

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL of the journal / URL časopisu: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Author(s) / Autor(i): Lenka Ušiaková
Article / Článok: Výkon verejnej moci: samospráva a jej vzdelávanie
Publisher / Vydavateľ: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica
DOI: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.294-300>

Recommended form for quotation of the article / Odporúčaná forma citácie článku:

UŠIAKOVÁ, L. 2022. Výkon verejnej moci: samospráva a jej vzdelávanie. In *Politické Vedy*. Vol. 25, no. 1, pp. 294-300. ISSN 1335 – 2741. Available at: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.294-300>

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu *Politické vedy*. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

VÝKON VEREJNEJ MOCI: SAMOSPRÁVA A JEJ VZDELÁVANIE

THE EXECUTIVE OF PUBLIC AUTHORITY: SELF-GOVERNMENT AND ITS EDUCATION

Lenka Ušiaková*

Úvod

Územná samospráva potrebuje nielen kvalitné analýzy jej súčasného stavu, ktorý jasne a objektívne popíše podmienky jej skutočného výkonu, ako aj výkon samotný. Je tiež nevyhnutné, aby mala k dispozícii kvalitné postupy a manuály, ktoré budú reflektovať zmeny v územnej samospráve v podmienkach Slovenskej republiky pre jasný výkon verejnej moci prostredníctvom volených zástupcov. Tomuto zámeru v mnohých prípadoch napomáha činnosť Ministerstva vnútra SR alebo Združenia miest a obcí Slovenska.

Okrem vyššie uvedeného je v neposlednom rade potrebné sústrediť sa aj na vhodné nastavenie štruktúr riadenia a vzdelávanie samotných vykonávateľov verejnej moci. Verejné vysoké školy, ktoré poskytujú vzdelávanie v oblasti práva by preto mali dostatočne reflektovať aj na potreby trhu v tejto oblasti a zodpovedať na otázky, aké sú potreby vykonávateľov zverenej moci v oblasti správy vecí verejných, aké by mali byť prioritné oblasti ich vzdelávania a tiež aj nevyhnutné ich vedomosti a zručnosti. Preto je dôležité nielen to, aby existoval mechanizmus rozdelenia moci v demokratickom štáte a jej decentralizované riadenie, tiež je podstatné, aby vykonávatelia zverenej moci mali možnosť vzdelávať sa v týchto dôležitých otázkach.

Cieľom príspevku je bližšie predstaviť iniciatívu Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, ktorá ponúka reflexiu vyššie menovaných

* JUDr. Lenka Ušiaková, PhD. pôsobí ako odborná asistentka na Katedre obchodného a finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: lenka.usiakova@umb.sk.

DOI: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.294-300>

problémov a ponúka systém spôsobu prípravy zodpovedných pracovníkov, ktorý vykonávajú verejnú moc na úrovni samosprávy, prostredníctvom on-line technológií. Hypotéza stanovená v rámci cieľa predpokladá, že dosiahnuté vedomosti prostredníctvom on-line metód môžu byť efektívne využívané pri pracovníkoch z praxe. Metodologicky je článok venovaný predovšetkým analýze súčasného stavu problematiky a následne ponúknutým formám ich riešenia prostredníctvom realizovaných on-line kurzov Právnickou fakultou Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

1. Transformácia prenosu právomocí štátu na územnú samosprávu

Stredná a východná Európa musela po roku 1989 prestavať systém výkonu moci. Medzi nimi aj Slovensko (Československo) podstúpilo proces decentralizácie verejnej moci a tým aj vytvorenie „miestnej (územnej) samosprávy, čo bolo považované za základnú úlohu v procese prestavby politických a administratívnych systémov.“ (Klimovský, 2015, s. 14) Následne sa obce a mestá stali prostredníctvom zákona o obecnom zriadení z roku 1990 reálnym vykonávateľom samosprávy, nastal tak odklon od centralizovaného modelu riadenia štátu, zabezpečenie schopnosti miestnej samosprávy a vybudovanie efektívneho systému organizácie územnej moci na lokálnej úrovni, čo dovtedy prostredníctvom národných výborov nebolo možné. (Klimovský, 2015) Od tohto obdobia sa na Slovensku uplatňuje tzv. duálny model verejnej správy, teda dve samostatné línie – štátna správa a samospráva.

Proces prenosu kompetencií nebol jednoduchý, samotné nastavenie vyžadovalo výrazné zmeny v zákonodarstve Slovenskej republiky. Jedným z najzásadnejších prvkov uznania dôležitosti samosprávy pri spoluúčasti na riadení štátu bolo prijatie Európskej charty miestnej samosprávy, ktorá obsahovala hlavné princípy miestnych samospráv, ako jedného zo základov demokratického štátu. Tento dokument prijala Slovenská republika 23. februára 1999 a platnosť nadobudla od 1. júna 2000. Počas prvej ratifikácie však neprišlo k prijatiu celej charty, ale Slovenská republika sa zaviazala dodržiavať iba vybrané ustanovenia charty, proces pokračoval ratifikáciou ďalších záväzkov v roku 2002 a následne k prijatiu všetkých princípov Európskej charty miestnej samosprávy došlo až v roku 2007. (Európska charta miestnej samosprávy, 2022, on-line)

Viaceré reformy verejného sektora kladú dôraz na menšiu úlohu štátu a silný dôraz na riadenie na nižšom stupni. (Sanderson, 2002) Ak sú systémy miestnej

samosprávy riadené bez komplexného poznania práva miestnej samosprávy a štátu, môžu aj dobre mienené intervencie a reformné snahy ľahko viesť k neočakávaným a nežiaducim výsledkom.

Slovenská republika nie je výnimkou v prípadoch, kedy lokálne volení lídri presadzujú rôzne snahy nad rámec svojich právomocí, v súčasnosti sa presadzuje čoraz viac záujmov o posilnenie kontroly a modernizáciu miestnej samosprávy ako hnacej silu neustáleho zlepšovania sa. Schopnosť riadenia obecnej a miestnej samosprávy je však nerovnomerná a v organizačných štruktúrach často podmienená mnohými prekážkami, vrátane znalosti podmienok výkonu svojej moci, ktorú im zvoleným reprezentantom zverili občania vo voľbách.

Ak k týmto vyššie zmieneným faktorom pridáme aj potrebné kompetencie pre výkon obecnej a miestnej územnej samosprávy, budeme musieť konštatovať, že *„mestá a obce treba vnímať ako samosprávy disponujúce kompetenčným základom a vymedzenou teritoriálnou pôsobnosťou.“* (Kaliňák a kol., 2017, s.14) Preto je nevyhnutné, aby dokázali jasne uchopiť nielen potrebné procesy, ale aj správne a právne legálne realizovať výkon svojej moci.

Výkon verejnej moci by nemal byť len o volebnom úspechu, prevahe, volebných sľuboch, či byť populistickým víťazstvom daného kandidáta. V ostatných rokoch sa do popredia dostáva otázka, ako by sa mali riadiť organizácie poskytujúce verejné služby, vrátane orgánov výkonu verejnej moci, orgánov obcí a miest. Ako vládna politika, tak aj samosprávna politika musí byť založená aj na individuálnej sebazodpovednosti. (Sanderson, 2002)

2. Vzdelávanie samosprávy ako jedno z poslání univerzitného pracoviska

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici sa preto rozhodla poskytnúť všetkým záujemcom on-line prednášky vo forme webinárov zamerané na tému *Právo pre samosprávu*. Tieto webináre boli realizované JUDr. **Martinom Pírym**, PhD. počas roka 2021 prostredníctvom on-line nástrojov, ktoré umožnili účasť širokému spektru účastníkov z prostredia verejnej správy získať nové kompetencie pre výkon svojho povolania, resp. výkon zverenej verejnej moci. Hlavným cieľom tejto formy vzdelávania bolo:

- predstaviť základné termíny a pojmy súvisiace s právom ako takým, jeho interpretáciou v kontexte samosprávy, prvý ucelený blok pojednával *„o podstate pojmu samospráva, z hľadiska Ústavy SR, zákonov a*

medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (Séria webinárov zo správneho práva, 2021);

- samozrejmosťou bolo predstaviť aj základné činnosti samosprávnych orgánov, ako *„je podstata činnosti samosprávy a rozdiel medzi štátnou správou, praktické príklady v činnosti, komisii, obecného úradu, zastupiteľstva (judikatúra a rozhodnutia prokuratúry), verejný činiteľ“* (Séria webinárov zo správneho práva, 2021) a pod.;
- v rámci sprostredkovania potrebných znalostí bola pozornosť sústredená aj na *„zakladanie právnických osôb obcou, uznesenia obecného zastupiteľstva, vzťah k verejnému obstarávaniu, orgány právnických osôb, súdna žaloba o nahradenie prejavu vôle“* (Séria webinárov zo správneho práva, 2021);
- v ďalšom ucelenom bloku sa účastníci mohli oboznámiť s formami a modelmi výkonu priamej demokracie, príkladmi boli vymedzené spôsoby realizácie priamej demokracie v samospráve v podobe petície, referenda alebo zhromaždenia obyvateľov obce. Samozrejme, z hľadiska tohto bloku bolo poukázané na ich právne vymedzenie, možnosti ich využitia, ako aj záväznosť takýchto zhromaždení. Osobitne bola pozornosť venovaná práve petícii obyvateľov obce, najmä v kontexte jej právnej záväznosti, možnosti jej vyhlásenia, a povinnosti samosprávnych orgánov zaoberať sa jej výsledkom (jej záväznosti). Účastníkom boli predstavené praktické príklady ako obec reagovala na modelové alebo reálne situácie (Séria webinárov zo správneho práva, 2021);
- pozornosť sa venovala aj tematike in-house samosprávy, najmä *„možnosti in- house z pohľadu zákona o verejnom obstarávaní, zakladanie in-house podniku, či sociálneho podniku obce“* (Séria webinárov zo správneho práva, 2021);
- v rámci ďalšej témy boli účastníkom predstavené základné činnosti a tiež samotné postavenie orgánov obce ako aj ďalších orgánov v rámci obecného zriadenia. Definované a prakticky vysvetlené boli *„práva a povinnosti starostu obce. Rokovania zastupiteľstva“* (Séria webinárov zo správneho práva, 2021) tvorba rokovacieho poriadku, ako aj *„hlasovania, interpelácie, účasť verejnosti. Postavenie poslanca obecného zastupiteľstva, jeho práva k starostovi, fyzickým a právnickým osobám na území obce, povinnosti. Činnosť komisii obecného zastupiteľstva. Vzájomný vzťah orgánov. Rozhodnutia súdov a prokuratúry v tejto*

otázke. Podpis starostu, nahradenie vôle starostu rozhodnutím súdu“ (Séria webinárov zo správneho práva, 2021). Opomenuté nebolo ani zneužitie postavenia verejnej moci a pozornosť bola upriamená na trestné činy či už primátorov, alebo starostov a poslancov obce a miest;

- na záver bolo umožnené účastníkom webinárov riešiť praktické problémy spojené s výkonom ich povolania alebo funkcie.

Diskusia s účastníkmi potvrdila potrebu takejto formy vzdelávania. Ustálila sa potreba mať pre výkon právomocí precizované aj niektoré ďalšie úlohy a kompetencie súvisiace predovšetkým s aktuálnou témou a to stavebným boomom v niektorých častiach Slovenska. Z tohto dôvodu, ako aj so zreteľom na pripravované a prebiehajúce legislatívne zmeny, sa ďalšie webináre realizované v roku 2021 sústredili špecificky na predmetné témy:

- *Stavebný zákon pre obce - 1. Územný plán a územné konanie,*
- *Stavebný zákon pre obce - 2. Stavebné konanie, čierna stavba a opustené stavby,*
- *Stavebný zákon pre obce - 3. Užívanie stavieb, záväzné stanovisko a delikty.“ (Séria webinárov zo správneho práva, 2021).*

Realizácia tejto formy vzdelávania potvrdzuje predpoklad stanovený vyššie, v úvode, že aj vzdelávanie na diaľku môže využívať aj veľká časť určitej komunity, ktorá by sa inak k potrebným informáciám nedostala. Z tohto hľadiska sa ukazuje, že forma dištančného vzdelávania je optimálna pre pracovníkov, ktorí sú v praxi a poskytujú im tak informácie v relatívne krátkom čase a systematicky z potrebných právnych oblastí pre výkon ich verejnej moci a zverených kompetencií. Zároveň tak poskytujeme priestor pre rozvoj ľudského kapitálu, ktorý je potrebný na pre riadenie štátu aj na nižších úrovniach štátu. (Hasanoglu, Zeynalli, 2022)

Záver

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici sa aj prostredníctvom takýchto aktivít snaží prispieť k zodpovednému výkonu verejnej moci na úrovni miestnej samosprávy. Práve vzdelávanie je stavebným kameňom funkčného a efektívneho riadenia samosprávy, a to nielen tých, ktorí verejnú moc vykonávajú, ale aj bežných občanov, pretože aj dnes, viac ako 30 rokov po

rozpade socialistického zriadenia, existuje a neustále sa posilňuje potreba zvýšenia občianskej participácie na verejnej správe, čo je možné považovať za jeden zo základných a podstatných princípov demokracie.

Samozrejme, okrem právneho povedomia je potrebné pochopiť aj potrebu budovania dôvery a dôveryhodnosti, ako aj efektívnej komunikácie v rámci verejnej správy. Dostávame sa teda do cyklu kultúry neustáleho zlepšovania, nastavovania politiky kvality zameranej nielen na skvalitňovanie odborných vedomostí, ale aj na potrebu rozvíjať etické a rozvojové kompetencie vykonávateľov verejnej moci. Len týmto spôsobom je totiž možné dosiahnuť prepojenie medzi zručnosťami a schopnosťami potrebnými pre vedenie a riadenie v územnej samospráve a pre jej riadny výkon.

Literatúra:

- DREW J. 2022. Principles of Local Government Health. In: *Saving Local Government*. Singapore: Springer, 2022. ISBN 978-981-16-4332-3, s. 11 - 28. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-16-4332-3_2.
- Európska charta miestnej samosprávy*. 2022. [on-line]. [cit. 22. 1. 2022]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.
- HASANOGLU, M. - ZEYNALLI, L. 2022. Priorities for Improving Distance Education and Human Capital in Azerbaijan Public Administration. In: Kulaç, O. - Babaoğlu, C. - Akman, E.: *Public Affairs Education and Training in the 21st Century*. Hershey, Pennsylvania, USA: IGI Global, 2022, ISBN 978-1-7998-8243-5 s. 358 - 379. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-8243-5.ch023>.
- KALIŇÁK, M. a kol. 2017. *Analýza možností na zvýšenie potenciálu miestnej územnej samosprávy pri realizácii hospodárskych politík miest a obcí*. [on-line]. [cit. 23. 1. 2022]. Dostupné na internete: http://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=935746.
- KLIMOVSKÝ, D. 2015. Slovakia as Decentralization Champion: Reality or Myth? In: *Regions Magazine*, vol. 298 no. 1/2015, s. 14 - 16, DOI: 10.1080/13673882.2015.11447281.
- KULAÇ, O. - BABAOĞLU, C. - AKMAN, E. *Public Affairs Education and Training in the 21st Century*. Hershey, Pennsylvania, USA: IGI Global, 2022. 468 s. ISBN 978-1-7998-8243-5. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-8243-5>.
- PÍRY, M. – KUBINCOVÁ, T. 2020. *Obecné zriadenie - Vybrané otázky*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020. ISBN 978-

80-557-1705-0.

- PÍRY, M. 2020. Samospráva - základná charakteristika. In *Obecné zriadenie : vybrané otázky*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020. ISBN 978-80-557-1705-0, s. 6 - 27.
- PÍRY, M. 2020. Transparentnosť v obecnej samospráve. In *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-447-3. s. 213 - 268.
- SANDERSON, I. 2001. Performance Management, Evaluation and Learning in "Modern" Local Government. In: *Public Administration*, roč. 79, č. 2/2001, s. 297 – 313. DOI: DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00257>
- Séria webinárov zo správneho práva. 2021. [on-line]. [cit. 14. 2. 2022]. Dostupné na internete: <https://www.prf.umb.sk/o-fakulte/pre-verejnost/komercne-vzdelavanie-pravnickej-fakulty-umb/seria-webinarov-zo-spravneho-prava/>.