

PROCES VÝVOJA ÚZEMNEJ A SPRÁVNEJ KOHERENCIE SLOVENSKA¹

THE DEVELOPMENT PROCESS OF TERRITORIAL AND ADMINISTRATIVE COHERENCE OF SLOVAKIA

Zuzana Brindzová

Abstrakt

Tradícia regionálnej samosprávy na území Slovenska má viac ako jedenásť storočí. Modely samosprávy (hradská sústava, komitáty, stolice, župy) sa menili podľa historických a spoločensko-ekonomických pomerov a menili sa ich kompetencie, pôsobnosti, výkonný aparát. Hlavná úloha sa nemenila, regionálne samosprávy mali vždy zabezpečovať rozvoj regiónu. Centralizácia a posilňovanie štátnej moci spôsobovalo obmedzovanie, až zánik právomocí samosprávy, čo sa prejavilo hlavne v druhej polovici 20. storočia.

Abstract

The tradition of regional government in Slovakia has more than eleven centuries. Models Authority varied according to the historical and socio-economic conditions and changing their competence, the scope, and performance apparatus. The main role will not change; regional authorities should always ensure the development of the region. Centralization and strengthening of state power causing restriction until termination of powers of self-government, which was reflected mainly in the second half of the 20th century.

Kľúčové slová

regionálna samospráva, župy, financie územných samospráv, obce, mestá, kraje

Key words

regional government, counties, finances local authorities, municipalities, region

¹ Príspevok vznikol v rámci riešeného projektu „Experimentálne skúmanie vplyvu motivácie ekonomických subjektov na platenie daní“. Evidenčné číslo projektu: 1/0964/15. Vedúca projektu: Péliová Jana, Ing., PhD.

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

Úvod

S celou históriou spoločenského života je späté snaženie sa o uspokojovanie potrieb spoločnosti. Tieto potreby boli uspokojované v jednotlivých fázach vývoja ľudskej spoločnosti rôznymi formami – naturálnou formou odovzdávaním časti vlastnej produkcie, mýtom, clami, daňami z produkcie, formou dávok, desiatkom odpracovaným na majetku vladára a tým predstaviteľa moci, neskôr sa objavujú vyššie formy, ako sú povinné odvody a dane, ktorých názov sa v rôznej forme používa až do dnešných daní.

Dejinné skúsenosti z dlho existujúcich štátnych útvarov potvrdzujú, že vážnym faktorom ich stability je zachovanie vlastných, kontinuálne sa vyvíjajúcich foriem verejnej správy a územného a správneho členenia. Slovensko bolo do roku 1992 súčasťou väčších štátnych celkov (s výnimkou existencie Slovenského štátu). Napriek tomu, sa nedá povedať, že verejná správa nemá vlastnú tradíciu.

Od vzniku prvého štátneho útvaru až do súčasnosti sa na území dnešného Slovenska vystriedalo niekoľko foriem *územnej samosprávy*, ktoré boli ovplyvnené a podmienené dobovými politickými, hospodárskymi, spoločensko – kultúrnymi, náboženskými a inými činiteľmi.

1. Obdobie od 9. storočia

Počas posledných desaťročí 8. storočia slovanské kniežatá využili oslabenie avarskej moci a moc nitrianskych kniežat sa postupne začala šíriť na juhozápad a na východ. Moc panujúceho kniežat'a sa opierala o systém opevnených centier – hradísk, ktoré boli nielen vojensko-správnymi centrami, ale aj strediskami obchodu, remeselnej výroby a náboženského života. Okolo roku 833 došlo k mocenskému stretu medzi nitrianskym kniežat'om Pribinom a moravským kniežat'om Mojmirom I. Zlúčením oboch územných celkov sa Mojmirovi I. podarilo vytvoriť základy najvýznamnejšieho štátneho útvaru Slovanov v 9. storočí.² Počas Svätoplukovej vlády (871 – 894) nastal najväčší rozmach Veľkej Moravy. Prirodzenými strediskami jednotlivých regiónov boli opevnené hradiská, ktoré sa stali základom

² MANNOVÁ E., David P. D., *A Guide to Historiography in Slovakia*. (Studia historica Slovaca XX, Historický ústav SAV 1995, s.21.

územnosprávnej organizácie – hradskej sústavy, na čele ktorej stáli župani. Potreby panovníckeho dvora a jeho početnej družiny plnili služobnícke osady rozmiestnené v širšom okolí hradísk. Po Svätoplukovej smrti vnútropolitické i zahraničnopolitické pomery smerovali k rozpadu Veľkomoravskej ríše.

Územie Slovenska sa po rozklade ústrednej moci rozpadlo na menšie územnosprávne celky, na čele ktorých stáli domáci veľmoži. Vznikajúci uhorský štát pri budovaní svojej verejnej správy (štátnej správy i samosprávy) nadviazal na veľkomoravskú tradíciu služobníckych osád, ktoré zabezpečovali potreby rodiacej sa štátnej moci. Uhorské kráľovstvo od svojho vzniku v 11. storočí do roku 1526 prešlo tromi hlavnými etapami – obdobím patrimoniálneho štátu, obdobím feudálnej rozdrobenosti a obdobím stavovského štátu.

V dôsledku vnútorných rozbrojov a vonkajších nájazdov, predovšetkým zo strany staromaďarským kmeňov, ktorí prišli do karpatskej kotliny koncom 9. - začiatkom 10. storočia, Veľká Morava ako jednotný štátny celok zanikla. Jej bývala spoločenská, hospodárska a do určitej miery i správna základňa však v podstate pretrvala. Na území Slovenska vzniklo niekoľko menších relatívne samostatných (kniežacích?) útvarov. Tie sa postupne stavali vojenskou korisťou okolitých, najmä českých a poľských kniežat a staromaďarských vojenských náčelníkov. Keďže sa v súvislosti s poslednou bitkou (9. augusta) navyše nepriamo spomína, že maďarské územie v oblasti juhozápadného Slovenska končilo na Dunaji, považuje sa až tento dátum za koniec centrálnej moci Veľkej Moravy.

Tabuľka č.1 *Prehľad územného usporiadania Slovenska*

Predštátne formy	Kedy a kto	Obec	Vyšší celok	Centrálna moc
	3000 - 1800 p.n.l. Kelti	pagus	oppidum	náčelník
	1 - 4.stor. n.l. Germáni	nadkmeňové zväzy	gau (správne jednotky)	rex (kráľ)
	5 - 6. stor. n.l. Slovania	zadruga (veľkorodina)	staroslovanská župa	náčelník, knieža, vojvoda
	623 - 658 Samová ríša			Samo - vojenský náčelník a zhromaždenie bojovníkov

Štátne útvary	do roku 833 Nitrianske kniežatstvo	villa possesio ves	hradiská komitáty župy (15)	knieža, šlachta
	833 - 907 Veľkomoravská riša	mestá (komitátne centrá)	župy (civitates) 815 - 817 (11) 882 - 883 (13) údel. kniež. Nitra (30 komitátov)	knieža (kráľ), správny aparát

Zdroj: vlastné spracovanie

V období patrimoniálneho štátu (11. storočie – druhá polovica 13. storočia) uhorský kráľ disponoval celým kráľovstvom ako vlastným majetkom, panovník mal v rukách monopol vlastníctva pôdy. Štefan I. vytvoril a pretvoril pôvodnú sieť hradísk, hradských hradov do územnosprávnych jednotiek označovaných termínom komitát, prípadne hradské španstvo. Za vlády Štefana I. bolo 45 komitátov a postupne, v druhej polovici 12. storočia ich počet vzrástol na 72. Najstaršími komitátmi boli: Bratislavský, Nitriansky, Komárňanský, Novohradský, Mošonský, Rábsky, Ostrihomský a Turniansky komitát. Kráľovský komitát a jeho funkcionári (úradníci) plnili úlohy v oblasti správnej, súdnej, vojenskej, hospodárskej, finančnej a politickej. Na čele komitátu bol župan, ktorý bol kráľovským úradníkom. Kráľ ho do úradu menoval i odvolával, župan bol podriadený priamo kráľovi.

Hospodárska pôsobnosť župana sa predovšetkým týkala hradných majetkov, komitátneho hradu a ostatných kráľovských hradov. Župan vyberal pre kráľa dane, naturálne a mýtné poplatky. Jeho súdna moc sa vzťahovala na všetkých poddaných v komitáte, nielen na kráľovskej pôde, ale aj na majetkoch veľmožov a cirkevných ustanovizní, aj keď nepatrili k hradným zariadeniam. Župan taktiež vykonával rozličné verejnosprávne úlohy a bol najvyšším vojenským hodnostárom v komitáte. Podliehali mu hradné posádky a celá vojenská organizácia. Ako odmenu za vykonávanie županského úradu si ponechával tretinu z vybraných poplatkov a daní.

Od 12. storočia sú známi aj zástupcovia županov. Koncom 13. storočia sa objavuje názov vicecomes, t. j. podžupan. Nižší správny aparát komitátov tvorili hradní vojaci (jobagióni), ktorí tvorili hradnú posádku a zastávali nižšie správne a vojenské hodnosti. Vnútropolitická situácia sa začiatkom 13. storočia radikálne zmenila. Vojenské výpravy Ondreja II. veľmi zaťažili kráľovskú pokladnicu a kráľ, aby si udržal podporu veľmožov, začal veľmožom

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

Derivat 2015, ISSN 1336-5711, 2/2015

darovať rozsiahle kráľovské majetky, hrady a výnimočne aj celé komitáty. Toto obdobie označujeme ako obdobie feudálnej rozdrobenosti. V dôsledku neuváženej donačnej politiky sa začala rozpadáť dovtedy prevažujúca kráľovská držba pôdy a vzrastať moc vysokej šľachty. Keďže sa nepodarilo zastaviť tento proces, kráľovskí servienti a hradní jobagióni, nižšia šľachta, sa dožadovali potvrdenia svojich starých výsad a usilovali sa o pretvorenie komitátu na novú ustanovizeň, ktorá by ich chránila pred veľmocami. V druhej polovici 13. storočia sa na správe žúp začala zúčastňovať aj miestna šľachta. Kráľovských županov naďalej menoval kráľ, koncom storočia sa stretávame s volenými šľachtickými sudcami (slúžnymi), ktorí stáli na čele obvodov župy a mali aj súdnu kompetenciu. Kráľovské komitáty sa začali postupne meniť na šľachtické stolice, kde sa volení zástupcovia šľachty zúčastňovali na jej správe a v súdnictve. Kráľovské dekréty z konca 13. storočia kodifikovali právo šľachty na voľbu štyroch slúžnych, skutočných predstaviteľov samosprávy v stolici.³

Proces pretvárania kráľovských komitátov na šľachtické stolice s ukončil v 15. storočí, kedy sa ustálil ich počet a územný rozsah. Šľachtické stolice, ako orgány šľachtickej samosprávy a správne jednotky feudálneho uhorského štátu jestvovali do roku 1849. Na Slovensku sa postupne ustálili nasledovné stolice: Abovská, Bratislavská, Gemerská, Hontianska, Komárňanská, Liptovská, Mošošská, Nitrianska, Novohradská, Oravská, Ostrihomská, Rábska, Spišská, Šarišská, Tekovská, Trenčianska, Turčianska, Turnianska, Užská, Zemplínska a Zvolenská.

V rámci existujúceho územno-správneho členenia sa na území Slovenska vyskytovalo v tomto období niekoľko výsadných území, pri ktorých sa uplatňovala, vo väčšej či menšej miere, exempcia spod stoličnej správy. Patrila tu napríklad Stolica X spišských kopijníkov (existovala do roku 1802), ktorá sídlila v Spišskom Štvrtku a v Betlanovciach. „Ďalším výsadným územím bolo Spoločenstvo spišských Sasov, ktoré vzniklo v druhej polovici 13. storočia a združovalo nemecké obyvateľstvo usadené v Popradskej a Hornádskej kotline. V prvej polovici 14. storočia malo 24 sídiel a premenovalo sa na Provinciu XXIV spišských miest, pričom hlavným strediskom sa stala Levoča.“⁴ Po tom, čo Žigmund Luxemburský

³ MANNOVÁ E., David P. D., *A Guide to Historiography in Slovakia*. (Studia historica Slovaca XX, Historický ústav SAV 1995, s.51.

⁴ IŠTOK, R. - MATLOVIČ, R.: *Geografia verejnej správy*. Prešov, 1999, s. 88 - 90

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

zálohoval niektoré z týchto miest (Ľubica, Matejovce, Poprad, Ruskinovce, Spišská Belá, Spišská Nová Ves, Spišské Podhradie, Spišská Sobota, Spišské Vlachy, Stráže pod Tatrami, Tvarožná, Veľká a Vrbov) poľskému kráľovi (záloh trval od roku 1412 do roku 1769), vytvorila sa Provincia XI spišských miest. Po skončení poľského zálohu vytvorili bývalé zálohované mestá (spolu s Hniezdnym, Podolíncom a Starou Ľubovňou) Provinciu XIV spišských miest. Pre všetky tieto výsadné územia bolo typické to, že mali rozdielnú dĺžku existencie a ani jedno z nich neprežilo až do konca 19. storočia.

Tabuľka č.2 *Prehľad územného usporiadania Slovenska*

	Kedy a kto	Obec	Vyšší celok	Centrálna moc
Štátne útvary	10 - 11. stor. Uhorsko	mestá s udeľovanými výsadnými právami	hradské komitáty	panovník
	11 - 13. stor. Uhorsko (patrimoniálny štát)	mestá s udeľovanými výsadnými právami	kráľovské komitáty (17)	panovník
	13 - pol. 15.stor. Uhorsko (štát feudálnej rozdrobenosti)	obce, mestá s právom municipálnym	zemianske stolice (municipiá), Uhorsko (70) Slovensko (19) slúžnovské okresy	panovník šľachta, cirkev
	pol. 15.stor. Uhorsko (stavovský štát)	obce, mestá	ustálil sa počet žúp	panovník, stavy

Zdroj: vlastné spracovanie

2. Vplyv začlenenia Slovenska do habsburskej monarchie na územnú samosprávu⁵

Po bitke pri Moháči 1526 Uhorsko stratilo svoju samostatnosť a už prvý z Habsburgovcov, Ferdinand I. sa snažil riadiť a spravovať celú ríšu centrálnie. Obhajoba šľachtických výsad bola zdrojom napätia medzi uhorskou šľachtou a viedenským dvorom a snahy Viedne o pružnejšiu administratívu krajiny, zlepšenie hospodárskych a spoločenských pomerov narážali na odpor a vyvolávali vznik vojenských stretnutí, protihabsburských povstaní. Stolice boli prekážkou pri presadzovaní reforiem Márie Terézie a jej syna Jozefa II., ktorý chcel vládnuť samostatne, nezávisle od uhorských stavov a politických tradícií. Jozef II. sa rozhodol uskutočniť reformu verejnej správy. Jozefínska reforma zrušila stavovskú samosprávu a nahradila ju štátnou administratívou. Panovník zrušil funkciu hlavných županov, vymenoval kráľovských komisárov a poveril ich vedením vyšších novoutvorených správnych oblastí, dištriktov, ktoré zahŕňali niekoľko stolíc. Na Slovensku boli Nitriansky dištrikt, Banskobystrický dištrikt a Košický dištrikt. Kompetenciu generálnych kongregácií preniesol na podžupanov. Stoličné úradníctvo, dovtedy volené, poštátnil. Súdniectvo oddelil od

⁵ Spracované podľa: Dejiny Slovenska III. Veda, vydavateľstvo SAV. Bratislava 1992.
Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

politickej správy a vyňal ho z právomoci stolíc. Zredukoval počet stolíc a ich územie sa rozdelilo na nižšie administratívne celky, vznikli Abovsko-Turnianska stolica, Turčiansko-zvolenská, Liptovsko-oravská, Komárňansko-Ostrihomská, Gemersko-malohontská. Táto reforma narazila na tvrdý odpor šľachty a Jozef II. ju pred smrťou 1790 odvolal a všetko sa uviedlo do pôvodného stavu.⁶

Rozhodujúcim medzníkom vo vývoji územnej samosprávy bola revolúcia 1848/1849. Výsledky revolúcie, zrušenie poddanstva, zavedenie občianskej rovnosti, všeobecného zdanenia, zrušenie desiatku a deviatku úplne zmenili charakter stolíc. Šľachtická stolica stratila svoj stavovský charakter a posledný stavovský snem v Bratislave prijal zákon o novej úprave stoličnej správy, ktorej základom sa stal princíp ľudového zastupiteľstva.

Najvýznamnejším orgánom stoličnej samosprávy bola generálna kongregácia (congregatio generalis), stoličné zhromaždenie, na ktorom sa pôvodne osobne zúčastňovali všetci šľachtickí obyvatelia stolice, zástupcovia slobodných kráľovských a banských miest a majetnejších poddaných. Od 16. storočia sa zhromaždení zúčastňovali už len šľachtici, účasť pre nich bola povinná, aj keď táto povinnosť sa postupne upravovala a hlavne drobná šľachta sa mohla dať kolektívne zastupovať. Stolice sa riadili svojimi štatútmi.

Generálne kongregácie zvyčajne zvolával a viedol podžupan alebo župan a konali sa podľa potreby v sídle stolice. Činnosť stolice mala spočiatku prevažne súdny charakter, generálna kongregácia tvorila pôvodne jeden orgán so súdnou stolicou, sedriou. Postupne sa vykryštalizovali kompetencie generálnej kongregácie ako verejnosprávneho orgánu. Generálna kongregácia rozhodovala o všetkých zásadných veciach stolice – schvaľovala štatúty, na jej zasadnutí sa vyhlasovali krajinské zákony a nariadenia panovníka a iných orgánov ústrednej správy, volili sa poslanci na krajinský snem. Obnovoval stoličný úrad, kontrolovala sa činnosť a hospodárenie stoličných úradníkov, prerokúvali sa všetky významné otázky. Kongregácia zriaďovala osobitné výbory (napr. zdravotnícky výbor počas epidémií) a stále výbory (napr. pre veci vojenské, siroty a i.). Súdnou právomoc stolica vykonávala prostredníctvom stoličného súdu - sedrie (sedes iudiciaria).

⁶ ŽUDEL, J.: *Stolice na Slovensku*. Bratislava: Obzor, 1984, s.14.

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

Na čele stolice stál župan (comes, comes parochialis), ktorého menoval panovník na neobmedzený čas. Župan predstavoval záujmy stoličnej šľachty na kráľovskom dvore. Vplyv panovníka na stoličnú samosprávu sa zabezpečoval prostredníctvom podžupana, ktorý bol hlavným výkonným funkcionárom stolice. Menovať podžupana mal právo župan, od začiatku 16. storočia bol potrebný aj súhlas šľachty, ale prax bola iná. Právomoc podžupana bola veľmi rozsiahla a týkala sa všetkej agendy stoličnej správy. Skutočnými predstaviteľmi stoličnej samosprávy boli slúžni (iudices nobilium). Spočiatku pôsobili hlavne v súdnictve, postupne sa ich činnosť zamerala aj na politickosprávnú agendu. Pomáhali pri výrube a vyberaní štátnej dane a cirkevného desiatku. Právomoc slúžnych sa vzťahovala hlavne na územie zvereného okresu. Slúžnovské okresy⁷ sa začali utvárať už v 13. storočí, ich počet bol rôzny.

K voleným funkcionárom stoličnej správy patrili okrem podžupana a jeho zástupcu, slúžnych a ich zástupcov, prisažných a fiškál aj notár, podnotári a vyberači daní. Volení funkcionári mali ročný plat a dostávali diéty, podžupan a slúžni brali aj podiel z uložených peňažných trestov. Okrem volených funkcionárov mala stoličná správa aj zmluvných zamestnancov – stoličný inžinier (geometer), lekár, ránhojiči, archivár, správca stoličného domu a väznice, donucovacie zložky (hajdúsi, husári).⁸

Vnútropolitické napätie medzi Viedňou a maďarským národným hnutím v rokoch 1849 – 1860 výrazným spôsobom zasiahlo aj do oblasti verejnej správy. Po porážke povstania sa začala obdoba vojenskej diktatúry. Pôvodné stolice sa zlučovali do väčších celkov a na Slovensku sa vytvorili dva vojenské dištrikty so sídlom v Bratislave a v Košiciach, na čele s vojenskými veliteľmi. Pre civilnú správu sa vytvorili civilné dištrikty (obvody), ktoré sa delili na župy. V období provizória od septembra 1850 do januára 1853 vojenské dištrikty boli zmenené na civilné dištrikty, ktoré sa členili na župy a tie na slúžnovské okresy. Na čele dištriktu bol vládou menovaný župan.

⁷ **Slúžnovský okres** alebo **slúžnovský obvod** (lat. *processus/ reambulatio*, maď. *szolgabírói járás*, nem. *Stuhlbezirk*) je názov administratívnej jednotky v Uhorsku (potom krátko aj v Česko-Slovensku), z ktorej pozostávali župy/stolice. Boli vytvorené začiatkom 15. storočia s cieľom zjednodušiť administratívu. Spočiatku bola každá stolica/župa rozdelená na štyri slúžnovské okresy, neskôr sa ich počet menil, niektoré stolice mali len dva okresy iné aj päť. Počet slúžnovských okresov od 18. storočia stúpal. Každý okres sa ďalej delil na obvody - **circuli**.

⁸ ŽUDEL J. *Stolice na Slovensku*, vyd. OBZOR, Bratislava, 1984, s.20.

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

Zákonom č. 24/1853 bola vyhlásená definitívna úprava štátnej správy, ktorej cieľom bolo zjednotiť správu Uhorska s inými časťami monarchie. Najvyššou správnu inštitúciou bolo uhorské miestodržiteľstvo na čele s cisárom menovaným miestodržiteľom. Uhorsko bolo rozdelené na päť dištriktov, na Slovensku boli dva, Bratislavský a Košický. Nižšími jednotkami dištriktov boli stolice a služnovské okresy. Stolice a okresy riadili štátni úradníci – náčelníci a slúžni. Zmena právneho postavenie župných a okresných funkcionárov a úradníkov, ktorí sa stali štátnymi úradníkmi, priniesla niekoľko pozitívnych zmien, napr. bola pre stanovená pôsobnosť a kompetencie úradov a zvýšila sa odborná kvalifikácia štátnych úradníkov. Negatívnym javom bola silná centralizácia, germanizácia (úradným jazykom sa stala nemčina) a potláčanie národných hnutí. Neúspechy Rakúska v zahraničnej politike spôsobili oslabenie Viedne a vydaním Októbrového diplomu v roku 1860 sa rakúsky cisár zriekol absolutizmu. Rozsiahle vnútropolitické diskusie o úprave štátoprávných pomerov vyústili k rozhodnutiu uplatniť v ríši konštitučnú monarchiu a štátny dualizmus.

Po roku 1867 organizáciu verejnej správy upravili tzv. municipiálne zákony. Municipípiom bola župa, mestá a iné samosprávne celky. Hlavnou úlohou municipií bolo vykonávanie samosprávy a sprostredkovanie štátnej správy na vymedzenom území. V období 1867 – 1918 dochádzalo k postupnému obmedzovaniu samosprávnych kompetencií a posilňovaniu centrálnej, štátnej správy.

Najvyšším orgánom samosprávy bol municipiálny výbor, kolektívny zborový orgán, ktorý plnil úlohy samosprávy a usmerňoval úradnícky aparát. Municipiálny výbor tvorili virilisti (osoby platiace najvyššie priame dane) a zvolení členovia. Výbor sa schádzal na valných zhromaždeniach, na ktorých sa volili ďalšie orgány a výbory: stály výbor municipia, overovací a stály posudzujúci výbor, ústredný výbor, určovací výbor, dožadovacia stolica, od roku 1876 verejno-správne výbory. Hlavným funkcionárom bol hlavný župan, ktorého na návrh ministra vnútra ustanovoval a odvolával panovník. Zabezpečoval dozor nad činnosťou municipia, nad jeho samosprávou, zabezpečoval výkon štátnej správy. Úradníci municipia zabezpečovali úlohy, ktoré vyplývali z uznesení a vládnych nariadení. Úradníci boli volení alebo menovaní, napr. hlavným županom, a ich pôsobnosť bola určená zákonmi štátu a štatútmi municipia. Ďalšími hlavnými úradníkmi boli podžupan, a hlavný notár. Podžupan bol prvým voleným municipiálnym úradníkom a vedúcim predstaviteľom výkonnej moci

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

v župe. Župné municípiá sa delili na slúžnovské okresy, na čele ktorých boli hlavní slúžni, ktorých ustanovoval župný výbor.

Tabuľka č.3 *Prehľad územného usporiadania Slovenska*

	Kedy a kto	Obec	Vyšší celok	Centrálna moc
Štátne útvary	16. stor. - ... Rakúska ríšská správa	obce, mestá	župy	panovník
	1785 Jozef II.	obce, mestá	dištrikty (3)	panovník
	1848 - 1849	obce, mestá	dištrikty (4)	panovník
	1851	obce, mestá	dištrikty (2)	panovník
	1867 - 1918 Rakúsko - Uhorsko	obce, mestá	župy (16)	panovník

Zdroj: vlastné spracovanie

3. Obdobie rokov 1918 - 1945

Po vzniku Československa v októbri 1918 bola na Slovensku ponechaná uhorská župná správa, šestnásť historických žúp, ktoré vykonávali svoju činnosť do 31. 12. 1922. Na čele župy stál župan, ktorý zodpovedal za vedenie župy, za chod iných organizácií vo svojom obvode a do značnej miery zasahoval do municipálnej správy. V záujme zjednotenia a poštátnenia verejnej správy bol vydaný zákon č. 126/1920 Zb. o zriadení župných a okresných úradov v Československu. Územie republiky malo byť rozdelené na XXI žúp. Zákon sa realizoval len na Slovensku, kde od 1.1.1923 do 30. 6. 1928 pôsobilo šesť žúp. Župy ako štátne úrady podliehali najprv ministrovi s plnou mocou pre správu Slovenska a neskôr ministrovi vnútra. Župy vykonávali vnútornú verejnú správu na strednom stupni a podliehali im okresné úrady. Županov menovala vláda. V župách zostala zachovaná aj časť samosprávy, ktorú predstavovalo 35 volených členov župného zastupiteľstva, ktoré vykonávalo svoju právomoc prostredníctvom plenárnych zasadnutí a župného výboru, ktorý bol výkonným orgánom župného zastupiteľstva. Župný výbor tvorilo osem riadnych členov a osem náhradníkov. Župné zastupiteľstvo malo obmedzenú normotvornú pôsobnosť. O jednotlivých záležitostiach sa rokovalo formou uznesení.

Snaha o unifikáciu a zjednotenie správy v celej Československej republike viedla k prijatiu zákona č. 125/1927 Zb. o organizácii politickej správy. Zákon, známy ako zákon o krajinskom zriadení, nadobudol účinnosť od 1.7.1928. Na celom území republiky bola zavedená krajinská správa, vytvorili sa štyri krajiny (česká, sliezka, slovenská a podkarpatskoruská). V každej krajine boli zriadené krajinské úrady na čele s menovaným krajinským prezidentom. Určitou formou samosprávy bolo krajinské zastupiteľstvo, ktorého členovia boli volení a menovaní. Voľbou sa vytvoril aj krajinský výbor. Krajina Slovenská sa členila na 77 okresov, 3 476 obcí a dve samosprávne mestá, Bratislava a Košice.

Po vzniku Slovenského štátu v marci 1939 bolo prevzaté existujúce územnosprávne členenie z Česko – Slovenskej republiky, ale už modifikované krajinské zriadenie, pretože v dôsledku viedenskej arbitráže prišlo k veľkým zmenám okresnej príslušnosti obcí.⁹

Zároveň sa začali prípravy na reorganizáciu verejnej správy. Zákon č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej nadobudol účinnosť 1. januára 1940. Slovenská republika bola územnosprávne rozdelená do 6 žúp, ktoré sa ďalej členili na okresy. Boli zriadené župy: Bratislavská, Nitrianska, Pohronská, Šarišsko-Zemplínska, Tatranská a Trenčianska župa. Hlavným predstaviteľom župy bol župan a okresu okresný náčelník.¹⁰

Územnosprávne členenie v období 1945 – 1948 bolo odlišné v Čechách a na Slovensku. V Čechách bol vytvorený trojstupňový systém národných výborov (obecné, okresné, krajinské) a na Slovensku len dvojstupňový systém (obecné a okresné). Najvyšším orgánom vo vzťahu k národným výborom bola Slovenská národná rada. Slovenská národná rada obnovila 6. marca 1945 okresy v hraniciach pred mníchovskou dohodou a viedenskou arbitrážou a zrušila všetky zmeny okresnej príslušnosti obcí a zmeny sídiel okresov, ktoré boli vykonané po 30. septembri 1938. Dňa 7. apríla 1945 boli zrušené okresné úrady (boli nahradené okresnými národnými výbormi) a župné úrady. Župy ako územnosprávne celky

⁹ CHRENA O., *Územnosprávne členenie Slovenska v rokoch 1939 – 1945*, Slovenská archivistika, ročník XL, 2005, číslo 1, vydáva Ministerstvo vnútra SR, odbor archívov a registratúr, s. 52.

¹⁰ CHRENA O., *Územnosprávne členenie Slovenska v rokoch 1939 – 1945*, Slovenská archivistika, ročník XL, 2005, číslo 1, vydáva Ministerstvo vnútra SR, odbor archívov a registratúr, s. 65.

však formálne existovali až do 7. septembra 1945. Dočasné povojnové územnosprávne členenie bolo zrušené zákonom č. 280/1948 Sb. o krajskom zriadení.¹¹

4. Obdobie rokov 1949 - 1990

Uvedeným zákonom a zákonom SNR č. 14/1949 Zb. SNR o územnej organizácii okresov na Slovensku sa na Slovensku zriadilo 6 krajov (Bratislavský, Nitriansky, Banskobystrický, Žilinský, Košický a Prešovský) so 79 okresmi. Trojstupňová sústava národných výborov (miestne/mestské, okresné, krajské), ako orgánov zastupiteľského charakteru, s menšími zmenami pretrvala až do roku 1990. Národné výbory na všetkých stupňoch charakterizovali kolektívne orgány – plénum (tvorené volenými zástupcami), rada a komisie. Národné výbory, aj keď formálne obsahovali znaky samosprávnosti, boli hlavne orgánmi štátnej moci a štátnej správy. Zákon č. 65/1960 Zb. v § 1 ods. 1 totiž charakterizoval národné výbory ako orgány socialistickej štátnej moci a správy v krajoch, okresoch a v obciach a aj keď ich v § 2 súčasne označoval ako „štátne orgány samosprávneho charakteru — miera ich samosprávnosti nebola významná. Podľa § 20 ods. 2 sa totiž v otázkach zriaďovania a zrušovania organizácií a zariadení sa mali spravovať i uzneseniami národného výboru vyššieho stupňa a v otázkach ich odborného vedenia aj smernicami ministerstiev (ústredných orgánov štátnej správy) a smernicami národného výboru vyššieho stupňa. Dôležitá bola zmena územnosprávneho členenia štátu v roku 1960, keď sa na území Slovenska utvorili tri kraje: Západoslovenský, Stredoslovenský a Východoslovenský a 33 okresov. V krátkom období 1969 – 1970 boli kraje na Slovensku zrušené, ale od 1. januára 1971 boli opäť nanovo utvorené tri kraje, ktoré prestali existovať po nadobudnutí účinnosti zákona o územnom a správnom členení Slovenskej republiky č. 517/1991 Zb.

ZÁVER

V jednotlivých historických etapách možno hovoriť o priestorovej organizácii verejnej správy prírodným prostredím (reliéfom) Slovenska a štátnymi útvarmi, v rámci ktorých sa diali zmeny územno-správneho usporiadania. V Uhorsku, resp. Rakúsko-Uhorsku sa systémy

¹¹ CHRENA O., *Územnosprávne členenie Slovenska v rokoch 1939 – 1945*, Slovenská archivistika, ročník XL, 2005, číslo 1, vydáva Ministerstvo vnútra SR, odbor archívov a registratúr, s. 65.

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

územno-správnej organizácie vyznačovali vysokým stupňom stability. Vo všetkých doterajších etapách sa vystriedali v podstate 4 systémy územno-správnej organizácie:

- systém hradských španstiev (komitátov), stolíc, žúp (počet 17-21),
- systém veľkých žúp, krajov (6-8),
- systém dištriktov, veľkých krajov (2-4),
- systém krajinského usporiadania (1).

Z nich najstabilnejší, najdlhšie trvajúci (13. st. - zač. 20. st.), kontinuálne na seba nadväzujúci s minimálnymi zmenami bol systém stolíc resp. žúp. Na základe uvedeného historického faktu, by som sa chcela vyjadriť k filozofii územnosprávneho členenia nášho štátu, s dôrazom na premenovanie samosprávnych krajov na župy.

Predovšetkým si treba uvedomiť, že historické župy počas ich krátkej približne 70- ročnej existencie nemožno považovať za orgány územnej samosprávy. Pred veľkomoravskom obdobím sa prirodzenými centrami moci a teritoriálneho združovania staroslovanských kmeňov na našom území stali hradiská. Tie boli prirodzenými strediskami hradnej sústavy. Po konštituovaní prvého štátu, Veľkej Moravy ako prvého štátneho celku, sa hradná sústava zmenila na základný pilier štátnej moci. Po začlenení nášho územia do Uhorska v 10. storočí sa systém správy prirodzene transformoval do komitátnej sústavy. Pevnú štruktúru v ranno - uhorskom štáte vtlačil už Štefan I., ktorý bezprostredne nadviazal na staroslovenskú hradnú sústavu. Svedčí o tom nielen názvoslovie správnych inštitúcií, ale aj názvy samotných komitátov, ktoré sa kryli s pôvodnými historickými názvami hradísk.

Na základe tohto možno všeobecne konštatovať, že optimálny názov pre samosprávny kraj, jeho inštitúcie a predstavitel'ov, by malo byť predmetom dôkladného poznania histórie, geografického a administratívneho členenia verejnej správy. Navrhovaný návrat k historickému názvu župa, treba zvážiť aj z hľadiska národnostnej otázky. Župy po rakúsko-maďarskom vyrovnaní v roku 1867 sa stali nástrojom tvrdej maďarizácie. Tu mám na mysli problém, ktorý by mohol vzniknúť u ľudí, ktorí by si mohli myslieť, že spomínaný výraz je maďarského pôvodu.

Avšak historik Leon Sokolovský už dávnejšie povedal, že v maďarčine neexistoval a ani neexistuje pojem župa. Zároveň bývalý vládny splnomocnenec pre reformu verejnej správy Viktor Nižňanský dodáva, že slovo župa, resp. župan, zaviedli štúrovci v 40. rokoch 19. storočia.

Na záver by autorka chcela poukázať na opodstatnenie návrhu vrátiť sa k archaickému pojmu župa. Na čele bude stáť župan a podžupan a občania budú voliť poslancov do župných zastupiteľstiev. Historické pojmy sú občanom bližšie a mohli by aj oni prispieť k zvýšeniu záujmu o župné dianie. V tomto smere sa vynára ďalšia otázka usporiadania verejnej správy, a síce väčší počet samosprávnych krajov ako doterajších osem. Východiskom pre toto konštatovanie je fakt, že s niektorými veľkými regiónmi, občania necítia vnútornú spätosť a zároveň možno pozorovať väčšie regionálne disproporcie na základe rozličných makroekonomických ukazovateľov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] CAMBEL, S. a kol.: *Dejiny Slovenska 2: 1526 – 1848*. Bratislava: Veda, 1987
- [2] CHOVANEC, J. – MOZOLÍK, P.: *Historické a štátoprávne korene samostatnosti Slovenskej republiky*. Bratislava: Procom, 1994
- [3] CHRENA O., Územnosprávne členenie Slovenska v rokoch 1939 – 1945, Slovenská archivistika, ročník XL, 2005, číslo 1, vydáva Ministerstvo vnútra SR, odbor archívov a registratúr, s. 51 – 76
- [4] GRÚŇ, L.: *Dane včera, dneska a zajtra*. Bratislava: Eurounion, 2001
- [5] GRÚŇ, L.: *Dejiny daní, poplatkov a cla*. Bratislava: Holoprint, 2000
- [6] HAPÁK, P. a kol.: *Dejiny Slovenska 4: Od konca 19. storočia do roku 1918*. Bratislava: Veda, 1986
- [7] IVANIČOVÁ, A. – STANEKOVÁ, E.: *Synergický proces vývoja územnej organizácie Slovenska*. Bratislava: VÚNH EU, 1996
- [8] IŠTOK, R. – MATLOVIČ, R.: *Geografia verejnej správy*. Prešov, 1990
- [9] KAČÍK, E.: *Verejná správa vo vývoji štátu a práva*. Trnava, 2002
- [10] KOLEKTÍV AUTOROV: *Tvorcovia svetových dejín, od renesancie po osvietenstvo*. Bratislava: Mladé letá, 2003
- [11] KOVÁČ, D.: *Kronika Slovenska 1: od najstarších čias do konca 19. storočia*. Bratislava: Fortuna Print, 1998
- [12] KOVÁČ, D.: *Dejiny Slovenska*. Bratislava, 1998
- [13] KUTIL, J.: *Verejná správa a jej historický a právny vývoj*. Trenčín, 2006

- [14] MANNOVÁ E., David P. D., A Guide to Historiography in Slovakia. (Studia historica Slovaca XX, Historický ústav SAV 1995
- [15] MARSINA, R.: *Dejiny Slovenska do roku 1526*. Bratislava: Veda, 1984
- [16] NEUBAUEROVÁ, E.: *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 2003
- [17] NEUPAUEROVÁ, Z. – VÁLEK, J. *Historický vývoj daní ako hlavný zdroj financovanie verejných potrieb na území Slovenska*. In *Financie a riziko : prístupy mladých ekonómov [elektronický zdroj] : elektronický zborník príspevkov z XI. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie* : Bratislava, 30. november 2009. - Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2009. - ISBN 978-80-225-2868-9. - S. 92-103.
- [18] ONDREJKA, K. a kol.: *Školský atlas československých dejín*. Bratislava: Slovenská kartografia, n.p., 1970
- [19] PODRIMAVSKÝ, M.: *Dejiny Slovenska 3: od roku 1848 do konca 19. storočia*. Bratislava: Veda, 1992
- [20] SCHELLE, K.: *Vývoj veřejné správy v letech 1848 – 1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005
- [21] SIVÁK, F.: *Dejiny štátu a práva na území Slovenska do roku 1918*. Bratislava, 1997
- [22] SKYBA, R.: *Prvopočiatky územného členenia: kapitola z dejín verejnej správy na Slovensku 1*. Verejná správa: dvojtyždenník vlády SR, číslo 25, 1999
- [23] SOKOLOVSKÝ, L.: *Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: od počiatku do roku 1526*. Bratislava: Metodické centrum, 1995
- [24] SOKOLOVSKÝ, L.: *Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: od 1526 do roku 1848*. Bratislava: Metodické centrum, 1995
- [25] SOKOLOVSKÝ, L.: *Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: od 1848 do roku 1918*. Bratislava: Metodické centrum, 1995
- [26] ŠKVARNA, D. a kol.: *Lexikón slovenských dejín*. Bratislava: Media Trade, 1999
- [27] ŠPIESZ, A.: *Dejiny Slovenska na ceste k sebauvedomeniu*. Bratislava: Perfekt, 1992
- [28] ŠUTAJ, Š.: *Dejiny verejnej správy na Slovensku*. Košice, 2003 Verejná správa a spoločnosť, ročník 2, číslo 2, 2001
- [29] VOLKO V., KIŠ M. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2007.
- [30] ŽUDEL, J.: *Stolice na Slovensku*. Bratislava: Obzor, 1984

INFORMÁCIE O AUTOROVI

Autorka vyštudovala v rámci svojho inžinierskeho a doktorandského štúdia špecializáciu Financie na Katedre financií, Ekonomickej univerzite v Bratislave na Národohospodárskej fakulte. Je autorkou viacerých skrípt, vedeckých štúdií, vedeckých a odborných článkov, zúčastňuje sa pravidelne na zahraničných a domácich medzinárodných vedeckých konferenciách. Od roku 2011 je odbornou asistentkou na Katedre financií, kde vyučuje predmety Financie a mena, Verejné financie, Verejné rozpočty a Financie územnosprávnych celkov. Je zapojená do viacerých domácich grantových schém a projektov.

KONTAKTNÉ ÚDAJE

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

Derivat 2015, ISSN 1336-5711, 2/2015

Ing. Zuzana BRINDZOVÁ, PhD.
odborná asistentka
Katedra financií Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita Dolnozemská 1, 852 35 Bratislava
email: brindzova.euba@gmail.com

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava,

Derivat 2015, ISSN 1336-5711, 2/2015