

KOMUNÁLNA REFORMA A PRINCÍPY REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

LOCAL ADMINISTRATION REFORM AND PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

ONDREJ HVIŠČ

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Komunálna reforma je v Slovenskej republike predmetom spoločenskej diskusie. Hlavné problémy sme v tomto článku identifikovali v štátnom nanútení územnej samosprávy spolupracovať kvôli dostatočnému výkonu verejnej správy. Ako riešenie sa nám javí zlúčenie obcí do väčšieho administratívneho celku.

Kľúčové slová

komunálna reforma, obec

Abstract

Communal reform is in Slovak republic a object of social discussion. The main problem in this article are identified as legal compulsion of self government to cooperate so enforcement of public administartion was very good. As a problem solution appears fusion of communes into the biggies administrative unit.

Key words

communal reform, commune

Slovenská republika stojí na prahu komunálnej reformy, ktorá má zmodernizovať verejnú správu tak, aby mohla plniť úlohy, ktoré sa jej kladú zákonom. V októbri v roku 2007 sa v Slovenskej republike začína pracovať na vládnej úrovni s touto reformou v podobe materiálu, ktorý vypracoval splnomocnenec vlády SR pre územnú samosprávu. Teda otázka komunálnej reformy je v SR veľmi aktuálna. Komunálna reforma sa dá skúmať z viacerých

hľadisk z rôznych vedných odborov ale cieľom nášho príspevku je ponúknuť pohľad na túto reformu z právneho pohľadu. Tak ako v Slovenskej republike aj v Českej republike sa reforma verejnej správy definuje princípmi, ktoré sa bližšie vysvetľujú a približujú štatistickými zisteniami a praktickými skúsenosťami z doterajšej činnosti verejnej správy, ale našim cieľom je poukázať na niektoré právne súvislosti komunálnej reformy v Slovenskej republike, keďže ide vlastne o reformu územnej samosprávy, ktorá má svoj základ v riešení problému malých obcí a ich výkonu verejnej správy.

Základným nastoleným problémom územnej samosprávy je v Slovenskej republike neschopnosť niektorých (malých) obcí vykonávať v predvídanej kvalite zverené kompetencie. Ako v iných susedných krajinách, aj v Slovenskej republike je stav, kde existuje vysoký počet malých obcí s nízkym percentom populácie. Tento fakt otvára otázku optimálnej veľkosti obce. Bez toho, aby sme sa zaoberali touto otázkou možno vyvodit' záver o nutnosti riešiť túto situáciu formou vytvorenia väčšieho administratívneho subjektu, ktorý by bol v súlade s požiadavkami na výkon zmodernizovanej verejnej správy, ale aj s požiadavkami demokratického štátu a teda s právnymi požiadavkami. Podľa súčasného platného právneho stavu zakotveného v zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení má obec (mesto) možnosť túto situáciu riešiť viacerými právnymi spôsobmi a to cestou zmluvných vzťahov na báze súkromného práva, na základe zmluvy verejnoprávneho charakteru, na báze dohody o zriadení spoločného obecného úradu, alebo vytvorením účelového zväzu (združenia) obcí. Túto právnu možnosť má obec jednak pri výkone originálnej pôsobnosti ale aj pri výkone delegovanej štátnej správy. Je potrebné ale pripomenúť, že obce (mestá) nemôžu odmietnuť výkon úlohy, ktorý bol prenesený na ne zákonom. Preto zásadná právna otázka teda je, či nie je územná samospráva akýmsi „rukojemníkom“ štátu, pretože nemá možnosť sa podieľať priamo na tvorbe zákona. Odpoveď na túto otázku možno hľadať v princípoch reformy verejnej správy. Princípy reformy verejnej správy boli zadefinované na začiatku reformy verejnej správy¹. Správne naplnenie a dodržanie týchto princípov nám malo zabezpečiť efektívnu verejnú správu a nakoniec aj dobrú správu². Keďže výkon verejnej správy nie je na požadovanej a predvídanej úrovni, práve komunálnou reformou sa tento stav navrhuje riešiť.

¹ Ide o princíp decentralizácie, dekoncentrácie, subsidiarity, proporcionality, právnej istoty atď.

² K princípom dobrej správy pozri Princípy dobrej správy, Sborník príspevku přednesených na pracovní konferenci, Masarykova Univerzita Brno 2006, ISBN 80-210-4001-7.

Prvý problém, ktorý vidím v celej koncepcii komunálnej reformy je prirodzeno-právny. Tento problém spočíva v stave, kde štát stanovil zákonom územnej samospráve povinnosť, ktorú ale nemohla (nemôže) vykonať, preto navrhuje riešenia, z ktorých jedno z nich je zánik územného celku. V zásade ide o stav, kedy štát stanoví právnu povinnosť, ktorá je nedostatočne upravená a v dôsledku neschopnosti naplniť zákonnú povinnosť, povinný subjekt je postihnutý. Samozrejme takto postavený pohľad na problém môže vyznieť zbytočne vtedy, ak povinný subjekt sám žiada o takéto „postihnutie štátom“. V komunálnej reforme sa argumentuje aj tým, že obce požadujú riešenie tejto situácie ale nie je zjednotený názor, akým spôsobom. Je nesporné, že reformovať verejnú správu je potrebné a teda túto situáciu je nevyhnutné riešiť ale riešenia musia rešpektovať aj ústavné právo na samosprávu, čo nevyklučuje právo štátu na zákonnú právnu úpravu.

V názoroch o komunálnej reforme sa naznačujú riešenia problému neschopnosti vykonávať zverenú resp. vlastnú pôsobnosť obcí a to tak, že sa má využiť už jestvujúca forma medziobecnej spolupráce vo väčšom rozsahu resp. sa má vytvoriť nový subjekt, ktorý by výkon tejto správy zvládol. V tomto riešení vidíme druhý principiálny problém. Súčasný platný právny stav umožňuje obciam uzatvárať určité typy dohôd o výkone zverenej správy a tiež aj zlúčenie viacerých obcí do jednej obce tak, že pôvodné obce zaniknú. Navrhované riešenia počítajú aj so zákonnou povinnosťou uzatvárať takúto dohodu (zmluvu) medzi obcami resp. počítajú s tým, že sa obce zlúčia do väčšej obce alebo sa vytvorí zväz obcí, ktorý bude mať právnu subjektivitu a administratívne centrum pričom účastnícke obce budú mať postavenie akýchsi osád. Podľa nášho názoru, nie je možné ani zákonom nanútiť obci uzatvoriť zmluvu o výkone zverenej správy s inou obcou resp. nanútiť je zlúčenie. Na takéto zmeny je potrebná nová ústavná úprava územnej samosprávy. Nanútenie tejto povinnosti je možné vnímať ako zásah do ústavného práva na územnú samosprávu.

Je evidentné, že problém komunálnej reformy je potrebné riešiť. Napríklad jedno z riešení je možné navrhnúť aj také, aby sa posilnila jestvujúca územná samospráva natoľko, nakoľko je od nej požadovaný výkon verejnej správy, čo sa nám nezdá ako správne (hľadisko ekonomické a sociologické). Napriek vyššie uvedenému, nachádzame riešenie tohto problému, ktoré spočíva práve v princípoch reformy verejnej správy a to práve v princípe subsidiarity, ktorý je nosným princípom celej reformy verejnej správy³. Tento princíp spočíva v tom, že kompetencie sa majú presúvať na subjekt, ktorý je najbližšie k občanovi (ideálne až

³ Kuliš, P. : O princípe subsidiarity vo verejnej správe. Právny obzor, 86, 2003 č. 6 , s. 636-649.

občanovi) a to za predpokladu, že je schopný túto kompetenciu vykonávať. Súčasný stav výkonu verejnej správy v Slovenskej republike jasne ukazuje, že tento princíp nebol aplikovaný správne a teda obec nedokázala zabezpečiť zverené úlohy štátom. Preto je potrebné upraviť tento stav tak, aby buď obec takéto úlohy nevykonávala vôbec, alebo aby ich vykonávala v ústavne udržateľnej podobe. Jedno z riešení, ktoré je napríklad vo Švajčiarsku v kantóne Luzern má za následok zlúčenie malých obcí a následný zánik malých obcí a to na princípe dobrovoľnosti po úspešnom miestnom referende⁴. Je pravdou, že túto možnosť využila zatiaľ menšina obcí z tohto kantónu ale možno konštatovať, že takéto právne riešenie je prijateľné aj pre Slovenskú republiku.

Princíp subsidiarity súvisí aj s princípom decentralizácie. Tento princíp nebol v reforme verejnej správy na Slovensku rozvinutý v takom rozsahu ako princíp dekoncentrácie. Zvyklo sa aj hovoriť, že reforma verejnej správy nebola o decentralizácii ale skôr o dekoncentracii. Princíp decentralizácie ale aj dekoncentrácie mal by sa znovu prehodnotiť pri komunálnej reforme. V prípade ak vzniknú nové územné celky, mala by sa analyzovať každá kompetencia, ktorá sa deleguje na takýto samosprávny celok a to z dôvodu, či bude táto kompetencia priamoúmerná postaveniu nového územného celku alebo nie. Je tiež potrebné potom prehodnotiť delegovanú štátnu správu, ktorá môže neúmerne zaťažiť samosprávny celok a tak znovu paralizovať výkon verejnej správy.

Záverom možno zhrnúť niektoré postuláty, ktoré by mali byť rešpektované v rámci komunálnej reformy. Je potrebné akcentovať, že niektoré obce (mestá) dokážu zabezpečovať zverené úlohy zákonom a možno povedať, že dokážu zabezpečiť aj úlohy vyššieho územného celku a preto sa môže stať, že sa stanú konkurentom samosprávneho kraja. Týmto chceme zvýrazniť, že v rámci komunálnej reformy sa musia prehodnotiť aj kompetencie samosprávneho kraja, ak má byť komunálna reforma úspešná. Samosprávny kraj má mať záujem na uplatňovaní princípu subsidiarity, ak obec je schopná plniť zverené úlohy a teda nemá byť konkurent. Ďalšia požiadavka je požiadavkou na radikálne zúženie byrokratického aparátu. Spoločnosť, ktorá má širokú administratívu je nepružná a skôr sa v nej „stratí“ princíp subsidiarity. S touto požiadavkou úzko súvisí aj požiadavka kvalifikačných predpokladov volených predstaviteľov verejnej správy. Nazdávame sa, že starosta vzhľadom na jeho postavenie a výkon kompetencií, má mať v súčasnosti zákonom predpísaný určitý

⁴ Nižňanský, V, Hallová K., : Skúsenosti kantónu Luzern s komunálnou reformou, M.E.S.A. 10, 2006, ISBN: 80-89177-08-5

kvalifikačný predpoklad. Prax nám ukazuje, že v súčasnosti sa nezvláda výkon kompetencií aj práve kvôli nekompetentnosti starostu (primátora). Tým ale nie je povedané, že takáto podmienka je právno-prirodzenou podmienkou výkonu mandátu starostu.

Literatúra:

[1] Kol.: *Princípy dobrej správy*, Sborník príspevku prednesených na pracovnú konferenciu, Masarykova Univerzita Brno 2006, ISBN 80-210-4001-7.

[2] Kuliš, P. : *O princípe subsidiarity vo verejnej správe*. Právny obzor, 2003 č. 6 , s. 636-649

[3] Nižňanský, V, Hallová K., : *Skúsenosti kantónu Luzern s komunálnou reformou*, M.E.S.A. 10, 2006, ISBN 80-89177-08-5.

Kontaktné údaje na autora – email:

JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.

Popradská 66, 040 01 Košice

Fakulta verejnej správa UPJŠ

Slovenská republika

e-mail: ondrej.hvisc@upjs.sk