

JE POTREBNÉ UVAŽOVAŤ O SMART VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOCH?¹

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
maria.srebalova@flaw.uniba.sk

JUDr. Matúš Radosa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
matus.radosa@flaw.uniba.sk

Je potrebné uvažovať o smart vyšších územných celkoch?

Príspevok je zameraný na požiadavky a potrebu komunikácie miestnych samospráv so svojimi obyvateľmi. Je v ňom venovaná pozornosť elektronizácii verejnej správy a ambícii posilniť jej prostredníctvom participáciu verejnosti na rozhodovaní v samosprávnych veciach. Osobitne sa zameriava na špecifiká miestnej samosprávy uskutočňovanej vyššími územnými celkami, ich vznik, vývoj a aktuálny stav vo vzťahu k e-výkonu správy. Ťažiskom príspevku je výskum zameraný na úroveň elektronickej komunikácie samosprávnych krajov so svojimi obyvateľmi, ako aj na úroveň využívaných elektronickej prostriedkov priamej účasti obyvateľov na regionálnej samospráve.

Ist es notwendig, intelligente höhere Gebietseinheiten in Betracht zu ziehen?

Das Papier konzentriert sich auf die Anforderungen und die Notwendigkeit der Kommunikation zwischen lokalen Regierungen und ihren Einwohnern. Sie achtet auf die Elektronisierung der öffentlichen

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20: „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.“

Verwaltung und das Bestreben, sie durch die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen in Selbstverwaltungsangelegenheiten zu stärken. Insbesondere konzentriert es sich auf die Besonderheiten der lokalen Selbstverwaltung durch höhere Gebietseinheiten ihre Herkunft, Entwicklung und den aktuellen Status in Bezug auf die elektronische Leistung der Verwaltung. Der Schwerpunkt des Papiers liegt auf der Forschung auf der Ebene der elektronischen Kommunikation von Selbstverwaltungsregionen mit ihren Einwohnern sowie auf der Ebene der verwendeten elektronischen Mittel zur direkten Beteiligung der Einwohner an der regionalen Selbstverwaltung.

Is it necessary to consider smart higher territorial units?

The paper focuses on the requirements and the need for communication between local governments and their inhabitants. It pays attention to the electronization of public administration and the ambition to strengthen it through public participation in decision-making in self-government matters. In particular it focuses on the specifics of local self-government carried out by higher territorial units, their origin, development and current status in relation to the e-performance of administration. The focus of the paper is research focused on the level of electronic communication of self-governing regions with their inhabitants, as well as on the level of used electronic means of direct participation of inhabitants in regional self-government.

Kľúčové slová: miestna samospráva, vyššie územné celky, komunikácia s obyvateľmi, smart-komunikácia

Schlüsselbegriffe: lokale Selbstverwaltung, höhere Gebietseinheiten, Kommunikation mit den Einwohnern, intelligente Kommunikation

Keywords: local self-government, higher territorial units, communication with inhabitants, smart-communication

Úvod

Hlavným zámerom nášho príspevku je hľadanie odpovede na otázku opodstatnenosti existencie a zachovania samosprávy na úrovni krajov. Dôvodom sú pravidelne sa vyskytujúce úvahy o rušení druhej úrovne miestnej samosprávy prezentované predovšetkým v médiách zo strany politických aktérov a sporadicky prichádzajúce aj od odbornej verejnosti. Ťažiskovým bodom príspevku je výskum zameraný na jeden z indikátorov pripravenosti na súčasný vývoj modernej spoločnosti, spojený s prudkým vývojom informačných technológií. Pozornosť tiež venujeme snahám o širšiu participáciu verejnosti na rozhodovaní o samosprávnych veciach, ktorú elektronizácia komunikácie umožňu-

je. Požiadavky a potrebu modernej komunikácie miestnych samospráv predovšetkým so svojimi obyvateľmi, budeme skúmať v širšom historickom kontexte vzniku regionálnej samosprávy v Slovenskej republike a právnej úpravy zakotvujúcej jej aktuálny stav.

Cieľom vzniku vyšších územných celkov bolo dokončenie decentralizácie, teda prenesenia časti kompetencií zo štátu na iné subjekty. Decentralizácia bola po zásadných spoločenských zmenách v roku 1989 úspešne začatá zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a voľbami do orgánov samosprávy obcí.

Vznik vyšších územných celkov predpokladala Ústava Slovenskej republiky už v roku 1992² (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“) v samostatnej štvrtej hlave, v článku 64 ods. 3 slovami: „Samosprávu vyšších územných celkov a jej orgány ustanoví zákon“. Následne tiež zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky³ (ďalej len „zákon o územnom a správnom usporiadaní“). Až v roku 2001 však bol systém územnej samosprávy v Ústave Slovenskej republiky v úplnosti zakotvený prijatím ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Vznik vyšších územných celkov však datujeme až odo dňa vykonania volieb do orgánov samosprávnych krajov⁴ v roku 2001 uskutočnených podľa zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov („ďalej len zákon o samosprávnych krajoch“).

Utváranie vyšších územných celkov sprevádzalo viacero otázok, spojených s ich pomenovaním a tiež počtom⁵ a hranicami týchto územných celkov. Neúspešným bol názov župa, avšak do legislatívy sa dostali pojmy vyšší územný celok (používa ho už Ústava Slovenskej republiky a tiež zákon o územnom a správnom usporiadaní) aj samosprávny kraj, ktorý popri pojme vyšší územný celok zákonodarca používa v zákone o samosprávnych krajoch.⁶ V ďalšom texte už budeme používať pojem samosprávny kraj.

² Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³ Vzniku vyšších územných celkov teda predchádzalo nové územnosprávne členenie Slovenskej republiky ustanovené zákonom o územnom a správnom usporiadaní, ktorým vznikli nové krajské mestá a tiež nové okresy. Napriek tomu, že územnosprávne členenie nie je so vznikom VÚC priamo späté, malo naň značný dosah.

⁴ Dňom konania volieb do orgánov samosprávnych krajov sa stal 1. december 2001.

⁵ Uvažovalo sa o troch, dvanástich i šesťnástich samosprávnych krajoch. Bližšie pozri napr. <https://myliptov.sme.sk/c/20668255/ako-vzniklo-clenenie-krajov-a-preco-je-ich-osem.html> (dostupné 20.2.2021)

⁶ Bližšie údaje a informácie o vývoji územného a správneho členenia Slovenskej republiky pozri na: <https://www.minv.sk/strucny-prehľad-vyvoja-územneho-a-spravneho-clenenia.html> (dostupné 21.2. 2021)

Je zrejme, že za základ územnej samosprávy považujeme obec, tak ako to vyplýva aj z čl. 64 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Obec je územným celkom, ktorý je svojím obyvateľom najbližšie a práve v súvislosti s obcami si v teórii aj v praxi kladieme otázky týkajúce sa komunikácie miestnych samospráv so svojimi obyvateľmi. Skúmame ako ju skvalitňovať, čo v súčasnosti znamená aj jej elektronizáciu.

Napriek tomu, že vznik samosprávnych krajov sa javí „len“ ako určité doplnenie procesu decentralizácie a v istom zmysle aj ako problematické doplnenie systému územnej samosprávy, dôvody pre ich kreáciu boli v čase ich vzniku vysvetľované napríklad tak, že:

- a) historický vývoj na území Slovenska smeroval ku konštituovaniu dvoch úrovní samosprávy a ovplyvnil územnú štruktúru krajiny reprezentovanú územnými celkami so špecifickými kultúrno-historickými, sociálno-ekonomickými a urbanistickými väzbami,
- b) absencia druhej úrovne samosprávy bola vážnou brzdou racionalizácie delby funkcií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, napomáhala byrokracii, vysokej nákladovosti, nízkej účinnosti a slabej kontrole verejnej správy,
- c) absencia druhej úrovne samosprávy bola prekážkou pre uplatnenie princípu subsidiarity, pre ďalší krok adaptácie územnej štruktúry „európskym“ smerom,
- d) Ústava predpokladala vznik druhej úrovne územnej samosprávy v súlade s viacerými európskymi chartami a dohovormi,
- e) bez existencie samosprávy vyšších územných celkov nie je možné uplatňovať regionálnu politiku, založenú na využívaní endogénnych rastových faktorov.⁷

S odstupom času sú tieto dôvody v mnohom diskutabilné.

1. Európsky faktor existencie a fungovania druhej úrovne samosprávy

Začnime pri združovaní miestnych samospráv všeobecne. Obce, mestá a mestské časti Bratislavy a Košíc⁸ sú už od roku 1990 súčasťou Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“). Toto záujmo-

⁷ NIŽŇANSKÝ, V. In NIŽŇANSKÝ V. a kol. Samospráva vyššieho územného celku. Bratislava : Nadácia otvorenej spoločnosti, 2002, s. 7 – 8. Bližšie pozri tiež HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 145 a nasl.

⁸ ZMOS združuje vyše 97 % všetkých miest a obcí na Slovensku. Pozri na https://sk.wikipedia.org/wiki/Zdru%C5%BEenie_miest_a_obc%C3%AD_Slovenska (dostupné 23. 2. 2021)

vé združenie bolo založené na obhajobu spoločných oprávnených záujmov a na presadzovanie potrieb svojich členov. V mene svojich členov sa zapája do reformných procesov verejnej správy a pôsobí nielen na národnej, ale aj na európskej a medzinárodnej úrovni.

Združenie K8 bolo založené so značným odstupom od vzniku samosprávnych krajov v roku 2006 Jeho hlavným cieľom je obhajovať záujmy samosprávnych krajov a ich obyvateľov, aktívne ovplyvňovať rozvoj ich samosprávnych funkcií, zjednocovať postup členov združenia pri vykonávaní im zverených kompetencií a navrhovať vecne príslušným orgánom riešenie problémov samosprávy v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a s prihliadnutím na Európsku chartu (miestnej) samosprávy.⁹ Podľa čl. 4 ods. 2 písm. d) je združenie K8 reprezentantom a hovorcom samosprávnych krajov, ktoré sú jeho členmi vo vzťahu k európskym a medzinárodným organizáciám.

Právo miestnych orgánov (obcí a miest) na združovanie a ďalšie štandardy rozsahu a spôsobu realizácie práva na miestnu samosprávu, sú výslovne zakotvené v texte Európskej charty miestnej samosprávy¹⁰. Napriek tomu, že Európska únia aj Rada Európy kladú dôraz na regionálnu politiku, decentralizáciu a zmenšovanie rozdielov medzi jednotlivými regiónmi, nebola snaha o prijatie Európskej charty regionálnej samosprávy úspešná, rovnako ako aj neskoršie pokusy Rady Európy o prijatie dokumentu, ktorý by na garantoval európsky štandard práv regionálnych samospráv. V roku 2005 bola prijatá len deklarácia zdôrazňujúca význam regionálnej samosprávy štátoch rady Európy¹¹.

2. Pôsobnosť samosprávnych krajov a úvahy o ich existencii

Podľa súčasnej právnej úpravy samosprávne kraje ako právnické osoby, za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečujú a chránia práva a záujmy svojich obyvateľov.

Zákon o samosprávnych krajoch ako originálnu samosprávnú pôsobnosť vymedzuje napríklad

⁹ Presne podľa znenia čl. 4 ods. 1 Stanov združenia SK8 v znení dodatkov. Pozri na <https://www.po-kraj.sk/zasadnutia/2006/05-zasadnutie-04.04.2006/navrh-na-schvalenie-vstupu-psk-do-zdruzenia-samospravnych-krajov-sk8/stanovy-zdruzenia-sk-8/> (dostupné 23. 2. 2021)

¹⁰ Európska charta miestnej samosprávy je vyhlásená v Zbierke zákonov pod číslom 336/2000 Z. z.

¹¹ Bližšie pozri napr. KOŠIČAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 134.

- a) zabezpečenie tvorby a plnenia programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja,
- b) vykonávanie plánovacích činností týkajúcich sa územia samosprávneho kraja,
- c) obstarávanie, prerokúvanie a schvaľovanie územnoplánovacích podkladov samosprávneho kraja a územných plánov regiónov,
- d) vykonávanie vlastnej investičnej činnosti a podnikateľskej činnosti v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja a rozvoja samosprávneho kraja,
- e) podieľanie sa na tvorbe a ochrane životného prostredia,
- f) obstarávanie a schvaľovanie programu rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb a spolupráca s obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami pri výstavbe zariadení a bytov určených na poskytovanie sociálnych služieb,
- g) utváranie podmienok na rozvoj zdravotníctva, výchovy a vzdelávania, najmä v stredných školách, a na rozvoj ďalšieho vzdelávania, utváranie podmienok na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a ochrana pamiatkového fondu, koordinuje rozvoj telesnej kultúry a športu a starostlivosť o deti a mládež.

Podľa osobitných zákonov je výkonom samosprávnej pôsobnosti napríklad aj podieľanie sa na príprave občanov na obranu štátu v obvo-
de svojej pôsobnosti, či zriaďovanie základných umeleckých škôl alebo školských internátov.¹²

Výkonom delegovanej štátnej správy podľa osobitných predpisov je napríklad zriaďovanie stredných škôl a stredísk praktického vyučovania. V súčasnosti viditeľnejšou je agenda zdravotníctva, ktorú vykonávajú odbory zdravotníctva a sociálnej pomoci všetkých samosprávnych krajov. Ide napríklad o vydávanie povolení na prevádzkovanie ambulancie, stacionára, polikliniky, agentúry domácej ošetrovateľskej starostlivosti, domu ošetrovateľskej starostlivosti, schvaľovanie ordinačných hodín ambulancií, ukladanie sankcií poskytovateľovi ambulancie, ústavnej starostlivosti a lekárenskej starostlivosti, určenie poskytovateľa zdravotnej starostlivosti osobe pri odmietnutí jej návrhu na uzatvorenie dohody o poskytovaní zdravotnej starostlivosti a ďalšie činnosti.¹³

¹² Pozri ŠKROBÁK, J. Prečo treba ísť 4. novembra 2017 voliť predsedov a poslancov zastupiteľstiev VÚC? Dostupné online na <<http://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/32-preco-treba-ist-4-novembra-volit-predsedov-a-poslancov-zastupitelstiev-vuc>>, (dostupné 23. 2. 2021).

¹³ HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 145 a nasl. Pozri tiež napr. <https://bratislavskykraj.sk/zdravie/vydavanie-povoleni/> (dostupné 23. 2. 2021).

Napriek týmto dôležitým kompetenciám je už dlhodobo zrejme, že verejnosť¹⁴ a dokonca ani politicky činné osoby majú, a tiež ponúkajú, o nich rozporuplné¹⁵, prípadne žiadne, informácie. Kvôli nedostatku komunikácie predovšetkým zo strany samosprávnych krajov sa množia skôr negatívne názory na ne¹⁶. Z aktuálnych a skôr sporadických informácií spomeňme iniciatívu a pomoc Združenia samosprávnych krajov SK8 pri distribúcii pulzných oxymetrov do ambulancií v pandémie COVID-19 najviac zasiahnutých a sociálne znevýhodnených regiónov.¹⁷ Pravidelne sa, už niekoľko rokov po ich vzniku, vyskytujú aj úvahy o rušení druhej úrovne samosprávy¹⁸ prípadne o podpore funkčných mikroregiónov¹⁹.

3. Výskum úrovne elektronickej komunikácie samosprávnych krajov

Pre posúdenie opodstatnenosti zachovania samosprávy na úrovni krajov sme uskutočnili empirický výskum zameraný na jeden z indikátorov pripravenosti verejnej správy na ďalší vývoj modernej spoločnosti, spojený s rýchlym vývojom informačných technológií. V súčasnosti je elektronickej komunikácia zásadným zdrojom informácií potrebným pre vytváranie konceptov riadenia akéhokoľvek zo subjektov verejnej správy a ich rozhodovania. Osobitne sa to týka miestnych samospráv.

¹⁴ V predvolebnej kampani pre voľby do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konali 4. novembra 2017 bolo zrejme najdôležitejším bodom kandidátov na predsedov samosprávnych krajov vysvetliť, „čo robí samosprávny kraj pre svojich obyvateľov“. Pozri napr. <https://www.rtvs.sk/televizia/archiv/12721>: Voľby do samosprávnych krajov 2017 (diskusia), štvrtok 26.10.2017, 20:10. (dostupné 24. 2. 2021).

¹⁵ Dokonca samotné združenie K8 uvádza na oficiálnych internetových stránkach, že: „obhajuje záujmy Hlavného mesta SR Bratislavy a krajských miest a ich obyvateľov ...“ Pozri na k8.sk, (dostupné 23. 2. 2021).

¹⁶ Pozri napr. „Takto „míňajú“ naše dane VUC-ky (župy). 40% nákladov ide na mzdy a cez 30% sú len transfery. SME.sk > Blog.SME.sk > Martin Greguš > Nezaradené (dostupné 25. 3. 2021)

¹⁷ Pozri napr. <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/582016-viac-ako-600-ambulancii-dostane-pulzne-oxymetre/>(dostupné 25. 3. 2021).

¹⁸ Pozri aktuálne napr. Ladislav Bariak: Remišová plánuje prekresliť mapu rozdelenia Slovenska. V SaS a Sme rodina o tom nevedia. Aktuality.sk z 3.8. 2020

¹⁹ Mikroregión je priestor menšieho geografického rozsahu. Obce a mestá v ňom združené spája spoločná priestorová alebo humánno-geografická charakteristika. Mikroregióny sú vytvorené na realizáciu konkrétneho cieľa. Bližšie pozri VOJTECH, F. Regionálna politika Európskej únie. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2014, s. 121.

3.1 Cieľ výskumu

Za hlavný cieľ výskumu sme si stanovili skúmať a analyzovať, nakoľko samosprávne kraje komunikujú so svojimi obyvateľmi a tiež akou formou táto komunikácia prebieha.

Čiastkovým cieľom bolo tiež zistiť úroveň doterajšej, ako aj budúcej plánovanej iniciatívy elektronického výkonu prvkov priamej demokracie na regionálnej úrovni, úroveň právnej úpravy elektronickej komunikácie a v neposlednom rade aj vplyv prebiehajúcej pandémie koronavírusu na prostriedky elektronickej komunikácie v podmienkach regionálnej územnej samosprávy.

Účelom výskumu bolo získať dostatočné informácie o aktuálnom stave adaptácie samosprávnych krajov na digitálnu komunikáciu so svojimi obyvateľmi. Na základe zistených podkladov sa pokúsime formulovať závery o stupni rozvinutosti elektronickej komunikácie samosprávnych krajov, ako dôležitého predpokladu pre účelnú a klientsku správu.

3.2 Metodológia a realizácia výskumu

Pre vytvorenie objektívnych záverov o úrovni elektronickej komunikácie samosprávnych krajov so svojimi obyvateľmi, ako aj o úrovni elektronických prostriedkov priamej účasti obyvateľov na regionálnej samospráve, je bezpochyby nevyhnutné poznať aktuálny skutočný stav. Za ťažiskový prostriedok získania dát a informácií ku skutočnému stavu sme zvolili použitie tzv. dotazníkovej metódy. Výskum touto metódou bol realizovaný na prelome mesiacov február a marec 2021 a použili sme ju najmä pre jej bezprostrednosť, autenticitu a rýchlosť pri získavaní výsledkov k predmetu skúmania.

Výzvou bola formulácia otázok, ktoré boli súčasťou formulára. Otázky museli byť formulované jasne a zároveň nimi okrem priestoru pre jednoznačnú odpoveď, musel byť daný priestor pre podrobnejšie vysvetlenie, či subjektívny postoj adresáta, pokiaľ si takýto postoj želal vyjadriť.

Položené otázky mali za cieľ zistiť skutočný stav používania elektronickej komunikácie, či už prostredníctvom e-mailu, sociálnych sietí prípadne iných foriem komunikácie. Zvolená metóda bola aplikovaná zaslaním identických dotazníkov každému jednému zo samosprávnych krajov a jedného dotazníka združeniu samosprávnych krajov SK 8.

Všetkým samosprávnym krajom boli dotazníky v rovnaký deň zaslané na emailové adresy označené ako „podateľňa“ alebo „info“, ktoré boli zverejnené na webových sídlach samosprávnych krajov. Vo všetkých prípadoch boli na predmetných webových stránkach tieto e-ma-

ilové adresy ľahko a rýchlo nájdené. Zároveň bol dotazník zaslaný aj na e-mailové adresy osôb (spravidla vedúceho odboru alebo oddelenia) nájdených na webových sídlach samosprávnych krajov pod odkazom „kontakty“, ktorí boli členmi alebo spravidla vedúcimi odboru, resp. oddelenia informačných technológií alebo komunikácie. Aj pri vyhľadávaní tohto špecifického a konkrétneho typu kontaktov boli e-mailové adresy adresátov e-mailu rýchlo nájdateľné. V prípade každého samosprávneho kraja tak bol dotazník zaslaný na dve e-mailové adresy uvedené na oficiálnej webovej stránke každého z nich, spolu so žiadosťou o spätné zaslanie vyplneného dotazníka do 14 dní odo dňa odoslania dotazníka.

Z ôsmich samosprávnych krajov spätné zaslalo vyplnený dotazník všetkých osem samosprávnych krajov. V určenej lehote 14 dní sa vrátilo päť vyplnených dotazníkov, dva dotazníky boli spätné doručené jeden deň po uvedenej lehote a posledný dotazník dva dni po lehote. V posledných troch prípadoch (po lehote), boli dotazníky spätné zaslané po našom dodatočnom e-mailovom dopyte na adresy osôb, ktorým bol dotazník pôvodne zasielaný. Dovoľme si aj jedno subjektívne hodnotenie, a síce, že ani v jednom prípade sme sa pri dodatočnom dopyte nestretli s neochotou alebo zjavným pozabudnutím dotazník vyplniť.

Odpoveď bola v štyroch prípadoch doručená z e-mailovej adresy osoby, ktorej bol dotazník priamo zaslaný a v štyroch prípadoch bol odoslaný z e-mailovej adresy osoby, ktorá nebola priamym adresátom e-mailu s dotazníkom. Na úvod formulára vyplňajúci označil svoju osobu a samosprávny kraj, za ktorý dotazník vyplňa. Vyplňajúci sa označili menom, priezviskom (prípadne aj titulom) a svojou funkciou.

Na otázku, či majú samosprávne kraje zriadenú oficiálnu e-mailovú adresu, odpovedali kladne všetky samosprávne kraje. Všetky samosprávne kraje zároveň označili túto formu komunikácie ako obyvateľmi často využívanú.

V nadväznosti na prvú otázku boli samosprávne kraje dopytované, či umožňujú svojim obyvateľom so samosprávnym krajom komunikovať elektronickou formou aj iným spôsobom ako cez ústredný portál verejnej správy alebo prostredníctvom e-mailu (napr. prostredníctvom osobitného formulára na podávanie podnetov alebo prostredníctvom mobilnej aplikácie). Na uvedenú otázku odpovedalo kladne všetkých osem samosprávnych krajov. Zároveň boli samosprávne kraje požiadané, aby predmetné prostriedky uviedli. Najčastejšie označeným prostriedkom bola možnosť použitia kontaktných formulárov zverejnených na webových stránkach samosprávnych krajov, za ktorými nasledovala komunikácia prostredníctvom profilov na sociálnych sieťach. Menej používané bolo využitie tzv. chatbotov.

Ďalším údajom, ktorý samosprávne kraje vyplňali bola informácia, či má samosprávny kraj vytvorený profil na sociálnych sieťach a zároveň boli samosprávne kraje v prípade kladnej odpovede požiadané o ich uvedenie do dotazníka. Kladne odpovedalo všetkých osem samosprávnych krajov. Najčastejšie boli samosprávnymi krajinami označené služby Facebook (všetkými samosprávnymi krajinami), následne Instagram, YouTube a Twitter, v menšom rozsahu služba Flickr.

Na otázku, či samosprávne kraje v histórii svojej existencie organizovali elektronické hlasovanie, elektronickú anketu, prípadne elektronické “referendum“ ku konkrétnej otázke v rámci samosprávneho kraja, odpovedalo kladne päť samosprávnych krajov.²⁰ Tri samosprávne kraje odpovedali záporne. Samosprávne kraje boli následne požiadané, aby uviedli svoje hodnotenie záujmu svojich obyvateľov o účasť na takejto iniciatíve. Tri z piatich kladne odpovedajúcich samosprávnych krajov označilo tento záujem za vysoký s uvedením účasti cez 10 tisíc obyvateľov a dva samosprávne kraje hodnotia záujem obyvateľov za priemerný, či dostatočný.

Kladne na otázku, či samosprávne kraje zaznamenali počas posledných piatich rokov podnet od svojich obyvateľov na konanie elektronickej ankety, resp. elektronickeho hlasovania ku konkrétnej otázke v rámci samosprávneho kraja, neodpovedal žiadny samosprávny kraj. Všetkých osem samosprávnych krajov odpovedalo záporne.

Ďalej boli samosprávne kraje dopytované k informácii, či uvažujú nad možnosťou usporiadať pre svojich obyvateľov elektronické hlasovanie, prípadne elektronickú anketu ku konkrétnej otázke samosprávneho kraja v roku 2021. Šesť samosprávnych krajov odpovedalo áno a dva samosprávne kraje odpovedali nie.

Na otázku, či samosprávne kraje uvažovali nad možnosťou vytvorenia vlastnej mobilnej aplikácie pre účely komunikácie a výmeny informácií medzi samosprávnym krajom a jeho obyvateľmi, odpovedala kladne polovica samosprávnych krajov. Druhá polovica odpovedala záporne.

Za mimoriadne podstatnú informáciu považujeme údaj o existencii vlastnej podzákonnej právnej úpravy elektronickej komunikácie samosprávnych krajov. Na otázku v znení „Má Váš VÚC vlastnú podzákonnú právnu úpravu elektronickej komunikácie medzi VÚC a jeho obyvateľmi (napr. v podobe všeobecne záväzného nariadenia)?“ odpovedali kladne iba tri samosprávne kraje.²¹ Ostatné samosprávne kraje takouto právnou úpravou nedisponujú.

²⁰ Kladne odpovedali Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Banskobystrický a Prešovský samosprávny kraj.

²¹ Trnavský samosprávny kraj upravuje elektronicke komunikáciu v dokumente s názvom Zásady Participatívneho rozpočtu TTSK, Nitriansky samosprávny kraj prijal všeobecne záväznú

Posledná otázka bola zameraná na zistenie vplyvu pandémie koronavírusu na záujem obyvateľov o elektronickú komunikáciu so samosprávnym krajom. Sedem samosprávnych krajov eviduje zvýšený záujem obyvateľov o elektronickú komunikáciu oproti listinnej forme.²² Jeden samosprávny kraj takéto zvýšenie záujmu v čase pandémie neeviduje.

Dvojstranový dotazník bol cestou e-mailu zaslaný aj združeniu samosprávnych krajov SK 8, a to na oficiálnu e-mailovú adresu združenia uvedenú na titulnej strane webového sídla združenia. V nadväznosti na už vyššie uvedené informácie, združenie samosprávnych krajov SK 8 je dobrovoľným, záujmovým, na štáte i politických stranách nezávislým združením samosprávnych krajov Slovenskej republiky, a jeho členmi sú všetky samosprávne kraje v Slovenskej republike. Hlavným cieľom združenia SK 8 je obhajovať záujmy samosprávnych krajov a ich obyvateľov, aktívne ovplyvňovať rozvoj samosprávnych funkcií, zjednocovať postup členov združenia pri vykonávaní im zverených kompetencií a navrhovať vecne príslušným orgánom riešenie problémov samosprávy v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi Slovenskej republiky s prihliadnutím na Európsku chartu samosprávy.²³ Združeniu SK 8 bol zaslaný dotazník zameraný nielen na formu a metódy komunikácie samotného združenia, ale aj na vedomosť združenia o úrovni elektronickej komunikácie a aktivitách v oblasti elektronickeho výkonu samosprávy svojich členov, t. j. samosprávnych krajov.

V zmysle prvej otázky malo združenie SK 8 uviesť, o ktorých samosprávnych krajoch má informáciu, že majú zriadenú oficiálnu e-mailovú adresu, na čo združenie označilo všetkých osem samosprávnych krajov.

V nadväznosti na prvú otázku malo združenie SK 8 uviesť, o ktorých samosprávnych krajoch má informáciu, že umožňujú svojim obyvateľom so samosprávnym krajom komunikovať elektronickou formou aj iným spôsobom ako cez ústredný portál verejnej správy alebo prostredníctvom e-mailu (napr. prostredníctvom osobitného formulára na podávanie podnetov alebo prostredníctvom mobilnej aplikácie). Združenie rovnako ako v odpovedi na prvú otázku označilo všetky samosprávne kraje.

Na otázku, o ktorých samosprávnych krajoch má združenie SK 8 informáciu, že majú vytvorený profil na sociálnych sieťach, združenie

nariadenie o elektronickej službách a Trenčiansky samosprávny kraj upravuje možnosť pripomenkovania návrhov všeobecných záväzných nariadení emailom vo svojich predpisoch bez bližšej špecifikácie.

²² Kladne odpovedali Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Košický a Prešovský samosprávny kraj

²³ Čl. 4 ods. 1 Stanov združenia SK 8 dostupné na internete: <http://samospravnekraje.sk/dokumenty-sk-8> (dostupné 24. 2. 2021).

odpovedalo tiež uvedením všetkých samosprávnych krajov. Na podotázku, či má takýto profil vytvorené aj samotné združenie SK 8, združenie odpovedalo kladne s odkazom na službu Facebook.

Združenie nedisponovalo informáciami o doterajšom organizovaní elektronického hlasovania, elektronickej ankety ani elektronického “referenda“ ku konkrétnej otázke v rámci samosprávnych krajov a nedisponovalo ani informáciami o pripravovaných elektronických hlasovaniach, resp. elektronických anketách ku konkrétnym otázkam samosprávnych krajov v roku 2021. Na podotázku, či uvažovalo o elektronických anketách a hlasovaniach pre obyvateľov samosprávnych krajov aj samotné združenie SK 8, združenie odpovedalo nie.

Na otázku, o ktorých samosprávnych krajoch má združenie SK 8 informáciu, že uvažovali nad možnosťou vytvorenia vlastnej mobilnej aplikácie pre účely komunikácie a výmeny informácií medzi VÚC a jeho obyvateľmi, združenie označilo iba Trnavský samosprávny kraj. Na podotázku, či nad takouto aplikáciou uvažovalo aj združenie SK 8, združenie odpovedalo nie.

Ďalej bolo združenie SK 8 dopytované o údaj, o ktorých samosprávnych krajoch má informáciu, že disponujú vlastnou podzákonnou právnu úpravou elektronickej komunikácie so svojimi obyvateľmi (napr. v podobe všeobecne záväzného nariadenia). V zmysle odpovede má združenie vedomosť iba o interných smerniciach pre zamestnancov samosprávnych krajov bez ďalšej konkretizácie.

Posledná otázka bola rovnako ako v prípade samosprávnych krajov zameraná na zistenie vplyvu pandémie koronavírusu na záujem obyvateľov o elektronickú komunikáciu so združením SK 8. V zmysle vyplneného dotazníka však združenie SK 8 takéto zvýšenie záujmu oproti stavu pred pandemiou neeviduje.

Po vykonaní výskumu metódou dotazníka sme uskutočnili analýzu odpovedí na položené otázky a tiež analýzu a syntézu zhromaždených poznatkov z viacerých zdrojov s relevantnými informáciami. Hodnotenie výskumu a formuláciu záverov ponúkame v nasledujúcej osobitnej časti príspevku.

Záver

Priebeh a výsledky výskumu si dovoľíme hodnotiť ako nad očakávania úspešné. Prvým hodnotiacim kritériom bolo zapojenie sa všetkých samosprávnych krajov spolu so združením SK 8 do vyplnenia dotazníka. Ani jeden oslovený subjekt vyplnenie dotazníka neopomenul a každý odpovedal na všetky otázky uvedené v dotazníku. Ďalším hodnotia-

cim kritériom je vysoká miera dodržania lehoty, v ktorej boli oslovené subjekty požiadané o odpoveď.

Vysoká rozvinutosť elektronickej komunikácie sa prejavila v dostupnosti kontaktov na webových stránkach či už samosprávnych krajov alebo združenia SK 8, a to nielen pri vyhľadávaní všeobecného oficiálneho kontaktu, ale aj pri vyhľadávaní kontaktov na konkrétne osoby v jednotlivých oddeleniach rozdelených podľa agendy. Z výskumu vyplynula dominancia emailovej formy elektronickej komunikácie samosprávnych krajov so svojimi obyvateľmi, doplnená alternatívami prostredníctvom kontaktných formulárov zverejnených na webových stránkach samosprávnych krajov, či prípadne aj tzv. chatbotov. Vysoko rozšírená je komunikácia prostredníctvom sociálnych sietí.

V prospech realizácie priamej účasti obyvateľov na regionálnej územnej samospráve svedčia odpovede k viacerým doposiaľ uskutočneným elektronickým hlasovaniam a anketám v jednotlivých samosprávnych krajoch. Z výskumu vyplynula aj vysoká úroveň vôle organizovať elektronické formy hlasovaní či ankiet vo veciach samosprávy v roku 2021. V porovnaní s už realizovanými elektronickými hlasovaniami ide o pozitívny nárast, pri ktorom je však potrebné vziať do úvahy aj prebiehajúcu pandémiu koronavírusu.

Ako priemernú až nízku hodnotíme úroveň existencie podzákonnej právnej úpravy elektronickej komunikácie samosprávnych krajov, čo môže byť zapríčinené buď vnímaním vnútroštátnej či európskej legislatívy v tejto oblasti ako dostatočnej alebo na druhej strane nevdôľou k úprave elektronickej komunikácie v podzákonnej právnej úprave samosprávnymi krajmami. Ide však už výlučne len o polemiku, ktorá môže byť vhodným predmetom ďalšieho výskumu.

Použitie dotazníkovej metódy sa tak aj vzhľadom na stopercentnú participáciu dopytovaných subjektov osvedčilo a prinieslo hodnoverné informácie k aktuálnemu skutočnému stavu elektronickej komunikácie a k podmienkam elektronickej účasti obyvateľov na veciach verejných v oblasti regionálnej územnej samosprávy v Slovenskej republike.

Na záver sa na základe uskutočneného výskumu a aktuálnej spoločenskej situácie pokúsime formulovať naše názory k miestu, či zachovaniu samosprávnych krajov v systéme územnej samosprávy, k ich činnosti a pripravenosti čeliť aktuálnym výzvam modernej komunikácie so svojimi obyvateľmi a verejnosťou.

Ako sme už v našom príspevku uviedli, samosprávne kraje už pri svojom vzniku čelili otázkam týkajúcim sa ich opodstatnenosti. Samotné združenie SK8 nedávno priznalo určitú stagnáciu svojej činnosti, čo je aj znakom stagnácie spolupráce a koordinácie jeho členov v ich činnosti

v rámci jednotlivých agend²⁴. Rovnako otáznou je absencia zakotvenia európskeho štandardu práv regionálnych samospráv, pričom odpoveď sa nenachádza v právnej ale skôr v politickej rovine. Na druhej strane nami uskutočnený výskum ukázal, že úroveň elektronickej komunikácie samosprávnych krajov so svojimi obyvateľmi a tiež úroveň využívaných elektronických prostriedkov je na optimálnej úrovni. Aktuálna pandemická situácia poukázala na skutočnosť, že mestá a obce, ako územné celky, ktoré sú svojim obyvateľom najbližšie, majú svoje dôležité úlohy pri jej zvládaní. Aj samosprávne kraje, v už spomínanom prípade selekcie ambulancií podľa počtu pacientov s COVID-19 a distribúcie pulzných oxymetrov, ukázali, že aj z komunikačného hľadiska môžu a vedia zastat' svoje miesto potrebného územného celku.

V príspevku sme si za jeho hlavný cieľ stanovili skúmať a analyzovať vyspelosť a realizáciu komunikácie samosprávnych krajov ako ukazovateľa pripravenosti samosprávnych krajov spravovať aj naďalej veci verejné v rámci zverených agend.

Na základe výskumu prostredníctvom metódy dotazníka ako aj z ďalších materiálov a zdrojov sme zistili, že úroveň elektronickej komunikácie v podmienkach regionálnej územnej samosprávy zodpovedá aktuálnym požiadavkám modernej komunikácie. Vyhovuje aj potrebám elektronickeho výkonu prvkov priamej demokracie na regionálnej úrovni.

Bez ambícií vyjadriť sa komplexne k opodstatnenosti existencie samosprávnych krajov a kvality realizácie ich agend sa domnievame, že zohrávajú dôležitú úlohu a majú svoje miesto ako druhá úroveň územnej samosprávy v Slovenskej republike. Nie len ako formálne „dotiahnutie“ procesu decentralizácie.

Použitá literatúra

1. DAŇKO, M.: *Elektronické komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti*. In. Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2019 [elektronický dokument]. – : 1. vyd. ISBN 978-80-7160-517-1. – Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019. – s. 420-426 [online]
2. DOSTÁL, O. – SLOBODA, D. – KUHN, I.: *Uplatňovanie práva na dobrú správu vecí verejných v samospráve*. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava 2013, https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a5_pravo_na_dobru_spravu
3. HENDRYCH, D.: *Správni věda – Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a.s., 2007, s. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.

²⁴ Pozri <https://www.trnavskyhlas.sk/c/25070-zdruzenie-samospravnych-krajov-sk8-bude-mat-kancelariu-v-trnave/> (dostupné 25. 3. 2021).

4. HORVAT, M. In. ANDRAŠKO, J. (ed.) *Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 43-63.
5. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015
6. SOPÚCHOVÁ, S: *Predpoklady fungovania e-governmentu v Slovenskej republike*. In. QUAERE 2015 [elektronický zdroj]. – Hradec Králové : Magnanimitas, 2015. – ISBN 978-80-87952-10-8. – S. 659-668 [CD-ROM]
7. TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 773. ISBN 978-80-8168-034-2
8. TRELLOVÁ, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 211. ISBN 978-80-8168-842-3.
9. VOJTECH, F.: *Regionálna politika Európskej únie*. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2014, s. 135. ISBN 978-80-8105-564-5.
10. VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.