

# **Návrh reformy ústredných orgánov štátnej správy iných ako ministerstiev**

## **Obsah**

1. Úvod
2. Súčasný právny a faktický stav
  - 2.1. Ústavná a zákonná úprava
  - 2.2. Rôzne právne formy/statusy orgánov na ústrednej úrovni
3. Návrhy na zmenu
  - 3.1. Uzákoniť jednotný právny rámec pre zriadenie a pôsobenie ústredných orgánov štátnej správy v súlade s ústavou
  - 3.2. Návrh členenia zmien na ústrednej úrovni štátnej správy de lege ferenda
  - 3.3. Odôvodnenie navrhovaných zmien
  - 3.4. Ostatné orgány štátnej správy
  - 3.5. Výrazná redukcia počtu rozpočtových kapitol OÚŠS
4. Realizácia navrhnutých zmien – legislatívne úpravy
  - 4.1. Zákon č. 575/2001 Z.z. v znení neskorších predpisov
  - 4.2. Iné zákony

### **Prílohy:**

- Príloha č. 1 - Členenie ostatných ústredných orgánov štátnej správy a ďalších orgánov štátnej správy na ústrednej úrovni s celoslovenskou pôsobnosťou - súčasný stav
- Príloha č. 2 - Stručné porovnanie začlenenia a kompetencií vybraných ústredných orgánov štátnej správy s ich partnerskými úradmi v porovnateľných krajinách (Belgicko, Dánsko, Fínsko, Holandsko, Írsko) a s niektorými ďalšími krajinami EÚ
- Príloha č. 3 - Historický prehľad ústavného postavenia ústredných orgánov štátnej správy

## 1) Úvod

Jedenásť ostatných ústredných orgánov štátnej správy spolu s ďalšími šiestimi orgánmi štátnej správy na ústrednej úrovni s celoslovenskou pôsobnosťou (ďalej „ostatné ústredné orgány“) tvoria **sieť tzv. „neviditeľnej byrokracie“**, ktorá obklopuje fungovanie vlády. Ostatné ústredné orgány sú napríklad súčasťou medzirezortného pripomienkového konania. Často plnia úlohy, ktoré v porovnateľných krajinách plnia podriadené organizácie rezortov. V iných prípadoch na funkcie, na ktoré v malých krajinách obdobnej veľkosti existuje jedna organizácia, my máme dve až tri. Stručné porovnanie začlenenia a kompetencií vybraných ústredných orgánov štátnej správy s ich partnerskými úradmi v porovnateľných krajinách (Belgicko, Dánsko, Fínsko, Holandsko, Írsko) a s niektorými ďalšími krajinami EÚ je uvedené v prílohe č. 2.

Z historického prehľadu (príloha č. 3) vyplýva, že existovala tendencia zriaďovať na ústrednej úrovni rôzne iné orgány ako ministerstvá. **Prvýkrát sa na ústrednej úrovni ustanovil iný orgán ako ministerstvo** ešte v päťdesiatych rokoch vládnym nariadením na základe ústavného zákona z roku 1950. Pojem **ostatný ústredný orgán štátnej správy** sa **prvýkrát zakotvil** tzv. **socialistickej ústave** z roku 1960.

Možnosť **iného spôsobu kreovania štatutárneho zástupcu ostatného ústredného orgánu ako vymenovaním vládou** sa prvýkrát objavila v zákone SNR č. 41/1972 Zb. o pôsobnosti orgánov Slovenskej socialistickej republiky v oblasti sociálno-ekonomických informácií. Zákon však zároveň ustanovoval, že za výkon svojej funkcie je zodpovedný vláde republiky.

Do novembra 1989 pri hocijakom spôsobe kreovania orgánu, či obsadzovania funkcie je nutné brať do úvahy, že kádrová politika bola plne v gescii komunistickej strany a každá nominácia podliehala súhlasu jej orgánov. Zo skúmania historických okolností vzniku orgánov vyplýva, že **v mnohých prípadoch nešlo o systémové a koncepčné riešenie, ale konkrétnu politickú objednávku.**

Vysoký počet orgánov štátnej správy na ústrednej úrovni spôsobuje najmä nasledujúce problémy:

- ❑ vyššie náklady na oddelené servisné činnosti organizácií,
- ❑ nejasnú zodpovednosť jednotlivých orgánov, prípadne duplicitné kompetencie,
- ❑ rozptyľovanie vzácnych ľudských zdrojov medzi viaceré organizácie,
- ❑ vyššie náklady na vyšší počet oddelených štruktúr,
- ❑ iníciačné náklady na zriadenie pri nových orgánoch.

**Na fungovanie ostatných ústredných orgánov neexistuje jednotný právny rámec.** Zriaďujú sa nielen na základe zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (tzv. kompetenčného zákona), ale v posledných rokoch úplne bežne aj na základe osobitných zákonov. Ich právny status je podľa dnešnej právnej úpravy až neuveriteľne nejednotný. Existujú zjavné rozdiely pri kreácii štatutárnych zástupcov, ich zodpovednosti a pôsobnosti jednotlivých orgánov (stručný prehľad v prílohe č. 1).

**Zavedenie jednotného právneho rámca pre ostatné ústredné orgány a následné zníženie ich počtu** by znamenalo

- systémový prístup a právne čistý základ pre ich pôsobenie a aj pre pôsobenie iných orgánov štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou,
- isté fiskálne úspory (znižovanie sekretariátov, vozových parkov, úspory v spoločných činnostiach),
- tlak na zvýšenie kvality ich činnosti.

Návrh sa primárne týka ostatných ústredných orgánov štátnej správy podľa kompetenčného zákona (celkovo 11 orgánov) a ďalších orgánov štátnej správy na ústrednej úrovni s celoslovenskou pôsobnosťou, ktoré nie sú podriadené ministerstvu (celkovo 6 orgánov), ale zaoberá sa aj ďalšími orgánmi štátnej správy okrem miestnych orgánov štátnej správy.

## 2) Súčasný právny a faktický stav

### 2.1. Ústavná a zákonná úprava

#### Ústavná úprava

Šiesta hlava ústavy upravuje postavenie výkonnej moci, ktorá je tvorená monokratickými i kolektívnymi orgánmi. Druhý oddiel šiestej hlavy upravuje postavenie vlády SR. Podľa čl. 108 je vláda SR **vrcholným orgánom** výkonnej moci. V čl. 109 ods. 1 je explicitne ustanovené, kedy a o čom rozhoduje vláda ako **kolektívny orgán**.

Čl. 122 ustanovuje, že **ústredné orgány štátnej správy** a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom. V čl. 86, ktorý upravuje pôsobnosť NR SR, je zase explicitne uvedené, že do pôsobnosti NR SR patrí o.i. „e) zriaďovať zákonom ministerstvá a **ostatné orgány štátnej správy**“.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že ústava zakotvila nasledovné pojmy:

- vláda,
- ministerstvo,
- ústredné orgány štátnej správy,
- ostatné orgány štátnej správy,
- miestne orgány štátnej správy,

Pritom ale nemožno opomenúť fakt, že podľa čl. 86 písmena a) ústavy sa NR SR môže uznášať na ústave, ústavných zákonoch a ostatných zákonoch, z čoho vyplýva, že na návrh vlády alebo z vlastnej iniciatívy môže byť schválený právny predpis, ktorý upraví orgány exekutívy aj nad rámec vyššie uvedeného.

„**Ostatný orgán štátnej správy**“ ústava ani zákony presne nedefinujú. Z výkladu článku 86, písm. e) ústavy v spojitosti s čl. 122 ústavy vyplýva, že „ostatný orgán štátnej správy“ je **orgán štátnej správy, ktorý nemožno zaradiť medzi ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy**.

#### Zákonná úprava

Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov používa pojem „ostatné ústredné orgány štátnej správy.“

**Ministerstvo** je ústredný orgán štátnej správy, výkonnej moci (exekutívy) s konkrétne vymedzenou pôsobnosťou, na čele ktorého je člen vlády – minister. Vedením ministerstva teda môže byť poverený len člen vlády, prípadne môže aj zastupovať iného člena vlády. Ministri sú za výkon svojej funkcie zodpovední NR SR. **Ministerstvo možno zaradiť medzi ústredný orgán štátnej správy podľa kompetenčného zákona**. Nadpis tretej časti znie „ostatné ústredné orgány štátnej správy“, ako aj označenie §21. Uvádzacia veta k §21 sa začína: „V Slovenskej republike pôsobia **aj** tieto ústredné orgány štátnej správy...“. §35 a nasledujúce používajú formuláciu „ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy.“ Terminologicky nepresný je preto nadpis k §22 „ústredné orgány štátnej správy“, ktorý by mal znieť „ostatné ústredné orgány štátnej správy“. Taktiež v §23 by sa malo pred slovné spojenie „ústredného orgánu štátnej správy“ doplniť slovo „ostatného“.

**Ostatný ústredný orgán štátnej správy** je orgán štátnej správy s konkrétne vymedzenou pôsobnosťou a celoslovenskou pôsobnosťou, na čele ktorého je predstaviteľ, ktorý ale nemá postavenie člena vlády. Pre pôsobnosť ostatných ústredných orgánov je charakteristické, že je určená užšie ako je to pri ministerstvách. Štatutárni zástupcovia ostatných ústredných orgánov nie sú zodpovední NR SR. Štatutárneho zástupcu (predsedu, riaditeľa, vedúceho) zastupuje zákonom určená osoba (podpredsa).

### **Vzťah k vláde a organizácia ostatného ústredného orgánu**

(§39) Činnosť ostatných ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda. Vláda taktiež schvaľuje štatúty ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré podrobnejšie vymedzia ich úlohy a zásady ich činnosti.

(§23) Na členenie ústredného orgánu štátnej správy sa primerane použije § 5 (členenie na sekcie a odbory, prípadne iné organizačné útvary). Organizačnú štruktúru ústredného orgánu štátnej správy určuje organizačný poriadok, ktorý vydáva vedúci, predseda alebo riaditeľ príslušného ústredného orgánu štátnej správy.

### **Spoločná charakteristika ministerstiev a ostatných ústredných orgánov**

Ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy) možno spoločne charakterizovať ako **orgány výkonnej moci, ktoré podľa spoločných ustanovení štvrtej časti kompetenčného zákona** plnia v jednotlivých oblastiach v rozsahu ich právomoci najmä nasledujúce úlohy:

#### **Základné poslanie - tvorba štátnej politiky, výkon štátnej správy a plnenie ďalších úloh**

- (§35) podieľajú sa na tvorbe jednotnej štátnej politiky v jednotlivých oblastiach a túto politiku uskutočňujú,
- vykonávajú v rozsahu svojej pôsobnosti štátnu správu,
- plnia ďalšie úlohy ustanovené v ústavných zákonoch, zákonoch a iných všeobecne záväzných právnych predpisoch.
- v rozsahu vymedzenej pôsobnosti zodpovedajú aj za úlohy obrany a vytváranie podmienok na realizáciu požiadaviek zabezpečovania príprav na obranu a ochranu.
- v rozsahu vymedzenej pôsobnosti zabezpečujú aj úlohy súvisiace s dojednávaním a vykonávaním medzinárodných zmlúv, s rozvojom medzištátnych vzťahov a medzinárodnej spolupráce vrátane úloh, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z medzinárodných zmlúv, ako aj z jej členstva v medzinárodných organizáciách.

#### **Analýzy – stratégie - koncepcie**

- (§36) skúmajú problematiku vo veciach, ktoré sú v ich pôsobnosti, a analyzujú dosahované výsledky.
- robia opatrenia na riešenie aktuálnych otázok a spracúvajú koncepcie rozvoja zverených oblastí a riešenia základných otázok, ktoré po zverejnení a po pripomienkovom konaní predkladajú vláde.

#### **Legislatíva**

- (§37) starajú sa o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti.
- pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde;
- dbajú aj o dodržiavanie zákonnosti v oblasti svojej pôsobnosti,
- na základe zákonov a v ich medziach vydávajú všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom (čl. 123 Ústavy SR)

### **Spolupráca navzájom, využívanie podnetov, skúseností a poznatkov**

- (§38) pri plnení svojich úloh úzko spolupracujú s ministerstvami a OÚŠS
- Vymieňajú si potrebné informácie a podklady a prerokúvajú s inými ministerstvami opatrenia, ktoré sa ich dotýkajú.
- využívajú podnety a skúsenosti orgánov verejnej moci, ako aj podnety verejnosti.
- využívajú poznatky verejných inštitúcií, vedeckých inštitúcií, výskumných pracovísk a stavovských a profesijných organizácií; zapájajú ich najmä do práce na riešení otázok koncepcnej povahy a legislatívnej povahy.

### **Tripartitný dialóg**

- prerokúvajú s odborovými orgánmi a organizáciami zamestnávateľov návrhy závažných opatrení týkajúcich sa životnej úrovne, sociálnych a hospodárskych potrieb obyvateľstva.

### **Osobitné postavenie troch ostatných ústredných orgánov – problém „nezávislosti“**

V rámci ostatných ústredných orgánov tri z nich (Protimonopolný úrad SR, Štatistický úrad SR, Úrad pre štátnu službu SR) majú osobitné postavenie z hľadiska kreovania štatutárneho orgánu a zodpovednostných vzťahov. Ani tieto skutočnosti však nemôžu a ani by nemali mať za cieľ ich úplne nezávislé postavenie od vlády z dvoch dôvodov:

- zmysle čl. 108 Ústavy SR je **vláda vrcholným orgánom výkonnej moci**, a preto musí mať vplyv na realizáciu svojej politiky prostredníctvom týchto orgánov.
- vzťah k vláde podľa „kompetenčného“ zákona - činnosť ostatných ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda, ktorá tiež schvaľuje ich štatúty.

Na úseku katastra nehnuteľností sú zriadené miestne orgány špecializovanej štátnej správy podriadené Úradu geodézie, kartografie a katastra SR. Iné ostatné ústredné orgány štátnej správy majú väčšinou zákonom danú možnosť zriaďovať pracoviská aj mimo ich sídla, tieto však nemajú právnu subjektivitu a nie sú osobitnými orgánmi štátnej správy.

V zmysle uvedeného je oddelením špecifických oblastí z pôsobnosti ministerstiev a ich zverenie samostatným ústredným orgánom štátnej správy zabezpečená ich nezávislosť na horizontálnej úrovni (teda od jednotlivých ministerstiev), zostáva však zachovaná riadiaca, koordinačná a kontrolná funkcia vlády ako kolektívneho orgánu, čo je potrebným a vhodným nástrojom na realizáciu cieľov vlády vo všetkých oblastiach verejnej správy. **Vláda by teda mala vo vzťahu aj k ostatným ústredným orgánom určovať základné smery, ciele, koncepcie fungovania im zverených oblastí a charakter právnej úpravy jednotlivých oblastí** a zároveň dozerať na nezávislý výkon štátnej správy týmito orgánmi.

V priebehu roka 2001 sa v právnych predpisoch zakotvila možnosť odvolať predsedov troch vyššie uvedených orgánov len zo zákonom explicitne vymedzených dôvodov. Nie je však medzi nimi dôvod nerešpektovania úloh uložených vládou. Vláda SR vo svojich uzneseniach bežne ukladá predsedom týchto orgánov úlohy. Ak by sa však rozhodli ich nerešpektovať, táto skutočnosť nemôže mať vplyv na ich ďalšie zotrvanie vo funkcii. Možno teda skonštatovať, že **ustanovenia o riadiacej, koordinačnej a kontrolnej funkcii vlády voči týmto trom orgánom nemajú oporu v ustanoveniach o zákonných dôvodoch na odvolanie štatutárneho zástupcu týchto troch orgánov z funkcie.**

### **Ďalšie orgány štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou**

V rámci právomoci NR SR podľa čl. 86 písm. e) **zriaďovať** ministerstvá a **ostatné orgány štátnej správy** boli zriadené ďalšie orgány štátnej správy, ktorých pôsobnosť sa vzťahuje na územie celej SR. Väčšina z nich bola zriadená na odbremenenie ministerstiev od časti ich agendy (najmä od výkonu štátnej správy), ďalej boli zriadené nezávislé orgány

s pôsobnosťou v špecifických oblastiach a regulačné orgány (Úrad na ochranu osobných údajov, Úrad pre štátnu pomoc, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, regulačné orgány v rezorte pôšt a telekomunikácií) a špecializované inšpekčné orgány. Takéto orgány boli zriaďované zákonmi upravujúcimi jednotlivé oblasti, v ktorých tieto orgány pôsobia. Tieto zákony zároveň vymedzujú ich postavenie, kreáciu štatutárnych orgánov, pôsobnosť a právomoci.

**Keďže postavenie týchto orgánov sa upravilo vždy jednotlivo v rámci osobitných zákonov v rôznom časovom období, ich úprava je značne odlišná** (napr. pre činnosti v zásade obdobného charakteru v niektorých rezortoch osobitné orgány existujú, v iných nie). Ide o rozpočtové organizácie napojené na rozpočtovú kapitolu príslušného ústredného orgánu štátnej správy, ktorým osobitné predpisy zverujú určité úlohy v špecifických oblastiach. V niektorých prípadoch je zákonom ustanovená ich podriadenosť príslušnému ministerstvu, vo väčšine prípadov ich štatutárne orgány vymenúva a odvoláva príslušný minister, ale u niektorých ich volí a odvoláva NR SR, prípadne menuje a odvoláva prezident. V niektorých prípadoch sú okrem individuálneho orgánu v postavení štatutára zriadené aj kolektívne orgány, ktorým sú zverené nielen poradné, ale aj rozhodovacie právomoci. Rozsah právomocí je tiež rôzny v závislosti od ich rozdelenia medzi daný orgán, ústredný orgán štátnej správy v príslušnej oblasti, prípadne miestne orgány štátnej správy alebo orgány územnej samosprávy.

## **2.2 Rôzne právne formy/statusy orgánov na ústrednej úrovni**

Podľa súčasnej právnej úpravy možno na ústrednej úrovni rozlíšiť viacero druhov orgánov štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou (ako aj jednu právnickú osobu, ktorá nie je orgánom štátnej správy) s až neuveriteľnými odchýlkami. Ich stručná charakteristika je v prílohe č. 1.

### **I. Ostatné ústredné orgány štátnej správy podľa kompetenčného zákona**

Túto skupinu možno ďalej členiť podľa spôsobu kreovania štatutárneho zástupcu na tri skupiny:

- predsedu vymenúva a odvoláva vláda SR (7 orgánov)  
*Úrad vlády SR, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, Úrad jadrového dozoru SR, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR, Úrad priemyselného vlastníctva SR, Správa štátnych hmotných rezerv SR, Národný bezpečnostný úrad SR*
- predsedu vymenúva a odvoláva vláda SR, ale odvolanie je možné iba zo zákonom presne vymedzených dôvodov (1 orgán)  
*Úrad pre verejné obstarávanie SR*
- predsedu vymenúva a odvoláva prezident (3 orgány)  
*Protimonopolný úrad SR, Štatistický úrad SR, Úrad pre štátnu službu SR*

### **II. Orgány štátnej správy na ústrednej úrovni, ktoré sú rozpočtovými organizáciami a sú zriadené osobitným zákonom, avšak nie sú podriadené inému orgánu štátnej správy na ústrednej úrovni**

Túto skupinu možno ďalej členiť podľa spôsobu kreovania štatutárneho zástupcu na dve skupiny:

- predsedu volí a odvoláva národná rada (4 orgány, z toho 3 na návrh vlády, 1 iným spôsobom)  
*Úrad na ochranu osobných údajov SR, Telekomunikačný úrad SR, Poštový úrad SR, Rada pre vysielanie a retransmisíu*
- predsedu volí a odvoláva prezident (1 orgán)  
*Úrad pre reguláciu sieťových odvetví SR*

### **III. Právnická osoba na ústrednej úrovni zriadená osobitným zákonom (1 orgán)**

**IV. Orgány štátnej správy na ústrednej úrovni zriadené osobitným zákonom, ktoré sú rozpočtovými organizáciami a ktoré sú podriadené ministerstvám**

Túto skupinu možno ďalej členiť podľa spôsobu kreovania štatutárneho zástupcu na tri skupiny:

- predsedu vymenúva a odvoláva minister bez zákonného obmedzenia (14 orgánov),

*Letecký úrad SR, Štátny dráhový úrad SR, Štátna plavebná správa SR, Ústredné daňové riaditeľstvo SR, Colné riaditeľstvo SR, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity, Puncový úrad SR, Štátna energetická inšpekcia, Slovenská obchodná inšpekcia, Hlavný banský úrad, Plemenárska inšpekcia SR, Národný inšpektorát práce, Slovenská inšpekcia životného prostredia, Štátny ústav pre kontrolu liečiv*

- predsedu vymenúva a odvoláva minister, ale pri menovaní existujú obmedzenia (2 orgány),

*Štátna veterinárna a potravinová správa SR, Pamiatkový úrad SR*

- predsedu vymenúva a odvoláva minister, ale odvolanie je možné iba zo zákonom presne vymedzených dôvodov (1 orgán)

*Štátna školská inšpekcia*

**V. Orgány štátnej správy na ústrednej úrovni zriadené osobitným zákonom, ktoré sú podriadené inému orgánu štátnej správy na ústrednej úrovni ako ministerstvu (3 orgány)**

*Slovenský metrologický inšpektorát, Slovenský metrologický ústav, Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv*

**VI. Orgány štátnej správy na ústrednej úrovni zriadené osobitným zákonom, ktoré sú rozpočtovými organizáciami a ktoré sú vecne podriadené ministerstvám, ale nie personálne (1 orgán).**

*Štátna pokladnica*

### **3. Návrhy na zmenu**

#### **3.1. Uzákonit' jednotný právny rámec pre zriadenie a pôsobenie ústredných orgánov štátnej správy v súlade s Ústavou SR**

Možno navrhnúť, aby sa samostatné ústredné orgány štátnej správy, iné ako ministerstvá, zriad'ovali výlučne pre **celoslovenskú agendu** v prípadoch, ak ide o

- **nezávislých regulátorov,**
- **politicky „citlivé“ orgány štátnej správy,** pri ktorých nie je vhodné, aby uvedené činnosti boli vykonávané pod gesciou existujúcich ministerstiev.

Takéto orgány budú mať označenie „iný ústredný orgán štátnej správy“ a budú zriadené jedným zákonom – kompetenčným zákonom. Ich „samostatnosť“ bude spočívať v tom, že pôjde o právnické osoby, ktorých štatutári nebudú podriadení ministerstvu, ale vláde a vo viacerých prípadoch aj spôsob kreovania štatutárov bude daný do kompetencie iného orgánu ako vlády. Ostatné existujúce orgány štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou budú podriadené ministerstvu, pričom štatutárneho zástupcu orgánu bude vymenúvať a odvolávať vláda Slovenskej republiky na návrh príslušného ministra.

Mali by teda existovať kategórie:

- 1) ministerstvá (čl. 111 ústavy),
- 2) ústredné orgány štátnej správy iné ako ministerstvá (iné ústredné orgány štátnej správy) (čl. 122 ústavy),
- 3) ostatné orgány štátnej správy (čl. 86, písm. e) ústavy), a to **len v prípadoch, ak ide o orgány podriadené ministerstvám,**

4) miestne orgány štátnej správy (čl. 122 Ústavy)

V rámci iných ústredných orgánov štátnej správy (kategória 2) budú zastúpené

- **orgány s opodstatnenosťou nezávislosti od vlády v otázke kreácie štatutárneho zástupcu, resp. iných oblastiach,**
- **orgány, ktorých štatutárneho zástupcu vymenúva vláda (plne exekutívne orgány).**

Aj vzhľadom na „problém nezávislosti“ popísaný v časti 2.1. možno navrhnúť, aby **iné ústredné orgány štátnej správy stratili zodpovednosť za tvorbu verejnej politiky, resp. gesciu za právne predpisy.** Zodpovednosť za tvorbu verejnej politiky, resp. gescia za právne predpisy by prešla priamo na ministerstvá. Ukončia sa tak nevyhovujúce, často až negatívne situácie, keď návrh právneho predpisu predkladá a na rokovaní vlády SR prezentuje štatutárny zástupca ostatného ústredného orgánu, ale v NR SR vládny návrh predkladá ústavný činiteľ – minister.

**Iné ústredné orgány štátnej správy (kategória 2) by mali mať spoločné nasledovné znaky:**

- a) spôsob vzniku orgánu – len kompetenčným zákonom,
- b) menovanie štatutára a jeho prípadné odvolanie: navrhuje sa spôsob menovania a odvolávania **prezidentom na návrh vlády** (s uložením povinnosti prezidentovi vymenovať niektorého z navrhovaných kandidátov) pri všetkých orgánoch s výnimkou Národného bezpečnostného úradu (NR SR) a Úradu vlády SR (vláda SR),
- c) menovanie a odvolávanie zástupcu štatutára, alternatívy:
  - 1) menuje a odvoláva **na návrh vlády orgán, ktorý menuje a odvoláva štatutára,**
  - 2) menuje a odvoláva **štatutár,**
- d) vzťah k rozpočtu, financovanie a nakladanie s verejnými prostriedkami,
- e) uplatňovanie vlastných rozhodovacích právomocí, vzťah k správnomu poriadku (založenie vecnej príslušnosti na prvom stupni, ako aj pri rozhodovaní o riadnych opravných prostriedkoch) a s tým súvisiaca možnosť preskúmania rozhodnutí tohto orgánu resp. ich revokácie,
- f) odmeňovanie a najmä platové náležitosti štatutárneho zástupcu.

**3.2. Návrh členenia zmien na ústrednej úrovni štátnej správy de lege ferenda**

**Samostatný ústredný orgán štátnej správy** sa zachová, ak pôjde o nezávislého regulátora, resp. politicky citlivý orgán podľa bodu 3.1. Tieto podmienky spĺňa len 7 orgánov uvedených nižšie.

Status ostatných ústredných orgánov bude prehodnotený nasledujúcimi spôsobmi:

- **zrušenie ex lege,** presun činností na ministerstvo (začlenenie do sekcie ministerstva hospodárstva) - 2 orgány,
- **presun na orgán štátnej správy, ktorý je podriadený ministerstvu** - 5 orgánov,
- **zlúčenie ostatných ústredných orgánov, resp. orgánov štátnej správy na ústrednej úrovni navzájom** - 3 orgánov, z ktorých sa vytvorí 1 orgán,

Po navrhovanej reforme zostane zo 16 súčasných ostatných ústredných orgánov a orgánov štátnej správy na ústrednej úrovni právna subjektivita len 12 orgánom, z toho bude 7



samostatných iných ústredných orgánov štátnej správy a 5 orgánov štátnej správy podriadených ministerstvám.

Aj samotný presun súčasných ústredných orgánov na orgán štátnej správy, ktorý je podriadený ministerstvu, prinesie

- **priame výhody, napr. redukciu tzv. spoločných funkcií týchto orgánov** (všeobecná správa, personalistika, kancelária štatutárneho zástupcu, informatika) a s tým spojená nevyhnutná redukcia počtu zamestnancov týchto orgánov,
- niektoré **nepriame výhody**, napr. tieto orgány sa **nebudú povinne zúčastňovať pripomienkového konania**.

#### **Konkrétne návrhy:**

- Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo a Správa štátnych hmotných rezerv – **zrušenie**, presun činností na ministerstvo hospodárstva,
- **zlúčenie** Telekomunikačného úradu, Poštového úradu a Rady pre vysielanie a retransmisiu a ponechanie jedného orgánu ako iného ústredného orgánu, zodpovednosť za verejnú politiku prejde na ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií
- Úrad pre reguláciu sieťových odvetví ponechať ako iný ústredný orgán, zodpovednosť za verejnú politiku prejde na ministerstvo hospodárstva,
- Protimonopolný úrad ponechať ako iný ústredný orgán, zodpovednosť za verejnú politiku prejde na ministerstvo hospodárstva
- Úrad pre verejné obstarávanie ponechať ako iný ústredný orgán, zodpovednosť za verejnú politiku prejde na ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja.
- Úrad vlády ponechať ako iný ústredný orgán, zodpovednosť za verejnú politiku v oblasti kontroly prejde na ministerstvo financií a v oblasti kontroly petícií a sťažností sa zruší ústredná štátna správa **bez náhrady**.
- Národný bezpečnostný úrad ponechať ako iný ústredný orgán, zodpovednosť za verejnú politiku prejde na ministerstvo vnútra
- Úrad pre štátnu službu ponechať ako iný ústredný orgán, zodpovednosť za verejnú politiku prejde na ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny
- Úrad jadrového dozoru ako podriadený orgán pod ministerstvom hospodárstva,
- Úrad priemyselného vlastníctva ako podriadený orgán pod ministerstvom spravodlivosti,
- Úrad geodézie, kartografie a katastra ako podriadený orgán pod ministerstvom pôdohospodárstva,
- Úrad pre ochranu osobných údajov ako podriadený orgán pod ministerstvom vnútra,
- Štatistický úrad ako podriadený orgán pod ministerstvom financií,

Okrem vyššie uvedených orgánov možno navrhnúť zriadiť Úrad právnych služieb ako nový podriadený orgán ministerstva spravodlivosti, ktorý by zabezpečoval zastupovanie SR pred Európskym súdom pre ľudské práva, Európskym súdnym dvorom, pred vnútroštátnymi súdmi a zabezpečoval by aj úlohy vládnej legislatívy a aproximácie. Druhou alternatívou je vytvorenie tohto úradu v rámci štruktúry Ministerstva spravodlivosti SR. Konečný právny status tohto úradu bude závisieť od výsledkov analýzy vykonanej Ministerstvom spravodlivosti SR v spolupráci s Úradom vlády SR v zmysle úlohy D.4. uznesenia vlády č. 201/2004.

**Nové členenie** je nasledovné:

iný ústredný orgán (čl. 122 ústavy) – 7 orgánov:

- Nový úrad regulátorov v oblasti elektronickej komunikácie a pošty (Telekomunikačný úrad, Poštový úrad a Rada pre vysielanie a retransmisiu)
- Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
- Protimonopolný úrad
- Úrad pre verejné obstarávanie)
- Úrad vlády
- Národný bezpečnostný úrad
- Úrad pre štátnu službu

Podriadené orgány (čl. 86 ústavy) – 5 orgánov + 1 nový orgán:

- Úrad geodézie, kartografie a katastra (pod ministerstvom pôdohospodárstva)
- Úrad priemyselného vlastníctva (pod ministerstvom spravodlivosti)
- Štatistický úrad (pod ministerstvom financií)
- Úrad pre ochranu osobných údajov (pod ministerstvom vnútra)
- Úrad jadrového dozoru (pod ministerstvo hospodárstva)
- nový orgán Úrad právnych služieb (pod ministerstvom spravodlivosti)

Zrušené orgány – 2 orgány:

- Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo (včlenenie do ministerstva hospodárstva)
- Správa štátnych hmotných rezerv (včlenenie do rezortu ministerstva hospodárstva)

Poznámky:

- Úrad pre finančný trh sa podľa predchádzajúceho rozhodnutia vlády zlučuje s Národnou bankou Slovenska – návrh právneho predpisu, ktorý sa bude zaoberať dohľadom nad finančným trhom, bude v najbližšom čase predložený na pripomienkové konanie.

### **3.3. Odôvodnenie navrhovaných zmien:**

#### **Zachovanie siedmich orgánov ako samostatných iných ústredných orgánov**

**Zlúčenie regulátorov v oblasti elektronickej komunikácie a pošty (Telekomunikačného úradu, Poštového úradu a Rady pre vysielanie a retransmisiu)**

Ide o dvoch regulátorov v rezorte dopravy a Radu pre vysielanie a retransmisiu. Úrady môžu byť zlúčené a činnosti, ktoré zabezpečujú, sa môžu efektívnejšie vykonávať samostatným ústredným orgánom štátnej správy.

Vzhľadom na finančnú, ale najmä personálnu náročnosť vybudovania infraštruktúry úradov je veľmi účelné ich spojiť. Vzhľadom na vzácnosť kvalifikovaných ľudských zdrojov možno pozorovať preferenciu nižšieho počtu regulátorov aj v malých krajinách EÚ.

**Zachovanie samostatných regulátorov Úradu pre verejné obstarávanie, Protimonopolného úradu a Úradu pre reguláciu sieťových odvetví**

Ide o nezávislých regulátorov, ktorí musia mať osobitný spôsob kreovania štatutárneho zástupcu a nie je možné ich činnosti podriaďiť pod niektoré z existujúcich ministerstiev.

**Zachovanie Úradu pre štátnu službu, Národného bezpečnostného úradu a Úradu vlády**

Z podobných dôvodov ako v prípade regulátorov sa navrhuje ponechať štatút samostatného ostatného/iného ústredného orgánu aj Úradu pre štátnu službu. Ide o nevyhnutnosť zachovať personálnu nezávislosť štatutárneho zástupcu vzhľadom na potenciálnu možnosť politického ovplyvňovania štátnej služby, ktorá je zo zákona apolitická.

Národný bezpečnostný úrad a Úrad vlády sú politicky „citlivé“ inštitúcie a nebolo by vhodné ich činnosť podriaďiť pod niektoré z existujúcich ministerstiev. Štátna správa v oblasti sťažností a petícií sa zruší bez náhrady.

### **Zrušenie Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo a Správy štátnych hmotných rezerv, presun činností na ministerstvo hospodárstva**

V žiadnej z porovnávaných krajín (príloha č. 2) neexistujú samostatné orgány pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo, štátne hmotné rezervy, resp. jadrový dozor ako ústredný orgán štátnej správy. Nie je nevyhnutné, aby sa táto činnosť vykonávala ústredným orgánom štátnej správy. Vo väčšine porovnateľných krajín pracujú inštitúcie podobné Správe štátnych hmotných rezerv na báze agentúrneho systému. Činnosti môžu byť vykonávané ministerstvom hospodárstva.

### **Zmena Úradu geodézie, kartografie a katastra na orgán podriadený ministerstvu pôdohospodárstva**

#### **Zmena Úradu pre ochranu osobných údajov na orgán podriadený ministerstvu vnútra**

#### **Zmena Úradu jadrového dozoru na orgán podriadený ministerstvu hospodárstva**

#### **Zmena Úradu priemyselného vlastníctva na orgán podriadený ministerstvu spravodlivosti**

#### **Zmena Štatistického úradu na orgán podriadený ministerstvu financií**

Ide o činnosti, ktoré nie je nevyhnutné vykonávať samostatným ústredným orgánom štátnej správy. Činnosti môžu byť vykonávané ministerstvom pôdohospodárstva, ministerstvom vnútra, ministerstvom hospodárstva, resp. ministerstvom spravodlivosti. V porovnávaných zahraničných krajinách tieto činnosti nevykonáva samostatný orgán štátnej správy na úrovni ministerstva.

Vo väčšine porovnávaných krajín sú štatistické úrady podriadené rôznym ministerstvám a nie je nevyhnutné, aby činnosť úradu vykonával orgán na úrovni ústredného orgánu štátnej správy.

### **Vytvorenie nového Úradu právnych služieb podriadeného ministerstvu spravodlivosti**

Už v súčasnosti existuje v rámci ministerstva spravodlivosti Kancelária zástupcu SR v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva. Vstupom SR do EÚ vznikne potreba zastupovania SR pred Európskym súdnym dvorom v Luxemburgu. Keďže ide o obdobnú činnosť navrhuje sa podriaďiť ju pod ministerstvo spravodlivosti. To isté sa vzťahuje aj na poskytovanie právnych služieb a zastupovania pred vnútroštátnymi súdmi. Vzhľadom na to, že je vhodné kumulovať funkciu podpredsedu vlády s funkciou ministra, navrhuje sa, aby ministerstvo spravodlivosti zabezpečovalo úlohy vládnej legislatívy s cieľom aj v budúcnosti kumulovať funkciu ministra spravodlivosti a podpredsedu vlády pre legislatívu.

Druhou alternatívou je vytvorenie tohto úradu ako súčasť ministerstva spravodlivosti s príslušnými zmenami, resp. doplneniami kompetencií v kompetenčnom zákone.

### **3.4. Návrhy na zmeny v postavení, organizácii a podriadenosti ostatných orgánov štátnej správy (iných ako ústredných - časti IV. až VI. prílohy č. 1)**

Cieľom tejto reformy je ustanovenie takého systému v štátnej správe, v ktorom by jedine ministerstvá mali „originárne“ kompetencie pre jednotlivé oblasti štátnej správy. Iné

ústredné orgány štátnej správy by vykonávali svoje kompetencie nezávisle od ministerstiev a vlády. Ministerstvám sa dá možnosť koncepčného a strategického riadenia a možnosť tvorby zákonov pre dané oblasti.

Ostatné orgány štátnej správy by boli ministerstvám podriadené a **nemali by „originárne“ kompetencie**, teda ich pôsobnosť by bola vždy viazaná na kompetenciu príslušného ministerstva, ku ktorému sú vo vzťahu podriadenosti (najmä personálnej a rozpočtovej).

Tieto orgány sa budú zriaďovať najmä

- na výkon štátnej správy v prvom stupni (v tých prípadoch, keď nie je účelné vytvorenie miestnych orgánov špecializovanej štátnej správy a keď vzhľadom na význam a rozsah vykonávanej štátnej správy nie je vhodné, aby túto vykonával príslušný ústredný orgán štátnej správy) a
- na výkon niektorých špecifických činností zásadného významu (napr. Štátna pokladnica).

Vzhľadom na to možno navrhnúť, aby sa preskúmalo postavenie ostatných orgánov štátnej správy a

- v prípadoch, kde je to možné a najmä účelné, by sa niektoré ostatné orgány štátnej správy zlúčili,
- v prípadoch, kde majú orgány štátnej správy kompetencie, ktoré nie sú „pokryté“ kompetenciami ministerstva, určiť, pod ktoré ministerstvo bude tento orgán podriadený a doplniť jeho kompetencie do kompetencií tohto ministerstva,
- zjednotiť spôsob kreácie štatutárov a ich zástupcov a tento dať do výlučnej kompetencie príslušného ministra,
- zjednotiť spôsob napojenia na štátny rozpočet výlučne cez kapitolu nadriadeného ministerstva,
- zjednotiť rozhodovanie v správnom konaní a jednotne určiť vecnú príslušnosť tak v prvom, ako aj v ďalšom stupni konania.

Možno preto navrhnúť, aby jednotliví ministri predložili ministrovi spravodlivosti a ministrovi financií informáciu o činnosti ostatných orgánov štátnej správy, ktorých štatutárneho zástupcu menuje príslušný minister, vrátane

- zdôvodnenia opodstatnenosti ich existencie ako samostatných orgánov štátnej správy,
- uvedenia možnosti na zlúčenie s iným orgánom štátnej správy alebo s ministerstvom,
- návrhu na zefektívnenie ich činnosti.

### **3.5. Výrazná redukcia a zmeny v počte rozpočtových kapitol**

V súčasnosti existujú neodôvodnené rozdiely v rámci orgánov na ústrednej úrovni (napríklad Úrad pre reguláciu sieťových odvetví má prvky nezávislosti pri kreácii štatutárneho zástupcu, ale jeho rozpočtová kapitola je kapitola Ministerstva hospodárstva SR, pričom ostatné ústredné orgány vrátane „malých“ napr. Úradu jadrového dozoru SR majú vlastnú rozpočtovú kapitolu). „Boj“ o rozpočtovú kapitolu sa vníma skôr z historických dôvodov, programy v rámci programového rozpočtovania nahrádzajú nevyhnutnosť mať rozpočtovú kapitolu.

Tie samostatné ústredné orgány štátnej správy, ktoré zostanú zachované po prehodnotení podľa bodu 3.3, budú mať v štátnom rozpočte vyčlenenú samostatnú rozpočtovú kapitolu. Rozpočty ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré majú v súčasnosti

v štátnom rozpočte samostatnú rozpočtovú kapitolu, budú súčasťou príslušnej rozpočtovej kapitoly v súlade s navrhovanou reformou.

#### **4. Realizácia navrhnutých zmien – legislatívne úpravy**

##### **4.1. Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a o organizácii ústrednej štátnej správy (kompetenčný zákon) v znení neskorších predpisov**

Kompetenčný zákon v nadväznosti na obsah reformy by mal najmä

- vymenovať ministerstvá a ich kompetencie,
- v oblastiach, v ktorých majú ostatné orgány štátnej správy kompetencie bez toho, aby na ústrednej úrovni boli takéto kompetencie dané aj ministerstvu, doplniť tieto do kompetencií ministerstva,
- zohľadniť zmenu v zodpovednosti za verejnú politiku, t.j. koncepčné a strategické riadenie a tvorbu všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorá prechádza z iných ústredných orgánov na ministerstvo
- vymenovať iné ústredné orgány štátnej správy, ustanoviť jasné kritériá na ich existenciu, resp. na zriaďovanie nových orgánov do budúcnosti, ich rámcovú pôsobnosť a ich vzťah k vláde resp. jednotlivým ministerstvám,
- ustanoviť spôsob kreácie štatutárov a ich zástupcov v prípade iných ústredných orgánov,
- ustanoviť vzťah ostatných ústredných orgánov k rozpočtu – jedna rozpočtová kapitola,
- explicitne ustanoviť, že ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy sa zriaďujú len kompetenčným zákonom, ktorý zároveň ustanoví ich kompetencie a ostatné orgány štátnej správy (okrem miestnych) je možné zriadiť na výkon štátnej správy len v tej oblasti, ktorú má v kompetencii ministerstvo a len v prípadoch, ak je ich zriadenie odôvodnené a na výkon štátnej správy potrebné.

##### **4.2. Iné zákony**

**Prvou skupinou budú tzv. statusové zákony:**

V nadväznosti na novelizáciu kompetenčného zákona a na zmeny, ktoré sa dotýkajú ústredných orgánov štátnej správy, bude **nevyhnutné novelizovať všetky zákony, ktoré upravujú ich postavenie, resp. pôsobnosť v tých ustanoveniach, ktoré nebudú v súlade so zmenami kompetenčného zákona.** Pôjde teda najmä o zmeny v organizácii, kreácii štatutára a jeho zástupcu, rozpočtové napojenie a zmeny vo veciach príslušnosti v správnom konaní.

Taktiež bude nevyhnutné vstúpiť do zákonov upravujúcich ostatné orgány štátnej správy a zosúladiť ich so zmenami v tejto reforme, opäť najmä v otázkach zmeny v organizácii, kreácii štatutára a jeho zástupcu, rozpočtového napojenia a zmeny vo veciach príslušnosti v správnom konaní.

**Druhou skupinou budú súvisiace zákony:**

Pôjde o novelizáciu zákonov, ktoré síce priamo neupravujú postavenie, pôsobnosť a organizáciu orgánov štátnej správy (iných ako miestnych), ale upravujú napr. jednotlivé úlohy pre tieto orgány. Opäť pôjde len o také zmeny, ktoré bude nevyhnutné vykonať na účel zosúladenia týchto zákonov so zmenami v kompetenčnom zákone a v tzv. statusových zákonoch.

Skôr, ako dôjde k novelizáciám jednotlivých zákonov, bude vypracovaná seriózna a podrobná analýza, ktorá zdôvodní, prečo a v akom rozsahu sú novelizácie potrebné. Účelom bude, aby sa novelizovali ustanovenia, ktoré je nevyhnutné novelizovať na základe tejto

reformy a nevstupovalo sa zbytočne do ustanovení, ktoré s ňou nesúvisia. Tento proces bude vykonávaný v spolupráci so všetkými ministerstvami a inými ústrednými orgánmi, ktoré ním budú dotknuté.