

Vývoj, aktuálny stav a vybrané perspektívy samosprávy na úrovni vyšších územných celkov

Lukáš Tomaš¹

¹ Ústav teórie práva Gustava Radbrucha, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta; Kováčska 30, 040 75 Košice; lukas.tomas@student.upjs.sk

Grant: QUAERE 2021

Název grantu: Q 2021, č. 124

Oborové zamčrenie: AG – Právni vedy

© GRANT Journal, MAGNANIMITAS Assn.

Abstrakt Článok sa venuje problematike druhej úrovnej slovenskej územnej samosprávy. Pozornosť sa koncentruje na dejinný vývoj avizovanej roviny teritoriálnej samosprávy. V chronologickej nadväznosti sa pertraktuje proces prijímania zákona o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajochoch), a to najmä za využitia dobových prameňov, ako sú napríklad legislatívne materiály v pôvodnej podobe, závery výborov Národnej rady Slovenskej republiky alebo rozprava k predmetnému návrhu zákona. V týchto intenciách sa predostierajú úvahy *de lege ferenda*, najmä pokiaľ ide o územné vymedzenie podoby regionálnej samosprávy v Slovenskej republike a jej názvoslovie.

Kľúčová slova regionálna samospráva, vyšší územný celok, samosprávny kraj, župa

1. ÚVOD

Problematike územnej samosprávy na nadobecnej úrovni nie je v slovenskej vedeckej, ba ani odbornej spisbe dosiaľ venovaná náležitá pozornosť. Kým obecné zriadenie býva pravidelným objektom záujmu právnej vedy i spisby zameranej primárne na potreby aplikačnej praxe, samosprávne kraje sú v tomto ohľade pomerne marginalizované. Možno konštatovať, že v podmienkach slovenskej štátovednej, ústavno-právnej a administratívistickej literatúry nie je druhá úroveň územnej samosprávy primárnym objektom vedeckého skúmania, a to napriek významnej skutočnosti, že avizovaná problematika je, podobne ako obecné zriadenie, ústavno-právnou matériou. V tomto zmysle je základným cieľom príspevku priniesť čiastočné (parciálne) vyplnenie načrtnutého „vedeckého vákuu“. Tento cieľ sa dosahuje rozpracovaním poznatkov o historickom vývoji nadobecnej samosprávy, analýzou procesu prijímania uholného kameňa samosprávy vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajochoch) a zhodnotením *status quo* regionálnej samosprávy. Zreteľ sa dáva na regionálne názvoslovie a územné obvody regionálnej samosprávy, pričom v tomto smere sa formulujú určité návrhy na skvalitnenie existujúcej legislatívy *de lege ferenda*.

2. VÝVOJ REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA ÚZEMÍ SLOVENSKA

Počiatky správneho členenia územia dnešnej SR siahajú prinajmenšom do 9. storočia, azda aj ďalej do histórie. Postupom času sa z existujúcich územno-sídlištných centier vytvorili hradské kráľovské španstvá, od ktorých sa postupne odvíjali názvy príahľých územných oblastí (napríklad Starý Tekov, Šariš, Spiš). Kráľovské komitáty sa pri zachovaní svojej podstaty postupne pretvorili na samosprávne šľachtické stolice. Počiatky prvých samosprávnych foriem vyšších územných celkov siahajú do 13. a 14. storočia (Sokolovský, 1994, s. 30). Správu realizovali územné samosprávne korporácie v podobe stolíc, neskôr žúp, so stavovskou samosprávou z radov šľachty a volených zástupcov z radov zemianstva. Od konštituovania stolíc existovala územná samospráva v našich podmienkach nielen na úrovni obcí a miest, ale aj na úrovni vyšších teritoriálnych jednotiek (Machajová, 2001, s. 9). V stredoveku vznikli na území dnešného Slovenska aj dva osobitné samosprávne celky regionálneho typu. Bola to Provincia spišských Sasov a Spišská kopijnícka stolica (Nižňanský, 2002, s. 5). K evidentnému zásahu do avizovanej sústavy došlo za vlády Jozefa II. (1780 – 1790), ktorý na území dnešnej SR konštituoval tri byrokraticky riadené dištrikty. Stolice boli podriadené štátnej správe (Sokolovský, 1994, s. 31). Po revolučných rokoch 1848 a 1849 prišlo k významnej demokratizácii stoličných samosprávnych orgánov. Na základe tzv. marcových zákonov sa v stoličnej samospráve uplatnili aj zástupcovia nešľachtického pôvodu (Nižňanský, 2002, s. 5). Podľa zákonného článku č. 42/1870 (tzv. municipiálny zákon) existovali municipiá ako stredostupňové orgány verejnosprávneho aparátu v samosprávnej forme. Hoci župy nadobudli v dôsledku prijatia zákonného článku č. 21/1886 obmedzenší municipiálny charakter, črty ich samosprávneho charakteru sa nezhodovali s predstavami vládnych kruhov o postavení Slovenska v novovzniknutej Československej republike. Po roku 1918 bola územná samospráva výrazne obmedzená a postupne likvidovaná. Legislatívnym výrazom cieľavedomého procesu etatizácie správy bolo prijatie zákona č. 126/1920 Sb. z. a n. o zriadení župných a okresných úradov v Republike Československej (tzv. župný zákon). Predmetný zákon však bol vykonaný len na Slovensku, keď došlo k zriadeniu šiestich veľkých územnosprávnych jednotiek (tzv. veľžupy). Systém veľžúp sa ukázal ako nefunkčný, preto už v roku 1928 došlo k vzniku krajinského zriadenia (zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizácii politickej správy). Štát sa rozdelil na štyri krajiny (zeme) – Českú, Moravskosliezsku, Slovenskú a Podkarpatoruskú. Duálnosť správy

bola zrušená, pretože orgány krajinskej samosprávy už neboli samostatnými korporáciami s právnou subjektivitou, ale boli súčasťou príslušných úradov. Fakticky tak došlo k poštátneiu samosprávy. Pôsobnosť krajinských samosprávnych orgánov (zastupiteľstva a výboru) bola hospodárska, správna, normotvorná (nie však zákonodarná) a poradná. Krajinské orgány obstarávali napríklad hospodárske a dopravné záujmy obyvateľstva, ktoré svojim významom presahovali potreby obcí a okresov, dotýkali sa väčšej časti územia, avšak nemali celoštátnu dôležitosť. Počas existencie vojnovnej Slovenskej republiky (1939 – 1945) došlo zákonom č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej v podstate k obnoveniu existencie veľžúp. Veľžupy boli vo svojom obvode samosprávnymi jednotkami a ich úlohou bolo obstarávať dopravné, hospodárske, kultúrne, sociálne a zdravotné záujmy župy a jej obyvateľstva (§ 32 ods. 1 zákona č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej) (Mosný, Hubenák, 2008, s. 114 a nasl., s. 225 a nasl., s. 278-279). V socialistickej etape nášho štátoprávneho vývoja bola samosprávnosť riešenia regionálnych záležitostí potlačená direktívnymi rozhodovaním štátu.

Znovukonštituovanie územnej samosprávy na Slovensku bolo podmienené zásadnými spoločenskými zmenami po roku 1989. Bolo prirodzené, že územná samospráva sa stala ústavnou matériou. Teritoriálna samospráva patrí medzi fundamentálne spoločenské vzťahy tvoriace súčasť fungovania demokratickej spoločnosti. (pozri Tekeli, Hoffmann, Tomáš, 2021, s. 5). Takto už pôvodný text Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“) v čl. 64 ods. 3 v znení do novely vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. účinným od 1. júla 2001 ustanovoval: „Samosprávu vyšších územných celkov a jej orgánov ustanoví zákon“. Hoci ústavodarca kreoval podmienky pre zriaďovanie jednotiek regionálnej samosprávy už v roku 1992, nemožno nesúhlasiť s názormi, že šlo o úsporné ústavné riešenie, ktoré nemohlo byť dostatočným základom efektívnej existencie vyšších územných celkov (Machajová, 2001, s. 6). Rátalo sa s tým, že organizačné štruktúry a kompetencie vyšších územných celkov ustanoví zákon. Takto sa mala zaviesť základná zákonná regulácia územnej samosprávy na oboch úrovniach. Avizovaný zákon však v tom čase prijatý nebol.

Na dikciu vtedajšieho čl. 64 ods. 3 Ústavy SR nadviazal zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z. z. o o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o územnom a správnom usporiadaní SR“), ktorý s účinnosťou od 24. júla 1996 v § 2 ods. 1, 2 ustanovil: „Samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky sú obce a vyššie územné celky. Územný obvod vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja; postavenie, pôsobnosť a orgány samosprávy vyššieho územného celku ustanoví osobitný zákon.“ Osobitný zákon, ktorý by upravil postavenie vyšších územných celkov však nebol prijatý ani v roku 1996. Vtedajšia doktrína uvedený stav kritizovala. Uviedlo sa, že vytvorenie dvoch stupňov miestnej štátnej správy bez toho, aby bol súčasne prijatý zákon o vyšších územných celkoch, posilňuje úlohu štátu na úkor územnej samosprávy (Prusák, 1997, s. 278). V tomto období bolo obecné zriadenie v podstate formou, ktorá absolútne vyčerpávala pojem teritoriálnej samosprávy (podobne Machajová, 2001, s. 6).

Kreovanie vyšších územných celkov súviselo s výraznejšou intenzitou reformy verejnej správy po roku 1998 (Orosz, 2006, s. 5). Slovenská republika bola v tom čase jediným štátom demokratickej Európy, v ktorom nebola tvorená druhá úroveň teritoriálnej samosprávy. Takýto stav bol neudržateľný, a to aj vzhľadom na predpisy európskeho charakteru, ktoré Slovenskú republiku zaväzovali (podobne Machajová, 2001, s. 6 a nasl.). 11. apríla 2000 schválila vláda SR uznesením č. 230 Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy, v rámci ktorej schválila vznik

druhej úrovne samosprávy. Z avizovanej koncepcie vyplynulo, že verejná správa bude fungovať na troch úrovniach: obec, vyšší územný celok, štát. Uviedlo sa, že medzi obcami a vyššími územnými celkami nebude existovať subordinačný vzťah, pričom obe úrovne teritoriálnej samosprávy budú mať zákonom jasne stanovené úlohy, pôsobnosť, právomoci i zodpovednosť (Nižňanský, 2002, s. 6). Uznesením č. 736 z 20. septembra 2000 vláda SR uložila ministrovi vnútra do 31. marca 2001 predložiť na rokovanie vlády SR návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov. Takto sa podľa dôvodovej správy reflektovalo na potrebu vykonávať na regionálnej úrovni tie samosprávne funkcie a pôsobnosti, pre ktoré je to na avizovanej úrovni racionálnejšie. Vládny návrh zákona o samospráve vyšších územných celkov (a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o samosprávnych krajoch) (tlač 958) bol v pléne Národnej rady Slovenskej republiky preberaný v pomerne búrlivej diskusii 2. a 3. júla 2001 potom, čo bol výrazne pozmenený vo výboroch. Takto boli v pomerne hektickej dobe prijaté 4 základné predpisy upravujúce právne postavenie samosprávnych krajov – zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch; ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“), zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku (v súčasnosti už nahradený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), zákon č. 438/2001 Z. z. o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja a zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov (ďalej len „zákon o majetku vyšších územných celkov“). Výsledná podoba avizovaných predpisov bola poznamenaná politickými kompromismi, nie vždy domyslenými pozmeňujúcimi návrhmi a v odbornej verejnosti vyvolávala obavy o tom, čo spôsobí v praxi. Nakoniec však, i napriek existujúcim nedostatkom, v podstate obstála (Orosz, 2006, s. 5).

3. NÁZVOSLOVIE ÚZEMNÝCH SAMOSPRÁVNÝCH TELIES REGIONÁLNEJ ÚROVNE

Pri vedeckom skúmaní matérie názvoslovia samosprávnych krajov je nevyhnutné obsiahnuť nielen zákonnú úpravu, ale i ústavný poriadok. V § 1 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch sa deklaruje, že vyšší územný celok je krajom, ktorý vykonáva samosprávu. Ústava SR pojem „samosprávny kraj“ nepoužíva. Ústavným termínom pre označenie druhoúrovňovej jednotky územnej samosprávy je od roku 1992 termín „vyšší územný celok“. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) (tlač 958) k § 1 ods. 1 tohto zákona vysvetľuje: „Ústava Slovenskej republiky túto úroveň samosprávy označuje opisom „vyšší územný celok“, čo však nebráni, aby zákon ustanovil konkrétny názov tohto celku. Vzhľadom na prijatú zásadu symetrie správnych celkov a územných celkov na tejto úrovni samosprávy navrhuje sa pre vyšší územný celok názov „samosprávny kraj.“

Pokiaľ ide o vzťah termínov „vyšší územný celok“ a „samosprávny kraj“, doktrína uvádza, že v praxi by sa mal používať pojem „samosprávny kraj“ len v tom prípade, ak sa hovorí o konkrétnom samosprávnom kraji (napríklad Košický samosprávny kraj). Pojem „vyšší územný celok“ by sa mal prioritizovať pri používaní vo všeobecnom význame (Košičiarová, 2009, s. 3). Pojem „samosprávny kraj“ v každom prípade akcentuje skutočnosť, že vyšší územný celok je jednotkou, ktorá je prioritne povolaná k výkonu samosprávy. To z pojmu „vyšší územný celok“ nemožno jednoznačne odvodiť. Ústavodarca však uznáva vyšší územný celok ako samosprávnú jednotku, pretože v čl. 64a identifikuje vyšší územný celok ako samostatný územný samosprávny celok. Uvedené

potvrzuje aj rozhodovacia prax Ústavného súdu SR. Hoci sa v ústavnom texte nepriorizuje pojem, z ktorého možno *prima facie* identifikovať fakt, že vyšší územný celok je samosprávnym spoločenstvom (samosprávnym krajom), ústavné právo jednotky územnej samosprávy na samosprávu je vyvoditeľné z čl. 64 a čl. 64a („samostatný... samosprávny“) Ústavy SR v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky plynúcim z čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. Právo na samosprávu prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a Ústavy SR – „zdrružujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 Ústavy SR). Právo vyššieho územného celku na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave Ústavy SR, a to napriek tomu, že ho Ústava SR explicitne neartikuluje (porovnaj primerane nález Ústavného súdu SR z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 4/2016).

Pokiaľ ide o termín „vyšší územný celok“, adjektívum „vyšší“ je potrebné interpretovať v tom zmysle, že samosprávny kraj je v porovnaní s obcou teritoriálne rozľahlejším územným celkom (podobne Cogan, 2018, s. 2). Toto prídavné meno neznamená organizačné nadradenie samosprávneho kraja obci. Dokladuje to aj prvá veta čl. 64 Ústavy SR, podľa ktorej je základom územnej samosprávy obec. Hoci sa samospráva tradične tvorí aj na vyššej úrovni verejno-správnej vertikály (porovnaj Čopík, 2014, s. 21), samosprávny kraj nie je bázou ale druhou úrovňou územnej samosprávy. Obce úroveň samosprávy sú organizačne nezávislé a niet medzi nimi subordinačného vzťahu. Adjektívum „vyšší“ bolo zvolené v hektickej dobe prípravy Ústavy SR v roku 1992 zrejme s ohľadom na vtedajšiu nejasnosť tejto otázky. Neexistovala názorová zhoda o tom, ako budú vyššie územné celky vyzerať (rovnako Cogan, 2018, s. 2). Nakoniec, hľadanie konsenzu ohľadom tejto otázky trvalo mnoho rokov a výsledná podoba vyšších územných celkov bola predmetom pomerne obsiahlej rozpravy pri prerokúvaní vládneho návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) (tlač 958) v pléne Národnej rady Slovenskej republiky v dňoch 2. a 3. júla 2001. Finálna podoba regionálnej samosprávy sa v zákone o samosprávnych krajoch tak, ako bol prijatý, značne odlišovala od vládneho návrhu zákona.

V súvislosti s pojmami „vyšší územný celok“ a samosprávny kraj možno poukázať na názor Ministerstva vnútra SR objektivizovaný v prípise sp. zn. SVS-OMSZV2-2013/030649 zo dňa 28. októbra 2013. Podľa avizovaného právneho názoru sa pojmy „vyšší územný celok“ a „samosprávny kraj“ líšia v tom, že termín „vyšší územný celok“ je opisného charakteru.

Zákondarca nie je pri používaní termínov „samosprávny kraj“ a „vyšší územný celok“ nijak jednotný. V texte zákona o samosprávnych krajoch sa, na rozdiel od Ústavy SR (s výnimkou § 1 ods. 1), používa termín „samosprávny kraj“. Naopak, napríklad zákon o majetku vyšších územných celkov používa termín „vyšší územný celok“ s výnimkou § 1, kde je popri termíne „vyšší územný celok“ použitý aj termín „samosprávny kraj“. Osobitné predpisy sú podobne terminologicky neunifikované. Vybrané zákony používajú pre označenie druhej úrovne slovenskej územnej samosprávy pojem „samosprávny kraj“, napríklad zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, stavebný zákon, zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov alebo zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov. Iné osobitné zákony však obsahujú ústavný termín „vyšší územný celok“, napríklad zákon

o územnom a správnom usporiadaní SR alebo zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Napokon zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov používa oba pojmy.

Treba dodať, že pojmy „vyšší územný celok“ a „samosprávny kraj“ sú podľa niektorých názorov ťažkopádne a neprirodzené, spoločensky nevzité. Objavujú sa mienky, že by ich bolo vhodné nahradiť iným termínom, ktorý je historický a hovorovo vžitý, napríklad „župa“. Dokladujú to aj neúspešné legislatívne iniciatívy, ktoré navrhovali tento pojem, prípadne aj pojem „samosprávny kraj“ nahradiť pojmom „župa“ (napríklad parlamentná tlač č. 151 zo 16. novembra 2006, parlamentná tlač č. 670 z 30. mája 2008, parlamentná tlač č. 565 z 31. mája 2013). Predkladatelia argumentovali napríklad tým, že používanie slovného spojenia „samosprávny kraj“ sa v praxi neujalo. Obyvateľstvo sa riadi historicky zaužívanými výrazmi a pojmami, čo je nedostatkom platnej právnej úpravy, lebo vzniká rozpor medzi ustanoveným textom zákona a jeho používaním v reálnom živote. Vo verejnosti sa často používa označenie vyššieho územného celku ako „župy“, predsedu samosprávneho kraja ako „župana“, zastupiteľstva vyššieho územného celku ako „župného zastupiteľstva“, volieb do orgánov samosprávnych krajov ako „župných volieb“. Tieto pomenovania prebrali a používajú sa aj masovokomunikačné prostriedky, politici, poslanci, novinári. Poukazuje sa na fakt, že verejnosti je pojem „župa“ blízky aj z histórie. Termín „župa“ sa používal už v staroslovanských časoch. V slovenskej odbornej literatúre sa prvýkrát objavil v štúdiu Franka Vítázoslava Sasinka z roku 1869 o staroslovanskom župnom zriadení (Sokolovský, 1994, s. 32). Obdobné závery rezultujú z dôvodovej správy k parlamentnej tlači č. 565 z 31. mája 2013: „Z historického hľadiska je výraz *župa* praslovanského pôvodu, s jeho používaním začali už *Štúrovci*, a na Slovensku boli *župy* oficiálne zavedené v *1. Československej republike* v roku 1923 na základe zákona o župnom zriadení. *Župné* zriadenie u nás fungovalo do roku 1928. Existuje mnoho mylných názorov, že názov *župa* je prevzatý z maďarského jazyka. Nie je to pravda, keďže slovo *župa* v maďarčine ani neexistuje. Pokusov zmeniť pre ľudí nezrozumiteľný a kostrbatý názov samosprávny kraj na jednoduchšiu a historicky zaužívanú *župu* bolo už niekoľko. Avšak *dosiaľ* sa tak nestalo najmä z neznalosti a nedostatku politickej vôle.“ Dôkazom o neujatí sa pojmov „vyšší územný celok“ a „samosprávny kraj“ sú aj podania doručované Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky v avizovanej veci. *De lege ferenda* by bolo vhodné otvoriť problematiku názvoslovia regionálnej úrovne samosprávy a pritom zvážiť všetky relevantné návrhy, poznatky a potreby aplikačnej praxe. Termín „župa“ je vžitý ako domáci *terminus technicus*, ktorý tradične označuje územno-samosprávne jednotky regionálneho (nadobecného) typu. Avizovaný pojem má objektívne predpoklady na oživenie, pričom by sa mohol stať pre Slovenskú republiku významným tak, ako sú významné napríklad označenia „województwo“ v Poľsku či „oblast“ v Rusku a na Ukrajine (rovnako Sokolovský, 1994, s.32).

4. ÚZEMNÝ OBLAST SAMOSPRÁVNÝCH TELIES REGIONÁLNEJ ÚROVNE

Úvodom sa žiada uviesť, že teritoriálny obvod samosprávneho kraja ako samosprávneho celku zhodný s teritoriálnym obvodom kraja ako správneho celku (územného obvodu na výkon pôsobnosti orgánov štátu) podľa zákona o územnom a správnom usporiadaní SR. Takto to deklaruje zákon o samosprávnych krajoch v § 1 ods. 4. Obsahovo obdobná dikcia je obsiahnutá v prvej časti § 2 ods. 2 zákona o územnom a správnom usporiadaní SR: „*Územný obvod*

vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja. “ Podľa § 8 tohto zákona sa zriaďujú tieto kraje (i) Bratislavský kraj, (ii) Trnavský kraj, (iii) Trenčiansky kraj, (iv) Nitriansky kraj, (v) Žilinský kraj, (vi) Banskobystrický kraj, (vii) Prešovský kraj, (viii) Košický kraj.

Zákonodarca pri vymedzení územného základu samosprávneho kraja zvolil princíp identity teritória samosprávneho kraja a kraja ako administratívnej jednotky štátu. V podmienkach Slovenskej republiky sa teda uplatnil plne symetrický model usporiadania regionálnej samosprávy a administratívneho usporiadania štátu na krajskej úrovni. Takýto prístup sa podľa doktríny zvolil preto, aby štátne orgány a orgány samosprávneho kraja pôsobili na rozvoj totožného územia. Jednotlivé nástroje ekonomického štátno-mocenského a samosprávneho pôsobenia sa síce môžu diferencovať, ich spoločným cieľom však je vytvoriť na totožnom území ekonomicky homogénne teritórium (Machajová, 2001, s. 12). S poukazom na § 2 ods. 3 zákona o územnom a správnom usporiadaní SR treba dodať, že vojenský obvod nie je súčasťou vyššieho územného celku.

Pôvodná koncepcia vládneho návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o samosprávnych krajoch; tlač 958) prinášala odchylné vymedzenie územného obvodu samosprávnych krajov. Územia samosprávnych krajov sa vymedzovali prostredníctvom obcí, ktoré tvoria okresy. Napríklad podľa § 1 ods. 4 písm. k) avizovaného vládneho návrhu zákona: „*Územie Košického samosprávneho kraja tvoria územia obcí okresov Košického kraja.*“ Teritórium samosprávneho kraja sa nedalo identifikovať len uvedením obcí. Dôvodová správa k tomu uvádzala: „*Územia samosprávnych krajov sa vymedzujú prostredníctvom území obcí, ktoré tvoria okresy, predovšetkým z tohto dôvodu, že identifikovať mnohé obce s úplne rovnakým názvom bez uvedenia okresu, do ktorého patria, je mimoriadne komplikované. Taktiež pri každej územnej zmene obce, napríklad pri rozdelení obce, by bolo potrebné novelizovať zákon.*“ Napokon však zákonodarca zvolil odlišný prístup a územie samosprávneho kraja stotožnil s teritóriom kraja podľa zákona o územnom a správnom usporiadaní SR.

Podľa druhej vety § 1 ods. 4 zákona o samosprávnych krajoch možno teritoriálny obvod samosprávneho kraja modifikovať výlučne zákonom. Kým teda územný základ prvej úrovne samosprávy (obec) modifikuje s poukazom na prvú vetu § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení vláda SR nariadením, zmenu územia samosprávneho kraja si zákonodarca vyhradil.

Žiada sa dodať, že pôvodná koncepcia vládneho návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o samosprávnych krajoch (tlač 958) počítala s existenciou 12 samosprávnych krajov. Takto sa mal zriadiť (i) Bratislavský samosprávny kraj so sídlom v Bratislave, (ii) Trnavský samosprávny kraj so sídlom v Trnave, (iii) Trenčiansky samosprávny kraj so sídlom v Trenčíne, (iv) Nitriansky samosprávny kraj so sídlom v Nitre, (v) Žilinský samosprávny kraj so sídlom v Žiline, (vi) Liptovsko-oravsko-turčiansky samosprávny kraj so sídlom v Martine, (vii) Pohronský samosprávny kraj so sídlom v Banskej Bystrici, (viii) Gemersko-novohradský kraj so sídlom v Lučenci, (ix) Spišský samosprávny kraj so sídlom v Poprade, (x) Šarišský samosprávny kraj so sídlom v Prešove, (xi) Košický samosprávny kraj so sídlom v Košiciach, (xii) Zemplínsky samosprávny kraj so sídlom v Michalovciach.

Dôvody, pre ktoré sa zvolilo odlišné normatívne riešenie, vyplývajú zo Spoločnej správy výborov Národnej rady Slovenskej republiky o prerokovaní vládneho návrhu zákona o samospráve vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon

o samosprávnych krajoch) (tlač 958) vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky v druhom čítaní z 21. júna 2001. Podľa tohto dokumentu má 8 samosprávnych krajov tieto podstatné výhody: (i) zabezpečenie dostatočnej prirodzenej vnútornej integrity a vyššej identity SR ako základného predpokladu prežitia štátu a národa po integrácii v Európskej únii, (ii) plnia kompatibilita systému verejnej správy s krajinami Európskej únie a V4, (iii) lepšia možnosť účinnej účasti v programoch medzinárodného rozvoja a cezhraničnej spolupráce, (iv) plnia realizácia duálneho modelu verejnej správy, (v) úspornejšie usporiadanie miestnej verejnej správy s nižšími nárokmi na štátny rozpočet, (vi) jednoduchší prevod kompetencií z vtedy existujúcich 8 krajských úradov na 8 samosprávnych krajov, (vii) jednoduchšia legislatívna realizácia, ktorá si nevyžaduje zmenu existujúceho územného a správneho členenia, prípadne ktorá vyžaduje len jeho marginálne zmeny, (viii) aktuálnejšia hospodársko-sociálna regionalizácia, (ix) vyššie naplnenie požiadaviek osídlenia a organizácie územia, (x) náležité akceptovanie prirodzených dopravných priestorov, (xi) vyššia významnosť a väčšia veľkostná vyrovnanosť centier a prakticky rovnaká dostupnosť okrajových sídel do centra, (xii) prakticky rovnaké vytváranie podmienok pre postupné vyrovnávanie handicapov marginálnych regiónov, (xiii) rovnaké dosiahnutie trvalo udržateľného hospodárskeho rozvoja regiónov a konsolidácie demokratického systému, (xiv) rovnaké vytvorenie podmienok pre revitalizáciu krajiny, osídlenia, jednotlivých sídel a regiónov, (xv) dostatočné zohľadnenie etno-kultúrnych a historických faktorov, (xvi) vyššia efektívnosť riadenia zariadení verejnej ekonomiky nadobecného významu (napr. stredné školstvo, nemocnice, kultúrne zariadenia, zariadenia sociálnej pomoci, hromadná preprava), (xvii) vyššia možnosť samostatnej účinnej regionálnej politiky v samosprávnych krajoch, (xviii) dostatočné rešpektovanie väčšinou požiadavky volených predstaviteľov miestnej samosprávy.

Množstvo pochybností k uvedeným dôvodom vyplýva zo stenografického záznamu bohatej rozpravy, ktorá sa k predmetnému návrhu zákona uskutočnila v pléne Národnej rady Slovenskej republiky v dňoch 2. až 3. júla 2001. Argumentovalo sa napríklad tým, že aj pôvodný počet 12 vyšších územných celkov bol kompromisom, nakoľko v odbornej verejnosti existoval aj model so 16 regiónmi. Ďalej sa poukazovalo nato, že ak nie je možné z dôvodu uplatnenia iných kritérií urobiť samosprávnym každý prirodzený región, ktorých je omnoho viac ako 12, nemalo by aspoň dochádzať k ich rozbitiu. Podľa niektorých názorov sa v prípade zvolenej koncepcie tak stalo, napríklad v prípade Gemera, Spiša, Zemplína. Pokiaľ malo ísť o jednoduchší prechod kompetencií z 8 vtedajších krajských úradov na 8 samosprávnych krajov, uviedlo sa, že kompetencie preda budú odovzdávané zákonom a fyzické preberanie majetku sa uskutoční podľa územnej príslušnosti na základe protokolu o odovzdaní a prevzatí majetku. Poukazovalo sa tiež na podporu vládneho návrhu zákona v pôvodnom znení zo strany predstaviteľov miest a obcí. Na druhej strane, neuralgickou bola otázka národnostného zloženia obyvateľstva regionálnej samosprávnej jednotky, ktorá sa v rámci jednotlivých koncepcií odlišovala. Takto sa napríklad navrhovalo aj zriadenie samostatného Podunajského kraja.

S opodstatnenosťou niektorých z faktorov, ktoré nakoniec viedli k vytvoreniu regionálnej samosprávy o 8 vyšších územných celkoch, možno prinajmenšom polemizovať. Možno napríklad uvažovať, či to nebol pôvodný vládny návrh zákona, ktorý lepšie reflektoval etno-kultúrne a historické faktory. Dá sa stotožniť s tvrdením, že nebolo možné vytvoriť vyšší územný celok z každého pôvodného historického regiónu. Na druhej strane, súčasné územné členenie na úrovni vyšších územných celkov zrejme úplne nerešpektuje, ba rozdeľuje historické a etnicko-kultúrne členenie (prirodzené slovenské regióny), čím popiera *genius regionis*.

Uvedené tvrdenia dokladuje fakt, že druhá úroveň územnej samosprávy sa za 20 rokov svojej existencie v spoločnosti akosi neetablovala. V porovnaní s obecným zriadením pretrváva v laickej vedomosti nízke povedomie o kompetenciách, úlohách, aktivitách a fungovaní vyšších územných celkov. Obyvateľstvo samosprávneho kraja netvorí tak súrodý celok, ako obyvateľstvo obce. Priama forma výkonu regionálnej samosprávy v podobe regionálnej referenda sa za 20 rokov účinnosti zákona o samosprávnych krajoch nerealizovala ani raz. Príčin týchto javov môže byť viacero, okrem iného i avizované nerešpektovanie, či, v horšom prípade, narušenie územných tradícií regiónov. Samospráva na regionálnej úrovni by bola azda materiálne bližšia adresátom, ak by väčšmi fungovala v hraniciach prirodzených regiónov, ktoré sa sformovali organickým dejinným vývojom. Možno poukázať na rozpravu v pléne Národnej rady Slovenskej republiky z 3. júla 2001: „*Základom silného štátu je silná samospráva na oboch úrovniach. Je to prirodzený následok skutočnosti, že jej reprezentanti sú volení občanmi, a nie menovaní centrálnou vládou. Samospráva na regionálnej úrovni dobre funguje v hraniciach prirodzených regiónov, v ktorých sa občania navzájom poznajú, poznajú prírodné podmienky takéhoto celku, prirodzene užívajú centrum svojho regiónu, poznajú infraštruktúru tejto oblasti, poznajú tradície, z ktorých sa dá žiť v regióne, poznajú prírodné bariéry ako rieky a horstvá, ktoré obmedzujú rozvoj ich života.*“ Snaha o vyriešenie nastolenej problematiky v podobe určitej reformy regionálneho zriadenia SR by mala byť výzvou pre príslušné authority.

5. ZÁVER

Predmetom predloženého príspevku bola analýza, syntéza a zhodnotenie poznatkov o samospráve vyšších územných celkov so zreteľom na históriu nadobecnej úrovne samosprávy a proces prijímania zákona o samosprávnych krajoch v roku 2001. Popritom sa pozornosť koncentrovala na územný základ a názvoslovné aspekty regionálnej samosprávy. Sumarizačne možno poznamenať, že platná a účinná právna úprava druhej úrovne teritoriálnej samosprávy vykazuje určitý priestor pre legislatívne modifikácie *de lege ferenda*.

Je namieste stotožniť s názormi, že súčasné legálne termíny „samosprávny kraj“ alebo „vyšší územný celok“ sú pomerne ťažkopádne a spoločensky dosiaľ nevžitú. Z historického hľadiska treba podotknúť, že nejde o termíny, ktoré by kontinuálne nadväzovali na dejinné tradície. Možno uvažovať, že by bolo namieste ich nahradenie spoločensky zaužívaným a pre naše podmienky príznačným pojmom „župa“.

Pokiaľ ide o teritoriálny základ územnej samosprávy vyšších územných celkov, som toho názoru, že súčasný stav nerešpektuje, ba narušuje prirodzené slovenské regióny (napríklad Zemplín). To môže byť jedným z dôvodov nízkej miery všeobecného povedomia o druhej úrovni slovenskej územnej samosprávy. Aj v tomto smere by bolo vhodné iniciovať určité legislatívne aktivity, ktoré by súčasne podobu samosprávy vyšších územných celkov transformovali do podoby, ktorá by nenarušovala a väčšmi respektovala *genius regionis*.

Zdroje

1. COGAN, R. Zákon o krajích. Komentár. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-070-0.
2. ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997. ISBN 80-7090-444-5.
3. ČOPIK, J. Proměny a kontinuita české komunální politiky. Územní samospráva v nové době (1850-2010). Díl I – do roku 1945. Praha : Scriptorium, 2014. ISBN 978-80-87271-89-6.
4. KOŠIČIAROVÁ, S. Komentár k zákonu č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov. In Verejná správa : školy, úrady, obce, kultúra, zdravotníctvo, rozpočtové, príspevkové, neziskové organizácie, 2009, roč. 4. ISSN 1337-0448.
5. MACHAJOVÁ, J. – RUŽIČKA, Z. Komentáre. I. diel. 1. Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). 2. Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. Bratislava : Kódexpress, 2001. ISBN 80-968644-0-8.
6. MOSNÝ, P. – HUBENÁK, L. Dejiny štátu a práva na Slovensku. Košice : Aprilla s. r. o., 2008. ISBN 978-80-89346-02-8.
7. NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. – LUŠČOŇ, T. – GALANDA, M. Samospráva vyššieho územného celku. Príručka pre volených predstaviteľov a pracovníkov v samospráve. Bratislava : Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2002. ISBN 80-968786-0-3.
8. OROSZ, L. K právnej úprave samosprávnych krajov (súčasný stav, perspektívy). In Spravodajca územnej samosprávy, 2006, roč. 2, č. 1. ISSN 1336-6475.
9. TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-571-0359-2.
10. SOKOLOVSKÝ, L. Župy či okresy? In Parlamentný kuriér, 1994, roč. 2, č. 3. ISSN 1335-0307.