

Rozmiestnenie úradov miestnej štátnej správy na príklade Žilinského kraja

Radovan SKYBA

Abstract: *The entry is focusing on the dilemma of the spacial public administration at the regional (NUTS II) and local levels (NUTS III) on the sample of the Zilina region. It points out not only the transformation development in the state administration, but also its problematic moments relating first of all to enforcement of political interests. The Slovak dual desintegrated, departmently managed model is presented on this specific example.*

Key words: *reform and modernization of the public administration, state administration, decentralization, deconcentration, dezintegration*

Úvod

Slovensko spolu s ďalšími krajinami bývalého východného bloku bolo konfrontované s nutnosťou okamžitej hospodárskej a spoločenskej transformácie. Priebeh v jednotlivých krajinách nebol jednotný v chronologickej rade, ale isté spoločné menovatele je možné nachádzať. Napokon spomínané krajiny sú už súčasťou rôznych hospodársko-politických i obranných zoskupení.

Najnáročnejšia je zmena myslenia a prístupu ľudí, ktorí si navykli na istú formu štátneho paternalizmu, boli v ňom vychovávaní. Nie je možné čakať na prirodzenú generačnú obmenu „kádrov“. Sférou s vysokým potenciálom na zmeny je určite aj verejná správa.

Od 90-tych rokov 20. storočia sa intenzívne rokuje, nachádzajú sa stále nové a nové možnosti usporiadania, zefektívnenia a racionalizácie. Končia však tam, kde začínajú záujmy jednotlivých politických strán a hnutí, lobistických skupín a predovšetkým osobných ambícií.

Slovensko je príkladom krajiny, ktorá predváža učebnicové „kotmelce“ pod taktovkou záujmov jednotlivých vládnych koalícií.

Jedným z princípov, ktoré boli stanovené vládou ešte v polovici 90-tych rokov 20. storočia, bola jednoduchosť a prehľadnosť. To sa prejavuje v praxi rozvrstvením jednotlivých orgánov verejnej správy v priestore. Územné obvody jednotlivých správnych orgánov by mali byť vertikálne skladobné od najnižšej (obec) po najvyššiu úroveň (štát). Zároveň však na jednotlivých horizontálnych úrovniach by mali zaujímať totožnú územno-správnu pôsobnosť.

Všeobecné súvislosti

Prijatý integrovaný model riadenia štátnej správy v roku 1996 by nebol úplný bez adekvátneho regionálneho stupňa aj na samosprávnej úrovni, ktorý bol kreovaný po voľbách do zastupiteľstiev vyšších územno-samosprávnych celkov v decembri 2000. Slovensko tak nastúpilo cestu duálneho integrovaného modelu fungovania verejnej správy, pričom neutíchali odborné diskusie nad usporiadaním verejnej správy, najmä keď Česko prijalo spojený integrovaný model organizácie verejnej správy. Politická reprezentácia tak mohla využiť vyargumentované predstavy tej skupiny odborníkov, ktorá sa momentálne najviac zhodovala s tou ktorou stranickou predstavou. Neuvedomovali si však, že priklonenie sa k jednej variante je efektívne a reálne možné len v prípade zmeny celého systému organizácie verejnej správy, nielen štátnej správy.

Druhá vláda Mikuláša Dzurindu uznesením č. 370 zo 14. mája 2003 schválila Projekt decentralizácie verejnej správy a uznesením č. 371 z toho istého dňa schválila aj Konceptiu usporiadania miestnej štátnej správy. Spomenuté materiály nadobudli konkrétnu podobu v zákone NR SR z 5. novembra 2003 o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Týmto boli vypočítané volania po rezortnom riadení jednotlivými ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré sa začali objavovať predovšetkým po parlamentných voľbách v roku 1998.

K 1. januáru 2004 bola zrušená sieť 79 okresných úradov ako orgánov integrovanej všeobecnej miestnej štátnej správy a vznikla sieť (36 – 50) rezortne riadených obvodných úradov ako orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy na úseku tvorby a ochrany životného prostredia, územného plánovania a stavebného poriadku, poľnohospodárstva, lesného hospodárstva a poľovníctva, rybárstva, pozemkových úprav, dopravy a cestného hospodárstva, sociálnych vecí, zdravotníctva, školstva, mládeže a telesnej kultúry. Všetky ústredné orgány štátnej správy, najmä ministerstvá, si teda koordinujú sieť vlastných úradov. V pôsobnosti samotných krajských a obvodných úradov v rezortnej pôsobnosti MV SR je, okrem všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania, civilnej ochrany a riadenia štátu v krízových situáciách, podľa § 4, ods. 2 aj štátna správa na úsekoch obrany a bezpečnosti štátu, hospodárskej mobilizácie, správy majetku štátu a mimosúdnych rehabilitácií v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi.

Po takmer ôsmich rokoch sa tak Slovenská republika vrátila k dezintegrácii miestnej štátnej správy podobnej stavu pred roka 1996!

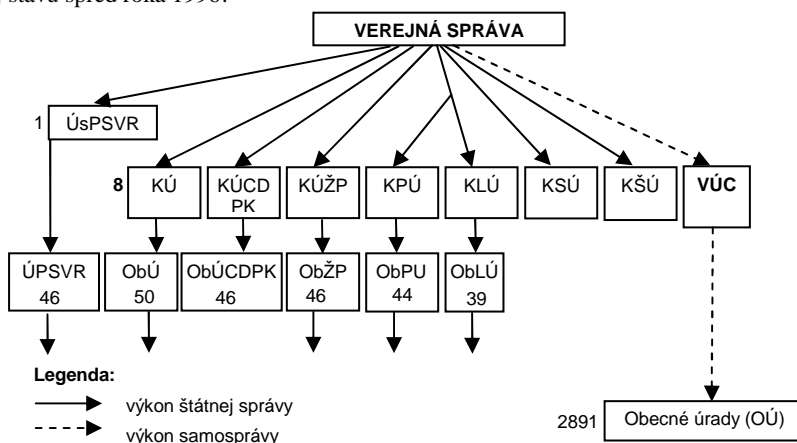


Schéma 1: Duálny dezintegrovaný model organizácie verejnej správy od 1. 1. 2004 v SR

Súčasná organizácia miestnej štátnej správy na príklade Žilinského kraja

Žilina sa v roku 1996 stala jedným z ôsmich krajských miest. Výskumy kolektívu autorov pod vedením Bašovského O. (1986) prostredníctvom balového hodnotenia deviatich ukazovateľov a nezávisle od toho realizované hodnotenie hierarchizácie regionálnych centier na Slovensku Hamplom M. (1980) prostredníctvom komplexnej funkčnej veľkosti zaraďujú Žilinu na tretie miesto po Bratislave a Košiciach.



Obr. 1: Územné vymedzenie Žilinského kraja a sídel obvodných úradov. Zdroj: www.civil.gov.sk

Žilinou mohla otriať len námietka jej polohy voči celému kraju a z toho pohľadu lepšieho postavenia Martina ako mesta, ktoré v spomínanom hodnotení skončilo na 8. mieste, teda o málo lepšie ako ďalšie krajské sídelné mesto Trenčín. Navyše Martin plnil a aj plní, ako sídlo Matice Slovenskej, výraznú funkciu národno-osvetového centra Slovákov, o ktorom sa v minulosti uvažovalo ako o hlavnom meste. Zmena organizácie a kompetencií verejnej správy od 1. 1. 2004 spôsobila, že boli zrušené okresné úrady, ktoré už predtým postupne presúvali niektoré kompetencie priamo na obce a nahradené sústavou obvodných úradov špecializovanej štátnej správy. V žilinskom kraji išlo o nasledovné mestá ako sídla obvodného významu: Žilina (ZA), Kysucké Nové Mesto (KM), Martin (MT), Dolný Kubín (DK), Ružomberok (RK), Námestovo (NO), Tvrdošín (TV), Liptovský Mikuláš (LM), Čadca (CA). Tieto mestá až na dve výnimky, Bytču a Turčianske Teplice, korešpondujú so sídlami okresného významu. Tie však v súčasnosti plnia najmä štatistickú funkciu. Pre úplnosť treba uviesť, že Tvrdošín a Kysucké Nové Mesto sú zaradené do tohto sumáru len kvôli tomu, že majú vlastnú správu katastra, ktorá bola ako odbor súčasťou okresného úradu, ale vyčlenila sa ešte pred zrušením samotných okresných úradov. Trstená má rovnako vlastnú správu katastra, ale nie je okresným sídlom.

Neprehľadnejšia je situácia v prípade okresu Námestovo, ktoré v piatich z deviatich obvodných úradov je zaradené pod správu obvodného úradu (ďalej len OÚ) so sídlom v Dolnom Kubíne. Malou náhradou je, že naopak okres Dolný Kubín je správne včlenený do pôsobnosti OÚ pozemkový v Námestove. O niečo lepšie ja na tom okres Ružomberok, ktorý spadá pod obvod Liptovský Mikuláš v prípade úradu verejného zdravotníctva napriek tomu, že je sídlom Fakulty zdravotníctva Katolíckej univerzity v Ružomberku a nachádza sa tu aj Ústredná vojenská nemocnica. Podobne to je i s regionálnou veterinárnou a potravinovou správou (Tab.1).

Je dôležité poznamenať, že v prípade Slovenska existujú, najmä na východe Slovenska, ešte väčšie disparity v územnom vymedzení pôsobnosti jednotlivých úradov. Žiaľ, súčasná legislatívna diktia prijatých zákonov nám nedáva ani len nádej na zlepšenie situácie. Územná pôsobnosť jednotlivých úradov je v rukách kompetenčne príslušných ústredných orgánov štátnej správy. Ministerstvo vnútra stratilo úlohu nadrezortného koordinátora organizácie verejnej správy, predovšetkým jej časti, štátnej správy.

Tab. 1: Integrácia územných obvodov okresov žilinského kraja do obvodných úradov

Okres/úrad miestnej ŠS	ZA	CA	DK	LM	RK	MT	NO	KM	TV
Obvodný úrad (OÚ)								ZA	NO
OÚ pre cestnú dopr. a poz. komunik.							DK	ZA	NO
OÚ pozemkový			NO					ZA	NO
OÚ lesný							DK	ZA	NO
Regionálna veterin. a potravin. správa				LM			DK	ZA	NO
OÚ životného prostredia							DK	ZA	NO
Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny								ZA	NO
Správa katastra									
Úrad verejného zdravotníctva					LM		DK	ZA	NO

Dôsledkom zmien na prelome rokov 2003 a 2004 je existencia 58 nových úradov, ktoré boli začlenené na základe Zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy do 11 okresných úradov, ktorých prednostov menovala vláda. Na tomto príklade môžeme jednoznačne dokumentovať veľmi silné pôsobenie jednotlivých politických subjektov vládnej koalície podľa vopred dohodnutého prerozdelenia kľúča. V nižšie uvedenom prehľade nie sú zahrnuté daňové úrady (11), okresné riaditeľstvá hasičského záchranného zboru (7), okresné riaditeľstvá policajného zboru (6), pobočky Sociálnej poisťovne (5), regionálne úrady verejného zdravotníctva (5) a colné úrady (2).

Ministerstvo	Počet jeho úradov obvodného charakteru v kraji
MV SR	7 obvodných úradov
MPSVR SR (ÚPSVR)*	7 úradov práce, sociálnych vecí a rodiny
MD SR	6 obvodných úradov pre cestnú dopravu a pozemnej komunikácie
MŽP SR	6 obvodných úradov životného prostredia
MP SR	6 obvodných pozemkových úradov
MP SR	6 obvodných lesných úradov
MP SR (ŠVPS)*	5 regionálnych veterinárných a potravinových správ
MZ SR (ÚVZ)*	5 regionálnych úradov verejného zdravotníctva
ÚGKK SR	10 správ katastra

(*)* ide o samostatné zložky v rámci ministerstva, ktorých predstaviteľov menuje minister

Záver

Predchádzajúce riadky poukázali na neustále silnejúci tlak politických strán a hnutí, ktoré cielene využívajú transformačných krokov vo verejnej správe k presadeniu svojich záujmov prostredníctvom im blízkych nominantov priamo na lokálnej úrovni. K tomu využívajú predovšetkým verejné zdroje. Situáciu sa podarilo len čiastočne zlepšiť ešte výraznejším posilnením postavenia samosprávy presunutím časti pôvodnej agendy okresných úradov, predovšetkým v oblasti školstva. Presun kompetencií bol však natoľko silný a nerešpektujúci postavenie obcí v sídelnej hierarchii, že v mnohých prípadoch to bolo pre samosprávne obce skôr na záťaž. S tým súvisí pripravovaná a naprieč celým spektrom diskutovaná komunálna reforma, ktorá však stále nemá reálne naplnenie. Postupná municipalizácia Slovenska bude tým najvýraznejším zásahom do organizácie verejnej správy, predovšetkým do jej samosprávnej časti. Nie sú jasné predovšetkým finančné vzťahy štátu a samosprávy a reálny podiel medzi originálnou pôsobnosťou, ktorú by si mala obec financovať z vlastných zdrojov a prenesenou, na ktorú by mal prispievať štát.

Modernizácia verejnej správy je nikdy nekončiaci proces, ktorý je stabilný a kontinuálny len pri rešpektovaní skúseností a odborností.

Zoznam použitých skratiek

ÚsPSVR	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
KÚ	krajský úrad
KÚCDPK	krajský úrad cestnej dopravy a pozemných komunikácií
KÚŽP	krajský úrad životného prostredia
KPÚ	krajský pozemkový úrad
KLÚ	krajský lesný úrad
KSÚ	krajský stavebný úrad
KŠÚ	krajský školský úrad
VÚC	vyšší územný celok
ÚPSVR	úrad práce, sociálnych vecí a rodiny
ObÚ	obvodný úrad
ObÚCDPK	obvodný úrad cestnej dopravy a pozemných komunikácií
ObÚŽP	obvodný úrad životného prostredia
ObPÚ	obvodný pozemkový úrad
ObLÚ	obvodný lesný úrad
MV SR	Ministerstvo vnútra SR
MPSV SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MD SR	Ministerstvo dopravy SR
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia SR
MP SR	Ministerstvo pôdohospodárstva SR
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva SR
ÚGKK SR	Úrad geodézie, kartografie a katastra SR
ŠPVS	Štátna potravinová a veterinárna správa
ÚVZ	Úrad verejného zdravotníctva

Literatúra

- BAŠOVSKÝ, O., LAUKO, V., 1990: Úvod do regionálnej geografie. 1. vyd. Bratislava, SPN, 118s.
- IŠTOK, R., KLAMÁR, R., 2005: Geografické aspekty vytvárania spoločných obecných úradov v kontexte mikroregionálnej medziobecnej spolupráce. Acta rerum naturalium Universitatis Comenianae, Geographica Supplementum, No. 3. Bratislava, Univerzita Komenského, 221–228.
- KOLEKTÍV, 2004: Zákony 2004 V. Žilina, Poradca, 160s.
- KOLEKTÍV, 2005: Nová organizácia štátnej správy v Slovenskej republike. Bratislava, Ministerstvo vnútra SR, 201s.
- KOLEKTÍV, 2005: Veřejná správa v České republice. Praha, Ministerstvo vnitra ČR, 120s.
- NIŽŇANSKÝ, V. ed., 2005: Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995–2005). Bratislava, Úrad vlády SR, 432s.
- SLAVÍK, V., 1997: Prechodná etapa organizácie verejnej správy v Slovenskej republike 1990 – 1997. Bratislava, Geografia. 5, 1997, č. 3, 92–95.
- SKYBA, R. ed., 2005: Proces reformy a modernizácie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni. Praha, Oeconomica, 2005. 121s.

Dislocation of Offices of the Local State Administration in the Žilina Region

Radovan SKYBA

***Summary:** Crucial transformation changes happened in the last 15 years in former socialistic countries not only in economy but also in the state organization. There is an ongoing and never ending discussion regarding the role of the state and influence between at least conservative and liberal approaches. That points at stability and continuity of the public policy which is closely connected directly with regions. Also, the Slovak Republic was forced through the enforcement of the principle of subsidiary in management of state administration authorities within the whole European Union towards the change in understanding of power at local and regional level, represented by units NUTS III and NUTS IV.*

New regional organization of the local state administration from 1996 reformed only one component of the dual model of the public administration. Only the further government coalition completed through clear decentralization of competencies and later through the fiscal decentralization the Slovak Constitution regarding the self administration by formation VUSC. The range of the decentralization gradually raises discussion with sample questions: Is it still the dual model of the public administration where both components (self administration and state administration) are mutually within symbiosis? How to ensure inspection of public finances in independent self administration? Is it acceptable to repeatedly return to fragmentative, departmentally managed specialized local and state administration?

Adresa autora:

Mgr. Radovan Skyba
Katedra geografie, Pedagogická fakulta, Katolícka univerzita
Námestie A. Hlinku 56/1, 034 01 Ružomberok
skyba@fedu.ku.sk

