

Studijní opora

Verejná správa v strednej Európe

Igor Palúš

Tato studijní opora vznikla v rámci realizace projektu ISIP 2015 „ELP – kombinovaná forma navazujícího magisterského studia předmětů typu B“.

Tato studijní opora vznikla v rámci realizace projektu ISIP 2015 „Profilace a inovace předmětů typu A v rámci navazujícího magisterského studijního programu Veřejná správa a sociální politika“.

Opava, 2020

Obsah

Úvod.....	5
1 Verená správa – pojmové vymedzenie, súčasti a premeny verejnej správy.....	6
1.1. Pojmové vymedzenie verejnej správy a charakteristika jej súčastí.....	7
1.1.1.Štátna správa.....	7
1.1.2.Územná samospráva.....	9
1.2. Premeny verejnej správy.....	10
2 Princípy dobrej verejnej správy. Verejná správa a právo na spravodlivý proces.....	14
2.1. Dobrá verejná správa – pojmové vymedzenie a princípy.....	15
2.2. Dobrá verejná správa a právo na spravodlivý proces.....	18
3 Organizácia verejnej správy.....	21
3.1. Subjekty a vykonávatelia verejnej správy.....	22
3.1.1. Orgány štátnej správy.....	22
3.1.2. Orgány územnej samosprávy.....	23
3.1.3. Pôsobnosť a právomoc orgánov verejnej správy.....	23
3.2. Princípy organizačnej výstavby verejnej správy.....	25
4 Vláda a orgány štátnej správy v Českej republike a Slovenskej republike.....	28
4.1. Vláda a orgány štátnej správy v Českej republike.....	29
4.1.1. Vláda – stručná charakteristika.....	29
4.1.2. Orgány štátnej správy.....	30
4.2. Vláda a orgány štátnej správy v Slovenskej republike.....	32
4.2.1. Vláda – stručná charakteristika.....	32
4.2.2. Orgány štátnej správy.....	33
5 Vlády a orgány štátnej správy v Poľskej republike a Maďarsku.....	35
5.1. Vláda a orgány štátnej správy v Poľskej republike.....	36

5.1.1. Vláda – stručná charakteristika.....	36
5.1.2. Orgány štátnej správy.....	37
5.2. Vláda a orgány štátnej správy v Maďarsku.....	38
5.2.1. Vláda – stručná charakteristika.....	38
5.2.2. Orgány štátnej správy.....	39
6 Vlády a orgány štátnej správy v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsku.....	41
6.1. Vláda a orgány štátnej správy v Spolkovej republike Nemecko.....	42
6.1.1. Spolková vláda – stručná charakteristika.....	42
6.1.1.1. Krajské vlády.....	43
6.1.2. Orgány štátnej správy na úrovni Spolku a na úrovni spolkových krajín.....	43
6.2. Vláda a orgány štátnej správy v Rakúsku.....	44
6.2.1. Vláda – stručná charakteristika.....	44
6.2.1.1. Krajské vlády.....	45
6.2.2. Orgány štátnej správy na úrovni Spolku a na úrovni spolkových krajín.....	45
7 Územná samospráva v Českej republike a Slovenskej republike.....	47
7.1. Územná samospráva v Českej republike.....	48
7.1.1. Obecné zriadenie.....	48
7.1.1.1. Orgány obce.....	48
7.1.2. Krajské zriadenie.....	50
7.1.2.1. Orgány kraja.....	50
7.2. Územná samospráva v Slovenskej republike.....	52
7.2.1. Obecné zriadenie.....	52
7.2.1.1. Orgány obce.....	53
7.2.2. Samosprávny kraj (krajské zriadenie) a jeho orgány.....	54
8 Územná samospráva v Poľskej republike a Maďarsku.....	56
8.1. Územná samospráva v Poľskej republike.....	57
8.1.1. Ústavná koncepcia územnej samosprávy.....	57

8.1.2. Orgány územnej samosprávy v obciach, okresoch a vojvodstvách	57
8.1.3. Dozor štátu nad samosprávou (jej orgánmi).....	58
8.2. Územná samospráva v Maďarsku.....	59
8.2.1. Úvodné poznámky.....	59
8.2.2. Orgány územnej samosprávy v obciach a župách.....	60
8.2.3. Notár v územnej samospráve.....	61
8.2.4. Dozor štátu nad územnou samosprávou (jej orgánmi).....	62
9 Územná samospráva v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsku.....	63
9.1. Územná samospráva v Spolkovej republike Nemecko.....	64
9.1.1. Úvodné poznámky.....	64
9.1.2. Orgány územnej samosprávy na úrovni obcí, okresov a krajov	64
9.2. Územná samospráva v Rakúsku.....	66
9.2.1. Úvodné poznámky.....	66
9.2.2. Orgány obecnej samosprávy.....	68
Odporúčaná literatúra.....	69

Úvod

Povinný študijný predmet „Verejná správa v strednej Európe“ si kladie za cieľ oboznámiť študentov s podstatou a fungovaním verejnej správy ako formy verejnej moci v demokratickom štáte všeobecne a v štátoch strednej Európy zvlášť. Študenti si osvoja obsahové znaky dvoch rozhodujúcich súčastí verejnej správy – štátnej správy a územnej samosprávy, následne sa oboznámia s princípmi dobrej verejnej správy a s ich aplikáciou v stredoeurópskych štátoch. Obsah predmetu študentom umožní pochopiť organizáciu štátnej správy z hľadiska jej subjektu a vykonávateľov v jednotlivých štátoch strednej Európy so zameraním na spoločné a osobitné znaky. V rovnakom zmysle si študenti osvoja úlohy a štruktúru územnej samosprávy – miestnej i regionálnej – v stredoeurópskych krajinách.

Študenti po absolvovaní študijného predmetu získajú vedomosti, ktoré im umožnia pochopiť pozíciu verejnej správy v demokratickom štáte, dokážu analyzovať a argumentačne zdôvodniť jej ústavnoprávne zakotvenie a organizačne zabezpečenie a takto získané vedomosti tvorivo uplatniť v praxi.

Výklad študijného predmetu je zhrnutý (v súlade s dotáciou predmetu 1/1 počas jedného semestra) do deviatich kapitol. Prvé tri kapitoly majú zovšeobecňujúci charakter a vzťahujú sa ku všetkým demokratickým štátom všeobecne a stredoeurópskym štátom – ako ich súčasť – zvlášť. Ďalšie kapitoly sa vždy viažu na dvojicu štátov (Česko – Slovensko, Poľsko – Maďarsko, Nemecko – Rakúsko), ktoré majú spoločné historické východiská, resp. sú si podobné ústavnoprávnu úpravou štátnej správy a územnej samosprávy. Výklad si vo vzťahu k jednotlivým štátom nezachováva stálu šablónu, naopak, snahou autora je ukázať, čím je ten – ktorý štát z hľadiska skúmanej problematiky osobitný, resp. špecifický.

Pre štúdium daného predmetu a jeho zvládnutie, je žiaduce ovládať nielen obsah jednotlivých kapitol, ale vedomosti si dopĺňať štúdiom odporúčanej literatúry, resp. využívať prednášky, semináre, prípadne osobné konzultácie.

1 Verejná správa – pojmové vymedzenie, súčasti a premeny verejnej správy

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

S verejnou správou sa občania stretávajú každodenne a čoraz vo väčšej miere, preto jej kvalitný výkon je ich legislatívnym očakávaním v moderne a demokraticky fungujúcom štáte. Pri výkone verejnej správy ide z inštitucionálneho hľadiska o vzájomné vzťahy štátu, trhovej ekonomiky a občianskej spoločnosti. Pohľad na verejnú správu sa postupne mení, ustupuje vrchnostenská správa založená na príkazoch a ich kontrole, presadzuje sa pohľad na fungovanie verejnej správy ako na službu verejnosti. V súlade s tým občania hodnotia verejnú správu podľa kvality a dostupnosti verejných služieb, služieb vykonávaných zákonným a predvídateľným spôsobom. Verejná správa sa prioritne realizuje v súlade s právom, avšak na základe občianskej objednávky je dnes nevyhnutné, aby bola vykonávaná aj v súlade s ďalšími všeobecne uznávanými štandardmi fungovania verejnej správy, akými sú slušnosť, zodpovednosť a verejná morálka.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať podstatu a súčasti verejnej správy, ako aj jej premeny (transformáciu, reformy, modernizáciu)

Získate:

prehľad o aktuálnych prvkoch verejnej správy a ich praktickom uplatnení

Budete schopní:

pochopiť podstatu verejnej správy, charakterizovať jej súčasti a objasniť obsah jej premien

KLÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Verejná správa

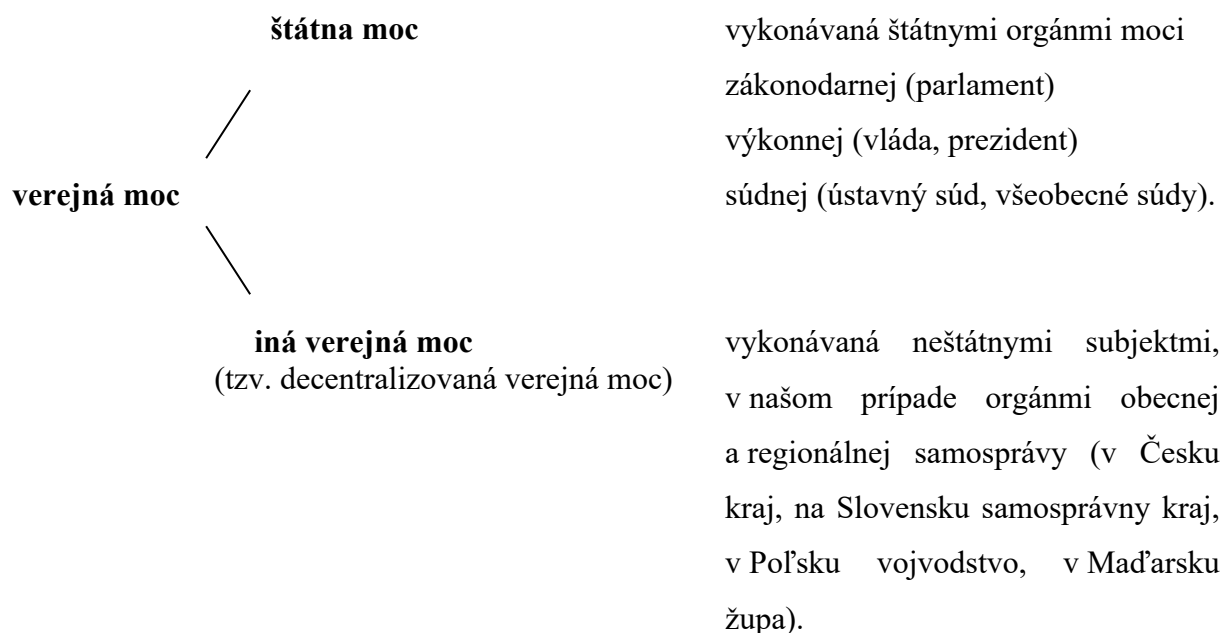
Štátna správa

Územná samospráva

Transformácia, reformy a modernizácia verejnej správy

1.1. Pojmové vymedzenie verejnej správy a charakteristika jej súčastí

Keďže verejná správa je súčasťou verejnej moci, považujeme za nutné najskôr stručne objasniť štruktúru verejnej moci, ktorú možno znázorniť takto:



Verejná správa ako forma verejnej moci je v podstate správa verejných vecí, ktorá sa realizuje vo verejnom záujme orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy ako ich povinnosť. Štruktúru verejnej správy tvoria spravidla tri súčasti – štátna správa, územná samospráva a verejnoprávne korporácie (napr. Česká televízia, Český rozhlas). Z hľadiska efektívneho fungovania verejnej správy je dôležité inštitucionálne hľadisko (subjekty verejnej správy, klasifikácia vykonávateľov verejnej správy, ich zriaďovanie a určovanie pôsobnosti), ako aj formálne hľadisko (organizačné princípy výstavby a činnosti verejnej správy, osobitne princípy dobrej verejnej správy).

1.1.1. Štátna správa

Štátna správa je najširšia štátna činnosť, realizuje sa ako súčasť výkonnej moci, t. j. orgánmi štátnej správy na úrovni ústrednej (napr. ministerstvá), alebo miestnej (napr. okresné úrady). V pôsobení orgánov štátnej správy prevláda činnosť **výkonná** (vykonávajú, uvádzajú do praxe – zákony a iné všeobecne právne predpisy) a **nariad'ovacia** (orgány štátnej správy prijímajú normatívne právne akty, napr. nariadenia vlády, vyhlášky ministerstiev, všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy; ale orgány štátnej správy vydávajú

zároveň individuálne právne akty, napr. stavebné povolenie, vydávanie osvedčení o určitej spôsobilosti a pod.).

Z hľadiska svojho vzniku (kreovania) sú orgány štátnej správy spravidla menované (napr. v Slovenskej republike vláda menuje prednostov okresných úradov) a pracujú na centralistickom princípe, t. j. nižšie orgány štátnej správy sú podriadené vyšším (ústredným). Nadriadené (ústredné) orgány štátnej správy riadia činnosť podriadených (miestnych) orgánov štátnej správy prostredníctvom všeobecne záväzných právnych predpisov (zákonov, nariadení vlády, vyhlášok ministerstiev), ale aj internými smernicami a inštrukciami.

Štátna správa je členená na jednotlivé oblasti, ktoré sú vnútorným obsahom značne variabilné.

V stredoeurópskych štátoch sa štátne správa spravidla delí na tieto časti:

- správa životného prostredia
- správa územného plánovania a výstavby
- správa lesného hospodárstva
- správa vodného hospodárstva
- správa na úseku ochrany a využívania nerastného bohatstva
- správa školstva
- správa zdravotníctva
- správa kultúry
- správa zamestnanosti
- správa vnútorných vecí
- správa živnostenského podnikania
- správa informácií
- správa štátnej štatistiky
- správa katastra nehnuteľností
- policajná správa
- správa obrany
- správa súdnictva
- správa dopravy.

1.1.2. Územná samospráva

Územná samospráva ako forma verejnej moci predstavuje neoddeliteľnú súčasť moderného ponímania demokratického a právneho štátu v súlade so všeobecne uznávanou zásadou, podľa ktorej základom slobodného štátu je slobodná obec. Územná samospráva je v naznačenom zmysle vyjadrením snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva relatívne samostatne a bez priamej ingerencie štátu a štátnych orgánov. Na jednej strane štát prenecháva správu vlastných záležitostí na nezávislom a autonómnom rozhodovaní územných samosprávnych celkov, avšak na druhej strane si ponecháva významné dozorné a kontrolné oprávnenia a to predovšetkým v záujme zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti v ich konaní. Územná samospráva je vlastne výrazom demokracie správy vecí verejných na miestnej, resp. regionálnej úrovni a v takomto ponímaní predstavuje základ demokratickej výstavby štátu v postupnosti: občan (jednotlivec), územná samospráva, štát.

Orgány územnej samosprávy sú volené, t. j. vznikajú zdola. Nekopírujú vždy administratívno-teritoriálne členenie štátu, t. j. nie vždy sú vytvorené na úrovni každej územno-správnej jednotky (napr. v Česku, Rakúsku i na Slovensku sa nevytvára orgán územnej samosprávy na úrovni okresu). Orgány územnej samosprávy vykonávajú vlastnú pôsobnosť (rozhodujú o veciach vlastnej samosprávy priznanej ústavou a zákonmi a za svoje rozhodnutie nesú zodpovednosť) a tzv. prenesenú pôsobnosť (ide o situácie, keď štát zákonom prenesie na územné samosprávne celky výkon niektorých úloh štátnej správy, pričom výkon týchto úloh a ich plnenie štát kontroluje a z časti alebo v plnom rozsahu finančne zabezpečuje). Orgány územných samosprávnych celkov môžu prijímať vlastné normatívne právne akty a to buď v rámci samostatnej pôsobnosti, alebo na základe zákona a v jeho medziach aj v oblasti prenesenej pôsobnosti.

Územná samospráva sa uskutočňuje niekoľkými formami:

- najčastejšie prostredníctvom orgánov samosprávy obce, resp. orgánov vyšších územných celkov
- miestnym (obecným) alebo regionálnym referendom
- na zhromaždeniach obyvateľov obce (napr. v Slovenskej republike)
- prostredníctvom ľudovej iniciatívy (napr. v Maďarsku).

Medzi úlohy (do pôsobnosti) územných samospráv možno zaradiť najmä:

- správu vlastného majetku a majetku štátu zvereného miestnym samosprávam do užívania
- zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu obce (vyššieho územného celku) a záverečného účtu
- rozhodovanie vo veciach miestnych (regionálnych) daní a poplatkov a vykonávanie ich správy
- usmerňovanie ekonomickej činnosti, výkon podnikateľskej činnosti a investičnej výstavby
- údržba a správa miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, kultúrnych, sociálnych, školských, športových a iných zariadení, ako aj kultúrnych pamiatok
- zabezpečovanie verejnoprospešných služieb, najmä nakladanie s komunálnym odpadom, správa a udržiavanie zelene, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd zo žump, miestna verejná doprava
- ochrana životného prostredia
- koncepcia a rozvoj bytovej výstavby a bývania
- prijímanie normatívnych právnych aktov (nariadení, vyhlášok)
- zakladanie, riadenie a zrušovanie rozpočtových a príspevkových organizácií, ako aj iných právnických osôb a zariadení
- zabezpečovanie a ochrana verejného poriadku
- miestne (regionálne) referendum a tvorba vlastných samosprávnych orgánov.

1.2. Premeny verejnej správy

V premenách verejnej správy, t. j. štátnej správy a územnej samosprávy možno rozlišovať tri charakteristické vývojové procesy, ktorými sú:

- transformácia verejnej správy
- reformy verejnej správy
- modernizácia verejnej správy.

Transformáciou verejnej správy rozumieme komplexné systémové zmeny verejnej správy vo všetkých základných ekonomických, politických a sociálnych súvislostiach. V krajinách V4 ide vlastne o uskutočňovanie zmien, ktoré nastali po roku 1989, t. j. o nahradenie totalitného systému verejnej správy politicky ovládaného komunistickou stranou, demokratickým systémom verejnej správy, vyznačujúcim sa:

- legitimitou, opierajúcou sa v podmienkach pluralitného politického systému o slobodne zvolené zastupiteľské orgány parlamentného, či územno samosprávneho typu
- legalitou, v rámci ktorej sa uplatňujú princípy právneho štátu (napr. ochrana ľudských a občianskych práv, podriadenosť správy zákonom, súdny prieskum správnych rozhodnutí, presné kompetenčné a vzťahové pravidlá medzi orgánmi verejnej správy navzájom a medzi nimi a slobodne zvolenými zastupiteľskými orgánmi, stanovené ústavou a zákonmi, zákonom stanovený systém kontroly zákonnosti, účelnosti, efektívnosti a hospodárnosti verejnej správy a pod.)
- garantovanou územnou samosprávou a autonómnymi právomocami
- zvláštnym personálnym štatútom úradníkov verejnej správy, ktorých podmienky výberu stanoví zákon
- inštitucionálnymi prostriedkami pre zaistenie transparentnosti verejnej správy a občianskej participácii na výkone verejnej správy, vrátane možnosti uplatnenia a využitia prvkov priamej demokracie.

Treba dodať, že skutočné kvalitatívne zmeny demokraticky transformovanej verejnej správy nie sú závislé len na demokratickej ústave a na ňu nadväzujúcom zákonodarstve, ale tiež sú determinované fungovaním demokratického politického systému a jemu zodpovedajúcou kultúrou správnej činnosti a chovania úradníkov. Kým demokratické inštitucionálne zmeny sa realizovali v krajinách V4 pomerne rýchlo, demokratizácia správneho personálu je dlhodobejšia a je spojená s morálnym profilom úradníka. Inak povedané oveľa ľahšie sa menia inštitúcie a charakter ich činnosti, ako ľudia, ktorí tieto činnosti zabezpečujú.

Reforma verejnej správy znamená podstatnú organizačnú, funkčnú a kompetenčnú zmenu určitého významného segmentu verejnej správy. V naznačenom zmysle sú príkladmi reformy verejnej správy, územná reforma a funkcionálna reforma verejnej správy, zmeny v stupňoch verejnej správy (napr. zrušenie okresných úradov), reforma ústrednej štátnej správy,

komunálna reforma (zlučovanie obcí, kompetenčné delenie obcí, zriaďovanie spoločných obecných úradov a pod.).

Voľne možno konštatovať, že máloktorá činnosť štátu prešla a prechádza takými častými zmenami (reformami) ako verejná správa. Reformy sa neraz realizujú bez toho, aby sa tie čo im predchádzali dôsledne vyhodnotili po stránke legislatívnej, finančnej, kompetenčnej, personálnej, či inej. S určitým stupňom nadsázky možno povedať, že verejná správa a jej súčasti, štátna správa a územná samospráva, sú históriou reforiem. Reformy verejnej správy v jednotlivých štátoch majú mnohé spoločné črty, avšak aj celý rad špecifík podmienených konkrétnym historickým, spoločensko-politickým, ekonomickým, či sociálno-demografickým vývojom (procesom) toho – ktorého štátu.

Modernizácia verejnej správy je spojená s prechodom od industriálnej k postindustriálnej informatickej spoločnosti, súvisí s ekonomizáciou verejnej správy a prenikom manažérskych prvkov do jej obsahu a systému fungovania. Predstavuje dlhodobý proces, ktorý má v každej krajine svoj vlastný obsah, formy a intenzitu. Existuje viacero príčin podporujúcich proces modernizácie verejnej správy, patrí k nim napr. narastanie krízových javov v zabezpečovaní sociálnej funkcie štátu (najmä v oblasti zdravotníckej starostlivosti, sociálneho zabezpečenia a sociálnych služieb), úsilie o zvýšenie efektívnosti verejnej správy, znižovanie nákladov na poskytovanie verejných služieb.

Modernizačné úsilie vo verejnej správe musí adekvátne reagovať na postup globalizácie, ale zároveň musí byť prostriedkom zaistenia udržateľného rozvoja z hľadiska harmonizácie uspokojovania vzrastajúcich potrieb spoločnosti so zachovaním stavu životného prostredia, ktoré umožní v rozumnej miere tieto spoločenské potreby naplňovať. Inak povedané regulačná funkcia moderného štátu spolu s implementačným potenciálom verejnej správy majú značný diel zodpovednosti za zaistenie tzv. trvale udržateľného rozvoja spoločnosti.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Verejná správa ako forma verejnej moci sa v demokratickom a právnom štáte uskutočňuje prostredníctvom štátnej správy a územnej samosprávy. Obidve súčasti majú spoločné východiskové znaky a zároveň sú rozdielne z hľadiska svojho kreovania, pôsobnosti, foriem činnosti i úloh, ktoré zabezpečujú. Verejná správa sa rozvíja v rámci troch vývojových procesov – transformácie, reforiem a modernizácie, ktoré sú vo svojom súhrne i jednotlivo prostriedkami napredovania verejnej správy pri jej ponímaní ako služba verejnosti.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte podstatu verejnej správy a jej súčastí, t. j. štátnej správy a územnej samosprávy!

Skúste objasniť vývojové procesy vo verejnej správe – transformáciu, reformu a modernizáciu – v podmienkach Českej republiky!

ÚLOHY NA ZAMYSLENIE

Ak vnímame verejnú správu ako službu verejnosti, skúste na základe Vášho poznania, prípadne vlastných skúseností, potvrdiť alebo vyvrátiť toto konštatovanie!

2 Princípy dobrej verejnej správy. Verejná správa a právo na spravodlivý proces

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Pojem dobrej verejnej správy nie je v legislatíve stredoeurópskych štátov explicitne vymedzený. V teórii verejnej správy sa pokusy vymedziť uvedený pojem spravidla končia výpočtom zásad a úloh, ktoré by mal princíp dobrej verejnej správy naplniť. Možno akceptovať názor, že pojem dobrej verejnej správy je pojem nadnárodný, ktorý nie je založený na tradícii jedného, či niekoľkých štátov, ale ide o pojem, ktorý kumuluje najdôležitejšie, najzákladnejšie a najvšeobecnejšie princípy a zásady, ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty Európskej únie, v širšom zmysle pre všetky európske demokracie.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať pojmové znaky dobrej verejnej správy a určiť jej princípy

určiť zásady pre spravodlivý proces vo verejnej správe

Získate:

prehľad o obsahu princíпов dobrej verejnej správy, ako aj o obsahu zásad práva na spravodlivý proces

Budete schopní:

pochopiť ako sa princípy dobrej verejnej správy a zásady práva na spravodlivý proces uplatňujú v praxi orgánov verejnej správy

KLÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Dobrá verejná správa

Princípy dobrej verejnej správy

Spravodlivý proces

Zásady spravodlivého procesu

2.1 Dobrá verejná správa – pojmové vymedzenie a princípy

Právo na dobrú verejnú správu možno v najjednoduchšej podobe definovať ako nárok občanov (jednotlivcov) na dobrú správu, nárok občanov na dobré spravovanie vecí verejných. V slovníkoch cudzích slov sa princíp vysvetľuje ako základ, pravidlo, všeobecná zákonitosť, vedúca idea. Na základe tohto vymedzenia možno konštatovať, že princíp (princípy) dobrej verejnej správy je vedúca idea spôsobu riadenia a spravovania verejnej správy, ktorá je základom uskutočňovania dobrej správy.

Dobrá správa je a musí byť otvorený a stále sa dynamicky vyvíjajúci proces. Je potrebné ju považovať za metódu riadenia štátu a jeho správy, ktorá reaguje na ekonomický, sociálny a inštitucionálny rozvoj spoločnosti s cieľom dosiahnutia určitej rovnováhy medzi štátom a občanmi. Práve zásady (vychádzajúce z princípu – princíпов), či požiadavky na fungovanie verejnej správy v modernom štáte definujú princíp dobrej správy. Ľudia majú právo na to, aby sa štát správal v zmysle týchto zásad a teda spravoval ich záležitosti, konal a rozhodoval o uplatnení ich práv a slobôd dobre.

Na základe uvedeného možno zovšeobecniť, že dobrú správu možno považovať za súhrn požiadaviek na orgány verejnej správy a jej úradníkov na zabezpečenie riadneho a včasného fungovania verejnej správy v podmienkach demokratického a právneho štátu, v ktorom sú rešpektované základné práva a slobody, princípy spravodlivosti, slušnosti a verejnej morálky, pričom sa zároveň rešpektujú aj verejné záujmy všeobecne akceptované v občianskej spoločnosti a v štáte. Spoločným cieľom týchto požiadaviek je kvalitné, efektívne, transparentné a riadne fungovanie verejnej správy.

Medzi východiskové princípy dobrej verejnej správy v súčasnom demokratickom štáte možno zaradiť hlavne tieto princípy:

- Princíp viazanosti verejnej správy právom
 - všetky rozhodnutia a úkony orgánov verejnej správy musia mať oporu v právnom poriadku, ich obsah musí byť s ním v súlade a musia byť účinne vykonateľné,
 - právomoc a úlohy vykonávateľov verejnej správy musia byť v platnom práve dostatočne jasným spôsobom upravené a špecifikované. Osobitný význam nadobúda táto požiadavka v rámci úpravy administratívneho postihu osôb za správne delikty vykonávateľmi verejnej správy.

- Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie
 - princíp rovnosti vyjadruje podstatu a zmysel existencie právnej úpravy,, cieľom ktorej je v demokratickom štáte zaručiť, že v objektívne rovnakých situáciach sa s osobami bude zaobchádzať rovnako“. Orgány verejnej správy sú týmto princípom viazané vždy,
 - cieľom princípu rovnosti je predchádzať nerovnakému zaobchádzaniu s osobami a súčasne zabezpečiť, aby sa s osobami nachádzajúcimi sa v tej istej skutkovej a právnej situácii zaobchádzalo rovnako, resp. obdobne,
 - diskriminácia (t. j. zaujaté neuznávanie rovnosti práv) vždy vedie k porušeniu rovnosti osôb, a to zo špecifických dôvodov vypočítaných v zákone,
 - za diskriminačné zaobchádzanie s osobou treba podľa zákonodarstva stredoeurópskych štátov považovať také, ktoré je motivované rozdielmi pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia. Správne orgány nesmú preto rozlišovať medzi osobami z takýchto dôvodov a v dôsledku toho ich poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

- Princíp nestrannosti a objektivity
 - podstatu princípu objektivity možno vyjadriť tak, že správny orgán pri rozhodovaní vychádza zo všetkých skutkových a právnych okolností podstatných pre daný prípad a prihliada len na ne,
 - princíp nestrannosti je základným predpokladom spravodlivého rozhodovania vo verejnej správe a je garanciou práva na spravodlivý proces. Ak je zamestnanec (úradník) verejnej správy pri rozhodovaní zaujatý, je veľmi pravdepodobné, že nebude rozhodovať objektívne.

- Princíp proporcionality
 - jeho zmyslom je hľadať spravodlivú rovnováhu medzi cieľom a použitými prostriedkami, v praxi sa uplatní v situácii, keď dochádza k stretu verejného a súkromného záujmu,

- ukladá povinnosť vykonávateľom verejnej správy ovplyvňovať práva alebo záujmy súkromných osôb len tam, kde je to nevyhnutné a to len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie požadovaného cieľa (verejného záujmu).
- Princíp právnej istoty
 - zákonodarca a iné normotvorné orgány (napr. obecné zastupiteľstvo) budú vydávať len jasné (určité) a zrozumiteľné právne normy, ktorých pramene sú pre ich adresátov prístupné, z ktorých vyplývajú predvídateľné subjektívne práva a povinnosti a pre ktoré sú ustanovené dostatočné právne prostriedky na ich skutočné presadenie (vynútenie),
 - fyzické a právnické osoby majú právo na tzv. legitímne očakávanie, ktorého účelom je garancia čitateľnosti (predvídateľnosti) správania orgánov verejnej správy a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vynútenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali,
 - právne predpisy (osobitne zákony) poskytujú ochranu právam nadobudnutým v dobrej viere a zakazujú retroaktivitu (spätné pôsobenie) právnych noriem.
 - Princíp konania v primeranej lehote
 - vychádza z poznania, že pomalá spravodlivosť je odmietnutá spravodlivosť a že spravodlivosť je vždy ohrozená, ak sa uskutočňuje priveľmi rýchlo,
 - ide o univerzálny princíp, ktorý sa uplatňuje pred všetkými orgánmi verejnej moci, teda aj v postupoch vykonávateľov verejnej správy, ktorými sú priamo dotknuté verejné subjektívne práva osôb,
 - v právnom štáte by nemala existovať situácia, že by pre postup verejnej správy nebola ustanovená žiadna lehota na vybavenie vecí, resp. aspoň rámcová zákonná požiadavka na vybavenie vecí včas a bez zbytočných prieťahov (taký stav by totiž v právnej praxi spôsobil právnu neistotu).
 - Princíp spoluúčasti
 - uplatňovanie tohto princípu má zaručiť realizáciu všeobecného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ktoré je politickým právom občana demokratického štátu,

- zainteresované subjekty by mali mať možnosť ovplyvňovať rozhodnutia orgánov verejnej správy vo fáze, keď existujú v podobe návrhu.
- Princíp rešpektovania súkromia
 - súkromie predstavuje v liberálnom chápaní intímny svet človeka, ktorý je uzatvorený pred verejnosťou a najmä pred akýmikoľvek zásahmi štátu,
 - zásahy do práva na súkromie sa posudzujú z troch hľadísk: z hľadiska **legality** (či bol zásah vykonaný v súlade s právnym poriadkom), **legitimity** (či je pre zásah štátu daný niektorý z dôvodov uvedených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd) a z hľadiska **proporcionality** (zásah do súkromia je možný len vtedy, ak je to nevyhnutné, a vykonať ho možno len v duchu požiadaviek kladených na demokratickú spoločnosť).
 - Princíp transparentnosti
 - spája kontrolu činnosti verejnej správy s právom osôb vedieť všetko podstatné o výkone verejnej správy,
 - zahŕňa aj právo na informácie, ktoré je dôležitým predpokladom (garanciou) realizácie iných zákonných práv (práva na spoluúčasť, práva na prístup k spravodlivosti atď.).

2.2 Dobrá verejná správa a právo na spravodlivý proces

Právom na spravodlivý proces v rámci výkonu verejnej správy rozumieme právo na ustanovený postup pri vydávaní a výkone rozhodnutí správnych orgánov. Správne orgány ako orgány verejnej moci môžu v demokratickom a právnom štáte konať iba na základe ústavy, v jej medziach a rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V právnom štáte sa zároveň uplatňuje princíp, že postup orgánu verejnej správy má prebiehať na základe procesných pravidiel účinných v čase začatia postupu i v prípade, ak v priebehu postupu nadobudne účinnosť nová právna úprava. Zaručuje sa tým právna istota osobám, o ktorých právach a povinnostiach sa rozhoduje, nakoľko zabraňuje zmene pravidiel rozhodovania v priebehu postupu.

Súčasťou práva na spravodlivý proces sú čiastkové základné procesné práva, medzi ktoré možno zaradiť napr. tieto:

- Dispozičné právo
 - každý má právo podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť, petíciu atď. orgánu verejnej správy, ktorý má povinnosť podanie prijať a náležite sa ním zaoberať. Právna úprava postupu a vybavenia podania musí vyplývať z vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu Rady Európy.

- Právo byť vypočutý
 - právo na informáciu o začatí procesného postupu orgánu verejnej správy,
 - právo nahliadnuť do administratívneho spisu,
 - právo vyjadriť sa a podávať návrhy.

- Právo na zastúpenie a pomoc
 - dotknutá osoba, ktorá z objektívnych alebo zo subjektívnych dôvodov nemôže alebo nechce vystupovať v procesnom postupe pred orgánom verejnej správy, môže účinne presadzovať svoje práva prostredníctvom a za pomoci inej osoby, ktorá spĺňa vlastnosti požadované právnou úpravou a ktorá koná v jej mene.

- Právo na ukončenie konania rozhodnutím
 - právo na vydanie rozhodnutia a jeho oznámenie,
 - právo na vydanie rozhodnutia a jeho oznámenie v primeranej lehote,
 - právo na odôvodnenie rozhodnutia,
 - právo na poučenie o riadnych oprávnených prostriedkoch.

- Právo na preskúmanie rozhodnutia
 - preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí v rámci verejnej správy je v stredoeurópskych štátoch dôležitým nástrojom ochrany osôb. Preskúmava sa zákonnosť aj správnosť rozhodnutí. Orgánom oprávneným na preskúmanie môže byť orgán, ktorý rozhodnutie vydal, alebo orgán vyššieho stupňa alebo špeciálny odvolací orgán.

- Právo na náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nečinnosťou vykonávateľa verejnej správy
 - existencia verejnoprávnej zodpovednosti (zodpovednosti orgánov verejnej správy) sa považuje za nevyhnutný atribút demokratického a právneho štátu. Rozsah, podmienky a spôsob uplatnenia náhrady škody upravujú zákony jednotlivých štátov.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Ak vymedzíme verejnú správu ako správu verejných vecí vo verejnom záujme a zároveň ju vnímame ako službu verejnosti, potom je legitímnym právom občanov očakávať, že verejná správa a jej výkon bude rešpektovať princípy dobrej verejnej správy, ktoré dnes zakotvujú a uznávajú všetky členské štáty Európskej únie. Občania zároveň majú právo, aby orgány verejnej správy pri rozhodovaní o ich právach a povinnostiach rešpektovali ich právo na spravodlivý rozhodovací proces opierajúci sa o dodržiavanie čiastkových procesných práv v rozsahu ako ich zakotvuje Rada Európy a následne právne poriadky členských štátov.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Objasnite princípy dobrej verejnej správy!

Charakterizujte obsah práva na spravodlivý proces vo verejnej správe!

ÚLOHY NA ZAMYSLENIE

Skúste porovnať do akej miery rešpektujú obecné samosprávy, prípadne miestne orgány štátnej správy vo Vašom okolí, princípy dobrej verejnej správy. V čom vidíte najväčšie rezervy a nedostatky v ich konaní a čo je potrebné urobiť v záujme novej nápravy?

3 Organizácia verejnej správy

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Zatiaľ čo verejná správa v materiálnom zmysle je označovaný súbor všetkých správnych činností predmetovo súvisiacich s vládnutím na ústrednej a miestnej úrovni a poskytovaním služieb, verejná správa vo formálnom zmysle je činnosťou organizačných jednotiek a osôb, ktorými sú buď správne úrady ako priami nositelia verejnej správy, alebo úradné osoby vykonávajúce úkony správnej povahy, alebo zariadenia (korporácie) v postavení nepriamych subjektov verejnej správy (v našom prípade územná samospráva a jej orgány na úrovni obce a vyššieho územného celku).

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať organizáciu verejnej správy z hľadiska inštitucionálneho i z hľadiska formálneho

Získate:

prehľad o subjektoch a vykonávateľoch verejnej správy a princípoch organizačnej výstavby verejnej správy

Budete schopní:

aplikovať inštitucionálne i formálne poňatie organizácie verejnej správy na podmienky stredoeurópskych štátov

KEĽŮOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Subjekty verejnej správy

Vykonávatelia verejnej správy

Právomoc orgánov verejnej správy

Pôsobnosť orgánov verejnej správy

Princípy organizačnej výstavby verejnej správy

3.1. Subjekty a vykonávatelia verejnej správy

Ak sa pozeráme na verejnú správu z inštitucionálneho hľadiska, máme na mysli subjekty verejnej správy, inštitucionálne usporiadanie verejnej správy, klasifikáciu vykonávateľov verejnej správy, spôsob ich zriaďovania a určenie ich pôsobnosti a právomoci. V naznačenom smere sa bude uberať aj ďalší výklad.

Štát ako hlavný subjekt verejnej správy, je právnická osoba a má postavenie **verejnoprávnej korporácie**, je originárny (nie originálny) nositeľ verejnej moci z čoho vyplýva jeho oprávnenie preniesť výkon verejnej správy na ďalšie subjekty (vykonávateľov verejnej správy). Štát prenáša výkon verejnej správy v zásade trojakým spôsobom.

Najčastejším vykonávateľom verejnej správy sú orgány štátnej správy vo vyjadrení: štát – štátne orgány – verejná správa – štátna správa. Štátna správa je najrozšírenejšia činnosť štátu a vykonáva sa buď priamo, t. j. orgány štátnej správy alebo nepriamo, t. j. cez verejnoprávne korporácie, ktorú môžu mať podobu

- územnú – obce, vyššie územné celky a ich orgány
- záujmovú - komora lekárov, komora exekútorov a iné združenia budované na princípe pracovného zamerania (činnosti).

Štát však môže zákonmi určiť aj iné subjekty (vykonávateľov) verejnej správy (napr. verejné ústavy, verejné fondy – napr. štátny fond rozvoja bývania, verejné vysoké školy, ale aj fyzické a právnické osoby súkromného charakteru, napr. osoba oprávnená prevádzkovať Stanicu technickej kontroly - STK).

Každý vykonávateľ verejnej správy je súčasťou organizácie štátu alebo súčasťou organizácie verejnoprávnej korporácie (napr. obec, vyšší územný celok).

3.1.1. Orgány štátnej správy

Orgány štátnej správy ako vykonávatelia verejnej správy fungujú na vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti, štátnu správu uskutočňujú ako nariadovaciu a výkonnú činnosť. Majú všeobecné znaky, t. j. také ako iné štátne orgány a špecifické znaky, t. j. také, ktoré sú typické pre štátnu správu.

Medzi **všeobecné** znaky možno zaradiť, napr.:

- svoju činnosť vykonávajú v mene štátu a stojí za nimi donucovacia moc štátu,
- ich vznik (kreovanie) a ich pôsobnosť a právomoc je určená ústavou a zákonmi,

- ich organizačná štruktúra je regulovaná právom.

Medzi **špecifické** znaky patria, napr.:

- na základe zákona môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy,
- ich činnosť možno upraviť aj vnútornými prepismi a pokynmi.

3.1.2. Orgány územnej samosprávy

Orgány územnej samosprávy ako vykonávateľov verejnej správy charakterizujú najmä tieto znaky:

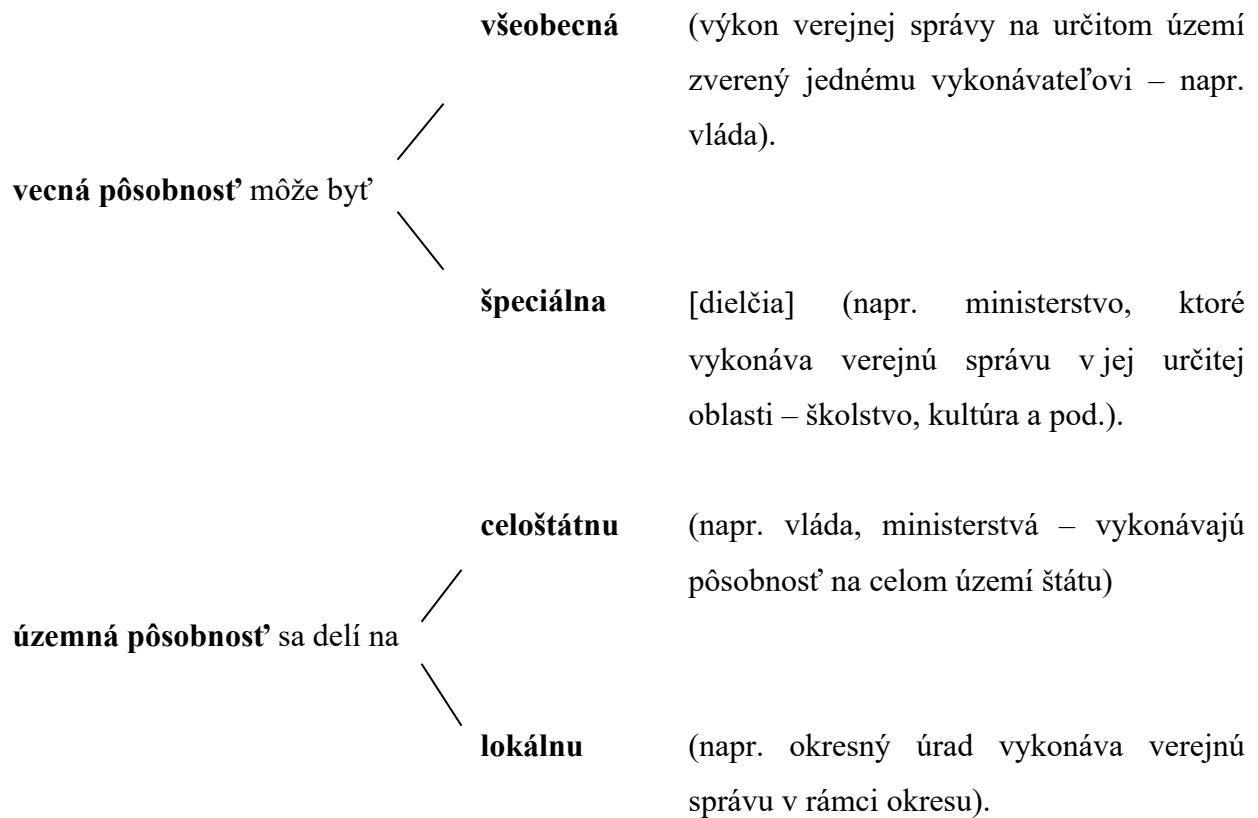
- správu vykonávajú na základe zákona a v jeho medziach,
- obce a vyššie územné celky majú postavenie právnických osôb,
- do samostatnej pôsobnosti územnej samosprávy a jej orgánov možno zasahovať iba zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy,
- na orgány územnej samosprávy možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy (tzv. prenesený výkon štátnej správy). Plnenie týchto úloh kontroluje štát (štátne orgány), ktorý ich zabezpečovanie finančne uhrádza, alebo sa na úhrade podieľa.

3.1.3. Pôsobnosť a právomoc orgánov verejnej správy

Každý vykonávateľ verejnej správy musí mať vymedzený okruh úloh, ktoré má riešiť v určitom územnom priestore a zverenú prostriedky, pomocou ktorých plnenie úloh do
siahne (zabezpečí). V tejto súvislosti hovoríme o pôsobnosti a právomoci orgánov verejnej správy.

Pôsobnosť

Voľne povedané, rozumieme ňou okruh vymedzených úloh, ktorý má orgán verejnej správy na určitom územnom priestore zabezpečiť. Pôsobnosť je inštitútom hmotného práva a môžeme ju deliť podľa niekoľkých kritérií, z ktorých najvýznamnejšie sú kritéria vecnosti a územia.



Právomoc

Pre pedagogické účely ňou možno rozumieť zverené prostriedky, pomocou ktorých má orgán verejnej správy zabezpečiť plnenie jemu určených úloh. Inak povedané ide o oprávnenie orgánu verejnej správy vykonávať verejnú moc, ktoré musí byť zákonom alebo iným právnym predpisom zabezpečené po stránke materiálnej, finančnej, personálnej.

V oblasti verejnej správy má jej orgán v rámci svojej právomoci zverené hlavne tieto prostriedky:

- vydávať nariadenia a iné podzákonné akty
- vydávať správne (konkrétne) akty,
- uzatvárať verejnoprávne zmluvy,
- vykonávať rozhodnutia (exekúcia),
- vykonávať správny dozor.

3.2. Princípy organizačnej výstavby verejnej správy

Ak vnímame organizáciu verejnej správy z formálneho hľadiska, máme na mysli organizačné princípy verejnej správy, ktorými rozumieme určité zásady a organizačné možnosti využívané pri budovaní jednotlivých orgánov verejnej správy. Účelom týchto princípov je vybudovanie efektívneho fungovania verejnej správy tak po línii vertikálnej, ako aj horizontálnej.

Organizačné princípy možno rozdeliť na niekoľko skupín, pre účely výučby považujeme za potrebné hovoriť o týchto skupinách:

- a) územné, odvetvové a funkčné princípy,
- b) kolegiálny a monokratický princíp,
- c) princíp volebný a vymenúvací,
- d) princíp centralizácie, decentralizácie, dekoncentralizácie a koncentrácie.

Územný princíp predstavuje vybudovanie orgánov verejnej správy podľa územného hľadiska. To znamená určenie pôsobnosti a právomoci len na určitej časti územia. Cieľom tohto princípu je zabezpečiť také vzťahy orgánov štátnej správy k občanom, aby boli rešpektované potreby a oprávnené záujmy obyvateľov územného regiónu. Typickým príkladom uplatňovania tohto princípu je jeho uplatňovanie v miestnych orgánoch štátnej správy.

Odvetvový princíp požaduje, aby sa utvárali orgány štátnej správy v rámci ucelených odvetví sústavy štátnej správy. To znamená, že orgán štátnej správy riadi len určité záležitosti rovnakej povahy, napr. ministerstvo školstva, ministerstvo kultúry, ministerstvo zdravotníctva a pod.

Funkčný princíp obsahuje požiadavku, aby sa budovali orgány verejnej správy preriezo, to znamená, aby realizovali rôznorodé funkcie, ktorých prostredníctvom by sa zabezpečovali väzby medzi rôznymi odvetvami štátnej správy, napr. ministerstvo financií.

Kolegiálny princíp sa vyznačuje kolektívnym rozhodovaním členov orgánu verejnej správy, napr. pri najvyššom výkonnom orgáne moci, t. j. vlády.

Monokratický princíp predstavuje orgán verejnej správy s jediným zodpovedným vedúcim. Tento princíp je odzrkadlením právneho postavenia ministerstva ako ústredného

orgánu štátnej správy. Minister je plnoprávnym a zodpovedným vedúcim ministerstva. Do jeho pôsobnosti patrí využívanie všetkých opatrení, ktoré má k dispozícii na zabezpečovanie úloh ministerstva.

Volebný a vymenúvací princíp predstavuje spôsob ustanovenia osôb do funkcií v jednotlivých správnych orgánoch. Volebný princíp sa uplatňuje najmä v územných samosprávnych orgánoch (napr. voľby starostu, voľby predsedu vyššieho územného celku) a vymenúvací princíp v ústredných a miestnych orgánoch štátnej správy (vymenúvanie ministrov, prednostov).

Centralizačný princíp zvyrazňuje požiadavku, aby sa v sústave centrálnej štátnej správy budoval jeden orgán štátnej správy. Opakom je princíp decentralizačný, pri ktorom sa uplatňujú požiadavky vybudovania jedného centrálného orgánu a viacerých orgánov na nižších stupňoch verejnej správy, ktoré nie sú vo vzťahu podriadenosti a nadriadenosti.

Dekonzentralizačný princíp umožňuje vecné rozdelenie úloh štátnej správy (najmä z pohľadu správnej činnosti) do viacerých nepodriadených orgánov. V takomto prípade ide o horizontálnu dekontralizáciu, rozdelenie správnej činnosti medzi vyššie a nižšie organizačné články verejnej správy, čiže ide o vertikálnu dekontralizáciu. Tento princíp sa vo významnej miere prejavuje v špecializovaných miestach orgánov štátnej správy, ktoré sa v rámci horizontálnej dekontralizácie subsumovali do všeobecnej miestnej štátnej správy.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Organizácia verejnej správy je upravená v právnych aktoch – ústave, ústavných zákonoch a zákonoch, ktoré vyjadrujú inštitucionálny a formálny rozmer verejnej správy. V naznačovanom duchu organizácia verejnej správ predstavuje problematiku ohraničenú typovo ako inštitucionálnu a druhovo ako formálnu. Právna problematika organizácie verejnej správy sa typovo dotýka najmä subjektov a vykonávateľov verejnej správy, jej inštitucionálneho usporiadania, ako aj zriaďovania vykonávateľov verejnej správy a určenia ich pôsobnosti a právomoci. Z hľadiska formálneho vymedzenia verejnej správy v právnom zmysle ide o organizačné princípy výstavby a činnosti orgánov verejnej správy.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte organizáciu verejnej správy z inštitucionálneho hľadiska!

Charakterizujte organizáciu verejnej správy z formálneho hľadiska!

ÚLOHY NA ZAMYSLENIE

Skúste objasniť aké organizačné princípy a akým spôsobom sa uplatňujú v obecnej samospráve a v miestnej štátnej správe!

4 Vlády a orgány štátnej správy v Českej republike a Slovenskej republike

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Účelom tejto kapitoly, ale aj ďalších dvoch kapitol, je charakterizovať vlády a orgány štátnej správy ako vykonávateľov verejnej správy v stredoeurópskych štátoch. Chceme hneď v úvode zdôrazniť, že vlády nie sú klasickými orgánmi verejnej správy (toto tvrdenie však celkom neplatí o ponímaní vlády v Poľskej republike a Maďarsku – pozri ďalej), a ani ich činnosť nemožno pod verejnú správu vo funkčnom ponímaní zahrňovať, hoci nie je vylúčené, že čas agendy verejnej správy vlády vykonávajú a to v prípadoch, kedy im takéto úlohy vyplývajú zo zákona. Na druhej strane je nesporné, že vlády politicky i organizačne vedú výkon verejnej správy, čo je typickým znakom všetkých nami analyzovaných stredoeurópskych, v širšom zmysle demokratických, štátov. Aj preto považujeme za potrebné stručne charakterizovať postavenie a pozíciu vlád v štátoch, ktoré sú predmetom výučby.

Dvojice štátov sú zoradené podľa podobnosti, resp. vykazovania spoločných, či podobných znakov z hľadiska ich historického, politického, ale i ekonomicko–sociálneho vývoja a súčasného napredovania.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať postavenie a pozíciu vlády v Českej republike a Slovenskej republike a zároveň dokážete charakterizovať orgány štátnej správy ako vykonávateľov verejnej správy v obidvoch republikách.

Získate:

prehľad o spoločných a rozdielnych znakov postavenia vlády a orgánov štátnej správy v obidvoch štátoch

Budete schopní:

pochopiť fungovanie a činnosť vlád a orgánov štátnej správy v Českej republike a Slovenskej republike z hľadiska plnenia ich úloh v oblasti verejnej správy.

KEÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Vláda

Orgány štátnej správy

4.1. Vláda a orgány štátnej správy v Českej republike

4.1.1. Vláda - stručná charakteristika

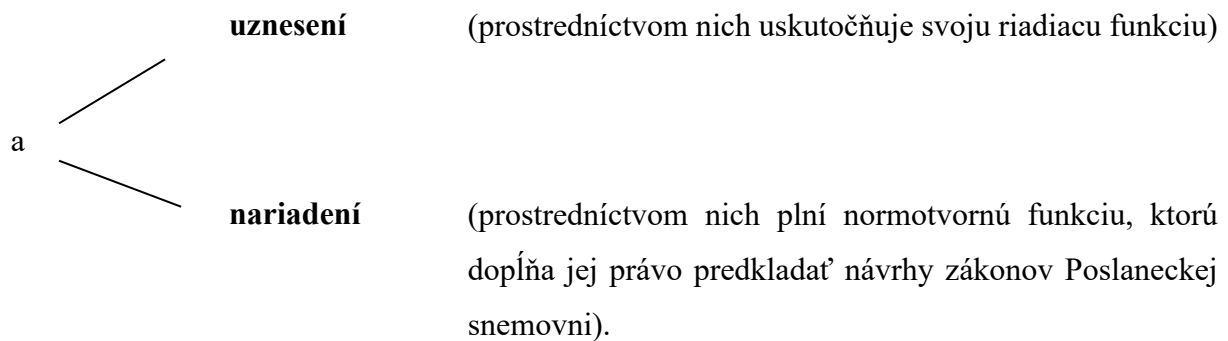
Podľa Ústavy českej republiky je vláda vrcholným orgánom výkonnej moci, čím je dané aj jej miesto v systéme verejnej správy (štátnej správy). Orgány štátnej správy (ministerstvá, iné ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy) majú nižšie postavenie a vláde sú podriadené.

Česká republika je parlamentnou republikou a tejto skutočnosti zodpovedá aj proces tvorby (kreovania) vlády, ktorý závisí od výsledkov parlamentných volieb (presne povedané od výsledkov volieb do Poslaneckej snemovne). Zostavením vlády je poverený (urobí tak prezident republiky) predseda tej politickej strany, ktorá vyhrala voľby do Poslaneckej snemovne. Dezinovaným predsedom zostavenú vládu oficiálne vymenuje prezident ČR. Vláda vypracuje svoje programové vyhlásenie, ktoré Poslanecká snemovňa musí schváliť do 30 dní, nadpolovičnou väčšinou prítomných členov (snemovňa je schopná uznášať sa, ak je prítomná aspoň 1/3 jej členov). Ak vláda na základe programového vyhlásenia nezíska potrebnú dôveru môžu nastať tieto možnosti:

- prezident menuje nového (druhého) predsedu vlády, ak ani táto vláda nezíska dôveru,
- prezident menuje predsedu vlády na návrh predsedu Poslaneckej snemovne, ak ani vtedy nezíska vláda dôveru,
- prezident rozpustí snemovňu a vyhlási nové voľby.

Vláda je kolektívny orgán, ktorý rozhoduje v zbore. Skladá sa z predsedu, podpredsedov a ministrov (ďalších členov, keďže členom môže byť aj osoba, ktorá neriadi žiadne ministerstvo). Vláda sa uznáša nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých členov (počet členov nie je ústavou určený). Pôsobnosť vlády určuje ústava, v najvšeobecnejšej rovine možno pôsobnosť vlády vymedziť tak, že pri správe štátu rozhoduje o všetkom, čo ústava nezveruje iným štátnym orgánom.

Vláda realizuje svoju pôsobnosť prijímaním:



Vláda za svoju činnosť zodpovedá Poslaneckej snemovni, ktorá jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru (návrh musí podať najmenej $\frac{1}{4}$ poslancov snemovne, t. j. 50 a nedôvera vláde je vyslovená, ak za ňu hlasuje nadpolovičná väčšina všetkých členov snemovne, t. j. najmenej 101).

4.1.2. Orgány štátnej správy

Sústava orgánov štátnej správy je pomerne zložitá a komplikovaná. V zásade možno tieto orgány ako vykonávateľov verejnej správy deliť do dvoch veľkých skupín:

- ústredné orgány štátnej správy
- miestne orgány štátnej správy.

Pre pedagogické účely do prvej kapitoly možno zaradiť hlavne tieto orgány štátnej správy:

- ministerstvá
 - ide o ústredné správne úrady (ústredné orgány štátnej správy) s čiastkovou vecnou pôsobnosťou (všeobecná vecná pôsobnosť patrí vláde), na čele ktorých stojí minister, ktorý riadi prácu celého ministerstva a zodpovedá za jeho chod (monokratický princíp),
- iné správne úrady (iné ústredné orgány štátnej správy) s celoštátnou pôsobnosťou riedené vládou (označujú sa ako ústredné správne úrady). Od ministerstiev sa odlišujú dvomi skutočnosťami
 - na ich čele je vedúci menovaný vládou, prípadne prezidentom

- ich vecná pôsobnosť je užšia, než akou disponuje ministerstvo.

Do tejto skupiny orgánov štátnej správy možno zaradiť, napr. Český štatistický úrad, Český banský úrad, Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže a pod.

- Iné správne úrady s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré sú podriadené niektorému ministerstvu (tieto orgány štátnej správy nemôžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy).
 - Do tejto skupiny zaraďujeme napr. Českú inšpekciu životného prostredia (podriadenú ministerstvu životného prostredia), Českú obchodnú inšpekciu (podriadenú ministerstvu priemyslu a obchodu).

Miestne orgány štátnej správy možno rozdeliť na dve podskupiny. Do prvej zaraďujeme:

- krajské úrady
- obecné úrady s rozšírenou pôsobnosťou.

V oboch prípadoch ide o miestne orgány štátnej správy s obmedzenou územnou pôsobnosťou (kraj, skupina obcí patriaca pod rozšírenú pôsobnosť obecného úradu). Uvedené miestne orgány zabezpečujú hlavne prenesený výkon štátnej správy.

Druhú podskupinu miestnych orgánov štátnej správy predstavujú:

- územné odborné správne úrady (napr. banská správa, colná správa, plavebná správa). Územná pôsobnosť týchto orgánov štátnej správy nie je vždy totožná s územným členením štátu.

Pre úplnosť treba dodať, že existujú aj štátne úrady stojace mimo organizačnú štruktúru štátnej správy, ktorých činnosť však riadi vláda (napr. Rada Českej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie).

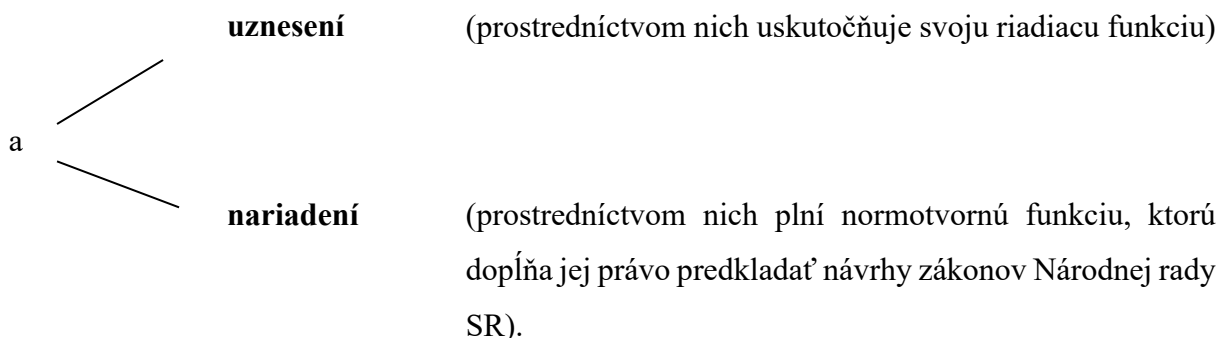
4.2. Vláda a orgány štátnej správy v Slovenskej republike

4.2.1. Vláda - stručná charakteristika

Vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci. Spôsob jej tvorby je podmienený výsledkami parlamentných volieb, t. j. výsledkami volieb Národnej rady SR. Aj v podmienkach Slovenskej republiky platí (obdobne ako v Česku) ústavná prax, podľa ktorej je poverený zostavením vlády predseda politickej strany, ktorá zvíťazila v parlamentných voľbách. Dezigňovaným predsedom zostavenú vládu následne vymenuje do funkcie prezident SR. Vláda do 30 dní vypracuje svoje programové vyhlásenie, ktoré musí Národná rada SR schváliť nadpolovičnou väčšinou prítomných členov (slovenský parlament je schopný uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, t. j. najmenej 76). Ak Národná rada SR neschváli programové vyhlásenie vlády do 6 mesiacov, môžu je prezident SR rozpustiť a nasledovalo by vyhlásenie nových volieb.

Vláda je kolektívny orgán ktorý sa skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov. Rozhoduje v zbore a uznáša sa nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov. Pôsobnosť vlády vymedzuje nepriamo ústava konštatovaním, v ktorých prípadoch vláda rozhoduje v zbore, čo vlastne predstavuje rozsah jej pôsobnosti. V zásade možno konštatovať, že vláda rozhoduje o všetkých dôležitých otázkach vnútornej a zahraničnej politiky vo vzťahu k správe štátu rozhoduje o všetkom, čo ústava neurčuje do právomoci iného štátneho orgánu.

Vláda realizuje svoju pôsobnosť prijímaním



Vláda za svoju činnosť zodpovedá Národnej rade SR, ktorá jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru. Návrh musí podať najmenej 1/5 poslancov a nedôvera je vláde vyslovená, ak za ňu

hlasuje nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, t. j. najmenej 76. Vyslovenie nedôvery je krajný kontrolný prostriedok uplatňovaný poslancami Národnej rady voči vláde. Miernejšími kontrolnými prostriedkami, ktorými disponujú poslanci voči predsedovi a členom vlády sú otázky a interpelácie.

4.2.2. Orgány štátnej správy

Štruktúra orgánov štátnej správy v Slovenskej republike je na úrovni ústrednej i miestnej podobná ako v Česku, hoci nemožno prehliadnúť niektoré odlišnosti.

Medzi ústredné orgány štátnej správy patria najmä tieto:

- ministerstvá
 - ide o ústredné orgány štátnej správy s čiastkovou vecnou pôsobnosťou, na čele ktorých stojí minister zodpovedajúci za ich riadenie a činnosť,
- iné ústredné orgány štátnej správy,
 - na čele ktorých stojí vedúci menovaný vládou, napr. Štatistický úrad SR, Úrad pre verejné obstarávanie, Protimonopolný úrad a pod.,
- orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou (bez priamej podriadenosti pod ústredný orgán štátnej správy)
 - napr. Úrad na ochranu osobných údajov, Úrad pre dohľad nad zdravotníckou starostlivosťou,
- orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou (v podriadenosti príslušného ministerstva)
 - napr. štátna pokladnica – ministerstvo financií, úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí – ministerstvo zahraničných vecí.

Medzi miestne orgány štátnej správy zaradíme najmä:

- miestne orgány štátnej správy (so samostatným riadiacim orgánom pre celé územie SR)
 - napr. Daňové riaditeľstvo a daňové úrady, Colné riaditeľstvo a colné úrady,

- okresné úrady na čele s prednostom, ktorého menuje vláda SR.

Špeciálnu pozíciu majú orgány inšpekcie a kontroly, ktoré existujú na úrovni ústrednej i miestnej, napr. Štátna školská inšpekcia a 8 školských inšpekcií na úrovni krajov.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Orgány štátnej správy ako vykonávatelia verejnej správy v Českej republike a Slovenskej republike fungujú na úrovni ústrednej a miestnej. Štruktúra týchto orgánov, ako aj základné formy ich činnosti vykazujú v oboch republikách znaky spoločné i rozdielne. Spoločným menovateľom pôsobenia orgánov štátnej správy je zabezpečovanie úloh štátu pri riadení, organizovaní a činnosti verejnej správy. Činnosť týchto orgánov riadia a koordinujú vlády oboch republík, hoci oni sami nepatria do sústavy orgánov verejnej správy. Pre kreovanie a činnosť orgánov štátnej správy je príznačný princíp monokratizmu a centralizmu.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte postavenie a činnosť vlád v Českej republike a Slovenskej republike z pohľadu znakov spoločných a rozdielnych!

Objasnite štruktúru a postavenie orgánov štátnej správy ako vykonávateľov verejnej správy v Českej republike!

Objasnite štruktúru a postavenie orgánov štátnej správy ako vykonávateľov verejnej správy v Slovenskej republike!

5 Vlády a orgány štátnej správy v Poľskej republike a Maďarsku

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Poľská republika a Maďarsko sú stredoeurópske štáty, ktoré na rozdiel od Českej republiky a Slovenskej republiky, svoj parlamentný systém ústavne zakotvili využívajúc niektoré prvky tzv. racionalizovaného parlamentarizmu známeho hlavne z prostredia Spolkovej republiky Nemecko. Tento fakt sa najviac prejavil pri ústavnom koncipovaní vlády a to z hľadiska jej tvorby, ako aj ukončenia plných mocí, hlavne akceptovaním tzv. konštruktívneho vyslovenia nedôvery vláde. Štruktúra orgánov štátnej správy na úrovni miestnej i ústrednej je však obdobná, ako sme ju objasnili v predchádzajúcej kapitole.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať postavenie a pozíciu vlády v Poľskej republike a Maďarsku a zároveň dokážete charakterizovať orgány štátnej správy ako vykonávateľov verejnej správy v oboch republikách.

Získate:

prehľad o spoločných a rozdielnych znakoch postavenia vlády a orgánov štátnej správy v oboch krajinách

Budete schopní:

pochopiť fungovanie a činnosť vlád a orgánov štátnej správy v Poľskej republike a Maďarsku z hľadiska plnenia ich úloh v oblasti verejnej správy.

KLÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Vláda

Orgány štátnej správy

5.1. Vláda a orgány štátnej správy v Poľskej republike

5.1.1. Vláda – stručná charakteristika

Vláda (ústava ju nazýva Radou ministrov) je v Poľsku samostatným orgánom výkonnej moci, ktorú uskutočňuje spolu s prezidentom republiky. Jej špecifické postavenie vo vzťahu k problematike nášho výkladu signalizujú dve skutočnosti vyplývajúce priamo z ústavy. Prvou je fakt, že vláde je venovaná samostatná hlava pod názvom „Rada ministrov a vládna správa“, druhou, výslovné ústavné ustanovenie o tom, že vláda má riadiace postavenie vo sfére štátnej správy („vláda riadi výkon štátnej správy“ – čl. 146 ods. 3 ústavy).

Poľsko je parlamentnou republikou, avšak ústavné zakotvenie vlády z hľadiska jej kreovania, ukončenia plných mocí, ako aj z hľadiska postavenie predsedu vlády, zreteľne dokazujú, že do poľského parlamentarizmu boli recipované prvky kancelárskeho princípu.

Ústava predpokladá tri procedúry kreovania vlády- hlavnú a dve rezervné. Pri hlavnej procedúre prezident designuje predsedu vlády a na jeho návrh vymenuje vládu, ktorá musí do 14 dní požiadať Sejm (dolná komora poľského parlamentu), aby jej na základe programového vyhlásenia vyslovil dôveru. Sejm tak musí urobiť nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov. Ak sa vládu nepodarí vytvoriť týmto spôsobom, nastupuje prvá rezervná procedúra, v rámci ktorej predsedu vlády zvolí Sejm a na jeho návrh zvolí aj členov vlády. Prezident takto vytvorenú vládu formálne vymenuje. Ak zlyhá aj táto procedúra, nastupuje druhá rezervná, keď predsedu vlády znovu dezignuje prezident, na jeho návrh vymenuje vládu, táto vypracuje svoje programové vyhlásenie, pričom stačí, ak ho Sejm schváli nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov.

Zodpovednosť vlády Sejmu je založená na inštitúte tzv. konštruktívneho vyslovenia nedôvery, známeho z ústavného modelu SRN. Návrh na vyslovenie nedôvery vláde môže podať najmenej 46 poslancov Sejmu (celkom ich je 460). Súčasťou návrhu musí byť aj kandidát na funkciu predsedu vlády. O návrhu na vyslovenie nedôvery a o kandidátovi na nového predsedu vlády sa hlasuje spoločne – návrh je schválený, ak s ním vysloví súhlas absolútna väčšina poslancov Sejmu. Prezident je povinný takto zvoleného predsedu vlády – a na jeho návrh aj jej členov – vymenovať, vláda sa už nemusí uchádzať o dôveru Sejmu.

Ústava nezvyklo posilňuje pozíciu predsedu vlády, ktorého na tomto základe možno považovať za samostatný orgán štátnej správy so širokými kompetenciami (napr. de facto rozhoduje o zložení vlády, riadi a koordinuje jej činnosť, vydáva nariadenia, zaisťuje

uskutočňovanie vládnej politiky, vykonáva dozor nad miestnou samosprávou, služobne je nadriadený všetkým úradníkom štátnej správy).

Ústava vymedzuje pôsobnosť vlády- podobne ako v Česku – negatívnym spôsobom, t. j. vláda rozhoduje o všetkých záležitostiach štátnej politiky, ktoré nie sú vyhradené iným štátnym orgánom alebo orgánom miestnej samosprávy. Zaujímavé je, že vláda, predseda vlády, ministri môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy – nariadenia – za účelom vykonávania zákonov, ale len na základe zákonného zmocnenia a v jeho rozsahu. Vláda zároveň môže nariadenia a vnútorné predpisy zrušiť na návrh predsedu vlády.

5.1.2. Orgány štátnej správy

Aj v Poľskej republike možno sledovať dve línie orgánov štátnej správy, ústrednú a miestnu. Na ústrednej úrovni ide v podstate o tri druhy orgánov:

- ministerstvá - ako monokratické orgány na čele s ministrom, ktoré pôsobia na jednotlivých úsekoch štátnej správy. Môžu vydávať právne predpisy na základe zákona a v jeho medziach, prípadne na základe a v medziach nariadení vlády. Zaujímavé a pozitívne je, že v Poľsku existuje samostatné ministerstvo verejnej správy.
- iné ústredné orgány štátnej správy, na čele s vedúcim, ktorého menuje vláda.
- orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré riadi príslušné ministerstvo.

Na úrovni miestnej štátnej správy je treba osobitne spomenúť vojvodstvo. Ide o najväčšiu administratívno-samosprávnú jednotku v Poľsku, v rámci ktorej pôsobia miestne orgány štátnej správy i orgány územnej samosprávy (pozri ďalej). Tohto času je v Poľsku celkom 16 vojvodstiev.

Orgánom štátnej správy v rámci vojvodstva je vojvoda menovaný vládou. Stojí na čele úradu vojvodstva a riadi jeho činnosť. Vo všeobecnosti možno jeho pôsobnosť vymedziť asi takto:

- je predstaviteľom štátu vo vojvodstve a z tejto pozície je zodpovedný za výkon vládnej politiky na úrovni vojvodstva, a to na základe zásad stanovených jednotlivými zákonmi,
- je vrcholným predstaviteľom štátnej správy vo vojvodstve, ktorú riadi, koordinuje a kontroluje jej činnosť a za výsledky jej činnosti nesie zodpovednosť vo vzťahu k vláde,

- vojvodovi patrí status správneho orgánu, ktorý rozhoduje o právach a povinnostiach spravovaných subjektov, vrátane prijímania poriadkových nariadení v záujme dodržiavania poriadku a verejnej bezpečnosti,
- vojvoda je aj kontrolným orgánom verejnej správy vo vojvodstve. V tomto zmysle vojvoda vykonáva kontrolu nad všetkými decentralizovanými orgánmi štátnej správy vo vojvodstve, ako aj nad činnosťou orgánov územnej samosprávy, pokiaľ plnia úlohy štátnej správy.

Funkcie štátnej správy vo vojvodstvách vykonávajú tiež orgány dekoncentrovaného charakteru, ktoré sú podriadené príslušnému ministerstvu, alebo určitému ústrednému orgánu štátnej správy, medzi takéto orgány zaradujeme, napr.

- riaditeľov colných komôr a náčelníkov colných úradov,
- riaditeľov daňových komôr a náčelníkov daňových úradov,
- riaditeľov okresných úradov vodného hospodárstva,
- riaditeľov štatistických úradov,
- pohraničných a okresných veterinárnych lekárov,
- riaditeľov morských úradov,
- regionálnych riaditeľov ochranu prírody, štátnych pohraničných sanitárnych inšpektorov a pod.

Na úrovni okresu (poviatu) samostatný orgán miestnej štátnej správy nepôsobí. Orgány a organizácie pôsobiace v rámci miestnej štátnej správy okresu riadi a koordinuje úrad vojvodstva. Na úrovni obcí vykonávajú prenesený výkon štátnej správy na základe a v jeho medziach – obecné úrady.

5.2.Vláda a orgány štátnej správy v Maďarsku

5.2.1. Vláda – všeobecná charakteristika

Ústava charakterizuje vládu ako všeobecný orgán výkonnej moci, ale zároveň ju vníma ako riadiaci orgán verejnej správy. Aj v Maďarsku je zreteľný vplyv racionalizovaného parlamentarizmu prejavujúci sa – podobne ako v Poľsku – pri kreovaní vlády, uplatňovaní je zodpovednosti Národnému zhromaždeniu (parlament), ako aj pri postavení predsedu vlády, ktoré prekračuje rámec klasického parlamentarizmu.

Vláda sa konštituuje na základe výsledkov volieb do parlamentu, avšak s výrazným vplyvom prezidenta. Predseda vlády volí Národné zhromaždenie, pričom s voľbou rozhoduje

zároveň aj o programe vlády. Návrh kandidáta na predsedu vlády predkladá prezident, avšak na rozdiel od nemeckého vzoru, má maďarský prezident mocenský monopol na predkladanie kandidátov na funkciu premiéra, to znamená, že toto právo sa zachováva aj po prípadnej prvej (či ďalších) neúspešnej voľbe (v SRN toto právo už po prvej neúspešnej voľbe prechádza na poslancov Spolkového snemu), pričom, ak parlament do 40 dní od predloženia prvého kandidáta nezvolí predsedu vlády, môže prezident rozpustiť Národné zhromaždenie. Po zvolení predsedu vlády prezident na návrh premiéra vymenúva ostatných členov vlády, ktorí sú povinní po svojom vymenovaní zložiť sľub pred parlamentom.

Uplatnenie zodpovednosti vlády oči parlamentu je založené na inštitúte konštruktívneho vyslovenie nedôvery, t. j. Národné zhromaždenie musí s vyslovením nedôvery vláde, resp. premiérovi zvoliť nového predsedu vlády. Parlament rozhoduje o vyslovení nedôvery absolútnou väčšinou všetkých svojich členov. Inštitút vyslovenia nedôvery jednotlivým ministrom (podobne ako v Poľsku) maďarská ústava nepozná. Ministrov odvoláva na návrh premiéra prezident.

Ústava charakterizuje vládu ako vrcholný orgán výkonnej moci, ale zároveň aj ako najvyšší orgán verejnej správy. Pôsobnosť vlády je vymedzená negatívne, t. j. do jej pôsobnosti patrí všetko, čo ústava alebo ústavné zákony nezverujú iným orgánom verejnej moci.

5.2.2. Orgány štátnej správy

Klasickým ústredným orgánom štátnej správy je aj v Maďarsku - **ministerstvo**, ktoré má z vecného hľadiska špecializovanú pôsobnosť, avšak s celoštátnym dosahom (územná pôsobnosť). Minister môže na základe poverenia vyplývajúceho zo zákona alebo nariadenia vlády, v rámci svojej pôsobnosti, vydávať nariadenia (rendelet), ktoré však nemôžu odporovať právnym predpisom vyššej právnej sily. Ministra zastupuje štátny tajomník, pričom obidvaja sú považovaní za politických funkcionárov. Zaujímavosťou je, že na každom ministerstve môže pôsobiť aj štátny tajomník pre verejnú správu, ktorý je považovaný za odborného funkcionára (ak nie je tento post na určitom ministerstve vytvorený, jeho agendu vykonáva „riadny“ štátny tajomník).

Do sústavy ústredných orgánov štátnej správy možno ďalej zaradiť tieto:

- iné ústredné orgány štátnej správy zriadené zákonom (napr. Štatistický úrad, Národný daňový a colný úrad). Na čele týchto orgánov je vedúci menovaný predsedom vlády, kontrolu ich činnosti vykonáva minister, ktorému je Úrad zverený;

- iné ústredné orgány štátnej správy zriadené nariadením vlády (napr. Úrad pre vzdelávanie);
- autonómne orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou zriaďované zákonom. Sú nezávislé od vlády, ale svoju pôsobnosť vykonávajú v úzkej súčinnosti s ňou (napr. Protimonopolný úrad, Antidiskriminačný úrad);
- nezávislé regulačné orgány, ktoré plnia úlohy patriace do pôsobnosti výkonnej moci. Riadi ich vedúci, ktorého menuje predseda vlády, alebo na jeho návrh prezident (napr. Národný úrad pre médiá a spravodajstvo).

Na miestnej úrovni pôsobia miestne vládne úrady (miestne orgány štátnej správy). Sú nimi **župné vládne úrady** na čele s vládnym splnomocnencom, ktorého menuje vláda, a **okresné úrady** na čele s vedúcim, ktorého menuje minister vnútra na návrh vládneho splnomocnenca.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Ústavné postavenie vlád v Poľskej republike a Maďarsku je zreteľne ovplyvnené prvkami racionalizovaného parlamentarizmu, čo sa prejavuje hlavne pri kreovaní vlád, ich ústavnej zodpovednosti parlamentom, ako aj v silnom postavení premiérov. Zároveň je neprehliadnuteľným faktom, že pozícia vlád v obidvoch štátoch je v systéme verejnej správy a jej súčasťou zjavne silnejšia, než sme mohli sledovať v podmienkach Česka a Slovenska. Aj orgány štátnej správy v analyzovaných krajinách vykazujú niektoré špecifické prvky, ktoré ich odlišujú od orgánov tohto druhu v iných štátoch V4.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte postavenie vlády a orgánov štátnej správy v Poľskej republike!

Charakterizujte postavenie vlády a orgánov štátnej správy v Maďarsku!

OTÁZKA NA ZAMYSLENIE

Skúste porovnať a objasniť v čom je odlišná ústavná pozícia vlády Českej republiky vo vzťahu k verejnej správe a jej súčasťam (štátnej správe a územnej samospráve) v porovnaní s úpravou týchto prvkov v ústave Poľska a Maďarska!

6 Vlády a orgány štátnej správy v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsku

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Spolková republika Nemecko a Rakúsko patria k tradičným demokraciám západného typu, čo sa prejavuje v stabilite politického i ústavného systému a následne aj vo fungovaní orgánov verejnej správy, t. j. orgánov štátnej správy a územnej samosprávy. Z hľadiska nami skúmanej problematiky možno konštatovať, že postavenie vlád i orgánov štátnej správy prešlo zásadnými zmenami po druhej svetovej vojne, avšak tieto zmeny nadviazali, resp. boli precizovaním demokratických základov, ktoré položili v oboch krajinách ústavy z obdobia 20 – tých rokov minulého storočia (Weimarská ústava v Nemecku, či ústava Rakúska z roku 1920). Treba však zdôrazniť, že na formovanie ústavného postavenia vlády v Nemecku, ako aj sústavy orgánov štátnej správy mali zreteľný vplyv okupačné zóny, ktoré v povojnovom období na území dnešného Nemecka existovali. Zároveň musíme mať na zreteli, že obidve krajiny sú zloženými štátmi – federáciami, čo sa prejavuje v štruktúre i pôsobení orgánov štátnej správy, ktoré existujú na úrovni spolkovej, krajinskej a miestnej.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať postavenie a pozíciu vlády v SRN a Maďarsku a Rakúsku a zároveň dokážete charakterizovať orgány štátnej správy ako vykonávateľov verejnej správy v oboch federatívnych republikách.

Získate:

prehľad o spoločných a rozdielnych znakoch postavenia vlády a orgánov štátnej správy v oboch krajinách

Budete schopní:

pochopiť fungovanie a činnosť vlád a orgánov štátnej správy v SRN a Rakúsku z hľadiska plnenia ich úloh v oblasti verejnej správy na úrovni spolkovej, krajinskej a miestnej.

KLÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Vláda, orgány štátnej správy

Spolok

Spolková krajina

6.1. Vláda a orgány štátnej správy v Spolkovej republike Nemecko

6.1.1. Spolková vláda – stručná charakteristika

Spolková vláda je najvyšším výkonným orgánom štátnej moci v SRN. Jej ústavné i faktické postavenie sa vymyká z rámca tradičného parlamentarizmu. Vláda je organizovaná predovšetkým na základe tzv. kancelárskeho princípu („Kanzler prinzip“), ktorý spočíva v silnom postavení spolkového kancelára (predsedu vlády) vo vláde i v systéme najvyšších štátnych orgánov spolku. Silné postavenie kancelára má pri najmenšom trojaký rozmer.

Spolkový kancelár je volený priamo, bez rozpravy, Spolkovým snemom na návrh spolkového prezidenta. Tento navrhuje za kancelára spravidla predsedu politickej strany, ktorá vyhrala parlamentné voľby. Ak nie je kancelár zvolený hneď v prvom kole (žiada sa súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov), prebiehajú ešte dve kolá, v rámci ktorých kandidáta na funkciu kancelára navrhuje Spolkový snem (jeho poslanci). Ak by nebol kancelár zvolený ani v treťom kole, riešenie takejto situácie je v rukách spolkového prezidenta (v zásade sa môže rozhodnúť medzi vytvorením menšinovej vlády, alebo rozpustením Spolkového snemu). Ak kancelár bol zvolený, je vymenovanie vlády jeho vecou. Ním vytvorená vláda už nepredstupuje pred Spolkový snem a nežiada o vyslovenie dôvery.

Vyslovenie nedôvery vláde sa realizuje prostredníctvom inštitútu tzv. konštruktívneho vyslovenia nedôvery spolkovému kancelárovi. Jeho podstata spočíva v tom, že v SRN vláda stojí a padá s kancelárom, preto aj otázka vyslovenia nedôvery vláde je vlastne otázkou vyslovenia nedôvery kancelárovi. Spolkový snem môže podľa ústavy vysloviť nedôveru kancelárovi len tým spôsobom, že väčšinou svojich členov zvolí jeho nástupcu a spolkového prezidenta požiada, aby doterajšieho kancelára uvoľnil. Spolkový prezident je povinný žiadosti vyhovieť a následne vymenovať zvoleného kancelára.

Spolkový kancelár má výsadne postavenie aj vo vnútri vlády, keďže môže nielen menovať a odvolávať ministrov (formálne to však realizuje spolkový prezident na návrh kancelára), ale jemu prislúcha aj právo určovať zásadnú líniu vládnej politiky a niesť za ňu zodpovednosť. Kancelárovi pomáha pri plnení úloh a organizovaní riadiacej činnosti Úrad spolkového kancelára, ktorý plní funkciu spojnice medzi kancelárom a jednotlivými ministrami (obdobný úrad existuje ako pomocný orgán predsedu vlády aj v Poľsku a Maďarsku).

6.1.1.1. Krajinské vlády

Spolkovú republiku Nemecko tvorí 16 subjektov (13 spolkových krajín a mestá Berlín, Brémy, Hamburg majúce status spolkovej krajiny), ktoré sa od seba odlišujú veľkosťou, počtom obyvateľov, ako aj dosiahnutým stupňom hospodárskeho rozvoja. Rozdelenie kompetencie medzi Spolok a jeho subjekty vychádza zo všeobecného modelu, podľa ktorého ústava vypočítava jednotlivé oprávnenia Spolku, kým nepridelený zvyšok zostáva v kompetencii krajín. V tejto súvislosti hovoríme o výlučnej kompetencii Spolku, spoločnej kompetencii Spolku krajín a výlučnej kompetencii krajín.

Výkonná moc a tým aj riadenie štátnej správy v spolkových krajinách patrí **krajiským vládam**, ktoré sú priamo podriadené spolkovej vláde. Krajinské vlády vykonávajú zákony Spolku, ale aj zákony, ktoré prijímajú krajinské snemy ako zákonodarné orgány krajín. Dôležitá je však skutočnosť, že vo všetkých prípadoch sú krajinské vlády, ich ministri, ako aj iné krajinské úrady (orgány štátnej správy) vždy podriadené príslušným spolkovým orgánom, ktorých príkazy musia rešpektovať. Výrazom tejto podriadenosti je právo spolkovej vlády (jej ministerstiev) vysielat' ku krajinským orgánom ako dohliadajúci orgán zvláštnych zmocnencov.

6.1.2. Orgány štátnej správy na úrovni Spolku a na úrovni spolkových krajín

Ústrednými orgánmi štátnej správy na úrovni Spolku sú spolkové ministerstvá, ktoré riadia určené oblasti štátnej správy. Spolkové ministerstvá pôsobia hlavne v tých oblastiach, ktoré patria do výlučnej pôsobnosti Spolku napr. mena, financie, obrany, zahraničná politika a pod.), resp. vykonávajú štátnu správu v tých častiach spoločnej kompetencie, kde to výslovne určuje ústava SRN.

Ústrednými orgánmi štátnej správy na úrovni spolkových krajín sú krajinské ministerstvá, ktoré vykonávajú štátnu správu v tých oblastiach, ktoré nepatria do právomoci Spolku (jeho ministerstiev), t. j. môže ísť o situáciu, keď v určitej oblasti pôsobia ministerstvá Spolku i krajín a o situácie, kde pôsobia len krajinské ministerstvá.

Územie spolkových krajín sa delí na tri administratívno-teritoriálne (ale i samosprávne) jednotky – obce (mestá), okresy a kraje. Treba však pripomenúť, že kraje sú vytvorené len v šiestich najväčších krajinách Spolku.

Štátnu správu v okrese riadi **krajinský rada**, prípadne **vrchný okresný veliteľ** (ide v podstate o tú istú funkciu, v jednotlivých krajinách však inak nazývanú). Spôsob tohto ustanovenia funkcionára do funkcie (úradu) je rozdielny. V podstate existujú tri spôsoby – je volený priamo obyvateľmi okresu, volí ho okresný snem (samosprávny orgán v okrese)

a následne schvaľuje krajská vláda, alebo je menovaný krajskou vládou s následným potvrdením okresného snemu.

Predstaviteľom štátnej správy v kraji je **krajský prezident**, resp. **vládny prednosta**. Jeho kreovanie má dvojakú podobu (preto aj rôzne pomenovanie), buď ho zvolia členovia krajského snemu (samosprávny orgán na úrovni kraja) zo svojho streda a následne ho vymenuje do funkcie krajská vláda alebo má jeho ustanovenie do funkcie opačnú podobu – t. j. vymenuje ho krajská vláda a potvrdí krajský snem.

6.2. Vláda a orgány štátnej správy v Rakúsku

6.2.1. Vláda – stručná charakteristika

Spolková vláda je spolu so spolkovým prezidentom, predstaviteľkou výkonnej moci. Kancelára menuje spolkový prezident, spravidla je ním predseda politickej strany, ktorá získala vo voľbách do Národnej rady (dolná komora Spolkového zhromaždenia – parlamentu) najviac hlasov. Na návrh kancelára menuje následne prezident ďalších členov vlády. Vláda skladá do rúk spolkového prezidenta sľub, ktorý má konštitutívny význam. Novovytvorenú vládu predstaví kancelár Národnej rade. Možno konštatovať, že v zásade ide o klasickú tvorbu vlády v parlamentnej vládnej forme. Rovnaké tvrdenie sa vzťahuje aj na vyslovenie nedôvery vláde, ktoré prináleží Národnej rade. K uzneseniu Národnej rady, ktorým sa vyslovuje nedôvera spolkovej vláde je potrebná prítomnosť aspoň polovice jej členov a absolútna (nadpolovičná) väčšina odovzdaných hlasov.

Z obsahu klasického parlamentarizmu vybočuje postavenie predsedu vlády, ktoré síce nie je kópiou nemeckého kancelára, avšak napriek tomu rozsahom svojich právomocí a hlavne faktickým politickým vplyvom patrí – spolu so spolkovým prezidentom – k dominantám rakúskeho politického života. Rakúsky kancelár má rozhodujúcu úlohu pri personálnom zložení i fungovaní vlády, formuje zásady vnútornej i zahraničnej politiky štátu, je rozhodujúcim činiteľom ich praktického uskutočňovania. Význam jeho funkcie zvyrazňuje ústava aj tým, že stanovuje prípady a situácie, keď kancelár zastupuje spolkového prezidenta, zvoláva zasadnutie Spolkového zhromaždenia, podpisuje jeho rozhodnutia a zabezpečuje ich publikáciu.

Ústavný rámec právomocí spolkovej vlády ako kolektívneho orgánu síce nie je veľký (napr. ako v Maďarsku, či Poľsku), o to väčší je však jej faktický dopad na ekonomický, sociálny, hospodársky, či politický život v krajine. Deje sa tak hlavne prostredníctvom

spolkového zákonodarstva, v rámci ktorého má vláda rozhodujúce postavenie. Predkladá totiž väčšinu návrhov zákonov a tieto spravidla prechádzajú zákonodarným procesom v podobe, ako ich vláda predložila.

6.2.1.1. Krajinské vlády

Rakúsko je spolková štát pozostávajúci z 9 samostatných subjektov, 8 spolkových krajín a hlavného mesta Viedeň, ktoré má pozíciu mesta i subjektu Spolku. Dôvody vzniku federácie je potrebné hľadať hlavne v historických tradíciách, ale aj geografických, hospodárskych a ekonomických aspektoch.

Z hľadiska vzťahu Spolku a jeho štátoprávnych častí možno aj v Rakúsku sledovať tri oblasti kompetencií, hoci ich reálne obsahové zameranie vykazuje určité rozdiely oproti SRN. V zásade však ide o výlučnú kompetenciu Spolku, spoločnú kompetenciu Spolku a krajín a výlučnú (zostatkovú) kompetenciu spolkových krajín.

Výkonnými orgánmi a tým aj orgánmi spravujúcimi štátnu správu krajín, sú krajinské vlády, na čele ktorých stojí krajinský hajtman (predseda). Pred nástupom do funkcie skladá sľub do rúk spolkového kancelára, členovia krajinských vlád skladajú sľub do rúk svojho predsedu. Naznačený spôsob kreovania krajinských vlád avizuje, že zodpovednosť krajinských vlád sa realizuje v dvoch rovinách. V niektorých veciach sú zodpovedané spolkovej vláde, v iných veciach krajinským snemom (parlamentom).

6.2.2. Orgány štátnej správy na úrovni Spolku a na úrovni spolkových krajín

Ústrednými orgánmi štátnej správy na úrovni Spolku (podobne ako v SRN) sú spolkové ministerstvá, ktoré riadia určené oblasti štátnej správy. Spolkové ministerstvá pôsobia hlavne v tých oblastiach, ktoré patria do výlučnej pôsobnosti Spolku, resp. vykonávajú štátnu správu v tých častiach spoločnej kompetencie, kde to výslovne zakotvuje ústava.

Ústrednými orgánmi štátnej správy na úrovni spolkových krajín sú krajinské ministerstvá, ktoré vykonávajú štátnu správu v oblastiach nepatriacich do právomocí Spolku (jeho ministerstiev), t. j. môže ísť o situácie, kde pôsobia klen krajinské ministerstvá.

Územie spolkových krajín sa delí na dve administratívno-teritoriálne jednotky – obce a okresy. Predstaviteľom štátnej správy a rozhodujúcim orgánom v okrese je **okresný úrad** (okresné hajtmanstvo) na čele s prednostom (hajtmanom), ktorého menuje do funkcie krajinská

vláda a jej je za svoju činnosť zodpovedný. Prednosta okresného úradu (hajtman okresného hajtmanstva) má široké právomoci, ktoré z neho robia predstaviteľa štátu v okrese.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Z toho čo sme v kapitole uviedli je zrejmé, že postavenie vlád a hlavne orgánov štátnej správy vykazuje v SRN a Rakúsku mnoho spoločných znakov, ktoré sú dané nielen ich germánskym ponímaním štátnej správy, ale aj tým, že obidve krajiny sú zloženými štátmi – federáciami, nesúcimi pomenovanie - spolok. Odlišnosti predstavuje postavenie vlád, ktoré v SRN charakterizuje kancelársky princíp ako základ racionalizovaného parlamentarizmu. Rakúska forma vlády a tým aj postavenie vlády ako kolektívneho orgánu sa viac približuje klasickému parlamentarizmu.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte postavenie vlády a orgány štátnej správy v SRN!

Charakterizujte postavenie vlády a orgány štátnej správy v Rakúsku!

7 Územná samospráva v Českej republike a Slovenskej republike

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Územná samospráva, ako súčasť verejnej správy, je chápaná ako špecifická spoločenská činnosť riadiaceho a organizačného charakteru zameraná na verejné záležitosti a determinovaná verejným záujmom. Predstavuje organizačnú formu riadenia spoločnosti slúžiacu na zabezpečovanie určitých úloh spoločenstva občanov (jednotlivcov), ktoré sa vytvárajú na územnom základe. V širších súvislostiach možno územnú samosprávu vnímať ako demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií založených na princípoch decentralizácie a subsidiarity. Je výrazom demokracie správy vecí verejných na miestnej, resp. regionálnej úrovni. Územná samospráva tak predstavuje základ demokratickej výstavby štátu v postupnosti občan (jednotlivec), územná samospráva, štát.

Účelom tejto kapitoly (ako aj ďalších dvoch kapitol) je predstaviť inštitucionálne i obsahové zameranie fungovania územnej samosprávy na úrovni obce a vyššieho územného celku (kraj v Česku, samosprávny kraj na Slovensku) s osobitným zreteľom na kreovanie orgánov obecnej i regionálnej samosprávy, ako aj ich pôsobnosť a právomoci.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať štruktúru, postavenie a pôsobnosť orgánov obecnej samosprávy a orgánov regionálnej samosprávy v Českej republike a Slovenskej republike

Získate:

prehľad o spoločných a osobitných znakoch obecnej a regionálnej samosprávy v oboch republikách

Budete schopní:

pochopiť fungovanie a činnosť samosprávnych orgánov na úrovni obce a vyššieho územného celku v Česku a Slovensku

KLÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Územná samospráva

Obecné zriadenie

Krajské zriadenie

7.1. Územná samospráva v Českej republike

7.1.1. Obecné zriadenie

Obec je základnou jednotkou územnej samosprávy v Česku, toho času je okolo 6250 obcí, pričom veľký počet obcí má menej ako 500 obyvateľov. Z hľadiska vecnej pôsobnosti možno rozoznávať tri stupne obcí:

- obec v klasickom poňatí,
- obec II.
 - obec s povereným obecným úradom, t.j. obecný úrad jednej obce (poverený obecný úrad) vykonáva na základe zmluvy prenesenú pôsobnosť aj za iné obce,
- obec III.
 - obec s rozšírenou pôsobnosťou, na ktorú prešla v rámci reformy verejnej správy väčšina kompetencií zrušených okresných úradov v roku 2002.

Obec, ktorá má aspoň 3000 obyvateľov je mestom, ak tak stanoví Poslanecká snemovňa na návrh vlády.

Špecifické postavenie má 19 tzv. štatutárnych miest (medzi nimi aj Opava), tieto sa môžu členiť na mestské obvody, resp. časti s vlastnými samosprávnymi orgánmi.

Personálny základ obce tvoria jej obyvatelia, majúci v obci trvalý pobyt (t. j. občania Českej republiky, ale cudzinci, o ktorých to ustanoví zákon).

7.1.1.1. Orgány obce

Zastupiteľstvo obce – predstavuje akoby „miestny parlament“. Volia ho obyvatelia obce na 4 roky. Počet poslancov obecných zastupiteľstiev sa pohybuje v rozpätí 5 – 55, v závislosti od počtu obyvateľov obce. Špecifickú pozíciu z hľadiska počtu poslancov má hlavne mesto Praha.

Zastupiteľstvo rozhoduje o všetkých otázkach patriacich do samostatnej (samosprávnej) pôsobnosti obce. V rámci prenesenej pôsobnosti rozhoduje o tých veciach, kde to určí zákon.

Zastupiteľstvo pracuje formou zasadnutí. Zákon pozná tri druhy zasadnutí obecného zastupiteľstva:

- ustanovujúce
 - uskutoční sa do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb do orgánov samosprávy obcí,
- riadne
 - koná sa raz za tri mesiace, inak podľa potreby,
- mimoriadne
 - ak o to požiada najmenej 1/3 poslancov zastupiteľstva alebo hajtman kraja.

Ak sa zastupiteľstvo po dobu dlhšiu ako 6 mesiacov nezíde tak, aby bolo uznášaniaschopné (t. j. musí byť prítomná nadpolovičná väčšina jeho členov), riaditeľ kraja zo zamestnancov kraja vymenuje správcu obce.

Zastupiteľstvo obce v rámci svojej normotvornej pôsobnosti vydáva (prijíma) všeobecne záväzné vyhlášky obce. Zároveň si zriaďuje svoje iniciatívne a kontrolné orgány, ktoré sa volajú výbory. Ich členmi môžu byť aj neposlanci.

Rada obce – je výkonným orgánom obce v oblasti samosprávnej pôsobnosti. Volí ju zastupiteľstvo v počte 5 -11 členov (podľa veľkosti a počtu obyvateľov obce) zo svojich poslancov, členmi sú aj starosta a jeho zástupca. Ak má obecné zastupiteľstvo menej ako 15 členov, rada sa nevytvára, jej právo moci vykonáva starosta obce.

Pracuje formou schôdzí, ktoré zvoláva a vedia starosta. Rada obce vydáva v oblasti prenesenej pôsobnosti právne predpisy nazývané nariadenia (môže ich vydať len na základe zmocňovacieho zákona a v jeho medziach). V obciach, kde rada nie je, nariadenia vydáva obecné zastupiteľstvo.

Starosta obce – volí ho obecné zastupiteľstvo zo svojich členov na 4 roky. Ak zastupiteľstvo nezvolí starostu do 6 mesiacov od svojho ustanovujúceho zasadnutia, uplatní sa voči obci tzv. správcovský režim (pozri vyššie). Zastupiteľstvo môže starostu kedykoľvek odvolať, môže sa tak stať aj bez uvedenie dôvodu. Starosta je štatutárom obce:

- v majetkoprávných veciach,
- v pracovnoprávných veciach,
- pri zastupovaní obce navonok.

Za výkon rozhodnutí v oblasti samosprávnej pôsobnosti zodpovedá starosta obecnému zastupiteľstvu. Za výkon rozhodnutí v oblasti prenesenej pôsobnosti zodpovedá podľa zákona.

Obecný úrad – tvorí ho starosta obce, jeho zástupca, tajomník obecného úradu (pri obciach II. a III.) a ďalší zamestnanci. Obecný úrad v oblasti samostatnej pôsobnosti zabezpečuje plnenie úloh, ktoré mu uloží zastupiteľstvo a rada obce, v oblasti prenesenej pôsobnosti vykonáva všetko, čo nepatrí inému orgánu obce (podľa zákona). Tajomník obecného úradu sa zúčastňuje na zasadnutiach zastupiteľstva a rady, kde má poradný hlas. Tajomníka menuje starosta obce so súhlasom riaditeľa krajského úradu.

7.1.2. Krajské zriadenie

V českej republike sa vyšší územný celok nazýva kraj, celkom je v rámci republiky 14 krajov, vrátane hlavného mesta Prahy, ktorá má pozíciu mesta i kraja. Samostatná pôsobnosť kraja je vymedzená taxatívne v zákone o krajoch (zák. č. 129/2000 Sb. v platnom znení), ale aj v iných zákonoch ako právomoc orgánov kraja. Prenesená pôsobnosť kraja vyplýva zo zákonov upravujúcich jednotlivé úseky štátnej správy. Pri tejto pôsobnosti sú kraje podriadené príslušným ministerstvám.

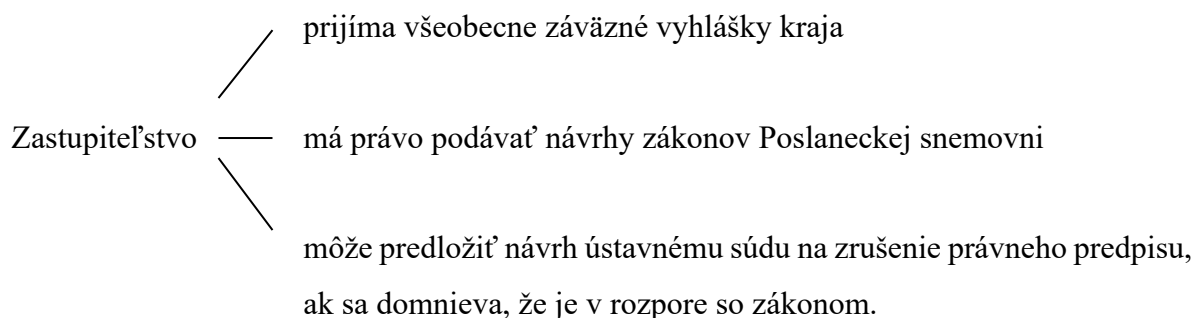
7.1.2.1. Orgány kraja

Zastupiteľstvo kraja – vrcholný orgán samosprávy kraja, môže konať len to, čo mu zo zákona explicitne vyplýva (na rozdiel od zastupiteľstva obce, ktoré môže všetko, čo nepatrí zastupiteľstvu kraja).

Poslancov zastupiteľstva volia obyvatelia kraja na 4 roky. Počet poslancov zastupiteľstva sa pohybuje v závislosti od počtu obyvateľov kraja takto:

- 45 poslancov – do 600000 obyvateľov
- 55 poslancov – od 600000 do 900000 obyvateľov
- 65 poslancov – nad 900000 obyvateľov.

Poslanci zastupiteľstva – podobne ako poslanci obecných zastupiteľstiev pracujú na princípe tzv. reprezentatívneho (voľného) poslanskekého mandátu.



Zastupiteľstvo pracuje formou zasadnutí (ustanovujúce, riadne, mimoriadne), ktoré zvoláva a riadi hajtman kraja.

Rada kraja – je výkonným orgánom kraja vo veciach samostatnej pôsobnosti. Počet členov rady sa pohybuje podľa počtu obyvateľov takto:

- 9 členov – do 600000 obyvateľov
- 11 členov nad túto hranicu.

Členov rady volí zastupiteľstvo, pričom rešpektuje politické zloženie rady. Rada pracuje formou schôdzí, ktoré zvoláva a vedie hajtman, schôdze sú neverejné.

Rada sa považuje za kľúčový orgán kraja, hlavne z týchto dôvodov:

- jej členovia majú dôveru zastupiteľstva
- jej členmi sú aj hajtman a jeho zástupca
- pôsobí permanentne
- má zo zákona široký okruh právomocí.

Hajtman kraja – predstavuje individuálnu hlavu kraja (hoci zákon o tom výslovne nehovorí), zastupuje kraj navonok, ale fakticky narastajú aj jeho právomoci dovnútra kraja. Volí ho zastupiteľstvo zo svojich členov (snahu o priamu voľbu preferuje – zatiaľ bez pozitívneho výsledku – laická verejnosť). Pôsobnosť hajtmana zahrňujem napr. tieto právomoci:

- organizuje prácu zastupiteľstva a rady
- má sistačné právo voči uzneseniam rady, t. j. môže pozastaviť výkon uznesenia tým, že ho nepodpíše, ak sa domnieva, že odporuje zákonu

- menuje orgány kraja a riadi ich činnosť (napr. so súhlasom ministra vnútra menuje a odvoláva riaditeľa krajského úradu)
- rozhoduje vo veciach samostatnej a prenesenej pôsobnosti (v zmysle zákona).

Krajský úrad – výkonný a správny orgán kraja, ktorý organizačne a administratívne zabezpečuje chod kraja. V rámci pôsobnosti, napr.

- kontroluje výkon prenesenej pôsobnosti obcami a poskytuje im metodickú a odbornú pomoc
- pôsobí ako druhoінстанčný správny úrad
- v oblasti samostatnej pôsobnosti plní úlohy uložené mu zastupiteľstvom kraja, radou kraja a hajtmanom.

Prácu úradu riadi a organizuje riaditeľ kraja, ktorého menuje a odvoláva hajtman. Úrad kraja tvoria zamestnanci zadelení do odborov a oddelení. Krajský úrad v sebe spája funkcie samosprávne i funkcie miestnej štátnej správy.

7.2. Územná samospráva v Slovenskej republike

7.2.1. Obecné zriadenie

Aj v Slovenskej republike je základom územnej samosprávy obec. Toho času je na Slovenku 2890 obcí, pričom z tohto počtu je asi 1100 obcí, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov a z toho 400 obcí má menej ako 200 obyvateľov. Práve veľké množstvo malých obcí predstavuje jeden zo závažných problémov slovenskej obecnej samosprávy. Z hľadiska kompetencií totiž existuje - na rozdiel od Českej republiky – rovnosť obcí, čo v praxi znamená, že mnohé malé obce nie sú schopné personálne, ani finančne zabezpečiť úlohy a služby, ktoré v procese reformy verejnej správy na ne prešli. Ide o problém pretrvávajúci, ktorý sa v praxi prejavuje ako problém vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve.

7.2.1.1. Orgány obce

Podľa ústavy a zákona o obecnom zriadení pôsobia na úrovni obce dva samosprávne orgány – obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo – je zastupiteľským orgánom obce a zároveň základom verejnej moci v rámci obce. Skladá sa z poslancov, ktorých počet zákon určuje v rozpätí od 3 – 41. Osobitné zákony určujú počet poslancov obecných (mestských) zastupiteľstiev v hlavnom meste Bratislave a v meste Košice. Poslancov volia obyvatelia obce na 4 roky. Za obyvateľov obce sa považujú občania SR a cudzinci majúci v obci trvalý pobyt. Poslanci zastupiteľstiev pracujú na princípe reprezentatívneho (voľného) mandátu, t. j. nemožno im dávať príkazy, ani ich z funkcie odvolať.

Pôsobnosť zastupiteľstva, ktorá sa v podstate prelína so samostatnou pôsobnosťou obce, vymedzuje zákon o obecnom zriadení. Ide o tzv. vyhradenú pôsobnosť zastupiteľstva, z čoho vyplývajú dve skutočnosti. Prvá, o veciach patriacich do vyhradenej pôsobnosti, môže rozhodovať iba zastupiteľstvo, druhá, rozhodovanie o týchto otázkach nemôže zastupiteľstvo preniesť na iný orgán obce, resp. orgán obecného zastupiteľstva. Dôležitou súčasťou pôsobnosti zastupiteľstva je jeho právo prijímať všeobecne záväzné nariadenia obce, ktoré majú povahu normatívnych právnych aktov.

Zastupiteľstvo pracuje formou zasadnutí, pričom zákon pozná tri druhy zasadnutí:

- ustanovujúce
 - musí sa uskutočniť do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb do orgánov samosprávy obce,
- riadne
 - koná sa raz za tri mesiace, inak podľa potreby,
- mimoriadne
 - koná sa na základe požiadavky najmenej 1/3 poslancov zastupiteľstva.

Zastupiteľstvo volí dva svoje orgány – obecnú radu a komisie. Obecná rada plní dvojjedinú funkciu – je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom zastupiteľstva a poradným orgánom starostu obce. Volí ju zastupiteľstvo zo svojich členov, pričom počet členov rady tvorí najviac 1/3 členov zastupiteľstva. V malých obciach sa obecná rada nevytvára. Činnosť obecnej rady riadi a organizuje starosta obce. Komisie obecného zastupiteľstva sa skladajú z poslancov, ako aj z iných obyvateľov obce.

Starosta obce – je najvyšším výkonným orgánom obce. Volia ho priamo obyvatelia obce na 4 roky. Jeho pôsobnosť možno vymedziť v troch rovinách:

- vykonáva správu obce (platí zásada, že vykonáva tú správu obce, ktorú zákon alebo štatút obce nezveruje zastupiteľstvu)
- uplatňuje právomoc vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu a obecnej rade (voči uzneseniam zastupiteľstva má tzv. sistačné právo)
- zastupuje obec navonok (napr. podpisuje zmluvy o prenájme majetku)

Starosta môže byť odvolaný z funkcie formou miestneho referenda, ktoré môže iniciovať zastupiteľstvo alebo obyvatelia obce prostredníctvom petície (musí ju podpísať aspoň 30 oprávnených obyvateľov obce).

7.2.2. Samosprávny kraj (krajské zriadenie) a jeho orgány

Vyšší územný celok sa v Slovenskej republike nazýva samosprávny kraj. Podľa zákona existuje v súčasnej dobe na Slovensku 8 samosprávnych krajov. Orgánmi samosprávneho kraja sú: predseda samosprávneho kraja a zastupiteľstvo samosprávneho kraja.

Zastupiteľstvo samosprávneho kraja – ide o zastupiteľský orgán samosprávy kraja, ktorý sa skladá z poslancov volených obyvateľmi kraja na 4 roky. Počet poslancov sa určuje na základe kľúča: jeden poslanec na 12000 až 15000 obyvateľov. Volebnými obvody je územie okresov v rámci kraja.

Zastupiteľstvo pracuje formou zasadnutí (ustanovujúce, riadne a mimoriadne), ktoré zvoláva a riadi predseda samosprávneho kraja. Rozsah normotvornej pôsobnosti zastupiteľstva je užší, než akým disponuje zastupiteľstvo kraja v Česku. V slovenských podmienkach zastupiteľstvo prijíma všeobecne záväzné nariadenia, ktorých územná pôsobnosť sa vzťahuje na územie samosprávneho kraja.

Predseda samosprávneho kraja – je najvyšším výkonným orgánom samosprávneho kraja. Volia ho priamo obyvatelia samosprávneho kraja na 4 roky. V rámci samostatnej pôsobnosti zodpovedá za plnenie úloh zastupiteľstvu, pri plnení úloh v rámci prenesenej pôsobnosti nesie predseda zodpovednosť podľa zákona. Predsedu môžu odvolať obyvatelia samosprávneho kraja formou regionálneho referenda z dôvodov a v prípadoch, ktoré určuje zákon (napr. ak hrubo alebo opakovane porušuje povinnosti a tým spôsobuje ujmu samospráve kraja).

ZHRNUTIE KAPITOLY

Územná samospráva v Českej republike a Slovenskej republike sa realizuje na obecnej a regionálnej úrovni, najmä prostredníctvom samosprávnych orgánov, t. j. zastupiteľstiev a výkonných orgánov, ktorými sú starostovia, resp. hajtman v Česku a predseda samosprávneho kraja na Slovensku. Územná samospráva v oboch krajinách vykazuje rad spoločných znakov, ale zároveň aj špecifické prvky.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte obecné zriadenie v Českej republike!

Charakterizujte krajské zriadenie v Českej republike!

Objasnite podstatu obecnej a krajskej samosprávy v Slovenskej republike!

OTÁZKA NA ZAMYSLENIE

Skúste zhodnotiť pôsobenie samosprávy vo Vašom meste (obci), ktoré prvky by ste vyzdvihli, resp. ktoré nedostatky považujete za vážne a aké vidíte možnosti ich riešenia?

8 Územná samospráva v Poľskej republike a Maďarsku

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Obsahové zameranie územnej samosprávy v Poľskej republike a Maďarsku je v podstate také isté ako v iných krajinách V4, resp. ako v iných demokratických štátoch. Inštitucionálne zabezpečenie úloh územných samospráv a do určitej miery aj ich štruktúra vykazujú v štátoch, ktoré sú premetom analýzy v tejto kapitole, niektoré špecifika, resp. osobitosti. Ich poznanie a schopnosť aplikácie sú dôležitou súčasťou a zmyslom študijného predmetu „Verejná správa v strednej Európe“. Aj preto im budeme venovať náležitú pozornosť so zvýraznením tých prvkov, ktoré by bolo možné a vhodné legislatívne a prakticky uplatniť v podmienkach Českej republiky, resp. Slovenskej republiky.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí tejto kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať štruktúru, postavenie a pôsobnosť orgánov obecnej samosprávy a orgánov regionálnej samosprávy v Poľskej republike a Maďarsku

Získate:

prehľad o spoločných a osobitných znakoch obecnej a regionálnej samosprávy v obidvoch republikách

Budete schopní:

pochopiť fungovanie a činnosť samosprávnych orgánov na úrovni obce a vyššieho územného celku v Poľskej republike a Maďarsku

KLÚČOVÉ SLOVÁ KAPITOLY

Územná samospráva

Orgány samosprávy obce

Orgány samosprávy okresu

Orgány samosprávy vojvodstva (župy)

8.1. Územná samospráva v Poľskej republike

8.1.1. Ústavná koncepcia územnej samosprávy

Jedným z kľúčových ústavných princípov vyjadrených už v prvej hlave ústavy je princíp decentralizácie verejnej moci. Ústava prikazuje, aby zákon upravujúci územné členenie štátu zohľadnil existujúce spoločenské, hospodárske a kultúrne väzby a zaistil, aby jednotlivé územné jednotky boli schopné vykonávať verejné úlohy. Ústava zároveň garantuje územnej samospráve (samosprávnym územným celkom – obciam, okresom, vojvodstvám) právo podieľať sa na výkone verejnej moci, zdôrazňujúc, že podstatnú časť verejných úloh stanovených zákonmi vykonáva samospráva vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Dominantné postavenie jednotiek územnej samosprávy vo sfére miestnej verejnej správy je možné vyvodiť z čl. 163 ústavy, podľa ktorého „Územná samospráva plní verejné úlohy, ktoré nie sú ústavou a zákonmi vyhradené iným orgánom verejnej moci“. Ide o široko koncipovanú pozíciu územnej samosprávy, s ktorou sa v takomto podaní nestretávame v iných krajinách V4 a zriedkavá je aj v iných štátoch Európskej únie.

8.1.2. Orgány územnej samosprávy v obciach, okresoch a vojvodstvách

Obec – poľská teória a prax územnej samosprávy rozlišuje obce vidiecke a mestské. Platí pritom zásada, že každá obec musí mať najmenej 1000 obyvateľov.

Orgánmi obce sú rada obce (v našich podmienkach ide o zastupiteľstvo obce) a starosta obce.

Rada obce – je zastupiteľský orgán obce, ktorý je volený obyvateľmi obce. Rada si zo svojho stredy volí predsedu, ktorý následne organizuje a riadi jej činnosť.

Starosta obce – volia ho priamo obyvatelia obce, pričom na získanie mandátu je potrebná nadpolovičná väčšina hlasov zúčastnených voličov. Ak ju nezíska žiaden kandidát, koná sa druhé kolo, do ktorého postúpia dvaja najlepší z prvého kola a zvíťazí ten kandidát, ktorý získa viac hlasov. Ak sa nepodarí ani takto zvoliť starostu, alebo nekandiduje žiaden kandidát, starostu zvolí rada obce. Ak to nedokáže do dvoch mesiacov vláda určí správcu obce, ktorý plní funkciu

starostu, kým nebude riadne zvolený starosta obce. Zaujímavé je tiež, že starosta nemusí mať trvalý pobyt v obci, musí však byť občanom Poľska.

Okres – toho času je v Poľsku 308 okresov + 64 miest s právami okresu. Orgánmi okresu sú okresná rada a predstavenstvo okresu.

Rada okresu – je rozhodovací a kontrolný orgán okresu volený obyvateľmi.

Predstavenstvo okresu – je výkonný orgán, ktorý má 3 – 5 členov volených radou. Predstavenstvo si zo svojich členov volí náčelníka okresu, ktorý riadi a organizuje jeho činnosť. Členovia predstavenstva pracujú na princípe imperatívneho mandátu, t. j. rada ich môže z funkcie kedykoľvek odvolať.

Vojvodstvo – je najvyššou samosprávnou jednotkou. Toho času je v Poľsku 16 vojvodstiev. Orgánmi vojvodstva sú: sejmik a predstavenstvo vojvodstva.

Sejmik – je rozhodovací a kontrolný orgán vojvodstva. Volia ho obyvatelia vojvodstva, pričom zákon mu garantuje sféru výlučných právomocí. Sejmik si zo svojho stredu volí predsedu a podpredsedov.

Predstavenstvo vojvodstva – je výkonným orgánom vojvodskej samosprávy. Tvorí ho 5 členov v čele s maršálkom vojvodstva. Maršálka volí sejmik z radov svojich poslancov a na jeho návrh volí sejmik aj zástupcu maršálka a ďalších členov predstavenstva, ktorí však nemusia byť poslancami sejmiku. Odvolanie maršálka poslancami sejmiku má konštruktívny charakter, t. j. ak sejmik chce odvolať maršálka, musí zároveň zvoliť nového maršálka. Fakt konštruktívneho odvolania maršálka má za následok rozpustenie predstavenstva.

Orgány územnej samosprávy môžu vydávať právne predpisy na základe zákonov a v jeho medziach. Tieto predpisy musia byť zákonným spôsobom vyhlásené, čo je podmienkou ich platnosti. O zákonnosti právnych predpisov územnej samosprávy rozhoduje v prípade potreby Najvyšší správny súd.

Obce, okresy i vojvodstvá môžu vydávať aj tzv. poriadkové predpisy v situáciách, ktoré neznesú odklad a nemožno čakať na zasadnutie zastupiteľského orgánu. Tieto poriadkové predpisy musia byť schválené – na najbližšom zasadnutí rady obce, či rady okresu, alebo

v prípade vojvodstva na zasadnutí sejmiku. Bez dodatočného schválenia strácajú poriadkové predpisy svoju platnosť.

8.1.3. Dozor štátu nad samosprávou (jej orgánmi)

Okruh orgánov, ktoré vykonávajú dozor nad činnosťou územnej samosprávy vymedzuje priamo ústava. Patria k nim: predseda vlády, vojvoda a vo finančných veciach regionálne účtovné dvory. Štátny dozor nad činnosťou samosprávy môže byť uskutočňovaný len z hľadiska zákonnosti.

Najtvrdším právnym prostriedkom v rukách orgánov dozoru je možnosť rozpustenia rozhodovacieho orgánu územnej samosprávy (obecnej rady, okresnej rady, sejmiku), ak tento závažným spôsobom a opakovane porušuje ústavu alebo zákony. Takýto návrh predkladá predseda vlády a rozhoduje o ňom Sejm. Rozpustenie rozhodovacieho orgánu územnej samosprávy má za následok rozpustenie všetkých orgánov príslušnej samosprávy a vyhlásenie nových volieb.

Ak sa opakovaného porušovania ústavy alebo zákonov dopúšťa starosta, vojvoda ho vyzve, aby prestal porušovať ústavu alebo zákony. Ak nedôjde k náprave vojvoda predloží predsedovi vlády návrh na odvolanie starostu, tento po odvolaní starostu určí osobu, ktorá bude dočasne (do zvolenia nového starostu) plniť funkcie starostu. Obdobné oprávnenie má vojvoda voči predstavenstvu okresu, resp. vojvodstva.

Voči každému rozhodnutiu orgánov štátneho dozoru môžu podať príslušné orgány územnej samosprávy súdnu žalobu, o ktorej rozhodne príslušný správny súd.

8.2. Územná samospráva v Maďarsku

8.2.1. Úvodné poznámky

Po roku 1989 vychádzala maďarská ústavná prax z poňatia práva na samosprávu ako prirodzeného práva jednotlivcov (základného ľudského práva). Súčasná ústava z roku 2011 však predstavuje ústup z takéhoto ponímania miestnej samosprávy, keď už nehovorí o prirodzenom práve občanov na samosprávu, ale o práve voličov na samosprávu, t. j. práve voličov zvoliť si miestne samosprávy, ktorých úlohou je spravovanie verejných vecí a výkon verejnej moci v miestnych podmienkach. Prvok centralizácie sa prejavuje aj v niektorých záležitostiach dotýkajúcich sa územnej samosprávy (napr. dozor výkonnej moci nad normotvorbu obcí a žúp, absencia ústavnej ochrany práva na samosprávu a pod.).

8.2.2. Orgány územnej samosprávy v obciach a župách

Územie Maďarska sa delí na dva stupne územných samospráv – obce (mestá) a župy. V Maďarsku je v súčasnej dobe asi 2900 obcí + 195 miest, z ktorých má 22 štatút župného mesta (za župné mestá sa považujú mestá – sídla žúp, ale aj mestá nad 50 000 obyvateľov). Žúp je toho času 19 (osobitné postavenie má hlavné mesto Budapešť).

Obec – na úrovni obce pôsobia dva samosprávne orgány: obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo – jeho členov (poslancov) volia obyvatelia obce na 5 rokov. Zastupiteľstvo pracuje formou zasadnutí (riadne zasadnutia sa musia konať najmenej 6-krát ročne), ktoré zvoláva a vedie starosta obce. Zastupiteľstvo prijíma nariadenia obce, ktoré preskúmava župný úrad. Ak tento s obsahom nariadenia nesúhlasí, požiadá zastupiteľstvo o nápravu. Pri možnom spore medzi zastupiteľstvom a župným úradom rozhodne vo veci súd.

Pre jednotlivé oblasti svojej činnosti si zastupiteľstvo zriaďuje komisie, ktorých členmi sú aj obyvatelia obce – neposlanci. V obciach majúcich menej ako 100 obyvateľov plní funkciu komisií zastupiteľstvo. V obciach od 100 do 1000 obyvateľov môže úlohy komisií zabezpečovať jedna komisia.

Obecné zastupiteľstvo je povinné najmenej jedenkrát ročne uskutočniť **verejné vypočutie**, na ktorom môžu obyvatelia obce a zástupcovia miestnych organizácií (združení) klásť otázky a predkladať návrhy dotýkajúce sa správy miestnych záležitostí. Zastupiteľstvo, jeho poslanci, sa musia k predloženým návrhom a nastoleným otázkam vyjadriť priamo na verejnom vypočutí, alebo písomne najneskôr do 15 dní odo dňa verejného vypočutia.

Malé obce, ktorých katastrálne územia susedia môžu v zmysle zákona vytvárať združené obecné zastupiteľstvo a spoločný obecný úrad. Podrobnosti upravuje zákon o územnej samospráve.

Starosta obce – volia ho priamo obyvatelia obce na 5 rokov, na základe väčšinového systému s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov. Napriek priamej voľbe je starosta členom obecného zastupiteľstva, konkrétne jeho predsedom. Jeho právomoci sú pomerne výrazné, okrem iného disponuje, za podmienok stanovených zákonom, právom veta voči rozhodnutiam zastupiteľstva a taktiež môže pozastaviť (sistačné právo) rozhodnutie komisie obecného zastupiteľstva a zastupiteľstva miestnej časti obce.

Župa – aj na tejto úrovni pôsobia dva samosprávne orgány: župné zastupiteľstvo a predseda župného zastupiteľstva (župan).

Župné zastupiteľstvo – volia ho obyvatelia župy na 5 rokov, pričom počet poslancov sa pohybuje v rozpätí 40 až 80 v závislosti od veľkosti župy a počtu jej obyvateľov. Zastupiteľstvo je najvyšším a najvýznamnejším kolektívnym orgánom župy s legislatívnou právomocou, vo veciach svojej pôsobnosti vydáva všeobecne záväzné právne predpisy – nariadenia župy.

Župan, resp. predseda župného zastupiteľstva je predstaveným župy a zastupuje ju navonok. Svoju legitimitu nezískava priamo od obyvateľov župy, volí ho zastupiteľstvo zo svojich členov. Jeho funkčné obdobie je totožné s funkčným obdobím župného zastupiteľstva.

8.2.3. *Notár v územnej samospráve*

Ide o inštitút, ktorý má svoje historické korene v období Uhorska, avšak i dnes patrí medzi výrazné atribúty maďarskej územnej samosprávy.

Obecný notár je kvalifikovaný administratívny zamestnanec obce, ktorý zabezpečuje zákonnosť a odbornosť obecnej správy. Menuje ho starosta obce na základe výberového konania, na dobu neurčitú. Predpokladmi pre výkon tejto funkcie sú najmä absolvovanie vysokoškolského vzdelania z odboru verejnej správy, prípadne vysokoškolské vzdelanie právnického alebo ekonomického zamerania doplnené praxou vo verejnej správe (najmenej 5 rokov). Notár môže funkciu vykonávať v rámci jedného 100% úväzku aj vo viacerých obciach. Je verejným činiteľom.

Do pôsobnosti obecného notára patrí hlavne:

- vedie a organizuje činnosť obecného úradu,
- pripravuje normatívne akty vydané obcou a dbá o ich súlad s vyššími právnymi predpismi, zároveň ich spolupodpisuje.
- je odborný garant pre starostu a obecné zastupiteľstvo všade, kde ich rozhodnutie má pre obec nejakú povinnosť, či záväzok (osobitne vo finančných veciach).

Obecný notár má v zmysle zákona aj samostatnú rozhodovaciu právomoc v oblasti štátnej správy a obecnej samosprávy.

Hlavný notár župy stojí na čele župného úradu. Obsahovo plní obdobné úlohy na úrovni župy ako obecný notár na úrovni obce. Do funkcie ho menuje župné zastupiteľstvo na dobu neurčitú.

8.2.4. Dozor štátu nad územnou samosprávou (jej orgánmi)

Dozor štátu vo vzťahu k územnej samospráve, resp. jej orgánom možno sledovať v dvoch rovinách. Prvú rovinu predstavuje ústavou predpokladaná možnosť ukončenia zastupiteľského zboru (obecného, resp. župného zastupiteľstva) pred ukončením volebného obdobia. V zmysle ústavy môže Národné zhromaždenie (parlament) na podnet vlády – predloženého po vyžiadaní stanoviska ústavného súdu – rozpustiť zastupiteľský zbor pôsobiaci v rozpore s ústavou. Navyiac zastupiteľský zbor podľa ústavného zákona môže vyhlásiť aj svoje (samo)rozpustenie. Pritom rozpustenie a vyhlásenie rozpustenia ruší na úrovni obce (mesta) aj poverenie starostu (primátora).

Druhú rovinu štátneho zásahu predstavuje odvolanie starostu obce z dôvodu porušenia zákona, o ktorom rozhodne župný súd na návrh obecného zastupiteľstva. Inými slovami súd ako štátny orgán rozhodne, či starosta pri výkone svojej funkcie porušil zákon a tým podmienku pre jeho odvolanie z funkcie starostu obce.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Územná samospráva v Poľskej republike a Maďarsku je charakterizovaná prvkami a súvislosťami, ktoré sú typické pre územnú samosprávu každého demokratického štátu. Obe krajiny, presne povedané ich územné samosprávy, však zároveň vykazujú špecifiká, resp. osobitosti, ktoré sa viažu len k ústavnej praxi ich samospráv. Ide o prvky, resp. inštitúty, ktoré – podľa nášho názoru – zefektívňujú činnosť a pôsobenie miestnych samospráv a sú v tomto zdrojom poučenia, či inšpiráciou aj pre iné krajiny, vrátane Česka a Slovenska. Aj preto treba poznaniu územnej samosprávy v Poľsku a Maďarsku venovať primeranú pozornosť.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte územnú samosprávu v Poľskej republike so zameraním na jej špecifiká!

Charakterizujte územnú samosprávu v Maďarsku so zameraním na jej špecifiká.!

OTÁZKA NA ZAMYSLENIE

Ktoré prvky (inštitúty) uplatnené v praxi územnej samosprávy v Poľsku a Maďarsku by ste si vedeli predstaviť v rámci pôsobenia územnej samosprávy v Česku a na Slovenku? Skúste svoje stanovisko zdôvodniť!

9 Územná samospráva v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsku

STRUČNÝ NÁČRT KAPITOLY

Územná samospráva v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsko vychádza z germánskeho poňatia daného inštitútu. Druhou skutočnosťou, ktorá obidve krajiny spája je fakt, že ide o zložené štáty – federácie (spolky), čo má vplyv aj na organizáciu a štruktúru územnej samosprávy. Spoločným prvkom spájajúcim analyzované štáty z hľadiska územnej samosprávy je jej dlhodobá stabilita a funkčnosť. Obdobie reforiem územnej samosprávy, ktorým prechádzajú krajiny V4, má SRN i Rakúsko dávno za sebou. Na druhej strane nemožno prehliadnuť skutočnosť, že medzi obidvomi krajinami existujú z pohľadu organizácie, štruktúry i rozsahu územnej samosprávy, zreteľné rozdiely. Úlohou výkladu v rámci tejto kapitoly je stručne charakterizovať územnú samosprávu v obidvoch štátoch, ukázať na rozdielne znaky, tieto objasniť a umožniť tak študentom nadobudnúť potrebný prehľad o danej problematike s možnosťou konfrontácie poznatkov o územných samosprávach v krajinách V4.

CIELE KAPITOLY

Po preštudovaní a zvládnutí kapitoly

Budete vedieť:

charakterizovať štruktúru, postavenie a pôsobnosť orgánov územnej samosprávy v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsko

Získate:

prehľad o spoločných a osobitných znakoch územnej samosprávy v obidvoch krajinách, hlavne na úrovni samosprávy obcí

Budete schopní:

pochopiť fungovanie a činnosť samosprávnych orgánov na úrovni obce (SRN, Rakúsko), ako aj na úrovni okresu, či kraja (SRN)

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

Územná samospráva a jej ústavná koncepcia

Modely obecnej samosprávy

Orgány samosprávy obce

Orgány samosprávy okresu a kraja

9.1. Územná samospráva v Spolkovej republike Nemecko

9.1.1. Úvodné poznámky

Územnú samosprávu v jednotlivých krajinách SRN, osobitne však samosprávu na úrovni obce, charakterizuje značná variabilita a mnohotvárnosť, ktorá sa sformovala ako dôsledok troch skutočností. Prvou je historický vývoj Nemecka, ktorý v čase feudalizmu vykazoval vysokú mieru rozdrobenosti prejavujúcu sa v množstve malých štátov s vlastnou predstavou o organizácii miestnej správy. Druhou skutočnosťou je vývoj Nemecka po druhej svetovej vojne, na území ktorého pôsobili okupačné zóny - americká, britská, francúzska a sovietska. Každá okupačná mocnosť presadzovala svoj pohľad na budovanie a charakter miestnej samosprávy sledujúc svoj vlastný záujem. Treťou skutočnosťou je nemecký federalizmus, ktorý vychádza z koncepcie, v zmysle ktorej sa spolková ústava venuje problematike územnej samosprávy len všeobecne a konkrétne riešenia tejto problematiky, vrátane organizácie a štruktúry územnej samosprávy, hlavne na úrovni obce, prenecháva zákonodarstvu spolkových krajín.

Obce sú podľa nemeckej legislatívnej koncepcie chápané ako územné jednotky (körperhaften), ako jednotky verejného práva zvláštného druhu. Obce sú zároveň ponímané ako „časť štátu“, resp. časť „krajinskej štátnosti“, sú súčasťou verejnej správy, disponujúce súčasne právom na samosprávu. Štát však prostredníctvom nadriadených štruktúr nad touto samosprávu vykonáva dohľad.

Územie SRN, resp. jej spolkových krajín sa pre účely organizácie územnej samosprávy člení na tri stupne – obce (zväzky obcí), okresy a kraje. Aj v tejto súvislosti platí, už spomínané konštatovanie, že kraje sú vytvorené len v 6 spolkových krajinách.

9.1.2. Orgány územnej samosprávy na úrovni obcí, okresov a krajov

Mnohotvárnú **obecnú samosprávu** možno v zásade, aj keď so značnou dávkou zovšeobecnenia, redukovať na štyri základné modely, ktorých spoločnou črtou je to, že v každom z nich je obecná rada (synonymum obecného zastupiteľstva) volebná obyvateľstvom obce (mesta), avšak dĺžka jej funkčného obdobia je rôzna. Fakt jej priamej voľby obyvateľstvom však budeme pri všetkých štyroch modeloch považovať za konštantný.

Juhonemecký model - (hovorí sa mu bavorský) je typický tým, že starostu volia priamo obyvatelia obce, avšak na dlhšie časové obdobie ako obecnú radu. Starosta je počas svojho funkčného obdobia neodvolateľný. Zastupuje obec navonok, je predsedom obecnej rady

a zároveň vedúcim predstaviteľom miestnej štátnej správy v obci. Inak povedané v osobe starostu sa spája miestna štátna správa i samospráva.

Severonemecký model - sa vyznačuje tým, že starostu volí obecná rada zo svojich členov. Starosta je zároveň predsedom obecnej rady a zastupuje obec navonok. Obecná rada však zároveň volí predsedu obce (obecného riaditeľa), ktorý stojí na čele miestnej štátnej správy a je právnym zástupcom obce. Obecná rada ho môže – rovnako ako aj starostu – odvolať. V tomto systéme je vplyv obecnej rady na komunálnu politiku oveľa väčší, než aký umožňuje juhonemecký model, na druhej strane existencia dvoch „obecných vodcov“ spôsobuje časté napätie a možné kolízie. Tento model vznikol po druhej svetovej vojne hlavne v územných obvodoch patriacich pod britskú okupačnú zónu, preto sa niekedy zvykne nazývať aj „anglickým modelom“.

Starostenský model - je založený na voľbe starostu obecnou radou, pričom starosta je predsedom obecnej rady a zároveň riadi miestnu štátnu správu. Počas svojho funkčného obdobia je obecnou radou odvolateľný. Právomoc starostu je pomerne široká. Historický tento model vznikol počas napoleonských vojen na územiach hraničiacich s Francúzskom a k jeho upevneniu prispelo aj pôsobenie francúzskych okupačných orgánov po druhej svetovej vojne. Hovorí sa mu tiež „rýnsky model“.

Magistrátny model – je špecifický tým, že vytvára kolektívny orgán miestnej samosprávy (magistrát). Obecná rada totiž volí nielen starostu, ale aj vedúcich najdôležitejších odborov stojacich na čele jednotlivých úsekov komunálnej správy a títo predstavujú – spolu so starostom a jeho zástupcami – magistrát. Obecná rada volí magistrát, určuje jeho ciele a kontroluje jeho činnosť, ale postavenie magistrátu je napriek tomu veľmi silné (najmä postavením starostu, ktorý je obecnou radou odvolateľný). Korene tohoto modelu siahajú ku pruskému kráľovskému ediktu z roku 1808, preto je niekedy označovaný ako „pruský model“.

Na úrovni **okresu** je samosprávnym orgánom **okresný snem** (okresné zhromaždenie), ktorý si volí svoj výkonný orgán nazývaný okresný výbor (okresné predsedníctvo). Rozsah úloh, ktoré okresná samospráva zabezpečuje je upravený v zákonodarstve spolkových krajín. Možno však zovšeobecňujúco konštatovať, že okresy plnia v zásade dve funkcie: zabezpečujú tie služby, ktoré presahujú finančné možnosti obcí a zároveň koordinujú a kontrolujú činnosti patriace do pôsobnosti miestnej správy. Z hľadiska výkonu správy je okresný článok veľmi dôležitý, pretože

sa na jeho úrovni, konkrétne okresného snemu, spája línia štátnej správy a samosprávy (platí to hlavne v tých spolkových krajinách, kde predstaviteľ štátnej správy okresu volí okresný snem).

Najvyšším samosprávnym orgánom na úrovni kraja je krajský snem volený obyvateľmi kraja a vykonávajúci samosprávne funkcie v rozsahu zákonodarstva tých spolkových krajín, v ktorých kraj ako samosprávna územná jednotka funguje.

9.2. Územná samospráva v Rakúsku

9.2.1. Úvodné poznámky

Obec je základom územnej samosprávy v Rakúsku. Dnes je v krajine asi 2350 obcí, z ktorých zhruba dve stovky majú menej obyvateľov ako 500. Počet obcí v spolkových krajinách závisí od veľkosti ich územia, ale tiež aj od geografických podmienok a historických tradícií.

Obec, ktorá má minimálne 20000 obyvateľov sa podľa ústavy môže stať mestom s vlastným štatútom, čiže tzv. **štatutárnym mestom** (Stadt mit eigenem Statut), ktoré okrem úloh obce vykonávajú aj úlohy okresu. V súčasnej dobe je v Rakúsku takých miest 15 (zaujímavosťou je, že medzi spomínanou pätnástkou štatutárných miest sú aj také, ktoré nedosiahli ústavou predpokladaný počet obyvateľov).

V rakúskych podmienkach je **obecná samospráva** jedinou úrovňou územnej samosprávy, ktorá je neobvykle podrobne upravená v samostatnej ústave (na úrovni okresu ako vyššej administratívno-teritoriálnej jednotke, orgány samosprávy nie sú). Zmyslom relatívne detailných ústavných ustanovení o obecnej samospráve je zrejme snaha zabezpečiť v podmienkach spolkového usporiadania štátu jednotnú právnu úpravu, najmä z hľadiska obsahu a rozsahu kompetencií obcí. Ústava v čl. 118 vymedzuje v jedenástich bodoch rozsah vlastnej (pôvodnej) pôsobnosti obce, pričom týmto ústavným vymedzením je zákonodarca viazaný, t. j. cestou bežných zákonov môže túto pôsobnosť rozširovať, konkretizovať, avšak nie zužovať – to je možné dosiahnuť len zmenou ústavy. Ústavný vývoj Rakúska však potvrdzuje, že ústavné vymedzenie vlastnej pôsobnosti obce stanovené v čl. 118 nebolo dotknuté od prijatia ústavy v roku 1920.

9.2.2. Orgány obecnej samosprávy

Na úrovni obce existujú tri orgány – obecné zastupiteľstvo, obecné predstavenstvo (v mestách bez vlastného štatútu – mestská rada, v štatutárnych mestách – mestský senát) a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo – je volené obyvateľmi obce na základe proporcionálneho volebného systému. Počet poslancov zastupiteľstva závisí od veľkosti obce a pohybuje sa v rozsahu od 7 do 39 členov, v štatutárnych mestách od 40 do 60 poslancov a vo Viedni 100. Zastupiteľstvo je najvyšším orgánom obce, rozhoduje o všetkých zásadných otázkach patriacich do vlastnej pôsobnosti obce, prijíma všeobecne záväzné nariadenia, vykonáva úlohy v rámci prenesenej pôsobnosti, pokiaľ je k tomu zmocnené spolkovým alebo krajinským zákonodarstvom. Pracuje formou zasadnutí.

Obecné predstavenstvo – je volené z členov zastupiteľstva tak, aby bola zachovaná proporcia zastúpenia politických strán prítomných v zastupiteľstve. Počet jeho členov predstavuje spravidla 1/3 členov obecného zastupiteľstva. Jeho členom je aj starosta obce. Z základným úlohám predstavenstva patrí príprava zasadnutí zastupiteľstva, ako aj realizácia jeho nariadení a uznesení.

Starosta obce – je ustanovený do funkcie dvoma spôsobmi. V piatich spolkových krajinách je volený priamo obyvateľmi obce, v ostatných spolkových krajinách ho volí obecné zastupiteľstvo zo svojich členov. Špecifická situácia je vo Viedni, kde je primátor zároveň krajinským hajtmanom – volený je mestským zastupiteľstvom, avšak nie je jeho členom.

Starosta je výkonný orgán obce, zastupuje obec navonok, zvoláva zasadnutia zastupiteľstva a predstavenstva, predsedá im, podpisuje ich rozhodnutia. Za plnenie úloh patriacich do vlastnej pôsobnosti obce zodpovedá zastupiteľstvu. Za splnenie úloh prenesených z úrovne Spolku zodpovedá krajinskému hajtmanovi, za úlohy prenesené z úrovne spolkovej krajiny zodpovedá krajinskej vláde. Zaujímavé je, že pokiaľ starosta poruší inštrukcie krajinského hajtmana alebo krajinskej vlády, môže byť zo svojej funkcie odvolaný.

ZHRNUTIE KAPITOLY

Územná samospráva v Spolkovej republike Nemecko a Rakúsku vychádza z germánskeho poňatia daného inštitútu. Obidve krajiny sú zloženými štátmi, t. j. spolkom, resp. federáciou.

Napriek týmto spoločným východiskovým znakom organizácia samosprávy, najmä na úrovni obcí, vykazuje v oboch krajinách značné rozdiely. V Nemecku je rôznorodejšia a variabilnejšia, v Rakúsku smeruje skôr k určitej jednotnosti. V Rakúsku existuje len úroveň obecnej samosprávy, v Nemecku aj samospráva na úrovni okresu a kraja.

KONTROLNÉ OTÁZKY

Charakterizujte územnú samosprávu v SRN!

Charakterizujte územnú samosprávu v Rakúsku!

OTÁZKA NA ZAMYSLENIE

V čom by ste videli hlavné príčiny rôznej organizácie a štruktúry obecnej samosprávy v SRN a Rakúsku (uvažujte o širších historicko-politických a legislatívnych súvislostiach)?

ODPORÚČANÁ LITERATÚRA

- 1 GROSPÍČ, J – LOUDA, T. – VOSTRÁ, L.: Územní samospráva v České republice a Euroě, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2007
- 2 Kolektív: Evropská veřejná správa, Praha: Nakladatelství UJAK Praha, 2015
- 3 KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, Iura Edition, Bratislava, 2012.
- 4 KUKLIŠ, P. – VIROVÁ, V.: vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava: EURKÓDEX, s.r.o. 2012
- 5 NOVOTNÝ, V. – KLÍMA, K.- KRÁLIKOVÁ, K.- DUDOR, L.: Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika). Praha: Leges, 2017
- 6 PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie, UPJŠ Košice, 2009.
- 7 PAVLÍK, M.-ŠIMKA, K.-POSTRÁNECKÝ, J.-POMAHAČ, R. a kol., : Moderní veřejná správa. Zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy, Praha: Wolters Kluwer, 2020
- 8 POMAHAČ, R. Základy teorie veřejní správy, Vydavatelství a nakladatelství A. Čenek, s. r. o, Plzeň, 2011.