

ÚZEMNÝ PRINCÍP A REZORTNÝ PRINCÍP VÝSTAVBY ORGANIZÁCIE ŠTÁTNEJ SPRÁVY V PROCESE AKTUÁLNEJ REFORMY MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

Abstrakt: Autori sa v príspevku venujú problematike dvoch významných princípov uplatňovaných pri výstavbe systému orgánov štátnej správy v procese reformy miestnej štátnej správy, ktorá v Slovenskej republike v súčasnosti prebieha. Ide o princíp územný a princíp rezortný. Autori pritom neopomínajú ani ďalšie princípy výstavby organizačnej základne štátnej správy, predovšetkým princíp koncentrácie, ktorý je v procese spomenutej reformy obzvlášť badateľný. Jadrom príspevku je konfrontácia teoretickej podstaty oboch diskutovaných princípov s charakteristickými črtami reformy miestnej štátnej správy na Slovensku.

Kľúčové slová: reforma, štátna správa, územný princíp, rezortný princíp, koncentrácia

ÚVOD

Verejná správa predstavuje mimoriadne rozsiahly a komplexný spoločenský fenomén. Jednou z jej typických črt je plánovitost a zameranost na vymedzené ciele pri rešpektovaní všetkých rozhodujúcich determinantov, ktoré majú na dosahovanie týchto cieľov vplyv. Rozsiahlost verejnej správy dosahuje mieru, ktorá pri bežnom uvažovaní o tomto pojme prima facie ani neumožňuje postihnúť všetky podstatné aspekty v ich komplexnosti. Personálny prvok pôsobiaci vo verejnej správe a disponujúci náležitou odbornou fundovanostou sa však pri vytyčovaní zámerov a cieľov, ako aj spôsobov ich dosahovania, na bežné uvažovanie nemôže a nesmie obmedziť. Inak totiž prijaté opatrenia z krátkodobého hľadiska môžu priniesť určité výsledky, avšak v dlhodobom horizonte budú vyžadovať ďalšie zložité, a predovšetkým nákladné korekcie.

Reforma miestnej štátnej správy (aj tá, ktorá prebieha v Slovenskej republike) pri pohľade na rozsah a komplex verejnej správy predstavuje v podstate iba čiastkový prvok, ktorý však ako opatrenie sledujúce určitý cieľ nie je vzhľadom na uvedené v žiadnom prípade zanedbateľný. V povedomí verejnosti (aj tej odbornej) sa reforma verejnej správy začala vnímať ako permanentný (v podstate nikdy nekončiaci) proces. Je ale otázne, či by aj reforma nemala prinášať minimálne zo strednodobého hľadiska stabilitu, a to aspoň v jej organizačnom usporiadaní. To, či aktuálne prebiehajúca reforma miestnej štátnej správy vyjadruje uvedenú ambíciu je bezpochyby podmienené už sformulovanou požiadavkou vnímania jej realizácie v súvislostiach verejnej správy ako celku, teda verejnej správy nielen ako usporiadanej organizačnej sústavy, ale aj ako plánovitej, zámernej činnosti sledujúcej legitímne ciele a chrániacej verejný záujem.

Organizácia verejnej správy ako objekt pozorovania a skúmania správnou vedou celkom prirodzene viedla k sformulovaniu určitých empiricky overených princípov, či zásad, vyjadrujúcich v ich súhrne základný predpoklad pre optimálne nastavenie štruktúry orgánov miestnej štátnej správy, hoci treba jedným dychom zdôrazniť, že individuálne pomery spravovanej spoločnosti môžu bezpochyby vyžadovať pri tvorbe organizácie miestnej štátnej správy v konkrétnom čase uprednostnenie jedného princípu pred

iným. Nemožno teda na teoretickej úrovni jednotne vyjadriť mieru, akou jednotlivé princípy pri organizácii miestnej štátnej správy majú byť zohľadnené, no správna veda so svojim analytickým inštrumentárium určite umožňuje zhodnotiť konkrétny model usporiadania miestnej štátnej správy v podmienkach konkrétnej society, a to práve cez prizmu spomenutých ustálených princípov výstavby a organizácie štátnej správy.

Vo všeobecnosti možno princípy organizačnej výstavby verejnej správy charakterizovať ako odporúčania pre inštitucionálne a funkčné utváranie systému verejnej správy. Ich uplatnenie či neuplatnenie, ako aj ich vzájomná kombinácia zásadným spôsobom ovplyvňuje konkrétnu organizáciu systému verejnej správy (vrátane vnútorných vzťahov prebiehajúcich v jej internom prostredí). Väčšina autorov¹ (Škultéty, 2012,) uvádzajú rôzne organizačné princípy, pričom k základným možno zaradiť princíp územný a vecný, princíp vertikálnej a horizontálnej koncentrácie a dekoncentrácie, princíp centralizácie a decentralizácie, princíp koordinácie a kooperácie, volebný a menovací princíp. V ďalšom texte sa sústredíme na tie z menovaných princípov, ktorých využitie je najviac viditeľné v súvislosti s prebiehajúcou reformou ESO. Navyše, vzhľadom na to, že skúmaná reforma je orientovaná na reorganizáciu v subsysteme štátnej správy, budeme sa v ďalšom texte venovať uplatňovaniu spomenutých princípov už len so zreteľom na štátnu správu

Štátna správa v Slovenskej republike prechádza v súčasnosti pod vplyvom reformy ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa) rozsiahlymi inštitucionálnymi a organizačnými zmenami. Realizácia reformných krokov v systéme verejnej správy je takmer vo všetkých prípadoch zdôvodňovaná cieľmi ako vyššia efektívnosť, dostupnosť, prehľadnosť, kvalita či profesionalita výkonu. Z teoreticko-metodologického hľadiska je dôležité analyzovať, nakoľko sa pri tak výrazných systémových zmenách uplatňujú základné organizačno-technické princípy výstavby verejnej správy, ktoré v mnohom predurčujú jej budúci charakter schopnosť reálne dosiahnuť vyššie menované ciele, no v neposlednom rade aj prvok elementárnej koncepcie v uvažovaní autorov reformy. Nemožno pritom vylúčiť, že návrat k integrovanému modelu miestnej štátnej správy, ktorého formovanie je zároveň späté s výraznou snahou o jeho elektronizáciu, otvorí mnohé otázky ohľadom redefinície chápania viacerých princípov nielen v kontexte modernizačných procesov, ale aj v súvislosti so systémovým poňatím dobrej verejnej správy vo formálno-organizačnom i materiálno-funkčnom zmysle.

1. ŠTÁTNA SPRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V PROCESSE REFORIEM PREBIEHAJÚCICH OD ROKU 1990

Štátna správa predstavuje v duálnom modeli verejnej správy v Slovenskej republike významný subsystem, prostredníctvom, ktorého sa realizuje štátna moc. Štát je originálnym nositeľom verejnej moci v štáte.² Cez orgány štátnej správy sa uskutočňuje štátno-

¹ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 98–104; POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 68–72; POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2011, s. 124–126.

² Moderný demokratický právny štát rešpektujúci princíp subsidiarity a podporujúci rozvoj občianskej spoločnosti sa totiž má orientovať prioritne na samosprávu ako nositeľa výkonnej moci, a len tie kompetencie,

politické riadenie zamerané na bezprostrednú a praktickú realizáciu funkcií štátu, pričom súčasnú sústavu orgánov štátnej správy predstavujú orgány na ústrednej a miestnej úrovni, medzi ktorými možno identifikovať skupinu orgánov štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou, ktoré však nie sú zaradené do skupiny ústredných orgánov štátnej správy. K základným charakteristikám štátnej správy patrí, že ide o činnosť výkonnú, nariadenovaciu a podzákonnú,³ pričom systém orgánov je budovaný hierarchicky, na základe vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, v ktorých je zákonom identifikovaný podriadený orgán povinný rešpektovať nielen právny poriadok, ale aj pokyny nadriadeného orgánu rešpektujúce základný a neodpušiteľný princíp výkonu štátnej správy, a to princíp zákonnosti.

V organizačnom poňatí je štátna správa vnímaná ako súbor inštitúcií v rámci systému a štruktúry organizačného usporiadania verejnej správy. Ide o organizáciu, ktorá je obvykle charakterizovaná typovo ako inštitucionálna (organizácia ako trvalo usporiadaný systém správnych orgánov) a druhovo ako formálna organizácia (s pevnou štruktúrou a danými pravidlami fungovania).⁴

Usporiadanie a systém štátnej správy na Slovensku prešiel v posledných desaťročiach niekoľkými zmenami, ktoré vplývali na jeho inštitucionálny dizajn ako aj organizačné usporiadanie.

Snahy o formovanie demokratického štátu boli sprevádzané okrem iného aj rozsiahlymi reformami celého systému verejnej správy, ktorý sa od roku 1990 začal formovať ako duálny systém s oddeleným výkonom štátnej správy a samosprávy. Popri krokoch vedúcich k obnoveniu obecnej samosprávy⁵ možno pozorovať aj vytvorenie sústavy orgánov miestnej štátnej správy zákonom Slovenskej národnej rady č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy v podobe okresných úradov a obvodných úradov, pričom štátna správa bola konštituovaná ako všeobecná a špecializovaná.⁶ Z dôvodu vtedajšej nízkej kompetenčnej i finančnej kapacity obcí, predstavovali orgány miestnej štátnej správy dôležitý článok na miestnej úrovni. Tento model bol zrušený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy. Podľa neho sa na výkon miestnej štátnej správy zriadili krajské úrady a okresné úrady. Okresné úrady a krajské úrady sa stali integrovanými orgánmi štátnej správy.⁷ Od roku 1999 sa prijatím Stratégie reformy verejnej správy začala realizovať komplexná reforma verejnej správy, ktorej základným pilierom bola rozsiahla decentralizácia kompetencií a financií zo štátu na územnú samosprávu. Súčasťou reformy sa stali opäť zmeny v organizácii štátnej správy, ktorá zmenila dovtedy integrovaný model štátnej správy na model dezintegrovaný. Miestna štátna správa ostala dvojestupňová, ale podľa zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch sa začala sa uplatňovať na úrovni kraj

ktorých výkon na úrovni (predovšetkým územnej) samosprávy nezohľadňuje požiadavku efektívnosti a hospodárnosti, by mali byť právom priznané štátnej správe.

³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 19–23.

⁴ Bližšie pozri: KADEČKA, S. – RIGEL, F. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009, s. 3, [2014-02-17] dostupné z: <http://www.mvcr.cz>.

⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁶ Bližšie pozri: ŽÁRSKA, E. – ČERNENKO, T. – KOZOVSKÝ, D. *Verejná správa 1*. Bratislava: Ekonóm, 2010, 176 s.

⁷ Bližšie pozri: NIŽŇANSKÝ, V. *Decentralizácia na Slovensku: bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2005; ŠEBOVÁ, M. *Teória verejnej správy*. Košice: TU, 2012, CD.

a obvod, hoci obvod ako taký nepredstavuje právom explicitne aprobovaný správny celok.⁸ Pod gesciou Ministerstva vnútra sa vytvorila sieť orgánov so všeobecnou kompetenciou a siete špecializovanej miestnej štátnej správy si vytvorili rezortné ministerstvá podľa svojej reálnej potreby. V roku 2007 došlo k zrušeniu krajských úradov so všeobecnou kompetenciou a ich pôsobnosť sa presunula prevažne na existujúce obvodné úrady, pričom špecifikami sa vyznačovala kompetenčná báza obvodných úradov v sídle kraja.⁹

2. PODSTATA A CIELE REFORMY ESO

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) spustilo od 1. januára 2013 „doposiaľ najväčšiu plánovanú národnú reformu štátnej správy od roku 1989“.¹⁰ Uskutočnenie tejto reformy je súčasťou programového vyhlásenia vlády, pričom reforma svoju konkretizáciu nadobudla vo forme Vládneho programu ESO, ktorý bol schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 164/2012 z 27. apríla 2012. Z oficiálnych vyhlásení ministerstva vnútra vyplýva, že dôvody pre uskutočnenie tejto reformy sú najmä ekonomické v snahe ušetriť čo najviac finančných prostriedkov a prispieť ku konsolidácii verejných financií v čase hospodárskej krízy. Ďalšie uvádzané dôvody možno označiť ako modernizačné, nakoľko súvisia s elektronizáciou služieb tak, aby boli pre občanov dostupnejšie, transparentnejšie a pružnejšie.

Program ESO vo svojej podstate zavádza zmeny predovšetkým v miestnej štátnej správe. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky v časti „Úlohy verejnej správy“ pritom ráta aj so zmenami v ústrednej štátnej správe, napríklad so zlučováním ministerstiev, všetko na základe analýz. V programovom vyhlásení vlády však absentuje zmienka o určení princípu, ktorý by stanovil kritériá pre organizačné zmeny v ústrednej štátnej správe.¹¹ Z Vládneho programu ESO je tak zrejmé, že išlo skôr o koncept reformy, ktorý postihuje najmä organizačnú stránku, avšak detailnejšie informácie týkajúce sa dopadových analýz v ňom absentujú.¹²

Z dôvodu naznačenej komplexnosti reformy bola samotná realizácia rozdelená do viacerých etáp. Podstatou prvej etapy programu ESO bola integrácia špecializovaných pôsobností štátnej správy s účinnosťou k 1. januáru 2013, kedy došlo k zrušeniu špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy na krajskej úrovni (64 úradov).¹³ Zákon

⁸ Podľa § 7 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov správnymi celkami Slovenskej republiky sú kraje a okresy. Kraje sa členia na okresy. Územný obvod kraja a územný obvod okresu sú územnými obvodmi na výkon pôsobnosti orgánov štátu, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

⁹ Zákon č. 254/2007 Z. z. o zrušení krajských úradov a o zmene a doplnení zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 263/2006 Z. z.

¹⁰ Bližšie pozri: Ministerstvo vnútra SR: *Vládny program ESO*. [online]. [2013-12-16]. Dostupné z: <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>.

¹¹ Ústredná úroveň štátnej správy v SR je v súčasnosti upravená v zák. č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

¹² Bližšie pozri: HRTÁNEK, L. Analýza reformy verejnej správy ESO. *Justičná revue*, 65, 2013, č. 8–9, s. 1037–1049.

¹³ Bližšie pozri zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zrušené boli krajské stavebné úrady, krajské školské úrady, krajské úrady životného prostredia, krajské lesné úrady, krajské pozemkové úrady, územné vojenské správy, krajské úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie a katastrálne úrady.

č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe, na základe ktorého sa tieto zmeny udiali, priniesol pri niektorých inštitúciách špecializovanej miestnej štátnej správy ich zánik, avšak v niektorých prípadoch zostala špecializovaná miestna štátna správa zachovaná na svojom I. stupni (ako tomu bolo napríklad v prípade pozemkových úradov, ktoré ostali zachované na prvom stupni v podobe obvodných pozemkových úradov v ustanovenom rozsahu, alebo v prípade orgánov na úseku správy katastra, kde na krajskej úrovni boli zrušené katastrálne úrady, kým správy katastra ako prvostupňové orgány zostali ešte zachované). Tento krok sa ukázal ako prechodný a jeho zavŕšením boli zmeny v jeseni 2013, kedy sa začalo s realizáciou druhej etapy. Zároveň v júni 2013 spustilo ministerstvo vnútra do prevádzky portál pre občianske pripomienky a podnety v súvislosti s priebehom a výsledkami reformy.¹⁴

Hlavný cieľom druhej etapy reformy bolo vytvorenie jednotnej štruktúry miestnych orgánov štátnej správy koncentráciou pôsobností vybraných orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu na miestnej úrovni, ktorý bude vykonávať pôsobnosť na prevažnej väčšine úsekov štátnej správy. Štrukturálna zmena vo forme zlúčenia špecializovaných úradov miestnej štátnej správy prebehla k 1. októbru 2013 vytvorením 72 okresných úradov. Tie v sebe integrujú agendu pôvodných obvodných úradov so všeobecnou kompetenciou (napr. živnosti, matriky, priestupky a pod.) ako aj tzv. „špeciálok“ (napr. agenda životného prostredia, kataster, cestná správa a pozemné komunikácie a pod.). Z pôvodného počtu 50 obvodných úradov sa okresnými stalo 49 úradov (okrem mesta Štúrovo, ktoré nebolo okresným mestom, pracovisko štátnej správy tam ale zostalo zachované). Zároveň sa vytvorilo 23 nových okresných úradov pre integrovanú agendu štátnej správy a ako zázemie na dostupnejšie služby pre občanov, ktoré budú poskytované na pripravovaných klientskych centrách. Celkovo sa zrušilo 248 miestnych orgánov štátnej správy a ich pôsobnosť prešla na spomínané okresné úrady, ktorých postavenie upravuje novoprijatý zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z. z.“). Podľa zámerov ministerstva je z hľadiska rozsahu kompetencií 8 okresných úradov v sídle kraja, kde sa bude vykonávať komplexná agenda, 41 okresných úradov I. typu a 23 okresných úradov II. typu (obr. 1), na ktorých bude stanovená pôsobnosť v menšom rozsahu, avšak všetky budú fungovať ako základné strediská pre priamy výkon agendy i ako kontaktné miesta (podrobnejšie rozobraté v ďalších kapitolách).

Sieť okresných úradov sa má v ďalšej etape, ktorá sa spustila od 1. januára 2014, rozšíriť o tzv. kontaktné a administratívne miesta občana (KAMO), ktoré budú slúžiť ako základné centrá priameho kontaktu s občanom aj ako podateľne pre vybrané agendy. Ďalšia, 3. etapa je naplánovaná na roky 2014–2016 a zahŕňa zámer nielen rozšíriť sieť KAMO centier, ale aj presunúť ďalšiu agendu pod integrované orgány miestnej štátnej správy ako sú veterinárna a potravinová správa, regionálne úrady verejného zdravotníctva a úrady práce, sociálnych vecí a rodiny.¹⁵ Na základe vykonaných i ešte prebieha-

¹⁴ www.eso-portal.sk.

¹⁵ Tu hodno poznamenať, že prax verejnej správy nie je návrhom koncentrovať takto špecializovanú agendu nadšená, čo dokonca viedlo v rokovaní medzi ministerstvom vnútra a Ministerstvom zdravotníctva SR k predbežnému záveru, že regionálne úrady verejného zdravotníctva sa koncentrovať nebudú. Pozri *Úrady verejného zdravotníctva pod ESO spadať nebudú*. [online]. [2014-02-17] Dostupné z: <http://www.ta3.com/clanok/1034257/urady-verejneho-zdravotnictva-pod-eso-spadat-nebudu.html>.

júcich auditov sa tiež ráta s intenzívnejšími úpravami a zmenami na ústrednej úrovni štátnej správy a taktiež v súvislosti so vzťahmi k územnej samospráve. Zároveň by mal byť rok 2014 prelomový, čo sa týka začatia reálneho poskytovania e-služieb občanom. Celkovo by mala reforma prebiehať až do roku 2020 (4. etapa), pričom hlavným cieľom je optimalizovať procesy, štruktúry a výkon štátnej správy tak, aby bola efektívnejšia dostupnejšia a kvalitnejšia. Na tieto atribúty má však výrazný vplyv aj skutočnosť, na základe akých princípov sa nový dizajn štátnej správy tvorí, čomu prislúcha analýza uplatnenia organizačno-technických princípov výstavby v systéme.

3. ANALÝZA UPLATNENIA ÚZEMNÉHO PRINCÍPU V REFORME ESO

Územný princíp vo všeobecnosti znamená, že pôsobnosť určitého orgánu štátnej správy je vymedzená hranicami konkrétneho územia vyčleneného v rámci územia unitárneho štátu (v podmienkach Slovenskej republiky sa táto časť územia označuje ako správny celok¹⁶) s cieľom zabezpečenia čo najvyššej dostupnosti výkonu správy pre občanov. Miera, v akej kopírujú organizačné jednotky verejnej správy správne členenie územia štátu, umožňuje uvažovať o atribúte symetrie a asymetrie. Reformou ESO vzniklo 72 okresných úradov, ktoré vo svojej podstate kopírujú správne členenie Slovenskej republiky, nakoľko zodpovedajú 79 okresom ako správnym celkom (s výnimkou mesta Bratislava a mesta Košice, kde existuje jeden okresný úrad). Možno konštatovať, že pôvodný asymetrický model subsystému štátnej správy sa týmto krokom zmenil na symetrický.

Uplatnenie územného princípu smeruje spravidla k tomu, aby bol výkon štátnej správy pre jeho adresátov optimálne dostupný. Optimálnosť vnímame v tom zmysle, aby nenarúšal princíp efektívnosti a hospodárnosti a neúmerne nezvyšoval prevádzkové náklady napríklad z dôvodu vysokého počtu organizačných jednotiek, kde je vysoká pravdepodobnosť duplicitných činností, čo logicky zvyšuje nároky na finančné i personálne zdroje. Sieť okresných úradov sa od 1. januára 2014 začína dopĺňať sieťou klient-ských centier, ktorých umiestnenie má podľa materiálov ministerstva vnútra¹⁷ spĺňať požiadavku, že sa budú nachádzať v sídle okresu a maximálnou dostupnosťou 50 km alebo 1 hodinu verejnou dopravou. Od januára sa postupne sfunkčňuje 14 KAMO centier, cieľový stav je plánovaný v počte 89. Zároveň je v zákone¹⁸ uvedené, že okresný úrad so súhlasom ministerstva vnútra môže zriadiť na výkon niektorých činností štátnej správy pracovisko okresného úradu a určiť jeho územný obvod. V tejto súvislosti je veľmi obtiažne predpokladať, ako nakoniec bude vyzerať sieť orgánov miestnej štátnej správy, a to nielen po uskutočnení zmien deklarovaných reformou, ale najmä po jej reálnom sfunkčnení, ktoré pravdepodobne odkryje ďalšie rezervy a požiadavky na vylepšenie stavu. Systém štátnej správy sa totiž nevymyká základnej charakteristike akéhokoľvek formálneho systému, ktorý by sa v dnešnej dobe mal dynamicky prispôbovať zmenám z vnútorného i vonkajšieho prostredia. Tu treba osobitne zdôrazniť fakt, že ak je

¹⁶ Podľa už spomenutého zákona č. 221/1996 Z. z.

¹⁷ Ministerstvo vnútra: *ESO prezentácia 15. 07. 2013* [online]. [2014-02-17]. Dostupné z: www.minv.sk.

¹⁸ § 3 zákona č. 180/2013 Z. z.

podstatnou požiadavka, aby výkon štátnej správy na miestnej úrovni bol pre obyvateľov optimálne dostupný, potom už samotné nastavenie systému orgánov miestnej štátnej správy (teda právna regulácia ich sídel a územných obvodov ustanovených na výkon ich kompetencií) musí mať ambíciu požiadavku optimálnej dostupnosti pre klientov čo najviac naplniť. Popísané opatrenia (zriaďovanie KAMO centier, možnosť okresných úradov zriaďovať pracoviská) však a priori nastolené usporiadanie miestnych orgánov štátnej správy so všeobecnou kompetenciou spochybňujú. Inými slovami, ak už teraz vieme, že bude potrebné zriaďovať KAMO centrá, že je tu predpoklad zriaďovania pracovísk okresných úradov, potom to logicky vedie k záveru, že 72 okresných úradov spolu s ich územnými obvody pôsobnosti nie je nastavených s maximálnou snahou zohľadniť požiadavku dostupnosti miestnej štátnej správy adresátom jej výkonu. Ak teda uvedená požiadavka nie je splnená, potom to poukazuje na nedostatky v zabezpečovaní iných verejných služieb (napr. v oblasti dopravnej obslužnosti územia), pričom tieto nedostatky sa zakrývajú (a neriešia) málo koncepčnými opatreniami (zriaďovanie pracovísk okresných úradov) spochybňujúcimi samotné nastavenie správneho usporiadania nášho štátu. Zákonodarca zotrval na rozdelení Slovenskej republiky na administratívne účely na 79 okresov. Súčasne však inštitucionálnym pokrytím spravovania týchto správnych celkov, ktoré okrem iného spočíva v zriaďovaní KAMO centier i pracovísk okresných úradov, ich počet v podstate spochybnil.

S istou dávkou nadhľadu je dostupnosť možno vnímať aj cez skutočnosť, že integráciou komplexnej agendy pod jednu organizačnú jednotku sa umožňuje klientom vybažiť svoje záležitosti na jednom mieste. Symetrický model, kedy sa v každom okrese vyskytuje jeden integrovaný úrad štátnej správy, in abstracto prispieva tiež k väčšej prehľadnosti a zrozumiteľnosti systému pre občanov. Práve zriaďovanie pracovísk okresných úradov a KAMO centier vyvoláva otázky, či sa požadovaná prehľadnosť a zrozumiteľnosť pre klienta nenaruší. Ak totiž uvedené organizačné jednotky nebudú poskytovať služby vo všetkých agendách tvoriacich kompetenčné portfólio okresného úradu, potom skutočne diskutovaná prehľadnosť a zrozumiteľnosť pre adresáta výkonu verejnej moci budú oslabené (identifikácia kompetencie z hľadiska jej priradenia k pracovisku okresného úradu, respektive k okresnému úradu v jeho sídle budú zdrojom zmätočnosti, ktorú môže ešte zvýrazniť fakt, že okresné úrady sa členia do dvoch typových skupín, a to práve z hľadiska rozsahu kompetenčného vybavenia). Ak však uvedené pracoviská okresných úradov budú realizovať administratívne úlohy vo všetkých oblastiach, v ktorých okresný úrad má zákonom priznané kompetencie, potom sa skutočne natíska otázka efektívnosti v organizácii okresného úradu v jeho sídle (výkon jednotlivých kompetencií bude personálne i materiálne musieť byť pokrytý viacnásobne).

Riešením načrtnutého problému je podľa nášho názoru správne pochopenie zmyslu a podstaty existencie pracovísk okresného úradu. Ich pôsobenie by malo byť vyhradené pre uskutočňovanie kompetencií v špecifických situáciách vyžadujúcich si koncentráciu vecných a personálnych kapacít do konkrétnych sídelných štruktúr lokalizovaných v územnom obvode pôsobnosti okresného úradu. Malo by sa teda vo svojej podstate jednať o ad hoc pracoviská dočasného charakteru.

V neposlednom rade do zložitého kľbka popísaných súvislostí prvkom vstupuje požiadavka dostupnosti v kontexte modernizácie výkonu štátnej správy prostredníctvom digitalizácie niektorých služieb. Prostredníctvom zavádzania e-governmentu sa tak mení

aj spôsob a forma vybavovania príslušnej agendy a komunikácia medzi úradom a klientom a obohacuje sa o priestor virtuálny. Dopady tohto stále viac a viac sa do popredia natískajúceho aspektu uskutočňovania štátnej správy navrhovateľ reformy ESO v žiadnom z materiálov odôvodňujúcich konkrétne prijímané opatrenia neanalyzuje. Pritom práve elektronizácia štátnej správy môže výrazným spôsobom ovplyvniť nielen štruktúru miestnych orgánov štátnej správy, ale prostredníctvom nich aj konkrétnu podobu potreby správneho usporiadania územia celej Slovenskej republiky. Nie je efektívnou reformy usporiadania miestnej štátnej správy, ktorá načrtnuté nové požiadavky bude vnímať ako želané aposteriórne korekcie skôr nastaveného, už fungujúceho, no v podstate nepremysleného systému.

4. REZORTNÝ PRINCÍP V KONTEXTE PRINCÍPOV KONCENTRÁCIE A DEKONCENTRÁCIE

Rezortný princíp ako jeden zo základných organizačno-technických princípov výstavby verejnej správy je možné interpretovať cez budovanie orgánov verejnej správy na základe rozčlenenia celej množiny kompetencií verejnej správy do obsahovo príbuzných podmnožín. Pritom rezortný princíp je založený na lineárnych útvaroch a štruktúre, teda jeho základom je lineárna organizačná väzba predstavujúca trvalé vzťahy medzi riadiacim a riadeným subjektom.¹⁹

Rezortný princíp upriamuje pozornosť na pôsobnosť organizačných jednotiek štátnej správy, princípy koncentrácie a dekoncentrácie sa vo všeobecnosti týkajú delenia kompetencií v rámci štátnej správy. V tejto súvislosti sa často nedostatočne rozlišuje medzi centralizáciou a decentralizáciou na jednej strane a koncentráciou a dekoncentráciou na strane druhej. Vo svojej štúdií napríklad uvádza Hrtánek, že v priebehu reformy verejnej správy v minulosti boli evidentné snahy o decentralizáciu verejnej správy, čo sa v konečnom dôsledku podľa jeho názoru prejavovalo vznikom špecializovanej miestnej štátnej správy, no tentoraz možno zaznamenať trendy centralizácie v štátnej správe. O uvedenom fakte svedčí podľa neho aj ustanovenie zo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu zákona o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe, kde sa konštatuje, že dôležitými princípmi pri vytváraní štruktúry miestnych orgánov štátnej správy sú zjednodušenie kontaktu občana so štátnou správou, transparentnosť a efektívnosť nakladania s verejnými prostriedkami a účinná kontrola. Týmto účelom ale zodpovedá zároveň centralizácia podporných činností prierezového a obslužného charakteru, čo predpokladá centralizáciu personálnych činností, správy majetku štátu, ochrany objektov, verejného obstarávania, ako aj financovania. Uvedenému trendu centralizácie činností verejnej správy nepredišla odborná analýza jednotlivých funkcií verejnej správy podľa zvoleného kritéria, ktorá by mohla napomôcť k určeniu trendu centralizácie verejnej správy. Vo svojej štúdií ďalej explicitne odporúča vláde Slovenskej republiky, aby princíp centralizácie výkonu verejnej správy chápala ako dočasný, kým nepominie hospodárska kríza, a potom dôsledne uplatňovala decentralizáciu verejnej správy.²⁰

¹⁹ SKULOVÁ, SOŇA. a kol. *Základy správnej vedy*. Brno: Masarykova univerzita. 1998, s. 60, 61.

²⁰ HRTÁNEK, LADISLAV. Analýza reformy verejnej správy ESO. *Justičná revue*. 2013, 65, č. 8–9, s. 1037–1049.

Obe dvojice princípov sú zamerané na vertikálnu štruktúru verejnej správy, a to buď centralizovaním moci na vyšších úrovniach verejnej správy alebo delegovaním kompetencií na nižšie orgány. Princíp centralizácie zdôrazňuje, že tvorba politiky podlieha výlučne rozhodnutiam centra. Princíp decentralizácie obhajuje dôležitosť prenášania časti výkonu verejnej správy a tvorby politiky na nižšie zložky alebo z originálneho nositeľa štátu na iné subjekty verejnej správy (napr. orgány územnej samosprávy), ktorým prináležia kompetencie aj zodpovednosť za výkon.²¹

Z hľadiska komplexného chápania princípu decentralizácie vo verejnej správe je potrebné uviesť, že jeho interpretácia sa spravidla deje cez proces odčleňovania administratívnych činností od štátu na iného nositeľa verejnej správy (najčastejšie územnú samosprávu), tzv. decentralizáciu kompetencií (administratívnu decentralizáciu). Teoretické východiská rozširujú priestor vnímania v tejto oblasti aj o ďalšie formy decentralizácie. Spomenúť možno fiškálnu decentralizáciu, ktorá vo svojej podstate znamená posilňovanie rozhodovacích právomocí samosprávy o tvorbe a použití finančných zdrojov či politickú decentralizáciu, ktorá posilňuje účasť občanov na správe vecí verejných prostredníctvom rozširovania nepriamych i priamych foriem participácie na tvorbe a realizácii verejných politík.

Zásadný rozdiel medzi centralizáciou a decentralizáciou na strane jednej a koncentraciou a dekoncentraciou na strane druhej však spočíva v tom, že kým princíp decentralizácie smeruje k výkonu verejnej správy samosprávnymi korporáciami, princíp dekoncentrácie predpokladá rozdelenie výkonu verejnej správy na viac nižších alebo vedľa seba stojacich organizačných jednotiek v rámci daného hierarchicky usporiadaného organizačného systému.²²

Princíp vertikálnej koncentrácie znamená, že právomoci a pôsobnosť sú sústredené do centrálnych orgánov štátnej správy. Princíp vertikálnej dekoncentrácie je založený na delegovaní výkonu štátnej správy na nižšie úrovne štátnej správy. Horizontálna koncentrácia znamená sústredenie všetkých úloh do jedného úradu, horizontálna dekoncentrácia zasa rozdelenie agendy medzi rôzne úrady verejnej správy (napr. viaceré ministerstvá zamerané na špecifické oblasti). Zjednodušene povedané je teda nositeľ štátnej správy dekoncentrovaný vtedy, keď svoje kompetencie rozdelí na viacero orgánov štátnej správy, vertikálne na rôzne inštanície a horizontálne na rôzne úrady.²³ Je zrejmé, že teoretická konštrukcia týchto princípov nachádza svoje uplatnenie v praxi skôr vzájomnou kombináciou a mierou posilnenia istých princípov na úkor iných.

Vznik špecializovanej miestnej štátnej správy možno chápať aj ako prejav dekoncentrácie. Obdobné tvrdenie prezentuje aj Cirner, ktorý v rovine politického kontextu uvádza, že „koncentrácia právomocí v okresných úradoch pod gesciou Ministerstva vnútra SR je fakticky bežná zrkadlovým odrazom Mečiarovej štátnej správy, zavedenej v roku 1996 (bez krajských úradov)“.²⁴

²¹ Bližšie pozri: ŠEBOVÁ, MIRIAM. *Teória verejnej správy*. Košice: TU, 2012, CD.

²² SKULOVÁ, SOŇA a kol. *Základy správnej vedy*, s. 59.

²³ WOLFE, WILFRIED. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. Baden–Baden: Nomos, 1991, s. 124.

²⁴ Bližšie pozri: CIRNER, MICHAL. *Reforma štátnej správy ESO – návrat k centralizácii verejnej správy na Slovensku? Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy konanej v dňoch 11.–12. 9. 2013*. Košice: FVS UPJŠ v Košiciach, 2013.

Ministerstvo vnútra zdôrazňuje, že reforma ESO nemení kompetencie, ani do nich nijakým spôsobom nezasahuje, mení iba štruktúru a spôsob výkonu štátnej správy. Podstata zmeny je z metodologického hľadiska uchopiteľná cez koncentráciu kompetencií, ktoré sa vykonávali v rôznych organizačných jednotkách, pod jeden okresný úrad, kde jednotlivým sféram pôsobnosti zodpovedajú vecne príslušné odbory alebo iné organizačné útvary odborov. Práve v nadväznosti na to je však potrebné analyzovať, či integrácia miestnej štátnej správy rezortný princíp neoslabuje, keďže všeobecná miestna štátna správa znamená zoskupenie charakterovo diferencovaných odvetví verejnej správy.

Zákon²⁵ vymedzuje okresný úrad ako preddavkovú organizáciu ministerstva vnútra, ktorá hoci nie je právnickou osobou, má spôsobilosť má spôsobilosť byť účastníkom súdneho konania a exekučného konania a samostatne konať pred súdom v rozsahu svojej pôsobnosti. Jedná sa tu teda o tzv. čiastočnú právnu spôsobilosť, ktorá však vo sfére verejného práva nemôže byť preceňovaná, keďže orgán štátnej správy je len organizačne samostatným zariadením, jeho samostatnosť však nesiahá k právnej samostatnosti. Orgán štátnej správy nie je právnym subjektom, ale len časťou iného právneho subjektu (štátu). Aj kompetencie priradené mu právom nie sú jeho vlastnými kompetenciami, ale kompetenciami subjektu, v mene a na zodpovednosť ktorého orgán štátnej správy koná.²⁶

Kompetencie okresného úradu sa sústreďujú na oblasť civilnej ochrany obyvateľstva a riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, cestnej dopravy, hospodárskej mobilizácie, katastra nehnuteľností, obrany štátu, starostlivosti o životné prostredie a pozemných komunikácií, poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, poľovníctva, pozemkových úprav, všeobecnej vnútornej správy a živnostenského podnikania. Výkon štátnej správy v uvedených kompetenčných okruhoch má podľa § 2 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. vykonávať odbor okresného úradu alebo organizačný útvar odboru okresného úradu určený podľa smernice ministerstva vnútra vydanéj po dohode s ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu.²⁷ Nižšie prezentovaný obrázok ukazuje detailnejšie rozdelenie agendy v jednotlivých typoch okresných úradov zároveň aj s uvedením etapy, v ktorej sa zmena plánovala a plánuje zaviesť.

Čo sa týka vecnej náplne klientských centier, ktoré postupne doplnia sieť okresných úradov, očakáva sa, že v rámci priameho kontaktu s občanmi, ako aj vo forme podateľne bude možné vybavovať záležitosti týkajúce sa živnostenskej, matričnej a pobytovej agendy, vecí na úseku ciest a dopravy, životného prostredia, školstva, priestupkov, dokladov a evidencie, výpisov z obchodného registra a katastra, agendy pôvodných lesných a pozemkových úradov. Podľa zámeru reformy k tomu neskôr pribudne aj agenda práce, sociálnych vecí a rodiny, sociálnej poisťovne, daní a zdravotnej poisťovne.²⁸ Je však potrebné podotknúť, že nakoľko sa reforma aktuálne nachádza na začiatku

²⁵ § 2–4 zákona č. zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁶ MAURER, HARTMUT. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. bearbeitete und ergänzte Auflage. München: C. H. Beck, 1994, s. 475.

²⁷ V súčasnosti je to smernica ministerstva vnútra z 13. septembra 2013 č. SVS-OMSZV1-2013/022320.

²⁸ <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>.

Agenda/OBU		Okresný úrad v sídle kraja (8)	Okresný úrad I. (41)	Okresný úrad II. (23)
I. etapa	Kontaktné miesto	x	x	x
	VVS a ŽP	x	x	
	Školstvo	x		
	Výstavba	x		
II. etapa	Obrana štátu	x		
	CO a KR	x	x	x
	Životné prostredie	x	x	x
	Kataster	x	x	x
	Lesný úrad	x	x	
III.+IV. etapa	Pozemkový úrad	x	x	
	Cestná doprava a poz. komunikácie	x	x	
	Veterinárna a potravinová správa	x	x	
	Úrad verejného zdravotníctva	x	x	
	Práca, sociálne veci a rodina	x	x	x

obr. kategórie okresných úradov

zdroj: Ministerstvo vnútra: Reforma ESO, prezentácia reformy ESO, júl 2013

3. etapy, kedy sa klientské centrá ešte len spúšťajú do prevádzky, uvedené záležitosti sú skôr vo fáze plánov a zámerov.

Z faktov prezentovaných v predchádzajúcich dvoch odsekoch, ako aj z obrázka k nim priradeného vyplývajú podľa nášho názoru v perspektíve rezortného princípu výstavby orgánov štátnej správy viaceré komplikácie, ktoré však môžu mať i závažný praktický dopad.

V prvom rade je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že zákonodarca významným spôsobom akcentuje postavenie ministerstva vnútra, keď ho oprávňuje rozhodovať o vnútornej organizácii okresného úradu. Je to síce zákonodarca, kto určil, že štátnu správu v jednotlivých kompetenčných úsekoch bude uskutočňovať odbor, prípadne organizačný útvar odboru okresného úradu, avšak prenechanie rozhodnutia o tom, aký odbor to bude, a či zvolený odbor bude koncentrovať v sebe viacero kompetenčných okruhov, ministerstvu vnútra, je prejavom zákonodarcovho zbavenia sa oprávnenia rozhodnúť o inštitucionálnej podobe vzťahov okresného úradu ako orgánu miestnej štátnej správy k adresátom výkonu štátnej správy.

Popísanému modelu by zatiaľ v teoretickej rovine azda nebolo možné nič vytknúť, avšak dopĺňajú ho ďalšie pravidlá ustanovené zákonom. Podľa § 2 ods. 4 zákona č. 180/2013 Z. z. vedúceho odboru okresného úradu vymenuje prednosta okresného úradu na návrh vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu. Súčasne podľa § 2 ods. 2 toho istého zákona okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky. A nakoniec podľa § 4 ods. 6 zákona č. 180/2013 Z. z. štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady, riadia a kontrolujú v rozsahu ustanove-

nom osobitnými zákonmi ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy.

Podľa nášho názoru rekapitulované ustanovenia zákona č. 180/2013 Z. z. sú zdrojom potenciálnych aplikačných problémov, a to práve v rovine uplatňovania zodpovednosti za výkon štátnej správy interných vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti. Problémy sa môžu vyskytnúť vo vzťahoch rezortný ministra, prednostu okresného úradu, ministra vnútra Slovenskej republiky a vedúceho odboru okresného úradu. Ak napríklad Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky po vykonanej kontrole dospeje k záveru, že vedúci odboru životného prostredia nie je spôsobilý garantovať výkon štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie na potrebnej úrovni, môže dospieť k záveru, že na poste vedúceho tohto odboru je potrebné vykonať personálnu zmenu. Prednosta okresného úradu tak môže byť konfrontovaný s návrhom ministra životného prostredia Slovenskej republiky na odvolanie vedúceho odboru. Na danú otázku však môže mať opačný názor minister vnútra Slovenskej republiky, ktorému prednosta okresného úradu zodpovedá za činnosť okresného úradu ako celku, z ktorého sa odbor starostlivosti o životné prostredie len ťažko dá vyčleniť.

Obdobný problém môže vyvstať už pri menovaní vedúceho odboru. Prednosta okresného úradu ho totiž menuje na návrh vedúceho príslušného rezortného ústredného orgánu štátnej správy. Čo však bude nasledovať, ak sa navrhovaný kandidát prednostovi okresného úradu, alebo dokonca ministromi vnútra Slovenskej republiky, nebude pozdávať a k jeho vymenovaniu nedôjde? Problémy s riešením personálnych otázok môžu vyvolať negatívny dopad na kvalitu výkonu štátnej správy na konkrétnom úseku. Ktorý minister bude v takom prípade právne i politicky zodpovedný za vzniknuté nedostatky? Pravdaže, dôvodnosť položených otázok možno spochybníť obranou, podľa ktorej pre oblasť právnych vzťahov týkajúcich sa uskutočňovania štátnej služby bude vedúci odboru zodpovedať prednostovi okresného úradu, kým oblasť odbornej stránky výkonu štátnej správy na konkrétnom úseku bude doménou vedúceho rezortného ústredného orgánu štátnej správy. Tento záver by bolo možné aj formálne podoprieť na ustanovenia osobitných predpisov zakotvujúce riadiace právomoci nadriadených orgánov štátnej správy voči orgánom podriadeným a na ustanovenia zákona o štátnej službe vymedzujúce vzťah vedúceho štátneho zamestnanca k podriadeným štátnym zamestnancom, v praxi však bude často dochádzať k vzájomnému aplikačnému prelínaniu oboch rovín.

Názov tejto časti príspevku naznačuje nerozlučnú spätosť rezortného princípu s princípmi koncentrácie a dekoncentrácie, čo je dané tým, že kým (de)koncentrácia neoznačuje stav, existujúci poriadok, ale princípy, tendencie, ktorými sú administratívne formy vedené,²⁹ rezortný princípu skôr odráža statickú stránku zámerov vyjadrených usporiadaním kompetencií orgánov štátnej správy. Niet pochyb, že horizontálna koncentrácia, ku ktorej na úrovni miestnej štátnej správy v procese reformy ESO dochádza, musí okrem iného smerovať aj k jednoznačnej identifikácii vedúceho štátneho zamestnanca zodpovedného za výkon štátnej správy jemu podriadenými štátnymi zamestnancami. Platí to obzvlášť v prípadoch orgánov štátnej správy, ktorých rozhodovanie je založené na monokratickom princípe.

²⁹ FORSTHOFF, ERNST. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Band I. Allgemeiner Teil. 10., neubearbeitete Auflage. München: C. H. Beck, 1973, s. 458.

Právny stav *de lege lata* na úrovni usporiadania kompetencií *prima facie* zreteľne rezortný princíp oslabil, keďže na miestnej úrovni dochádza k horizontálnej koncentrácii kompetencií, ktoré na úrovni ústrednej koncentrované nie sú. Zákonodarcu sa však rezortný princíp snažil zachovať aspoň na úrovni organizačnej, čo sa však podľa nášho názoru podarilo v podobe, ktorá vzhľadom na uvedené bude vyvolávať praktické aplikčné problémy.

Návrat k integrovanému modelu je okrem toho príležitosťou analyzovať dôvody, ktoré viedli od roku 2003 k vytváraniu dezintegrovaného modelu miestnej štátnej správy, ktorý ju rozdelil na všeobecnú a špecializovanú tak, že sa vykonávala na dvoch úrovniach krajských a obvodných úradoch. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (2000), ktorá dala charakter celkovej reforme verejnej správy uvádza, že jedným z dôvodov zrušenia integrovaných úradov miestnej štátnej správy a rozšírenie siete úradov špecializovanej štátnej správy boli zložitejšie riadiace vzťahy ústredných orgánov štátnej správy pri zabezpečovaní jednotného výkonu miestnej štátnej správy v oblasti odborného, finančného i personálneho riadenia. Dezintegrovaným modelom sa plánovalo dosiahnuť zvýšenie prehľadnosti finančných tokov a lepšej možnosti regulácie nákladov, zabránenie neustálej snahe rozširovať pôsobnosť a počet pracovísk, zefektívnenie metodického riadenia, vzdelávanie, personálnej politiky, mzdového ohodnotenia, posilnenie možnosti zavádzania informačných technológií a budovania databáz a pod.³⁰ Zaujímavé v tejto súvislosti je, že takmer rovnaké dôvody i plánované ciele deklaruje ministerstvo pri zmene dezintegrovaného späť na integrovaný model miestnej štátnej správy, navyše bez priamej konfrontácie s koncepciou z roku 2000 či explicitne deklarovanými dopadmi jeho fungovania.

ZÁVER

Príspevok si stanovil za cieľ konfrontovať územný a rezortný princíp s prebiehajúcou reformou miestnej štátnej správy na Slovensku. Výsledkom skúmania je v prvom rade poznatok smerujúci k teoretickému objasneniu podstaty princípov uplatňovaných pri výstavbe organizácie štátnej správy. Totiž analyzované princípy nie sú akýmiisi univerzálne platnými postulátmi, vzormi, ku ktorým sa každá zmena organizácie štátnej správy má pripodobniť na to, aby bola spôsobilá plniť svoje úlohy efektívne a hospodárne pri súčasnom rešpektovaní platného právneho poriadku. Oba menované princípy možno vnímať ako modely s identifikovateľným obsahom, ktoré slúžia podrobnému popísaniu konkrétnych opatrení prijímaných vo sfére organizácie štátnej správy. Súčasne, v *apriórnej* perspektíve predmetné princípy treba chápať skôr ako nástroje ponúkajúce buď izolovane, najčastejšie však vo vzájomnej kombinácii tvorcomi reorganizácie štátnej správy spôsoby, akými systém a štruktúru orgánov štátnej správy možno meniť. Len dlhšie trvajúca a široko zameraná spoločenská skúsenosť dokáže vymodelovať podoby vzájomných kombinácií týchto princípov s formuláciou dôsledkov podporených vysokou, či vyššou mierou pravdepodobnosti. Diskutované princípy v sebe obsahujú skôr popis,

³⁰ *Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*, 2000. [online]. [2013-12-16]. Dostupné z: http://www.mesa10.sk/subory/archiv/980982000_koncepcia_decentralizacie_2001.pdf.

než presné vymedzenie dôsledkov uplatnenia ktoréhokoľvek z nich. Právna veda tak len ťažko môže kritizovať obsahovú náplň jednotlivých princípov, kritizovateľná je však aktuálna podoba organizácie štátnej správy, a to z hľadísk legality, efektívnosti, dostupnosti pre občana, ale v neposlednom rade aj stability. Permanentnosť reformných krokov na úrovni miestnej štátnej správy nemôže ospravedlňovať nestabilitu jej organizácie, ktorá má v konečnom dôsledku dopad aj na kvalitu jej výkonu po každej stránke.

Reforma ESO je prezentovaná ako štrukturálna, organizačná (nie kompetenčná) reforma, ktorá má zabezpečiť vyššiu efektívnosť, transparentnosť a profesionalitu do výkonu štátnej správy. Celkovo sa jedná o pomerne výrazný zásah do spôsobu usporiadania miestnej štátnej správy.

Uskutočnená teoretická analýza poukázala na isté slabiny uplatnenia niektorých organizačných princípov verejnej správy a to predovšetkým v súvislosti s očakávaniami, ktoré deklaruje. Jedným zo základných nedostatkov pre relevantné posúdenie účinnosti tejto reformy je absencia oficiálne zverených analýz (vrátane finančných), ktoré by explicitne preukázali jej opodstatnenosť i prezentované dopady. Za ďalší nedostatok možno považovať aj fakt, že táto organizačná reforma sa ešte pred zmenou organizačnej štruktúry neoprela o dôsledný audit kompetencií vrátane procesného auditu, respektive ak bol prevedený, jeho závery neboli odbornej verejnosti sprístupnené. V súvislosti so zámerom budovania elektronickej verejnej správy je však možné predpokladať, že dôsledná digitalizácia služieb nebude možná bez detailného rozboru procesov. Sme toho názoru, že práve prehodnotenie procesu výkonu štátnej správy je jedným zo základných východiskových krokov pre šetrenie finančných prostriedkov i zvyšovanie kvality výkonu.

PhDr. Jana Knežová, PhD.

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Martin Vernarský PhD.

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Jana Knežová – Martin Vernarský

**Territorial Principle and Departmental Principle of Construction
the state Administration in Process of Actual Reforming
the Local State Administration in Slovakia**

Abstract: Authors deal in their article with two substantial principles applied in construction the system of state administration bodies in process of reforming the local state administration, which is actually in Slovak Republic in progress. The territorial principle and the departmental principle are concerned. Authors do not leave out of consideration other principles applied in construction the system of state administration bodies, mainly concentration principle, which in process of the above mentioned reform appears to be especially marked. Core of the article is constituted by confrontation between theoretical substance of both discussed principles and characteristic features of reform in local state administration in Slovak Republic.

Key words: reform, state administration, territorial principle, departmental principle, concentration