

DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY
2003 - 2006

APRÍL 2003

OBSAH

1. ÚVOD	3
2. STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA SÚČASNÉHO STAVU	3
3. CIEĽ DECENTRALIZÁCIE, PRINCÍPY EFEKTÍVNEHO ROZDELENIA POLITICKEJ ZODPOVEDNOSTI	7
4. DECENTRALIZÁCIA KOMPETENCIÍ	9
4.1 Pôsobnosť územnej samosprávy	9
4.2 Presun ďalších kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a zmena pôsobností v rámci územnej samosprávy	10
5. REFORMA MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY	16
5.1 Dôvody dezintegrácie miestnej štátnej správy	16
5.2 Model verejnej správy	16
5.3 Návrh usporiadania miestnej štátnej správy	17
5.4 Racionalizácia v rámci nového usporiadania miestnej štátnej správy	18
6. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA	20
6.1 Miestna samospráva	21
6.2 Samospráva vyššieho územného celku	28
6.3 Financovanie územnej samosprávy	31
6.4 Kontrola v územnej samospráve	34
7. SPRÁVNE KONANIE A SPRÁVNE SÚDNICTVO	36
7.1 Správne konanie	36
7.2 Správne súdnictvo	38
8. ČASOVÝ PRIEBEH HLAVNÝCH AKTIVÍT	39
9. INFORMOVANIE VEREJNOSTI	51
PRÍLOHA	
1. Odporúčanie pre návrh terminológie v miestnej verejnej správe	

1. ÚVOD

Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy je vypracovaný v súlade s uznesením vlády SR č. 142 z 26. februára 2003. Nadväzuje a upravuje vládnu koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy, schválenú uznesením č. 230 z 11. apríla 2000, ktorým vláda schválila:

- decentralizáciu kompetencií zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh krajských a okresných úradov v odvetviach školstva, kultúry, sociálnych vecí a zdravotníctva na obce a vyššie územné celky,
- decentralizáciu kompetencií zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh v doprave a preprave z príslušných ústredných orgánov na vyššie územné celky a v oblasti vodného hospodárstva na obce,
- decentralizáciu koordinačných, plánovacích a metodických činností v oblasti obstarávania, prerokovania, schvaľovania a implementácie regionálnych rozvojových plánov a programov, koordináciu rozvoja cestovného ruchu na úrovni vyššieho územného celku, programov cezhraničnej spolupráce, obstarávania, prerokovania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie vyššieho územného celku, na samosprávu vyššieho územného celku,
- začiatok činnosti samosprávy vyšších územných celkov ku dňu 1.1.2002

Tieto zámery sa sčasti premietli do novely Ústavy SR (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) a do zákonov súvisiacich s procesom decentralizácie (najmä zákon č. 416/2001 Z. z.). Orgány samosprávy vyšších územných celkov začali plniť svoje úlohy v súlade s uznesením vlády, t.j. k 1.1.2002.

Projekt rešpektuje programové vyhlásenie vlády SR, schválené uznesením Národnej rady Slovenskej republiky 14. 11. 2002. Vláda sa v ňom zaviazala:

- realizovať efektívny, štíhly a nie drahý štát,
- pripraviť revíziu úradov a uskutočniť reorganizáciu štátnej správy,
- pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy,
- prehodnotiť pôsobnosť, efektívnosť a štruktúru okresných a krajských úradov,
- pripraviť novú organizáciu miestnej štátnej správy, v rámci ktorej bude presadzovať zoštíhlenie administratívy spojené so zrušením okresných úradov,
- posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť, územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi, decentralizáciou verejných financií, posilnením vlastných daňových príjmov obcí a stanovením vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov.

2. STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA SÚČASNÉHO STAVU

1. Prenos kompetencií

V súčasnosti sú kompetencie územnej samosprávy upravené najmä v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) a v zákone č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie

územné celky. V rámci týchto zákonov je možné rozlíšiť (aj keď so značnou mierou nepresnosti) samosprávnú pôsobnosť územnej samosprávy a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. V zákone č. 416/2001 Z. z., § 4 ods. 2, je stanovené tzv. interpretačné pravidlo, ktoré hovorí, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku.

Štruktúra kompetencií prenesených na územnú samosprávu ukazuje na nejednotnosť prístupu jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a nedodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti. To sa prejavuje v neprehľadnosti plnenia úloh, narastaní deleného výkonu medzi štátnou správou a územnou samosprávou (školsťvo, zdravotníctvo, služby sociálnej pomoci), ale aj delenými úlohami medzi oboma úrovňami územnej samosprávy (služby sociálnej pomoci), na nižšej efektívite a vyššej finančnej náročnosti plnenia úloh, ale aj na negatívnom dopade na užívateľa verejných služieb – občana.

Spôsob súčasného prenesenia výkonu štátnej správy na samosprávu spôsobuje v oblasti legislatívneho vyjadrenia niektorých princípov dva problémy.

Prvým je prenesenie výkonu štátnej správy na všetky obce ako právnické osoby en bloc. Pri výkone pôsobností, ktoré sú náročnejšie na špecifické odborné znalosti, personálnu, priestorovú, technickú vybavenosť, atď., nie je možné, aby každá obec takéto pôsobnosti dokázala efektívne vykonávať tak, ako jej to prikazuje zákon. Pri výkone štátnej správy totiž orgán obce nevystupuje ako samosprávny orgán, ale ako orgán vykonávajúci štátnu správu v mene štátu. Musí sa teda „správať“ ako štátny orgán. Pri výkone pôsobnosti napríklad stavebného konania sa musia obce zmluvne združovať, resp. zmluvne si dohadovať zriaďovanie spoločných obecných úradov ako technických pracovísk, ktoré túto zložitú pôsobnosť budú schopné vykonávať. Obce však ako právnické osoby požívajú zmluvnú slobodu a teda aj slobodu rozhodnúť sa nevstúpiť do právneho vzťahu (napr. pri zriaďovaní spoločných obecných úradov). Výkon štátnej správy v mene štátu však v žiadnom prípade nemôže byť ponechaný na dobrovoľnosť obcí pri jej zabezpečovaní. Obec nemôže fyzickej alebo právnickej osobe odmietnuť vydanie napr. stavebného povolenia s odôvodnením, že toto jednoducho nie je v jej kapacitách vykonať. Preto prenesený výkon štátnej správy na samosprávu musí byť v legislatíve upravený omnoho precíznejšie.

Druhým problémom je rozsah preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Je potrebné zvažovať rozsah preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, ktorý je prenášaný na samosprávu. Veľa prenesených pôsobností spôsobuje narušenie princípov efektívneho rozdelenia politickej moci. Pri prenesenom výkone štátnej správy konajú orgány samosprávy v mene štátu, pričom volené zastupiteľstvo, ale aj volený starosta, resp. predseda samosprávneho kraja nemajú dostatočný vplyv na plnenie týchto úloh a dochádza k deleniu zodpovednosti medzi štátnou správou a územnou samosprávou, s negatívnym dopadom na volené orgány územnej samosprávy.

Osobitným problémom je prevzatie viacerých znení (ustanovení) zákonov z obdobia pred roka 1989, z obdobia centrálného plánovania a štátneho paternalizmu. Negatívne, s dopadom na rozsah výdavkov verejných rozpočtov, sa prejavuje uzákonenie niektorých úloh. Postupnou zmenou charakteru štátu, procesom odštátnenia, viaceré z týchto úloh patria medzi úlohy charakteru dobrovoľného, závisiaceho na dohode medzi občanmi obce, mesta, a ich volenými predstaviteľmi a nie medzi povinné úlohy definované zákonom. Ide napríklad o pôsobnosť v oblasti školstva (predškolská výchova), telesnej kultúry (dokonca

v zákone definované ako prenesený výkon štátnej správy), zdravotníctva (detské jasle), sociálnych vecí, ale aj kultúry. Nevhodné a legislatívu zneprehľadňujúce je aj uzákonenie úloh, ktorých plnenie nie je vymáhateľné a ich neplnenie nie je postihovateľné. Príkladom sú znenia úloh typu: vykonávanie stratégie regionálneho rozvoja, koordinácia spolupráce právnických osôb, vypracúvanie programu cestovného ruchu a iné. V rámci novelizácie zákonov, resp. návrhu nových zákonov je potrebné tieto nedostatky odstrániť.

2. Financovanie kompetencií

Hlavné zdroje príjmov územnej samosprávy sú definované v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov. Územná samospráva financuje úlohy vyplývajúce zo zákonov, ako aj úlohy, ktoré zákon neukladá zo svojho rozpočtu. Nepovinné úlohy sú úlohy, ktoré jej exaktne neprikazuje vykonávať žiadny zákon, ale územná samospráva sa tak rozhodla urobiť z dôvodu napríklad skvalitnenia poskytovania služieb občanom. Vykonávanie povinných úloh územnej samosprávy ukladajú priamo konkrétne zákonné ustanovenia. Nepovinné úlohy financuje z vlastných príjmov. Povinné úlohy a prenesený výkon štátnej správy financuje z vlastných príjmov a v súčasnosti z tzv. decentralizačnej dotácie, t.j. účelovej dotácie zo štátneho rozpočtu na zabezpečovanie konkrétnej úlohy.

Problémy financovania decentralizovaných pôsobností (či už do samosprávnej pôsobnosti obcí, alebo ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy) sú v súčasnom prechodnom období nasledovné:

- a) absentujú jasné normatívy na jednotku výkonu prenášanej kompetencie, zohľadňujúce prijatú zásadu, že objem finančných prostriedkov prenesených s kompetenciou na územnú samosprávu bude zodpovedať objemu, ktorý na plnenie úlohy vynakladala v čase presunu štátna správa,
- b) finančne nie je zohľadnená zmena režimu pri prenose úloh zo štátnej správy na územnú samosprávu (platby do poisťovních systémov za zamestnancov, poistenie majetku,...),
- c) samospráva preberá spolu s úlohami nedostatky spôsobené zlým spravovaním majetku štátu (nevysporiadané nehnuteľnosti, chýbajúca dokumentácia, revízne správy, neskolaudované a nedokončené objekty,...), bez finančnej kompenzácie,
- d) neprichádza k odovzdaniu majetku v plnom rozsahu,
- e) nevysporiadanie sa so znením ústavy a príslušných zákonov v oblasti preneseného výkonu štátnej správy v tom, že štát poveril výkonom (napr. v stavebnom konaní, ochrane prírody, zriaďovaní škôl,...) všetky obce, ale presúva na ne iba objem finančných prostriedkov, ktorým dovtedy štátna správa zabezpečovala úlohy v 79 okresných úradoch,
- f) termín podpisu delimitačných protokolov do dvoch mesiacov po zákonom stanovenom presune preneseného výkonu štátnej správy spôsobuje, že obce hradia prvé mesiace úlohy štátu z vlastných finančných prostriedkov a vlastným majetkom, čo je v rozpore so zákonom,
- g) nezohľadnenie nárastu nákladov v rámci preneseného výkonu štátnej správy (napr. školstvo) spôsobených napr. dereguláciou cien energií¹. V prípade samosprávy vyšších územných celkov sa toto týka aj samosprávnej

¹ V oblasti samosprávnej pôsobnosti musia na tieto opatrenia reagovať obce v rámci svojich kompetencií, pretože disponujú vlastnými daňami, poplatkami a vlastným majetkom.

- pôsobnosti, pretože samosprávy vyšších územných celkov nemajú v súčasnosti zdroj vlastných príjmov,
- h) povinnosť zachovať účelové určenie odovzdaného majetku obciam a vyšším územným celkom (zmena účelového určenia majetku je viazaná na povolenie príslušného ministerstva) v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí a kultúry a nemožnosť ich vloženia do inej ako rozpočtovej a príspevkovej organizácie, čo neumožňuje racionalizáciu a zvyšovanie efektívnosti hospodárenia s majetkom,
 - i) uplatnenie zákona o verejnej službe v rámci zamestnancov územnej samosprávy, čo znižuje flexibilitu zamestnávania a odmeňovania a zároveň je to klasickým príkladom zasahovania vyššej úrovne verejnej správy do kompetencií nižšej úrovne. V tomto prípade ide o porušenie princípu personálnej a finančnej suverenity obcí a vyšších územných celkov pri plnení úloh v samosprávnej pôsobnosti.

3. Kontrola v územnej samospráve

Súčasný stav kontrolného systému v územnej samospráve nie je možné považovať, vzhľadom na rozsah presúvaných kompetencií, majetku a finančných prostriedkov, za dostačujúci.

Výkon kontroly je možné v rámci územnej samosprávy zabezpečovať hlavným kontrolórom od roku 1990, prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Podľa tohto zákona (§18 ods.1) obecné zastupiteľstvo zriaďuje funkciu hlavného kontrolóra.

V súlade s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, môže obec prijať všeobecne záväzné nariadenie a touto cestou vo všeobecnosti deklarovať uplatňovanie pravidiel zákona č.10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe. Rovnako môže prijať všeobecne záväzné nariadenie o kontrole a v ňom riešiť úplnosť a komplexnosť procesu. Z uvedeného je zjavné, že záleží iba na vôli, resp. iniciatíve orgánov obce.

Zákon o obecnom zriadení umožňuje vykonávať úlohu hlavného kontrolóra aj pre viaceré obce. Ide však o problematiku ustanovenie, nakoľko kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo len v jednej obci, pričom tomuto zastupiteľstvu je aj zodpovedný. Pri výkone kontrolnej činnosti v iných obciach sa stáva len zamestnancom týchto iných obcí. Je problematiku, či aj tu ho musí najskôr zvoliť miestne zastupiteľstvo, alebo stačí podpísať len pracovnú zmluvu so starostom obce. V súčasnosti nemajú všetky obce túto funkciu ustanovenú, čo je v rozpore s posilnením pozície hlavného kontrolóra novelou zákona o rozpočtových pravidlách č. 303/1995 Z. z. a povinnosťou dať si overiť svoje hospodárenie za predchádzajúci rok podľa osobitného predpisu (§ 31, ods.4).

Novela zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, nezávislosť hlavného kontrolóra obce nezvýšila, pretože sa stal zamestnancom obce na dobu určitú. Nedostačujúca je aj obligatórna povinnosť obcí overovať ročnú účtovnú závierku audítorom. Ani táto časť zákona sa neplní vo všetkých obciach (cenové a vecné dôvody). Nedostatkom však je skutočnosť, že audítor overuje iba zákonnosť a nie hospodárnosť a efektívnosť vynakladania prostriedkov rozpočtu obce.

Kontrolnú činnosť môžu v územnej samospráve vykonávať aj zastupiteľstvo, komisie zastupiteľstva a v prípade obcí aj obecná rada.

Skúsenosti s činnosťou hlavného kontrolóra v rámci samosprávy vyššieho územného celku nie je možné hodnotiť, najmä z dvoch dôvodov:

- a) uplynul ešte len prvý rok činnosti územnej samosprávy, sprevádzaný postupným presunom kompetencií,
- b) samospráva vyššieho územného celku má obmedzené možnosti narábať so zvereným majetkom a nemá vlastné finančné zdroje.

Rozpočtové hospodárenie obcí aj vyšších územných celkov je upravené v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov. Kontrola hospodárenie podľa rozpočtu obce však nie je v zákone riešená.

Prijatím zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite je možné na úrovni obcí a vyšších územných celkov vykonávať finančnú kontrolu pri dodržiavaní hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri hospodárení s verejnými a vlastnými prostriedkami.

Vonkajšia kontrola územnej samosprávy zo strany štátnej správy a NKÚ je obmedzená, v súlade s Ústavou SR, na oblasť kontroly nakladania s prostriedkami určenými na plnenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

3. CIEĽ DECENTRALIZÁCIE A PRINCÍPY EFEKTÍVNEHO ROZDELENIA POLITICKEJ ZODPOVEDNOSTI

Decentralizácia verejnej správy, má dva hlavné ciele:

- posilniť štát ako celok a posilniť pozíciu centrálnej vlády,
- posilniť postavenie územnej samosprávy.

Posilnenie štátu a posilnenie pozície centrálnej vlády sa dosiahne oddelením politických od výkonných funkcií v ústredných orgánoch a presunom úloh a zodpovednosti z centrálnej na miestnu úroveň². Tento krok umožní, aby sa vláda stala inštitúciou prijímajúcou zásadné, strategické rozhodnutia, aby rozhodovala o výlučných úlohách štátu³ a neriadila a nevstupovala do jednotlivostí, ktoré dokáže pre občana efektívnejšie zabezpečiť územná samospráva.

Posilnenie územnej samosprávy sa prejaví v uspokojovaní rôznorodých požiadaviek obyvateľov jednotlivých obcí a krajov. Vznik druhej úrovne územnej samosprávy (kraj) má podporiť identifikáciu obyvateľov s územím, v ktorom žijú, umožniť intenzívnejšiu účasť občanov na verejnom živote⁴. Odovzdanie právomoci na miestnu úroveň (proces decentralizácie) a podpora občianskej spoločnosti (proces politickej a ekonomickej liberalizácie) umožní lepšiu spoluprácu občanov, ich volených zástupcov a podnikateľov na miestnej úrovni, umožní občanom priamu kontrolu plnenia verejných úloh a použitia verejných financií.

² Pod miestnou úrovňou rozumieme obce aj samosprávne kraje

³ Medzi výlučné úlohy zaraďujeme, v súlade so schválenou koncepciou decentralizácie: obranu štátu, zahraničnú politiku, menovú a fiskálnu politiku, daňovú politiku, zákonodarstvo, justíciu, bezpečnosť (polícia), štátne evidencie, vydávanie štátnych dokladov, rôzne druhy kontroly a inšpekcii, úlohy celoštátneho významu v školstve, zdravotníctve, sociálnych veciach, kultúre a doprave.

⁴ Nerešpektovanie hraníc prirodzených regiónov v niektorých častiach Slovenska dostatočne nenapĺňa tento cieľ.

Princípy efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti

Orgány územnej samosprávy preberajú, v rámci procesu decentralizácie, od štátu zodpovednosť nielen za zabezpečovanie zákonom vymedzených verejných úloh, ale aj za hospodársky rozvoj nimi spravovaného územia. Je preto nevyhnutné, aby sa v rámci ďalšieho pokračovania procesu uplatnili a dodržali princípy:

1. Princíp politickej ekvivalencie,

Voliči, ktorých sa priamo dotýkajú určité politické opatrenia a regulácie, musia o tom rozhodnúť svojim hlasom. To znamená, že príslušná územná jednotka s volenými orgánmi musí byť natoľko autonómna vo svojich rozhodnutiach, aby volené orgány boli priamo zodpovedné iba svojim voličom na území, ktoré v ich mene spravujú, na ktorom uplatňujú svoju právomoc a vykonávajú svoje pôsobnosti. Princíp politickej ekvivalencie úzko súvisí s rozdelením kompetencií. Existujú výlučné úlohy centrálnej vlády a existujú výlučné úlohy každej z úrovní územnej samosprávy (samosprávna pôsobnosť). V týchto prípadoch je nevyhnutná autonómnosť rozhodovania. Existujú však aj úlohy, ktoré sa síce realizujú v regiónoch, ale majú celoštátny význam. V takomto prípade centrálna úroveň definuje pravidlá, ktoré musia rešpektovať orgány územnej samosprávy. To však znamená, že vyššia úroveň verejnej moci zasahuje do právomocí úrovne nižšej. Snahou centrálnej vlády by malo byť zabrániť tomuto zviazaniu nižšej úrovne, t.j. definovať pravidlá čo najširšie a nechať priestor na rozhodnutie o spôsobe realizácie nižšej úrovni. Jediný spôsob, ako definovať tieto pravidlá centrálnou úrovňou verejnej moci k jej nižším úrovniam, je urobiť tak formou zákona.

2. Princíp fiskálnej ekvivalencie a zodpovednosti

Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka teda musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú uskutočňovať rozhodnutia o financovaní úloh a ktoré jej umožňujú byť zodpovednou za financovanie, vrátane možnosti zadĺženia sa a možnosti transferu financií do iných rozpočtov. To znamená, že ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, musí vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre územnú samosprávu, alebo dostatočné financovanie cestou transferov zo štátneho rozpočtu. A to okamžite, a nie v čase núdze.

3. Princíp subsidiarity

Tento princíp stanovuje, že vyššia správna jednotka, alebo jej orgán, má na seba vziať úlohu iba vtedy, ak je isté, že nižšia správna jednotka nie je schopná túto funkciu efektívne zabezpečiť.

4. Princíp nedelenej zodpovednosti

Politická a administratívna zodpovednosť musí byť vymedzená a rozdelená tak, aby nedochádzalo k prekryvaniu kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy, resp. k deleniu úloh medzi štátnu správu a územnú samosprávu.

5. Princíp kompenzácie externalít

Ak rozhodnutia jednej správnej jednotky budú mať vážny dopad na inú správnu jednotku (pozitívny, alebo negatívny), musí existovať kompenzácia zisku alebo straty zvýhodnenej alebo postihnutej správnej jednotky v prípade, ak toto rozhodnutie nebude znamenať splnutie oboch správnych jednotiek.

4. DECENTRALIZÁCIA KOMPETENCIÍ

4.1 Pôsobnosť územnej samosprávy

Pôsobnosť územnej samosprávy vychádza z ústavného rámca, z usporiadania vzťahov medzi tromi úrovňami verejnej správy (štát, kraj, obec) v rámci schválenej koncepcie decentralizácie verejnej správy a z dodržania princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti.

Ústava SR a nadväzne prijaté zákony (napr. o obecnom zriadení, o presune niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky,...) stanovujú delenie pôsobnosti územnej samosprávy na:

- a) samosprávnu pôsobnosť,
- b) prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy.

Ústava SR definuje základnú charakteristiku územnej samosprávy vo vzťahu k plneniu jej úloh (Hl. IV). Zasahovanie štátu (t.j. aj štátnej správy) do činnosti jej orgánov je možné iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Článok 67 ústavy definuje, že povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno tejto ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5. Pri výkone samosprávnej pôsobnosti územnej samosprávy teda platí :

- a. príkaz štátnym orgánom, najmä orgánom štátnej správy, nezasahovať do činnosti orgánov územnej samosprávy, okrem prípadu, ak nie je rozhodnutie obce alebo samosprávneho kraja v súlade so zákonom,
- b. štátne orgány môžu zasahovať do oprávnení územnej samosprávy a môžu jej ukladať povinnosti iba zákonom,
- c. povinnosť územnej samosprávy urobiť všetky zákonné opatrenia proti neoprávnenému zásahu orgánu štátu, najmä orgánov štátnej správy, do samosprávnej pôsobnosti obce a jej orgánov,
- d. možnosť prijať nariadenie územnej samosprávy, ktoré nie je v súlade s vykonávacím právnym predpisom vlády a orgánov štátnej správy ak obec posúdi, že tento predpis je v rozpore s ústavou a zákonmi.

V rámci samosprávnej pôsobnosti obcí je možné rozlíšiť dobrovoľné a povinné úlohy. Zatiaľ čo plnenie dobrovoľných úloh je výlučne v právomoci územnej samosprávy (druh, rozsah, financovanie úlohy), u povinných úloh sú orgány územnej samosprávy viazané zákonom, t.j. pri naplnení zákonných podmienok musí územná samospráva úlohu zabezpečiť. V praxi to znamená, že ak vláda SR a NR SR rozhodne o zákone bez posúdenia dopadu napr. na personálne a finančné podmienky územnej samosprávy, môže tieto dostať do situácie, keď budú konať v rozpore so zákonom. Nakoľko obce a samosprávne kraje nemajú priamy vplyv na prijímanie zákonov, je potrebné v rámci predkladania zákonov striktne rešpektovať zavedenú povinnosť (v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, § 51) posúdenia dopadu zákona na rozpočet územnej samosprávy.

Prenesením výkonu niektorých pôsobností štátnej správy na územnú samosprávu sa táto zúčastňuje, spolu s orgánmi štátnej správy, na výkone štátnej správy (delená pôsobnosť). V rámci prenesenej pôsobnosti štátnej správy je územná samospráva viazaná nielen ústavou a zákonmi, ale aj ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, a to aj v prípade, ak sa o nich domnieva, že sú v rozpore s ústavou a zákonmi. V zmysle čl. 71 ods. 2 ústavy, prenesený výkon štátnej správy zákonom na obec alebo na vyšší územný celok riadi a kontroluje vláda.

Zásady výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu sa odvíjajú od čl. 71 Ústavy SR. Definovanie, čo môže byť samosprávnou pôsobnosťou územnej samosprávy a čo preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy, je ponechané na jednotlivé zákony. Územná samospráva však musí plniť prenesenú pôsobnosť štátnej správy iba v prípade súčasného naplnenia oboch podmienok uvedených v ústave:

1. úloha štátnej správy bola na územnú samosprávu prenesená zákonom,
2. štát uhrádza náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Zákon č. 369/1990 Zb. v platnom znení v § 5 upresňuje štruktúru nákladov, ktoré má štát uhrádzať. Ide o finančné a iné materiálne prostriedky (ods.1), pričom v odseku 9 sa uvádza, že obec poskytuje súčinnosť pri zabezpečovaní kancelárskych priestorov a iných nebytových priestorov pre štátny orgán, ktorý má na jej území sídlo, alebo pracovisko. Z uvedeného sa dá usudzovať, že pod finančnými a inými materiálnymi prostriedkami, ktoré má štát poskytnúť územnej samospráve na výkon preneseného výkonu štátnej správy sa rozumejú: náklady na mzdy, ostatné osobné výdaje, tovary a služby, ako aj technické vybavenie (dopravné prostriedky, výpočtová technika, napojenie na informačné systémy, prístup do štátnych evidencií,....).

Územná samospráva nemôže plniť prenesený výkon štátnej správy, ak nebola splnená jedna z oboch podmienok, t.j. ak nebola pôsobnosť prenesená zákonom, resp. ak obec alebo vyšší územný celok nedostali potrebné finančné a materiálne prostriedky. Územná samospráva porušuje zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o samospráve vyšších územných celkov, ak na prenesený výkon štátnej správy používa vlastné príjmy a vlastné materiálne prostriedky. Obec má podľa zákona financovať svoje potreby (§ 7, ods.1, zákona č. 369/1990 Zb.), obdobne samospráva vyššieho územného celku (§ 9 zákona č. 302/2001 Z. z.), a nie potreby štátnej správy. Výslovne to ustanovuje aj § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. Územná samospráva musí zveľaďovať a zhodnocovať svoj majetok a rešpektovať rozpočet. Preto je povinnosťou územnej samosprávy žiadať štát o úhradu nákladov spojených so zabezpečením preneseného výkonu štátnej správy.

4.2 Presun ďalších kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a zmena pôsobnosti v rámci územnej samosprávy

V nadväznosti na projekty jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a po zohľadnení princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti štátnou správou, samosprávou VÚC a samosprávou obcí, sa navrhuje :

- presunúť ďalšie pôsobnosti zo štátnej správy na obce a samosprávne kraje nad rámec zákona č. 416/2001 Z. z.,
- odstránenie delenej zodpovednosti medzi štátnu správu a územnú samosprávu tak, že sa preraďujú úlohy z režimu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávnou pôsobnosť. Termín presunu kompetencií stanoví príslušný zákon,
- odstránenie delenej zodpovednosti medzi samosprávou vyššieho územného celku a obcami,
- pod presunom kompetencií rozumieť okrem vecnej stránky aj presun mzdových prostriedkov, výdavkov na tovary a služby a presun prislúchajúceho materiálu.

1. Úsek školstva

- a) presun zriaďovateľskej pôsobnosti zo súčasného krajského úradu (§ 5a ods.1 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve) na samosprávu vyššieho územného celku, okrem zariadení podľa bodov b),i),j) a škôl zriadených na základe medzinárodných zmlúv (alternatívne môže ísť o delenie kompetenciu medzi ministerstvom školstva a vyšším územným celkom), ktoré budú presunuté do kompetencie MŠ SR,
- b) presun zriaďovateľskej pôsobnosti zo súčasného okresného úradu (§ 5 ods.1 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve), body a),b),d) na MŠ SR a bod c) na vyšší územný celok,
- c) vyššie územné celky⁵

alternatíva 1: zmena preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávu pôsobnosť vyšších územných celkov pri zriaďovaní stredných škôl a učilíšť, s tým, že komplexné financovanie bude z rozpočtovej kapitoly štátneho rozpočtu „Súhrnný finančný vzťah (ďalej SFV)“, alternatívne kapitola ministerstva školstva, do rozpočtov VÚC a odtiaľ do zariadení (na základe normatívu, -ov)

alternatíva 2: ponechanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (súčasný stav), s tým, že komplexné financovanie bude z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva do rozpočtov VÚC a odtiaľ do zariadení (na základe normatívu)

alternatíva 3 : vznik školských úradov⁶, pričom financovanie bude z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva do rozpočtu vyššieho územného celku a odtiaľ do zariadení (na základe normatívu)

- d) obce

alternatíva 1 : zmena preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na samosprávu pôsobnosť, pričom podmienkou je zriadenie odborného útvaru v obci (s odborným personálom), resp zriadenie odborného útvaru v rámci združenia obcí (právnická osoba na základe zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, pre účel školstva) s odborným personálom. Financovanie bude z rozpočtovej kapitoly SFV, alternatívne rozpočtová kapitola ministerstva školstva, do rozpočtov obcí so zriadeným odborným útvarom, alebo do združenia obcí, a odtiaľ do zariadení,

alternatíva 2: ponechanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a zákonom určené obce, na ktorú pôsobnosť bude prenesená. Nariadením vlády sa určí územná pôsobnosť obcí pre výkon štátnej správy v školstve. Financovanie bude z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva do rozpočtov obcí, na ktoré bola pôsobnosť zákonom prenesená a odtiaľ do zariadení

alternatíva 3: zriadenie školských úradov, s vplyvom v oblasti školstva u obcí, ktoré nebudú mať utvorený v organizačnej štruktúre odborný útvar⁷. Financovanie bude z kapitoly ministerstva školstva do školských úradov. Zo školských úradov do rozpočtov obcí, resp. do rozpočtov škôl a školských zariadení v prípade ak obec nemá zriadení školský odborný útvar

⁵ Vláda prijala ako východisko alternatívu č.3 v bodoch c) a d), a ponechanie kompetencií uvedených v bodoch a) a b) v rámci miestnej štátnej správy – školské úrady na úrovni kraja.

⁶ Voči samospráve VÚC nebude mať školský úrad prakticky žiadnu ingerenciu. Konkrétna náplň školského úradu je v materiály MV SR „Konceptcia usporiadania miestnej štátnej správy

⁷ zriadenie odborného útvaru je možné aj podľa zákona 369/1990 o obecnom zriadení

Zabezpečenie pôsobnosti v navrhovaných alternatívach

úloha	Alt.1	Alt.2	Alt.3	poznámka
Menovanie a odvolanie riaditeľa školského úradu	-	-	minister	
Zriaďovanie a zrušovanie špeciálnych škôl a špeciálnych školských zariadení	VÚC	VÚC	Školský úrad	
Zriaďovanie a rušenie škôl v osobitných prípadoch	MŠ	MŠ	Školský úrad	Doteraz ani jeden prípad
Zriaďovanie a zrušovanie škôl na základe medzinárodných zmlúv	VÚC/MŠ	VÚC/MŠ	Školský úrad	V alternatíve 1. a 2. môže byť delenou úlohou (vznik a zánik podmienený súhlasom MŠ)
Zriaďovanie a zrušovanie škôl s celorepublikovou pôsobnosťou	VÚC	VÚC	Školský úrad	V alternatíve 1. a 2. s príplatkom zo štátneho rozpočtu
Zariadenia pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie	VÚC	VÚC	Školský úrad	V alternatíve 1. ako prenesený výkon štátnej správy
Rozhodovanie v druhom stupni vo veciach, kde v prvom stupni rozhoduje riaditeľ školy, resp. školského zariadenia	VÚC, obec s odborným útvarom, Združenie obcí s odborným útvarom	VÚC, obec na ktorú bol prenesený výkon štátnej správy s odborným útvarom	Školský úrad, resp. obec s odborným útvarom	
Rozhodovanie v druhom stupni vo veciach, kde v prvom stupni rozhoduje obec, resp. VÚC	MŠ, Združenie obcí s odborným útvarom	Obce (mestá) poverené v zákone; voči prvostupňovým rozhodnutiam poverených obcí MŠ	Školský úrad	
Rozhodovanie vo veciach výchovy a vzdelávania	VÚC obec s odborným útvarom, združenie obcí	VÚC, obec na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	
Transfer finančných prostriedkov , vrátane miezd školám a školským zariadeniam	VÚC, Obec s odborným útvarom, Združenie obcí s odborným útvarom	VÚC, Obec na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátne správy	VÚC, obec s odborným útvarom, školský úrad	Vo všetkých alternatívach sa pripraví normatív na žiaka: V alternatíve 1 z kapitoly súhrnný finančný vzťah k rozpočtom obcí (mzdy dlhodobu, prevádzkové a kapitálové výdavky prechodne na rok 2004), v alternatíve 2 –

				a 3 z kapitoly MŠ SR (mzdy dlhodobo, prevádzkové a kapitálové výdavky prechodne na rok 2004)
Administratívno-technické práce na mzdovom úseku pre školy a školské zariadenia ak o to požiadajú obce	Obec s odborným útvarom, združenie obcí s odborným útvarom	Obec na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	
Podklady pre štatistické spracovanie údajov o výchove	VÚC, obec, združenie obcí	VÚC, Obec na ktorú bol prenesený výkon štátnej správy	VÚC, obec s odborným útvarom, Školský úrad	
Uznávanie rovnocennosti dokladov o vzdelaní poskytnutom zahraničnou školou	VÚC	VÚC	Školský úrad	V alt. 1 a 2 ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy
Zabezpečenie povinnej školskej dochádzky ak ju nezabezpečí obec, tým, že nezriadi školu alebo sa nedohodne s inou obcou	Združenie obcí	Obec, na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	
Prideľovanie finančných prostriedkov súkromným školám	VÚC, obec s odborným útvarom, združenie obcí	VÚC, Obec, na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	Na základe normatívu
Zabezpečenie finančných prostriedkov na krajské a územné súťaže	VÚC, obec, združenie obcí	VÚC, Obec, na ktorú bol prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	Školský úrad	

- e) vylúčiť z preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy ustanovenia § 3 ods.1 písmeno c) a d), § 6 a § 7 zákona č.288/1997 Z. z. o telesnej kultúre, v znení neskorších predpisov. Túto úlohu buď považovať za samosprávnu pôsobnosť obcí a vyšších územných celkov, resp. ju odstrániť zo zákona,
- f) odstrániť zo zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákona č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov povinnosť zachovať účelové určenie k presunutému majetku, a umožniť tento majetok vložiť aj do neziskovej organizácie, resp. inej právnickej osoby, pretože súčasná právna úprava znemožňuje samospráve efektívne a racionálne hospodáriť s jej majetkom a financiami.

2. Úsek pôdohospodárstva

ako samosprávnú pôsobnosť presunúť na obce :

- a. zabezpečovanie výkonu starostlivosti o zaburinené poľnohospodárske a nepoľnohospodárske pozemky formou kontroly pozemkov v rámci svojho katastra,
- b. rozhodovanie o pokutách v zmysle predošlej kompetencie,
- c. zabezpečenie evidencie a vedenia registra neobhospodarovaných poľnohospodárskych pôd uvedených do kľudu v rámci svojho katastra.

3. Úsek dopravy a prepravy

- a) odovzdať majetkový podiel na malých letiskách, ktoré majú miestny a regionálny význam mestám, na katastri ktorých letisko leží.

4. Úsek kultúry

- a) upraviť ustanovenia zákonov o doteraz platnej povinnosti zachovania účelového určenia majetku (zákon o majetku obcí, zákon o majetku vyšších územných celkov), pretože to znemožňuje samosprávam efektívne a plnohodnotne využívať vlastný majetok. Túto viazanosť je možné zväžiť aj v zákonoch o divadelnej činnosti, o múzeách a galériách a ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty, o knižniciach, aj keď tam nejde priamo o majetok, ale o zriaďovanie, resp. zrušovanie týchto zariadení, alebo zmenu v osobe zriaďovateľa,
- b) zmeniť spôsob kontroly nad dodržiavaním ustanovení zákona č. 115/1998 Z. z. o múzeách, galériách a ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty (§ 19 a 20) v súvislosti so zrušením krajských úradov ako orgánov integrovanej miestnej štátnej správy, pričom kompetencia ostane naďalej v rukách štátnej správy.

5. Úsek zdravotníctva

- a) upraviť zákony o doteraz platnej povinnosti zachovať účelové určenie majetku zdravotníckych zariadení a umožniť vložiť tento majetok aj do neziskových organizácií, resp. iných právnických subjektov. Súčasný stav znemožňuje efektívne a racionálne hospodárenie,
- b) do zriaďovateľskej pôsobnosti obcí oproti súčasnému stavu zaradiť: polikliniky, liečebne pre dlhodobu chorých, zariadenia, ktoré poskytujú paliatívnu starostlivosť (ďalej len "hospice"), geriatrické centrá, zubné techniky, dopravná zdravotná služba,
- c) do zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC oproti súčasnému stavu zaradiť: špecializované zariadenia ambulantnej starostlivosti (stacionáre, zariadenia jednodňovej starostlivosti), dialyzačné strediská, psychiatrické stacionáre a centrá pre liečbu drogových závislostí, odborné liečebné ústavy,
- d) v povoľovaní neštátnych zariadení presunúť oproti súčasnému stavu do pôsobnosti VÚC z pôsobnosti MZ SR povoľovanie odborných liečebných ústavov (povolenie bude nárokovateľné, to znamená, že keď splní zákonné požiadavky, MZ SR a VÚC povolenie vydá automaticky),
- e) na VÚC preniesť ako samosprávnú pôsobnosť úsek lekára samosprávneho kraja na zabezpečenie úloh mimoriadnych situácií, v organizácii služby prvej pomoci a organizácii lekárenskej pohotovosti, vyjadrovania sa k umiestneniu zdravotníckeho obvodu, odbornému zameraniu neštátnych zdravotníckych zariadení (za súčasného zrušenia krajských a okresných štátnych lekárov),

- f) na VÚC preniesť ako samosprávnou pôsobnosť správy úsek farmaceuta samosprávneho kraja (za súčasného zrušenia krajských a okresných štátnych farmaceutov).
6. Úsek sociálnych vecí
- a) do samosprávnej pôsobnosti samosprávy vyššieho územného celku presunúť zriaďovateľskú pôsobnosť ku krízovým strediskám, resocializačným strediskám, domovom sociálnych služieb pre deti s denným pobytom, domovom sociálnych služieb pre deti s celoročným pobytom, rehabilitačné stredisko,
 - b) k 1.1.2005 presunúť na samosprávny kraj zriaďovateľskú pôsobnosť k detským domovom (alternatívne na mestá, resp. obce),
 - c) do samosprávnej pôsobnosti obcí presunúť od 1.1.2004 pôsobnosť okresného úradu v oblasti sociálnej prevencie vykonávanej pre plnoletého občana,
 - d) zrušiť úlohu – organizovanie výchovno-rekreačných táborov pre deti,
 - e) do výlučne samosprávnej pôsobnosti obcí presunúť úlohy v oblasti opatrovateľskej služby, prepravnej služby a zariadení opatrovateľskej služby,
 - f) upraviť zákony o doteraz platnej povinnosti zachovať účelové určenie majetku v oblasti zariadení sociálnych služieb a umožniť vložiť tento majetok do neziskovej organizácie, resp. inej právnickej osoby. Súčasný stav znemožňuje efektívne a racionálne hospodárenie.
7. Úsek ochrany a tvorby životného prostredia
- a) vyhlasovanie oblastí kúpania pre verejnosť (§ 7 zákona 184/2002 Z. z. o vodách),
 - b) novelizovať zákon o ochrane prírody a krajiny z dôvodu určenia miest a obcí vykonávajúcich prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vo veciach ochrany drevín, pretože táto činnosť sa vykonáva ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy (§2 zákona 416/2001 Z. z., ods. f, bod 1 – vykonávanie štátnej správy v prvom stupni vo veciach ochrany drevín), alternatívnou možnosťou je zmena pôsobnosti a jej preradenie do samosprávnej pôsobnosti,
 - c) vydávanie a evidencia rybárskych lístkov podľa zákona č.139/2002 Z. z. o rybárstve.
8. Úsek financií, cien a správy majetku
- a) na samosprávu vyššieho územného celku presunúť pôsobnosti okresného úradu vyplývajúce zo zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách.
9. Úsek stavebného poriadku, výstavby a regionálneho rozvoja
- a) novelizovať stavebný zákon z dôvodu
 - a. vymenovania miest a obcí vykonávajúcich prenesený výkon štátnej správy v oblasti stavebného poriadku v zákone,
 - b. zmeny odvolacieho orgánu v rámci stavebného konania, z dôvodu zrušenia integrovaných úradov miestnej štátnej správy, a presunu agendy stavebného poriadku na MvaRR SR.
10. úsek všeobecnej vnútornej správy
- a) presunúť pôsobnosť v oblasti rozhodovania o niektorých priestupkoch proti poriadku v správe, ktoré súvisia s činnosťou obcí.

5. REFORMA MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

5.1 Dôvody dezintegrácie miestnej štátnej správy

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, schválená vládou v apríli 2000 ako podklad pre ďalšie práce, odporúčala zrušiť integrované úrady miestnej štátnej správy a po decentralizácii kompetencií na územnú samosprávu zabezpečiť výlučné úlohy štátu úradmi špecializovanej štátnej správy, podriadené príslušnému ústrednému orgánu štátnej správy. Medzi dôvody takého rozhodnutia patrili:

- a) počet a veľkosť vyšších územných celkov a decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu umožňujú lokalizovať niektoré výlučné kompetencie štátu iba na úrovni kraja, resp. pre viaceré kraje spolu,
- b) odstránenie zložitých riadiacich vzťahov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy,
- c) odstránenie nevhodného oddelenia zodpovednosti za odborné riadenie (príslušné ministerstvo) a zodpovednosti za personálne a finančné riadenie (ministerstvo vnútra),
- d) zvýšenie prehľadnosti finančných tokov zrušením rozpočtových kapitol krajských úradov a presunutím finančných prostriedkov na zabezpečovanie štátnej správy a preneseného výkonu štátnej správy do kapitoly príslušného ústredného orgánu, sprehľadnenie financovania kapitol štátneho rozpočtu a možnosť regulácie výdavkov,
- e) zjednodušenie personálnej agendy v štátnej správe možnosťou zriadenia jediného služobného úradu pre úrad špecializovanej štátnej správy príslušného ústredného orgánu,
- f) prepojenie politickej a vecnej zodpovednosti za kvalitu poskytovaných služieb,
- g) možnosť jednotnej riadiacej a kontrolnej činnosti (vnútorná kontrola),
- h) flexibilita organizácie siete pracovísk v rámci krajov, podľa rozhodujúcich kritérií každej poskytovanej služby,
- i) zefektívnenie metodického riadenia a vzdelávania,
- j) posilnenie možnosti zavádzania informačných technológií a budovania databáz v rámci štátneho informačného systému.

V programovom vyhlásení vlády, ktoré prijala NR SR 14. 11. 2002, bol prijatý záväzok pripraviť novú organizáciu miestnej štátnej správy, v rámci ktorej bude vláda presadzovať zoštíhlenie administratívy spojené so zrušením okresných úradov.

5.2 Model verejnej správy

Koncepcia decentralizácie definovala Slovenskú republiku ako unitárny decentralizovaný štát, s konkrétnou stanovenou štruktúrou verejnej správy, vychádzajúcou z princípu subsidiarity, s vytvorením samostatných orgánov územnej samosprávy, ktoré plnia zákonom stanovené povinné a dobrovoľné úlohy nezávisle, pričom zo strany štátu podliehajú správnomu dozoru. Orgány územnej samosprávy majú disponovať primeranými vlastnými normotvornými a finančnými nástrojmi, potrebnými pre plnenie samosprávnych úloh.

Návrhom sa realizujú paralelne dve systémové zmeny. Na jednej strane prichádza k presunu pôsobnosti na volené orgány územnej samosprávy (decentralizácia) a na druhej strane dochádza k centralizácii štátnych úloh (v súlade

s princípmi existencie unitárneho štátu), najmä na úseku personálneho, finančného a majetkového riadenia. V oprávnených prípadoch dochádza v rámci štátnej správy k dekoncentracii úloh na nižšie úrady ústredných orgánov, najmä v oblasti administratívno-správnych úloh.

Verejná správa na Slovensku pôsobí v tzv. oddelenom modeli (štátna správa, územná samospráva) na troch úrovniach:

- a) miestna úroveň (obec, mesto),
- b) vyšší územný celok (kraj),
- c) štát (Slovenská republika ako celok).

Orgány na všetkých úrovniach verejnej správy sa riadia verejným a súkromným právom, čo znamená, že pri zabezpečovaní verejných úloh sú povinné realizovať úlohy, ktoré sú im zverené zo zákona a ako právnické osoby môžu konať úkony, ktoré sú dohodami predstaviteľov obce, samosprávneho kraja, resp. štátu a ich obyvateľov.

V súlade s Ústavou SR existujú dve úrovne územnej samosprávy, obce a vyššie územné celky. Obe úrovne majú svoje volené orgány a úrad.

Štátnu správu zabezpečuje vláda SR, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy na centrálnej úrovni. Na miestnej úrovni zabezpečujú výkon štátnej správy úrady špecializovanej štátnej správy, resp. pracoviská bez právnej subjektivity (ale s dekoncentrovanou rozhodovacou právomocou na príslušnom úseku výkonu štátnej správy) a krajský úrad. V prípadoch, kde je to z hľadiska poskytovania služby pre občana efektívnejšie, zabezpečujú úlohy štátu orgány samosprávy ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy.

Na úrovni vyššieho územného celku existuje symetria usporiadania orgánov samosprávy vyššieho územného celku a krajského úradu, ktoré pôsobia v rovnakých územných celkoch. Úrady špecializovanej štátnej správy môžu, ale aj nemusia byť symetricky usporiadané voči orgánom samosprávy vyššieho územného celku na krajskej úrovni. Ich rozmiestnenie závisí od maximálnej efektívnosti zabezpečenia konkrétnych úloh.

5.3 Návrh usporiadania miestnej štátnej správy⁸

Návrh predpokladá zriadiť orgány špecializovanej miestnej štátnej správy vo všetkých krajoch, v niektorých prípadoch jeden pre všetky kraje a v individuálnom počte v územných obvodoch menších ako je kraj, s možnosťou zriadiť detašované pracoviská, nasledovne :

⁸ Úplné znenie, vrátane princípov, návrhu, zásad finančného, personálneho a priestorového zabezpečenia, a legislatívneho zabezpečenia je v návrhu koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy, vypracovanej MV SR, marec 2003.

	Úrad ústredie	II. stupeň	I. stupeň
Ministerstvo vnútra bezpečnosť (obrana štátu, bezpečnostná rada kraja, hospodárska mobilizácia, ochrana utajovaných skutočností, krízový štáb kraja, civilná ochrana obyvateľstva, riešenie havarijných udalostí, riadenie integrovaného záchranného systému), všeobecná vnútorná správa, správne evidencie, živnostenské podnikanie, koordinácia orgánov špecializovanej štátnej správy, koordinácia budovania a využívania informačného systému, vrátane štatistických zisťovaní, kontrola preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy v pôsobnosti MV SR)		8 rozpočtová organizácia (RO)	46 s dekoncentrovanou rozhodovacou právomocou (DRP)* + 75 stálych a dočasných pracovísk
Ministerstvo životného prostredia ochrana prírody a krajiny, ochrana ovzdušia, ochrana vôd, odpadové hospodárstvo, prevencie závažných priemyselných havárií, ekologické aspekty územného plánovania, vodné hospodárstvo, rybárstvo,		8(RO)	36(RO)
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Územné plánovanie bez ekologických aspektov, stavebný poriadok, bytová politika		8(DRP)	
Ministerstvo pôdohospodárstva - pozemkové úpravy a ochrana ppf - lesné hospodárstvo a poľovníctvo		8 (RO) 8 (RO)	44(DRP) 38(DRP)
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií doprava, pozemné komunikácie	1(RO)	8 (DRP)	44 (DRP)
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (zlúčenie s NÚP)	1(RO)		43(RO) 79(DRP)
Ministerstvo zdravotníctva - verejné zdravotníctvo (sieť ŠZÚ)	1(RO)		38 (DRP)
Ministerstvo školstva - alternatívne riešenie, pozri časť 4.2			

* Úrady s dekoncentrovanou rozhodovacou právomocou (DRP) sú také, ktoré nemajú právnu subjektivitu, ani personálne, finančné a riadiace kompetencie; tieto majú úrady, ktoré sú označené ako rozpočtové organizácie príslušného rezortu. Úrady s DRP len vydávajú rozhodnutia v rámci agendy, ktorú vykonávajú.

5.4 Racionalizácia v rámci nového usporiadania miestnej štátnej správy

Nový návrh usporiadania miestnej štátnej správy umožňuje racionalizovať počty zamestnancov:

- koncentráciou ekonomických činností na úroveň ústredného orgánu,
- koncentráciou štatutárnych pôsobností a pôsobností vo veciach štátnozamestnaneckých a pracovnoprávných vzťahov na vyšší stupeň štátnej správy,
- znížením počtu úradov, čo umožňuje dôsledná decentralizácia úloh na územnú samosprávu a využitie inštitútu prenesenia pôsobností štátnej správy na obce, v agendách vyžadujúcich dostupnosť pre občanov (do času vybudovania štátneho informačného systému poskytujúceho služby), napr. v oblasti stavebného konania, živnostenskej registrácie, osobných dokladov, civilnej ochrany...
- odstránením delených úloh na úseku školstva, sociálnych služieb, bývania a regionálneho rozvoja, finančných úloh, správy majetku,...
- skvalitnením riadiacej a kontrolnej činnosti ústredných orgánov dezintegráciou úsekov štátnej správy doteraz riadených krajskými a okresnými úradmi,
- vylúčením neefektívnosti na súčasných okresných úradoch začlenených do III.skupiny a v časti okresných úradov II.skupiny z dôvodu výrazne nižšej frekventovanosti výkonu štátnej správy,
- podstatne racionálnejším využitím prierezových a obslužných zamestnancov znížením počtu úradov (napríklad aj zlúčením riadenia a odbornej činnosti) a nahradenie mnohých úradov pracoviskami bez právnej subjektivity v personálnych, finančných a majetkových záležitostiach,
- redukciou zamestnancov na druhom stupni štátnej správy tým, že sa na tomto stupni nenavrhuje vždy úrad v každom kraji (MŽP), resp. nenavrhuje sa žiadny úrad na krajskej úrovni (MPSVaR, MZ),
- zvýšením efektívnosti zabezpečovania úloh na úseku obrany, ochrany, hospodárskej mobilizácie, civilnej ochrany, ich integráciou,
- zmenou charakteru zabezpečovania úloh, napr. Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou preberá niektoré úlohy štátneho lekára a štátneho farmaceuta, pričom bude financovaný mimo štátneho rozpočtu,....
- zabezpečením úloh štátnej správy, doteraz vykonávaných okresnými a krajskými úradmi, v rámci inej existujúcej siete (Národný úrad práce, Štátny zdravotný ústav), s dopadom na racionalizáciu, najmä riadiacich a obslužných zamestnancov,
- prehodnotením navrhovaných počtov zamestnancov v rámci miestnej štátnej správy vykonaním auditu za účelom zníženia počtu zamestnancov,
- osobitným posudzovaním racionalizácie zo strany ministerstva financií z titulu zmeny štruktúry verejnej správy, dezintegrácie, centralizácie a decentralizácie.

Dezintegráciou nastane presun časti zamestnancov do novovznikajúcich orgánov miestnej štátnej správy, do aparátu ústredných orgánov, časť funkčných miest bude presunutých spolu s kompetenciami do aparátov územnej samosprávy. Časť zamestnaneckých miest bude v rámci navrhovaných zmien zrušená.

V roku 2002 pracovalo v aparáte krajských a okresných úradov 13 964 zamestnancov. Uznesením vlády SR č. 1231 k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2003 bol schválený limit počtu zamestnancov aparátu krajských a okresných úradov celkom 13 894 zamestnancov. Tento limit bol následne upravený o delimitované

funkčné miesta z titulu presunu kompetencií zo štátnej správy na obce. V súčasnosti platný rozpis stanovuje v aparáte krajských a okresných úradov 12 997 zamestnancov, z toho na krajských úradoch 1875 a na okresných úradoch 11 222 zamestnancov. Z celkového počtu pracuje na úseku prierezových činností 2 498 zamestnancov a na úseku obslužných činností 533 zamestnancov.

Pri vzniku nových úradov miestnej štátnej správy, resp. pri presune zamestnancov z krajských a okresných úradov v rámci štátnej správy, ale aj pri presune funkčných miest na územnú samosprávu, je potrebné prijať opatrenia pri rozpočtovaní, resp. čerpaní objemu výdavkov na mzdy a platy v kapitolách ústredných orgánov štátnej správy a tým podporiť racionalizáciu počtu zamestnancov.

Pre rok 2003 odporúčame zníženie limitu počtu zamestnancov aparátu okresných a krajských úradov o 10%, t.j. o cca 1 300 zamestnancov, pričom rozpočtované mzdové finančné prostriedky odporúčame ponechať na posilnenie hmotnej stimulácie. Pre rok 2004 odporúčame, vzhľadom na vyššie uvedené možné racionalizačné opatrenia znížiť počet zamestnancov o ďalších 15%. Motivačným nástrojom pre ústredné orgány štátnej správy môže byť ponechanie percentuálneho podielu rozpočtovanej priemernej mzdy za znížený počet zamestnancov na lepšie ohodnotenie zamestnancov, čím sa dodrží aj uznesenie NR SR o raste miezd a platov zamestnancov verejnej sféry maximálne do úrovne 105% roku 2002.

6. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA

Podľa Ústavy SR, čl. 64, je základom územnej samosprávy obec a územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Ďalej, okrem iného, Ústava SR územnej samospráve garantuje:

- obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl.65),
- zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku (čl.65),
- povinnosť a obmedzenie pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy (čl.67),
- na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (čl.71).

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala:

- pokračovať v procese decentralizácie,
- vytvoriť také právne prostredie pre rozvoj územnej samosprávy, aby so zverenými kompetenciami a verejnými financiami dokázala utvárať podmienky pre rozvoj regiónov,
- posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi decentralizáciou verejných financií, posilnením vlastných daňových príjmov obcí a stanovením vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov.

Zo zámerov vlády, z doterajších poznatkov fungovania územnej samosprávy, na základe požiadaviek vyplývajúcich z praxe, zo zmien v miestnej štátnej správe a na základe požiadavky na ďalšiu decentralizáciu kompetencií,

vyplývalo viacero námetov vyžadujúcich systémové, ale aj legislatívne zmeny upravujúce činnosť územnej samosprávy.

6.1 Miestna samospráva

Po obnovení existencie miestnej samosprávy a po prijatí potrebnej legislatívy (1990 – 1991) sa ustálilo postavenie miest a obcí v rámci verejnej správy, čo do rozsahu kompetencií a verejných financií. Mestá a obce mali malý rozsah kompetencií a väčšina služieb bola poskytovaná štátnou správou. I keď legislatívne podmienky od roku 1995 umožňovali medziobecnú spoluprácu, obce neboli nútené túto možnosť využívať v plnom rozsahu. Spolupracovali najmä v oblasti hospodárskych úloh (odpadové hospodárstvo, cestovný ruch, technická infraštruktúra,...), menej v ostatných verejných službách a prakticky vôbec v rámci administratívnych úloh. Tento stav trval až do 1. januára 2002.

Na základe schváleného zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z miestnej štátnej správy na obce a samosprávne kraje, prebieha presun zriaďovateľských, riadiacich úloh v rámci verejných služieb, ale aj úloh v rámci administratívneho (správneho) konania. V rámci postupu decentralizácie sa uvažuje s presunom ďalších úloh, ale najmä zodpovednosti, najmä po uskutočnení fiskálnej decentralizácie.

O územnej organizácii na miestnej úrovni sa hovorí už od roku 1990. Mnohokrát sa veľký počet malých obcí používal ako argument, prečo nie je možné decentralizovať úlohy na miestnu úroveň. Legislatívne, finančné a majetkové opatrenia v rokoch 1990 – 2001 smerovali k podpore ďalšieho trieštenia sídelnej štruktúry (za roky 1990 – 2000 pribudlo 217 obcí) a prerozdeľovacie finančné mechanizmy k podpore malých obcí.

Vývoj veľkostnej štruktúry obcí od roku 1950 v % :

veľkostná kategória	1950	1961	1980	1991	2000
do 499 obyvateľov	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5
500 – 999	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 – 1 999	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 – 4 999	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 – 9 999	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8
10 000 – 49 999	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
Nad 50 000	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4

V súvislosti s presunom právomocí, ale aj zodpovednosti na obce a v súvislosti s deklarovávaným zámerom vlády posilniť postavenie miestnej samosprávy, je potrebné doriešiť zabezpečovanie nových úloh. Ukazuje sa, že mestá nemajú a nebudú mať v súvislosti s decentralizáciou problémy organizačného charakteru, ale skôr problémy súvisiace s financovaním presunutých úloh (o zmene financovania sa hovorí v časti 6.3). Preto je táto časť venovaná problematike malých obcí.

Pri presune rozsiahlych zriaďovateľských kompetencií na obce existujú problémy ich zabezpečovania malými obcami. Preto niektoré úlohy ostali v režime preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (školsťvo), alebo boli prenesené na vyššie územné celky (zdravotníctvo, kultúra, časť sociálnych vecí). Tento stav však diskriminuje mestá, schopné zabezpečiť mnohé z uvedených úloh. Dôvodmi nevhodnosti odovzdať viac úloh obciam sa najčastejšie uvádzajú: územná

organizácia obcí, vysoké výdavky na správu, kvalifikovanosť volených orgánov v malých obciach.

Problémom, ktorý s otázkou veľkosti územnej samosprávy a efektivity jej činnosti súvisí, je aj pretrvávajúci vysoký počet poslancov obecných zastupiteľstiev.

1. Územná organizácia obcí

Súčasná sídelná štruktúra Slovenska je ovplyvnená viacerými faktormi: reliéf krajiny, história osídľovania (kolonizácia nehostinného terénu), rozvoj ekonomiky a jej sústreďovanie do vybraných lokalít, integrácia obcí v období socializmu, ale aj dezintegrácia obcí po roku 1989.

Ustava SR (4. hlava, čl.66, ods.2) stanovuje, že zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon. Zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, upravil podmienky vzniku nových obcí odčlenením sa od inej obce, čím sa výrazne obmedzili možnosti ďalšej fragmentácie osídlenia. Zákon tiež určuje, že zlúčiť alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Posledné voľby do orgánov samosprávy obcí sa konali v decembri 2002, čo definuje časový rámec prípadných zásadných zmien v územnej organizácii na úrovni obcí.

Mnohé z faktorov, ktoré ovplyvnili vznik súčasnej sídelnej štruktúry obcí, sú prekážkou zmeny územnej organizácie. Predstavitelia obcí, bez ktorých súhlasu zmena prakticky nie je možná, uvádzajú ako problém:

- zlé skúsenosti s násilnou integráciou obcí v období socializmu, najmä obmedzovanie rozvoja v nestrediskových obciach,
- strach zo straty identity,
- obava, že v prípade zlúčenia budú pôvodné obce ukracované vo svojich potrebách zo strany veľkej obce, mesta,
- neochota vzdať sa nadobudnutých funkcií v prospech inej obce, keď ich už získali.

Súčasnú situáciu, pri zohľadnení zámerov vlády SR pokračovať v decentralizácii a posilniť územnú samosprávu, je možné riešiť viacerými spôsobmi:

- a) zlúčiť obce,
- b) posilniť pozíciu samosprávy krajov na úkor obcí,
- c) decentralizovať kompetencie diferencovane, podľa veľkosti obcí,
- d) spoluprácou obcí v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. .

Vláda SR v rámci koncepcie decentralizácie verejnej správy (apríl 2000) schválila zásadu nezasahovať do územnej organizácie obcí v SR, ale zabezpečiť výkon samosprávnych pôsobností obcí cestou medziobecnej spolupráce. Týmto smerom sa uberala aj príprava v súčasnosti platnej legislatívy.

a) Zlúčenie obcí

Zlučovanie obcí na základe zákona realizovalo viacero štátov západných demokracií (napr. severské štáty, Holandsko, v niektorých spolkových krajinách Nemecko), ale aj napríklad Poľsko. Existuje mnoho argumentov pre zlučovanie obcí, t.j. pre existenciu väčších jednotiek na miestnej úrovni, ale existuje aj veľa argumentov v prospech zachovania rozdrobenosti osídlenia. Nie je možné všeobecne tvrdiť, čo je pre konkrétny štát lepšie. Rozhodnutie o forme územnej organizácie musí byť urobené miestne (každým štátom zvlášť) a musí brať do úvahy politickú akceptovateľnosť zmeny. Aj po zlúčení je možné zachovať identitu

spájaných obcí (napr. zachovanie symbolickej politickej reprezentácie a niektorých dobrovoľných kompetencií), je možné zabezpečiť volebným systémom, aby mali občania zlúčených obcí zastúpenie v zastupiteľstve v rámci „veľkej obce“ a je možné zabezpečiť administratívne pracovisko (pobočku) v každej pôvodnej obci, aby občania nemuseli dochádzať do centrálnej obce.

Zlučovanie obcí však môže, odhliadnuc od dôsledkov uvedených ďalej, postupom času viesť k spochybňovaniu potrebnosti krajskej samosprávy (napríklad ak príde k dohode o spolupráci väčšieho mesta s okolím a jednotka so 100 – 200 000 obyvateľmi môže zabezpečiť prakticky všetky úlohy VÚC, v prípade Bratislavy ani nehovoriac).

Preferovanie zachovania rozdrobeného osídlenia SR všetkými doterajšími vládami (legislatívou, kompetenciami a finančnými mechanizmami), ako aj časový priebeh ďalšieho procesu decentralizácie a najbližší termín volieb do orgánov miestnej samosprávy v decembri 2006, vylučujú riešenie územnej organizácie týmto spôsobom, nariadením zhora, t.j. rozhodnutím vlády a NR SR. Nie je možné predpokladať politickú akceptovateľnosť tohto riešenia v súčasnom období. Nie je však namieste úplne zabudnúť na túto možnosť a v priebehu volebného obdobia tejto vlády je potrebné zahájiť diskusiu na túto tému, najmä v regiónoch s nadmernou lokalizáciou malých obcí (do 200, resp. 500 obyvateľov). Zlučovanie obcí nie je potrebné riešiť plošne na celom území SR. Je ho možné riešiť diferencovane, podľa krajov s najväčšou intenzitou malých obcí (Prešovský, Košický). Rovnako neobstojí názor „teraz alebo nikdy“. Podstatne vyspelejšie štáty pristupujú k zlučovaniu správnych jednotiek v okamžiku, keď na to existujú vhodné ekonomické a politické podmienky a keď sa k riešeniu prikláňa verejná mienka. Mnohokrát je to proces trvajúci desiatky rokov.

b) Posilnenie právomoci samosprávy krajov na úkor obcí

Táto možnosť sa čiastočne na Slovensku uplatnila tým, že viaceré úlohy v oblasti zdravotníctva, kultúry, sociálnych vecí a školstva boli odovzdané samospráve vyšších územných celkov na úkor obcí. Je zrejmé, že úlohy, napr. stredné a špeciálne školstvo, kultúrne zariadenia, sociálne služby, by mohli bez problémov zabezpečovať mestá nad 20 000 obyvateľov.

Nevyhnutnosť jasného rozdelenia úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou si vyžaduje presunúť na samosprávu zriaďovateľskú pôsobnosť aj v oblastiach špeciálnych škôl, ďalších sociálnych zariadení a pod. Nepripravenosť zabezpečiť cestou medziobecnej spolupráce povinné úlohy miestnej samosprávy môže viesť k ďalšej aplikácii tohto prístupu. Príkladom je návrh presunu zriaďovateľskej pôsobnosti v oblasti sociálnych vecí, ktoré sú vo svojej podstate lokálnou záležitosťou.

Silné postavenie krajskej samosprávy, a vôbec jej vznik, nebol prijatý s nadšením zo strany miest a obcí. Pretrváva totiž obava (jej korene sú v období socializmu, keď vyšší stupeň národných výborov bol nadradený nižšiemu stupňu) o nadradenosti tejto úrovne samosprávy nad obcami. Nedoriešená medziobecná spolupráca a presun úloh na samosprávu vyšších územných celkov tieto obavy len prehĺbia.

c) Diferencovaná decentralizácia kompetencií podľa veľkosti obcí

Doterajší priebeh presunu právomocí na obce čiastočne napĺňa aj tento prístup. V rámci odovzdávania zriaďovateľských a riadiacich kompetencií v oblasti školstva,

sociálnych vecí, zdravotníctva, boli tieto úlohy prenesené na obce, kde sú zariadenia umiestnené a cestou decentralizačnej dotácie sú tieto obce dotované zo štátneho rozpočtu.

Riešenie má však niekoľko problémov:

- obce, v ktorých tieto zariadenia nemôžu reagovať na potreby svojich občanov, pretože nemajú na to primerané finančné zdroje,
- týmto riešením sa podporuje neefektívnosť súčasného systému,
- management zariadení sa cíti zodpovedný len obci, v ktorej zariadenie leží a ktorá ich financuje a nie voči ostatným obciam, z ktorých majú klientov,
- narušenie doterajšieho mechanizmu financovania fiskálnou decentralizáciou (nahradenie decentralizačnej dotácie do zariadení, posilnením vlastných príjmov obcí, založených na všeobecných normatívoch nezohľadňujúcich zodpovednosť za zariadenia).

d) Spolupráca obcí

Zabezpečovanie prenášaných úloh zo štátnej správy na obce medziobecnou spoluprácou je preferované prakticky od roku 1990.

Príklady z mnohých štátov poukazujú na to, že spolupráca obcí je komplikovaná a má svoje organizačné a politické úskalia. Fungovanie medziobecnej spolupráce je možné len v prípade existencie vhodného legislatívneho prostredia, transparentnosti a demokratickej zodpovednosti pri rozhodovaní v združeníach, pri jasnom systéme podpory spolupráce a motivácie obcí a tým postihu pre obce, ktoré spolupracovať nechcú.

Zákon č. 453/2001 Z. z., ktorý novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, komplexne upravuje vnútroštátnu a medzinárodnú spoluprácu obcí. Umožňuje rôzne spôsoby a formy spolupráce, od jednoduchej kooperácie až po vznik samostatného právneho subjektu (združenie obcí). Obec môže:

- na základe zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (súčasťou je aj zriadenie spoločného obecného úradu),
- na základe zmluvy o zriadení združenia obcí,
- zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona (napr. Občiansky zákonník, Obchodný zákonník,...),

zabezpečovať administratívne a hospodárske úlohy, ktoré jej boli zverené.

Čo doteraz v praxi chýba, sú motivačné mechanizmy pre medziobecnú spoluprácu.

Záver

V unitárnom štáte, akým je Slovenská republika, má centrálna vláda povinnosť voči občanom zabezpečiť funkčnosť a efektívnosť celej verejnej správy, t.j. aj na jej nižších úrovniach. Táto povinnosť môže zvädzať k snahe presadiť reformu územnej organizácie z centra a chovať sa k živému organizmu miestnej komunity ako k výrobnému podniku. Vtedy sa uplatňuje najmä technokratické hodnotenie z fiskálneho pohľadu a zabúda sa na požiadavky, ktoré občania od demokracie, ako politického systému, očakávajú. Ide o zachovanie miestnej demokracie, možnosť občanov riešiť svoje problémy priamo a nie cez iné mestá, úrady a možnosť pozitívne ovplyvňovať svoje životné podmienky. Z tohto hľadiska, ale aj na základe krokov od roku 1990, je v súčasnosti najpriateľnejším riešením:

- zabezpečovať v období rokov 2003 – 2006 samostatnú (samosprávnu) pôsobnosť obcí formami uvedenými v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení,
- zabezpečiť prenesený výkon štátnej správy tak, že sa v zákonoch určia obce, ktorých úrady budú tieto úlohy zabezpečovať a nariadením vlády sa určia územné obvody ich pôsobnosti (pri rešpektovaní hraníc krajov),
- riešiť, vzhľadom na rozdielnosť sídelnej štruktúry (obce do 500 obyvateľov sú sústredené najmä v Prešovskom a Košickom kraji), diferencovaným spôsobom proces združovania a zlučovania sa obcí,
- v časovom horizonte k najbližším komunálnym voľbám pripraviť „komunálnu reformu“, t.j. posúdiť možnosť a vhodnosť zlučovania obcí.

2. Vysoké výdavky na správu

Z celkového objemu výdavkov obcí (v priemere 5864.-Sk na 1 obyvateľa), tvoria najväčšiu položku, cca 21% celkových výdavkov (1254.-Sk/1 obyvateľa), výdavky na správu obce. Do tejto skupiny výdavkov sú zahrnuté výdavky na správu obecných úradov, vrátane platu starostov a primátorov, a výdavky na odmeny poslancom obecných zastupiteľstiev a členov komisií, odvody. Celkový objem výdavkov na činnosť obecných úradov dosiahol v roku 2000 cca 6,4 mld. Sk. Zásadný význam má diferenciácia podielu výdavkov na správu obce podľa veľkostnej štruktúry obcí.

veľkostná kategória	do 499	500-999	1000-1999	od 50 000
% podiel na správu obce z celkových výdavkov	49,0	42,2	35,0	12,5

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa zákona o štátnom rozpočte, obce do 3000 obyvateľov dostávajú dotáciu na výkon samosprávnych funkcií, ktorú nie je možné použiť na mzdy, platy a ostatné osobné ohodnotenie. Celkový objem tejto dotácie bol v roku 2002 582,0 mil. Sk.

Platové pomery starostov obcí a primátorov miest upravuje zákon č. 253/1994 Z. z., v znení neskorších predpisov. Minimálny plat tvorí súčin priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve a koeficientu zohľadňujúceho veľkosť obce. Zákon umožňuje udeliť starostovi odmenu do výšky 50% jeho minimálneho platu. Zákon umožňuje vykonávať funkciu starostu na úväzok, ktorého výška však nemôže byť nižšia ako 30% zákonom definovaná minimálna mzda. Po zániku mandátu prináleží starostovi a primátorovi odstupné, ak nebol opätovne zvolený do funkcie, vo výške 5 mesačných platov (ak bol vo funkcii 4 roky), resp. podľa počtu rokov vo funkcii (najmenej 2 mesačné platy). Počas výkonu funkcie je starosta, primátor, na účely zdravotného poistenia, nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia, podpory v nezamestnanosti a platenia príspevku na poistenie v nezamestnanosti, zamestnancom obce.

Poslanci obecného zastupiteľstva, ako aj členovia komisií, dostávajú odmenu, ktorej výšku stanovuje obecné zastupiteľstvo.

Na odmeňovanie zamestnancov obce sa vzťahuje zákon o verejnej službe a jeho ustanovenia § 15-47, vrátane príloh (charakteristika platových tried, platové tarify, príplatok za riadenie,...).

Za nesystémové a legislatívne potrebné zmeniť považujeme:

- a) zasahovanie do personálnej a finančnej suverenity obcí tým, že:
 - a. zákon č. 253/1994 Z. z. ukladá obciam podstatnú časť platových náležitostí starostov a primátorov,
 - b. zamestnanci obce sú odmeňovaní podľa zákona č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe,
- b) nevhodné odvodenie minimálnej mzdy starostu, primátora od priemernej mzdy v národnom hospodárstve SR, pretože nezohľadňuje a nemotivuje k maximálnemu využitiu potenciálu spravovaného územia,
- c) dostatočne nezdôvodnené koeficienty platových skupín, ktoré zohľadňujú iba počet obyvateľov,
- d) uhrádzanie zákonom garantovaného platu starostov a primátorov z podielu na štátnych daniach, t.j. z daní obyvateľov iných obcí a miest, ktoré sa do obce dostávajú z titulu finančného vyrovnávania,
- e) priamu podporu fragmentácie obcí cestou garantovaných plátov starostov a dotáciami na výkon samosprávnych funkcií pre obce do 3000 obyvateľov, čím sa komplikuje možnosť zlučovania obcí aj v prípadoch, kde by k tomu mohlo prísť prirodzeným spôsobom,
- f) zákonom garantované odstupné voleným orgánom obcí, ktoré zohľadňujú dĺžku zotrvania vo funkcii a rast platu v národnom hospodárstve, a nie od dosiahnutých výsledkov v spravovanom území.

3. Počet poslancov obecných zastupiteľstiev

Prijatím zákona č. 453/2001 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o obecnom zriadení, sa znížil počet poslancov obecných zastupiteľstiev, s výnimkou miest Bratislava a Košice, v ktorých počet poslancov definujú osobitné zákony. Zákon definuje (s výnimkou obcí do 40 obyvateľov) rozpätie počtu poslancov podľa veľkostnej kategórie obce, s odvolaním sa na zváženie ekonomických možností obcí. Po voľbách do orgánov obcí v roku 2002 sa znížil počet poslancov (obcí, miest, mestských častí, magistrátov) z 35 616 v roku 1998 na 21 637, t.j. o cca 33%.

V štruktúre osídlenia existuje na Slovensku 382 obcí s počtom obyvateľov do 199 a 824 obcí vo veľkostnej kategórii 200 – 499 obyvateľov. V týchto obciach zákon určuje počet poslancov 3-5, pričom u obcí do 40 obyvateľov povinne 3 poslancov. V tejto súvislosti vyvstáva otázka rovnosti hlasu voliča, ak počet obyvateľov na jedného poslanca sa neúmerne znižuje v prospech malých obcí, pričom sa aj samosprávne úlohy financujú transferom zo štátneho rozpočtu:

veľkostná kategória	do 40 obyv.	200 obyv.	500 obyv.	50000 obyv.
obyv. /1 poslanec ObZ	12	40-60	100-166	2000-3333

Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do samosprávy obcí, v znení neskorších predpisov, určuje pre voľby do orgánov samosprávy obcí väčšinový volebný systém. Pre voľby do zastupiteľstva sú určené jedno a viac mandátové volebné obvody, ktoré určuje obecné zastupiteľstvo. V jednom obvode však môže byť najviac 12 mandátov. V mestách s vytvorenými mestskými časťami je možné uplatniť aj jednomandátový volebný obvod v prípade, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec. Podľa tohto zákona a podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, je možné v obciach a mestách do 10 000 obyvateľov zriadiť len jeden volebný obvod.

V obciach a mestách do 10 000 obyvateľov žije na Slovensku cca 50 % všetkých obyvateľov SR.

Za problémy, ktoré je potrebné riešiť do najbližších komunálnych volieb, považujeme:

- a) zníženie počtu poslancov obecných zastupiteľstiev (súčasný priemer je 1 poslanec na 250 obyvateľov), najmä v obciach do 500 obyvateľov, čo úzko súvisí so zmenami v sídelnej štruktúre, resp. s možnosťou zavedenia priamej demokracie v malých obciach. Okrem dôvodu rovnosti hlasu voliča je ďalším dôvodom financovanie činnosti poslancov z podielu na štátnych daniach a problémy technického charakteru pri uskutočňovaní volieb,
- b) viacmandátovosť volebných obvodov - zväžiť prechod na jednomandátové volebné obvody, čím sa zabezpečí priamejší vzťah medzi voličom a zvoleným zástupcom v obecnom zastupiteľstve,
- c) profesionalizáciu rady, najmä v mestách, t.j. priame voľby radných zodpovedných za príslušné úseky správy mesta vecne aj politicky a tým aj nové rozdelenie právomocí primátora, radných a mestského zastupiteľstva

6 Kvalifikačné predpoklady starostov

Vo všeobecnosti sa považuje za hlavné riziko zlyhania pri plnení úloh na miestnej úrovni porušovanie zákona. Je to však iba jeden z možných dôvodov. Ďalšími sú:

- rozhodovanie, ktoré má pôvod v politickej predpojatosti, korupcii, nevedomosti alebo neschopnosti,
- nevhodné vynakladanie prostriedkov, neefektívne výdavky, používanie verejných financií na iné účely,...
- zlý vzťah k občanom (zlé informácie, neprimerané náklady, oneskorené vybavovanie agendy, rasistické predsudky,...)
- zamlčovanie informácií, držanie obyvateľov v nevedomosti,...

Niektoré nedostatky pochádzajú z nedostatku kvalifikovaných pracovníkov na miestnych úradoch, ktorým chýbajú poznatky, skúsenosti, motivácia, zručnosti, ale aj nestrannosť. V mnohých prípadoch môžu byť aj dôsledkom zasahovania miestnych politikov do výkonu jednotlivých úloh. Toto je možné riešiť a je riešené zvýšenou právnou ochranou občana, posilnením kontrolných a dozorných funkcií štátu.

Nedostatky však môžu prameniť aj z veľkého počtu malých úradov, ktoré neponúkajú kariérny postup a dostatočné odmeňovanie pre svojich zamestnancov.

Procesom decentralizácie dochádza k presunu úloh zo štátnej správy na obce v oblasti samostatnej pôsobnosti, ale aj v oblasti preneseného výkonu štátnej správy. V tejto súvislosti narastá význam postavenia starostu obce, ktorý je nielen štatutárnym orgánom obce v pracovnoprávných a majetkovoprávných vzťahov, ale aj správny orgánom. Najmä v obciach bez obecného úradu s kvalifikovaným personálom môže prísť ku kolízii všeobecného práva občana byť volený za starostu, ak dosiahol vek 25 rokov, a požiadavkou primeranej kvalifikácie vo veciach preneseného výkonu štátnej správy, resp. v rámci správneho konania. Riešenie nie je možné hľadať v definovaní primeranej kvalifikácie pre volené orgány, ale je potrebné prijať iné opatrenia a opustiť zo strany štátu politickú neutralitu. V návrhu ďalšieho postupu decentralizácie je to návrh prijatia zákonov motivujúcich obce k medziobecnej spolupráci, resp. k zlučovaniu sa, v oblasti financovania (zmena dotačného systému, nové kritériá prerozdelenia, zmena platových pomerov, zníženie počtu poslancov,.....), zodpovedné definovanie pôsobností obcí

(samosprávna, prenesený výkon štátnej správy), posilnenie kontrolných mechanizmov vonkajšej a vnútornej kontroly v územnej samospráve, návrh posilnenia správneho súdnictva, posilnenie inšpekčných a dozorných orgánov štátu (školstvo, zdravotníctvo,...), ale aj požiadavka na zvyšovanie kvalifikácie volených predstaviteľov samosprávy. Tieto opatrenia smerujú najmä k zabezpečeniu úloh v rámci samosprávnej pôsobnosti obcí. V rámci preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy je nevyhnutné zo strany štátnej správy požadovať primeranú kvalifikáciu osôb zabezpečujúcich úlohy, pretože túto pôsobnosť riadi a kontroluje vláda.

6.2 Samospráva vyšších územných celkov

Samospráva vyšších územných celkov zahájila svoju činnosť k 1. januáru 2002. V súlade so zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z miestnej štátnej správy na obce a samosprávne kraje prebieha odovzdávanie kompetencií v oblasti zriaďovateľských úloh, ale aj niektorých administratívno-správnych úloh. Väčšinu úloh vykonávajú orgány samosprávy vyššieho územného celku v režime samosprávnej pôsobnosti, časť úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

K 1.1.2003 prešli na samosprávu vyšších územných celkov prakticky všetky úlohy definované zákonom č. 416/2001 Z. z., s výnimkou správy, údržby a výstavby ciest II. a III. triedy (prechádza k 1. januáru 2004). Ako samosprávna pôsobnosť sú v kompetencii samosprávy vyšších územných celkov úlohy na úsekoch: civilnej ochrany (delená kompetencia so štátom), regionálneho rozvoja, sociálnej pomoci, divadelnej činnosti, múzeí a galérií, osvetovej činnosti, knižníc, školstva, zdravotnej starostlivosti, územného plánovania. Ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vykonáva samospráva vyššieho územného celku pôsobnosť na úsekoch školstva, telesnej kultúry, dráh a cestnej dopravy.

V rámci návrhu ďalšej decentralizácie sa uvažuje s presunom kompetencií do samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov na úsekoch školstva, cestnej dopravy, zdravotníctva, sociálnych vecí, cien.

Doterajší priebeh procesu decentralizácie poukazuje na potrebu uskutočnenia niektorých systémových zmien, vrátane legislatívnych úprav. Systémové zmeny sa týkajú najmä financovania samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov (vrátane regionálneho rozvoja) a majetku vyšších územných celkov. Okrem toho je potrebné vykonať viaceré čiastkové úpravy jestvujúcich zákonov, na základe poznatkov z praxe. Tieto budú vykonané v rámci novelizácie zákonov, resp. prípravy nových zákonov, uvedených v časti 8 (tabuľka).

Financovanie samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov (s ňou súvisí aj otázka majetku) je možné rozdeliť do troch oblastí:

- a) financovanie bežných výdavkov spojených s presunom kompetencií do samosprávnej pôsobnosti vyšších územných celkov,
- b) financovanie kapitálových výdavkov spojených s regionálnym rozvojom,
- c) financovanie vnútornej zadĺženosti, modernizačného dlhu.
 - a) Financovanie bežných výdavkov

V súčasnosti nemá samospráva vyššieho územného celku žiadnu daňovú právomoc a všetka jej samosprávna činnosť je financovaná prostredníctvom decentralizačnej dotácie. Je to zásadným porušením princípu efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti so všetkými negatívami:

- závislosť na centrálnej vláde,
- neexistuje motivácia na využívanie vlastného potenciálu,
- nízka zodpovednosť za verejné výdavky,
- transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady,
- neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní.

Za týchto podmienok nie je možné voči samospráve vyšších územných celkov hovoriť o decentralizácii. Ide iba o prenesenie zodpovednosti, bez nástrojov na riadenie, zo štátnej správy na volené orgány samosprávy vyšších územných celkov.

V návrhu ďalšej decentralizácie sa uvažuje s nasledovnými systémovými zmenami, ktoré by mali poskytnúť nástroje na riadenie a efektívne zabezpečovanie samosprávnych úloh (podrobnejší návrh zmien vo financovaní územnej samosprávy je v časti 6.3.):

- prechod od decentralizačnej dotácie na neúčelovú dotáciu od 1.1.2004,
- definovanie nových kritérií prerozdelenia podielových daní, s platnosťou od 1.1.2005,
- zmena toku financií od 1.1.2004,
- preklasifikovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy v zriaďovateľskej pôsobnosti na úseku školstva na samosprávnu pôsobnosť,
- vypustenie odmeňovania zamestnancov samosprávneho kraja zo zákona o verejnej službe (odmeňovanie podľa Zákonníka práce),
- odstránenie účelovej viazanosti majetku odovzdaného do vlastníctva samosprávy vyššieho územného celku podľa zákona č. 416/2001 Z. z. a umožnenie jeho vloženia aj do neziskových organizácií, resp. iných právnických osôb,
- vyradenie samosprávy VÚC z klientov Štátnej pokladnice (zákon č. 291/2002 Z. z.).

b) Financovanie kapitálových výdavkov spojených s regionálnym rozvojom

Zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov definuje, že kapitálové výdavky môže samospráva vyššieho územného celku uhrádzať výhradne z kapitálového rozpočtu. Príjem rozpočtu tvorí predaj kapitálových aktív, predaj pozemkov a nehmotných aktív, kapitálové granty a transfery, predaj majetkových častí a prevod z bežného rozpočtu.

V súčasnosti samospráva vyššieho územného celku nemá kapitálové aktíva, nemá majetok, ktorý by mohla predať, nemá nehmotné aktíva, nemá majetkové účasti. Kapitálové granty a transfery do rozpočtu vyššieho územného celku sú účelovo viazané. Ich hodnota pre rok 2003 sa uvažuje vo výške 1 126,2 mil. Sk a slúžia výhradne na výdavky spojené s prenesenými kompetenciami. Možnosť úspor v rámci bežných rozpočtov je rovnako minimálna, vzhľadom na stav prevzatých zariadení verejných služieb. Z uvedeného vyplýva, že samospráva vyššieho územného celku nemá vlastné zdroje na financovanie kapitálových výdavkov spojených s regionálnym rozvojom a je úplne závislá na štátnom rozpočte.

Špecifickým zdrojom financovania kapitálových výdavkov sú predvstupové a povstupové fondy Európskej únie, ktoré sú chápané výlučne ako doplnkový zdroj a vyžadujú spolufinancovanie zo strany prijímateľa podpory. Napriek tomu, že zákonom č. 416/2001 Z.z. prešla na samosprávu vyšších územných celkov aj

zodpovednosť za rozvoj nimi spravovaného územia, nie sú vytvorené podmienky na plnenie tejto samosprávnej pôsobnosti a vyššie územné celky nemajú všetky nástroje na zabezpečovanie úlohy. Nástroje je možné rozdeliť na makroekonomické (ich uplatnenie je v rukách centrálnej vlády) a mikroekonomické (je v rukách orgánov územnej samosprávy).

Makroekonomickými nástrojmi regionálneho rozvoja je najmä regionálne (krajsky) diferencovaná daňová politika a regionálne diferencovaný daňový systém a efektívny systém finančného vyrovnávania. Pripravované zmeny financovania územnej samosprávy smerujúce k posilneniu vlastných príjmov (nahradenie účelovej dotácie podielom na štátnych daniach, novelizácia zákona o dani z nehnuteľnosti, zmena daňového určenia v dani z príjmu FO z podnikania,...) sú krokom k postupnému napĺňaniu možnosti existencie regionálne diferencovanej daňovej politiky a daňového systému (minimálne na úrovni obcí v rámci uplatňovania miestnych daní). Z makroekonomického hľadiska však absentuje účinný systém efektívneho finančného vyrovnávania sociálno – ekonomických rozdielov krajov. Riešením sa ukazuje:

- definovanie bonity krajov na základe ich demografických, sociálnych a hospodárskych podmienok,
- stanovenie podielov jednotlivých krajov na objeme finančných zdrojov zo štátneho rozpočtu určených na regionálny rozvoj,
- naviazanie podporných zdrojov EÚ, určené najmä pre Regionálny operačný plán, na zdroje štátneho rozpočtu určené pre jednotlivé kraje, čo vytvorí základňu pre objem a rozsah projektov pre jednotlivé kraje,
- uzavretie zmluvy medzi štátom a samosprávou vyššieho územného celku o podmienkach a časovom období čerpania zdrojov.

V tejto súvislosti je potrebné koncentrovať zdroje bývalých štátnych fondov a špeciálne vládne programy do fondu regionálneho rozvoja, ktorý sa prerozdelením na základe ratingu do jednotlivých krajov (regionálne fondy, ktorých inými príjmami môžu byť zdroje od obcí, zo súkromného sektora,...).

Mikroekonomickými nástrojmi sú najmä efektívne programy, integrovaný prístup v rámci kraja, cieľavedomé umiestňovanie verejných investícií, aplikácia miestnych daní a poplatkov. Tieto nástroje sú plne v zodpovednosti územnej samosprávy, pričom samospráva vyššieho územného celku je zodpovedná za prípravu efektívnych programov, koordináciu a integráciu prístupu v rámci rozvoja kraja a za cieľavedomé umiestňovanie verejných investícií na základe plánovacích a programovacích dokumentov (územný plán, program hospodárskeho rozvoja).

c) Financovanie vnútornej zadĺženosti, modernizačného dlhu

Nerealizovanie modernizačných a rekonštrukčných opatrení spôsobilo značný vnútorný (modernizačný) dlh aj v zariadeniach, ktoré boli odovzdané do vlastníctva vyšších územných celkov. Ide najmä o zariadenia zdravotníctva, školstva, kultúry, sociálnej sféry a cestnej siete. Veľkú časť týchto dlhov nebude možné hrať z podporných fondov Európskej únie a preto musia byť hradené z verejných rozpočtov. Tu však narážame na problém nedostatku zdrojov a rentabilnosti využitia obmedzeného objemu finančných zdrojov.

Základom pre možnosť zapojenia samosprávy vyšších územných celkov do odstraňovania tejto zadĺženosti sú opatrenia spomínané v časti a) tejto kapitoly. Zároveň je však nevyhnutné, aby samospráva vyššieho územného celku pristúpila, na základe svojej politiky v jednotlivých oblastiach, k úsporným opatreniam:

V oblasti školstva si odstraňovanie vnútorného dlhu vyžaduje:

- znižovanie počtu prevádzkových budov a školských zariadení v súvislosti so znížením populačných ročníkov,
- viaczdrojové financovanie učňovského a odborného školstva za spoluúčasti podnikateľskej sféry,
- prehodnotenie systému infraštruktúry v školstve (školské zariadenia) z hľadiska efektívnosti,
- odpredaj nadbytočných a rozostavaných objektov (v prvej etape by mali byť prevedené do majetku vyšších územných celkov, aby mohli slúžiť na sanáciu vnútornej zariadenosti),
- prehodnotenie počtu pedagogických pracovníkov v súvislosti s ich kvalifikačnými a profesnými predpokladmi a v súvislosti so zmenami v sieti,
- zvýšenie účasti škôl na vzdelávacích a rekvalifikačných kurzoch, s cieľom zvýšenia príjmov,
- napriek bezplatnosti stredného školstva je potrebné do jeho financovania popri samospráve, štáte a podnikateľskej sfére zapojiť aj účastníkov štúdia.

V oblasti zdravotníctva sú potrebné nasledovné opatrenia:

- prechod nemocníc na právnické subjekty neziskového charakteru a tým otvoriť možnosť vstupu súkromného kapitálu do systému,
- zmena podielu medzi nemocničným a ambulantným ošetrovaním s dopadom na zníženie lôžkovej kapacity a tým aj prevádzkových nákladov,
- prehodnotenie siete zdravotníckych zariadení,
- vytvorenie siete špecializovaných centier z dôvodu efektívnosti využívania kapacít zariadení, najmä s vysokými investičnými a prevádzkovými nákladmi (tomografia, CT, onkológia, kardiochirurgia,...),
- zníženie počtu zamestnancov,
- prechod na odmeňovanie zamestnancov podľa zákonníka práce,
- odpredaj budov a zariadení v prospech modernizácie.

V oblasti sociálnej sféry je potrebné počítať s rastom nezamestnanosti, regionálne diferencovane, spojenú s vyššie uvedenými zmenami v zdravotníctve a školstve. Samospráva vyššieho územného celku prevzala na seba úlohy v oblasti regionálneho rozvoja, dopravy, školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí. Je preto potrebné, aby sa územná samospráva zapojila účinnejšie do riešenia (ne)zamestnanosti.

Vzhľadom na veľký modernizačný dlh je potrebné v roku 2004 navrhnuť spôsob sanácie tohto dlhu (špeciálne vládne programy) vo väzbe na makroekonomickú stabilitu.

6.3 Financovanie územnej samosprávy

Existujúci model verejnej správy a dodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti si vyžaduje zmenu vzťahov a aj kompetencií medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územnej samosprávy.

Odobznanie úloh a majetku znamená zvýšenie tlaku na rozpočty územnej samosprávy. Toto je potrebné riešiť úpravami, ktoré sa dotknú: sústavy daní, daňového určenia, daňovej právomoci, zmien v štruktúre rozpočtov, zmien v rozpočtových pravidlách, kritérií prerozdelenia podielov na daniach štátu, zmien dotačného systému, ale aj zmien v oblasti finančného vyrovnávania. Tieto úpravy je potrebné realizovať paralelne s presunom kompetencií a nie až následne, ako riešenie krízovej situácie.

Postupný prechod kompetencií od roku 2002, vo viacerých prípadoch uprostred rozpočtového roku, neumožnil zvoliť iný mechanizmus ako účelovú dotáciu (decentralizačná dotácia), ktorou sa po presune úlohy presunuli príslušné finančné prostriedky z rozpočtovej kapitoly príslušného ústredného orgánu, alebo z rozpočtovej kapitoly krajských úradov.

Od počiatku, tak ako je to uvedené v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, bol tento systém považovaný za prechodné riešenie na roky 2002 a 2003. Od 1.1.2004 mal nadobudnúť účinnosť nový zákon o podielových daniach v systéme financovania územných samospráv, sledujúci posilnenie autonómnosti a stability financovania samosprávnych pôsobností obcí a vyšších územných celkov.

Príprava komplexnej daňovej reformy, ktorej výstupy (najmä zmena štruktúry a sadzieb daní výrazne ovplyvňujú spôsob financovania samosprávy) majú vstúpiť do platnosti od 1. januára 2004 a zámer vlády SR pokračovať v decentralizácii ďalších kompetencií, si vyžaduje rozložiť zmenu financovania samosprávy do rokov 2004 a 2005.

Zdroje financovania pôsobností územnej samosprávy úzko súvisia s charakterom vykonávanej úlohy:

druh úlohy	v súčasnosti		Návrh	
	obec	VÚC	obec	VÚC
samosprávna pôsobnosť	vlastné príjmy + dotácia ŠR	dotácia ŠR	vlastné príjmy	vlastné príjmy
prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR
štátne programy	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR	dotácia ŠR

Z uvedenej tabuľky vyplýva zámer zmeniť spôsob financovania samosprávnej pôsobnosti územnej samosprávy. Do roku 2002 tvoril transfer finančných prostriedkov na krytie výdavkov miestnej samosprávy 47% celkových príjmov (v tom sú zahrnuté aj podiely na štátnych daniach, ktoré napriek tomu, že sú klasifikované v zákone o rozpočtových pravidlách ako vlastné príjmy, majú charakter transferu zo štátneho rozpočtu). Po presune kompetencií v rokoch 2002 a 2003 sa tento podiel zvýši na cca 60%, pričom väčšiu časť (45%) tvoria účelovo viazané dotácie (decentralizačná dotácia, dotácia do MHD). V prípade samosprávy vyšších územných celkov je to až 95% prísne účelovo viazaných zdrojov. Súčasný systém nie je v súlade so zámermi vlády SR a zároveň je z hľadiska princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti nevyhovujúci, pretože:

- existuje iba obmedzená daňová nezávislosť (u obcí čiastočne pri dani z nehnuteľnosti) a práve naopak, decentralizačnou dotáciou sa upevňuje závislosť územnej samosprávy na centrálnej vláde,
- pretrvávajúca centralizácia nevedie samosprávy k tomu, aby sa snažili tvoriť príjmy z vlastných zdrojov, aby efektívnejšie využívali disponibilný potenciál spravovaného územia,

- c) znižuje sa zodpovednosť samosprávy za verejné výdavky tým, že sa oddeľuje zodpovednosť za výšku a výber daní od rozhodovania o ich použití,
- d) predstavitelia samosprávy ľahko môžu zvalovať vinu za nedostatok financií na centrálnu vládu a nemusia vyjednávať s občanmi o objektivnosti zvýšenia daňového zaťaženia z dôvodu poskytnutých služieb,
- e) rozhodnutia o výške transferov sú v rukách centrálnej vlády, pričom závisí od jej ústretovosti k územnej samospráve, či pristúpi k ich znižovaniu a sanácii štátneho rozpočtu, alebo naopak. Preto aj mnohé, celoštátne pozitívne opatrenia samosprávy, smerujúce k racionalizácii výdavkov, sa môžu prejavíť „ich potrestaním“ znížením objemu dotácie v nasledujúcom období,
- f) požiadavka väčšej transparentnosti vo verejnej správe, a tým aj vo verejných financiách, si vyžaduje lepšie prepojenie poskytovaných služieb a platenia daní,
- g) pretrváva delená zodpovednosť v správe majetku a v tokoch verejných financií medzi orgánmi štátu a orgánmi územnej samosprávy v oblastiach prenesených na obce a vyššie územné celky.

Návrh zmeny financovania územnej samosprávy bude rozložený do dvoch etáp:

1. etapa - rok 2004

- a) samosprávna pôsobnosť:
 - zvýšenie autonómnosti rozhodovania orgánov územnej samosprávy zmenou decentralizačnej (účelovej) dotácie na dotáciu neúčelovú,
- b) prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy:
 - financovanie účelovou dotáciou zo štátneho rozpočtu,
- c) toky financií pre obe úrovne územnej samosprávy:
 - k 1.1.2004 bude v rámci reformy miestnej štátnej správy zrušená integrovaná štátna správa a tým aj rozpočtové kapitoly krajských úradov. Z tohto dôvodu budú prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy a ostatné transfery smerom k územnej samospráve financované:
 - pri prenesenom výkone pôsobnosti štátnej správy z rozpočtovej kapitoly príslušného ústredného orgánu,
 - pri samosprávnej pôsobnosti
 1. z kapitoly Súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom (ďalej len SFV),
 2. podielmi na daniach v správe štátu obciam,
- d) toky financií pre kompetencie vyšších územných celkov
 - školstvo (stredné školy, učilišťa, špeciálne školy) - podľa rozhodnutia a alternatívne prenosu kompetencií v školstve (kapitola 4.2),
 - sociálne veci a kultúra:
 1. transfer z SFV ako neúčelová dotácia,
 2. VÚC urobia rozpis na jednotlivé zariadenia,
 - výkony vo verejnom záujme - účelová dotácia z kapitoly SFV,
 - správa, údržba a oprava ciest II. a III. triedy - v roku 2004 ako účelová dotácia z kapitoly SFV,
- e) toky financií pre kompetencie obcí
 - samosprávna pôsobnosť do 1.1.2002 rovnako ako doteraz, t.j. z vlastných príjmov, čiastočne aj dotáciami zo štátneho rozpočtu,
 - matrika – prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, cez kapitolu MV SR,

- kultúra – samosprávna pôsobnosť, jedno zariadenie vo Vysokých Tatrách (dotácia sa odstráni v r. 2005) – z vlastných zdrojov, pretože bude odstránená účelová viazanosť majetku,
- sociálne služby - financovať dotáciou zo SFV (v roku 2004 ešte pokračovanie financovania zariadení, od roku 2005 prechod na samosprávnu pôsobnosť, kde zdrojom sú vlastné príjmy a tržby od klientov),
- opatrovateľská služba – samosprávna pôsobnosť - navýšenie podielu na daniach štátu prepočtom na základe štatistiky,
- stavebný poriadok – prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy - financovanie účelovou dotáciou z kapitoly MV a RR,
- ochrana prírody a vodné hospodárstvo- samosprávna pôsobnosť- vlastné zdroje,
- školstvo - podľa rozhodnutia o alternatíve prenosu pôsobností v školstve (kapitola 4.2).

2.etapa – od 1.1.2005

a) vyššie územné celky

- financovanie samosprávnej pôsobnosti podielom na štátnych daniach a prerozdeľovanie do rozpočtov VÚC, podľa kritérií schválených zákonom
 1. alternatíva : podiel na všetkých daniach,
 2. alternatíva : podiel iba na priamych daniach,
- financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a štátnych programov účelovými dotáciami zo štátneho rozpočtu,

b) obce

- financovanie samosprávnej pôsobnosti
 - i. podiel na štátnych daniach a prerozdeľovanie do rozpočtov obcí podľa kritérií schválených zákonom
 1. alternatíva : podiel na všetkých daniach,
 2. alternatíva : podiel na priamych daniach,
 - ii. miestne dane
 1. daň z nehnuteľností (daň z pozemkov),
 2. daň z príjmu fyzických osôb z podnikateľskej činnosti,
 3. paušálna daň (alt.),
 4. ostávajúce miestne poplatky,
- financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy a štátnych programov účelovými dotáciami zo štátneho rozpočtu.

6.4. Kontrola v územnej samospráve

Pri definovaní spôsobu kontroly plnenia úloh územnej samosprávy je potrebné mať na zreteli, že Slovenská republika je unitárny štát, v rámci ktorého sa určitá časť právomocí a zodpovedností síce presúva na obe úrovne územnej samosprávy, to však nemôže narušiť jeho pôvodný charakter a oslabiť plnenie výlučných kompetencií centrálnej vlády, medzi ktoré patrí aj účinný kontrolný systém.

Koncepcia decentralizácie verejnej správy, schválená vládou SR ako podklad pre ďalšiu legislatívnu prípravu uznesením vlády č. 230/2000, definovala zásady navrhovanej kontroly na všetkých troch úrovniach verejnej správy. V zmysle

teoretických východísk, praktických skúseností, ale aj v zmysle odporúčaní Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, bude kontrola decentralizovanej verejnej správy orientovaná na vnútornú a vonkajšiu.

1. Vnútorná kontrola v územnej samospráve

Základ organizácie kontrolného systému je daný zákonom č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov pre obce a v zákone č. 302/2001 Z. z. pre vyššie územné celky. Do zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, je potrebné jasne definovať povinnosť zabezpečiť vnútornú kontrolu v každej obci, či vlastným kontrolórom, alebo v rámci medziobecnej spolupráce.

Decentralizácia verejnej správy si vyžaduje vytvoriť účinný vnútorný kontrolný systém na oboch úrovniach, t.j. v obciach a na úrovni vyšších územných celkov. Táto požiadavka je vyvolaná presunom majetku a financií značného rozsahu, ale aj zodpovednosti voči občanom. Pre zdokonalenie kontrolného systému je potrebné prijať nový zákon o kontrole v územnej samospráve, ktorý bude riešiť:

- jednotné a záväzné pravidlá kontrolnej činnosti v územnej samospráve,
- postavenie hlavného kontrolóra, spôsob jeho ustanovovania do funkcie, spôsob odvolania, práva a povinnosti, platové podmienky, kvalifikačné a morálne predpoklady...,
- kritériá kontrolnej činnosti tak, aby boli kompatibilné s kritériami, ktoré sa uplatňujú pri výkone kontrolnej činnosti v štátnej správe,
- spôsob kontroly nad vybavovaním petícií a sťažností,
- presné vymedzenie osobnej a vecnej pôsobnosti hlavného kontrolóra,
- definovanie konfliktu záujmov,
- existenciu a postavenie útvaru hlavného kontrolóra,
- sankcie za nedodržanie zákona a nezabezpečenie vnútornej kontroly.

2. Vonkajšia kontrola územnej samosprávy

Vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy, t.j. plnenia obligatórných, nie fakultatívnych úloh, budú zabezpečovať:

- Najvyšší kontrolný úrad, kontrola hospodárenia s majetkom, finančnými prostriedkami, majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ich rozpočtových a príspevkových organizácií, neziskových organizácií a iných právnických osôb s majetkovou účasťou obcí a vyšších územných celkov,
- Ministerstvo financií a územne príslušná správa finančnej kontroly, vo vzťahu k účelovým dotáciám a k finančným prostriedkom predvstupovej pomoci PHARE, ISPA, SAPARD, a po vstupe do EÚ k finančným prostriedkom štrukturálnych fondov a kohézneho fondu a na základe medzinárodných zmlúv, a vo vzťahu k majetku štátu, ak bude v správe územnej samosprávy,
- správne súdnictvo, vo veciach preskúmania zákonnosti právnych aktov,
- audítora, kontrola správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej závierky, kontrola finančnej a majetkovej situácie a iných účtovných alebo majetkových dokladov,
- ombudsman, v oblasti obhajoby ľudských práv a slobôd.

V súvislosti so zámermi rozšírenia vonkajšej kontroly plnenia obligatórnych úloh územnej samosprávy je nevyhnutné posilniť postavenie Najvyššieho kontrolného úradu. Dôvodom je presun značného rozsahu majetku do vlastníctva územnej samosprávy, posilnenie vlastných príjmov samosprávy na úkor dotácií zo štátneho rozpočtu, obmedzenie preneseného výkonu štátnej správy a posilnenie rozsahu samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov. V tejto súvislosti, ale aj v súvislosti s plánovanou zmenou spôsobu financovania územnej samosprávy (fiskálna decentralizácia), kontrola hospodárenia len s tým majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami, ktoré obce a vyššie územné celky získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy, by bola nedostatočná. NKÚ svojou kontrolnou pôsobnosťou v územnej samospráve nebude rozhodovať o použití prostriedkov v samospráve, mal by iba skúmať, či tieto prostriedky boli použité v súlade so zákonom, teda v záujme celého spoločenstva občanov samosprávnej jednotky. Rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ voči územnej samospráve neohrozí postavenie orgánov samosprávy zakotvené v čl. 3, ani nenarúša princípy uvedené v čl. 9 Európskej charty miestnej samosprávy, pretože výkonom kontrolnej činnosti NKÚ nebude nahrádzať spravovanie a riadenie miestnych záležitostí samosprávnymi orgánmi, mal by iba skúmať, či príslušné prostriedky pre činnosť samosprávy boli použité v súlade so zákonom, v záujme občanov. Je predpoklad, že účinnosť a objektivnosť kontroly verejnej správy sa zvýši, ak kontrolná pôsobnosť NKÚ bude zahŕňať všetky úrovne verejnej správy. Neznamená to, že NKÚ bude mať povinnosť kontrolovať samosprávu, táto zostane na vnútorných kontrolných mechanizmoch. Pôjde len o jeho právo kontroly hospodárenia, ako aj kontroly efektívnosti vnútorného kontrolného systému.

Rozšírenie pôsobnosti NKÚ nepredpokladá zvýšenie počtu zamestnancov, s výnimkou kontroly štrukturálnych fondov EÚ, čo je v súčasnosti už v štádiu riešenia. Plnenie nových úloh zabezpečí NKÚ súčasnými kontrolnými kapacitami, prehodnotením priorít, znížením frekvencie kontroly tam, kde sa zlepšila rozpočtová disciplína a využitím kapacity z kontroly privatizačného a predprivatizačného procesu.

Realizácia navrhovanej zmeny si vyžiada novelizáciu čl. 60 Ústavy SR a následne zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR, v znení neskorších predpisov.

7. SPRÁVNE KONANIE A SPRÁVNE SÚDNICTVO

7.1 Správne konanie

Základným procesným predpisom, na základe ktorého sa rozhodovacie procesy v celej verejnej správe a teda i na úrovni samosprávy uskutočňujú, je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Zákon upravuje základnú štruktúru a pravidlá postupu v správnom konaní, ktoré sú povinní účastníci správneho konania dodržiavať. Zákon o správnom konaní je považovaný za čiastočnú kodifikáciu správneho práva procesného. V správnom procese však existujú aj ďalšie právne predpisy, ktoré osobitne upravujú procesný postup pri rôznych druhoch konania, pričom správny poriadok sa tu používa nanajvýš subsidiárne. Ide napríklad o zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov, 372/1990 Zb. o priestupkoch, 238/2001 Z. z. colný zákon, 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, atď. Zmena zákona o správnom konaní by mohla

ovplyvniť aj tieto ďalšie procesnoprávne predpisy, záležalo by od povahy týchto zmien.

V modernej verejnej správe sa kladie dôraz (okrem iného) na racionalitu, efektivitu, kvalitu a niekde aj kvantitu poskytovaných služieb. V mnohých prípadoch je to spojené so správnym konaním, čo je aj pravdepodobne najtypickejší prípad, kedy občan vníma verejnú správu, resp. jej konkrétny orgán. Je preto dôležité, aby nástroj, ktorý orgány verejnej správy v takom prípade používajú, teda procesný predpis, takéto poskytovanie služieb umožnil.

V správnom poriadku sú ustanovenia, ktoré dávajú za povinnosť správnym orgánom *svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov*. Správny orgán sa má vždy, ak to povaha veci pripúšťa, *pokúsiť o zmier*. Rozhodnutia správnych orgánov musia vychádzať zo *spoľahlivo zisteného stavu veci*. Správne orgány môžu postupovať v konaní *len v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi (zásada zákonnosti)*. *Všetci účastníci konania majú v konaní rovnaké procesné práva a povinnosti*. Správne orgány dbajú na to, aby *konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania občanov a organizácií*. To sú niektoré zásady, ktorými sa spravuje správny poriadok.

S postupujúcou modernizáciou všetkých oblastí spoločnosti je potrebné sa prispôbovať aj v oblasti práva. V tomto prípade je to zvlášť dôležité. Zmeny v zákone o správnom konaní by sa mali zaoberať (vzhľadom na súvislosti, ktorých sa týka tento materiál), aspoň týmito oblasťami:

- Terminológia (napríklad občania a organizácie, namiesto fyzické a právnické osoby, Československá socialistická republika,...),
- Názvoslovie niektorých ďalších subjektov správneho konania (napríklad národné výbory, odbory, komisie národných výborov, ...),
- Vziať do úvahy rozšírenie pôsobnosti samospráv, a to aj v správnom konaní, ktoré pri výkone samosprávnych pôsobností nemajú „správny orgán vyššieho stupňa im najbližšie nadriadený“, ktorý by rozhodol napríklad spor o príslušnosť (§ 7 ods. 4),
- Posúdiť jednotlivé procesné lehoty, resp. ich dĺžku, v závislosti od povahy prejednávanej veci; v tomto ohľade je prvou „lastovičkou“ vlastne jediná novela zákona o správnom konaní - § 19 ods. 1, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 215/2002 Z. Z. o elektronickom podpise. Táto novela umožnila urobiť podanie aj „elektronickými prostriedkami podpísanými zaručeným elektronickým podpisom“, čo je prvá zmena – doplnenie oproti spôsobom, ktoré boli známe v roku 1967. Elektronická komunikácia môže urýchliť priebeh konania (v závislosti od povahy prejednávanej veci), aj preto by bolo dobré posúdiť dĺžku lehôt, resp. ich skrátenie,
- Zosúladiť niektorých ustanovení s ustanoveniami novších zákonov, ktoré zakladajú rozpor; ide napríklad o ustanovenia § 23 správneho poriadku – nazeranie do spisov, a ustanovenie zákona č. 211/2000 Z. Z. o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý ukladá povinným osobám sprístupniť všetky informácie, ktoré majú k dispozícii, v spojitosti s ustanovením § 11 ods. 1 písm. d). V prípade správneho konania, po vyselektovaní informácií, ktoré sú pred sprístupnením chránené osobitnými právnymi predpismi (napr. štátne, bankové, daňové, ... tajomstvo, osobné údaje účastníkov konania, atď.), je správny orgán povinný poskytnúť informácie týkajúce sa správneho konania aj bez

- preukázania právneho záujmu na sprístupnení týchto informácií, čo je podmienka uvedená v citovanom paragrafe správneho poriadku,
- v prípadoch, kedy orgán územnej samosprávy rozhoduje vo veci svojej samosprávnej pôsobnosti, o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu rozhoduje súd (§ 27 ods. 2 bod 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, resp. § 22 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov – zákon o samosprávnych krajoch). Podanie na súd, ale hlavne konanie na súde sa spravuje iným právnym režimom ako správne konanie; je potrebné vyjasniť otázku a zakotviť ju v ustanovení zákona, či v takomto prípade je možné rozhodnúť v rámci autoremedúry – podľa nášho právneho názoru nie (zákon prikazuje štátnemu orgánu – súdu – o odvolaní rozhodnúť, súd nemá inú možnosť, ako sa riadiť zákonom),
- vyššie uvedená skutočnosť – ustanovenie súdu ako odvolacieho orgánu v takýchto prípadoch by sa mala objaviť aj v ustanovení správneho poriadku, keďže ide o základný procesnoprávny predpis aj pre samosprávne orgány, resp. aspoň „odvolávka“ na príslušné citované ustanovenia osobitných zákonov,
- prípadné ďalšie navrhnuté zmeny, ktoré skvalitňujú správny proces.

Vypracovanie novely zákona o správnom konaní je v pôsobnosti ministerstva vnútra a je zaradená do legislatívneho plánu práce vlády na jún 2003.

7.2 Správne súdnictvo

V súvislosti so zmenami, ktoré nastali, resp. nastávajú v štruktúre a organizácii verejnej správy, nastávajú nevyhnutné zmeny aj v procesnej stránke. Spolu s posilnením rozhodovacích právomocí územnej samosprávy vyvstáva otázka úpravy a ďalšieho posilnenia správneho súdnictva. Podľa zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (§27 ods.2 bod1) a zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (§22, ods.2), o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu vo veciach samosprávnej pôsobnosti rozhoduje súd. Rovnako v citovaných a nasledujúcich ustanoveniach dáva zákon možnosť obrátiť sa na súd v prípade nečinnosti starostu.

V zákone o obecnom zriadení sa v tejto súvislosti (najmä rozhodovanie o odvolaniach proti neprávoplatným rozhodnutiam) hovorí o okresnom súde ako o vecne príslušnom súde. Zákon o samospráve vyšších územných celkov túto záležitosť neupravuje. Občiansky súdny poriadok (OSP) v príslušných ustanoveniach ale hovorí o krajskom súde ako o vecne príslušnom súde (§246 ods.1). V záujme právnej istoty, ale najmä prehľadnosti, je potrebné vecnú príslušnosť upraviť výslovne v ustanoveniach zákona, ktoré sa týmto zaoberajú, teda v ustanoveniach OSP. Príslušné ustanovenia zákona o obecnom zriadení, resp. o samospráve vyšších územných celkov, by odkazovali na OSP, ako na osobitný zákon.

Podľa ustanovení OSP v §248, ods.1, súdy nepreskúmavajú rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o práve alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby, najmä všeobecne záväzné (normatívne) akty. Domnievame sa, že v dôsledku posilnenia rozhodovacích právomocí samosprávnych orgánov, súvisiacich s nárastom ich agendy, budú tieto vydávať viac nielen individuálnych správnych aktov, ale aj všeobecne záväzných právnych predpisov. Súdna kontrola ich zákonnosti sa ukazuje čoraz viac na mieste. Z uvedeného vyplýva návrh rozšírenia kompetencií správnych súdov aj na rozhodnutia orgánov

verejnej správy, ako sú napríklad všeobecne záväzné (normatívne) akty, rozhodnutia obecných, resp. krajských zastupiteľstiev, atď.

Podľa ustanovení §250j ods.2 OSP, ak súd príde k záveru, že správne rozhodnutie posúdilo vec po právnej stránke nesprávne alebo, že zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov alebo, že zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci, zruší rozsudkom napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie. V záujme efektívnosti a zrýchlenia celého procesu je, aby správne súdy rozhodli vo veci s konečnou platnosťou, vrátane prípadného rozhodovania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu prvostupňového súdu, resp. aby nevracali vec na nové rozhodnutie správnym orgánom, aj napriek tomu, že tieto sú viazané právnym názorom súdu.

Mimoriadne dôležitá je v tomto zmysle organizácia správneho súdnictva. V rámci prác, ktoré v tejto súvislosti uskutočňuje ministerstvo spravodlivosti, bude potrebné zvážiť, alternatívne, budúcu organizáciu a štruktúru správnych súdov (napr. či pôjde o samostatnú sústavu súdov, alebo o vytvorenie špecializovaných správnych senátov v rámci všeobecných súdov,....).

8. ČASOVÝ PRIEBEH HLAVNÝCH AKTIVÍT

Časový priebeh hlavných aktivít je podmienený uznesením vlády SR č. 142 z 26.februára 2003, ktorým vláda schválila návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy.

Rozhodujúcim termínom pre návrh postupu legislatívnej prípravy a realizácie procesu je 1. január 2004. K tomuto termínu má prísť k zániku integrovaných úradov miestnej štátnej správy, zahájeniu činnosti úradov špecializovanej štátnej správy a k presunu ďalších kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Tieto opatrenia si vyžadujú novelizovať viaceré zákony (pozri tabuľku).

V oblasti decentralizácie financií je proces rozložený na roky 2003 a 2004, z dôvodu prípravy a realizácie daňovej reformy k 1. januáru 2004, z dôvodu potreby zahrnúť viaceré zmeny do návrhu štátneho rozpočtu, z dôvodu decentralizácie ďalších úloh a zmeny spôsobu zabezpečovania niektorých úloh (preklasifikovanie z preneseného výkonu štátnej správy na samosprávnú pôsobnosť) na základe zákonov, ktoré budú prijaté s účinnosťou až po schválení štátneho rozpočtu na rok 2004 a na základe posúdenia nových pravidiel a kritérií prerozdelenia podielu územnej samosprávy na štátnych daniach.

V oblasti realizácie zmien v miestnej samospráve, je proces rozložený na roky 2003 - 2006. Ide o prípadné zmeny v územnej štruktúre obcí, zmeny volebného zákona, zmeny v odmeňovaní starostov a primátorov a ďalšie, nakoľko tieto je možné uskutočniť až k dátumu nástupu novozvolených orgánov miestnej samosprávy.

V oblasti kontroly územnej samosprávy je potrebné prijať potrebnú legislatívu už v roku 2003 (zákon o kontrole v územnej samospráve). Celkovej situácii by z hľadiska decentralizácie výrazne prospela aj novela Ústavy SR, najmä čo sa týka právomocí Najvyššieho kontrolného úradu SR.

V oblasti správneho konania a správneho súdnictva je proces rozložený na roky 2003 a 2004. V roku 2003 by sa mali ukončiť koncepčné práce v týchto oblastiach a v roku 2004 sa prikróčí k schváleniu legislatívy a jej realizácii. Prípadné urýchlenie procesu bude prínosom.

Informovanie verejnosti je rozložené do rokov 2003 až 2005. V roku 2003 je informovanie zamerané na dôvody decentralizácie, doterajší priebeh procesu decentralizácie a pripravované zmeny v nasledujúcich rokoch. V rokoch 2004 a 2005 pôjde o vysvetľovanie existujúceho stavu, zmien a praktických riešení v oblastiach presunutých na samosprávne orgány (po prijatí legislatívy).

Časový priebeh hlavných aktivít :

- | | | |
|----|---|-------------|
| 1. | presun kompetencií | 2003 - 2006 |
| 2. | zánik integrovaných úradov miestnej štátnej správy, nové usporiadanie miestnej štátnej správy, kontrolné mechanizmy | |
| | a) legislatívny proces | |
| | i. zákony do vlády SR | 04-06/2003 |
| | ii. zákony do NR SR | 07- 08/2003 |
| | b) zánik úradov integrovanej štátnej správy | 01/2004 |
| | c) vznik nových úradov miestnej štátnej správy | 01/2004 |
| | d) presun agendy na nové orgány miestnej štátnej správy a na orgány územnej samosprávy | 01- 02/2004 |
| | e) zavedenie nových kontrolných mechanizmov | 01/2004 |
| 2. | finančná decentralizácia | |
| | a) čiastočné úpravy v rámci ŠR na rok 2004 | 01/2004 |
| | b) schválenie legislatívy | 01-03/2004 |
| | c) zavedenie nového systému | 01/2005 |
| 3. | zmeny v miestnej samospráve (komunálna reforma) | |
| | a) koncepcné otázky | 2003,2004 |
| | b) schválenie legislatívy | 2005 |
| | c) realizácia zmien | 2006 |
| 4. | správne konanie, správne súdnictvo | |
| | a) koncepcné otázky | 2003 |
| | b) legislatívny proces | 2003,2004 |
| 5. | informovanie verejnosti | |
| | a) dôvody decentralizácie, doterajší priebeh, pripravované zmeny | 2003 |
| | b) nové mechanizmy, riešenia, postupy | 2004, 2005 |

Vecný a časový plán predkladania zákonov súvisiacich s decentralizáciou verejnej správy

(vypracovaný na základe podkladov ministerstiev dodaných k 10.aprílu 2003)

č.	Dotknutý zákon / nový zákon	Rozsah zmien / predmet úpravy	Vláda SR	NR SR
Ministerstvo kultúry				
1.	Zák. č. 212/1997 Z. z. o povinných výtlačkoch periodických publikácií, neperiodických publikácií a rozmnožení audiovizuálnych diel	Úprava zmeny v pôsobnosti orgánov registrujúcich periodickú tlač (z OÚ na MK SR)	do 15. mája 2003	jún 2003
2.	Zák. č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch	Úprava zmeny v pôsobnosti orgánov registrujúcich periodickú tlač (ako vyššie)	do 15. mája 2003	jún 2003
Pozn. 1: novely obidvoch zákonov budú predložené ako jeden návrh zákona				
<p>Pozn. 2: MK (zatiaľ) neuvažuje o zmene ustanovení zákonov, ktoré súvisia s povinnosťou samosprávy zachovať účelové určenie majetku, resp. akákoľvek zmena je viazaná na súhlas ministerstva. Pokiaľ dôjde aj k zmenám v tomto zmysle, bude vhodné zvážiť novelizácie aj nasledujúcich zákonov:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zák. č. 384/1997 Z. z. o divadelnej činnosti, ▪ Zák. č. 115/1998 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty, ▪ Zák. č. 183/2000 Z. z. o knižniciach ... <p>Všetky tieto zmeny sú malého rozsahu a dajú sa predložiť ako jeden zákon. Nadväzujú na súvisiace zmeny zákona o majetku obcí a zákona o majetku VÚC</p>				
Ministerstvo financií				
3.	Zák. č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu	Zmena subjektu pôsobnosti v oblasti správy majetku štátu (z OÚ na KÚ)	jún 2003*	september 2003
4.	Zák. č. 319/1991 Zb. o zmiernení niektorých majetkových a iných krívd a o pôsobnosti orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v oblasti mimosúdnych rehabilitácií	Prechod pôsobnosti z OÚ na KÚ pri posudzovaní žiadostí na poskytnutie finančnej náhrady	jún 2003*	september 2003
5.	Zák. č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov	Evidencia spoločenstiev bytov a nebytových priestorov po zrušení OÚ (na KÚ)	jún 2003*	september 2003
Pozn.: všetky tri zákony budú novelizované jedným návrhom zákona				
6.	Zák. č. 381/2001 Z. z.	Zmena subjektu ukladajúceho	september	október

	o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel	pokuty za nedodržanie zákona (dnes OÚ)	2003	2003
7.	Zák. č. 18/1996 Z. z. o cenách	Prechod pôsobnosti v oblasti cien a cenovej kontroly z OÚ na VÚC	september 2003	október 2003
8.	Zák. č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách	Úprava zákona vo vzťahu k zrušeniu rozpočtových kapitol KÚ	máj 2003	máj 2003
9.	Zák. č. 138/1991 Zb. o majetku obcí	Prechod majetku štátu do vlastníctva obcí na nadväznosti na prechod pôsobností na obce (nerieši zachovanie účel. určenia!)	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
10.	Zák. č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov	Prechod majetku štátu do vlastníctva vyšších územných celkov v nadväznosti na prechod pôsobností na VÚC (nerieši povinnosť zachovať účelové určenie!)	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
Pozn.: novela obidvoch majetkových zákonov sa môžu novelizovať jedným návrhom zákona				
11.	Zákon o rozpočtovom určení vybraných daní v správe štátu územnej samospráve	Určenie okruhu vybraných daní v správe štátu, ktorých výnos sa bude deliť medzi štát, obce a vyššie územné celky, ako aj spôsob jeho rozdeľovania a poskytovania na základe kritérií určených v zákone	december 2003	I. štvrťrok 2004, účinnosť od 1.1.05
Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja				
12.	Zákon o štátnych programoch rozvoja bývania	Nahradí dnešný zák. č. 124/1996 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania; základné princípy a podmienky štátnych programov rozvoja bývania; lepšie podmienky pre realizáciu miestnej bytovej politiky; postup pri poskytovaní podpory do rozvoja bývania podľa stanovených podmienok; legislatívny rámec pre poskytovanie dotácií, grantov alebo záruk z verejných zdrojov; zákon bude riešiť aj presun niektorých dnešných pôsobností v súvislosti s rušením integrovanej miestnej štátnej správy;	august / september 2003	október 2003

	Ministerstvo hospodárstva			
13.	Zák. č. 414/1993 Z. z. o hospodárskej mobilizácii	Presun pôsobností z OÚ na iné subjekty v rámci daného úseku štátnej správy	september 2003	október 2003
	Ministerstvo obrany			
14.	Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu	Len zrušovacie ustanovenia týkajúce sa dnešnej štruktúry miestnej štátnej správy na tomto úseku	september 2003	október 2003
15.	Zák. č. 320/2002 Z. z. o brannej povinnosti	Ide najmä o zrušovacie ustanovenia, spolu s ustanoveniami prenášajúcimi niektoré pôsobnosti na KÚ	september 2003	október 2003
16.	Zák. č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky	Ide najmä o zrušovacie ustanovenia, spolu s ustanoveniami prenášajúcimi niektoré pôsobnosti na KÚ	september 2003	október 2003
	Pozn.: zákon o brannej povinnosti a zákon o obrane Slovenskej republiky je možné novelizovať jedným zákonom			
	Ministerstvo pôdohospodárstva			
17.	Zák. č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách	Zriadenie pozemkových úradov tak, ako to bolo pred rokom 1996	september 2003	neuveďené
18.	Zákon o lesoch	Nový návrh zákona; zriadenie lesných úradov, ich konkrétna pôsobnosť a ich sídla	november 2003	neuveďené
19.	Zákon o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy	Nový návrh zákona; zákon zároveň novelizuje zákon č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu	júl 2003	neuveďené
20.	Zák. č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy	Návrh na zmenu pôsobnosti orgánov štátnej správy vo vodnom hospodárstve a rybárstve	zmena vykonaná	v NR SR schválené
	Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií			
21.	Zák. č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Vypustenie položky z prílohy zákona v oblasti doprava a cestné hospodárstvo (123 až 132)	neuveďené*	neuveďené
22.	Zák. č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných	Pôsobnosť dnešných OÚ a KÚ prenáša na novozriadený úrad	jún 2003*	následne

	komunikáciách	špecializovanej miestnej štátnej správy		
23.	Zák. č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon)	Pôsobnosť dnešných OÚ a KÚ prenáša na novozriadený úrad špecializovanej miestnej štátnej správy	jún 2003*	následne
24.	Zák. č. 168/1996 Z. z. o cestnej doprave	Prenos pôsobnosti z KÚ na novozriadený orgán miestnej štátnej správy	jún 2003*	následne
25.	Zákon, ktorým sa zriaďuje nový orgán štátnej správy – Úrad dopravy a pozemných komunikácií	Zriadenie úradu, vymedzenie postavenia a pôsobnosti	jún 2003*	následne
Pozn.: zákony v bodoch 22 – 24 budú novelizované jedným návrhom zákona, ktorým sa zriaďuje Úrad dopravy a pozemných komunikácií				
Ministerstvo životného prostredia				
26.	Zák. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov	Nový zákon, rieši nové orgány štátnej správy na tomto úseku; zrušuje sa zák. č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie	apríl 2003	máj 2003
27.	Zák. č. 135/1974 Zb. o štátnej správe vo vodnom hospodárstve	KÚ a OÚ sa menia na oblasťné a obvodné úrady životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
28.	Zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)	KÚ sa nahrádza oblasťným úradom životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
29.	Zák. č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Vypustenie ustanovení, ktoré dávali pôsobnosť OÚ na rôznych úsekoch ochrany a tvorby životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
30.	Zák. č. 327/1996 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov	KÚ sa nahrádza oblasťným úradom životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
31.	Zák. č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme	OÚ sa mení na obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
32.	Zák. č. 401/1999 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia	OÚ sa mení na obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
33.	Zák. č. 223/2001 Z. z. o odpadoch	KÚ a OÚ sa menia na oblasťný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
34.	Zák. č. 184/2002 Z. z. o vodách	KÚ a OÚ sa menia na oblasťný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
35.	Zák. č. 237/2002 Z. z.	KÚ a OÚ sa menia na oblasťný	apríl 2003	máj 2003

	o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín	a obvodný úrad životného prostredia		
36.	Zák. č. 261/2002 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
37.	Zák. č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
38.	Zák. č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
39.	Zák. č. 529/2002 Z. z. o obaloch	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
40.	Zák. č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny	KÚ a OÚ sa menia na oblastný a obvodný úrad životného prostredia	apríl 2003	máj 2003
	Pozn.: všetky uvedené zákony v pôsobnosti MŽP budú novelizované jedným návrhom zákona, uvedenom v bode č. 26			
	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny			
41.	Zákon o organizácii špecializovanej štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov	Zriadenie, postavenie, organizácia, pôsobnosť a riadenie orgánov špec. štátnej správy, ktorými sú Ústredie sociálnych vecí a služieb zamestnanosti SR a územné úrady sociálnych vecí a služieb zamestnanosti; ÚOŠS je ministerstvo; okrem pôsobností v uvedených oblastiach sa rozširujú kompetencie aj podľa zákona č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti; prechod zriaďovateľskej pôsobnosti k niektorým zariadeniam soc. služieb	do 15. mája 2003	jún 2003
42.	Zák. č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy	Rozšírenie kompetencie ministerstva v oblasti politiky zamestnanosti	do 15. mája 2003	jún 2003
43.	Zák. č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti	Vypustenie ustanovení o pôsobnosti orgánov práce pri zabezpečovaní politiky trhu práce, o hospodárení NÚP; do časti týkajúcej sa aktívnej politiky trhu práce vložiť	do 15. mája 2003	jún 2003

		ustanovenie, ktorého obsahom je umožniť územnému úradu vytvoriť samosprávny výbor;		
44.	Zák. č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci	Prechod niektorých pôsobností z OÚ a KÚ na VÚC	do 15. mája 2003	jún 2003
45.	Zák. č. 238/1998 Z. z. o príspevku na pohreb	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
46.	235/1998 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa, o príspevku rodičom, ktorým sa súčasne narodili tri deti alebo viac detí, alebo ktorým sa v priebehu dvoch rokov opakovane narodili dvojčatá	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
47.	Zák. č. 265/198 Z. z. o pestúnskej starostlivosti a o príspevkoch pestúnskej starostlivosti	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. máj 2003	jún 2003
48.	Zák. č. 236/1998 Z. z. o zaopatrovacom príspevku	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
49.	Zák. č. 281/2002 Z. z. o prídavku na dieťa a o príspevku k prídavku na dieťa	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
50.	Zák. č. 280/2002 Z. z. o rodičovskom príspevku	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
51.	Zák. č. 300/1999 Z. z. o príspevku na bývanie	Prechod pôsobností OÚ a KÚ na územné úrady a ústredie	do 15. mája 2003	jún 2003
52.	Zák. č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Vypustenie pôsobností KÚ a OÚ na úseku sociálnych vecí	do 15. mája 2003	jún 2003
	Pozn.: všetky uvedené zákony budú novelizované zákonom uvedenom v bode č. 41			
53.	Zákon o zamestnanosti	Nový zákon, ktorý bude hmotnoprávnou úpravou pre výkon služieb zamestnanosti a aktívnej politiky trhu práce	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
54.	Zákon o dávke pomoci v hmotnej núdzi	Nový zákon, nanovo upravujúci poskytovanie dávky pomoci v hmotnej núdzi, podmienky nároku na dávku, výška a spôsob poskytovania dávky, ...	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
55.	Zákon o životnom minime	Nový zákon, definujúci stav hmotnej núdze, výška základných životných podmienok, okruh spoločne posudzovaných osôb, príjmy na určenie súm, spôsob valorizácie, ...	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
56.	Zákon o prídavku na dieťa	Nový zákon, zjednodušujúci	máj – jún*	jún – júl

		system podpory pre rodiny s deťmi a zvyšujúci motiváciu rodičov zamestnať sa. Navrhuje sa spojiť odpočítateľné položky na dieťa v daňovom systéme, spojiť prídavky na dieťa a príspevky k prídavku do jednotného systému, ...	2003	2003
57.	Zák. č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe	Úprava odmeňovania zamestnancov rozpočtových a príspevkových organizácií (zdravotníctvo, vysoké školstvo, ...); odmeňovanie zamestnancov samospráv, ich preradenie pod režim zákonníka práce	máj – jún* 2003	jún – júl 2003
Ministerstvo vnútra				
58.	Zák. č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Nahradenie slov „okresný úrad“, resp. „prednosta“; potrebné rozhodnúť, ktorý štátny orgán prevezme danú pôsobnosť, nie vždy pôjde o MV	Vyjadrenie MV: „citované predpisy by mali byť predložené z časového hľadiska až na koniec celého procesu, keď ministerstvo vnútra bude poznať všetky návrhy, ktoré budú predkladať jednotlivé rezorty v súvislosti so zrušením okresných úradov.“ Týka sa to predpisov v bodoch č. 58 – 77.	
59.	Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení	Zmena niektorých ustanovení (nie je aktuálne tento rok – pozn. kanc. SPV)		
60.	Zák. č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)	Potrebná zmena niektorých ustanovení (nie je aktuálne tento rok – pozn. kanc. SPV)		
61.	Zák. č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novonavrhaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej		

		správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
62.	Zák. č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novonavrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
63.	Zák. č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení ďalších zákonov	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novonavrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
64.	Zák. č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda	Nahradiť slovo „okres“ slovami vyjadrujúcimi územný obvod novonavrhovaného orgánu miestnej štátnej správy v pôsobnosti MV; slová „okresný úrad“ nahradiť novým názvom orgánu miestnej štátnej správy MV; slová „prednosta okresného úradu“ nahradiť názvom funkcie vedúceho nového orgánu miestnej štátnej správy MV		
	Zákony v bodoch č. 61 – 64 nie je akútne novelizovať tento rok (pozn. kanc. SPV)			
65.	Zák. č. 154/1994 Z. z. o matrikách	Zmena pôsobnosti (OÚ – úrad miestnej štátnej správy MV)		
66.	300/1993 Z. z. o mene a priezvisku	Zmena pôsobnosti (OÚ – úrad miestnej štátnej správy MV)		
67.	599/2001 Z. z. o osvedčovaní listín a podpisov na listinách okresnými úradmi a obcami	Zmena pôsobnosti (OÚ – úrad miestnej štátnej správy MV)		

68.	Zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch	Zmena názvu prvostupňového správneho orgánu		
69.	Zák. č. 63/1973 Zb. o verejných zbierkach a lotériách a iných podobných hrách	Zmena názvu prvostupňového správneho orgánu		
70.	Zák. č. 36/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní	Zmena názvu prvostupňového správneho orgánu		
71.	Zák. č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)	Upraviť doterajšiu pôsobnosť OÚ do miestnej štátnej správy MV		
72.	Zák. č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a o registri obyvateľov Slovenskej republiky	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
73.	Zák. č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
74.	Zák. č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
75.	Zák. č. 381/1997 Z. z. o cestovných dokladoch	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
76.	Zák. č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
77.	Zák. č. 42/194 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva	Zmena terminológie OÚ na nové úrady MV		
Pozn.: zmeny všetkých uvedených zákonov v bodoch č. 58 – 77 sa odporúčajú vykonať jedným zákonom, ktorý by obsahoval jednotlivé články týkajúce sa príslušných zákonov.				
Najvyšší kontrolný úrad				
78.	Ústava Slovenskej republiky (460/1992 Zb.)	Rozšíriť kontrolnú právomoc NKÚ v čl. 60 ods. 1 Ústavy SR, najmä o obce a VÚC, ale aj na okruh ďalších subjektov		jún 2003
79.	Zák. č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky	Novela podľa obsahu ústavných zmien	september 2003	október 2003
Ministerstvo spravodlivosti				
80.	Zákon o kontrole v samospráve	Postavenie kontrolórov, princípy a zásady vykonávania kontroly, atď. ...		
Ministerstvo zdravotníctva				
81.	Návrh zákona o zdravotníckych zariadeniach	Nový zákon	jún* 2003	následne

82.	Návrh zákona o zdravotných poisťovniach a Úrade pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	Nový zákon	jún* 2003	následne
83.	Návrh zákona o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych povolaniach a stavovských organizáciách v zdravotníctve	Nový zákon	jún* 2003	následne
84.	Zák. č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti			
85.	Zák. č. 139/1998 Z. z. o omamných a psychotropných látkach			
86.	Zák. č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach			
87.	Zák. č. 272/1998 Z. z. o ochrane zdravia ľudu			
88.	Zák. č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy			
Ministerstvo školstva				
89.	Zák. č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve	Výkon štátnej správy, prenos ďalších kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy a vytvorenie špecializovanej štátnej správy na úseku školstva	jún – júl 2003	september – október 2003
90.	Zák. č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach	Zmeny v súvislosti so zriaďovateľskou kompetenciou školských zariadení	jún – júl 2003	september – október 2003
91.	Zák. č. 29/1984 Zb. o systave základných a stredných škôl (školský zákon)	Zmeny v súvislosti so zriaďovateľskou kompetenciou škôl	jún – júl 2003	september – október 2003
92.	Zák. č. 506/2001 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a o doplnení zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách	Zmeny súvisiace s novou filozofiou financovania škôl a školských zariadení	jún – júl 2003	september – október 2003
93.	Zák. č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy	Zmeny na úseku školstva v súvislosti so zrušením OÚ a vytvorením novej miestnej štátnej správy	jún – júl 2003	september – október 2003

* Pozn.: v označených prípadoch sa počítalo aj s takými návrhmi, ktoré majú byť na rokovanie vlády SR predložené v mesiaci jún, s tým, že po schválení vo vláde budú následne na to predložené na prerokovanie do NR SR, teda ešte v 1. polroku 2003

9. INFORMOVANIE VEREJNOSTI

Všeobecne platí, že úspešnosť procesu decentralizácie závisí od jeho prijatia hlavnými „odberateľmi“ zmeny charakteru štátu – občanmi.

Prieskumy verejnej mienky, týkajúce sa znalostí občanov o územnej samospráve, o vzťahu medzi štruktúrou a organizáciou verejnej správy a kvalitou poskytovaných služieb, o potrebe, výhodách decentralizácie, o spôsobe financovania verejného sektora atď., ukázali na veľmi nízku informovanosť občanov. Dôvodov je určite viac, ako len nedostatok informácií. Napriek tomu pripravovaný a už realizovaný rozsah zmien vo verejnej správe, v poskytovaní služieb občanovi, vyplývajúci z doterajšieho procesu a programového vyhlásenia vlády si vyžaduje nepretržité informovanie verejnosti o postupe prác, o jednotlivých krokoch, pozitívach, možných problémoch, o novom systéme a o tom, ako sa v ňom má občan vo svojich rozličných podobách (rodič, podnikateľ, dôchodca, zamestnanec, účastník správneho konania, člen MVO, ale aj volič) orientovať.

Cieľom informovania verejnosti je objasniť čo najširšiemu okruhu odbornej aj laickej verejnosti význam a dôležitosť procesu decentralizácie a tak získať ich dôveru v správnosť reformných krokov. Bez akceptácie zmien predstaviteľmi verejného, súkromného a mimovládneho sektora, nie je možné očakávať prekonanie problémov, ktoré vzniknú zmenou zaužívaného systému.

1. Cieľové skupiny

- občania vo všeobecnosti, ako užívatelia, ale najmä platcovia verejného sektora,
- politické strany,
- predstavitelia štátnej správy, ktorá proces organizuje a realizuje,
- predstavitelia samosprávy, preberajúci na seba veľký rozsah právomocí, ale aj zodpovednosti,
- mimovládne organizácie, ktoré sa podieľajú na plnení mnohých úloh, doteraz považovaných za výhradné úlohy verejného sektora,
- podnikateľský sektor,
- predstavitelia odborových organizácií,
- zástupcovia médií.

2. Formy zapojenia verejnosti do procesu

- poskytnutie koncepčných materiálov verejnosti, s cieľom spätnej väzby na pripravované zmeny,
- zverejňovanie materiálov týkajúcich sa decentralizácie na internetovej stránke Úradu vlády (ikona: Decentralizácia),
- usporiadanie diskusných podujatí a účasť na konferenciách, seminároch, workshopoch,.....
- spolupráca s elektronickými a tlačovými médiami (tlačové konferencie, priebežné informácie o príprave a realizácii, pravidelná rubrika v denníkoch a týždenníkoch, príprava projektu v spolupráci s STV, spolupráca s regionálnymi a mestskými televíznymi štúdiami, ...),
- vydanie informačného materiálu o decentralizácii a podobe verejnej správy po ukončení jej hlavných krokov,
- bilaterálne diskusie s výbormi NR SR, poslaneckými klubmi, politickými stranami, volenými orgánmi územnej samosprávy, zástupcami profesijných združení,.....

- monitoring verejnej mienky, ako podklad pre smerovanie informovania verejnosti.

3. Financovanie a organizácia

Samostatný projekt informovania verejnosti a spôsob jeho financovania bude pripravený po prerokovaní ďalšieho postupu decentralizácie.
