

Historický prehľad ústavného postavenia ústredných orgánov štátnej správy

História – ústavné postavenie ÚOŠS

1. Ústavný vývoj od roku 1920 do roku 1992

1.) V Ústave 1. CSR z roku 1920 bola zakotvená a definovaná výkonná moc tvorená prezidentom a vládou. Vláda bola definovaná ako najvyšší výkonný orgán, ktorý rozhoduje v zbere a za stanovených podmienok (§80). Pôsobnosť ministerstiev podľa § 85 sa upravila zákonom. § 89 ustanovuje, že v prípade, ak sú „ustrojené“ nižšie úrady štátnej správy, určuje sa v zásade zákonom, ktorý podrobnú úpravu môže zveriť nariadeniu.

2.) V tzv. **májovej ústave z roku 1948** je postavenie vrcholne výkonnej moci podobne upravené v § 92, ods. 1, ktorý explicitne ustanovil, že ministerstvá sa zriaďujú zákonom, ktorý podrobnejšiu úpravu, najmä pôsobnosti, môže zveriť vládnomu nariadeniu. V ods. 2 je ustanovené, že ostatné orgány, ktoré realizujú výkon verejnej správy, sa zriaďujú a ich pôsobnosť sa upravuje zákonom, ktorý podrobnejšiu úpravu môže zveriť vládnomu nariadeniu. Treba pritom vziať do úvahy, že podľa § 123 systém správy tvorili národné výbory, a to miestne, okresné a krajské. Podľa §124 ods.1 národné výbory vykonávali na všetkých stupňoch verejnú správu. Podľa §124 ods. 2 iným orgánom prislúchal výkon verejnej správy len výnimočne a na základe zákona.

- Zákomom č. 60/1949 Sb. o hospodárskom plánovaní bol zriadený štátny úrad plánovací ako ústredný orgán pre veci hospodárskeho plánovania a pre koordináciu v hospodárskych veciach, ako aj pre prípravu opatrení a rozhodnutí predsedu vlády v hospodárskych veciach. Na jeho čele bol minister - predseda štátneho úradu plánovacieho, ktorého vedením tohto úradu poveroval prezident republiky.
- Zákomom č. 217/1949 Sb. bol zriadený štátny úrad pre cirkevné veci ako ústredný úrad, na jeho čele bol minister, ktorého určí prezident republiky.

Uvedené dva orgány napriek tomu, že ich názov výslovne takéto označenie neobsahoval, mali skôr charakter ministerstva, keďže na ich čele stál člen vlády.

V roku 1950 bol schválený ústavný zákon č. 47/1950 Sb. o úpravách v organizácii verejnej správy, podľa ktorého v záujme toho, aby verejná správa bola pružná a účelne prispôbovaná bežným úlohám, môže vláda nariadením medziiným aj zriaďovať nové ministerstvá, povereníctva a **iné orgány verejnej správy**.

Na základe citovaného ústavného zákona

- bolo vydané vládne nariadenie č. 125/1950 Sb., ktorým sa zriadil štátny meteorologický ústav ako **ústredný ústav** pre odbor meteorológie a klimatológie. Ústav bol podriadený ministerstvu dopravy. Na čele ústavu bol riaditeľ, ktorého vymenúval a odvolával minister dopravy po dohode s ministrom národnej obrany a po vypočutí jednotnej odborovej organizácie.
- sa vládnym nariadením č. 6/1953 Zb. zriadil štátny výbor pre veci umenia ako **ústredný orgán štátnej správy**. Tento výbor, spolu s Výborom pre kultúrne styky so zahraničím a Československým rozhlasovým výborom bol podľa vládneho nariadenia č. 77/1953 Zb. o novej organizácii ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy zrušený a transformovaný do ministerstva kultúry.
- sa nariadením č. 43/1959 Zb. zriadila štátna správa hmotných rezerv ako **ústredný orgán štátnej správy** pre tvorbu, ochranu, kontrolu a financovanie štátnych rezerv.

Zakotvil sa dnešný model, podľa ktorého na **čele ostatného ústredného orgánu je vedúci, ktorého vymenúva a odvoláva vláda.**

3.) V tzv. **socialistickej ústave z roku 1960** v piatej hlave bolo upravené postavenie vlády ako najvyššieho výkonného orgánu štátnej moci. V čl. 72 je vyslovene uvedené, že ministerstvá a **ostatné ústredné orgány štátnej správy** môžu na základe zákonov a vládnych nariadení a na ich vykonanie vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.

4.) Federálna ústava z roku **1968** v čl. 83 ustanovila, že okrem federálnych ministerstiev a federálnych výborov pôsobia v oblasti pôsobnosti federácie ďalšie federálne orgány štátnej správy, ktoré sa zriaďujú zákonmi FZ. V čl. 139 nájdeme opäť formuláciu, že ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy republiky môžu na základe zákonného splnomocnenia vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.

2. Špecifická vývoja ústrednej moci na Slovensku

Pri skúmaní súčasného stavu je nevyhnutné vziať do úvahy aj špecifický vývoj, ktorý sprevádzal ustanovenie orgánov moci na Slovensku v rámci Československa i samostatnej štátnosti.

Podľa zákona č. 1 Slovenského zákonníka zo dňa 14.marca 1939 o samostatnom slovenskom štáte až do vydania ústavy Slovenského štátu celá **vládna a výkonná moc** je v rukách vlády, ktorú menuje predsedníctvo Snemu. Do úvahy treba zobrať existujúci politický systém, podľa ktorého bola uzákonená jediná vládnuca politická strana Hlinkova slovenská ľudová strana. Jej predstavitelia ovládali všetky posty s tým, že na čele systému bol vodca a zároveň prezident.

Po vytvorení **Slovenskej národnej rady (SNR)** a následnom Slovenskom národnom povstaní na časti územia Slovenska táto prebrala moc a vytvorila si aj svoj výkonný orgán **Zbor povereníkov.**

Ústava z roku 1948 v Čl. IX. Formálne zakotvila, že **národným orgánom vládnej a výkonnej moci na Slovensku je Zbor povereníkov.** Zbor povereníkov bol zodpovedný SNR a vláde republiky. Vymenúvala a odvolávala ho vláda republiky.

Podľa § 117 Zbor povereníkov i jeho členovia sú zodpovední vláde, avšak podľa ods. 3 minister (člen vlády Republiky) je oprávnený vykonávať s vedomím príslušného povereníka svoju právomoc priamo. Podľa § 122 ústavy môže vláda zrušiť nariadenie, uznesenie alebo opatrenia Zboru povereníkov.

Išlo zjavne o asymetrický model štátu, v republike boli československé orgány oprávnené vykonávať moc na celom území a zároveň na Slovensku bola vytvorená sústava špecifických orgánov.

Ústava z roku 1960 zásadne pozmenila postavenie slovenských národných orgánov, zrušila zbor povereníkov ako kolektívny orgán a právomoc sa sústredila do Predsedníctva SNR. De iure síce systém povereníkov zostal zachovaný, ich kompetencie a možnosti boli minimálne. Podľa ústavy sa Predsedníctvo SNR stalo výkonným orgánom SNR a z členov predsedníctva volila SNR povereníkov.

Schválením ústavného zákona o československej federácii bol formálne vytvorený federálny štát tvorený dvoma národnými republikami. Štruktúra najvyšších orgánov bola v oboch republikách rovnaká. Najvyšším výkonným orgánom štátnej moci bola vláda republiky, ktorej členmi boli ministri. Vláda bola zodpovedná národnej rade.

3.Vývoj v období rokov 1969 až 1989

Koniec šesťdesiatych rokov charakterizovali dva paralelné procesy:

- pokus o demokratizáciu systému a budovanie tzv. socializmu s ľudskou tvárou,
- federalizácia, aj keď len formálna.

Prijatie príslušných ústavných zákonov znamenalo de iure vytvorenie dvojčlennej federácie. Tomu musela zodpovedať aj štruktúra orgánov. Národné zhromaždenie Československej socialistickej republiky sa uznieslo na zákone č. 53/1968 Zb. z 25. apríla 1968 o zmenách v organizácii a pôsobnosti niektorých ústredných orgánov.

Zriadili sa:

- ministerstvo národohospodárskeho plánovania ako ústredný orgán štátnej správy pre súhrnné plánovanie rozvoja národného hospodárstva,
- ministerstvo techniky ako ústredný orgán štátnej správy pre riadenie štátnej technickej politiky, pre oblasť investičnej činnosti a pre koordináciu tvorby a ochrany životného prostredia, ktorému boli podriadené úrad pre normalizáciu a meranie a úrad pre patenty, vynálezy a organizácie,
- ministerstvo práce a sociálnych vecí ako ústredný orgán štátnej správy pre oblasť práce a pracovných síl, miezd a sociálnej politiky,
- štátny cenový úrad ako ústredný orgán štátnej správy pre oblasť cenovej politiky a kontroly cien, na čele ktorého je minister. Pôsobnosť, ktorú podľa osobitných predpisov doteraz vykonávala štátna komisia pre financie, ceny a mzdy v oblasti cien, prešla na štátny cenový úrad.

Podľa spoločných a záverečných ustanovení **ústredné orgány štátnej správy** zriaďované podľa tohto zákona plnia svoje úlohy v súčinnosti s ostatnými ústrednými orgánmi, s orgánmi Slovenskej národnej rady a s národnými výbormi, ako aj s vedeckými inštitúciami, najmä s Československou akadémiou vied.

Zrušili sa štátna plánovacia komisia, štátna komisia pre financie, ceny a mzdy, štátna komisia pre techniku, štátna komisia pre riadenie a organizáciu a štátny úrad sociálneho zabezpečenia; práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov prešli na novozriadené ústredné orgány štátnej správy podľa prevzatej pôsobnosti a pokiaľ ide o štátnu komisiu pre riadenie a organizáciu, na Predsedníctvo vlády.

Proces kreovania a „preskupovania“ orgánov na úrovni federácie pokračoval schválením zákona č. 170/1968 Zb. z 19. decembra 1968 o niektorých opatreniach súvisiacich s federatívnym usporiadaním štruktúr. Vytvorili sa:

- federálny štatistický úrad,
- správa federálnych hmotných rezerv,
- ústredná komisia ľudovej kontroly.

Na Slovensku bol schválený zákon Slovenskej národnej rady č. 207/1968 Zb. z 28. decembra 1968 o zriadení ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky. Podľa tohto zákona sa zriadilo 15 ministerstiev.

Slovenská komisia pre plánovanie a vedecko-technický rozvoj sa skladala z predsedu, ktorým bol podpredseda vlády Slovenskej socialistickej republiky a z ďalších členov. Predsedu komisie vymenúvalo a odvolávalo Predsedníctvo Slovenskej národnej rady. Ďalších členov komisie vymenúvala a odvolávala vláda. Jej prácu riadil a jej rozhodnutia vydával predseda komisie.

Od 1.1.1971 bola vláda doplnená o predsedu **Výboru ľudovej kontroly**, ktorý bol členom vlády. Výbor ľudovej kontroly pozostával z predsedu a 8 až 12 členov, ktorých vymenúva a odvoláva vláda SSR. Prácu Výboru ľudovej kontroly SSR a jeho aparátu riadi a rozhodnutia vydáva predseda Výboru ľudovej kontroly SSR. Zastupuje ho podpredseda Výboru ľudovej kontroly SSR. Práva a povinnosti doterajšieho Najvyššieho kontrolného úradu SSR, najmä z pracovnoprávných vzťahov, prešli na Výbor ľudovej kontroly SSR.

V druhej časti zákona sú explicitne ustanovené aj „iné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky“, a to:

- slovenský štatistický úrad,

- slovenský cenový úrad,
- slovenská správa geodézie a kartografie,
- slovenský geologický úrad,
- slovenský banský úrad,
- slovenský úrad pre tlač a informácie,
- slovenský úrad bezpečnosti práce,
- slovenská komisia pre vedecké hodnosti.

Na čele ústredného orgánu štátnej správy bol predseda – vedúci menovaný vládou na návrh príslušného ministra.

Ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy SSR vykonávali až do novej zákonnej úpravy svoju pôsobnosť podľa doterajších zákonov v rozsahu vyplývajúcom z ústavného zákona o československej federácii.

Do zriadenia kontrolných orgánov SSR podľa ústavného zákona o československej federácii plnila úlohy tohto orgánu doterajšia Komisia ľudovej kontroly Slovenskej národnej rady na čele s predsedom. Pokiaľ z ústavného zákona o československej federácii nevyplývalo iné, platili pre jej postavenie a činnosť doterajšie predpisy. Predmetný zákon nadobudol účinnosť 1. januárom 1969.

V období rokov 1969 až 1989 dochádzalo k istým zmenám v štruktúre i občasnému presunu právomoci, ale systém sa v zásade nemenil. Po roku 1970 došlo k výraznému okliešteniu právomoci republikových orgánov, čo bolo dôsledkom prebiehajúcej normalizácie i centralizácie a tieto politické vplyvy sa prejavovali aj vo formálnych úpravách.

Pri hodnotení tohto obdobia treba brať do úvahy aj fakt, že išlo o obdobie, počas ktorého bola ústavne zakotvená vedúca úloha štátostrany a existoval politický monopol Národného frontu - taktiež ovládaného komunistickou stranou - na obsadzovanie politických funkcií.

4. Vývoj po novembri 1989 do volieb v roku 1992

Vláda Milana Čiča od decembra 1989 do volieb do SNR v júni 1990 bola charakterizovaná právnou kontinuitou a de facto došlo iba k personálnym zmenám na čele rezortov.

Zaujímavosťou tejto doby bol zákon č. 96/1990 Zb. Slovenskej národnej rady, ktorým sa zriadila **slovenská komisia pre životné prostredie**, ktorá sa skladala z predsedu, ktorým je podpredseda vlády Slovenskej republiky a z ďalších členov. Predsedu slovenskej komisie pre životné prostredie vymenúvalo a odvolávalo Predsedníctvo Slovenskej národnej rady. Ďalších členov slovenskej komisie pre životné prostredie vymenúvala a odvolávala vláda Slovenskej republiky. Prácu slovenskej komisie pre životné prostredie a jej aparátu riadil a jej rozhodnutia vydával predseda slovenskej komisie pre životné prostredie. Na komisiu prešli niektoré kompetencie z iných rezortov, medziiným aj z Ministerstva vnútra SSR. Po právnej stránke bola použitá zaužívaná legislatíva, po stránke politickej to odrážalo závažnosť tzv. „zelenej agendy“.

Počas **vlád Vladimíra Mečiara a neskôr Jána Čarnogurského v rokoch 1990 – 1992** sa prijal nový zákon o počte a postavení ministerstiev a ostatných ústredných orgánov v duchu zaužívanej politickej i právnej tradície. Vláda bola tvorená predsedom, podpredsedami (ich počet sa menil podľa potreby) a ministrami. Zrušil sa výbor ľudovej kontroly a zriadilo sa ministerstvo kontroly. Vzniklo aj ministerstvo medzinárodných vzťahov ako zárodok budúceho ministerstva zahraničných vecí. Vytvorilo sa ministerstvo dopravy a spojov ako reakcia na schválenie tzv. kompetenčného zákona vo Federálnom zhromaždení ČSFR.

Rušenie a zlučovanie rezortov odrážalo politický vývoj i silu parlamentných strán, ako i poslaneckých klubov vládnej koalície.

5. Vývoj od volieb v roku 1992 do súčasnosti

Počas druhej vlády Vladimíra Mečiara od volieb v roku 1992 **nastali zrušenie a fúzia niektorých rezortov** - napr. do ministerstva hospodárstva sa včlenilo aj ministerstvo priemyslu a obchodu, lesné a vodné hospodárstvo sa zlúčilo s poľnohospodárstvom a výživou do ministerstva pôdohospodárstva. S ohľadom na vznik samostatnej Slovenskej republiky od 1.1.1993 sa **vytvorili nové rezorty** zahraničia či obrany. Posilnilo sa postavenie Úradu vlády SR, ktorý sa ustanovil ako ústredný orgán štátnej správy a nástupca kontroly pre oblasti, ktoré neprešli na Najvyšší kontrolný úrad z pôvodného ministerstva kontroly.

Vláda vedená predsedom Jozefom Moravčíkom v roku 1994 neurobila nijaké zásadné či systémové zmeny v pôsobnosti ani počte ministerstiev.

Tretia vláda Vladimíra Mečiara v rokoch 1994 – 1998 taktiež neurobila väčšie zmeny. Za zmienku však stojí presun rozhodovania o tzv. veľkej privatizácii z ministerstva privatizácie a vlády SR na Fond národného majetku SR, čo síce bolo realizované zákonom, ale neskôr Ústavný súd SR označil presun tejto kompetencie z vlády na fond za konanie v rozpore s Ústavou SR.

Prvá vláda Mikuláša Dzurindu v rokoch 1998 – 2002 taktiež na úrovni ústrednej štátnej správy neuskutočnila žiaduce vecné úpravy. Formálne sa daná problematika upravila schválením tzv. veľkého kompetenčného zákona.

Druhá vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá funguje od roku 2002, ponechala jediného podpredsedu bez rezortu a včlenila agendu bývalého ministerstva privatizácie do ministerstva hospodárstva.

6. Závery

Z historického prehľadu vyplýva, že **desiatky rokov 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. Išlo o Štátny metrologický ústav ako ústredný ústav pre odbor meteorológie a klimatológie a následne Štátny výbor pre veci umenia.

Pojem **ostatný ústredný orgán štátnej správy** sa **prvýkrát zakotvil** tzv. **socialistickej ústave** z roku 1960.

V zákone č. 207/1968 Zb. z 28. decembra 1968 o zriadení ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky je prvýkrát výpočet ústredných orgánov štátnej správy.

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. Tento zákon podrobne upravil postavenie Slovenského štatistického úradu ako ústredného štatistického orgánu. Predsedu úradu podľa tohto zákona vymenúva a odvoláva Predsedníctvo SNR na návrh vlády republiky. 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.** Príslušný orgán sa zriadil ako výsledok, resp. kompenzácia „bojov“ medzi jednotlivými frakciami komunistickej strany alebo „odkladisko“ pre konkrétneho funkcionára strany.