



## **Formovanie obecnej samosprávy na Slovensku.**

Jana Šutajová, Inštitút politológie FF Prešovskej univerzity, [sutajova@unipo.sk](mailto:sutajova@unipo.sk)

ŠUTAJOVÁ, Jana. Forming of municipal self - government in the Slovakia. Individual and Society, 2006, Vol. 9, No. 2.

The paper is dealing with the question of municipal administration in the territory of Slovakia, in the 20th century. The first modern history municipal administration emerged during the revolution 1848/1849. During Hungary period municipal administration did not correspond with the democratic standards. After the incorporation of Slovakia into the Czechoslovak Republic the centralistic interests of Prague played a general role. During the first Slovak republic and after 1948 municipal administration was not autonomous. Autonomous municipal administration gives back after 1990.

Municipal administration. Territory of Slovakia. 20th century.

*Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-51-047505*

Demokracia a samospráva sú pojmy úzko prepojené. V priebehu dlhého historického vývoja, sa demokratická spoločnosť ukázala ako najschopnejšia zabezpečiť a garantovať občanom štátu ich ľudské a občianske práva a budovať silnú občiansku spoločnosť. Jedným zo spôsobov formovania a posilňovania občianskej spoločnosti je aj decentralizácia moci na nižšie územné jednotky a tým vytváranie čo najlepších podmienok pre to, aby sa občan mohol podieľať na spravovaní spoločnosti. V tejto súvislosti nadobúdajú stále väčší význam samosprávy - či už miestne, alebo regionálne - ktoré umožňujú aby sa občan výraznejšie podieľal na správe vecí, ktoré sa ho bezprostredne dotýkajú.

„Samospráva je oprávnenie určitého spoločenského organizmu vykonávať právne obmedzený okruh záležitostí samostatne, relatívne nezávisle na širšom spoločenskom organizme, ktorého je súčasťou.“<sup>1</sup> Jej vznik a vývoj je spojený so vznikom a vývojom štátu. Všeobecne platí, že samospráva je vždy protikladom centralizovanej štátnej správy a jej rozsah je priamo úmerný stupňu demokracie v príslušnom štáte. Demokracia, samospráva a decentralizácia sú spolu natolko prepojené, že sa k nim nedá pri skúmaní pristupovať ako k navzájom nezávislým javom. Samospráva vnáša do riadenia spoločnosti prvok decentralizácie a pre demokratický politický systém je dôležité nájsť optimálny pomer medzi centralizáciou a decentralizáciou pri spravovaní štátu. Moderný štát potrebuje rozsiahlu miestnu samosprávu, ale na druhej strane sa táto samospráva musí podriaďovať požiadavkám centrálnej moci.<sup>2</sup>

Podľa G. Sartoriho sa každá diskusia o demokracii v zásade sústreďuje na tri vzájomne prepojené pojmy zvrchovanosť ľudu, rovnosť a samospráva.<sup>3</sup> Rozvoj demokratických foriem riadenia modernej spoločnosti predpokladá rozvoj samosprávnych prvkov. Bez demokratického prostredia v širokom zmysle slova si ťažko predstaviť samosprávu aj v jej jednoduchších formách. Preto demokraciu vo vzťahu k samospráve treba pokladať za faktor primárny a určujúci, ale tiež sa dá hovoriť o pozitívnom vplyve samosprávy na rozvoj demokracie a občianskej spoločnosti.

Vývoj samosprávy je však historický proces, ktorý sa vyvíja a prispôsobuje zmenám a vývoju spoločnosti. Je možné samosprávu skúmať v nejakej konkrétnej forme, ktorá sa v histórii uplatnila, uplatňuje či

v budúcnosti má uplatniť, alebo komplexnejšie chápanie samosprávy získame, ak sa samospráva posudzuje ako historicky sa vyvíjajúca a meniacu inštitúciu v rámci nejakého štátneho útvaru. Preto som v zvolila tento prístup k problematike.

Dejiny verejnej správy na území Slovenska sú v poslednom storočí charakterizované neustálymi zápasmi a súperením centralizovanej štátnej správy a miestnej i územnej samosprávy. Hlavný rozpor medzi týmito dvoma zložkami verejnej správy vyplýva z duality centralizovanej štátnej správy a samosprávy a z protikladnosti ich záujmov. Základným záujmom štátnej správy, ale aj samosprávy, je sústrediť vo svojich rukách čo najviac kompetencií a s nimi spojených finančných i ostatných zdrojov, čiže získať čo najväčší podiel na moci v štáte. Práve tento rozpor a výsledky jeho riešenia v dávnejšej i nedávnej minulosti rozhodujúcim spôsobom určovali vývoj samosprávy na Slovensku.

Územná samospráva je charakteristická najmä prítomnosťou volených orgánov. Je najčastejšie organizovaná na miestnej úrovni, ktorú predstavujú predovšetkým mestá a obce – tu hovoríme o miestnej samospráve – a na regionálnej úrovni, ktorú predstavujú kraje, regióny, župy atď., čiže územné jednotky väčšie ako miestne jednotky ale menšie ako územie celého štátu – tu hovoríme o regionálnej samospráve, alebo o samospráve vyšších územných celkov.

Obecná samospráva má na území Slovenska dlhú tradíciu, aj keď v niektorých obdobiach bola jej samosprávnosť obmedzovaná zo strany štátu. Pokiaľ ide o regionálnu samosprávu, tiež existovala už v období Rakúsko – Uhorska a potom aj počas trvania prvej ČSR, aj keď v tomto prípade sa ešte viac dostávala do područia štátu a strácala svoje samosprávne prvky a nakoniec so zánikom prvej Československej republiky prestala existovať aj regionálna samospráva a obnovila sa až v roku 2001. Ako sme spomenuli vyššie pojem samospráva sa nutne spája z demokraciou, otázna je však miera demokracie v jednotlivých samosprávnych systémoch, ktorá sa prejavuje napríklad v spôsobe ustanovenia zastupiteľských orgánov predstavujúcich samosprávu, v rozsah ich právomocí, resp. obmedzeniach ich právomocí a miere samostatnosti v ich rozhodovaní.

Z pohľadu občana je obec rozhodujúcim článkom verejnej správy, pretože mu ponúka širokú a veľmi rozmanitú škálu služieb, ktoré zabezpečuje buď ako kompetenciu originálnu, alebo ako kompetenciu prenesenú alebo delenú, ktorú vykonáva v súčinnosti s územnou štátnou správou.

O modernej územnej samospráve na území Slovenska môžeme hovoriť od roku 1848, ktorý znamenal zánik feudalizmu, zrušenie absolutistickej monarchie, prijatie ústavy buržoázneho typu, ktorá už garantuje základné občianske práva a slobody, princíp ľudového zastupiteľstva, ktorý porušil výlučné právo šľachty v stoličnej správe a sprístupnil ju aj pre nešľachticov, zástupcov miest a dedín a tým, ktorí vlastnili zákonom predpísaný majetok. Oktrojovaná ústava z roku 1849, sa považuje za významný revolučný výsledok v oblasti utvárania verejnej správy, pretože umožňovala samosprávnym orgánom miest a obcí určitú nezávislosť a zároveň aj možnosť zúčastňovať sa na výkone verejnej správy.

Obecná samospráva sa v Uhorsku zmodernizovala zákonom o obecnom zriadení z roku 1870 a neskôr jeho novelizáciou z roku 1886, ktorý platil rovnako pre obce ako aj pre mestá so zriadeným magistrátom. Obecné zastupiteľstvo, ako samosprávny zbor, sa skladalo z polovice virilistov, ako najbohatších obyvateľov a polovice volených zástupcov, avšak volebné právo bolo širšie ako pri voľbách do snemu a župného výboru (vek 20 rokov a občan musel platiť daň z domu, pozemku, alebo zárobku). Z politologického hľadiska teda nemôžeme obecnú samosprávu v Uhorsku označiť za demokratickú, pretože voľby do nej boli obmedzené cenom., Došlo však aspoň k čiastočnej demokratizácii systému.

V Uhorsku vykonávali celú politickú správu zásadne samosprávne korporácie – tzv. municípiá. Municípiá boli verejnoprávne korporácie. Rozoznávali sa dva druhy municípií: a/ komitáty (župy, stolice), b/ mestá s právom municípiálnym.

Každý komitát tvoril správne územie. Mestá s právom municípiálnym boli samostatné správne jednotky a mali tie isté práva ako komitáty. Každý komitát sa delil na nižšie teritoriálne – administratívne jednotky – okresy. Taktiež každé mesto s regulovaným magistrátom tvorilo samostatný správny okres a bolo podriadené priamo správe príslušného komitátu. Municípiá boli podriadené priamo ministrovi vnútra.

Zákonným predstaviteľom municípií bol municípiálny (stoličný) výbor, ktorý sa skladal rovnakým dielom z: a/ virilistov, t.j. štátnych občanov, ktorí v obvode municípiá platili najvyššiu priamu daň; b/ členov volených na 6 rokov vo volebných okresoch. Pritom voľby boli obmedzené majetkovým cenom.<sup>4</sup>

Okrem toho sa vedúci municípiálni úradníci zúčastňovali na valných zhromaždeniach municípiálneho

výboru, pričom mali aj hlasovacie právo. Predsedom valného zhromaždenia bol hlavný župan, jeho zástupcom miestožupan. Valné zhromaždenie municipiálneho výboru, ale len v komitátoch, volilo zo svojho stredy stály výbor. Tento pripravoval všetky dôležité záležitosti, o ktorých potom rozhodovalo valné zhromaždenie municipiálneho výboru.

Na čele municípií bol hlavný župan, ktorého menoval na návrh ministra vnútra panovník. Hlavný župan nebol orgánom municipiálnej správy, ale dôverníkom vlády.<sup>5</sup>

Okrem všeobecnej kontrolnej právomoci mal aj právo veta na uznesenia municipiálneho výboru. Jeho právomoc sa neskôr ešte rozšírila do tej miery, že prakticky kontroloval celú verejnú správu a politický život v municípiu.

Zvláštnosťou municipiálneho zriadenia bolo, že municípiá si volili väčšinu svojho úradníctva (konkrétne valné zhromaždenie municipiálneho výboru). Vedúcim predstaviteľom úradného aparátu a výkonnej moci v župe a zároveň prvým voleným municipiálnym úradníkom bol podžupan a jeho zástupcom hlavný notár. Okrem toho patrili do tejto kategórie municipiálneho úradníctva notári, hlavný fiškál a predseda sirotskej stolice. Priamymi vykonávateľmi župnej a štátnej správy boli okresné slúžnovské úrady na čele s hlavným slúžnym, ktorého ustanovoval župný výbor. Na ich úroveň boli postavené mestá so zriadeným magistrátom a vlastným mestským zastupiteľstvom ako samosprávnym orgánom. Slúžnovské okresy na rozdiel od miest nemali vlastnú samosprávu.

Najnižšiu zložku verejnej správy žúp tvorili vo väčších mestách obecné notariáty, pre menšie obce boli zriadené obvodné notariáty. Na ich čele stáli notári, ktorí v sídlach požívali vysokú spoločenskú prestíž. Funkcia notára spájala v sebe výkonnú štátnu moc, ale zároveň aj kontrolnú samosprávnú právomoc. Boli volení na doživotie obecnými zastupiteľstvami a kontrolovali ich hospodársku i politickú činnosť. Systém virilistov a volebný poriadok diferencovali prístup obyvateľov na správu a riadení sídel a zabezpečovali aj na najnižších článkoch správy spojenie štátnej, hospodárskej a politickej moci vybraným skupinám obyvateľov.<sup>6</sup> V posledných desaťročiach existencie Rakúsko - Uhorska štát postupne preberal hlavne niektoré hospodárske funkcie žúp a municipiálnych miest a okliešťoval ich samosprávnosť.

Obecné zriadenie v Uhorsku sa stalo základom aj pre obecné zriadenie po vzniku prvej Československej republiky.

Na území Slovenska sa prebrala uhorská správa a v roku 1919. Neuskutočnili sa voľby do obecnej samosprávy a preto obecná samospráva nefungovala, ale nahrádzali ju volení municipiálni úradníci, resp. úradníci miest s regulovaným magistrátom a notári vo veľkých a malých obciach. V skutočnosti však tieto úrady ovládali jednotlivé politické strany, čo dávalo veľký priestor pre bujnenie korupcie. Správa municípií bola už aj predtým ťažkopádna a množstvo najrôznejších inštitúcií medzi ktoré bol výkon správy rozdelený, neprispieval k jej zjednodušeniu a k pružnému fungovaniu. Správne obvody boli malé a nemali dostatočné prostriedky z vlastných zdrojov, ktoré musel dopĺňať štát. Ani prvé zásahy ministra s plnou mocou pre správu Slovenska v podobe rozpustenia municipiálnych výborov a obecných zastupiteľstiev a ich nahradenie zvláštnymi komisiami a zlúčenie funkcie župana a podžupana sa ukázali ako nedostatočné. Preto ministerstvo vnútra v spolupráci s ministerstvom pre zjednotenie zákonodarstva a organizácie správy predložilo tri návrhy zákonov, ktoré mali upraviť správu miest s regulovaným magistrátom a postavenie obecných a obvodných notárov. Národné zhromaždenie tieto zákony bez väčších prietahov prijalo.

Zákonmi 210, 211 a 233 z roku 1920 došlo k poštátnteniu celej správy na území Slovenska, ktorá bola zabezpečovaná autonómnymi korporáciami a zároveň to bola príprava pre neskoršiu realizáciu župného zákona. Zákonom č. 210 o dočasnej úprave politickej správy na Slovensku boli župní úradníci vyhlásení za štátnych zamestnancov. Vláda bola zároveň poverená, aby podľa potreby menila postavenie miest s regulovaným magistrátom alebo veľké obce a municipiálne mestá. Po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, teda správu v župných a slúžnovských úradoch zabezpečovali iba štátni úradníci, ustanovovaní príslušnými štátnymi orgánmi.

Zákonom č. 233 o dočasnej úprave správy miest s regulovaným magistrátom na Slovensku, malo dôjsť k poštátnteniu agendy, ktorá podľa uhorského práva patrila mešťanostovi, mestskému policajnému kapitánovi, magistrátnym radcom, vrchnému notárovi, vrchnému fiškálovi, prísediacemu a notárom sirotskej stolice. Magistrát zostavený len zo štátnych úradníkov mal zastávať pôsobnosti dovtedajšieho magistrátu aj obecného predstavenstva, ktorého činnosť sa mala zastaviť. Pôsobnosť obecného zastupiteľstva sa v ničom meniť nemala. Príslušní úradníci však mali právo hlasovania na valnom zhromaždení obecného zastupiteľstva. Správa týchto miest s regulovaným magistrátom mala teda byť

vykonávaná štátnymi úradníkmi aj mestskými úradníkmi, ktorí však nesmeli vykonávať politickú agendu a okrem toho nemali byť volení, ako to bolo doposiaľ, ale menovaní mešťanostom na návrh mestského zastupiteľstva. Zároveň na schôdzach magistrátu, kam mohli byť pozvaní mali mať len poradný hlas. Aj keď bol tento zákon schválený, nikdy nebol uvedený do života. Argumentovalo sa tým, že sa to prieči demokratickým zásadám vo volebnom zákone, ale vláda bola už rozhodnutá úplne zrušiť štatút privilegovaných miest (v roku 1922).

Zákonom č. 211 z roku 1920 došlo k poštátňeniu úradu obecného a obvodného notára. Títo mali byť menovaní ministrom vnútra a služobne podriadení vrchnému slúžnemu v okrese v ktorom mali sídlo. Inštitút obecných a obvodných notárov, ktorí sa v Čechách nevyskytoval, mal v slovenských municípiách už tradične veľký význam. Základy právnej úpravy tohto inštitútu boli obsiahnuté v uhorskom obecnom zákone (čl. XXII z roku 1886), ktorého predpisy sa upravili a doplnili zákonným článkom XX/1900 a zákonným článkom LX/1913 (hlavne kvalifikácia a hmotné postavenie notárov). Okrem toho bolo postavenie notárov upravované aj špeciálnymi zákonmi.<sup>7</sup>

Každá obec mala svojho obecného notára a malé obce mohli mať spoločného, tzv. obvodného notára. Notári boli volení doživotne obecným zastupiteľstvom príslušnej obce, mali hlasovacie právo na schôdzach obecného zastupiteľstva a zároveň boli členmi obecného predstavenstva. Okrem toho mali na starosti obstarávanie štátnej správy, najmä vo veciach politických (vedenie matrik) a finančnej správy (vyberanie a vymáhanie daní a pod.). Inštitúcia notára sa zachovala aj po vzniku ČSR, ale po zavedení zákona 211 mohol funkciu vykonávať len štátny úradník. Na ich úradnej pôsobnosti sa nič nezmenilo a ďalej ostávali nezávislí od obecných orgánov, ale boli podradení vrchnému slúžnemu, ktorý sa tiež stal štátnym úradníkom. Posilnenie postavenia notára voči obecným orgánom stanovil paragraf 11 tohto zákona, podľa ktorého mali obecní notári právo a povinnosť v niektorých prípadoch pozastaviť opatrenia, alebo uznesenia obecných orgánov s odkladným účinkom a dať vec na rozhodnutie vrchnému slúžnemu. Citovaný zákon však neupravoval postavenie notárov v mestách s regulovaným magistrátom.

V nadväznosti na uvedené zásahy do municipiálnej správy sa uskutočnila rekvalifikácia štatutárnych miest. Kategória municipiálnych miest bola zrušená, Košice a Bratislava sa stali mestami s regulovaným magistrátom a Komárno a Banská Štiavnica spolu s 30 mestami s regulovaným magistrátom dostali štatút veľkej obce. Prenesená právomoc štatutárnych miest prešla na mestské notárske úrady. V mestách s regulovaným magistrátom sa teda volilo 48 členné zastupiteľstvo, ktoré si spomedzi seba zvolilo 5 členné mestské predstavenstvo, z ktorého vláda menovala starostu. Starosta mal také isté postavenie ako predtým mešťanosta, s tou odchýlkou, že nepodliehal disciplinárnemu konaniu. Mestská rada sa skladala zo 16 volených členov, medzi ktorých patrilo aj 5 členné predsedníctvo. Okrem toho bol členom mestskej rady aj mestský notár a ním určený člen notárskeho úradu. Táto forma voľby starostu síce odporovala zákonu o volebnom práve do obcí, ale vláda to zdôvodňovala nutnými preventívnymi korektúrami, ktoré musela urobiť v súvislosti s pomermi na Slovensku.

Ďalším zásahom zo strany ministra pre správu Slovenska bolo rozpustenie všetkých župných obecných a mestských výborov a ich nahradenie novými obecnými, mestskými a župnými zastupiteľstvami menovanými županom, ktoré mali vykonávať svoju funkciu až do volieb. Väčšina mala byť menovaná z občanov a len 1/7 z úradníctva. Miesta mali byť rozdelené medzi jednotlivé politické strany podľa výsledkov volieb do poslaneckej snemovne v príslušnej župe alebo okrese. Menovanie mal uskutočniť župan, na návrh politických strán do 30. 6. 1920.

V nadväznosti na predchádzajúce predpisy bolo vydané nariadenie č. 61/1920 o zostavení nových obecných predstavenstiev. Na základe neho, mal obecný richtár zvolať nové obecné zastupiteľstvo, ktoré malo rozhodnúť, či treba vytvoriť aj obecné predstavenstvo. Právo menovať predstavenstvo patrilo županovi a jeho členom mohol byť len člen obecného zastupiteľstva. Úrad richtára patrilo predstaviteľovi najsilnejšej politickej strany v obci. Tieto predpisy vznikli preto, že po voľbách 1920 už zloženie mestských a obecných zastupiteľstiev nezodpovedalo rozloženiu politických síl na Slovensku. Na doplnenie vydal minister pre správu Slovenska v marci 1921 nariadenie o obnovení obecných a mestských zastupiteľstiev, podľa ktorého každá obec alebo mesto mohla požiadať župana o obnovenie obecného predstavenstva a zastupiteľstva a župan im musel vyhovieť.

V roku 1922 došlo zákonom č. 43 k oddeleniu štátnej finančnej správy od finančnej správy obecnej a municipiálnej na Slovensku aj Podkarpatskej Rusi. Obce, mestské daňové úrady a notári však podľa zákona museli aj ďalej zabezpečovať vyberanie a vymáhanie priamych štátnych daní u jednotlivých poplatníkov.

Na konci roka 1922 zákon č. 243/1922 Sb. O dočasnej úprave obecného zriadenia na Slovensku rozšíril

ustanovenie o všeobecnom volebnom práve aj na slovenské územie a obnovil uhorské obecné zriadenie (zákonný článok XXII z roku 1886), pokiaľ nebolo derogované novými predpismi. Pôsobnosť richtára prešla na starostu a predstavenstva na obecnú radu. Výkon štátnej správy vo veľkých a malých mestách patrilo notárovi. Potom sa mohli uskutočniť prvé obecné voľby a začala fungovať obecná samospráva.

V roku 1919 síce vznikla novela obecného zákona, ale bola platná len na území Čiech a išlo len o čiastočnú kodifikáciu reagujúcu na zastarané a nedostatočné ustanovenia v dovtedajšom obecnom zriadení. Napriek ubezpečovaniu vlády, že sa pracuje na novom obecnom zriadení, ani v dôsledku prijatých rezolúcií poslaneckej snemovne a senátu v roku 1923, ktorými bola vláda vyzývaná, aby čo najskôr predložila návrh zákona o novom obecnom zriadení, ktoré by platilo pre celú republiku s výnimkou Podkarpatskej Rusi, sa k novej reorganizácii obecnej samosprávy sa neprikročilo. Aj keď v tomto období dochádzalo k posilňovaniu štátnej správy a k jej prelínaniu s obecnou samosprávou, obecná samospráva si do istej miery zachovala svoje autonómne postavenie.

Proces postupnej likvidácie obecnej samosprávy bol jeden z postupných krokov, ktorý sprevádzal zánik demokratického štátneho zriadenia v pomníčovskom Československu. Prvým krokom bolo nariadenie novovymenovanej slovenskej vlády, konštituujuce národné výbory, ako pomocné orgány úradov, ktorých mienka je pre úrad nezáväzná, ale v skutočnosti sa stali protiváhou legálne zvolených samosprávnych orgánov. Mali podliehať okresnému náčelníkovi. Druhým krokom bol obežník Krajinského úradu z 19. októbra 1938, podľa ktorého sa mali pri prechode do nových hospodárskych a politických pomerov rozpustiť obecné zastupiteľstvá, ktorých zloženie neposkytovalo dostatočnú záruku rýchleho konsolidovania pomerov alebo na čele obce stál starosta, ktorý nevyhovoval vtedajším politickým pomerom. Na ich miesto potom nastúpili vymenovaní vládni komisári. Všetky tieto kroky sa diali v medziach platných zákonov 1. ČSR, ktoré umožňovali takmer neobmedzené zásahy štátnej správy do oblasti územnej samosprávy. V politickej praxi prvej ČSR sa tieto zásahy používali ako mimoriadne prostriedok, ale v zmenených politických pomeroch uľahčili likvidáciu obecnej samosprávy. V priebehu novembra 1938 boli postupne zrušené národné výbory. V obecných zastupiteľstvách boli doplnení členovia tak, aby sa zabezpečila hegemonia Hlinkovej slovenskej ľudovej strany, a ak takéto riešenie nebolo možné, bolo obecné zastupiteľstvo rozpustené a nahradené vládny komisárom, ktorý prebral kompetencie starostu aj obecného zastupiteľstva. V roku 1943 už na území Slovenska nepôsobilo ani jedno pôvodné obecné zastupiteľstvo.<sup>8</sup> Zákon o obecnej samospráve z roku 1943 likvidoval aj posledné formálne zvyšky práva volieb kandidátov do obecných zastupiteľstiev. Poskytoval HSLS príležitosť na presadenie úplnej totality do miestnych samosprávnych orgánoch. Už v tomto období môžeme hovoriť o zániku obecnej samosprávy a tento proces bol zavŕšený po druhej svetovej vojne, keď boli konštituované národné výbory. Na základe vládneho nariadenia č. 4/45 Zb. O voľbe a právomoci národných výborov a nariadenia Predsedníctva Slovenskej národnej rady č. 26/45 Zb. zo 7. apríla 1945, sa určili vzťahy národných výborov k SNR a naopak a zrušili sa obecné a obvodné notárske úrady ako aj okresné a župné úrady. Právna subjektivita aj majetok prešiel z obcí na národné výbory. V národných výboroch sa zlúčil výkon štátnej správy a samosprávy a zanikla obecná samospráva.

K obnoveniu obecnej samosprávy na princípe „slobodná obec v slobodnom štáte“ došlo na Slovensku až po roku 1989, prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákonom 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Súbežne došlo k vytvoreniu dvojstupňovej sústavy obvodných a okresných úradov ako spoločných orgánov miestnej štátnej správy. Išlo o rozhodnutie politické, motivované snahou prekonať centralizmus národných výborov.

Základným rozdielom, ktorý odlišoval obecné zriadenie v medzivojnovom Československu a v Slovenskej republike, je existencia, resp. súčasná neexistencia kategorizácie obcí a miest do kategórií podľa veľkosti. Aj pre celé predchádzajúce obdobie národných výborov bola charakteristická určitá snaha diferencovať obce z hľadiska vykonávaných úloh podľa určitej veľkostnej alebo inej kategorizácie.<sup>9</sup>

Obecný zákon 369/1990 priniesol „zrovnoprávnenie“ všetkých obcí bez ohľadu na ich veľkosť (výnimkou sú Bratislava a Košice). Zákon síce rozlišuje obce a mestá, ale nediferencuje medzi nimi z hľadiska ich pôsobnosti. Systém miestnej samosprávy v Slovenskej republike je neintegrovateľný – prakticky všetky sídla, aj veľmi malé dediny, sú samosprávnymi obcami. Tak má obec bez ohľadu na svoju veľkosť rovnaké úlohy (vlastné aj prenesené). Táto skutočnosť spôsobuje veľké – najmä personálne, organizačné a finančné – problémy pre samosprávy.

Obyvatelia malých dedín si napríklad pre nedostatok kandidátov často nedokázali v prvom kole volieb zvoliť starostov alebo poslancov obecných zastupiteľstiev a pre nedostatok financií si nemôžu dovoliť zamestnávať žiadnych administratívnych pracovníkov. Všetku agendu spojenú so samosprávou obce musí v takomto prípade vykonávať ich starosta. Starostovia malých obcí sú často evidovaní a odmeňovaní ako

verejní zamestnanci pracujúci na čiastkový úväzok, pretože obci si ich nemôžu odvoliť odmeňovať podľa platného zákona. Mnohé samosprávne obce nie sú schopné poskytnúť svojim obyvateľom takmer žiadne služby, čo komplikuje aj presun štátnej správy na miestnu samosprávu.

Problém by vyriešilo spájanie obcí, ktoré je legislatívne už dlho možné, ale v praxi sa využívala len málo. Tento stav súvisí so zavedením miestnej samosprávy po roku 1989, keď sa malé obce už administratívne nezlučovaliako predtým, ale naopak, na základe uskutočnenia miestneho referenda sa osamostatňovali aj dlhší čas zlúčené dediny, alebo okrajové časti miest, ktoré boli predtým samostatnými dedinami. Spoločné úrady začali vznikať až v dôsledku tlaku spôsobeného prenášaním výkonu štátnej správy na obce a nie v dôsledku motivovania a koncepčného pôsobenia štátu na integračné procesy v miestnej samospráve. Združovaním obcí sa riešil problém s čo najefektívnejším výkonom verejnej správy aj v období 1. ČSR. Išlo napríklad o vytváranie orgánov pre spoločný výkon štátnej agendy (obvodný notár), ale aj pre výkon samosprávnej agendy, ako bola tvorba spoločných chudobníckych fondov. Takéto združovanie im v tom čase bolo možné aj nariadiť a úradníci boli menovaní štátnou správou a nie volení.<sup>12</sup>

V období 1. ČSR bol výkon štátnej správy a samosprávy v obciach oddelený už tým, že starosta bol predstaviteľom štátnej moci a po zvolení musel byť schválený (županom), ale aj prítomnosťou štátneho notára, ktorý zodpovedal za výkon štátnej správy v obci. Právo voliť do obecného zastupiteľstva mal občan obce od 21 rokov a zvolený mohol byť, ak dosiahol vek 26 rokov. Samospráva sa síce nepovažovala za súčasť štátnej správy, ale systém mal niektoré charakteristiky spoločného výkonu verejnej správy a zákon z roku 1927 priamo priniesol „likvidáciu dvojkoľajnosti“ verejnej správy. Národné výbory po roku 1948 predstavovali tiež spoločný výkon verejnej správy.

Na rozdiel od 1. ČSR je starosta podľa zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktorý s niekoľkými zmenami platí dodnes volený. Právo voliť do orgánov samosprávy obce majú obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí majú v obci trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovърšili 18 rokov. Za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva.

Čo sa týka podmienok v porovnávaní miery demokracie, môžeme jednoznačne za demokratickejší označiť systém vytvárania a fungovania obecnej samosprávy po roku 1989, kde je samospráva nezávislá na vplyvoch štátnej správy a obmedzovaná len dodržiavaním príslušných zákonov. Na rozdiel od prvej Československej republiky štát nezasahuje ani neschvaľuje voľbu starostu, ani obecného zastupiteľstva a nemá právo zasahovať do právomoci samosprávy, ak nejde o právomoc prenesenú. V tom prípade má právo kontrolovať jej vykonanie, ale je povinný ho aj finančne zabezpečiť.

Pre prijatie duálneho modelu, ktorý vznikol na Slovensku v roku 1990, takmer neexistovali vecné argumenty, ale išlo o posilnenie demokratických tendencií a okrem toho zapôsobilo aj rozčarovanie z uplatňovania strediskovej sústavy obcí, ktoré malo priam likvidačné dôsledky pre mnohé malé obce.

V našich podmienkach, sme rigidným oddelením miestnej štátnej správy od územnej samosprávy, elimináciou veľkostnej klasifikácie a nevytvorením žiadnej inej funkčnej typologizácie obcí, duálnosťou modelu verejnej správy a nediferencovanosťou v prístupe k prenášaným kompetenciám, vytvorili výnimočne nepružný systém, v ktorom tie isté úlohy plní stotisícové mesto (so zastupiteľstvom, mestským úradom, v ktorých sú odborníci) a obec s menej ako 10 obyvateľmi, ktorej sme síce ponúkli riešenie v podobe spoločného obecného úradu, ale len ako východisko z núdze.

Do pôsobnosti územnej samosprávy takto prechádza stále viac úloh vykonávaných donedávna miestnou štátnou správou, až sa stáva existencia samostatnej miestnej štátnej správy otáznou. Tento proces zblížovania duálneho modelu miestnej verejnej správy a tendencia približovania sa k spoločnému modelu je celkom zreteľný.

Z hľadiska obce v Slovenskej republike to znamená prebrať postupne do svojej činnosti veľký rozsah kompetencií v podobe verejných služieb (školsťvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť a ďalšie), v ktorých ešte nebola realizovaná reforma a zároveň patria k dlhodobu podfinancovaným súčastiam verejného sektora. Je to však súčasne priestor na posilnenie pozície obce na zverenom území a zvýšenie autority obce kvalitným, flexibilným a efektívnym výkonom týchto kompetencií a zabezpečením služieb svojich občanov.<sup>10</sup>

Zmyslom každej reformy verejnej správy v moderných demokraciách je usporiadanie vzťahov štátu, obce a občana v záujme dosiahnutia zodpovedajúcej kvality verejných služieb poskytovaných čo najbližšie k občanovi. V roku 1990 sa Slovensko rozhodlo pre duálny systém, ktorý má svoje klady, ale aj zápory.

Prednosťou oddeleného systému miestnej samosprávy je vyšší predpoklad, že sa do verejného života vnesie viac participačných prvkov. Nedostatkom je vyššia náročnosť na systémové riešenie problémov verejnej správy ako celku, založenej na koordinácii funkcií samosprávy a štátnej správy, ktoré pracujú relatívne oddelene, avšak v záujme spoločného rozvoja verejných služieb.<sup>11</sup>

V krajinách V4 má duálny model verejnej správy len Slovensko, pričom duálny model je charakteristický skôr pre veľké krajiny ako sú Španielsko a Francúzsko a aj v týchto krajinách sa v procesoch decentralizácie čoraz viac posilňuje výkon zverovaný obciam, resp. samosprávnym regiónom a význam výkonu prostredníctvom orgánov miestnej štátnej správy klesá.<sup>12</sup>

Spoločný a duálny model verejnej správy, sú však len krajné hranice, pretože v praxi sa aj v duálnom modeli často vyskytujú prvky spoločného modelu a naopak. Po ukončení komunálnej reformy, v prípade že sa podarí vytvoriť na základnej sídelnej úrovni štruktúru jednotiek s dostatočnou administratívnou a odbornou kapacitou, sa aj na Slovensku pravdepodobne model priblíži ešte viac k spoločnému výkonu verejnej správy.

### **Poznámky:**

[1] **Řehůřek, M.:** Právo účasti občanov a správe vecí verejných. Bratislava, 1997, s. 79.

2 **Scruton, R.:** Slovník politického myšlení. Brno, 1990, s. 70 - 72.

3 **Sartori, G.:** Teória demokracie. Bratislava, 1993, s. 60.

4 **Lipscher, L.:** K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918 - 1938. Bratislava, 1966, s.26 - 27.

5 **Lipscher, L.:** K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918 - 1938. Bratislava, 1966, s. 27.

6 **Schelle, K.:** Vývoj správy v předválečném Československu I. Brno, 1991.

7 Viac **Laštovka, K.:** Dejiny organizácie politickej správy v Československé republice. In: Slovník veřejného práva Československého. Brno, 1929, sv.1, s. 345 - 360.

8 **Podolec, O.:** Postavenie obecnej samosprávy na Slovensku v rokoch 1938 - 1945. Historický časopis roč. 51, 2003, č. 4, s. 647 - 668.

9 Podrobnejšie **Konečný, S.:** Vzájomné prieniky: originálne a prenesené kompetencie - duálny a spoločný model. In: Teória a prax verejnej správy, s. 17 - 30.

10 **Žárska, E.:** Decentralizačný proces a postavenie obce v SR. In: Teória a prax verejnej správy. Košice, 2004.

<sup>11</sup> **Malíková, L.:** Reforma verejnej správy na Slovensku. In: Delmartino, F. - Vermessen, E. - Miháliková, S. - Faltan, L. (eds.): Nové poboby verejnej správy (slovenská a flámska skúsenosť). Bratislava, 1997, s. 73 - 75.

<sup>12</sup> **Konečný, S.:** Vzájomné prieniky: originálne a prenesené kompetencie - duálny a spoločný model. In: Teória a prax verejnej správy, s. 25.

### **Forming of municipal self - government in the Slovakia**

Abstract:

The paper is dealing with the question of municipal administration in the territory of Slovakia, in the 20th century. The first modern history municipal administration emerged during the revolution 1848/1849. During Hungary period municipal administration did not correspond with the democratic standards. After the incorporation of Slovakia into the Czechoslovak Republic the centralistic interests of Prague played a general role. During the first Slovak republic and after 1948 municipal administration was not autonomous. Autonomous municipal administration gives back after 1990.