

AKTUÁLNE OTÁZKY VÝVOJA VNÚTORNEJ SPRÁVY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MARIÁN ŠEVČÍK

Tnávská univerzita v Tnave, Katedra správneho práva, práva životného
prostredia a finančného práva, (Slovenská republika)

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá základnou koncepciou výstavby a pôsobenia
správnych orgánov v zmysle Programového vyhlásenia vlády
(racionalizácie, odbyrokratizovania, elektronizácia). Rozoberá základné
princípy Programového vyhlásenia vlády SR vzhľadom na ďalší vývoj
správneho práva v podmienkach Slovenskej republiky.

Key words in original language

Správne právo; programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky; správny
orgán; verejná správa.

Abstract

Contribution deals with basic conception of building and influence the
administratives authorities from the keynote speech of the Slovak Republic
Government (rationalization, debureaucratization, computer processing).
Deals with the basic principal from the keynote speech of the Slovak
Republic Government from later developement of administrative law in
Slovak Republic.

Key words

Administrative law; keynote speech of the Slovak Republic Government;
administrative authority; public administration.

¹Súčasnosť, predovšetkým po prijatí Programového vyhlásenia vlády
Slovenskej republiky v roku 2010, ponúka príležitosť pokúsiť sa o
načrtnutie pohľadu na kontúry vývoja verejnej správy z pohľadu súčasnej
exekutívy. Mám za to uvedený pokus je možné urobiť len s použitím
komparácie programových vyhlásení vlád Slovenskej republiky pre roky
2002-2006 2006-2010 a súčasné programové vyhlásenie vlády pre roky
2010-2014. Pre roky 2002-2006 je charakteristické to, že sa zásadnými
spôsobom vstúpilo do existujúceho modelu výstavby verejnej správy
prijatím zákona 222/1996 Z. z., a to jeho novelou zákonom číslo 513/2003
Z. z.

¹ "Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0319/10) "Správne
súdnictvo"

Podľa zák.č. 513/2003 Z. z. sa miestna štátna správa zmenila tým, že sa:

a.) opustil prvok ich kreovania v zhode s územnosprávnym členením Slovenskej republiky (zákon č 221/1996 Z.z.),

b.) zrušili sa okresné úrady,

c.) zúžila sa kompetencie krajských úradov

d.) kreovalo sa 50 obvodných úradov bez právnej subjektivity, ktoré nekopírovali územno-správne členenie Slovenskej republiky,

e.) kreovali sa takzvané spoločné úrady pre mikro regióny, taktiež bez právnej subjektivity, do ktorých sa delimitovali pracovníci zrušených okresných úradov,

f.) zaviedlo sa usmerňovanie a riadenie obvodných úradov na princípe rezortného riadenia prostredníctvom smerníc, ktoré vydávali ústredné orgány štátnej správy a iné ústredné orgány štátnej správy. Smernice boli publikované vo Vestníku vlády Slovenskej republiky,

g.) prenos kompetencií zo zrušených okresných úradov (nielen z týchto úradov) na obce a na vyššie územné celky. Obce a vyššie územné celky boli takto vybavené kompetenciami dvojakého právneho základu (napr. pre obce originálne kompetencie podľa zák. č. 369/1990 Zb zák. v platnom znení k 1.1.2003) a prenesených kompetencií podľa zák. č. 513/2003 Z.z.

Štatutárni zástupcovia obcí a miest t.j. starostovia obcí a primátori miest sa tak stali aj vedúcimi úradov miestnej štátnej správy (napr. stavebný úrad, dopravný úrad, školský úrad a pod.).

h.) zrušila sa do uvedenej doby riadne pôsobiaca všeobecná miestna štátna správa.

V období rokov 2006 – 2010 došlo k zrušeniu niektorých krajských úradov a k posilneniu postavenia starostov a primátorov obcí a miest. Uvedená právna úprava zároveň zvýraznila silnejšie postavenie starostov a primátorov ako vedúcich osobného úradu vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu. Stali sa tak výlučne zodpovednými osobami za personálne zloženie obecného(mestského úradu), zároveň sa posilnilo postavenie týchto štatutárnych osôb do vnútra obce i navonok vo vzťahu k občanom a tretím osobám. Ďalej tiež veľký zásah do činnosti ministerstiev, presunom kompetencií a posilnení kompetencie Úradu vlády Slovenskej republiky - (zák. č. 575/2001 Z.z.).

K tomuto obdobiu sa viaže ďalej tiež zrušenie krajských úradov a osobitne novelizácia tzv. veľkého kompetenčného zákona (zák. 575/2001 Z.z . o

organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.)

Už v tomto období úsilie vtedajšej vlády smerovalo k znižovaniu výdavkov štátneho rozpočtu vo vzťahu k verejnej správe a zároveň, a tiež je pre uvedené obdobie markantné narastanie problémov s financovaním územnej samosprávy (problematika podielových daní pre túto skupinu orgánov územnej samosprávy). Dôsledkom bolo tiež to, že už v tomto období pristúpilo k znižovaniu počtu pracovníkov v štátnozamostaneckom pomere a zamestnancov zamestnaných vo verejnom vo verejnom záujme. Smerovalo k tomu aj dokončený legislatívny proces o zrušení dvoch ministerstiev (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky.)

Prezident Slovenskej republiky využil svoje ústavné právo dané mu článkom č. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky a zákon z 11. augusta 2010, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (t.j. v časti obnovenia Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky) a vrátil Národnej rade SR ňou schválený návrh zákona z 11.8.2010, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, pričom Národnej rade SR navrhoval, aby zákon pri opätovnom prerokovaní neprijala ako celok, keďže jeho účelom je opätovne od 1.9.2010 zriadiť Ministerstvo životného prostredia SR s rovnakým rozsahom pôsobnosti, aký mal tento ústredný orgán štátnej správy do 1.júla 2010.²

Národná rada Slovenskej republiky prezidentské veto prelomila a akceptovala vládny návrh zákona s tým, že jeho účinnosť nastane dňom 1.11.2010.

Na tomto mieste a v súvislosti s vyššie uvedenými stanoviskami prezidenta Slovenskej republiky, vlády Slovenskej republiky, ako aj súčasnej opozície, je možné predpokladať ďalší vývoj prezentovania uvedených názorov prípadným príslušným podaním a s jeho ďalším možným pokračovaním na pôde Ústavného súdu Slovenskej republiky. S takouto možnosťou právneho pokračovania sme sa doposiaľ v Slovenskej republike nestretli.

² Vid' bližšie rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky zo dňa 25.8.2010 číslo: 2469-2010-BA. In www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=346248, 8.10.2010.

Východiskom pre formulovanie mojej pozornosti v tomto príspevku je základná zásada, ktorú v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky, vypracovanom v auguste roku 2010 s názvom Občianska zodpovednosť a spolupráca (ďalej v texte len Programové vyhlásenie vlády SR) vymedzila programovo ako „zabezpečenie revízie všetkých úradov s prezumpciou nepotrebnosti, audity a reštrukturalizáciu ministerstiev a ostatných ústredných orgánov verejnej správy³“. Zároveň pri tejto príležitosti vláda Slovenskej republiky vyhlasuje ako nástroj pre aplikáciu uvedenej zásady, že:

- a) bude sa uskutočňovať racionalizácia postupov činnosti verejnej správy,
- b) bude sa realizovať odbyrokratizovanie práce s informáciami v činnosti orgánov verejnej správy, nevyžadovanie informácií od účastníkov konania pred orgánmi verejnej správy v tých prípadoch, keď „ich úrad má k dispozícii alebo si ich môže získať iným spôsobom.⁴“

Obdobie, ktoré je ohraničené časovým obdobím rokov 2010-2014 t.j. pre pôsobenie súčasnej vlády Slovenskej republiky, ktorá vzišla z parlamentných volieb v júni 2010, je pre našu problematiku osobitným, nie tradičným spôsobom formulované v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky. Aj v tomto dokumente sa stretávame s problematikou svetovej hospodárskej krízy, a osobitne z pohľadu celoštátneho, prekonávaním živelných pohrôm, osobitne letných povodní roku 2010.

Povodne na hornej Nitre, osobitne Prievidza Handlová, v Turci, osobitne v Martine, poukázali na to, že rezort vnútra a rezort obrany pružne nereagovali. Model cez infolinku 112 bol nefunkčný. Letné živelné pohromy zároveň poukázali na to, že model, ktorý bol zavedený v roku 2003, má svoje úzke miesta, svoje významné nedostatky. Prejavilo sa to v strate operatívosti riešenia krízových situácií. Myšlienka integrácie, a najmä súčinnosti požiarnych jednotiek, policajných síl a rýchlej zdravotníckej pomoci je nepochybne správna, ale vypukle sa prejavila absencia funkčnosti verejnej správy a osobitne absencia koordinačného prvku, ktorým podľa zák. č. 222/1996 Z.z. v pôvodnom znení boli prednostovia okresných a krajských úradov. Až v prípade širšej či rozsiahlejšej živelnej pohromy či udalosti nastupovali centrálné zložky z úrovne ústredných orgánov štátnej správy. Prednostovia okresných a krajských úradov boli vybavení kompetenciami, v rámci ktorých vykonávali

³ Vid' str. 47 Programového vyhlásenia vlády.

⁴ Programového vyhlásenia vlády.

koordináciu a súčinnosť pôsobnosť aj so zapojením orgánov územnej samosprávy. Aj z týchto poznatkov pramení aj obsahová stránka Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky a v nej obsiahnuté riešenia, ktoré majú napomôcť riešeniu naznačených problémov. Je možné ich koncepčne zhrnúť do týchto oblastí:

1. pokračovanie v dekoncentracii z roku 2003, ale s prihliadnutím na odstránenie nefunkčných a neefektívnych prvkov z roku 2003.
2. prezumpcia nepotrebnosti orgánov verejnej správy, čo má vyústiť do ich auditov,
3. elektronizácia činnosti verejnej správy (už na tomto mieste poznámka, že projekty elektronizácie rezortov v ich vnútri neboli zosúladené, prejavuje sa ich softwerová roztrieštenosť),
4. inventarizácia činnosti orgánov verejnej správy, aby ich vzájomná súčinnosť netrpela na tom, že sa vyžadujú rozhodnutia, ktoré už účastníci správneho konania majú k dispozícii.

Osobitne zaujímavo vyznieva cieľové riešenie, ktorým je predstava, že v prípade, ak správny orgán nevydá rozhodnutie v zákonom stanovenej lehote, tak sa správny poplatok má účastníkovi správneho konania vrátiť v celosti. S týmto cieľovým riešením je spojených viacero otázok finančnoprávneho charakteru, nakoľko ide o rôzne situácie príjmu orgánov verejnej správy. U obcí a miest ide o správne poplatky, ktoré sú ich príjmom, a v prípade správnych poplatkov, ktoré vyrubujú ústredné orgány štátnej správy a iné orgány štátnej správy, ide o príjem štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. S náčrtom riešenia sa u tejto problematiky nestretávame. Žiada sa poznamenať, že tento cieľ si vynúti zásadnú novelizáciu tzv. malých rozpočtov (obcí a miest), ktorá môže vyústiť do iného rámca kvantifikácie tzv. podielových daní, ktoré sú príjmovou položkou tejto územnej samosprávy.

Na tomto mieste sa priam núti položiť základnú otázku, či je možné o koncepčných riešeniach uvažovať, keď legislatívny proces t.č. prebieha v rámci skráteného legislatívneho procesu.

Uvedená otázka sa vnucuje aj preto, keď analýzou textu súčasného programového vyhlásenia vlády sa dostávame k poznatku, že nejde o ucelenú víziu reformy verejnej správy, keď uvedená problematika je uvádzaná v jej rôznych častiach. Zatiaľ je možné len konštatovať, že sa jednoznačne v texte programového vyhlásenia vlády pojednáva o ďalšom presune kompetencií na vyššie územné celky z rezortu dopravy, ale nepojednáva sa o tom, že ako budú tieto subjekty financované. Zároveň absentuje tu riešenie zodpovednosti za nesprávny postup, či dokonca za riešenie, ktoré sa v konečnom dôsledku stane prameňom škody, a to nie malého rozsahu. Právny režim riešenia tejto problematiky síce súčasný

slovenský právny poriadok má v podobe zák. č. 514 / 2004 Z.z., ale mám za to, že nie je vhodný pre jeho bezproblémovú právnu aplikáciu. Už súčasná prax poukazuje na to, že justičné orgány majú veľké problémy s jeho riadnou realizáciou. Napokon sa žiada tiež poznamenať, že náhrada škody za súčasného stavu nevykazuje bezproblémovú rozhodovaciu činnosť, nakoľko žiaden ústredný orgán štátnej správy nemá vytvorený priestor k tomu, aby náhradu škody mnoho realizovať bez prieťahov a v rámci zákonnosti.

Pozitívne je možné hodnotiť rozhodovaciu činnosť vo veciach pozemkových, zrejme aj so snahou o výnimku z doterajšej praxe, nakoľko navrhované zmeny predstavuje snahu o rozhodnutie len pre vlastné teritórium (náhradný pozemok len v príslušnom katastri, ak existuje takáto možnosť, alebo peňažné plnenie), pričom pôjde zrejme aj vzhľadom na štruktúru pozemkových úradov i jednostupňové konanie a opravným, ale konečným reparačným nástrojom bude len súdna žaloba. Nezodpovedaná je otázka, z akých peňažných prostriedkov bude vyplácané peňažné plnenie, nakoľko štát si dlhodobo neplní svoje finančné záväzky voči právnickým a fyzickým osobám a čo je najcitlivejšie najmä pri náhrade škody pri realizovaní zodpovednosti podľa osobitnej právnej úpravy podľa zákona č. 514/2003 Z.z., navyše keď proti štátu sa nedá viesť exekučné konanie.

Možné je tiež zdôrazniť a poznamenať, že činnosť orgánov verejnej správy sa dostáva do situácie, keď je tu silný akcent internacionalizácie dopadov z ich rozhodovacej činnosti do vnútroštátneho prostredia, a naopak, keď podmienky Európskej únie načrtávajú nový širokospektrálny rozmer, ktorý v tomto kontexte doposiaľ nebol taký dynamický a citlivý nielen na tuzemské subjekty práva, ale aj pre osoby mimo rámca Slovenskej republiky.

Nakoľko je z načrtnutých východísk nesporné, že z hľadiska vývoja verejnej správy stúpne na význame postavenie súdov v správnom práve (žaloba proti neprávoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu ako jediný opravný prostriedok.) Je potrebné zakomponovať do spomínaných tendencií vývoja aj reformu správneho súdnictva – a to či už cestou jeho samostatnej kreácie, keď by popri modeli všeobecných súdov existovali správne sudy, alebo aspoň vytvorením Najvyššieho správneho súdu, či posilnením a dovozdelaním sudcov správnych senátov krajských súdov.

ZÁVER :

Je nesporné, že veda správneho práva ako celku a tiež jeho relatívne samostatných častí bude v tomto nesporné hektickom časovom priestore ovplyvňovaná vonkajšími impulzmi, z ktorých dominantne bude pôsobiť svetová hospodárska kríza. Zrejme sa budeme stretávať aj so snahou opačnou – na každý krízový moment zriaďovať špeciálny správny orgán. Budeme sa stretávať aj so značným nárastom počtu rozhodnutí správnych orgánov. Bude tu celkom prirodzene snaha ako objektívna požiadavka

Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010
<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

vykonávať rozhodovaciu činnosť správnych orgánov v rámci jednotnej vnútroštátnej , ale aj unijnej (rozumej ES) unifikačnej právnej kultúre.

Contact – email

ria.sev@post.sk