správa, str. 10-15, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Štátna správa, str. 9-12)*

„Na základe ústavných zákonov a iných právnych predpisov môžeme rozlišovať tieto základné druhy štátnej činnosti:

výkon štátnej moci, ktorého právnou formou je najmä činnosť zákonodarná, ďalej štátna správa ako výkonná a nariaďovacia činnosť, nezastupiteľné miesto tu má však aj súdnictvo. Všetky tieto druhy štátnej činnosti predstavujú rôzne formy uskutočňovania štátnej moci.

Ako jednu z foriem uskutočňovania štátnej moci charakterizujú štátnu správu určité charakteristické črty, ktorými sa odlišujú od iných druhov štátnej činnosti. Tieto črty znamenajú, že sú spoločné pre celú štátnu správu, môžu však byť aj diferencované, aj keď veľmi všeobecné. Všeobecné charakteristické črty pre štátnu správu ako celok, sú nasledujúce:

a) výkonná činnosť štátnej správy

b) nariaďovacia činnosť štátnej správy

c) činnosť podzákonná

Ďalšie črty nie sú charakteristické len pre štátnu správu ako celok, môžu však charakterizovať prevažnú časť tejto formy uskutočňovania štátnej moci – napríklad organizátorská činnosť.

Charakteristika štátnej správy, ako činnosti výkonnej a nariaďovacej vyjadruje dve rôzne stránky jednotnej štátnej činnosti. Štátna správa je výkonná činnosť demokratického štátu, ktorá je spojená s oprávneniami nariaďovacieho charakteru, t.j. právomoc vydávať v mene štátu jednostranné akty. Termín výkonná činnosť zdôrazňuje vzťah štátnej správy voči základným aktom celospoločenského riadenia.[[7]](#footnote-7)

Termín nariaďovacia činnosť znamená, že prostredníctvom tejto činnosti príslušné orgány realizujú svoju nariaďovaciu právomoc najmä pri vydávaní právnych aktov, a to tak všeobecne záväzných, ako aj individuálnych právnych aktov.

Výkonný charakter štátnej správy spočíva v tom, že štátna správa je za svoju činnosť zodpovedná zastupiteľskej sústave, ktorá je reprezentovaná najvyšším zákonodarným orgánom (NR SR). Z toho vyplýva, že štátna správa sa riadi a je viazaná zákonmi, je činnosťou podzákonnou (výkonnou vo vzťahu k zákonom), ale riadi sa aj iným aktami štátnej moci a aktami vydávanými orgánmi štátnej správy. Tým sa výrazne odlišuje od výkonu súdnictva, pri ktorej sa sudcovia riadia len právnym poriadkom.

Výkon štátnej správy integruje vždy i nariaďovaciu činnosť orgánov vystupujúcich v mene štátu na základe zákonov a ich vykonania, a to tak normatívnych aktov štátnej správy (všeobecné záväzné predpisy), ako aj individuálnych aktov štátnej správy (rozhodnutia a opatrenia). Takúto činnosť nevykonávajú ani súdy pri výkone súdnictva, ani orgány prokuratúry pri uskutočňovaní prokurátorského dozoru.

Z ústavných a iných zákonov vyplýva, že štátnu správu vykonáva skupina zvláštna skupina štátnych orgánov. Iné druhy štátnych orgánov nevyvíjajú spravidla aktívne štátnu správu, tieto iné druhy štátnych orgánov sa na výkone tejto správy podieľajú.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Štátna správa, str. 12-14)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Tento text sa nepodarilo stotožniť so žiadnou pasážou z piatich zo šiestich kníh, ktoré autor rigoróznej práce uviedol ako citačné zdroje. K dispozícii sme však nemali publikáciu P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, ktorú autor rigoróznej práce uvádza ako jeden z citačných zdrojov.*

„So skutočnosťou, že štátna správa je vykonávaná v mene štátu, veľmi úzko súvisí ďalší znak štátnej správy a to, že štátna správa je činnosť, za ktorou stojí donucovacia moc štátu. Nemožno sa však domnievať, že by realizácia štátnej správy v praxi bola vždy spojená s donucovacou mocou štátu. Uplatnenie donucovacej moci štátu prichádza do úvahy len v tých prípadoch, kde nedochádza k dobrovoľnému plneniu právnych povinností.[[8]](#footnote-8)

Uplatnenie donucovacej moci štátu je presne upravené právnymi normami, z ktorých vyplývajú tieto najzákladnejšie podmienky: donútenie môže uplatniť len kompetentný orgán štátnej správy, donútenie musí byť primerané vymáhanej povinnosti, donútenie nemožno realizovať ľubovoľnými formami a prostriedkami, ale len tými, ktorú ustanovujú platné právne prostriedky.“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Kapitola I. Verejná správa (autorka Prof. JUDr. K. Tóthová, CSc.), 4. Štátna správa ako samostatný druh činnosti štátu, 4.1. Základné charakteristické črty štátnej správy, str. 20-21, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Štátna správa, str. 14)*

„Sústava orgánov, ktoré štátnu správu vykonávajú ako svoju hlavnú alebo výlučnú činnosť je v SR väčšinou spätá priamo so zastupiteľským orgánom. Výkon štátnej správy je teda nerozlučne spätý s výkonom štátnej moci. Štátna správa tvorí vždy zároveň relatívne samostatnú formu a spôsob realizácie štátnej moci.

Funkcie zastupiteľského zboru a funkcie štátnej správy je potrebné rozlišovať predovšetkým z týchto základných hľadísk:

a) štátna správa je taká forma činnosti štátu, ktorou sa zabezpečuje plynulý, stály a operatívny výkon štátnej moci,

b) vzhľadom k blízkosti štátnej správy k rôznym procesom, ktorými sa bezprostredne realizuje uspokojovanie rôznych potrieb v spoločnosti je k výkonu štátnej správy potrebný dostatok odborných a špecializovaných znalostí,

c) funkciu zastupiteľského zboru a funkcie štátnej správy treba rozlišovať taktiež aj preto, aby bola umožnená reálna a efektívna zodpovednosť za rozhodovanie vo veciach štátnej správy a za realizáciu všetkých úloh zastupiteľský zbor, oslabilo by to jeho demokratickú kontrolu voči jeho výkonným orgánom. Zároveň by to viedlo k stotožňovaniu činnosti zastupiteľského zboru a činnosti úradníckeho aparátu, ktorá sa na realizácii úloh podieľa, ale nenesie žiadnu zodpovednosť.[[9]](#footnote-9)

V oblasti štátnej správy sa rozhoduje o tom, či a ako budú dosiahnuté ciele a ako budú splnené úlohy, ktoré zastupiteľský zbor vytýčil. K tomu je potrebné zachovať funkčne a organizačne relatívne samostatnosť a presne stanoviť zodpovednosť orgánov štátnej správy.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Štátna správa, str. 15)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Tento text sa nepodarilo stotožniť so žiadnou pasážou z piatich zo šiestich kníh, ktoré autor rigoróznej práce uviedol ako citačné zdroje. K dispozícii sme však nemali publikáciu P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, ktorú autor rigoróznej práce uvádza ako jeden z citačných zdrojov.*

**K § 5**

„Štátna správa je činnosťou orgánov štátu, ktorá smeruje k uskutočňovaniu funkcií demokratického štátu. Výkonom štátnej správy sa zabezpečujú realizácia všetkých funkcií štátu a orgány štátnej správy plnia prevažnú časť úloh zabezpečovanú štátnym aparátom.

Správne právo upravuje dva základné okruhy činnosti – dve základné funkcie demokratickej štátnej správy. Je to predovšetkým organizátorská funkcia, ako aj funkcia mocensko-právna.

Literatúra európskych štátov zahŕňa medzi subjekty, ktoré vykonávajú štátnu správu, rovnako aj orgány štátnych hospodárskych podnikov a organizácií, rôznych korporácií, združení, ktoré *nemaj* povahu štátnych orgánov.

Výkonom štátnej správy sa teda rozumie uskutočňovanie riadiacich, organizátorských a iných funkcií tzv. správou týchto štátnych organizácií. Vychádza sa z toho, že vedúci pracovníci zariadení štátnej správy a iných inštitúcií (napr. škôl, nemocníc, atď.) a vedúci pracovníci podnikov na čele s riaditeľmi týchto organizácií sú nielen vedúcimi predstaviteľmi štátnych organizácií, ale sú aj zmocnencami štátu, preto aj správu, ktorú vykonávajú treba pokladať za správu štátnu.[[10]](#footnote-10)

Je nesporné, že medzi štátnou správou vykonávanou orgánmi iných štátnych organizácií, ktorou sa zabezpečuje bezprostredné, operatívne riadenie rôznych materiálnych procesov v spoločnosti a *štátne* existuje úzky vzájomný vzťah i vzájomné prepojenie. Štátna správa zasahuje do týchto procesov predovšetkým vecne, opatreniami organizačnej, personálnej, ekonomickej a finančnej povahy. Štátna správa nepôsobí prevažne ako vonkajší mocenský faktor, ale *viacmenej* ako organizátor. Riadiace funkcie štátnej správy sú bezprostredne spojené a prepojené s riadiacimi funkciami orgánov správy podnikov a iných zariadení štátu.

*Pozn. predkladateľa návrhu zákona: Malo by byť „štáte“*

Štátnu správu, ako jednu z foriem realizácie jednotnej štátnej moci, je treba odlišovať od správy vykonávanej orgánmi podnikového riadenia. Toto rozlišovanie je potrebné ako z hľadiska nutnosti rozlišovať riadiace funkcie štátnej správy a riadiace funkcie podnikovej správy, tak predovšetkým z hľadiska *výkonno* mocensko-právnych funkcií, ktoré sú typické pre štátnu správu.

Každý orgán štátnej správy uskutočňuje vždy niektorá z mocenských a právnych funkcií štátnej správy, neuskutočňuje však vždy riadiace funkcie štátnej správy a môže byť obmedzený len na výkon mocensko-právnych funkcií v hospodárstve. Oproti tomu orgány iných štátnych organizácií a najmä orgány podnikov vykonávajú štátnu správy, predovšetkým jej mocensko-právne funkcie len výnimočne a len na základe právneho predpisu.

Rozlišovanie funkcií štátnej správy a funkcií správy podnikovej má nielen teoretický, ale aj praktický význam. V období direktívneho riadenia vzťahu medzi štátnou a podnikovou správou vyplývala požiadavka rešpektovania jednoty a jej nevyhnutné prepojenie s riadiacimi vzťahmi.

Takéto splývanie funkcií operatívneho riadenia podnikov a funkcií štátnej správy v administratívno-direktívnom riadení malo negatívne dôsledky nielen pre zabezpečenie funkcií štátneho riadenia, ale aj pre plnenie niektorých mocensko-právnych funkcií štátnej správy. V praxi i teórii existovala často predstava, ako by *operatíne* riadenie podnikov, alebo iných organizácií bolo výlučne funkciou štátnej správy, pričom mocensko-právne funkcie boli považované za vedľajšie. Mocensko-právna funkcia štátnej správy nemôže byť v princípe zabezpečovaná organizačnými článkami, jej hlavnou úlohu je zabezpečovať bezprostredné a operatívne riadenie jednotlivých spoločenských procesov.

Z uvedeného vyplýva, že štátna správa a správa podniková sú na jednej strane síce úzko spojené, ale pritom sú tu diferenčné prvky.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA, ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY, 1.1. Základné funkcie a druhy štátnej správy, str. 16-18)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Tento text sa nepodarilo stotožniť so žiadnou pasážou z piatich zo šiestich kníh, ktoré autor rigoróznej práce uviedol ako citačné zdroje. K dispozícii sme však nemali publikáciu P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, ktorú autor rigoróznej práce uvádza ako jeden z citačných zdrojov.*

**K § 6**

„Orgánom štátnej správy môže byť len taký orgán, ktorého prevažná časť činnosti má charakter štátnej správy. Dôraz na požiadavku prevažnosti tejto činnosti je dôležité z dvoch hľadísk. Jednak preto, že subjekt, u ktorého prevažuje iný druh činnosti ako štátna správa, sa druhovo začleňuje podľa charakteru svojej prevažujúcej aktivity a jednak preto, že nemožno opomenúť, že orgán štátnej správy vyvíja aj inú aktivitu ako štátnu správu. Táto však nemá charakter štátno-mocenský a nemožno v nej uplatňovať metódy a formy činnosti vlastné len štátnej správe.

Orgány štátnej správy sú jedným z druhov štátnych orgánov. Tvoria dosť zložitý, ale pritom jednotný organický celok-sústavu orgánov štátnej správy.[[11]](#footnote-11)

Sústava orgánov štátnej správy je najrozvinutejším druhom štátnych orgánov.

Vychádzajúc zo skutočnosti, že orgány štátnej správy sú druhom štátnych orgánov vyplýva, že orgány štátnej správy musia mať charakteristické črty vlastné všetkým štátnym orgánom a zároveň musia mať charakteristické črty im vlastné, ktoré z nich robia samostatný druh štátnych orgánov.

Orgány štátnej správy charakterizujú tieto črty:

a) vykonávajú svoju činnosť v mene štátu

b) ich kompetencia je stanovená právom

c) ich organizačná štruktúra je regulovaná právom

d) vyznačujú sa materiálnym a personálnym substrátom

e) majú výkonný a nariaďovací charakter

f) sú podriadené orgánom štátnej moci

g) ich činnosť možno v rámci práva determinovať inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy

Popri pojme orgán štátnej správy v literatúre frekventuje aj pojem správny orgán. Pojmy správny orgán a orgán štátnej správy nie sú pojmy totožné, a preto ich nie je možné zamieňať.

Pod správnym orgánom sa rozumie orgán, ktorý uskutočňuje výkon štátnej správy. Čo do rozsahu subjektov je to širší pojem ako orgán štátnej správy, lebo okrem orgánov štátnej správy týmto pojmom sa označujú aj tie orgány, ktoré boli zákonom zmocnené k výkonom štátnej správy.“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Kapitola I. Verejná správa (autorka Prof. JUDr. K. Tóthová, CSc.), 5. Štátna správa ako sústava orgánov, 5.1. Pojem orgánu štátnej správy, str. 23-25, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.2. Štátna správa ako sústava orgánov, str. 18-19)*

**K § 7**

„Kompetencia je právny pojem, ktorý umožňuje zistiť rozsah a druh činnosti orgánu štátnej správy pri vybavovaní štátnych vecí.

Kompetencia sa viaže na určitý orgán štátnej správy a vždy je stanovená právnymi normami. V právnom štáte platí zásada, že právom stanovenú kompetenciu nemožno paralyzovať dohodou nijakých subjektov.

Na pojem kompetencie sú rôzne názory. Prevažne sa zastáva názor, že pojem kompetencia je totožný s pojmom pôsobnosť, časť teoretikov zastáva názor, že pojem kompetencia zahŕňa pôsobnosť aj právomoc orgánu.

Kompetenciou (pôsobnosťou) orgánu štátnej správy treba rozumieť vymedzenie okruhu štátnych vecí, v ktorých má byť orgán činný.

Je to právom stanovená činnosť orgánu štátnej správy v rámci jemu vymedzenom okruhu štátnych vecí. Právomoc orgánu štátnej správy treba rozumieť súhrn štátnomocenských oprávnení, ktorými ten-ktorý orgán reguluje spoločenské vzťahy.

Právne normy upravujúce kompetenciu nezakladajú len povinnosť orgánu dbať na dodržanie kompetencie, ale aj právo občanov a organizácií požadovať jej dodržiavanie. Výnimkou z požiadavky dodržiavanie kompetencie je zmeniteľnosť kompetencie (presun).

Prípady zmeniteľnosti kompetencie sú tieto:

* *devolúcia* – je najčastejším prípadom zmeniteľnosti kompetencie. Znamená prechod kompetencie na najbližšie nadriadený orgán. K devolúcii kompetencie dochádza v dôsledku uplatnenia niektorých právnych inštitútov (napr. odvolania) v dôsledku nečinnosti orgánov štátnej správy alebo v iných v zákone výslovne stanovených prípadoch (napr. skúšobníctvo).
* *delegácia* – je takým prípadom zmeniteľnosti kompetencie, keď prechádza kompetencia z nadriadeného orgánu štátnej správy na najbližšie podriadený orgán štátnej správy. Delegáciu kompetencie môže nadriadený orgán uskutočniť len vtedy, keď to právne prepisy výslovne umožnia
* *zverenie* – je takým prípadom zmeniteľnosti kompetencie, keď sa len časť kompetencie, resp. určitý úkon zveruje inému orgánu, pričom konečné rozhodnutie vo veci zostáva podľa zákona kompetentnému orgánu
* *prorogácia* – znamená zmenu kompetencie na základe dohody orgánov štátnej správy. Takúto dohodu o zmeniteľnosti kompetencie možno uzavrieť len vtedy, keď to zákon pripúšťa
* *avokácia* – je zriedkavý prípad zmeniteľnosti kompetencie, pri ktorom sa umožňuje, aby jeden orgán štátnej správy odňal inému orgánu kompetenciu konať v konkrétnom prípade, alebo pre všetky prípady určitého druhu (napr. z dôvodu predpojatosti orgánu štátnej správy)

Pri určovaní kompetencie orgánov štátnej správy môže dôjsť aj ku kompetenčným konfliktom. Tieto môžu mať povahu pozitívneho kompetenčného konfliktu (ide o prípad, keď si dva alebo viac orgánov štátnej správy prisvojujú v zmysle zákona kompetenciu a chcú byť činné) alebo negatívneho kompetenčného konfliktu (pôjde o prípad, keď si žiadny orgán štátnej správy nepriznáva v zmysle zákona kompetenciu a ako nekompetentný nekoná).

Kompetenčné konflikty v praxi je príslušný riešiť spoločne nadriadený orgán štátnej správy (najmä v prípadoch negatívneho kompetenčného konfliktu), alebo ak je podľa zákona príslušných viac orgánov štátnej správy, rieši sa pozitívny kompetenčný konflikt predstihom (koná ten, kto začal konať skôr).“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Kapitola I. Verejná správa (autorka Prof. JUDr. K. Tóthová, CSc.), 5. Štátna správa ako sústava orgánov, 5.2. Kompetencia orgánov štátnej správy, str. 25-28, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.3. Kompetencie orgánov štátnej správy, str. 19-21)*

**K § 8**

„V rámci sústavy orgánov štátnej správy možno orgány, ktoré ju tvoria, členiť na jednotlivé druhy orgánov štátnej správy.

Členenie orgánov štátnej správy sa uskutočňuje prevažne na základe týchto kritérií:

- právny základ vzniku orgánu štátnej správy

- kompetencie orgánu štátnej správy

- spôsob rozhodovania orgánu štátnej správy

- postavenie orgánu v sústave orgánov štátnej správy

Na základe právneho základu vznik orgánu štátnej správy rozlišujeme orgány zriadené priamo ústavou (napr. vláda) ústavným zákonom a zákonom.

Členenie podľa kompetencie orgánu štátnej správy je predovšetkým členenie z hľadiska vecnej pôsobnosti a z hľadiska územnej pôsobnosti.

Z hľadiska rozsahu vecnej pôsobnosti rozlišujem dva základné druhy orgánov štátnej správy:

- orgány so všeobecnou pôsobnosťou (napr. okresné úrady)

- orgány so špeciálnou pôsobnosťou (napr. ministerstvá).

Špecializované orgány možno ďalej členiť na :

a) orgány s odvetvovou pôsobnosťou

b) orgány s medziodvetvovou spôsobnosťou.

Z hľadiska rozsahu územnej pôsobnosti rozlišujeme:

- ústredné orgány štátnej správy

- miestne orgány štátnej správy

Z hľadiska spôsobu rozhodovania orgánu štátnej správy rozlišujeme:

- kolegiálne štátne správy

- monokratické orgány štátnej správy

Z hľadiska postavenia orgánu v sústave orgánov štátnej správy rozlišujeme:

- najvyššie orgány štátnej správy (napr. vláda)

- ústredné orgány štátnej správy

- miestne orgány štátnej správy (napr. okresné úrady)“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Kapitola I. Verejná správa (autorka Prof. JUDr. K. Tóthová, CSc.), 5. Štátna správa ako sústava orgánov, 5.3. Druhy orgánov štátnej správy, str. 28-29, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.4. Druhy orgánov štátnej správy, str. 21-22)*

„Organizačnú základňu slovenskej štátnej správy tvoria ministerstvá, iné ústredné orgány vykonávajúce štátnu správy ako zverenú činnosť, ako napr. Národná banka Slovenska. Túto ústrednú úroveň orgánov štátnej správy hierarchicky zastrešuje vláda SR.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.4. Druhy orgánov štátnej správy, str. 22)*

„Úlohou vlády a ústredných orgánov štátnej správy je vykonávať štátnu správu a zabezpečovať jej výkon na území celej republiky.[[12]](#footnote-12) Vláda, ako najvyšší orgán výkonnej moci, s ústrednými orgánmi štátnej správy, zabezpečuje spoločne medzinárodné, obranné, politické, ekonomické a iné záujmy štátu.

Právnym základom na vymedzenie vlády je Ústava Slovenskej republiky. Pôsobnosť ústredných orgánov štátnej správy je predovšetkým vymedzená zákonom SNR č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Vláda Slovenskej republiky predovšetkým zabezpečuje úlohy, ktoré sú spojené s realizáciou funkcií na úseku bezpečnosti krajiny, zahraničnej politiky a hospodárskej výstavby.

Vláda tieto úlohy zabezpečuje aj prostredníctvom svojej normotvornej činnosti, najmä tým, že vykonáva zákony Národnej rady Slovenskej republiky, riadi a kontroluje činnosť ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Činnosť vlády treba chápať ako trvalé a systematické úsilie o plnenie úloh, ktoré patria vláde v riadení spoločnosti a ochrane celospoločenských a štátnych záujmov.

Na prípravu materiálov a iných podkladov sa zriaďuje Úrad vlády. Jeho základnou úlohou je pripravovať odborné stanoviská k vnútropolitickým, zahraničným, hospodárskym a iným otázkam, ktoré predkladajú ministri do vlády. Pre širšie odborné posúdenie návrhov, ktoré majú byť prerokované a rozhodnuté vo vláde, sú vytvorené pre rôzne úseky a okruhy *problematky* pôsobnosti vlády poradné orgány vlády (legislatívna rada, Rada pre národnosti, Hospodárska sociálna rada a pod.). Návrhy týchto orgánov majú charakter odporúčaní, neprijímajú rozhodnutia, ale len posudzujú rôzne analýzy, expertné a oponentské posudky a pod. Tieto poradné orgány nemajú vlastný aparát, využívajú pri svojej práci aparát Úradu vlády.

Medzi ústrednými orgánmi štátnej správy sú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. Podľa povahy úloh a pôsobnosti môžeme ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy rozdeliť na tri skupiny:

1. Ministerstvá, ktoré vykonávajú pôsobnosť v oblasti hospodárstva (napr. Ministerstvo pôdohospodárstva SR, Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR, Ministerstvo hospodárstva SR, atď.)
2. Ministerstvá, ktoré realizujú administratívno-politické úlohy štátu a riadia a spravujú miestne orgány štátnej správy (Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo obrany SR, atď.)
3. Ministerstvá, ktoré zabezpečujú plnenie úloh v kultúrno-sociálnej oblasti (Ministerstvo školstva SR, Ministerstvo kultúry SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, atď.).

Ministerstvá sú vecne špecializované ústredné orgány štátnej správy s odvetvovým alebo funkčne vymedzeným súhrnom úloh a pôsobností na čele s ministrom, členom vlády, ktorý je vymenovaný na návrh predsedu vlády prezidentom Slovenskej republiky. Ministri majú priame, ústavou stanovené vzťahy k najvyšším štátnym orgánom, riadia ministerstvo a za jeho vedenie a činnosť zodpovedajú vláde ako aj najvyššiemu zastupiteľskému orgánu – Národnej rade SR.

Ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy, jeho vedúci-minister je jediným zodpovedným vedúcim. *Po vedením*, kontrolou a zodpovednosťou ministra sú vydávané všetky správne akty ministra (napr. vyhlášky smernice, rozhodnutia, príkazy a záväzné pokyny). Minister zodpovedá vláde tak za činnosť samého ministerstva, ako aj za činnosť orgánov štátnej správy podliehajúcich riadeniu ministerstva.

Základným poradným orgánom ministra je jeho kolégium, v ktorom sú prerokovávané zásadné a osobitne dôležité otázky práce ministerstva. Minister predsedá kolégiu, ktoré sa skladá zo štátnych tajomníkov a z niektorých vedúcich pracovníkov ministerstva, ktorých vymenúva a odvoláva minister.

Ministerstvo je z organizačnej a právnej stránky jednotným útvarom, ktorý sa síce vnútorne člení (sekcie, odbory), ale jeho poverené organizačné útvary konajú, prípadne rozhodujú vždy v mene ministerstva ako celku.

Útvary ministerstva usmerňujú činnosť podriadených orgánov a organizácií po odbornej stránke, kontrolujú a vykonávajú rozbory ich činnosti, navrhujú opatrenia na odstránenie zistených závad a môžu vydávať na úseku svojej pôsobnosti metodické návody.

Úlohy a zásady organizácie a činnosť aparátu ministerstva sú upravované štatútom, ktorý schvaľuje vláda a kde sú zahrnuté jeho hlavné úlohy a vzťahy k iným orgánom a organizáciám. Podrobnosti sú obsiahnuté aj v organizačnom poriadku ministerstva, ktorý v súlade s jeho špecifickými úlohami určuje organizačné útvary, vymedzuje ich pôsobnosť a vzájomné vzťahy.

Okrem ministerstiev pôsobia v rámci štátnej správy ostatné ústredné orgány štátnej správy. Na rozdiel od ministerstiev predstaviteľ iného ústredného orgánu štátnej správy nie je členom vlády (napr. Štatistický úrad SR atď.)“

*(Zdroj: P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1997, Prvý diel „Všeobecná časť“, IV. kapitola „Subjekty správneho práva“, 2. Druhy subjektov správneho práva, 2.1. Orgány štátnej správy, str. 45-47, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.4. Druhy orgánov štátnej správy, str. 22-25)*

„V roku 1995 vláda schválila postup prác na reforme miestnej verejnej správy. Výsledkom bolo vypracovanie návrhu a prijatie zákona Národnej rady SR č. 221/96 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní SR a zákona NR SR č. 222/96 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Na výkon miestnej štátnej správy sa zriadilo osem krajských a sedemdesiatdeväť okresných úradov, do ktorých okrem všeobecnej štátnej správy bola integrovaná aj činnosť špecializovanej štátnej správy.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.4. Druhy orgánov štátnej správy, str. 25-26)*

„Krajské a okresné úrady vykonávajú štátnu správu vo svojich územných obvodoch. Územným obvodom krajského úradu je kraj, územným obvodom okresného úradu je okres.

Z dôvodu verejného záujmu, najmä na priblíženie štátnej správy občanom, môže krajský úrad zriadiť na výkon štátnej správy stále alebo dočasné pracovisko okresného úradu aj mimo sídla okresného úradu. Zároveň určí obce patriace do pôsobnosti stáleho alebo dočasného pracoviska okresného úradu.

Krajský úrad vykonáva štátnu správu na jednotlivých úsekoch, plní najmä tieto úlohy:

1. vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni konajú *okresného* úrady, ak osobitný zákon neustanovuje inak,
2. riadi a kontroluje výkon štátnej správy uskutočňovanej okresnými úradmi
3. zastupuje štát pri prerokúvaní územného plánu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mesta Košíc,
4. koordinuje súčinnosť okresných úradov v kraji s inými štátnymi orgánmi v kraji vo veciach plnenia spoločných úloh štátu,
5. plní a kontroluje úlohy spojené s mobilizačnými prípravami štátu a komplexným záchranným systémom.

Krajský úrad koordinuje plnenie spoločných úloh s inými orgánmi štátnej správy a orgánmi samosprávy pri zabezpečovaní ekonomického a sociálneho rozvoja územia, najmä pri uskutočňovaní koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života v krajine, pri utváraní a ochrane zdravého spôsobu živote, pri rozvoji starostlivosti o mládež a telesnú kultúru. Na tento účel môže od týchto orgánov požadovať potrebné podklady, najmä informácie, číselné údaje, rozbory a vyhodnotenia.

Krajský úrad koordinuje činnosť okresných úradov, iných štátnych orgánov alebo obcí v kraji počas ohrozenia života alebo zdravia občanov alebo majetku v dôsledku nebezpečenstva mimoriadnej udalosti, alebo pri vzniku mimoriadnej udalosti, ktorej pôsobenie alebo následky nemožno likvidovať prostriedkami a silami okresného úradu alebo iných štátnych orgánov v okrese. V uvedených prípadoch je prednosta krajského úradu oprávnený ukladať úlohy a vydávať príkazy prednostom okresných úradov, vedúcim iných štátnych orgánov a starostom obcí v kraji.

Okresný úrad štátnej správy je v prvom stupni vecne príslušný na konanie, v ktorom o právach alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti štátnej správy rozhodujú orgány štátnej správy.

Okresný úrad plní ďalej tieto úlohy:

1. zastupuje štát pri schvaľovaní koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obcí a pri prerokúvaní územných plánov obcí okrem územného plánu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava a mesta Košíc
2. vypracúva programy sociálneho a ekonomického rozvoja okresu a koordinuje iniciatívy právnických a fyzických osôb súvisiace s týmto rozvojom, najmä vo veciach cestovného ruchu, kultúry a štátnej starostlivosti o mládež a telesnú kultúru,
3. je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní rozhodovala v prvom stupni obec, ak osobitný zákon neustanovuje inak,
4. poskytuje obciam odbornú pomoc pri aplikácii právnych predpisov, podľa ktorých obec plní úlohy štátnej správy,
5. poskytuje obciam na požiadanie údaje z evidencií, ktoré vedie ak ide o údaje, ktoré sa jej dotýkajú,
6. upozorňuje obce na nedostatky, ktoré zistí v ich činnosti,
7. plní a kontroluje úlohy spojené s mobilizačnými prípravami štátu a komplexným záchranným systémom.

Okresný úrad koordinuje činnosť štátnych orgánov a obcí v okrese, ak hrozí nebezpečenstvo vzniku mimoriadnej udalosti alebo počas mimoriadnej udalosti (podľa § 3 zákona NR SR č 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvateľstva), ktorej pôsobenie a následky nie je možné likvidovať prostriedkami a silami jednotlivých štátnych orgánov, obcí a iných právnických osôb alebo fyzických osôb.

Krajský a okresný úrad v rozsahu svojej pôsobnosti môžu nadväzovať vzťahy s orgánmi verejnej správy iných štátov, najmä na účely vzájomnej výmeny skúseností pri zabezpečovaní úloh štátnej správy. Postup pri nadväzovaní tejto spolupráce ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Krajský úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta. Prednostu krajského úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra vnútra.

Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta. Prednostu okresného úradu vymenúva a odvoláva vláda.

Krajský a okresný úrad v rámci organizačnej štruktúry pre jednotlivé úseky svojej činnosti zriaďuje odbory, organizačné útvary, ktoré sa môžu členiť na oddelenia.

Ministerstvá, do ktorých pôsobnosti patria úseky štátnej správy vykonávanej krajskými úradmi a okresnými úradmi:

1. riadia výkon štátnej správy uskutočňovanej krajskými úradmi a okresnými úradmi na jednotlivých úsekoch štátnej správy vydávaním všeobecne záväzných právnych predpisov, smerníc a pokynov, zjednocovaním postupu pri ich používaní, vypracúvaním koncepcií rozvoja úseku štátnej správy a preskúmaním rozhodnutí podľa osobitných predpisov a kontrolujú tento výkon,
2. spolupracujú s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky pri hodnotení činnosti krajských úradov a okresných úradov, pri príprave opatrení týkajúcich sa ich výstavby a činnosti, pri odbornej príprave zamestnancov krajských a okresných úradov, pri odbornej príprave zamestnancov, pri určovaní skladby pracovných funkcií,
3. podieľajú sa na zostavovaní návrhu súhrnu rozpočtov krajských a okresných úradov a vyjadrujú sa k zmene jeho záväzných úloh, záväzných limitov a záväzných ukazovateľov.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky:

1. koordinuje podľa rozhodnutí vlády činnosť ministerstiev pri riadení a kontrole výkonu štátnej správy uskutočňovanej krajskými a okresnými úradmi a pri budovaní a realizácii automatizovaného informačného systému miestnej štátnej správy,
2. v spolupráci s Ministerstvom financií Slovenskej republiky a príslušnými ministerstvami určuje počty zamestnancov krajských a okresných úradov,
3. usmerňuje v spolupráci s príslušnými ministerstvami krajské a okresné úrady pri utváraní odborov a ďalších organizačných útvarov,
4. zabezpečuje v spolupráci s príslušnými ministerstvami odbornú prípravu zamestnancov krajských a okresných úradov a určuje skladbu pracovných funkcií krajských a okresných úradov,
5. riadi a kontroluje spisovú službu na krajských úradoch a okresných úradoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Doterajšia pôsobnosť špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy v rámci horizontálnej integrácie prechádza pod pôsobnosť orgánov všeobecnej miestnej štátnej správy podľa § 13 zákona č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy, čím sa zrušili úrady životného prostredia, lesné úrady, veterinárske správy, pozemkové úrady, školské správy, katastrálne úrady a správy Zboru požiarnej ochrany.“

*(Zdroj: P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1997, Prvý diel „Všeobecná časť“, IV. kapitola „Subjekty správneho práva“, 2. Druhy subjektov správneho práva, 2.1. Orgány štátnej správy, str. 47-50, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 1.4. Druhy orgánov štátnej správy, str. 26-30)*

**K druhej hlave**

**K § 9**

„Samospráva predstavuje relatívne samostatný subsystém verejnej správy. Z tohto začlenenia vyplývajú aj jej vzťahy k ústrednej štátnej správe, k miestnej štátnej správe a k verejnoprávnym korporáciám.

Z hľadiska komplexného pohľadu na samosprávu môžeme konštatovať, že ide o takú zložku verejnej správy, ktorá zahŕňa spravovanie spoločných záležitostí obcí a miest.

Suverenita samosprávy sa prejavuje vo vzťahu k územiu či teritóriu, organizácii, vo finančných a daňových veciach, záležitostí rozvoja a štatutárnych záležitostí.[[13]](#footnote-13)

V zákonodarstve o samospráve sú preto zakotvené práva obcí a miest týkajúce sa územia obce a mesta. V rámci zákona je nezávislé vytváranie samosprávnej organizácie obce i navonok. Obce a mestá organizujú svoj vlastný rozvoj.

Organický článok suverénneho postavenia samosprávy predstavujú aj štatutárne záležitosti. V súvislosti s ich zabezpečovaním je potrebné zorganizovať realizáciu oprávnení a povinností z obsahu právneho základu samosprávy. Ide o to, aby samosprávne rozhodnutia najvyšších samosprávnych orgánov vytvárali rámec činnosti na celkové zameranie činnosti všetkých samosprávnych orgánov, ako aj na spoluprácu so štátnou správou a inými zložkami samosprávneho systému vo všeobecnosti.

V rámci samosprávneho systému treba sledovať najmä tieto súvislosti:

1. zabezpečovanie perspektívnych záležitostí,
2. rozhodovanie o bežných individuálnych záležitostiach,
3. ochrana samosprávnych záujmov.

Okrem týchto súvislostí je treba sledovať tiež vonkajšie vzťahy samosprávneho systému:

1. vzťahy k ústrednej štátnej správe
2. vzťahy k miestnej štátnej správe
3. vzťahy k verejnoprávnym korporáciám

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava, 1993, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §1 Všeobecne o samospráve, str. 62-64, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2. Samospráva, str. 30-31)*

Pojem samosprávy z historického hľadiska nemožno pokladať za pojem nový. Bol definovaný pomocou všeobecných podstatných čŕt a to:

1. samosprávna organizácia predstavuje právne vyčlenený súbor osôb
2. tento súbor má kompetenciu rozhodovať spoločné veci,
3. vyčlenenie organizačné a kompetenčné má trvalý ráz
4. oprávnenia rozhodovať spoločné veci majú samostatný ráz.

Ďalšia skupina všeobecných podstatných čŕt je:

1. voľby do samosprávy a jej vzťahy s voličmi,
2. finančné náklady samosprávy,
3. kompetencia,
4. štruktúra a umiestnenie výkonného orgánu samosprávy
5. štruktúra dozoru nad samosprávou

Obom uvedeným skupinám všeobecných a menej všeobecných čŕt charakterizujúcich samosprávu je spoločné to, že podstatu samosprávy charakterizujú ako organizáciu a činnosť, ktorá má v ohraničenom rozsahu zabezpečiť trvalé a samostatné spravovanie vyčlenených spoločných záležitostí, komplexne a jednostupňovo. Je zrejmé, že z uvedených skupín čŕt vyplýva aj to, že musí byť rozdiel medzi územnou samosprávou a záujmovou samosprávou.

Aj keď všeobecný pojem samosprávy a jeho definícia je uplatniteľná tak v územnej samospráve, ako aj v záujmovej samospráve, oba pojmy, t.j. územná samospráva a záujmová samospráva mali, majú a aj pre budúcnosť budú mať relatívne samostatný vývoj.

Pre obidva druhy samosprávnych organizácií zostáva však spoločné:

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V publikácii M. GAŠPAR: Moderná verejná správa je táto veta v tvare: „Preto zastávame názor, že pri diferencovanosti záujmovej samosprávy zostane obom druhom samosprávnych organizácii spoločné:“*

trvalé spravovanie vyčlenených záležitostí jednostupňovo, komplexne a samostatne.

Z obsahu pojmu samosprávy vyplýva najmä to, že to majú byť záležitosti:

1. späté so záujmami obce alebo mesta *ko* prirodzene vzniknutej územno-správnej jednotky najnižšieho rádu,
2. týkajúce sa spoločných záležitostí všetkých obyvateľov uvedenej územno-správnej jednotky,
3. majúce trvalý, komplexný a samostatný ráz spravujúcich záležitostí.

Konkrétne možno ako samosprávne záležitosti vyčleniť:

1. komplexný rozvoj územia obce, mesta,
2. správa komunálneho vlastníctva a komunálneho podnikania,
3. starostlivosť o životné prostredie,
4. rozvoj služieb.

Ide o základný výpočet samosprávnych záležitostí. Jednotlivé predmety samosprávnej spravovanosti je možné ďalej konkretizovať. Týmto spôsobom možno celkove určiť úlohy územnej samosprávy.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava, 1993, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 64-66, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2. Samospráva, str. 31-32)*

**K § 10**

„Prvou podstatnou súvislosťou spojenou s teoretickým pojmom samosprávy sú miestne záležitosti, ich počet a spôsob zabezpečovania. Ak ide o miestne záležitosti, tak musí ísť aj o ich správu, a to prostredníctvom miestneho subjektu alebo miestnych subjektov konštituovaných v záujme samostatného spravovania týchto záležitostí. Vzhľadom na to, že pojem samosprávy veľmi úzko súvisí s pojmom štátnej správy, treba ako ďalšiu súvislosť pojmu samosprávy zdôrazniť odčlenenie samosprávnych záležitostí ako trvalého predmetu činnosti samosprávnych orgánov, ktoré štát môže síce ovplyvňovať, ale nemôže ich bezprostredne spravovať.

Pojmom samosprávy – jeho definíciou a to najvšeobecnejšou môžeme konštatovať, že samosprávou sa rozumie ten súhrn miestnych záležitostí, ktorých bezprostredné zabezpečenie je predpokladom chodu a rozvoja obcí a miest.

Prvou základnou, či podstatnou črtou uvedeného pojmu samosprávy (miestnej samosprávy) je zabezpečovanie istých miestnych záležitostí.

Druhou podstatnou črtou je ich bezprostredná spravovanosť v záujme chodu a rozvoja obcí a miest.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava, 1993, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 67, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.1. Samospráva ako teoretický pojem, str. 33)*

**K § 11**

„V európskych zákonodarstvách ide o trvalý právny pojem. Z hľadiska nášho zákonodarstva ide o pojem revitalizovaný.

Pojem samosprávy ako právny pojem by mal zahŕňať najmä tieto čiastkové oprávnenia:

1. oprávnenie na bezprostredné spravovanie vecí spojených s územím obce (mesta),
2. oprávnenie na spravovanie záležitostí vzťahujúcich sa na obyvateľstvo obcí a miest ako celku,
3. oprávnenie na voľbu metód samosprávy,
4. oprávnenie na nakladanie s hmotnými zdrojmi samosprávy,
5. oprávnenie na využívanie a tvorbu vlastných finančných zdrojov,
6. oprávnenie na efektívne využívanie zverených finančných zdrojov
7. oprávnenie na regulovanie počtu samosprávnych pracovníkov,
8. oprávnenie na zriaďovanie, zlučovanie, rozčleňovanie a zrušovanie komunálnych podnikov,
9. oprávnenie na zriaďovanie a prevádzkovanie všeobecne prospešných zariadení a inštitúcií,
10. oprávnenie na schvaľovanie rozvojových dokumentov týkajúcich sa obce (mesta),
11. oprávnenie na schvaľovanie samosprávnych normatívnych aktov,
12. oprávnenie na konštituovanie samosprávnych orgánov,
13. oprávnenie na uskutočňovanie organizačných zmien,
14. oprávnenie na využívanie práva na samosprávne združovanie,
15. oprávnenie na dobrovoľné organizovanie samosprávnych územných jednotiek,
16. oprávnenie na zakotvenie a využívanie iných samosprávnych oprávnení,
17. oprávnenie na medzirepublikovú spoluprácu,
18. oprávnenie ma spoluprácu so samosprávnymi orgánmi v iných štátoch,
19. oprávnenie na redistribúciu zdrojov a včasné vytváranie zdrojov v súlade s budúcimi potrebami,
20. právo na autonómnu tvorbu rozhodnutí.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava, 1993, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 67-68, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.2. Pojem samosprávy ako právny pojem, str. 33-34)*

**K § 12**

„Vzhľadom na to, že samosprávna činnosť predstavuje samostatnú činnosť spojenú s organizovaním miestnych územných jednotiek, je nevyhnutné zakotviť túto činnosť do ústav.

Riešenie požiadavky zakotvenie samosprávy do ústav možno uskutočniť viacerými spôsobmi:

1. zakotvenie formou minimálnej ústavnoprávnej regulácie – štát pri výkone vlastných druhov štátnej činnosti dbá aj o rozvoj samosprávy ako miestnej formy demokracie, uplatňovanej pri zabezpečovaní zákonom vyčlenených záležitostí obcí a miest,
2. zakotvenie formou stredne rozvinutej formy ústavnoprávnej regulácie – základom správy obcí a miest je nimi organizovaná, zabezpečovaná a rozvíjaná samospráva. Obce a mestá dbajú o náležité využívanie komunálneho vlastníctva. Majú oprávnenie na rozvíjanie samosprávneho finančného systému. Za účelom plnenia samosprávnych úloh obce a mestá zriaďujú, organizujú a rozvíjajú systém samosprávnych orgánov.
3. zakotvenie formou rozvinutej ústavnoprávnej regulácie – orgány republiky, v rámci svojej pôsobnosti dbajú o rozvoj samosprávy.

Obce a mestá majú právo zriaďovať, organizovať a rozvíjať vlastné samosprávne orgány, organizácie a inštitúcie. Majú oprávnenie zostavovať samostatný rozpočet. Aby využívali toto oprávnenie, rozvíjajú vlastnú príjmovú základňu a v ustanovenom rozsahu využívajú tiež príjmy z rozpočtu republiky. Obce a mestá sú povinné zveľaďovať vlastníctvo obce a mesta (komunálne vlastníctvo).

Orgány obcí a miest rešpektujú záujmy štátu a využívajú spoluprácu so štátnymi orgánmi na prospech svojho vlastného rozvoja a celkového rozvoja štátu. Obce a mestá sú zodpovedné za svoju činnosť v rozsahu zodpovedajúcom ich samostatným finančným zdrojom.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava, 1993, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 69-70, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.3. Pojem samosprávy ako ústavnoprávny pojem, str. 35-36)*

**K § 13**

„Ide tu o súhrn možných praktických riešení spojených s uvádzaním pojmu samosprávy do života obcí a miest. Viaceré praktické záležitosti sa ešte len kryštalizujú, iné sa riešia na základe podobnosti a odbornosti doterajších foriem riešení. Mnohé záležitosti možno riešiť spôsobom spojenia praktického pohľadu vznikajúceho z miestnych podmienok a možnosti poskytovanými právnou úpravou. Celkovým súhrnom praktických opatrení sa môže *dosiahnúť* želateľná podoba praktickej realizácie samosprávy.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava, 1993, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 70, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.4. Samospráva ako praktický pojem, str. 36)*

„Pojem miestnej samosprávy

Miestna samospráva je organizačnou formou verejnej správy slúžiacej k zabezpečovaniu určitých úloh spoločenstva občanov, ktoré sú vytvárané na územnom základe.

Charakteristickými črtami miestnej samosprávy sú:

1. existencia verejných potrieb a záujmov, ktoré sú vlastné určitému, na územnom základe vytvorenému, spoločenstvu občanov – miestnemu spoločenstvu, ktoré môže byť samostatne spravované. Tieto potreby a záujmy, odlišné od celospoločenských, sú vlastne príčinou vzniku spoločenstva, sú tým, čo navzájom spojuje ich jednotlivých členov,
2. miestnemu spoločenstvu je zákonom (ústavou) zverené postavenie právnickej osoby, od štátu odlišnej. Tým je daný základ pre jeho majetkovú a finančnú samostatnosť, bez ktorej by nemohla úspešne plniť svoje úlohy,
3. zákonné vymedzenie pôsobnosti miestneho spoločenstva, ako i spôsob ich realizácie. Jadrom pôsobnosti sú vždy úlohy, ktoré smerujú k uspokojovaniu vlastných potrieb a záujmov spoločenstva. Súčasne však sú mu zverované v rôznom rozsahu i ďalšie úlohy verejnej správy, ktoré je účelné na tejto úrovni plniť. Ide o proces územnej decentralizácie – úlohy sú zverované subjektu od štátu odlišnému. Miestne spoločenstvo plní svoje úlohy relatívne samostatne. Zákony stanovia mieru samostatnosti, ovšem rozdielne, predovšetkým podľa charakteru vykonávanej činnosti,
4. miestne spoločenstvo si nezávisle na štátnej správe volí svoje orgány, ktoré plnia jeho úlohy a sú zodpovedné občanom za dosiahnuté výsledky.[[14]](#footnote-14)

Obdobne ako u štátnej správy je samospráva svojou povahou organizujúcou a mocensko-ochrannou činnosťou a to rovnako s prvkami riadenia a prvkami regulácie.

Samospráva sa v príslušných súvislostiach prejavuje predovšetkým ako činnosť riadiaceho charakteru. Riadiace prvky sú v istom zmysle zastúpené v širšom rozsahu ako u štátnej správy, čo súvisí s tým, že samospráva nepredstavuje len výkon, ale súčasne a predovšetkým tvorbu samosprávnej moci v medziach platného práva. Tým si samospráva v značnom rozsahu taktiež sama stanovuje svoje ciele k ich dosiahnutiu.

Regulačné prvky sú tu zastúpené v podstate analogicky ako u štátnej správy, pretože zmyslom samosprávy je taktiež držanie alebo obnovenie žiadúceho stavu, tentokrát však v podmienkach realizácie samosprávnych právomocí.

Vzhľadom k povahe samosprávy sa však prvky riadenia a prvky regulácie v ich rámci prejavujú na rozdiel od štátnej správy inak, a to ako samoriadenie a samoregulácie. Naproti tomu i u samosprávy platí, že pri ich uplatňovaní vo vzájomnej kombinácii prevláda pozitívne obsahové zameranie samosprávnej činnosti.

Obdobne analogicky môžeme u samosprávy nachádzať jej špecifické výkonné poňatie, rozšírené o oprávnenie tvorby vlastnej samosprávnej moci, i špecifické rysy tejto činnosti ako činnosti podzákonnej a nariaďovacej. Samospráva sa vo svojej činnosti riadi zákonmi, ďalej vlastnými mocenskými aktami a vlastnou samosprávnou mocou vykonáva a zabezpečuje s využitím nariaďovacích oprávnení.

Pri výkone samosprávy dochádza k realizácii vzťahov v rámci daných samosprávnych korporácií, u ktorých rozlišovanie postavenia subjektov a objektov samosprávy do istej miery stráca na význame. Podstatou a poslaním samosprávnej korporácie je samostatne, teda samosprávne rozhodovať o vlastných otázkach a spravovať vlastné záležitosti a to podľa svojich potrieb, zo svojej vôle a rešpektovať len zákony.

Samosprávna korporácia tak ako pri výkone samosprávy spravuje sama seba a objekt samosprávy, tak pri tomto všeobecnom pohľade do značnej miery splýva s ich subjektom. Konkrétne nie je možné, aby všetky úlohy rozhodovali a konkrétne úlohy vykonávali samosprávne korporácie ako celok a preto sú zriaďované príslušné samosprávne orgány. Tie potom taktiež zabezpečujú výkon samosprávy v príslušných vzťahoch.

Miestna samospráva je vo svojej podstate organizujúca činnosť. V špecificky výkonnom poňatí rozšírená o oprávnenie tvorby samosprávnej moci, podzákonného a nariaďovacieho charakteru, ktoré sa realizujú vo vzťahoch, v ktorých na jednej strane vystupujú samosprávne orgány, ktoré túto činnosť vykonávajú, a na strane druhej objekty v ich pôsobnosti, pričom táto činnosť nemá štátno-mocenskú podstatu.

Samozrejme pre štátnu správu i samosprávu je charakteristické, že v oboch prípadoch ide o verejnú správu a preto taktiež samospráva spoločne so štátnou správou naplňuje obsah uvedeného pojmu.

Na vymedzenie pojmu samosprávy existuje viacero názorov, jednoznačne však môžeme konštatovať, že *viacmenej* ide o totožné názory, ktoré demonštrujú charakteristické črty miestnej samosprávy, ktoré sme v stručnej podobe načrtli.

V odbornej právnickej literatúre v európskych demokratických štátoch (Rakúsko, Nemecko, Holandsko) sa vymedzuje miestna samospráva ako verejná správa uskutočňovaná inými verejnoprávnymi subjektami ako štátom. Ide v tejto definícii o subjekty korporatívneho charakteru, označované ako verejnoprávne korporácie. Obsahom teda je, že samospráva je odvodená od autonómneho postavenia verejnoprávnych korporácií, a rovnako i ona predstavuje samostatný druh spoločenského riadenia.

V škandinávskych krajinách (Švédsko, Fínsko) sa pod pojmom miestnej samosprávy rozumie správa štátu, ktorá sa prejavuje vo výkonnom pôsobení a ovplyvňovaní spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru. Takto chápaná samospráva nie je a nemôže byť totožná so štátnou správou, a to najmä vzhľadom k mocenskej podstate štátnej správy. Súbežne so štátnou správou sa však samospráva spolupodieľa na realizácii verejných záležitostí. Nepochybne samospráva predstavuje časť správy štátu, decentralizovanú na subjekt neštátneho charakteru.[[15]](#footnote-15)

V odbornej literatúre 1. Československej republiky, ako aj súčasná literatúra Českej republiky obvykle *rozslišuje* tzv. politický pojem samosprávy a tzv. právny pojem samosprávy.

Pod politickým pojmom samosprávy *sa rozumie fakticky formu* realizácie verejnej správy občanmi. V rámci tzv. právneho pojmu samosprávy rozumieme, že samosprávu vykonáva od štátu iný, právne aprobovaný, verejnoprávny subjekt v postavení verejnoprávnej korporácie. Ten ako taký disponuje príslušným rozsahom verejnej moci.

Samospráva je teda s ohľadom na právne pojmové vymedzenie formou činnosti právne aprobovaných samosprávnych subjektov správy verejných záležitostí a to takou formou, ktorej poslaním je realizácia vlastnej samosprávnej moci. Táto samosprávna moc v sebe pritom zahrňuje ako prvotnú právomoc rozhodovania v samosprávnych otázkach, v ktorých štát ponecháva plný priestor samosprávnym orgánom z hľadiska ich tvorby, tak výkonnú samosprávnu právomoc, ktorá slúži nielen k samosprávnemu výkonu obsahu vlastných aktov, ale aj k samosprávnemu výkonu obsahu zákona štátu v daných podmienkach pôsobenia samosprávnych subjektov.

Na základe týchto pertraktovaných názorov možno konštatovať, že základné charakteristické črty v európskych demokratických štátoch pri vymedzovaní pojmu miestnej samosprávy, najmä z pohľadu akcentovania niektorej zo stránok samosprávy, no v konečnom dôsledku základný pojem, obsah a cieľ miestnej samosprávy je totožný.

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V tomto odstavci vypadol autorovi rigoróznej práce Andreja Danka pri prepisovaní originálneho textu jeden riadok, čím veta stratila zmysel. V pôvodnom texte veta znie:*

*„Na základe týchto pertraktovaných názorov možno konštatovať, že základné charakteristické črty samosprávy sú totožné a existujú len nepatrné diferenciačné črty v európskych demokratických štátoch pri vymedzovaní pojmu miestnej samosprávy, najmä z pohľadu akcentovania niektorej zo stránok samosprávy, no v konečnom dôsledku základný pojem, obsah a cieľ miestnej samosprávy je totožný.“*

Ak by sme mali zovšeobecniť tieto naše názory, možno z hľadiska právneho vymedzenia miestnej samosprávy akceptovať nasledovnú definíciu:

Miestna samospráva je takou organizačnou formou verejnej správy, v ktorej miestne spoločenstvo, ako právnická osoba, zabezpečuje od štátu riešenie odlišných úloh. Realizácia týchto úloh sa však rieši pod dozorom štátu. Zákonom stanovené úlohy rieši vo svojom mene a na svoju zodpovednosť a je viazaná len zákonmi, prípadne právnymi predpismi, ktoré sú vydané na ich realizáciu.

Pojem „delegovanej štátnej správy“

V právnej úprave miestnej správy v súčasných pluralitných demokraciách sa vykryštalizovali tri základné druhy uplatňovania samosprávy, a to:

* systém angloamerický (self-government) – na úrovni najnižších územných jednotiek je miestna správa vykonávaná výlučne ako samospráva,
* systém francúzsky (pouvoir municipal) – v obciach ako základných územných jednotkách sa oddelene vedľa seba realizuje tak územná (miestna) samospráva, ako aj miesta štátna správa,
* systém zmiešaný (historicky sa vyvinul z tzv. nemeckého systému) – na úrovni obcí ako základných územných jednotiek sa spoločne vykonáva tak samospráva, ako aj v určitom rozsahu miestna štátna správa.

Naša platná právna úprava v podstate prijala tzv. zmiešaný systém, pričom základom miestnej správy v našich obciach je obecná samospráva a tá je doplnená rozsahom tzv. prenesenej právomoci (pôsobnosti) čo je vyjadrené určitým rozsahom výkonu štátnej správy priamo v obciach.[[16]](#footnote-16)

Ak by sme analyzovali pozitívne, ako aj negatívne stránky tzv. presunu právomocí zo strany štátu na obec, musíme konštatovať, že v našich podmienkach je to optimálny variant výkonu štátnej správy samosprávou, vyplýva z historickej odôvodnenosti, spoločenských, kultúrnych a právnych predpokladov. Je potrebné zdôrazniť, že tento systém sa realizuje vo väčšine európskych demokratických štátov s určitými modifikáciami (Rakúsko, Nemecko, Holandsko, Luxembursko, Belgicko, Taliansko).

V podmienkach Slovenskej republiky je najväčším problémom pregnantne reglementovať, aké oblasti vykonáva samospráva pri prenesenej (delegovanej) právomoci zo strany štátu na obec. Z toho vyplýva, že právne normy musia pohotovo reagovať a dôsledne diferencovať na tú skutočnosť, čo je výkonom samosprávy a čo je výkonom štátnej správy v rámci kompetencií, ktoré obec má.

V angloamerickom systéme, kde je výhradne oddelená štátna správa od samosprávy, neexistuje problém čo je samospráva a čo je štátna správa. Obec sa môže v plnom rozsahu sústrediť na správu svojich samosprávnych záležitostí. Nemá starosti so získavaním odborníkov na výkon štátnej správy, odpadá problém finančného a personálneho zabezpečovania kompetencií, ktoré sú zo strany štátu delegované na obec.

Dôsledné oddelenie samosprávy od štátnej správy je nevyhnutne spojené s väčším počtom inštitúcií, s väčšou potrebou profesionálov. Zároveň v konečnom dôsledku by to viedlo k posilňovaniu vertikálnych vzťahov a oslabeniu vzťahov horizontálnych. Posilňovala by sa tendencia centralizácie.

Na základe uvedených skutočností jednoznačne sme za to, aby sa aj v budúcnosti uplatňoval model relatívnej oddelenosti samosprávy od štátnej správy a to prostredníctvom tzv. delegovanej právomoci zo strany štátu. Vyplýva to aj z doterajších poznatkov, pretože mnohé problémy spadajúce do výkonu štátnej správy sú natoľko späté s obcami, s ich záležitosťami, že ich inštitucionálne oddelenie by sa negatívne prejavilo na výkone štátnej správy. Kvalita výkonu štátnej správy závisí aj od znalosti miestnych podmienok, znížil by sa vplyv obce a ich orgánov na každodenný život obce.

Ak chceme vymedziť pojem „delegovanej štátnej správy“, musíme aspoň v stručnosti charakterizovať vlastnú (samostatnú) originálnu pôsobnosť obcí. Úlohy, ktoré patria do vlastnej pôsobnosti, plní miestne spoločenstvo samostatne, rozhoduje ako budú jeho jednotlivé úlohy riešené, je viazané len zákonmi, poprípade právnymi predpismi, ktoré zákony vykonávajú. Jej vymedzenie je vykonané tak, aby predovšetkým slúžilo k uspokojovaniu tých potrieb a záujmov, ktoré sú dôvodom jeho existencie.

Úlohy tvoriace obsah vlastnej pôsobnosti môžu byť formulované ako obligatórne (spoločenstvo ich musí plniť a rozhodovať o nich, alebo fakultatívne (rozhoduje, akým spôsobom ich bude plniť a či ich bude realizovať). Takýmto členením možno poskytnúť priestor pre efektívne využívanie prostriedkov podľa miestnych podmienok. Vlastnú pôsobnosť uskutočňuje miestne spoločenstvo zásadne s použitím svojich materiálnych a finančných prostriedkov. Vlastná pôsobnosť je súčasne významným právom miestneho spoločenstva a štát musí poskytovať ochranu pred nezákonnými zásahmi iných subjektov do tejto sféry.

Pri „delegovaní štátnej správy“ sa v podstate v európskych demokratických štátoch postupuje dvojakým spôsobom:

Napríklad v Nemecku a v Rakúsku vyplýva táto povinnosť priamo zo zákona. Holandsko, Belgicko, Luxembursko, ako aj ďalšie štáty môžu na základe právneho predpisu výkon štátnej správy delegovať *príslušným orgánom* štátnej správy na územné spoločenstvo (po vzájomnej dohode, pričom iniciatíva môže vychádzať z oboch strán).

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V origináli „z príslušných orgánov“, čo mení význam vety.*

Výsledkom delegácie výkonu štátnej správy je jej priblíženie občanom intenzívnejšia kontrola, plné využitie odborného aparátu územného spoločenstva i možnosti komplexnejšieho pôsobenia na spoločenské vzťahy. Pri delegovaní pôsobnosti je potrebné vždy vychádzať z reálnych možností územných spoločenstiev a z požiadaviek, aby sa neznížila kvalita výkonu štátnej správy.

Pri výkone prenesenej pôsobnosti sa stávajú príslušné orgány územných spoločenstiev súčasťou hierarchie štátnej správy a v určitej podobe nadobúdajú postavenie ich dekoncentrovaných orgánov. Štát tiež nesie náklady výkonu prenesenej pôsobnosti.

Miestne spoločenstvo môže svoju pôsobnosť uskutočňovať priamo svojimi orgánmi, alebo nepriamo, napríklad prostredníctvom zriadených úradov, alebo ústavov.

Z tohto pohľadu na možnosti preneseného výkonu štátnej správy na obec možno pristúpiť k vymedzeniu pojmu „delegovaná štátna správa“ dvojakým spôsobom:

1. „Delegovaná štátna správa“ je prenesením kompetencií z ústredných alebo miestnych orgánov štátnej správy na obec, na základe osobitného právneho predpisu.
2. Na základe ústavy a iných právnych predpisov pod „delegovanou štátnou správou“ rozumieme prenesenie právomoci a pôsobnosti zo strany štátnych orgánov na územné spoločenstvo. Tento proces sa realizuje na základe vzájomnej dohody územného spoločenstva a štátnej správy a sleduje cieľ priblížiť výkon správy k občanovi.

Moderné teórie štátu a demokratické štátne koncepcie v Európe vychádzajú z toho, že samosprávne korporácie (zväzky) sú legitimované k právnym vzťahom ústavou a zákonmi. Nemôže teda existovať iná, ako od štátu odvodená moc, pretože práve štát má výlučný mocenský monopol. Z tohto pohľadu nemožno preto považovať samosprávu za pôvodnú korporáciu, ale za sprostredkovanú (nepriamu) štátnu správu, ovšem s rozsiahlou mocenskou právomocou nositeľov samosprávy. Sprostredkovaná štátna správa a samospráva sa navzájom nevylučujú. Sú to vlastne rôzne výrazy pre určitý jav. Termínom sprostredkovaná štátna správa sa poukazuje na závislosť samosprávnych korporácií na štáte, termínom samospráva na vlastný život spravovaného subjektu. Ak sa stretávame s tým, že obce sú pôvodné územné spoločenstvá, je treba tým rozumieť politické, respektíve historické hodnotenie, nie však potvrdenie *akéjsi* predštátnej právnej existencie týchto jednotiek v zmysle zvrchovaných a nezávislých celkov.

Je teda zákon, ktorý upravuje základné atribúty samosprávnych korporácií verejného práva, postavenie, organizáciu, pôsobnosť a právomoc a z toho je potrebné rozlišovať medzi pôsobnosťou samostatnou a prenesenou na samosprávnu korporáciu vo veciach výkonu štátnej správy.“

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V origináli veta začína: „Je TO teda zákon, ktorý upravuje základné atribúty samosprávnych korporácií verejného práva...“*

*(Zdroj: PRUSÁK, ŠKULTÉTY, ČAPKOVÁ.: Optimalizácie verejnej moci v miestnych podmienkach, kapitola „Verejná moc na miestnej úrovni“, autor ŠKULTÉTY, 2. Pojem miestnej samosprávy, str. 33-38, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.4. Samospráva ako praktický pojem, str. 36-44)*

**K § 14**

„Samospráva je predovšetkým činnosť rozvíjaná samosprávnymi orgánmi vo vzťahu k záležitostiam vyhradeným samosprávnemu spravovaniu. Formy samosprávneho spravovania vyhradených záležitostí orgánom samosprávy musia byť:

1. Typickými samosprávnymi formami
2. Formy môžu byť všeobecné ale aj špeciálne
3. Môžu byť tiež formy rozvíjajúce sa z kvantitatívneho hľadiska, ale aj nové kvalitatívne formy, ktoré možno ďalej zdokonaľovať
4. Vždy sú to však formy, ktoré sa týkajú prevažne budovania samosprávneho systému“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 70-71, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.5. Samospráva ako funkčný pojem, str. 45)*

**K § 15**

„V súvislosti s týmto pojmom môžeme vidieť dve hlavné súvislosti postupného budovania samosprávneho systému:

1. dôsledné rozoznávanie samosprávnych úloh, organizačnej základne ich riešenia, metód a foriem ich riešenia a zabezpečovania
2. využívanie samosprávy na tvorbu konkrétnej samosprávnej politiky ako formy formulovania samosprávnych cieľov a samosprávnych záujmov.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 71, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.6. Samospráva ako štruktúrny pojem, str. 45)*

**K § 16**

„Súvislosť tohto *pojmu pojmu* poskytuje aj ďalšie možnosti rozvíjania územnej samosprávy obcí a miest. Sú to možnosti v rámci:

1. základného systému, to jest obcí a miest,
2. systému samosprávnych rajónov
3. vyššieho samosprávneho systému.

Takto navrhnutý obsah pojmu samosprávy ako jedného systému, zahŕňa vlastne tri subsystémy.

Základný subsystém utvára, respektíve musí utvárať podmienky životaschopnosti samosprávy ako takej.

Stredný subsystém samosprávnych rajónov a vyšší subsystém samosprávy – oba tieto subsystémy majú spoločný čiel, a to utvoriť ďalšie podmienky na chod samosprávy.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 71-72, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.7. Samospráva ako systémový pojem, str. 45-46)*

**K § 17**

„Ide o pojem revitalizačný a jeho revitalizácia je predkladaná v podobe:

1. územnej samosprávy
2. záujmovej samosprávy
3. špeciálnej samosprávy

Právnym základom obnovenia územnej samosprávy sú zákony o obecnom zriadení č. 369/90 Zb. zákon o Bratislave a zákon o Košiciach.

Pokiaľ ide o obnovu záujmovej samosprávy – na prvom mieste išlo o obnovu samosprávy advokátov.

Hľadisko pojmových súvislostí umožňuje prostredníctvom jednotlivých pojmov, ich obsahu, rozsahu *a nalýzy* poukázať na viaceré súvislosti, ktorých poznanie umožní ďalší rozvoj samosprávy v súčasných podmienkach.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §2 Pojem samosprávy, str. 72, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.8. Samospráva ako súčasný pojem, str. 45-46)*

**K § 18**

„Z pojmu samosprávy vyplýva vecná prevaha kolektívnych subjektov zabezpečovania samosprávnych záležitostí.[[17]](#footnote-17) Ako kolektívne subjekty pri spravovaní samosprávnych záležitostí vystupujú:

1. kolektív občanov obcí a miest
2. obecné a mestské zastupiteľstvo
3. výkonné orgány samosprávnych zastupiteľstiev
4. Kolektívy občanov obcí a miest ako samosprávne subjekty.

Tieto subjekty majú vplyv na najuniverzálnejšie stránky samosprávnej organizácie obcí a miest, ako aj na činnosti všetkých iných samosprávnych subjektov.

1. Obecné a mestské zastupiteľstvá ako orgány územnej samosprávy

Tieto orgány majú dbať predovšetkým na realizáciu tých záležitostí, ktoré boli priamo rozhodované univerzálnymi samosprávnymi subjektami. Popri týchto záležitostiach týmto orgánom samosprávy miest a obcí patrí kompetencia v otázkach perspektívnych stránok samosprávnych záležitostí, najvýznamnejšie otázky individuálne, ako aj najvýznamnejšie otázky ochrany samosprávnych záujmov.

1. Výkonné orgány samosprávnych zastupiteľstiev

Týmto orgánom samosprávy, vzhľadom na to, že predstavujú tretí článok hierarchickej štruktúry samosprávnych orgánov popri koordinácii prípravy záležitostí, ktorých rozhodovanie patrí obom vyšším orgánom samosprávy, by malo patriť: sledovanie realizácie samosprávnych programov z hľadiska hospodárneho nakladania s materiálnymi, finančnými a pracovnými zdrojmi, organizovanie a využívanie skúseností samosprávnych orgánov v rámci danej oblasti.

Výkonné orgány samosprávnych zastupiteľstiev by mali sledovať hospodárnosť samosprávnej organizácie, dosahovanie stanovených cieľov, ako aj včasnosť uskutočňovaných zmien. Tieto samosprávne orgány vzhľadom na svoju organizačnú začlenenosť by mali sledovať a analyzovať celý rozsah prvotných prístupov k samosprávnym objektom, byť garantom nových prístupov všade tam, kde tak neurobia už príslušné samosprávne inštitúcie.

Mala by sa tu prejaviť zásada, že tradičný samosprávny prístup je želateľný len dovtedy, dokedy sa nedá uplatniť nový samosprávny prístup.

Popritom by výkonné orgány samosprávnych zastupiteľstiev mohli byť prvým stupňom komplexnejšieho posudzovania a hodnotenia výsledkov celkovej samosprávnej činnosti.

Napokon by tieto orgány ako výkonné orgány mohli mať aj postavenie prvých komplexných kontrolných orgánov celkového fungovania samosprávneho mechanizmu.

Všetky analyzované články organizačného samosprávneho mechanizmu sú organizované univerzálne. To však neznamená, že by v rámci samosprávnej organizácie nemohol existovať aj špecializovaný článok. Týmto článkom môžu byť samosprávne komisie. Ich poslaním je v rámci samosprávnej organizácie vyjadriť diferencovanú a špecializovanú stránku.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §3 Subjekty samosprávy, samosprávne rozhodovanie a tendencie vývoja samosprávy, A. Subjekty samosprávy, str. 73-74, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.9. Subjekty samosprávy, str. 47-48)*

**K § 19**

„Samosprávne rozhodovanie je predovšetkým kolektívnym a jednostupňovým rozhodnutím. Je to rozhodovanie, ktoré sleduje komplexnosť a opakovateľnosť. Opakovateľnosť je tu podmienená predovšetkým stabilitou ohraničených samosprávnych objektov samostatne spravovaných.

Samosprávne rozhodovanie je demokratickým rozhodovaním a tým aj rozhodovaním založeným na pluralite názorov. To je ďalšia jeho vlastnosť, ktorá utvára podmienky na uplatnenie objektivity v rozhodovaní.

Pri charakteristike samosprávneho rozhodovania nevystupujú len pozitívne črty, ale je poznamenané aj niektorými negatívnymi súvislosťami. Sú to však spravidla subjektívne príčiny. Ako objektívnu príčinu, z ktorej by mohli prameniť viaceré nedostatky samosprávneho rozhodovania, možno označiť, že nemožno rozšíriť predmet samosprávneho rozhodovania, ako je to pri viacstupňovom vertikálnom rozhodovaní. Túto príčinu možno však v samosprávnom rozhodovaní vylúčiť tým, že sa budú využívať skúsenosti zo samosprávneho rozhodovania.

V samosprávnom rozhodovaní práve tak, ako v akomkoľvek inom druhu rozhodovania sa doteraz uplatňuje trojprvková štruktúra rozhodovacieho procesu – príprava, uskutočnenie a *realizáica* rozhodovacieho procesu.

Je však možné, aby sa v tomto rozhodovaní trvale uplatňovala štvorprvková štruktúra rozhodovacieho procesu – príprava, uskutočnenie, predbežné preverovanie výsledkov a realizácia. Práve uplatnením tejto štvorprvkovej štruktúry možno vylúčiť viaceré subjektívne príčiny, ktoré by mohli pôsobiť na nižšiu úroveň výsledkov rozhodovacieho procesu v podmienkach samosprávneho rozhodovania.“

*(Zdroj: M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, 4. kapitola Samospráva ako forma verejnej správy, §3 Subjekty samosprávy, samosprávne rozhodovanie a tendencie vývoja samosprávy, B. Samosprávne rozhodovanie, str. 75-76, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.10. Samosprávne rozhodovanie, str. 49)*

**K § 20**

„Najvýznamnejšou zmenou v druhej polovici roku 1990 bola reorganizácia miestnych orgánov štátnej moci a správy, t.j. národných výborov, ktoré boli dovtedy univerzálnymi miestnymi orgánmi štátnej moci a správy.“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, kapitola IV. Subjekty správneho práva, (autor kapitoly Doc. JUDr. P. Škultéty, CSc), 2.5. Obec, str. 67, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 50)*

„Vzhľadom na skutočnosť, že tieto miestne orgány nesplnili svoje poslanie, napriek tomu, že bolo prijatých viacero právnych úprav na to, aby sa ich výkon priblížil k občanom Naopak však národné výbory svojou náplňou a praktickou činnosťou sa vzďaľovali od občanov a deklarovaný demokratizmus ich činnosti bol skôr nahradzovaný nedemokratickým výkonom štátnej správy vo vzťahu k občanom.[[18]](#footnote-18)“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 50)*

„Na základe uvedených skutočností dochádza k zrušeniu národných výborov, vytvárajú sa územné samosprávne orgány, ako aj miestne orgány štátnej správy.“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, kapitola IV. Subjekty správneho práva, (autor kapitoly Doc. JUDr. P. Škultéty, CSc), 2.5. Obec, str. 67, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 50)*

„Znamená to, že sa oddeľuje samosprávna činnosť od činnosti štátnej správy. Od 1. januára 1991 dochádza k zrušeniu krajských národných výborov, časť ich právomocí prechádza na samosprávne orgány a časť na nižšie zložky orgánov štátnej správy.!

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 50)*

„Na základne zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (v znení neskorších zákonov), obec predstavuje samostatnú samosprávnu jednotku Slovenskej republiky, ktorá združuje občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt.[[19]](#footnote-19)

Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými zdrojmi.

Územie obce tvorí jej katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území, ak sa obec delí na časti, ktoré majú vlastné katastrálne územia.

Obyvateľom obce je občan, ktorý je v nej prihlásený na trvalý pobyt. Obyvateľ obce sa zúčastňuje na *samosprávne* obce, najmä:

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V origináli je „zúčastňuje na samospráve obce“.*

1. môže voliť samosprávy obce a byť zvolený do orgánu samosprávy obce,
2. hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,
3. zúčastňovať sa na zasadaniach obecného zastupiteľstva a na verejných zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor,
4. obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce,
5. používať obvyklým spôsobom obecné zariadenia a ostatný majetok obce slúžiaci na verejné účely,
6. požadovať ochranu svojej osoby a rodiny a svojho majetku nachádzajúceho sa v obci,
7. požadovať pomoc v čase náhlej núdze.

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

Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom:

1. orgánov obce,
2. hlasovaním obyvateľov obce,
3. verejným zhromaždením obyvateľov obce.

Na plnenie úloh samosprávy obec vydáva pre územie obce všeobecné záväzné nariadenia. Nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu.[[20]](#footnote-20)“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, kapitola IV. Subjekty správneho práva (autor kapitoly Doc. JUDr. P. Škultéty, CSc), 2.5. Obec, str. 68, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 50-52)*

„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 predpisu.

Nariadenie sa musí vyhlásiť. Vyhlásenie sa vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obcí najmenej na 15 dní, účinnosť nadobúda 15.dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti.“

*(Zdroj: P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné, Prvý diel „Všeobecná časť“, IV. kapitola „Subjekty správneho práva“, 2. Druhy subjektov správneho práva, 2.2. Územná samospráva, str. 51, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 52)*

„Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov. Vlastnými príjmami obce sú podľa osobitných predpisov najmä:

1. príjmy z majetku obce a z majetku štátu prenechaného obci do dočasného užívania a z fondov obce,
2. výnos daní obecných poplatkov a iných právnických osôb obce,
3. príjmy z daní a poplatkov
4. výnos dobrovoľných zbierok a dobrovoľné príspevky a dary od fyzických a právnických osôb,
5. výnos pokút za priestupky,
6. príjmy z obligácií
7. príjmy z úverov a pôžičiek,
8. iné príjmy

Na plnenie rozvojového programu obce alebo inej úlohy, na ktorej má štát záujem sa obci poskytne účelová dotácia. Použitie účelovej dotácie je preskúmateľné štátnym orgánom podľa osobitných prepisov, Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, možno poskytovať neúčelovú štátnu dotáciu podľa normatívu určeného vládou.

Základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce zostavovaný podľa osobitných prepisov. Zostavuje sa na obdobie jedného kalendárneho roka. Rozpočet obce obsahuje príjmy a výdavky spojené s činnosťou samosprávy, finančné vzťahy k fondom spoločenskej spotreby, k podnikateľským subjektom v obci a k štátnemu rozpočtu Slovenskej republiky.

Pred schválením je rozpočet obce zverejnený najmenej na 15 dní spôsobom v obci obvyklým, aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť. To isté platí aj o záverečnom účte, ako aj o návrhu na zavedenie verejnej dávky, na vyhlásenie dobrovoľnej zbierky a na prijatie úveru.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 52-53)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Tento text sa nepodarilo stotožniť so žiadnou pasážou z piatich zo šiestich kníh, ktoré autor rigoróznej práce uviedol ako citačné zdroje. K dispozícii sme však nemali publikáciu P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, ktorú autor rigoróznej práce uvádza ako jeden z citačných zdrojov.*

„Základnými orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce. Volebné pravidlá upravuje osobitný predpis. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva.

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené:

1. určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu dočasne prenechaných do hospodárenia obce, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním,
2. schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať účet,
3. schvaľovať územný plán obce alebo jeho časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce,
4. určovať náležitosti dane alebo poplatku,
5. vyhlasovať hlasovanie obyvateľstva obce o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať verejné zhromaždenia občanov a pod.“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, kapitola IV. Subjekty správneho práva (autor kapitoly Doc. JUDr. P. Škultéty, CSc), 2.5. Obec, str. 69, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 53)*

„Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh na zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce, na zavedenie a zrušenie dane, verejnej dávky alebo poplatku a ak občania adresujú petíciu v počte 20% všetkých oprávnených voličov.

Obecné zastupiteľstvo sa schádza podľa potreby, najmenej však raz za dva mesiace. Jeho zasadnutie zvoláva a vedie starosta obce. Obecné zastupiteľstvo rokuje vždy v zbore. Spôsobilé rokovať a uznášať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov, na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov. Ak obecné zastupiteľstvo nie je spôsobilé rokovať a uznášať sa, starosta zvolá do 14 dní nové zasadnutie.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 54)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Tento text sa nepodarilo stotožniť so žiadnou pasážou z piatich zo šiestich kníh, ktoré autor rigoróznej práce uviedol ako citačné zdroje. K dispozícii sme však nemali publikáciu P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, ktorú autor rigoróznej práce uvádza ako jeden z citačných zdrojov.*

„Predstaveným obce a najvyšším výkonným orgánom obce je starosta (v mestách primátor). Volia ho obyvatelia obce v priamych voľbách (na rozdiel od Českej republiky, kde starostu volí obecné zastupiteľstvo). Funkčné obdobie starostu končí zvolením nového starostu a zložením sľubu. Medzi základné právomoci starostu patrí:

1. zvolávať a viesť zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady a podpisuje ich uznesenia,
2. vykonávať obecnú správu,
3. zastupovať obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,
4. rozhodovať vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo organizačným poriadkom obecného zastupiteľstva vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

Starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné. Ak je zriadená obecná rada, starosta prerokuje uznesenie obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade.

Ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva starostom pozastavený z dôvodu, že je pre obec zjavne nevýhodné, môže ho zrušiť obecné zastupiteľstvo trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov do 14 dní po tom, čo bolo napadnuté uznesenie zverejnené v obci a upravené podľa stanoviska obyvateľov obce.

Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť obecnú radu. Obecná rada je zložená z poslancov obecného zastupiteľstva, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Obecnú radu a jej členov môže obecné zastupiteľstvo kedykoľvek odvolať.“

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, kapitola IV. Subjekty správneho práva (autor kapitoly Doc. JUDr. P. Škultéty, CSc), 2.5. Obec, str. 69-70, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 54-55)*

„Spôsob volieb upravuje rokovací poriadok obecného zastupiteľstva.

Počet členov obecnej rady tvorí najviac tretinu počtu poslancov obecného zastupiteľstva. V zložení obecnej rady sa prihliada na zastúpenie rozhodujúcich politických síl obce zastúpených v obecnom zastupiteľstve. Obecná rada je iniciatívnym výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu.“

*(Zdroj: P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné, Prvý diel „Všeobecná časť“, IV. kapitola „Subjekty správneho práva“, 2. Druhy subjektov správneho práva, 2.2. Územná samospráva, str. 52, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 55)*

„Obecná rada:

1. rozpracúva a zabezpečuje plnenie úloh vyplývajúcich z uznesení obecného zastupiteľstva a organizuje prípravu podkladov na rokovanie obecného zastupiteľstva,
2. zaoberá sa všetkými bežnými vecami týkajúcimi sa majetku obce, fondov a rozpočtu obce, daní a poplatkov a podáva o nich návrhy obecnému zastupiteľstvu alebo starostovi
3. pripravuje zasadnutia obecného zastupiteľstva a predkladá mu vlastné návrhy,
4. zaoberá sa vecami týkajúcimi sa obce a života v nej a svoje stanoviská podáva obecnému zastupiteľstvu a starostovi,
5. organizuje a zjednocuje činnosť komisií obecného zastupiteľstva
6. plní ďalšie úlohy podľa rozhodnutia obecného zastupiteľstva.

Obecné zastupiteľstvo môže zriaďovať komisie, ako svoje stále, alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Komisie sú zložené z poslancov obecného zastupiteľstva a z obyvateľov obce zvolených obecným zastupiteľstvom.

Na výkon kontrolnej činnosti obce zriaďujú hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór je pracovníkom obce, ktorý vykonáva kontrolu úloh obce vyplývajúcich z *pôsobnosti. obce*, najmä kontroluje pokladničné operácie a účtovníctvo obce, ako aj nakladanie s majetkom obce. Do funkcie ho vymenúva na dobu neurčitú obecné zastupiteľstvo na návrh starostu. Za svoju činnosť zodpovedá obecnému zastupiteľstvu.

Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť ako svoj poriadkový *otvar* obecnú políciu. Obecnú políciu vedie jej náčelník, ktorého vymenúva do funkcie na dobu neurčitú obecné zastupiteľstvo na návrh starostu. Náčelník obecnej polície zodpovedá za svoju činnosť starostovi.“

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V originálnom texte „útvar“.*

*(Zdroj: K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, kapitola IV. Subjekty správneho práva (autor kapitoly Doc. JUDr. P. Škultéty, CSc), 2.5. Obec, str. 70, P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné, Prvý diel „Všeobecná časť“, IV. kapitola „Subjekty správneho práva“, 2. Druhy subjektov správneho práva, 2.2. Územná samospráva, str. 52-53, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 55-56)*

„Obecná polícia:

1. zabezpečuje obecné veci verejného poriadku
2. dbá o poriadok a ochranu životného prostredia v obci,
3. vykonáva nariadenia obce, uznesenia obecného zastupiteľstva a rozhodnutia starostu,
4. plní ďalšie úlohy podľa organizačného poriadku a pokynov starostu.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 56)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Tento text sa nepodarilo stotožniť so žiadnou pasážou z piatich zo šiestich kníh, ktoré autor rigoróznej práce uviedol ako citačné zdroje. K dispozícii sme však nemali publikáciu P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, ktorú autor rigoróznej práce uvádza ako jeden z citačných zdrojov.*

„Základom územnej samosprávy v Slovenskej republike je 2871 obcí.

Celý rad úloh, ktoré je vhodné riešiť v rámci samosprávy však vecne a územne presahuje rámec obcí.

V nadväznosti na Ústavu Slovenskej republiky (čl. 64 ods. 3) sa má prijať zákon o vyššom územnom samosprávnom celku, ktorý by vymedzoval regionálnu pôsobnosť samosprávy, najmä v starostlivosti o sociálno-ekonomický rozvoj, vecnú pôsobnosť na úseku regionálneho rozvoja a územného plánovania, ako aj oprávnenia v iniciatívnej a kontrolnej oblasti.

Vyšší územný samosprávny celok neznamená druhý stupeň samosprávy, ale ide len o vyššiu alebo nižšiu úroveň samosprávy.

Vzťahy medzi vyšším územným celkom, orgánmi štátu a obcami sa definujú ako vzťahy vzájomnej spolupráce. Dozor štátu nad vyšším územným celkom sa predpokladá len na základe vymedzenia osobitnými zákonmi.

Delegovanie niektorých právomocí z ústredných orgánov štátnej správy na vyššie územné samosprávne celky by sa malo uskutočniť postupne. Konštrukcia tzv. prenesenej právomoci sa môže realizovať dvojakým spôsobom: buď bude vyplývať priamo zo zákona, alebo príslušný ústredný orgán štátnej správy deleguje na základe zákona výkon štátnej správy na vyšší územný samosprávny celok. Výsledkom by malo byť priblíženie štátnej správy k občanom, intenzívnejšia kontrola, plné využitie odborného aparátu územného spoločenstva, ako aj možnosť komplexnejšieho pôsobenia na spoločenské vzťahy.

Vzhľadom na skutočnosť, že samospráva je v užších podmienkach nový fenomén, delegovanie právomocí by sa malo realizovať postupne, v dlhšom časovom období.“

*(Zdroj: A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, II. KAPITOLA „ZÁKLADNÉ KOMPONENTY VEREJNEJ SPRÁVY“, 2.11. Územná samospráva, str. 56-57)*

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Túto pasáž sa nepodarilo stotožniť so žiadnym dostupným textom.*

**K tretej časti**

**K § 21**

„Problém, či je jedna alebo viacero správnych vied, nie je nový. Objavuje sa už v 19. storočí a niektorých autorov viedol k pokusom preklenúť rozdiely pohľadu na rovnaký predmet predovšetkým účelným *vnútroným* členením.[[21]](#footnote-21)

Najvýznamnejším a dnes už klasickým je Petersovo členenie správnej vedy na tieto odvetvia:

* správna náuka
* správne právo
* všeobecná časť
* zvláštna časť
* správna politika

Správna veda tvorí vo svojom súhrne časť štátnych vied a zaoberá sa správou ako činnosťou verejných úradov.

Jednotlivé odvetvia správnej vedy sú charakterizované podľa Petersa takto:

Správna náuka je vedou, ktorá pojednáva o skutočnom stave správy, t.j. popisuje ju v jej javových formách, systematicky ju *usporiaduje*, objasňuje pojmy, ukazuje na príčinné súvislosti a základy správy a skúma ciele správy.“

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona.: Autor rigoróznej práce zrejme nenašiel gramaticky správny slovenský ekvivalent českého výrazu „pořádá“.*

Veda o správnom práve je normatívnou vedou, ktorá hovorí o tom, čo má byť. Predmetom jej záujmu sú normy, podľa ktorých má byť správa riadená.

Správna politika je podobne ako etika alebo estetika vedou hodnotiacou, ktorá buď hodnotí správu podľa vopred stanovených merítok, alebo objasňuje pri jednotlivých správnych inštitútoch dosahovania cieľov správy.

Proces diferenciácie vedných odborov a záujem o jav správy z rôznych zorných uhlov podporuje presvedčenie, že nie je jedna správna veda, ale skupina správnych vied.

Taktiež začína prevládať názor, že súčasná veda o verejnej správe nie je obsahovo zhodná so staršou správnou náukou, Tento rozdiel sa *znažia* mnohí autori vystihnúť aj označením tejto vednej disciplíny – správna veda. Takéto označenie je celkom bežné v americkej, francúzskej, poľskej aj našej literatúre. Posun nenastane zrejme len vo vymedzení predmetu, ale aj v metódach, ktoré správna veda má a môže používať. Metódy vedných odborov sa vzájomne prelínajú a využívajú sa v iných vedných odboroch.

Americké a francúzske poňatie správnej vedy sa líši od Petersovho modelu hlavne tým, že správnu vedu oddeľuje od správneho práva a dáva ju do spojenia hlavne s politickou vedou.

Rovnako v Nemecku sa objavuje kritika Petersovho členenia správnej vedy. Prevažuje názor, že práve v dôsledku rozsiahlej diferenciácie spoločenských vied a v dôsledku ich záujmu o správu a jej štruktúry, nie je možné naďalej hovoriť o správnej vede, ale len o správnych vedách. Dôvodom, na ktorý sa často poukazuje, je stále väčšia metodická a vecná samostatnosť jednotlivých pododvetví správnej vedy v širokom zmysle. To však neznamená, že by sa správna náuka stala len jednou z mnohých správnych vied.

Ak sa prikloníme ku koncepcii jednej správnej vedy, tak jedným z hlavných bodov vymedzenia správnej vedy je jej vzťah k vedným odborom právnym, sociologickým, ekonomickým a ďalším. Predpokladom riešenia tejto otázky je zhodnotenie, do akej miery a či vôbec je správna veda interdisciplinárnym vedným odborom, a to v tom zmysle, že využíva poznatky a metódy iných vedných odborov, ktoré aplikuje na predmet svojho skúmania. Na interdisciplinárnosť správnej vedy sa je potrebné dívať predovšetkým ako na výraz vzťahu nového vedného odboru k už existujúcim odborom a po všetkých stránkach rozvinutým.

To však neznamená, že interdisciplinárnosť je správnej vede vlastná len v jej začiatkoch, kedy sa vyvíja tak jej predmet, ako aj metódy.

Interdisciplinárnosť správnej vedy vyplýva aj z poňatia a predmetu výskumu verejnej správy ako činnosti nielen nariaďovacej (vrchnostenskej) ale aj výkonnej v zmysle vykonávania služieb v prospech spoločnosti.

Pri rozbore a posudzovaní vzťahov k vedným odborom, na ktoré správna veda *naväzuje*, ukazujú sa tri rôzne relácie:

1. k najvšeobecnejším odborom, t.j. k formálne logike; tieto relácie nevyznačujú správnu vedu ako interdisciplinárny odbor;
2. k odborom, ktorých poznatky sú využiteľné pre skúmanie niektorých dielčich aspektov verejnej správy (napr. informatika, kybernetika a iné);
3. k odborom, ktoré sa priamo zaoberajú určitými dielčimi aspektami verejnej správy, sem patria niektoré odbory vied o štáte a práve, ale tiež určité ekonomické odbory, pokiaľ ide o aspekty riadiacich činnosti a vzťahov vnútri štátnej správy a pri jej výkone subjektami než štátnymi orgánmi.

Tvrdenie, že správna veda len aplikuje výsledky iných, najmä teoretických vedných odborov na riešenie praktických otázok verejnej správy, sa prevažne opiera o tie tendencie výskumu správy, ktoré sa zaoberajú praktickou racionalizáciou štátnej správy vo všetkých jej štruktúrach. Preto je možné konštatovať, že jednoduchá aplikácia výsledkov niektorých vedných odborov na riešenie problémov správy nestačí, a že výskum správy ako cieľavedomá činnosť potrebuje tiež svoju vlastnú teoretickú základňu a zodpovedajúci pojmový aparát, ktorý umožní komunikáciu medzi rôznymi vedným odbormi.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola třetí „Vymezení správní vědy“ / 1 Správní věda nebo správní vědy, str. 25-28, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, III. KAPITOLA „SPRÁVNA VEDA, AKO VEDNÁ DISCIPLÍNA ZAOBERAJÚCA SA PROBLEMATIKOU VEREJNEJ SPRÁVY“, 1. Vymedzenie správnej vedy, str. 58-61)*

**K § 22**

„Vymedzenie predmetu správnej vedy je spojené s objasnením definície správy a pohľadu, ktorý súvisí so správnou vedou pri skúmaní javu správy.

Pre vymedzenie predmetu správnej vedy je potrebné zdôrazniť tieto hľadiská:

* pojem správy je indiferentný vzhľadom k rôznym vedným disciplínam; preto si žiadna nemôže osobovať právo tento jav výlučne a záväzne skúmať a definovať,
* predmetom správnej vedy nemôže byť vôbec správa, ale len verejná správa
* verejná správa obsahuje stránku funkčnú, inštitucionálnu a personálnu; z praktických dôvodov ich nie je možné od seba oddeľovať, alebo niektorú z nich preferovať alebo oddelene skúmať.

Medzi všetkými vednými odbormi, ktorých predmetom je verejná správa, zaujíma *vzláštne* postavenie správna veda ako odbor, ktorého jediným predmetom záujmu a skúmania je verejná správa ako globálny problém. To však nepostačuje, správna veda musí mať taktiež nejaký praktický zmysle a úlohu. Tým by malo byť skúmanie skutočného stavu verejnej správy a to vyžaduje správnu vedu ponímať predovšetkým ako interdisciplinárny a integrujúci vedný odbor.

Správna veda v tomto poňatí by mala plniť tieto funkcie:

* disponovať informáciami o verejnej správe, ktoré môžu pôsobiť na zameranie výskumných programov, formulovať okruh základných problémov výskumu a podnecovať riešenie a *doporučenia* (funkcia programová),
* vykonávať pri výskume verejnej správy koordinačnú úlohu (funkcia koordinačná),
* uskutočňovať integráciu poznatkov ostatných vedných odborov a organicky ich aplikovať na verejnú správu, najmä vo veciach jej reforiem a zvyšovania výkonnosti a efektívnosti (funkcia aplikačná),
* vytvárať vlastné vedecké poznatky a vlastný pojmový aparát (funkcia poznávacia).

Predmetom správnej vedy sú správne skutočnosti, ktorými sa rozumejú najmä úlohy, organizácia, pracovníci, prostriedky, správne konanie, riadenie, racionalizácia a vzťahy správy k okoliu.

K základným problémovým okruhom správnej vedy by malo vždy patriť:

1. vzťah verejnej správy k politickému a spoločenskému okoliu, ktorý sa prejavuje v:
* postavení verejnej správy v štáte,
* pomeru verejnej správy k občanovi a skupinám občanov,
* úlohách verejnej správy
1. verejná správa ako inštitúcia, resp. *orgnizačná* sústava vyvoláva potrebu venovať pozornosť:
* aplikácii teoretických poznatkov na konkrétnu politickú a spoločenskú situáciu v určitom *štátne*, a to na úrovni centrálnej organizácie a na úrovni miestnych a samosprávnych organizačných štruktúr,

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V origináli je „...společenskou situaci v určitém státě...“*

* problémom vnútornej organizácie správnych úradov, najmä pokiaľ ide o jej efektívnosť,
1. funkčné chápanie verejnej správy sleduje hlavne otázky rozhodovania, jeho priebeh a popis jednotlivých fáz a úkonov konaných v rámci rozhodovacieho procesu v podmienkach verejnej správy,
2. plnenie správnych úloh a zabezpečenie funkcií správnych úradov vyžaduje venovať pozornosť materiálnym a *finančných* prostriedkom pre verejnú správu, predovšetkým však pracovníkom vo verejnej správe.

Správna veda je samostatným vedným odborom, ktorý patrí do skupiny sociálnych vied. Zmyslom správnej vedy je však predovšetkým aplikovaný výskum, ktorý by mal podporovať reformné úsilie vo verejnej správe, najmä pokiaľ ide o jej demokratizáciu, verejnosť efektívnosť, hospodárnosť a adaptabilitu.

V súlade s predchádzajúcim výkladom, možno definovať správnu vedu ako sociálny vedný odbor o verejnej správe. Väčšina definícií správnej vedy je však zameraná účelovo. Z tohto hľadiska je možné správnu vedu vymedziť ako sociálnu vedu o racionálnom usporiadaní verejnej správy s cieľom dosiahnuť jej vyššej efektívnosti, hospodárnosti, demokratičnosti a verejnosti pri uskutočňovaní verejných záležitostí. Obidve definície sa nevylučujú. Vyjadrujú len dva rozdielne aspekty. Prvá definícia zodpovedá významu, že správna veda je teoretickým vedným odborom a druhá naproti tomu vychádza z toho, že vlastným zmyslom správnej vedy je také skúmanie, ktorého výsledky môžu podporiť úsilie o zlepšenie správy verejných vecí.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola třetí „Vymezení správní vědy“ / 2 Předmět správní vědy a její vymezení, str. 28-30, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, III. KAPITOLA „SPRÁVNA VEDA, AKO VEDNÁ DISCIPLÍNA ZAOBERAJÚCA SA PROBLEMATIKOU VEREJNEJ SPRÁVY“, 2. Predmet správnej vedy, str. 61-63)*

**K § 23**

„Kľúčovým bodom vymedzenia každej vedeckej disciplíny je určenie jej predmetu a vlastných metód. Ohľadne metód ako určujúceho znaku sa však názory rôznia. Diskusia okolo metód vedných odborov ukazuje, že otázka vlastných metód vedného odboru je síce závažná zo systematického hľadiska, nepodmieňuje však rozvoj vedného odboru.

Požiadavka úplne a pravdivo poznávať verejnú správu vyžaduje, aby správna veda používala všetky relevantné metódy. Pretože ide o sociálnu vedu, používa predovšetkým jej metódy.

Pre niektoré metodické prístupy sú charakteristické najmä tieto skutočnosti:

komplementarita, otvorenosť metodológie správnej vedy, relativita akéhokoľvek vymedzenia alebo výpočtu metód tohto vedného odboru.

* 1. Systémový prístup – znamená skúmať jav správy ako ucelený súbor jeho jednotlivých prvkov a vystihnúť všetky podstatné súvislosti, ktoré medzi týmito prvkami existujú. Uplatňovať systémový prístup znamená voliť spôsob myslenia, spôsob riešenia problémov, či spôsobov jednania, pri ktorom sú javy chápané komplexne v ich vnútorných i vonkajších súvislostiach. Pri výskume verejnej správy sa prejavuje systémový prístup najmä vo forme štrukturálne funkcionálnej alebo formálnymi postupmi.

Štrukturálne funkcionálny prístup zameriava svoju pozornosť na vzťahy medzi prvkami sociálnych systémov. Konkrétne v oblasti verejnej správy to znamená skúmať väzby medzi úlohami (činností) verejnej správy (dynamickým prvkom) a organizácii verejnej správy (statickým prvkom), ale tiež vzťahy obidvoch týchto prvkov, alebo každého z nich zvlášť, k iným systémom štátneho spoločenstva, alebo k občanom (napr. problém tzv. približovania úradov k občanom).

Formálne postupy predstavujú všetky metódy (techniky), ktoré sa usilujú o riešenie problémov pomocou ich formálnych modelov. Daný problém, napr. optimálne usporiadanie určitej organizačnej štruktúry alebo pracovného procesu, sa najprv prevedie do formálneho jazyka príslušnej disciplíny – matematiky, logiky a pod. To znamená, že sa zostaví jeho model a v tomto jazyku sa potom na takto vytvorenom modeli problém rieši. Význam takýchto postupov je efektívny a zmysluplný len vtedy, keď výsledky riešenia sú prevedené späť do pojmového aparátu príslušného vedného odboru. Možnosť uplatnenia formálnych postupov v správnej vede je preto viazaná na splnenie určitých podmienok. Systémový prístup v skúmaní verejnej správy nie je možné však absolutizovať, čo však platí aj o iných metódach.

Kritizované sú najmä dva nežiadúce extrémy:

1. Tendencia vyberať a riešiť iba také problémy, na ktorých je možné uplatniť systémové postupy,
2. Tendencia k povrchnému špekulatívnemu používaniu systémovej terminológie bez väzieb na fakty a bez možnosti verifikácie.
	1. **Historický prístup** býva považovaný za akýsi protipól štrukturálne funkcionálneho prístupu vzhľadom k tomu, že sleduje predovšetkým vývoj určitého systému a z tohto zorného uhlu porovnáva rôzne inštitúty v rozdielnych historických obdobiach a sleduje možnosť alebo dôsledky ich použitia v súčasnosti.
	2. **Juristický prístup** bol donedávna prevažujúcim v riešení otázok spojených s fungovaním a organizáciou verejnej správy. Sústreďuje pozornosť predovšetkým na normatívnu stránku správy, teda na formálne aspekty. Ide o nevyhnutnú orientáciu, pretože výstavba i fungovanie verejnej správy budú mať vždy výrazné právne aspekty. Právne konanie je dôležitým spôsobom realizácie správnych úloh. Právny prístup k verejnej správe však nie je výlučný. Právne hľadisko je len jedným z možných hľadísk, ktoré je treba pri skúmaní verejnej správy uplatňovať. Problémy správy nie je možné vyriešiť len tým, že vykonáme vhodnú normatívnu úpravu.
	3. Z hľadiska toho, že správna veda je sociálnou vedou, vyplýva, že používa taktiež metódy, s ktorými sa pracuje v empirickom sociálnom výskume. Informácie, ktoré výskum potrebuje sú buď otvorené (t.j. verejne dostupné), alebo uzatvorené, to znamená informácie, ktoré vyžadujú zvláštne vyšetrovanie, pripadne interpretáciu otvorených informácií.

Postupy, ktoré umožňujú získať informácie v prípadoch, keď je treba zvláštneho vyšetrovania alebo iného spôsobu overenia určitých hypotéz alebo zistenia niektorých skutočností. Ide najmä o pozorovanie rozborov, analýzu písomností a o experiment.

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V originálnom texte veta znie:*

*„Představujú postupy, jež umožňují získat informaci v případech, kdy je třeba zvláštního šetření nebo jiného způsobu ověření určitých hypotéz či zjištění některých skutečností.“*

1. Pozorovaním získavame údaje tým, že zaznamenávame chovanie osôb. Pozorovanie môže byť priame alebo nepriame, *štrukturované* alebo *neštrukturované*, otvorené alebo skryté. Za hlavné problémy tohto postupu sa spravidla uvádzajú: zmysluplný význam pozorovaného chovania, skreslené a selektívne vnímanie pozorovateľa, ovplyvňovanie pozorovaných osôb.

Za hlavné prednosti pozorovania oproti rozhovoru sa pokladajú: priame informácie o sociálnych procesoch, informácie o neznámych prejavoch chovania, možnosť získať údaje pri jazykových bariérach.

1. Rozhovor (interview) prináša na rozdiel od pozorovania nevyhnutné subjektívne výsledky, pretože je založený na výpovedi osôb (respondentov) o skutočnostiach, *nielen* na bezprostrednom pozorovaní týchto skutočností. Je to však najdôležitejšia metóda získania informácií, lebo relatívne rýchle a s obmedzenými nákladmi dáva veľké množstvo informácií. Voľbou výberu respondentov a úlohy je možné získať reprezentatívnu informáciu o skutočnostiach alebo o názoroch veľkého počtu ľudí.

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: Nielen nerovná sa nikoli. V originálnom texte:*

*„Dotazování (interview) přináší na rozdíl od pozorování nutně subjektivní výsledky, protože je založeno na výpovědi osob (respondentů) o skutečnostech, nikoli na bezprostředním pozorování těchto skutečností.“*

Významnými nástrojmi rozhovoru môžu byť otázky na určitý jav, situáciu alebo vývoj v určitom časovom úseku opakovane u rovnakej skupiny osôb. Sú to známe prieskumy verejnej mienky označované niekedy ako panelové rozhovory.

1. Analýza písomností (dokumentov) predstavuje pre skúmanie verejnej správy významnú pomoc, lebo verejná správa je svojím spôsobom na písomnom prejave založená. Dokumenty o verejnej správe (napr. zákony, politické dokumenty), ale aj písomnosti, ktoré nositelia verejnej správy sami vydávajú (napr. nariadenia, konkrétne správne akty, rozpočty, interné inštrukcie), majú veľkú vypovedaciu schopnosť a sú najľahšie dosiahnuteľné. Z hľadiska výskumu ide najmä o to, aby sa dokument čo najviac týkal skúmaného javu a aby bol aktuálny.
2. Experiment nepatrí síce do skupiny metód uvedených pod a) až c), predsa je to postup, ktorý pre určitý druh otázok je vhodnejší ako iné metódy. Platí to najmä pri objasňovaní spojitosti medzi javmi. V oblasti verejnej správy sa experiment ako metóda štúdia používa pomerne zriedka. Experimentovať je možné len u určitých dielčich súborov predstavujúcich pracovné procesy alebo organizačné štruktúry, a to za účelom overenia teoretických konštrukcií sledujúcich racionalizáciu správnej činnosti alebo ich organizačných štruktúr pred definitívnym zavedením do systému verejnej správy. Je potrebné však mať na pamäti že experiment nemusí byť objektívny, lebo často hrozí nebezpečie skreslenia skutočnosti, a to z dvoch dôvodov:
3. experimentujúce osoby sa môžu chovať inak než by sa chovali v bežnom prípade,
4. experiment sa vzťahuje na dielčí systém, zatiaľ čo ostatné dielčie systémy experimentu nepodliehajú.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola třetí „Vymezení správní vědy“ / 3 Metody správní vědy, str. 31-34, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, III. KAPITOLA „SPRÁVNA VEDA, AKO VEDNÁ DISCIPLÍNA ZAOBERAJÚCA SA PROBLEMATIKOU VEREJNEJ SPRÁVY“, 3. Metódy správnej vedy, str. 64-68)*

**K § 24**

„Tradičnému chápaniu správnej vedy zodpovedá existencia odboru správnej politiky a jeho zaradenie do sústavy správnej vedy vedľa správnej náuky a vedy o správnom práve. Užitočnosť vedného odboru správna politika sa vidí hlavne v tom, čo tento odbor odlišuje od správnej náuky a od vedy o správnom práve. Správnej politike sa prisudzuje funkcia hodnotiť a verifikovať výsledky iných vedných disciplín z oblasti verejnej správy a na základe vykonaného zhodnotenia podávať návrhy určené k preventívnym opatreniam v správe. Správna politika sa pýta, či a ako je verejná správa usporiadaná účelne vzhľadom k stanoveným cieľom. Odpoveď na túto otázku vyjadruje formou *návrhu*, doporučení a podnetov správnym alebo vládnym orgánom.“

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V originálnom texte je „návrhů“ teda „návrhov“.*

Správna politika je zaužívaným vedným odborom podnecujúcim správne reformy na základe prijatých hodnôt politických, ekonomických, sociálnych a kultúrnych.

*Poznámka predkladateľa návrhu zákona: V originálnom texte: „Správní politika je užitým vědním odborem...“ čo by malo byť preložené ako „Správna politika je aplikovaným vedným odborom...“*

Vzhľadom k možnosti rozdielnych hodnôt a preferenčného systému, môžu byť reformné podnety veľmi odlišné. Úspech môže mať len také riešenie, ktoré vychádza zo solídnych znalostí verejnej správy, z toho, čo konkrétna verejná správa v skutočnosti je.

Úsilie väčšiny štátov, aby verejná správa bola pružnejšia, jednoduchšia, lacnejšia a demokratickejšia, viedlo v posledných rokoch ku snahe vytvoriť pre reformnú činnosť vhodné teoretické zázemie. V zásade je možné sledovať dva smery riešenia. V prvom rade je to pomerne široké hnutie, ktorého cieľom je vytvoriť na hranici správnej vedy správnej politiky a teórií riadenia samostatný vedný odbor označovaný ako teória reforiem.

Po druhé sa poukazuje na to, že rozdelenie správnej vedy na tri časti je už prekonané a nie je preto ani dôvod k tomu, aby správna politika naďalej existovala ako samostatná vedná disciplína. Oporou pre takéto tvrdenie je, že žiadna sociálna veda zaoberajúca sa faktami nemôže obstáť len s ich deskripciou, ale musí tiež vyjadrovať rozhodnutia o tom, prečo skúma určité javy. Preto každá sociálna veda, ktorej predmetom je skutočnosť (to, čo je), je súčasne vedou o tom, čo má byť, teda vedou hodnotiacou.

Teória reforiem, ich stratégie, postupy a metódy tvoria súčasť správnej vedy v rozsahu reforiem verejnej správy.

Od správnej politiky, ako vedného odboru, je nutné odlišovať správnu politiku ako súčasť štátnej alebo miestnej politiky spočívajúcu v konkrétnych programoch realizácie opatrení k zlepšeniu verejnej správy celkovo, v určitých oblastiach, alebo územných celkoch.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola třetí „Vymezení správní vědy“ / 4 Správní politika, str. 34-35, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, III. KAPITOLA „SPRÁVNA VEDA, AKO VEDNÁ DISCIPLÍNA ZAOBERAJÚCA SA PROBLEMATIKOU VEREJNEJ SPRÁVY“, 4. Správna politika, str. 68-69)*

**K § 25**

„Správne reformy predstavujú oblasť, kde sa výsledky správnej vedy môžu konkrétne uplatniť. Nejde však o to aby správna veda, resp. správna politika nahradzovali funkciu príslušných a zodpovedných správnych orgánov, ktoré za účelom zlepšenia a zhospodárnenia verejnej správy majú stav verejnej správy sústavne sledovať, pripravovať a uskutočňovať potrebné zmeny. Každá správna reforma je vždy nielen problémom technickým, ale predovšetkým politickým.

Správne reformy majú svoje problémy s určovaním cieľov a ich vzájomnými závislosťami, s podporou reformného úsilia zo strany verejnosti, s nepriateľským chovaním správneho aparátu k *inováciam*, ktoré ohrozujú ich postavenie, alebo ich núti k zmene rutinných pracovných návykov atď. Týmto problémom by sa malo predchádzať už pri spracovaní celkovej koncepcie reformy.

Príprava správnych reforiem by mala rešpektovať skutočnosť, že reforma nie je bežnou organizačnou zmenou, ale že zasahuje vždy systémovo rozsiahlejšie štruktúry správnej činnosti s cieľom dosiahnuť čo najstabilnejšie zmeny. Preto príprava správnych reforiem by mala byť predmetom záujmu vedy a táto by mala byť k takejto úlohe pripravená, ale rovnako zo strany vládnych a správnych orgánov sústavne povzbudzovaná a motivovaná.

Každá správna reforma, ak má byť úspešná, vyžaduje stratégiu, ktorá jasne vymedzí ciele reformy. Tie sa podľa zahraničných skúseností všeobecne dotýkajú najmä:

* Znižovania nákladov na správu
* Zdokonaľovania štruktúry rozhodovania cestou centralizácie alebo naopak, decentralizácie rozhodovacej právomoci,
* Verejnosti správy a jej približovanie k občanom
* Zavádzanie nových metód, techník a pracovných postupov.

Všeobecné ciele sa môžu konkretizovať vzhľadom k oblasti reformy alebo jej príčine. Pokiaľ ide oblasti, je ich možno členiť podľa:

1. odborov verejnej správy (napr. vnútorná správa, finančná správa)
2. určitých funkčných hľadísk (napr. plánovanie, rozhodovanie)

Príčiny sa dajú rozdeliť do týchto skupín:

* slabé miesto verejnej správy prejavujúce sa najmä zlyhaním organizácie alebo neprimeranosti novým pomerom. Náprava je možná buď v rámci doterajšieho systému, alebo jeho zmenou. V obidvoch prípadoch je dôležité odkiaľ prichádza impulz ku zmene, či z aparátu úradu, či z nadriadeného orgánu alebo dokonca zo strany nespokojnej verejnosti,
* ústavné alebo politické požiadavky, ktoré imputujú zmeny do verejnej správy zvonka a z centra,
* ústavné zmeny celého štátneho usporiadania verejnej správy ako jeho subsystému.

Pre vlastnú reformu je dôležitý postup jej prípravy. To vyžaduje sústredenie pozornosti postupne na tieto fázy prípravy:

* diagnostiku stavu oblasti, ktorá má byť reformovaná a hľadanie uzlových bodov významných pre úspešné riešenie reformných krokov. Už v tejto fáze by mali byť zvažované pozitívne alebo negatívne vplyvy ovplyvňujúce predpokladané zmeny,
* zdôvodnenie reformy, vypracovanie a prijatie plánu uskutočňovania reformy,
* vypracovanie návrhu zmien, prípadne ich funkčné overenie a upresnenie projektu reformy,
* vypracovanie modelu reformy vrátane podkladov pre rozhodnutia z hľadiska politických priorít, nákladov a logiky problému.

K samotnému uskutočňovaniu reformy je treba uviesť, že musí o nej vždy rozhodnúť vládny alebo správny orgán, ktorý za objekt reformy nesie *zodpovednosť, Tímy*, ktoré pracujú na príprave reformy sa obmedzujú vždy len na projektovanie, koordináciu reformného úsilia, sledovanie krízových javov, kontrolu a publicistickú činnosť umožňujúcu zoznámiť s reformou verejnosť a pracovníkov príslušných úsekov správnych jednotiek.“

*(Zdroj: D. HENDRYCH: Základy správní vědy, Kapitola třetí „Vymezení správní vědy“ / 5 Úvaha o správních reformách, str. 36-37, zároveň A. Danko: Verejná správa a jej charakteristické črty, rigorózna práca, Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, Právnická fakulta, 2000, III. KAPITOLA „SPRÁVNA VEDA, AKO VEDNÁ DISCIPLÍNA ZAOBERAJÚCA SA PROBLEMATIKOU VEREJNEJ SPRÁVY“, 5. Úvaha o správnych reformách, str. 69-72)*

**K čl. II**

Navrhuje sa stanoviť účinnosť zákona na 1. apríl nasledujúceho kalendárneho roka.

1. D.HENDRYCH: Základy správní vědy. Vydavateľ: ALEKO Praha 1, 1992, str. 4 a nasl. [↑](#footnote-ref-1)
2. D. HENDRYCH: Základy správní vědy. Vydavateľ: ALEKO Praha 1, 1992, str. 9 [↑](#footnote-ref-2)
3. D.HENDRYCH: Základy správní vědy. Vydavateľ: ALEKO Praha 1, 1992, str. 13 a nasl. [↑](#footnote-ref-3)
4. P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné – Všeobecná a osobitná časť, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1997, s. 13 [↑](#footnote-ref-4)
5. K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1992, s. 9 a nasl. [↑](#footnote-ref-5)
6. K. TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1992, s. 14 a nasl. [↑](#footnote-ref-6)
7. P.ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, str. 5 [↑](#footnote-ref-7)
8. K.TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1992, str. 20, 21 [↑](#footnote-ref-8)
9. P.ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, str. 7 [↑](#footnote-ref-9)
10. P.ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, str. 9 a nasl. [↑](#footnote-ref-10)
11. K.TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1992, str. 23 a nasl. [↑](#footnote-ref-11)
12. P. ŠKULTÉTY a spol.: Správne právo hmotné, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1997, str. 45 a nasl. [↑](#footnote-ref-12)
13. M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava 1993, str. 62 a nasl. [↑](#footnote-ref-13)
14. Bližšie k tomu pozri: Průcha P.: Základy správního práva a veřejné správy, obecná část, Masarykova univerzita, Brno, 1994 [↑](#footnote-ref-14)
15. Pozri: WADE H.W.R: Administratione Law, Oxford, 1992 [↑](#footnote-ref-15)
16. K tomu pozri: ŠKULTÉTY P.: Optimalizácie verejnej moci v miestnych podmienkach, Asociácia prednostov SR, Bratislava, 1997 [↑](#footnote-ref-16)
17. M. GAŠPAR: Moderná verejná správa, Vydav.: PROCOM, spol. s r. o. Bratislava 1993, str. 73 a nasl. [↑](#footnote-ref-17)
18. P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, str. 29 [↑](#footnote-ref-18)
19. K.TÓTHOVÁ a kol.: Základy správneho práva hmotného, Vydavat.: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 1992, str. 68 [↑](#footnote-ref-19)
20. P. ŠKULTÉTY, S. ČREP, D. SEDLÁČEK: Vybrané otázky štátnej správy a správneho práva, Vydavat.: Inštitút FMV pre výchovu a vzdelávanie Bratislava 1991, str. 30 a nasl. [↑](#footnote-ref-20)
21. Dušan HENDRYCH: Základy správní vědy. Vydav.: ALEKO Praha 1, 1992, str. 25 a nasl. [↑](#footnote-ref-21)