

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy



Teória a prax verejnej správy

*Recenzovaný zborník príspevkov z 2. ročníka vedeckej
konferencie doktorandov
15. február 2017*

Košice 2017

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov z II. ročníka vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 15. 02. 2017 v priestoroch Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice

ZOSTAVIL:

Mgr. Veronika Šafárová

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

RECENZENTI:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

PhDr. Ing. Stanislava Kozelová

PhDr. Jana Džuňová

Mgr. Veronika Šafárová

© 2017 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Rok vydania : 2017

Rozsah strán: 185

Rozsah: 10 AH

Vydanie: prvé

Umiestnenie: <http://unibook.upjs.sk>

Dostupné od: 01.07.2017

ISBN 978-80-8152-509-4

Predhovor

Na pôde Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach sa dňa 15. februára 2017 uskutočnil v poradí druhý ročník vedeckej konferencie doktorandov pod názvom „Teória a prax verejnej správy“. Fakulta týmto podujatím nadviazala na úspech minuloročnej rovnomennej konferencie, ktorej ambíciou bolo vytvorenie tradície v organizovaní vedeckého podujatia tohto druhu. Vedecká konferencia venovaná problematike verejnej správy sa tento rok opäť tešila záujmu doktorandov z univerzít celého Slovenska, pričom konferencie sa zúčastnili a aktívne na nej vystúpili interní a externí doktorandi z Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, z Filozofickej fakulty Prešovskej univerzity v Prešove, z Právnickej, Filozofickej a Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a zástupca z Vysokiej školy obchodnej v Prahe.

Doktorandskú konferenciu svojim príhovorom slávnostne otvorila dekanka Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc. spolu s prodekanom pre rozvoj a doktorandské štúdium prof. JUDr. Igorom Palúšom, CSc., ktorí zároveň v priestoroch veľkej zasadačky privítali účastníkov konferencie.

Po úvodnom otvorení boli účastníci rozdelení do troch sekcií – politologickej, právnej a sociálno-ekonomickej. Každá zo sekcií bola zameraná na vybrané aspekty verejnej správy, a bola odborne usmerňovaná skúsenými odborníkmi v danej oblasti, a to prof. JUDr. Igorom Palúšom, CSc. ako garantom právnej sekcie, doc. PhDr. Máriou Adamcovou, PhD. ako garantkou politologickej sekcie a doc. Mgr. Gabrielou Kravčákovou, PhD. ako garantkou sociálno-ekonomickej sekcie.

Rokovanie v príslušných sekciách prebiehalo v dvoch hlavných blokoch, v rámci ktorých účastníci prezentovali príspevky zamerané na teoretické a praktické aspekty verejnej správy a predstavovali výsledky svojej vedecko-výskumnej činnosti. Po odprezentovaní príspevkov prebiehala pod vedením garanta príslušnej sekcie medzi účastníkmi odborná diskusia plná názorov, postrehov, skúseností, poznatkov a podnetov pre zamyslenie a ďalšie smerovanie vedecko-výskumnej činnosti účastníkov doktorandskej konferencie v oblasti verejnej správy.

Prínosom konferencie bolo okrem vytvorenia priestoru na výmenu poznatkov, prezentáciu výsledkov výskumu a odbornú diskusiu zameranú na teóriu a prax verejnej správy, aj nadväzovanie nových kontaktov, prehlbovanie a rozširovanie spolupráce medzi účastníkmi, ako aj fakultami a univerzitami. Keďže v dnešnom svete je význam sieťovania nepopierateľný, pevne veríme, že vedecká konferencia doktorandov s názvom „Teória a prax verejnej správy“, organizovaná Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach, sa bude tešiť záujmu a priazni doktorandov aj v nasledujúcich rokoch.

OBSAH

P O L I T O L O G I C K Á S E K C I A	
Róbert FRIMMEL Analýza sociálnej politiky na úrovni verejných vysokých škôl na Slovensku	6
Pavol TARCALA Vplyv Transparency International Slovensko a samospráv SR na zahraničné smerovanie Slovenskej republiky	14
Matúš MELUŠ Komparácia vzťahu medzi primátorom a starostami mestských častí v Bratislave a v Košiciach	23
Ondrej MITAL' Etické vzdelávanie vo verejnej správe	32
Michal ČIČVARA Dôjde k vyrovnaní postavenia mestskej polície ako samosprávnej zložky bezpečnosti a štátnej polície?	40
Veronika SAFÁROVÁ Vybrané koncepcie zamerané na vzťah mesta a jeho zázemia	48
Peter CHMELÁR Spoločensko-politické súvislosti miestnej samosprávy v podmienkach SR	58
Matúš BÉREŠ Prvé odvolanie Vladimíra Mečiara	66

P R Á V N A S E K C I A	
Anna SČENSNÁ Únijné dokumenty ochrany ľudských práv s dôrazom na právo na dobrú správu	78
Veronika MIKOVÁ Charta základných práv EÚ a Ústava Slovenskej republiky	87
Simona FARKAŠOVÁ Volebný cenzus veku v demokratickom štáte	95
Monika SEDLÁKOVÁ Inštitúty priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky	104
Jozef ANDREJČÁK Všeobecne záväzné nariadenie o podmienkach držania psov v meste Košice - problémy aplikačnej praxe a návrhy riešení	113
Martin HAMRÁČEK Dopad živnostenskej kontroly na podnikateľské prostredie	118
Darina KMECOVÁ Rímske interdiktory a potenciálna možnosť ich aplikácie v praxi verejnej správy	128
Terézia HIŠEMOVÁ Správa mesta v 13.-14. storočí (Košice a Brno)	137

S O C I Á L N O - E K O N O M I C K Á S E K C I A	
Tatiana GMITROVÁ Politický cyklus a jeho vplyv na verejné výdavky v Slovenskej republike	146
Rostislav TOMES Použití metody AHP ve veřejné správě	153
Simona PETRÁNIKOVÁ Miestna samospráva ako poskytovateľ verejných služieb	162
Jana DŽUŇOVÁ Teoretické východiská výkonnosti vo verejnej správe	171
Stanislava KOZELOVÁ Teoretické východiská organizačnej zaviazanosti manažérov organizácií verejnej správy	178

**ANALÝZA SOCIÁLNEJ POLITIKY NA ÚROVNI VEREJNÝCH
VYSOKÝCH ŠKÔL NA SLOVENSKU**
**ANALYSIS OF SOCIAL POLICY AT THE PUBLIC HIGH SCHOOLS
IN SLOVAKIA**

Róbert Frimmel

Abstract:

Social policy includes issues, after which there is high demand, not only of specialist but also by the general public because it is an area that is interrelated to the prevailing rate of all areas of human life. This phenomenon is underlined by the fact that an individual human is essentially from his birth to death constantly interferes with social problems, but not only in personal life, but now also in the workplace. Social policy is part of the employer's labor law, which deals with labor relations and it defines the rights and obligations of both the employer and employees.

Keywords: social policy, social policy of employer, social fund, public high schools

Úvod

Sociálna politika predstavuje v moderných spoločnostiach jeden z najdôležitejších oblastí výkonu politických rozhodnutí v štáte. Myšlienky sociálnej politiky a s ňou súvisiace pojmy ako spravodlivosť a rovnosť sú stredobodom pozornosti od nepamäti, pretože ide o sociálne javy, o ktoré sa vždy jednotlivé spoločnosti usilovali. Sociálna politika predstavuje oblasť, ktorá je v značnej miere naviazaná na hospodársku politiku, nakoľko v súčasnosti vystupujú výrazne do popredia nepriaznivé situácie, ako napr. nezamestnanosť, starnutie populácie, nárast chudoby. ¹Aby sa tieto nepriaznivé ekonomické, politické ako aj demografické aspekty ustálili a zabránilo sa k ich ďalšiemu vzniku, je potrebné zamerať sa na problematiku sociálnej politiky komplexne, a to cez rôzne jej oblasti, ako môže byť aj napr. sociálna politika zamestnanosti. Sociálna politika predstavuje oblasť, prostredníctvom ktorej je potrebné zo strany zamestnávateľov vytvoriť pre zamestnancov priaznivé pracovné prostredie, čím sa vie dosiahnuť ich motivácia. Starostlivosť o zamestnancov je významným aspektom ako dosahovať kvalitu organizácie, ale aj duševnú a fyzickú pohodu zamestnancov, pretože spokojní zamestnanec podáva vysoké pracovné výkony.

¹ KORIMOVÁ, G. 2007. Predpoklady rozvoja sociálnej ekonomiky. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2007. 190 s. ISBN 978-80-8083-399-2.

1. Charakteristika sociálnej politiky

Sociálna politika sa v súčasnej dobe stala pomerne veľkým fenoménom, ktorý je súčasťou každej spoločnosti, ktorá je vo veľkej miere napojená na verejné zdroje.

Keby sme sa zamerali na obsahový význam sociálnej politiky, z anglického výrazu „social policy“, z ktorého sa na Slovensku a v Českej republike vychádza, tak by sme sa dostali k odpovedi, že to nie je sociálna politika a spoločenská. Takto vnímaná politika by mala za následok, že jej spektrum by bolo široké a znamenalo by že jej súčasťou sa stávajú aj iné typy politík, ako napr. politika zdravotníctva, vzdelania a pod. Tento typ ponímania je charakteristický pre anglosaské krajiny. Presné vymedzenie sociálnej politiky nie je jednoduché, nakoľko v každej krajine je táto politika chápaná a vnímaná inak, a to hlavne z dôvodu jej špecifickosti, ktoré vychádzajú z histórie, tradície, kultúry a pod.² Tomeš pod pojmom sociálna politika rozumie, neustálu a cieľavedomú prácu konkrétnych sociálnych subjektov, ktoré chcú vo vlastnom záujme doceliť zmenu vo fungovaní štátneho sociálneho systému, prípadne sa podieľať na podpore samotnej sociálnej politiky štátu. Konkrétna cieľavedomá sociálna činnosť, by mala mať za následok zmenu systému, tak aby sa uspokojili potreby všetkých subjektov spoločnosti.³ Krebs na druhú stranu dodáva, že samotný pojem sociálna politika sa nemôže konkrétne definovať, lebo každý ju chápe v rozličných významoch. Je to zapríčinené hlavne tým, že pojem „sociálna“ sa vyskytuje v rôznych vedných odboroch, či už je to ekonómia, právo alebo sociológia. Taktiež je na danú politiku vyvíjaný tlak od rôznych spoločenských kruhov, prípadne až politických elít.⁴

Ako môžeme vidieť, tak názorov na sociálnu politiku je veľké množstvo, ale pojem priamo súvisí s jeho vnímaním. Vo väčšine prípadov je chápaný v troch obsahových významoch:⁵

- Sociálny ako spoločenský (najširší obsahový význam);
- Sociálny, pod ktorým sa chápu činnosti priamo spojené so zlepšovaním životných podmienok spoločnosti (užší obsahový význam);
- V najužšom slova zmysle sa chápe ako riešenie akútnych sociálnych podmienok občanov.

Každá rovina vnímania sociálnej politiky má svoje vymedzenie. Napr. pri najširšom obsahovom rámci ide o pochopenie sociálnej politiky z pohľadu laickej spoločnosti. Pri užšom a najužšom význame, hovoríme už dôkladnejšom a analytickejšom chápaní tohto pojmu.

1.1 Sociálna politika zamestnávateľa

Jednotlivé ciele sociálnych politík vo všetkých krajinách vychádzajú hlavne z vytvorenia a zadefinovania prioritných oblastí, ktoré sú zakotvené v politických programových vyhláseniach. V podmienkach Slovenskej republiky boli ako prioritné ciele zabezpečovania sociálnej politiky určené oblasti mzdovej politiky,

² STANEK, V. 2008. Sociálna politika. Aldo DESIGN, Bratislava, 2008. 375 s. ISBN 978-80-89393-02-2.

³ TOMEŠ, I. 2011. Obory sociální politiky. Portál, s.r.o., Praha, 2011. 366 s. ISBN 978-80-7367-5.

⁴ KREBS, V. 2010. Sociální politika. 5. vyd. Praha : ASPI, a. s., 2010. 544 s. ISBN 978-80-7357-585-4.

⁵ KREBS, V. 2010. Sociální politika. 5. vyd. Praha : ASPI, a. s., 2010. 544 s. ISBN 978-80-7357-585-4.

zamestnanosti, sociálneho zabezpečenia, priaznivých pracovných podmienok, vzdelávania, pracovných a životných podmienok občanov, ktoré majú priamy vplyv na celkové zvyšovanie kvality života spoločnosti. Za ďalšie podporné oblasti boli určené ciele v oblasti daňovej a cenovej politiky, bývania, zdravotnej starostlivosti. Štát vytvára podmienky a určuje ciele sociálnej politiky, ale priamy výkon a zabezpečovanie uvedených cieľov sa posúva na všetky organizácie v štáte, či už ide o subjekty územnej samosprávy, verejnoprávne inštitúcie, ale aj organizácie súkromného sektora⁶. V nadväznosti na uvedené Thurzová dodáva „že v rámci ašpirácie Európskej únie o presadzovanie spoločensky zodpovedného podnikania je presadzovaný princíp *Corporate Social Responsibility (CSR)*, ktorého hlavným zmyslom je podnikanie prostredníctvom všeobecne prospešných rozhodnutí smerujúcich k zlepšeniu kvality života spoločnosti a zlepšeniu životného prostredia, pričom je dôležité vzájomné rešpektovanie zúčastnených strán. *CRS* predstavuje súbor aktivít zamestnávateľov založených na etických hodnotách, úcte k zamestnancom, komunite a životnému prostrediu. Tieto aspekty by mali tvoriť súčasť všetkých zamestnávateľov moderných demokratických krajín v rámci ich rozhodovacích procesov“.⁷

Sociálna politika zamestnávateľa je špecifikovaná ako miera sociálnej zodpovednosti voči zamestnancom a zároveň aj ako zabezpečovanie sociálnych a environmentálnych oblastí v rámci výkonu sociálnej politiky nad rámec dohodnutých právnych požiadaviek a zmluvných povinností. Sociálna politika zamestnávateľa by nemala byť vytváraná len za účelom presadzovania aktivít pre vlastný prínos, prípadne nie ako obmena za legislatívne normy a zároveň ani nie ako skrytý úmysel zavádzať tieto právne predpisy. V podmienkach Európskej únie sa považuje dosahovanie ekonomického rastu hlavne prostredníctvom zabezpečovania princípov sociálneho prostredia a sociálnej spravodlivosti. Za podstatné znaky sociálnych organizácií sa považujú predovšetkým aspekty, ktoré sa vytvárajú nad rámec legislatívnym noriem, pričom pre tieto podniky sú charakteristické hlavne sociálna zodpovednosť, dosahovanie vytýčených cieľov sociálnej politiky, reinvestovanie financií do záujmov zamestnancov so zameraním na sociálnu inklúziu spoločnosti.⁸

V súčasnosti Európska únia prostredníctvom svojej sociálnej agendy sa zameriava hlavne na tvorbu predpokladov z pohľadu zosúladenia pracovných a osobných povinností zamestnancov. Z toho pohľadu sa považuje najmä aby

⁶ BARINKOVÁ, M. – TROJAN, J. 2001. Právo sociálneho zabezpečenia. Košice: Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika, 2001. 194 s. ISBN 80 – 7097 – 454 – 0

⁷ THURZOVÁ, M. 2009. Starostlivosť zamestnávateľa o vyvážený pracovný a osobný život zamestnanca. In *Európska dimenzia podnikovej sociálnej zodpovednosti a jej vplyv na reguláciu pracovnoprávných vzťahov*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. 98-111 s. ISBN 978-80-7097-780-4.

⁸ TKÁČ, V. 2009. Ľudské práva a podniková sociálna zodpovednosť. In *Európska dimenzia podnikovej sociálnej zodpovednosti a jej vplyv na reguláciu pracovnoprávných vzťahov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. 17 – 29 s. ISBN 978-80-7097-780-4.

zamestnancom boli umožnené vytvárať predpoklady kvalitného života v rámci vzťahu zamestnanie a rodina. V moderných demokratických krajinách sa uvedený vzťah považuje sa významný spoločenský a politický fenomén. Ako uvádza Thurzová tak v súčasnosti sa v rámci problematiky zosúladenia pracovného a osobného života v Európskej únii vedú tri oblasti aktivít, a to:

- Oblasť analýzy pracovných podmienok zamestnancov s cieľom navrhnuť nové legislatívne opatrenia;
- Oblasť návrhu opatrení pre zamestnávateľov, ktorí budú zabezpečovať prorodinné orientované podmienky svojim zamestnancom;
- Oblasť opatrení orientované na podporu kvality vzdelávania so zameraním na celoživotné vzdelávanie zamestnancov.⁹

Dôležité je v rámci vyššie uvedených oblastí záujmov dodať, že všetky opatrenia pracovných podmienok závisia na tvorbe legislatívnych noriem jednotlivých členských štátov a ich vnútroštátnych predpisoch a zároveň akou mierou kontrolných a donucovacích mechanizmov chcú do tejto oblasti vstupovať. Hlavnou podstatou sociálnej politiky zamestnávateľa je jeho orientácia na rozvoj ľudských zdrojov, prostredníctvom ktorej chce dosahovať priaznivý vývoj sociálneho a ekonomického prostredia, pričom by mal vytvárať také podmienky, ktoré budú viesť zamestnancov k vyššej motivácii. Sociálna starostlivosť zamestnávateľovi voči svojim zamestnancom vyplýva zo zákona, je potrebné dodať, že zamestnávateľ by mal vytvárať také pracovné podmienky, na základe ktorých budú zamestnanci cítiť sociálnu istotu na základe čoho budú pracovať v prospech organizácie.

1.2 Sociálny fond

Sociálny fond predstavuje jeden z najdôležitejších nástroj na realizáciu sociálnej politiky zamestnávateľa, pričom zároveň je aj hlavným zdrojovým nástrojom financovania. V podmienkach Slovenskej republiky je zo zákona povinný každý zamestnávateľ vytvárať sociálny fond, pričom táto povinnosť nie je podmienená veľkosťou organizácie, právnou formou a počtom zamestnancov, pričom predstavuje fond, ktorý je výhradne určený pre zamestnancov, ktorí majú so zamestnávateľom uzatvorený pracovný pomer, pričom je dôležité že zamestnávateľ sociálny fond nemusí vytvárať, pokiaľ u neho pracujú zamestnanci len na obdobný pracovný pomer (dohoda o vykonaní práce). Hlavným účelom sociálneho fondu je úhrada sociálnych výdavkov.¹⁰

V podmienkach Slovenskej republiky sa zamestnávatelia pri tvorbe a realizácii opatrení sociálnej politiky musia riadiť v medziach zákona č. 152/1994 Z. z. o sociálnom фонде, ktorý hlavne pojednáva o náležitostiach tvorby a používania sociálneho fondu.

⁹ THURZOVÁ, M. 2009. Starostlivosť zamestnávateľa o vyvážený pracovný a osobný život zamestnanca. In *Európska dimenzia podnikovej sociálnej zodpovednosti a jej vplyv na reguláciu pracovnoprávných vzťahov*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. 98-111 s. ISBN 978-80-7097-780-4.

¹⁰ <http://www.epi.sk/priklad-z-praxe/Socialny-fond-jeho-cerpanie.htm>

Sociálny fond je tvorený zamestnávateľmi, na základe objemu reálne vyplatených miezd v kalendárnom roku, čo v súčasnosti predstavuje 0,6% až 1% z tohto základu. Ak zamestnávateľ v predchádzajúcom kalendárnom roku dosiahol zisk a zároveň dodržal všetky náležitosti uvedené zákonom, ako napr. odvodové a daňové povinnosti, tak povinný prídela môže byť vo výške 1%. Do sociálneho fondu sa okrem povinného prídela môže prispievať aj na základe kolektívnej zmluvy alebo iného vnútorného predpisu, pričom tento prídela môže byť najviac vo výške 0,5% zo základu. Fond môže byť okrem vyššie uvedených prídela tvorený aj formami dotácií a darov, ktoré zamestnávateľ poskytuje dobrovoľne.¹¹ Sociálny fond zamestnávateľov sa orientuje hlavne na poskytovanie príspevkov na: doplnkové dôchodkové sporenie, dopravu do zamestnania, voľnočasové aktivity, stravovanie, sociálnu výpomoc, zdravotnú starostlivosť a pod. Tak isto je možné zo strany zamestnávateľa poskytovať príspevky okrem zamestnancov aj ich rodinným príslušníkom, ktorými sa podľa zákona rozumejú manžel, manželka, nezaopatrené dieťa, poberateľovi starobného dôchodku, ak je zamestnaný ku dňu odchodu do dôchodku. Príspevky sociálneho fondu majú presne adresný charakter.¹²

2. Sociálna politika na úrovni verejných vysokých škôl na Slovensku

Verejné vysoké školy sa charakterizujú ako demokraticky organizované samosprávne inštitúcie, ktoré sa zriaďujú a zrušujú na základe zákona. Z pohľadu politiky zamestnanosti sa považujú za významných zamestnávateľov na Slovensku, nakoľko v roku 2015 priemerný počet zamestnancov verejných vysokých škôl bol 21 365. Z toho 46,10% tvorili vysokoškolskí pedagógovia, 7,71% výskumní pracovníci a 46,19% ostatní zamestnanci.¹³

V rámci analýzy sociálnej politiky poskytované verejnými vysokými školami boli vybraté štyri univerzity, a to: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave (ďalej len UCM Trnava); Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre (ďalej len UKF Nitra); Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici (ďalej len UMB Banská Bystrica) a Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach (ďalej len UPJŠ Košice), ktoré sa analyzujú na základe kolektívnych zmlúv so zameraním na sociálny fond, ktoré majú uzatvorené jednotlivé školy v pozícií zamestnávateľov s odborovými organizáciami.

Na jednotlivých univerzitách sa vytvára sociálny fond na základe zákona č. 152/1994 Z. z. o sociálnom fonde a následne o doplnení zákona č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov. Sociálny fond je vytváraný z dvoch prídela, a to povinný prídela, ktorý je z pravidla od 0,6% až po 1% súhrnu hrubých plátov zúčtovaných zamestnancom na výplatu za kalendárny rok. Druhým prídela je tzv. ďalší prídela, ktorý sa stanovuje najviac do výšky 0,50% a predstavuje súhrn hrubých plátov zamestnancov na výplatu za kalendárny rok. Okrem toho môže zamestnávateľ tvoriť sociálny fond aj z ďalších zdrojov. Jednotlivé miery prídela na univerzitách sú uvedené v tabuľke 1.

¹¹ Zákon č. 152/1994 Z. z. o sociálnom fonde v znení neskorších predpisov

¹² STANEK, V. 2008. Sociálna politika. Aldo DESIGN, Bratislava, 2008. 375 s. ISBN 978-80-89393-02-2.

¹³ Výročná správa o stave vysokého školstva za rok 2015

Tabuľka 1: Miera prídeltu do sociálneho fondu na jednotlivých univerzitách

Názov univerzity	Povinný prídelt v %	Ďalší prídelt v %
UCM Trnava	1 %	0,25 %
UKF Nitra	1 %	0,25 %
UMB Banská Bystrica	1 %	0,50 %
UPJŠ Košice	1 %	0,25 %

Zdroj: vlastné spracovanie podľa kolektívnych zmlúv UCM, UKF UMB, UPJŠ

Ako je vidieť z tabuľky, tak každá uvedená univerzita prispieva do sociálneho fondu v rámci povinného prídeltu najvyššie zákonom umožnené 1%. V rámci ďalšieho prídeltu s najvyššou možnou mierou prispieva Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, ostatné tri univerzity prispievajú mierou 0,25%.

V rámci jednotlivých kolektívnych zmlúv sa vedú aj osobitné príspevky, ktoré sú hlavne zamerané na stravovanie, dopravu a kultúrnu, spoločenskú, športovú, rekreačnú a vzdelávaciu činnosť. Jednotlivé výšky príspevkov sú uvedené v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Výšky príspevkov na jednotlivých univerzitách zo sociálneho fondu

Forma príspevku	UCM Trnava	UKF Nitra	UMB Banská Bystrica	UPJŠ Košice
Príspevok na stravovanie	0,48 Eur	0,20 Eur	neuvadené	0,40 eur
Príspevok na dopravu	Na základe príjmu	neuvadené	50% z preukázaných výdavkov	Najviac 50 eur/mesiac
Príspevok na kultúrnu, spoločenskú, športovú, rekreačnú a vzdelávaciu činnosť.	15 Eur/osoba/rok	Na základe dohody	10 Eur/osoba/rok	7 Eur/osoba/noc v zariadení Danišovce

Zdroj: vlastné spracovanie podľa kolektívnych zmlúv UCM, UKF UMB, UPJŠ

Ako je z tabuľky vidieť jednotlivé univerzity nad rámec zákonných povinností poskytujú svojim zamestnancom rôzne formy príspevkov. V rámci príspevku na stravovanie, ktorý sa poskytuje zo sociálneho fondu nad rámec všeobecne platných predpisov, a to konkrétne § 152 zákonníka práce, ako jediná neposkytuje príspevok na stravovanie UMB Banská Bystrica.

Druhou oblasťou príspevkov je príspevok na dopravu, ktorý je poskytnutý na univerzitách v rôznej miere. UKF Nitra ako jediná nemá osobitný Príspevok na dopravu zahrnutý vo svojej kolektívnej zmluve. UCM Trnava poskytuje príspevok na

dopravu na základe príjmu, ktorý nesmie presiahnuť sumu 429, 00 Eur sa mesiac. UMB Banská Bystrica poskytuje príspevok na dopravu na základe § 7 zákona č. 152/1994, ktorých mesačný príjem nepresahuje 50% priemernej nominálnej mzdy v národnom hospodárstve za mesiac. UPJŠ poskytuje príspevok na dopravu vo výške 50 eur, ak príjem zamestnanca nepresahuje 50% priemernej nominálnej mzdy v národnom hospodárstve za mesiac.

Poslednou analyzovanou oblasťou príspevkov je príspevok, ktorý sa poskytuje na kultúrnu, spoločenskú, športovú, rekreačnú a vzdelávaciu činnosť. Jednotlivé univerzity zabezpečujú príspevky v rôznej miere. UCM Trnava poskytuje 15 Eur na zamestnanca ročne. UKF Nitra na základe dohody. UMB Banská Bystrica 10 Eur na zamestnanca ročne a UPJŠ v Košiciach je to 7 Eur na zamestnanca na noc v zariadení Danišovce.

Okrem vyššie uvedených príspevkov, univerzity poskytujú aj jednorázové finančné príspevky, ktoré sa v prevažujúcej miere orientujú na podporu a motiváciu zamestnanca, napr. pri výročí jubilea, pri narodení dieťaťa a pod.

Záver

Sociálna politika zamestnávateľa sa v súčasnej dobe dostáva do popredia výskumu, nakoľko prostredníctvom nej sa chce dosiahnuť aby zamestnávateľa neodsúvali starostlivosť o svojich zamestnancov do úzadia, pretože je potrebné aby im bolo vytvárané priaznivé prostredie, ktoré im bude uľahčovať život v dnešnej ťažkej dobe a nárastom situácií, kedy sa človek ocitá na pokraji chudoby. Aj bez ohľadu na fakt, že každý zamestnávateľ by sa mal orientovať na blaho, spokojnosť a kvalitu života zamestnancov, je dôležité zároveň mať na pamäti fakt, že práve zamestnanci sú hybnou silou organizačného úspechu, a sú nástrojmi, ktorými sa dosahujú stanovené ekonomické ciele. Rozdiel nastáva pri organizáciách verejného sektora, ktoré nevytvárajú zisk, ale orientujú sa na kvalitu poskytovaných služieb. Jedným spoločným znakom však ostáva, že nespokojný zamestnanci nebudú svojim zamestnávateľom prinášať požadované efekty a stanovené ciele, ako tí, ktorí sú šťastní.

Literatúra

BARINKOVÁ, M. – TROJAN, J. 2001. Právo sociálneho zabezpečenia. Košice: Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika, 2001. 194 s. ISBN 80-7097-454-0

KORIMOVÁ, G. 2007. Predpoklady rozvoja sociálnej ekonomiky. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2007. 190 s. ISBN 978-80-8083-399-2.

KREBS, V. 2010. Sociální politika. 5. vyd. Praha : ASPI, a. s., 2010. 544 s. ISBN 978-80-7357-585-4.

STANEK, V. 2008. Sociálna politika. Aldo DESIGN, Bratislava, 2008. 375 s. ISBN 978 – 80 – 89393 –02– 2

THURZOVÁ, M. 2009. Starostlivosť zamestnávateľa o vyvážený pracovný a osobný život zamestnanca. In Európska dimenzia podnikovej sociálnej zodpovednosti a jej vplyv na reguláciu pracovnoprávných vzťahov. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. 98-111 s. ISBN 978-80-7097-780-4.

TKÁČ, V. 2009. Ľudské práva a podniková sociálna zodpovednosť. In Európska dimenzie podnikovej sociálnej zodpovednosti a jej vplyv na reguláciu pracovnoprávných vzťahov. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. 17 – 29 s. ISBN 978-80-7097-780-4.

TOMEŠ, I. 2011. Obory sociálnej politiky. Portál, s.r.o. , Praha, 2011. 366 s. ISBN 978 – 80 – 7367 – 5.

KOLEKTÍVNA ZMLUVA UCM [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: http://www.ucm.sk/docs/dokumenty/kolektivna_zmluva_medzi_ucm_a_odborovou_or_ganizaciou_na_rok_2016.pdf

KOLEKTÍVNA ZMLUVA UKF [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: <https://www.ukf.sk/uradna-tabula/legislativa-smernice-predpisy/kolektivna-zmluva>

KOLEKTÍVNA ZMLUVA UMB [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: [file:///C:/Users/R%C3%B3bert/Downloads/Kolekt%C3%ADvna%20zmluva%20na%20rok%202016%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/R%C3%B3bert/Downloads/Kolekt%C3%ADvna%20zmluva%20na%20rok%202016%20(1).pdf)

KOLEKTÍVNA ZMLUVA UPJŠ [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: <https://www.upjs.sk/public/media/3167/kolektivna-zmluva-upjs-03-2016.pdf>

SOCIÁLNY FOND A JEHO ČERPANIE [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: <http://www.epi.sk/priklad-z-praxe/Socialny-fond-jeho-cerpanie.htm>

VÝROČNÁ SPRÁVA O STAVE VYSOKÉHO ŠKOLSTVA ZA ROK 2015 [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/vyrocna-sprava-o-stave-vysokeho-skolstva-zo-rok-2015/>

ZÁKON č. 152/1994 Z. z. o sociálnom fonde v znení neskorších predpisov. [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1994-152>

Adresa autora

PhDr. Róbert Frimmel
Katedra sociálnych služieb a poradenstva,
Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Bučianska 4/A, 917 07, Trnava
E-mail: frimmel.robert@gmail.com

**VPLYV TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
A SAMOSPRAV SR NA ZAHRANIČNÉ SMEROVANIE
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

**INFLUENCE OF TRANSPARENCY INTERNATIONAL
SLOVENSKO AND LOCAL GOVERNMENT ON SLOVAK
FOREIGN DIRECTION**

Pavol Tarcala

Abstract:

This paper points out changes and modifications in position of modern (nation) state as international relations actor in context with new international relations actors like non-government organisation Transparency International Slovensko and Slovak local government, especially their influence on Slovak foreign direction. The main conclusion is statement that in spite of higher importance of these actors, modern state and its national level is still the most important.

Keywords: modern national state, Transparency International Slovensko, local government,

Úvod

Moderný (národný) štát ako aktér medzinárodných vzťahov je významnou témou debát teoretikov medzinárodných vzťahov už veľmi dlhú dobu. Od zavedenia vestfálskeho systému totiž štát najskôr v podobe teritoriálneho štátu prezentujúceho záujmy panovníckych alebo dynastických rodov pretransformovaného do podoby moderného (národného) štátu zastával pozíciu jedného z najvýznamnejších aktérov medzinárodných vzťahov. Nový význam debaty o postavení moderného (národného) štátu ako aktéra medzinárodných vzťahov je daný pôsobením globalizačných procesov na túto pozíciu. Pôsobenie procesov globalizácie podľa niektorých teoretikov pozíciu štátu ako najvýznamnejšieho aktéra medzinárodných vzťahov mení a modifikuje. Títo teoretici medzinárodných vzťahov zvyčajne zdôrazňujú význam nových aktérov, či už v podobe nevládných organizácií akou je Transparency International Slovensko, alebo aj zvyšujúci sa význam lokálnej a regionálnej úrovne v tejto problematike. Cieľom práce je poukázať na to, ako dokážu títo noví aktéri vplyvať na zahraničné smerovanie Slovenskej republiky. Na dosiahnutie stanoveného cieľa práca využíva metódy analýzy a syntézy.

1 Národný štát v kontexte globalizujúceho sa sveta

Začiatkom 80. rokov sa v teoretických debatách medzinárodných vzťahov začalo hovoriť o globalizačných procesoch a uvažovať o prebiehajúcich zmenách hlavne v svetovej ekonomike, a tým väčšej závislosti medzi nimi. Zatiaľ čo téza o vzájomnej závislosti hovorila o zvyšujúcich sa tokoch medzinárodného obchodu a investícií vytvárajúcu vzájomnú závislosť medzi jednotlivými národnými ekonomikami, v debatách o globalizačných procesoch sa poukazovalo nielen na zvyšovanie vzájomnej závislosti ale aj na budovanie jednotnej globálnej ekonomiky. To znamenalo, že globalizačné procesy začali ignorovať hranice jednotlivých národných štátov a pôsobili celosvetovo. Pôsobenie globalizačných procesov bolo teda postavené na predpoklade oslabovania postavenia národného štátu ako aktéra medzinárodných vzťahov.¹ Globalizačné procesy sa začali naplno prejavovať v 90. rokoch 20. storočia, ktoré sa niesli v znamení veľkých zmien odohrávajúcich sa v charaktere medzinárodných vzťahov a vnímaní zákonitostí v nich pôsobiacich. Rozpad východného bloku znamenal koniec bipolárne rozdeleného sveta a príchod nových názorov na budúce usporiadanie vzťahov v medzinárodnom systéme. Táto éra bola spájaná s formovaním Nového svetového poriadku, Washingtonským konsenzom², neo-liberálnymi režimami, humanitárnou intervenciou, univerzálnymi ľudskými právami, proklamovaním voľného obchodu a procesom globalizácie.³

V rámci tohto systému začali pôsobiť noví aktéri medzinárodných vzťahov. Najprv išlo o aktérov v podobe medzinárodných organizácií (v medzivojnovom období napríklad Liga národov, po druhej svetovej vojne napríklad Organizácia spojených národov, Svetová Banka, Medzinárodný menový fond). Neskôr sa v dôsledku zintenzívnenia vzájomnej závislosti a globalizačných procesov začal zvyšovať význam neštátnych aktérov v medzinárodných vzťahoch, či už nevládných organizácií alebo transnacionálnych korporácií, ale aj význam lokálnej a regionálnej úrovne. To znamenalo, že moderný (národný) štát (na úrovni vlády) prestal byť jediným významným aktérom medzinárodných vzťahov, keďže medzinárodný systém získal „multipartálnu“ povahu v dôsledku toho, že sa viacero kompetencií národného štátu začalo presúvať na nových aktérov medzinárodných vzťahov.

1.1 Transparency International v kontexte globalizujúceho sa sveta

Tak ako sa v posledných dekádach 20. storočia začalo hovoriť o tvorbe a vplyve globálnej ekonomiky, začali sa vynárať aj problémy, s ktorými sa do tej doby nespájaj globálny charakter. Jedným z týchto problémov bola aj problematika korupcie. Do začiatku 90. rokov 20. storočia neexistovala žiadna globálna konvencia, respektíve dohoda, ktorá by sa touto problematikou zaoberala na jej globálnom

¹ Shimko 2013

² Pôvodný význam pojmu sa vzťahuje na identifikáciu kľúčových oblastí v hospodárskej politike ekonómom Johnom Williamsonom, s ktorými súhlasili Washingtonské inštitúcie ako Svetová Banka, Medzinárodný menový fond a ministerstvo financií Spojených štátov amerických, na obnovu ekonomického a hospodárskeho rastu štátov Latinskej Ameriky. Neskôr sa začína pojem chápať v intenciách minimálneho štátu a ekonomiky laissez-faire. (Kuczynski – Williamson 2003)

³ Kurth 2003

rozmere. Prof. Dr. Peter Eigen sa počas svojho pôsobenia ako manažér programov Svetovej banky v regiónoch Afriky a latinskej Ameriky⁴ často stretával s problémom korupcie, na základe čoho sa rozhodol vytvoriť novú, dovtedy bezprecedentnú organizáciu Transparency International so sekretariátom v Berlíne. Napriek tomu, že sa organizácia chcela orientovať na problém korupcie v globálnej sfére, jej zakladatelia si uvedomovali, že národná úroveň stále hrá veľmi významnú úlohu v boji proti korupcii. To bol dôvod prečo organizácia skombinovala svoju globálnu agendu so stále viac sa rozširujúcim systémom národných pobočiek.⁵ V roku 1995 Transparency International vydalo tzv. Corruption Perceptions Index (CPI), ktoré usporiadalo 45 krajín sveta podľa stupňa vnímania korupcie vo verejnom sektore. Je dôležité si uvedomiť, že tento index nemá za úlohu určiť presné percento úrovne korupcie v jednotlivých krajinách, zameriava sa totiž viac na to, ako úroveň vo svojej krajine vnímajú medzinárodní businessmeni a žurnalisti orientujúci sa v oblasti ekonomiky.⁶ Tento index získal za veľmi krátku dobu veľkú vážnosť a dodnes mu je vo renovovaných svetových médiách venovaná zaslúžená pozornosť, pričom jeho vysokú dôležitosť si uvedomujú aj jednotlivé národné vlády.

V tom istom roku Transparency International taktiež organizovalo prvú protikorupčnú konferenciu tzv. The International Anti-Corruption Conference (IACC), kde sa stretlo viac ako 1500 protikorupčných aktivistov a odborníkov v tejto problematike. IACC následne túto tradíciu začalo opakovať každé dva roky, pričom posledná konferencia sa konala v decembri minulého roku v Paname. IACC má predstavovať svetové globálne fórum, kde by sa predstavitelia národných vlád, lokálnej a regionálnej úrovne, občianskej spoločnosti a súkromného sektora zaoberali čoraz viac sofistikovanými výzvami, ktoré v dnešnom globalizovanom svete korupcia predstavuje. Jeden z najvýznamnejších pilierov, na ktorom je táto konferencia postavená pozostáva zo snahy o čo najväčšiu kooperáciu medzi jednotlivými zúčastnenými stranami a konštruktívny dialóg, ktorý by viedol ku efektívnym riešeniam.⁷

Začiatkom nového milénia vydala Transparency International tzv. Global Corruption Report. Táto štúdia analyzovala stav korupcie vo svete a pod patronátom Transparency International sa odvtedy vydáva s takmer každoročnou pravidelnosťou. Väčšinou sa jednotlivé štúdie sústreďujú na najaktuálnejšie problémy danej doby, posledné publikácie sa sústreďovali hlavne na problematiku korupcie v oblasti klimatických zmien, súkromného sektora, zdrojov vody a jurisdikcie na globálnej škále.⁸ Ako už bolo v tejto práci spomínané, posledné roky sa Transparency International sústreďuje hlavne na pár vytipovaných oblastí, s ktorými potom do hĺbky pracuje. Posledných pár rokov sa takouto témou stala hlavne oblasť klimatických

⁴ Eigen pod patronátom Ford Foundation poskytol právnu a technickú pomoc vládam Botswany a Namíbie pri posilňovaní právneho rámca pri baníckych investíciách (Transparency International 2011)

⁵ Transparency International 2016

⁶ Transparency International 1995

⁷ IACC 2015

⁸ Transparency International 2001

zmien a problém korupcie v nej. Klimatické zmeny a všeobecne problematika environmentalistiky ako jedna z prvých oblastí poukazuje na fakt, že sa v posledných desaťročiach vyprofilovali porfóliá, v ktorých národný štát ako samostatná entita (vnímaná na národnej úrovni) v medzinárodných vzťahoch začína byť závislá nielen od ostatných národných štátov, ale aj jednotlivých medzinárodných organizácií a nevládných organizácií, pričom veľký význam v tejto problematike sa začína prisudzovať taktiež samosprávnym orgánom (lokálna úroveň). Aj preto činnosť organizácie akou je Transparency International a jej spolupráca s lokálnou úrovňou jednotlivých národných štátov získava čoraz väčší význam a ich prínos je o to cennejší.

1.2 Vplyv Transparency International Slovensko a samospráv na zahraničné smerovanie Slovenskej republiky

Organizácia Transparency International za roky svojho pôsobenia vytvorila širokú sieť pobočiek v mnohých národných štátoch sveta, vrátane Slovenskej republiky. Národná pobočka v Slovenskej republike priamo nadviazala na činnosť neziskovej, mimovládnej organizácie Centrum pre hospodársky rozvoj (CPHR), ktorá bola zameraná na výskum ekonomických a sociálnych javov. Založená bola v roku 1993 so sídlom v Bratislave, v roku 1997 sa potom začala intenzívnejšie venovať „problematike transparentnosti v slovenskej ekonomike v rámci projektu Transparentnosť v ekonomike SR I.“⁹ Neskôr v septembri 1998 začala v rámci CPHR pracovať práve Transparency International Slovensko, aby sa v októbri 2002 právne osamostatnila vytvorením občianskeho združenia registrovaného na Ministerstve vnútra SR. Napriek tomu, že sa Transparency International Slovensko (TIS) vníma hlavne z pohľadu jej činnosti na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni (činnosť sa sústreďuje hlavne na transparentnosť štátnych firiem, slovenských médií, verejného obstarávania, štátnych grantov v kultúre a športe a v neposlednom rade transparentnosť v samosprávach), výrazný vplyv má aj v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky Slovenskej republiky.

V rámci organizácie Transparency International Slovensko bolo vytvorených viacero projektov, ktoré svojou povahou prekračujú národnú úroveň, respektíve úroveň samospráv a svojim pôsobením nadobúdajú medzinárodný charakter. Jedným z takýchto príkladov je aj projekt zameraný na výmenu skúseností s bojom proti schránkovým firmám s nórskou protistranou. Projekt (uskutočnený v apríli 2016) okrem stretnutí s predstaviteľmi štátnych, mimovládnych a sektorových organizácií (Transparency International Norway, Tax Justice Network Norway, Finance Norway a pod.) predstavoval vynikajúcu príležitosť na štúdium a lepšie pochopenie praxe z nórskej samosprávy v danej problematike. Konkrétne sa projekt sústredil na praktickú činnosť nórskeho mesta Asker a jeho predstaviteľov v otázkach riadenia

⁹ Transparency International Slovensko 2016

mesta a ich komunikácie s občanmi¹⁰. Zistenú prax v Nórsku sa potom predstavitelia Transparency International Slovensko snažili bližšie priblížiť slovenským samosprávam a ich predstaviteľom. Ďalší projekt, ešte z roku 2011, pozostával zo spolupráce vybraných maďarských a slovenských samospráv pri budovaní proti korupčnej kapacity miestnych samospráv a spoločnej siete proti korupčným inštitúciám na Slovensku a v Maďarsku, kde organizácia Transparency International Slovensko vystupovala ako sprostredkovateľ spolupráce medzi oboma aktérmi.¹¹ Pre účely tejto práce nie je dôležité bližšie analyzovať jednotlivé výstupy daných projektov, ale skôr pochopiť ich význam z medzinárodného hľadiska.

Tento význam spočíva hlavne v tom, že vzájomná spolupráca medzi jednotlivými národnými štátmi už nie je len doménou jednotlivých vlád, respektíve ústredného orgánu štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR, ktoré predstavuje Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky. Okruh významných aktérov sa rozšíril, tzv. „multipartálna“¹² povaha medzinárodného systému umožňuje aj nevládnym organizáciám ako Transparency International Slovensko a jednotlivým samosprávam Slovenskej republiky, ktoré sa síce priamo neorientujú na zahraničnú politiku Slovenskej republiky, v konečnom dôsledku do určitej miery pôsobiť na jej smerovanie. Najlepšie to je možné vysvetliť za pomoci teórie vzájomnej závislosti od teoretikov medzinárodných vzťahov Roberta Keohana a Josepha Nyeho. Predstavitelia tejto teórie medzinárodné vzťahy prirovnávali ku obrazu tzv. pavučiny, v ktorej ekonomické, kultúrne, komunikačné a politické vzťahy postupne prepojili svet, čo spôsobilo čoraz väčšiu vzájomnú závislosť všetkých štátnych a neštátnych aktérov medzinárodných vzťahov.¹³ Robert Keohane a Joseph Nye sa snažili prostredníctvom týchto ideí predstaviť alternatívny pohľad na fungovanie medzinárodných vzťahov voči predstaviteľom realizmu. Kritizovali realistickú predstavu medzinárodnej politiky ako politiky organizovaného násillia, v ktorej štát vystupuje ako dominantný aktér medzinárodných vzťahov a sila je považovaná za jediný významný a efektívny nástroj politiky. To podľa Keohana a Nyeho v medzinárodných vzťahoch vytvorilo nesprávny predpoklad hierarchického usporiadania politických problémov a väčšej významnosti otázok vojenskej bezpečnosti pred otázkami ekonomickej a sociálnej sféry. Preto vytvorili „ideálny typ“ tzv. komplexnej vzájomnej závislosti (za ideálny typ svetovej politiky považovali aj spomínané realistické predpoklady), ktorý úplne neodrážal realitu medzinárodných

¹⁰ Za zmienku stojí úzke prepojenie a spolupráca mesta Asker s nórskou pobočkou Transparency International, najmä v oblasti otvorenosti prístupu ku informáciám a komunikácie medzi samosprávou a jej občanmi.

¹¹ Transparency International Slovensko

¹² Naštartovaním globalizačných procesov a zvyšovaním sa významu nových globálnych aktérov sa začali spochybňovať základné rysy vestfálskeho systému. V dôsledku zvyšujúceho sa trendu „multipartálnej“ (na niekoľko častí sa deliacej) povahy medzinárodného systému štáty, medzinárodné organizácie a ostatní aktéri vystupujú ako spoluvorcovia a spoluaktéri tohto systému. (Fischer – Rittberger 2008) To znamená, že národný štát ako aktér medzinárodných vzťahov koexistuje s novými aktérmi a spoločne sa podieľajú na riešení aktuálnych problémov v medzinárodných vzťahoch.

¹³ Barša – Císař 2008

vzťahov. Tá sa podľa nich pohybovala niekde medzi ideálnym typom realistov a ideálnym typom komplexnej vzájomnej závislosti.¹⁴

Keohane a Nye charakterizovali komplexnú vzájomnú závislosť v troch hlavných princípoch. Prvým z nich bol predpoklad tzv. viacúrovňových kanálov (multiple channels) medzinárodných vzťahov, ktoré zahrňovali medzištátne, transvládne a transnacionálne vzťahy. Medzištátne vzťahy predstavovali normálne kanály medzi štátmi predpokladané aj realistami. Aplikácia transvládných vzťahov však modifikovala realistický predpoklad, že štáty konajú ako koherentné jednotky (coherent units), aplikácia transnacionálnych vzťahov zase ich predpoklad štátu ako jedinej jednotky v medzinárodných vzťahoch. Druhý princíp Keohane a Nye postavili na predpoklade, že agenda medzištátnych vzťahov nebola dominantne len otázkou vojenskej bezpečnosti, ale viacerých oblastí, keďže určité problematiky domácej politiky (a to nie len národnej, ale aj lokálnej a regionálnej úrovni) prerástli na medzinárodnú úroveň, čo bolo spôsobené čoraz väčším splývaním domácej a zahraničnej politiky. Pre úplnosť je možné spomenúť aj posledný princíp, ktorý stál na predpoklade, že v dôsledku komplexnej vzájomnej závislosti sa napríklad na jednej strane pri riešení nezrovnalostí medzi štátmi ako členmi jednej aliancie v ekonomickej oblasti využitie vojenskej sily stalo irelevantným, na strane druhej bol jej význam dôležitý vo vzájomných vzťahov tejto aliancie so súperiacim blokom.¹⁵ Proces vzájomného splývania domácej a zahraničnej politiky umožňuje novým aktérom medzinárodných vzťahov nepriamo, alebo v určitých prípadoch aj priamo¹⁶ vplývať na zahraničnú politiku národného štátu. Môže byť teda postavená otázka: v čom konkrétne je možné nájsť medzinárodný vplyv nevládnej organizácie akou je Transparency International Slovensko a jednotlivých samospráv Slovenskej republiky? Spomínané projekty sú postavené hlavne na vzájomnej spolupráci medzi jednotlivými zúčastnenými stranami a charakter týchto zúčastnených strán je to, čo dokáže vplývať na zahraničnú politiku. V rámci Transparency International sú zainteresované strany všeobecne prozápadného charakteru, respektíve sú postavené na prozápadných hodnotách a modeloch fungovania. Ak teda dochádza ku vzájomnej medzinárodnej spolupráci aktérov prozápadného smerovania, výstupy tejto spolupráce v konečnom dôsledku posilňujú aj prozápadné smerovanie zahraničnej politiky daného štátu, v našom prípade Slovenskej republiky. Samozrejme to neznamená, že sú určujúce pri nastavovaní jej smerovania, v tom má stále hlavné slovo samotné Ministerstvo zahraničných vecí, ale vytváranie nových kanálov (transvládných a transnacionálnych vzťahov) medzinárodnej spolupráce

¹⁴ Keohane – Nye 2001

¹⁵ Bližšie Keohane – Nye 2001, s. 21 – 32

¹⁶ Ako príklad je možné uviesť intervenciu transnacionálnej korporácie Gazprom pri rusko-ukrajinskom konflikte, ktorá dokázala zatlačiť na vládnych predstaviteľov Ukrajiny, ale aj štátov Európskej únie prípadnou možnosťou odstavenia dodávok plynu, čím modifikovala ich reakciu a prípadné plánované kroky. Šéf exekutívy ruského Gazpromu totiž informoval o ukrajinskom dlhu viac ako 1,8 miliárd dolárov vo forme nezaplatených účtov za dodávky plynu a naznačil možnosť obmedzenia dodávok plynu na územie Ukrajiny, čo by ovplyvnilo dodávky aj na územie členských štátov Európskej únie. V roku 2013 Gazprom zásoboval Európsku úniu a Turecko s viac ako 162 miliárd metrov kubických plynu, čo je historický rekord, z toho až 86 miliárd metrov kubických prechádzalo práve cez územie Ukrajiny. (Russia's Gazprom says wants to avert Ukraine gas crisis 2014)

v rámci týchto projektov (a to všeobecne platí u všetkých nevládných organizácií s nejakým dosahom na medzinárodnú spoluprácu) vo významnej miere posilňuje už predtým vytvorené „medzinárodné siete“ na najvyššej úrovni spolupráce (priama interakcia jednotlivých národných štátov pomocou ostatných kanálov interakcie, t.j. medzištátnych vzťahov), ale dôležité je aj to, že dokážu pomôcť pri vytváraní takýchto „sietí“ tam, kde sú na slabšej úrovni (alebo lepšie povedané ešte nedosiahli svoj maximálny potenciál).

Pozrime sa napríklad na ďalší projekt Transparency International Slovensko, konkrétne snahu tejto organizácie o „zlepšenie systému verejného obstarávania v gruzínskej samospráve posilnením zručností občianskej spoločnosti monitorovať a hodnotiť tento proces s potenciálom vytvárať tlak kompetentné orgány samosprávy so zámerom zefektívňovať verejné obstarávanie“¹⁷ a dosiahnuť tým určitú prax v rámci Gruzínska (na viacerých úrovniach štátnej a verejnej správy) ku prozápadným modelom fungovania. Už len to, že takéto projekty v rámci krajiny ako Gruzínsko existujú jej pomáha minimálne priblížiť určité oblasti v spoločnosti ku prozápadnému smerovaniu. Samozrejme platí, že bez politickej vôle domácich politikov alebo pri určitom vonkajšom tlaku, až nátlaku iných aktérov (v tomto prípade napríklad Ruskej federácie). Noví aktéri nemajú dostatočný vplyv na to, aby reálne len oni zmenili kurz zahraničnej politiky samotného štátu. To však neznamená, že už nastavený kurz nedokážu minimálne upevniť a pomôcť tak zvyšným kanálom (teda aj medzištátnym vzťahom) s jeho udrжанím. To platí aj pre Slovenskú republiku. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky sa snaží (už len pridaním európskych záležitostí do názvu ministerstva je vyjadrené, akým smerom sa chce uberať) svojim členstvom v EÚ o jej prozápadné smerovanie a práve nevládne organizácie ako Transparency International Slovensko a ich spolupráca s predstaviteľmi lokálnej a regionálnej úrovne pomáhajú v nastavenom trende. Čím viac oblastí v spoločnosti (jednou z týchto významných oblastí je aj správne fungovanie samospráv Slovenskej republiky) budú nastavených na obraz ostatných prozápadne ladených európskych štátov, k čomu spolupráca medzi jednotlivými štátmi na úrovni nevládných organizácií a samospráv výrazne prispieva, tým viac je zaistené aktuálne smerovanie zahraničnej politiky Slovenskej republiky nastavenej vládou. Pretože, čím jednotnejšia je spolupráca všetkých kanálov medzinárodných vzťahov (v ideálnom prípade je vidina smerovania transštátnych, transvládných a transnacionálnych vzťahov identická), o to ľahšie je udržanie stanoveného kurzu zahraničnej politiky a naopak, ak tieto viacúrovňové kanály vykazujú vysokú mieru nejednotnosti, kurz zahraničnej politiky je veľmi nestabilný. Platí však, že jeho reálna zmena je stále doménou národnej úrovne.

¹⁷ Transparency International Slovensko 2012

Záver

Na základe zistených faktov bolo možné dospieť k záveru, že nevládne organizácie ako Transparency International Slovensko vo spolupráci so samosprávou dokážu vo významnej miere pomôcť pri udržiavaní stanoveného smerovania zahraničnej politiky Slovenskej republiky, ale najvýznamnejší aktér pri zmene jej kurzu stále zostáva národná úroveň.

Literatúra

Russia's Gazprom says wants to avert Ukraine gas crisis (2014) [online]. Anonym. [cit. 2017-02-13]. Dostupné na: <http://www.reuters.com/article/2014/03/13/ukraine-crisis-gas-idUSL6N0MA32U20140313>

BARŠA, P., CÍSAŘ, O., 2008. Anarchie a řád ve světové politice: Kapitoly z teorie mezinárodních vztahu. Praha: Portál. 2008, 559 s, ISBN 978-80-7367-094-8.

FISHER, M., RITTBERGER, V., 2008. Strategies for Peace: Contributions of International Organizations, States, and Non-states Actors. Leverkusen: Barbara Burdich Publishers. 2008, 297 s, ISBN 978-3-8664-9164-9.

About the International Anti-corruption Conference (2015) [online]. IACC . [cit. 2017-02-13]. Dostupné na: <http://16iacc.org/about/about/>

KEOHANE, R., NYE J., 2001. Power and Interdependence: World Politics in Transformation. Boston: Little, Brown and Company.2001, 330 s, ISBN 0-321-04857-1.

KUCZYNSKI, P., WILLIAMSON, J., 2003. After the Washington Consensus: Restarting Growth and reform in Latin America. Washington: Peterson Institution. 2003, 325 s, ISBN 0-88132-347-0.

The New Liberalism in Global Politics: From Internationalism to Transnationalism [online]. KURTH, J. [cit. 2017-02-13]. Dostupné na: <http://www.fpri.org/enotes/201103.kurth.transnationalism.pdf>

SHIMKO, V., 2013. International Relations. Boston: Cengage learning. 2013, 384 s, ISBN 1-111-83313-3.

1995 TI Corruption Index [online]. Transparency International.(1995) [cit. 2017-02-13]. Dostupné na: https://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf

Global Corruption report 2001 [online]. Transparency International. [cit. 2017-02-13].

Dostupné na:

https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2001_gcr_inaugural_en?backgroundColor=

Short bio Peter Eigen (2011) [online]. Transparency International. [cit. 2017- 02-13].

Dostupné na:

https://www.transparency.org/files/content/ourorganisation/ShortBio_PeterEigen_EN.pdf

Going Global (2016) [online]. Transparency International. [cit. 2017-02-13].

Dostupné na: <https://www.transparency.org/whoweare/history>

Zvyšovanie transparentnosti a efektívnosti systému verejného obstarávania v Gruzínsku (2012) [online]. Transparency International Slovensko. [cit. 2017-02-13].

Dostupné na: <http://www.transparency.sk/sk/zvysovane-transparentnosti-a-efektivnosti-systemu-verejneho-obstaravania-v-gruzinsku/>

Adresa autora

Mgr. Pavol Tarčala
Prešovská univerzita v Prešove
Filozofická fakulta
Ul. 17. novembra č. 1
080 01 Prešov
tarcala.pavol@gmail.com

KOMPARÁCIA VZŤAHU MEDZI PRIMÁTOROM A STAROSTAMI MESTSKÝCH ČASTÍ V BRATISLAVE A V KOŠICIACH

THE COMPARISON OF THE RELATIONSHIP BETWEEN MAYORS OF CITIES AND THEIR BOROUGHS IN BRATISLAVA AND KOŠICE

Matúš Meluš

Abstract:

Bratislava a Košice sú dve najväčšie mestá na Slovensku. Bratislava má taktiež ako hlavné mesto špecifický status. Jej právne postavenie je upravené v osobitnom zákone, ktorý sa vzťahuje výlučne na ňu a na žiadne iné mesto v SR. Cieľom môjho príspevku je komparácia vzťahu primátorov so starostami mestských častí. Domnievam sa totiž, že ich vzájomná kooperácia je nevyhnutná pre kvalitné fungovanie samosprávy ako celku. Mojim zámerom je teda preskúmať možnosti spolupráce, prípadné podobnosti, ale aj odlišnosti v danej oblasti. Jedným z kľúčových aspektov uvedenej problematiky sú aj samotné osoby primátorov. V rámci môjho príspevku im bude venovaný potrebný priestor.

Keywords: Bratislava, Košice, primátor, starosta, mestská časť

Úvod

Metropoly na celom svete vrátane tých európskych sa väčšinou delia na okresy, obvody, okrsky a podobne. Postavenie týchto čiastkových územných a administratívnych jednotiek nie je vždy rovnaká. Vo svojom príspevku sa budem sústrediť na prípad dvoch najväčších slovenských miest – Bratislavy a Košíc. Obe sa skladajú z niekoľkých mestských častí a ich štruktúry a fungovanie vykazujú určité spoločné črty, ale aj rozdiely. Bratislava má 17 mestských častí, Košice ich majú dokonca až 22. Rozdiel je vo veľkosti, resp. rozlohe územia a objeme populácie. Môj príspevok sa okrem iného zaoberá jednak štruktúrou, ale aj ich miestom na municipálnej úrovni. Samosprávne modely oboch spomenutých miest nie sú totožné a môžeme si v nich všimnúť rôzne odlišnosti. Navyše, Bratislava je ako hlavné mesto špecifickým prípadom. Ako som uviedol vyššie, predmetom mojej práce je štruktúra mestských obvodov a mestských častí v podmienkach Bratislavy, resp. Košíc. Tieto plnia dôležitú úlohu v systéme samosprávy. Mestské časti majú štatút obce, z čoho im vyplývajú príslušné kompetencie. Môžeme ich definovať ako subjekty regionálnej samosprávy a ich právne vzťahy sú upravené osobitným zákonom. Vnútorne

členenie miest má zásadný význam napríklad pri rozdeľovaní finančných dotácií. To sa odráža aj vo vzťahu medzi mestom a mestskými časťami v partikulárnych záležitostiach lokálneho governmentu. Status daných miest je unikátny v mnohých aspektoch - v porovnaní s inými mestami v štáte. Za fundamentálne dôvody tohto tvrdenia môžeme považovať geografické faktory (rozloha mestského územia), demografické (vysoké percento obyvateľov krajiny žije trvalo na území hlavného mesta), ekonomické (najväčšie mestá sú zvyčajne podstatnými tvorcami celkového HDP v krajine), ale zaraďujeme sem aj dôvody politického, kultúrneho alebo symbolického charakteru. Podľa môjho názoru je hlavným zmyslom zonácie do mestských častí a obvodov realizácia zásady subsidiarity, ktorej primárnou úlohou je zaistiť komplexné priblíženie procesu rozhodovania o verejných záležitostiach bližšie k občanom žijúcich v rôznych častiach mesta. Štruktúra orgánov mestských častí je v podstate identická so štruktúrou obcí a skladá sa predovšetkým z miestneho zastupiteľstva, rady, starostu a úradu mestskej časti. S ohľadom na špecifické postavenie Bratislavy a Košíc je ale rozsah právomocí jednotlivých mestských častí predsa len v niečom diferentný. Je regulovaný uvedenými osobitnými zákonmi a tiež štatútom. Realizáciu verejnej moci vyhradenej pre samosprávne jednotky zaisťujú jednotlivé inštitúcie (s výnimkou záležitostí spadajúcich pod samostatnú pôsobnosť v oblasti miestneho referenda). V súvislosti s uvedeným statusom miest, ktoré sú vlastne sídlami rozdelenými do obvodov, môžeme pozorovať názorovú rozmanitosť tak v odborných, ako i laických kruhoch. Jedna skupina hovorí o potrebe zachovania inštitucionálneho rámca na oboch samosprávnych úrovniach, t.j. mesta i mestskej časti. Realita je samozrejme v našich podmienkach totožná s týmto tvrdením. V Bratislave a Košiciach fungujú úrady na "celomestskej" a tiež na miestnej úrovni. Ďalšia skupina odborníkov dáva za príklad fungovanie samosprávy v hlavnom meste susednej Českej republiky – v Prahe. Miestna úroveň spravovania stavia na rovnakých princípoch, zásadný rozdiel existuje na celomestskom leveli. Inštitúcie tu riadia metropolu ako obec, ale aj vyšší územný celok, resp. región. Zástancovia tohto postupu argumentujú šetrením finančných prostriedkov, ale aj zlepšením fungovania infraštruktúry. Zaujímavosťou je už spomenutá špeciálna legislatívna úprava Bratislavy a Košíc. V Európe ale tento jav nie je ojedinelý. Osobitnými právnymi normami disponujú aj ďalšie metropoly starého kontinentu, napr. Varšava, Tirana, Bukurešť, Záhreb a pod. Dôvodov aplikácie špecifickej formy legislatívy je hneď niekoľko. Za najdôležitejšie môžeme považovať geografické (rozloha teritória daného typu miest), demografické (významné percento obyvateľstva krajiny žije permanentne v hlavných mestách a ich blízkom okolí), ekonomické (v prostredí metropol sa vyprodukuje značný podiel z celkového HDP štátu), ale nemenej významnú úlohu zohrávajú aj politické, kultúrne či symbolické aspekty.¹

¹ MÄELTSEMEES, S. 1995. The Capital City in the Local Self-government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries. [online]. Tallinn: University of Technology [cit. 12.2. 2017]. Dostupné na:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan043636.pdf>>

1. Primátor Bratislavy a jeho kooperácia so starostami mestských častí

Primátor Bratislavy (momentálne vo funkcii Ivo Nesrovnal) je najvyšším výkonným orgánom mesta a zastupuje ju navonok. Jeho právomoci môžeme zaradiť k tradičným, ktoré všeobecne prislúchajú primátorom miest. Na druhej strane, niektoré kompetencie majú značne originálny charakter. Jednou z nich je oprávnenie zúčastňovať sa na rokovaní vlády pri prerokovaní otázok, ktoré sa týkajú záujmov a potrieb Bratislavy a predkladať vláde v týchto veciach samostatne vlastné návrhy.² Tu nastáva prvý podstatný rozdiel oproti Košiciam, kde primátor touto kompetenciou nedisponuje. Vyplýva predovšetkým z jedinečného postavenia Bratislavy ako sídla väčšiny mocenských orgánov a inštitúcií v štáte. Z tradičných právomocí môžeme spomenúť napr. zvolávanie a vedenie zasadnutí mestského zastupiteľstva, mestskej rady a podpisovanie jednotlivých uznesení nimi schválených. Jeho pôsobenie prechádza tiež na magistrát, keďže vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok magistrátu Bratislavy a poriadok odmeňovania zamestnancov Bratislavy.

Starosta mestskej časti je na prvý pohľad menej významným článkom samosprávy, no jeho blízkosť k občanom tento pohľad do značnej miery modifikuje. Obyvatelia mnohokrát prikladajú väčšiu dôležitosť voľbe starostu „svojej“ mestskej časti, než voľbe primátora. Starosta je podobne ako primátor výkonným orgánom. Okrem toho je aj štatutárnym orgánom mestskej časti a má možnosť rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zástupcu starostu alebo zamestnanca mestskej časti. Starosta má právo rozhodovať vo všetkých veciach správy mestskej časti, ktoré nie sú zákonom alebo Štatútom vyhradené miestnemu zastupiteľstvu. Jeho rozhodnutia by ale nemali byť svojvoľné a predpokladá sa diskusia so zastupiteľmi aj o danom type ustanovení. Spolupráca na tejto úrovni je elementárnym základom fungovania samosprávy a starostovia by mali byť predĺženou rukou primátora v konkrétnych mestských častiach. V spoločnom postupe týchto funkcionárov by nemala hrať úlohu politická príslušnosť, ale záujmy občanov a mesta.³ Rovnakú dôležitosť pripisujem kooperácii medzi nimi ako najvyššími výkonnými orgánmi a zastupiteľstvami. Poslanci mestského, resp. miestneho zastupiteľstva totiž môžu zablokovať väčšinu rozhodnutí primátora, resp. starostu.

V nedávnej minulosti sme zaznamenali viacero názorových nezhôd medzi primátorom a starostami bratislavských mestských častí. Na začiatku minulého roku sa dostali do vzájomného sporu kvôli jednotným pravidlám celomestského plateného parkovania. Všetkých sedemnást' starostov odignorovalo primátorský návrh, keďže k nemu boli podľa ich slov donútení a navyše im magistrát nedal dostatočný čas na jeho preštudovanie. Ako vieme, parkovacia politika je v hlavnom meste dlhoročným problémom, ktorý sa nedarí konštruktívne riešiť už niekoľko rokov. V každej mestskej

² Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave. [online]. Oficiálna webstránka mesta Bratislava. [cit. 12.2. 2017]. Dostupné na:

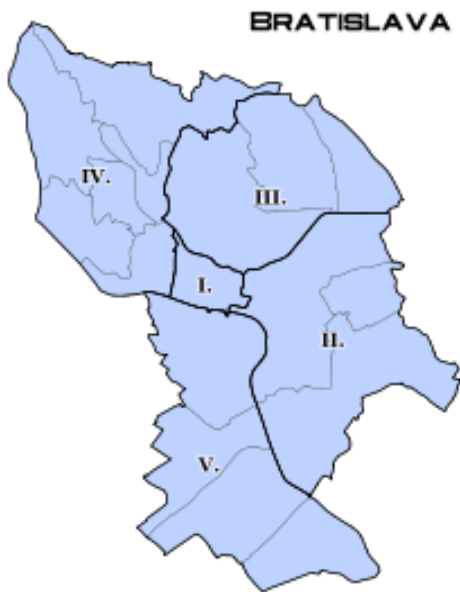
http://bratislava.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11039053

³ HORVÁTH, P. 2000. Úvod do porovnávacej politológie. In: Tóth, R. a kol.: Úvod do politických vied. Bratislava: Smaragd, 2005, 194 s., ISBN 808-90-63-152

časti existujú iné záujmy a parkovanie sa stalo pomerne lukratívnou záležitosťou. Aby mala Bratislava jednotný vizuál rezidentskej karty a celomestskú 50-percentnú zľavu pre Bratislavčanov v ostatných mestských častiach, musia zastupiteľstvá schváliť príslušné všeobecne záväzné nariadenie. A tiež sa musí zmeniť štatút hlavného mesta. Definitívne riešenie nie je známe ani dnes. Násť konsenzus bude nepochybne komplikované a navyše, v druhej polovici volebného obdobia by sa už na taký citlivý projekt ako je platené parkovanie, nemusela nájsť naprieč mestskými časťami všeobecná politická vôľa. Uvedomuje si to primátor Ivo Nesrovnal a vedia to aj starostovia 17-tich mestských častí.⁴ Nesúlad v postojoch bol zrejmý aj pri ďalších citlivých témach. Spomenúť môžem napr. zákaz hazardných hier na území hlavného mesta a s ním súvisiaca záhadná strata niekoľkých tisícok petičných podpisov či permanentný boj s developermi a ich bezhraničnou výstavbou. Primátora Iva Nesrovnala čakajú vo zvyšku jeho funkčného obdobia ešte viaceré výzvy. Samozrejme, bez patričnej podpory a spolupráce zo strany starostov mestských častí to bude mať pri svojej práci náročné. Najnovšie vyjadril záujem riešiť dlhodobé zanedbané finančné a kompetenčné problémy hlavného mesta.

Na tieto problémy postupne upozorňuje od svojho nástupu do funkcie a snaží sa získať širšiu verejnú podporu pre ich riešenie. V kontexte získavania podpory pre štrukturálne zmeny v postavení, financovaní, kompetenciách a statuse Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy primátor pripomenul starostom mestských častí svoju komunikáciu s najvyššími ústavnými činiteľmi Slovenskej republiky v tejto záležitosti. Zároveň starostov mestských častí požiadal o návrhy možných legislatívnych riešení týkajúcich sa ich mestských častí. Bude zaujímavé sledovať, ktoré z nich sa skutočne premietnu do fungovania samosprávy.

⁴ DEVERA, Z. 2016. Bratislavského primátora a starostov rozhádalo platené parkovanie. [online]. Týždenník TREND. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/bratislavskeho-primatora-a-starostov-rozhadalo-platene-parkovanie.html>



Obrázok 1: Mestské obvody BA
Zdroj: autor



Obrázok 2: Katastrálne územia BA
Zdroj: autor

2. Primátor Košíc a jeho kooperácia so starostami mestských častí

Podobne ako v Bratislave, aj v Košiciach sú právomoci a postavenie primátora (momentálne vo funkcii Richard Raši) upravené špecifickým zákonom – č. 401/1990 Zb. o meste Košice. Existuje pomerne široké spektrum spoločných kompetencií, v podstate rovnakého charakteru, ktoré prislúchajú tak primátorovi Bratislavy, ako aj primátorovi Košíc. Niektoré odlišnosti môžeme vidieť vo fungovaní poradných, iniciatívnych alebo kontrolných orgánov primátora, resp. starostu a tiež zastupiteľstiev. Jedným z nich je napr. mestská rada. Zaujímavou inštitúciou vo fungovaní samosprávy Košíc je tzv. Rada starostov. Je to spoločný orgán mestských častí zložený zo starostov mestských častí. Starostu mestskej časti počas jeho neprítomnosti zastupuje v Rade starostov zástupca starostu príslušnej mestskej časti. V Bratislave podobná spoločná organizácia starostov mestských častí nemá pevné miesto. Hlavnými úlohami Rady sú najmä:

- predkladanie iniciatívnych návrhov na rokovanie mestského zastupiteľstva,
- zaujatie stanoviska k veciam, ktoré sú predmetom rokovania mestského zastupiteľstva,

- pripomienkovanie prijatých uznesení - v lehote 15 dní odo dňa ich vyvesenia na úradnej tabuli môže oznámiť svoje pripomienky a požiadať mestské zastupiteľstvo o ich opätovné prerokovanie a schválenie.⁵

Vzhľadom na počet mestských častí v Košiciach (22) plní Rada starostov relatívne významnú úlohu koordinácie. Zosúladiť záujmy väčšieho množstva mestských častí ako v Bratislave si vyžaduje nepochybne citlivé posudzovanie a definovanie priorít tak mesta ako celku, ako aj jednotlivých čiastkových samosprávnych jednotiek. Obdobne fungujú aj vzťahy medzi mestským a miestnymi zastupiteľstvami. Pôsobnosť jednotlivých mestských častí a mesta je upravená podľa oblasti pôsobenia. Ide napr. o podnikateľskú činnosť, územné plánovanie, stavebné konanie, verejnoprospešné služby, správu miestnych daní a poplatkov a pod. Primátor spolu so starostami tu zohrávajú rolu garantov stability a podľa možnosti hladkého priebehu schvaľovacieho a rozhodovacieho procesu. Zároveň sa všetky prerokované otázky musia stretnúť so širokým konsenzom naprieč mestskými časťami. Nezávislosť a zastúpenie rôznorodých pohľadov na spravovanie mesta zabezpečuje okrem iného nezlučiteľnosť funkcií tak v Bratislave, ako aj v Košiciach. Starosta mestskej časti nemôže byť súčasne primátorom a naopak. Vplyv všetkých starostov je teda v podstate na rovnakej úrovni, primátor zaujíma pozíciu stmelujúceho elementu. V prípade potreby vo výkone funkcií zastupujú námestníci, resp. zástupcovia starostu. Primátora zastupujú najviac dvaja námestníci, ktorých spravidla na celé funkčné obdobie písomne poverí zastupovaním primátor do 60 dní od zloženia sľubu. Ak tak neurobí, námestníkov primátora zvolí mestské zastupiteľstvo. Zástupca primátora môže byť len poslanec mestského zastupiteľstva. Obdobné podmienky platia aj pri starostovi mestskej časti. Rozdiel je však v tom, že má zvyčajne len jedného zástupcu z radov miestnych zastupiteľov.⁶

Samozrejme, ani v prípade Košíc sa spolupráca medzi primátorom a starostami mestských častí nezaobíde bez miernych konfliktov a sporov. Občas sa objaví väčšia či menšia kauza priťahujúca pozornosť domácich, ale aj širšieho okolia. Čerstvým prípadom je návrh novely Zákona o meste Košice. Tie sa tak dostali až na rokovanie Národnej rady SR. Predložil ju sám primátor a poslanec vládneho Smeru-SD Richard Raši. Návrh počítal s tým, že kompetencia rozhodovať o počte mestských častí v Košiciach sa preniesie na mestské zastupiteľstvo, a zároveň sa zruší teraz platné oprávnenie zablokovat' zlúčenie mestských častí ich obyvateľmi v miestnom referende. Schváleniu napokon chýbal jediný hlas, Rašiho nepodržali poslanci koalícieho Mostu-Híd. Ten je presvedčený, že Košice prišli o historickú šancu na modernizáciu samosprávy, viacerí starostovia ale tvrdia presný opak – podľa nich popieral bazálne princípy samosprávy tým, že chcel zobrať obyvateľom dotknutých mestských častí právo vyjadriť sa k tak závažnej otázke, ako je

⁵ Oficiálna webstránka mesta Košice, 2007. Štatút mesta Košice. [online]. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: http://www.kosice.sk/clanok.php?file=gov_statut_list.htm

⁶ Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice. [online]. Zbierka zákonov SR. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-401>

ponechanie miestnej samosprávy.⁷ Zatiaľ sa tak na postavení metropoly východného Slovenska nebude nič podstatné meniť. Do konca svojho druhého volebného obdobia už Raši neplánuje novelu s týmto obsahom predložiť. Budúcnosť niektorých mestských častí ale zostáva naďalej otázna.



Obrázok 1: Mestské obvody v KE

Zdroj: autor



Obrázok 2: Mestské časti v KE

Zdroj: autor

Záver

Spolupráca primátorov Bratislavy a Košíc so starostami prislúchajúcich mestských častí je kľúčovým aspektom rozvoja nielen mesta, ale aj mestských častí. V rozhodujúcich bodoch je ich pozícia v podstate totožná tak v rámci Bratislavy, ako aj v rámci Košíc. To však neznamená, že neexistujú rozdiely. Významným je napr.

⁷ ROKYTKA, R. 2017. Premrhali sme historickú šancu, vraví primátor. Starostovia vidia zachovanie demokracie. [online]. Košice:Dnes. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: <http://kosicednes.sk/dennik/clanky/premrhali-sme-historicku-sancu-vravi-primator-starostovia-vidia-zachovanie-demokracie/>

proces výberu námestníkov primátora. V Bratislave disponuje primátor na základe novely zákona od januára 2013 kompetenciou samostatného výberu svojich zástupcov spomedzi poslancov mestského zastupiteľstva a určiť im aj rozsah činnosti. Svoju novú právomoc vtedajší primátor Milan Ftáčnik hneď využil, za svojho tretieho námestníka si vybral Jána Budaja, pričom zastupiteľstvo ho predým dvakrát nezvolilo. Dovtedy tak mal len dvoch - Vieru Kimerlingovú a Petru Nagyovú-Džerengovú. Táto právna norma sa nevyhla kritike napr. zo strany súčasného primátora Nesrovnala, ktorý v danom období zastával funkciu mestského poslanca. V Košiciach naopak dodnes volia námestníkov mestskí zastupitelia. Formálne diferencie sa vyskytujú aj v organizácii poradných a iniciatívnych orgánov, ako príklad môžem uviesť mestskú radu. V Bratislave zasadá najmenej raz za mesiac, v Košiciach je minimálny počet rokovaní stanovený na jedno za tri mesiace. Zaujímavosťou je takisto fungovanie vyššie spomenutej Rady starostov v Košiciach. Združuje všetkých 22 starostov. Hlavné mesto takýto model spolupráce nemá legislatívne zakotvený, kooperácia starostov funguje skôr na neformálnom princípe. Pravdou je, že Rada má výraznejšie slovo vo vzťahu k primátorovi, ako jednotliví starostovia samostatne. V kontexte vyššieho počtu mestských častí (22 v Košiciach oproti 17 v Bratislave) sa ale podobný systém organizácie starostov dá očakávať. Budúca perspektíva primátorsko-starostovskej spolupráce na úrovni týchto dvoch miest je podmienená rôznymi determinantmi. Najdôležitejším z nich sa javí rozširovanie, redukovanie, resp. ustálenie počtu mestských častí. Podstatným faktorom tiež zostáva kompetenčná dimenzia primátorov a starostov.

Niektoré spoločné právomoci primátorov Bratislavy a Košíc:

- zvoláva a vedie zasadnutia mestského zastupiteľstva a mestskej rady a podpisuje ich uznesenia, vykonáva správu mesta,
- zastupuje mesto vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým osobám a fyzickým osobám,
- rozhoduje vo všetkých veciach správy mesta, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom vyhradené mestskému zastupiteľstvu.

Niektoré spoločné právomoci starostov mestských častí Bratislavy a Košíc:

- zvoláva a vedie zasadnutia miestneho zastupiteľstva a miestnej rady a podpisuje ich uznesenia, vykonáva správu mestskej časti,
- riadi prácu miestneho úradu mestskej časti, ak v mestskej časti nie je zriadená funkcia prednostu miestneho úradu.

Literatúra

DEVERA, Z. 2016. Bratislavského primátora a starostov rozhádalo platené parkovanie. [online]. Týždenník TREND. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/bratislavskeho-primatora-a-starostov-rozhadalo-platene-parkovanie.html>

HORVÁTH, P. 2000. Úvod do porovnávacej politológie. In: Tóth, R. a kol.: Úvod do politických vied. Bratislava: Smaragd, 2005, 194 s., ISBN 808-90-63-152

MÄELTSEMEEES, S. 1995. The Capital City in the Local Self-government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries. [online]. Tallinn: University of Technology [cit. 12.2. 2017]. Dostupné na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan043636.pdf>

Oficiálna webstránka mesta Košice, 2007. Štatút mesta Košice. [online]. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: http://www.kosice.sk/clanok.php?file=gov_statut_list.htm

ROKYTKA, R. 2017. Premrhali sme historickú šancu, vraví primátor. Starostovia vidia zachovanie demokracie. [online]. Košice:Dnes. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: <http://kosicednes.sk/dennik/clanky/premrhali-sme-historicku-sancu-vravi-primator-starostovia-vidia-zachovanie-demokracie/>

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave. [online]. Oficiálna webstránka mesta Bratislava. [cit. 12.2. 2017]. Dostupné na: http://bratislava.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11039053

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice. [online]. Zbierka zákonov SR. [cit. 13.2. 2017]. Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-401>

Adresa autora

PhDr. Matúš Meluš

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A, 917 01 Trnava

E-mail: matus.melus@gmail.com

ETICKÉ VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

ETHICAL TRAINING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ondrej Mital'

Abstract:

Ethical training is response to increasing public requirements related to transparency, openness and other virtues. It is one of the tools of ethical management too. The ambition of the contribution is to emphasize the importance of ethical training in the sphere of public administration. The final part of the presented contribution concentrates its attention to ethical initiatives of selected self-government units in connection with ethical training. Contribution also contains some possibilities to improve the implementation process of ethical training in the public administration of Slovak Republic.

Keywords: ethical training, virtue ethics, professionalization of public administration

Úvod

Verejná správa musí v súčasnom globalizovanom svete 21. storočia v záujme zabezpečenia úloh, ktoré tvoria jej podstatu reagovať na spoločenský vývoj. V opačnom prípade sa verejná správa dostáva do pozície strnulého systému organizácií, ktorý nereflektuje trendy, požiadavky a potreby spoločnosti. Okrem iných výziev čelí verejná správa v podmienkach Slovenskej republiky z dôvodu vysokej miery korupcie potrebe implementácie nástrojov etického manažmentu. Jedným z nástrojov, ktorý možno prepojiť s verejnou správou ako celkom a etikou ako špecifickou oblasťou je vzdelávanie. Ambíciou predkladaného príspevku je preto poukázať na význam etického vzdelávania vo verejnej správe a s ohľadom na existujúci stav načrtnúť možnosti potenciálneho zlepšenia tejto oblasti profesionalizácie výkonu verejnej správy.

1. Vzdelávanie vo verejnej správe

Dynamicky meniace sa prostredie a neustále zvyšujúce sa požiadavky zo strany verejnosti podmieňujú nevyhnutnosť verejnej správy reflektovať súčasne trendy. Jedným z nich je potreba cieleného a systematického vzdelávania, ktoré sa vo vzťahu ku kvalite a spokojnosti občanov javí ako nevyhnutné.

Potreba vzdelávania vo verejnej správe samozrejme nie je identifikovateľná len v podmienkach Slovenskej republiky, ale aj v Európe a na celom svete. Výsledkom je jeho ukotvenie vo významných strategických dokumentoch. Z pohľadu zabezpečenia povinností vyplývajúcich z Partnerskej dohody SR na roky 2014-2020 je v súvislosti so zabezpečením inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu v oblasti verejnej správy okrem iných identifikovaná aj potreba zabezpečovanie ďalšieho vzdelávania. Veľkou výzvou je aj vytvorenie jednotného systému

celoživotného vzdelávania, ktorý je predpokladom rastu odbornej a kvalifikačnej úrovne zamestnancov, štandardizácie a zvyšovania kvality služieb verejnej správy, pretože v súčasnosti takýto systém vo verejnej správe absentuje.¹

Z pohľadu strategických dokumentov nemožno v súvislosti s predmetnou problematikou nespomenúť Operačný program Efektívna verejná správa 2014-2020. V rámci prvej prioritnej osi nazvanej Posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna verejná správa je evidentná snaha naplňať špecifické ciele stanovené v podobe modernizovania riadenia ľudských zdrojov, zvýšených kompetencií zamestnancov, transparentného a efektívneho uplatňovania pravidiel verejného obstarávania alebo dôsledného uplatňovania princípov 3E. V rámci tejto osi možno vnímať okrem iného aj snahu o vytvorenie etického kódexu zamestnanca verejnej správy. Spomedzi horizontálnych princípov celého operačného programu možno v kontexte skúmanej problematiky vyzdvihnúť investovanie do vzdelávania, zručností a celoživotného vzdelávania a podporu profesionálneho správania.² Voči dôslednému uplatňovaniu princípov 3E možno vysloviť výhrady. V zahraničnej a domácej literatúre viacerí autori³ poukazujú na objektívnu potrebu zavedenia štvrtého E, ktorým je etika.

Aj keď verejnosť vníma výsledky vzdelávacieho procesu nepriamo a nevie posúdiť či kvalita a spokojnosť výstupu je výsledkom cieleného vzdelávania, podstatná je jej spokojnosť s činnosťou verejnej správy. Z pohľadu prítvornosti existujúcich možností vzdelávacích mechanizmov M. Majorošová súhrnne poznamenáva, že aj keď existuje viacero inštitúcií umožňujúcich vzdelávanie, tieto neumožňujú sústavné a koordinované vzdelávanie, a navyše možnosti vzdelávania štátnych zamestnancov a zamestnancov samospráv nie sú vôbec porovnateľné.⁴

V súvislosti so vzdelávaním vo sfére územnej samosprávy poukazuje A. Belajová v podmienkach Slovenskej republiky na jeden významný paradox: „*Napriek tomu, že pracovníci samosprávy vykonávajú rôznorodú úlohu vyžadujúcu si rôzne kvalifikačné predpoklady a zručnosti, ich celoživotné vzdelávanie je postavené na princípe dobrovoľnosti.*“⁵

Vzhľadom na množstvo zverených kompetencií, zodpovednosti a finančných prostriedkov nejde o príliš pozitívne zistenie. O neustále zvyšujúcich sa požiadavkách na zamestnancov organizácií verejnej správy, ale aj volených

¹ Partnerská dohoda SR na roky 2014-2020. 2014. [online]. [cit. 2017-02-05]. Dostupné na: <https://www.ia.gov.sk/data/files/partnerska-dohoda.pdf>.

² Operačný program Efektívna verejná správa 2014-2020. 2015. [online]. [cit. 2017-02-05]. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?opevs&subor=209020>.

³ PÁNA, Lubomír, New Public Management model in Czech Republic. In: 2 – ST Scientific and Practical Conference: Actual Problems of Sustainable Development in Modern Society, Problems and Prospects. Kremenchuk: Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University. 2013, s. 78-81, ISSN 2227-3549.

⁴ MAJOROŠOVÁ, M. 2012. Inštitucionálne vzdelávanie zamestnancov vo verejnej správe. In: GECÍKOVÁ, I. (eds.): Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni: Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu. 2012, s. 67-73. ISBN 978-80-89600-09-0.

⁵ BELAJOVÁ, A. 2012. Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. In: GECÍKOVÁ, I. (eds.): Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni: Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu. 2012, s. 9-19. ISBN 978-80-89600-09-0.

predstaviteľov teda v súčasnosti nemožno pochybovať. Potvrdzujú to aj slová E. Župovej, podľa ktorej by aj funkcia starostu mala byť obsadená kandidátom s vhodnými osobnostnými kvalitami, manažérskymi a profesionálnymi zručnosťami.⁶

Vzdelávanie vo verejnej správe s prívlastkami celoživotné a systematické možno považovať v súčasnej spoločnosti ovplyvňovanej globalizačnými procesmi za nevyhnutný prvok napomáhajúci profesionalizácii výkonu správy vecí verejných.

2. Etické vzdelávanie vo verejnej správe

Samotný koncept vzdelávania vo verejnej správe je však aj vzhľadom na potrebu zohľadňovania etickej dimenzie verejnej správy potrebné z objektívneho hľadiska rozšíriť o v zahraničí často pozitívne hodnotený nástroj etického manažmentu, ktorým je etické vzdelávanie.

Etické vzdelávanie je z pohľadu organizácií verejnej správy akousi oficiálnou reakciou na neustále rastúce očakávania zo strany verejnosti smerujúce k vyššej transparentnosti, dôvere a zodpovednosti verejnej správy ako celku.⁷

Cieľom etického tréningu je najmä rozvoj eticko-morálneho rozhodovania a je rovnako dôležitý pre študentov verejnej správy a samozrejme aj pre zamestnancov jednotlivých organizácií verejnej správy.⁸ Podľa názoru J. E. Planta ide o nástroj etického manažmentu, v ktorom môžu byť za účelom získania etickej kompetencie využité striktné kognitívne prístupy a výsledkom je zamestnanec, ktorý nie len že vie čo má robiť, ale je mu jasné čo je potrebné urobiť.⁹

Významným charakteristickým znakom etického vzdelávania je jeho prepracovanosť a systematickosť. Výsledkom systematického procesu etického vzdelávania je okrem vštiepenia zručností zodpovedajúcich jednotlivým pozíciám a etickým dilemám aj profesionalizácia zamestnancov verejnej správy.¹⁰ Kľúčovým komponentom každej systematickej stratégie organizácie s vypracovanou etickou infraštruktúrou je etický tréning, ktorý buduje etické povedomie a schopnosť riešiť problémy.¹¹ Systematickosť etického tréningu vyzdvihujú aj Lewis a Gilman a podľa ich slov musí prekračovať jednoduché opakovanie pravidiel, môže byť zameraný na naplnenie sledovaného cieľa, hodnotovo založené alebo kombinované.¹²

⁶ ŽUPOVÁ, E. 2015. Key Competencies as a Precondition for the Successful Performance of the Mayor as a Manager of Municipality in Slovak Republic. In: Revue spoločenských a humanitných vied. Roč. 3, č. 3-4. 2015. ISSN 1339-259X.

⁷ GEURAS, D. – GAROFALO, CH. 2010. Practical Ethics in Public Administration. Vienna: Management Concepts. 2010, s. 434. ISBN 978-1-56726-295-7.

⁸ CROPF, R. A. 2008. American Public Administration: Public Service for the 21st Century. New York: Routledge. 2016, s. 438. ISBN 978-0-321-09691-3.

⁹ PLANT, J. E. 2014. Ethical Competence and Professionalism in Public Administration. In: COOPER, T. L. – MENZEL D. C.: Achieving Ethical Competence for Public Sector Service Leadership. New York: Routledge. 2014, s. 189-217. ISBN 978-0-7656-3245-6.

¹⁰ WHITTON, H. 2009. Developing the „Ethical Competence“ of Public Officials: Capacity-Building Approach. In: COX, R. W. (eds.). Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases. New York: M. E. Sharpe. 2009, s. 236-256. ISBN 978-0-7656-2310-2.

¹¹ BOWMAN, J. S. – WEST, J. P. 2015. Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities. Thousand Oaks: SAGE Publications. 2015, s. 368. ISBN 978-1-4522-7413-3.

¹² LEWIS, C. W. – GILMAN, S. C. 2012. The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide. San Francisco: WILEY Publishers. 2012. s. 368. ISBN 978-1-118-10986-1.

Vzťah nadriadenosti a podriadenosti možno prostredníctvom etického vzdelávania ešte viac zlegitimizovať, pretože vedúci pracovníci ním môžu preukázať záujem smerujúci k zlepšeniu správania sa z etického rozmeru.¹³ Špecifickosť a charakter etického vzdelávania navyše môže byť determinovaný organizáciou a stupňom riadenia, na ktorý je konkrétny vzdelávací program vytvorený.¹⁴ Navyše možno predpokladať, že rovnako je to v prípade miery zohľadňovania etického aspektu činnosti. Subjekt, ktorý má dôkladne prepracovaný etický program, systematicky a pravidelne ho prehodnocuje, by mal mať úplne iný obsah aktivít ako organizácia, ktorá sa len snaží zohľadňovať etickú dimenziu jej činnosti.

V tomto kontexte je výhodou etického vzdelávania, ktorá môže byť slovami autorov N. Prestona a CH. Sampforda formulovaná v zmysle vzájomného inšpiratívneho pôsobenia nie len na zamestnanca samotného, vzťahu nadriadeného a zamestnancov, ale aj zamestnanca voči ostatným kolegom.¹⁵

Využitím etického vzdelávania možno predovšetkým u zamestnancov organizácii verejnej správy systematicky rozvíjať špecifické profesionálne eticko-morálne cnosti. Najcitovanejší odborník na etiku cnosti A. MacIntyre chápe cnosti ako také získané ľudské kvality, ktoré nám umožňujú dosiahnuť vnútorné dobrá pre prax.¹⁶ Cnosť možno považovať za kvalitu, ktorú musí človek nadobudnúť a rozvíjať, aby mohol vyhodnotiť špecifické podmienky konkrétnej situácie inak ako ostatní.¹⁷

Význam a úlohu cnosti pre spoločnosť už v časoch antiky vyzdvihovali Platón aj Aristoteles. Jeho chápanie cnosti hodnotným spôsobom popisuje nemecký filozof F. Ricken slovami, že napriek určitým vhodným predispozíciám musí človek cnosti rozvíjať, čím je zároveň podporená aj úloha výchovy a existujúcich mravov a zákonov.¹⁸ Možno teda konštatovať, že dôležitá nie je len vrodená náklonnosť k cnostiam, ich nadobudnutie a osvojenie, ale aj celospoločensky prospešné systematické rozvíjanie a odovzdávanie. Práve v tomto spočíva nepopierateľný význam etického vzdelávania ako nástroja etického manažmentu.

3. Ukotvenie konceptu etického vzdelávania vo verejnej správe v podmienkach Slovenskej republiky

Význam postavenia etického vzdelávania je teda z pozície nástroja etického manažmentu v teoretickej rovine nepopierateľný. Existuje viacero inšpiratívnych

¹³ BERMAN, E. M. 2003. Implementation of Ethics in Organizations. In: RABIN, J. (eds.). Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. New York: Marcel Dekker. 2003. s. 461-464. ISBN 0-8247-4040-0.

¹⁴ COOPER, T. L. 2012. The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. San Francisco: Jossey-Bass. 2012, s. 320. ISBN 978-0-4708-7394-6.

¹⁵ PRESTON, N. – SAMPFORD, CH. 2015. Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values. New York: Routledge. 2015, s. 272. ISBN 978-1-1388-6411-5.

¹⁶ MACINTYRE, A. 2007. After Virtue: A Study in Moral Theory, 3rd edition. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 2007, s. 312. ISBN 978-0-268-03504-4.

¹⁷ THOLEN, B. 2011. Public Virtue Approaches. In: DE VRIES M. S. - P. S. KIM (eds.). Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective, s. 327, ISBN 978-0-230-23647-9.

¹⁸ RICKEN, F. 2002. Antická filosofie. Olomouc: Nakladatelství Olomouc. 2002, s. 226. ISBN 80-7182-092-X.

príkladov zo zahraničnej praxe, kedy majú samosprávy prepracovaný dôsledný program etického vzdelávania.¹⁹ Z praktického hľadiska však v podmienkach verejnej správy na Slovensku nemožno hovoriť o uspokojivej situácii. Etickému vzdelávaniu totiž nie je zďaleka venovaná taká pozornosť aká by mala byť.

Jedným z dôvodov je absencia akéhokoľvek národného strategického dokumentu. Je na dlhú odbornú diskusiu, či by táto vôbec mala existovať, pretože do úvahy prichádza možno v štátnej správe. Z pohľadu samosprávy možno aj vzhľadom na spomenuté problémy ohľadom vzdelávania len veľmi ťažko hovoriť o celoštátnom etickom vzdelávaní. Isté náznaky však predsa len v prípade samosprávy možno nájsť v etických kódexoch regulujúcich správanie sa zamestnancov miest.

Viacero etických kódexov veľmi nepriamo upravuje aj oblasť vzdelávania, z čoho možno implicitne vyvodiť aj dôraz na etické vzdelávanie. Konkrétne ide o formuláciu, že zamestnanec má byť primerane svojmu pracovnému zaradeniu kreatívny a inovatívny, čo v konečnom dôsledku vyžaduje jeho nadšenie po ďalšom vzdelávaní, získavaní nových poznatkov a sledovaní nových trendov. Takúto formuláciu obsahujú etické kódexy regulujúce správanie zamestnancov v mestách Bardejov, Snina, Nitra či Banská Bystrica. Etický kódex mesta Banská Bystrica však pri tejto všeobecnej formulácii nekončí a ukladá zamestnancovi povinnosť vykonávať svoje povinnosti na vysokej odbornej úrovni, ktorú si štúdiom prehlbuje.²⁰ Podobným spôsobom sa vzdelávaniu venuje aj Etický kódex zamestnanca mesta Rožňava. Od zamestnanca mesta sa očakáva výkon práce vo verejnom záujme na vysokej odbornej úrovni, ktorý je priebežne prehlbovaný vzdelávaním.²¹ V týchto prípadoch však nemožno hovoriť o priamej podpore etického vzdelávania.

Z pohľadu etického vzdelávania ako nástroja etického manažmentu možno vzhľadom na reálne existujúci stav v územnej samospráve na Slovensku veľmi pozitívne hodnotiť Etický kódex zamestnanca mesta Vranov nad Topľou. V tomto zmysle obsahuje formuláciu, že zamestnanec: „*Pracuje na svojom charaktere tak, aby vo všetkých svojich súkromných a verejných vzťahoch a vystupovaniach bol dôveryhodný, slušný, ochotný, zásadový, tolerantný a spravodlivý.*“²² Z tejto formulácie je zrejmé, že zamestnanec by mal systematicky pracovať na zdokonaľovaní konkrétnych cností. A práve taký spôsob etického vzdelávania je v súlade so závermi etiky cnosti, ktorá sa v súčasnosti dostáva znova do popredia.

Etické vzdelávanie však samozrejme nemôže existovať samostatne, pretože bez ostatných nástrojov etického manažmentu sa jeho účel vytráca. Práve v tomto možno vidieť priestor na zlepšenie u samospráv, ktoré majú prijatý etický kódex. Odporúčania odborníkov teoretickej koncepcie etiky cnosti kladú dôraz aj na etické

¹⁹ Ide napríklad o americké mesto Dallas, ktoré za účelom zaistenia dôvery verejnosti chce podporovať využívanie etického tréningu, etickej pomoci, etických konzultácií a etických horúcich liniek. Bližšie informácie dostupné na: <http://dallascityhall.com/departments/ethics/Pages/default.aspx>.

²⁰ Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: www.banskabystrica.sk/download_file_f.php?id=302475.

²¹ Etický kódex zamestnanca mesta Rožňava. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://old.roznava.sk/sk/files/2010-11-15-223219EK_zamestnanca_mesta_Ro____ava.pdf.

²² Etický kódex zamestnanca mesta Vranov nad Topľou. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: <http://www.vranov.sk/download.php?file=s03/sub/predpis+175%2F2011>.

vodcovstvo, ktoré v samospráve možno veľmi dobre zosobniť prostredníctvom vedúcich zamestnancov alebo samotných starostov a primátorov. Na druhej strane by sa možno dalo argumentovať, že zamestnanec ktorý prejde procesom etického vzdelávania a má k dispozícii etický kódex by sa mal vedieť správne rozhodnúť z eticko-morálneho hľadiska. Opak je však pravdou, pretože aj získané eticko-morálne cnosti je potrebné systematicky rozvíjať.

Záver

Vzdelávanie vo verejnej správe je nevyhnutným prostriedkom, vďaka ktorému môžu organizácie reagovať na zvyšujúce sa potreby verejnosti na kvalitu a kvantitu poskytovania verejných služieb a statkov. Prostredníctvom vzdelávania je možné dosiahnuť nie len nevyhnutnú odbornú spôsobilosť, ale využitím systematického etického vzdelávania možno zároveň vyprofilovať eticky zdatného jedinca, ktorý je schopný správnym spôsobom vyriešiť objavujúce sa etické dilemy. Práve v tomto kontexte prispeje k profesionálnemu výkonu verejnej správy.

Napriek určitým pozitívnym príkladom z praxe je možné domnievať sa, že vzhľadom na viaceré korupčné škandály vo verejnej správe a otázku mieru profesionality zamestnancov úroveň etického vzdelávania nezodpovedá súčasným potrebám.

Literatúra

BELAJOVÁ, A. 2012. Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. In: GECÍKOVÁ, I. (eds.): Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni: Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu. 2012, s. 9-19. ISBN 978-80-89600-09-0.

BERMAN, E. M. 2003. Implementation of Ethics in Organizations. In: RABIN, J. (eds.). Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. New York: Marcel Dekker. 2003. s. 461-464. ISBN 0-8247-4040-0.

BOWMAN, J. S. – WEST, J. P. 2015. Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities. Thousand Oaks: SAGE Publications. 2015, s. 368. ISBN 978-1-4522-7413-3.

COOPER, T. L. 2012. The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. San Francisco: Jossey-Bass. 2012, s. 320. ISBN 978-0-4708-7394-6.

CROFF, R. A. 2008. American Public Administration: Public Service for the 21st Century. New York: Routledge. 2016, s. 438. ISBN 978-0-321-09691-3.

De Vries, S. Michael a Pan, SUK KIM, 2011. Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective. London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-23647-9.

Etický kódex zamestnanca mesta Rožňava. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://old.roznava.sk/sk/files/2010-11-15-223219EK_zamestnanca_mesta_Ro_ava.pdf.

Etický kódex zamestnancov Mesta Snina. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: http://www.snina.sk/download_file_f.php?id=105970.

Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: www.banskabystrica.sk/download_file_f.php?id=302475.

Etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy Mesta Bardejov. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: <http://www.bardejov.sk/mesto/samosprava/mestske-zastupitelstvo/etickykodex-voleneho-predstaviteľa-samospravy-mesta-bardejov>.

Etický kódex zamestnanca mesta Vranov nad Topľou. [online]. [cit. 2015-5-22]. Dostupné na: <http://www.vranov.sk/download.php?file=s03/sub/predpis+175%2F2011>.

Etický kódex zamestnancov Mestského úradu v Nitre. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: <http://www.nitra.sk/zobraz/sekciu/eticky-kodex-10401>.

GEURAS, D. – GAROFALO, CH. 2010. Practical Ethics in Public Administration. Vienna: Management Concepts. 2010, s. 434. ISBN 978-1-56726-295-7.

LEWIS, C. W. – GILMAN, S. C. 2012. The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide. San Francisco: WILEY Publishers. 2012. s. 368. ISBN 978-1-118-10986-1.

MACINTYRE, A. 2007. After Virtue: A Study in Moral Theory, 3rd edition. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 2007, s. 312. ISBN 978-0-268-03504-4.

MAJOROŠOVÁ, M. 2012. Inštitucionálne vzdelávanie zamestnancov vo verejnej správe. In: GECÍKOVÁ, I. (eds.): Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni: Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu. 2012, s. 67-73. ISBN 978-80-89600-09-0.

Operačný program Efektívna verejná správa 2014-2020. 2015. [online]. [cit. 2017-02-05]. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?opevs&subor=209020>.

PÁNA, Ľ. 2013. New Public Management model in Czech republic. In: 2 – ST Scientific and Practical Conference: Actual Problems of Sustainable Development in Modern Society, Problems and Prospects. Kremenchuk: Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University . 2013, s. 78-81, ISSN 2227-3549.

Partnerská dohoda SR na roky 2014-2020. 2014. [online]. [cit. 2017-02-05]. Dostupné na: <https://www.ia.gov.sk/data/files/partnerska-dohoda.pdf>.

PLANT, J. E. 2014. Ethical Competence and Professionalism in Public Administration. In: COOPER, T. L. – MENZEL D. C.: Achieving Ethical Competence for Public Sector Service Leadership. New York: Routledge. 2014, s. 189-217. ISBN 978-0-7656-3245-6.

PRESTON, N. – SAMPFORD, CH. 2015. Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values. New York: Routledge. 2015, s. 272. ISBN 978-1-1388-6411-5.

RICKEN, F. 2002. Antická filosofie. Olomouc: Nakladatelství Olomouc. 2002, s. 226. ISBN 80-7182-092-X.

THOLEN, B. 2011. Public Virtue Approaches. In: DE VRIES M. S. - P. S. KIM (eds.). Value and Virue in Public Administration: A Comparative Perspective, s. 327, ISBN 978-0-230-23647-9.

WHITTON, H. 2009. Developing the „Ethical Comptence“ of Public Officials: Capacity-Building Approach. In: COX, R. W. (eds.). Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases. New York: M. E. Sharpe. 2009, s. 236-256. ISBN 978-0-7656-2310-2.

ŽUPOVÁ, E. 2015. Key Competencies as a Precondition for the Successful Performance of the Mayor as a Manager of Municipality in Slovak Republic. In: Revue spoločenských a humanitných vied. Roč. 3, č. 3-4. 2015. ISSN 1339-259X.

Adresa autora

PhDr. Ondrej Mital'

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Fakulta verejnej správy

UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 04132 Košice 1

E-mail: ondrej.mital@student.upjs.sk

DÔJDE K VYROVNANIU POSTAVENIA MESTSKEJ POLÍCIE AKO SAMOSPRAVNEJ ZLOŽKY BEZPEČNOSTI A ŠTÁTNEJ POLÍCIE?

THE QUESTION IS IF A MUNICIPAL POLICE AS AN AUTONOMOUS SECURITY CONSTITUENT WILL REACH THE SAME POSITION AS A STATE POLICE

Michal Čičvara

Abstract:

The problem of the same position of municipal and state police is noticed for some time. It is the main topic in many debates, where the head representatives try to reach a consensus, find the solution beneficial for both sides. Within that, we're pointing out this problem in more details, the ambition is to introduce basic competencies of already mentioned security constituents, then we continue with accentuation of differences, which help us to get to re-evaluation and assurance of the same position for municipal and state police members. By emphasizing the differences, our aim is to encourage competent representatives to achieve more effective work in this area. We will also try to bring our own point of view on this topic. But we will just wonder whether it is possible to achieve an agreement and acceptance of a new system.

Keywords: municipal police, state police, state, autonomy, faculties,

Úvod

Pôsobnosť či už štátnych alebo samosprávnych zložiek plní pre lepší chod spoločnosti zásadnú činnosť. K tomu preto neodmysliteľne patrí aj práca policajtov. Máme na mysli nielen príslušníkov Policajného zboru SR, ale oblasťou nášho záujmu je práve samosprávna zložka zabezpečujúca ochranu verejného poriadku a všeobecného blaha občanov mesta alebo obce, čiže mestskú políciu. Tá od vzniku samostatnej Slovenskej republiky až do súčasnosti neprešla až takými zmenami. Zásadným problémom, ktorý sa tu pokúsime objasniť je analýza práce mestských policajtov a poukázanie na možnosť preklenutia veľkej rozdielnosti v porovnaní s ich kolegami na štátnej úrovni. Cieľom preto je podnietiť nielen v kompetentných zložkách, ale aj u samotných občanov to, aby si prácu mestských policajtov vážili rovnako ako štátnych a vnímali ich ako tých, ktorí každodenne robia všetko pre zaistenie spoľahlivého chodu mesta alebo obce prostredníctvom vlastného nasadenia plniť si svoju funkciu mestského policajta dôsledným spôsobom. Pre porozumenie danej problematiky sa budeme zaoberať popisom práce mestskej

polície, ich financovaním, vyzdvihnutím hlavných rozdielov medzi nimi a Policajným zborom SR, aby sme tak docielili to, že práca mestského policajta má rovnakú váhu ako práca štátneho policajta a možno by stačilo len niekoľko zmien v nastavenom systéme pre vyrovnanie týchto pozícií. Týmito poznatkami tak budeme môcť uviesť vlastný pohľad na túto tému a podnietiť aj ďalších.

1. Akú úlohu plní mestská polícia?

V prípade mestskej polície sme často presvedčení o tom, že ich kompetencie nenesú nijaký zvláštny význam, opak je však pravdou. Kto sa ich právomoci dozvie v plnej miere je prekvapení, kam až siahajú. Činnosť tejto zložky bezpečnosti v mestách sa vymedzuje Zákonom č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii. Aby sme si upresnili pojmy, medzi mestským a obecným policajtom nie je žiadny rozdiel, obecná a mestská polícia sa používajú v závislosti od pôsobenia, to znamená obci alebo v obci, ktorú nazývame mestom (miesto tu majú aj časti ako v prípade Bratislavy).

Táto zložka bola zriadená nielen zákonom štátu č. 564/1991, ale činnosť mestskej polície spadá aj pod Uznesenie Mestského zastupiteľstva, v našom prípade Svidníka č. 8/1992 zo dňa 27. februára 1992, čo vyústilo do prijatia Všeobecného záväzného nariadenia, ktorým mohla mestská polícia naplno fungovať. Považovaná je za poriadkový útvar, ktorého účelom je zabezpečenie obecných vecí, zabezpečenie verejného poriadku, ochrany životného prostredia, plnenie úloh, ktoré sú súčasťou Všeobecne záväzných nariadení mesta, uznesení mestského zastupiteľstva alebo sú aj súčasťou rozhodnutí primátora mesta. Mestskú políciu nielen zriaďuje, ale aj zrušuje mesto. Mestskej polícii podľa zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov vyplýva nasledujúce: zabezpečovanie verejného poriadku v meste, spolupôsobenie pri ochrane jej obyvateľov a iných osôb v meste pred ohrozením života a zdravia; spolupôsobenie s príslušnými útvarmi policajného zboru pri ochraňovaní majetku mesta, občanov, ako aj iného majetku v meste pred tým, aby sa poškodil, zničil, stratil alebo zneužil s využitím ústrední zabezpečujúcich signalizáciu a iných zabezpečovacích systémov (pulty centrálnej ochrany); starostlivosť, aby sa zabezpečila ochrana životného prostredia v obci; dbanie o dodržiavanie poriadku, čistoty a hygieny v uliciach, iných verejných priestranstvách a verejne prístupných miestach; vykonávanie všeobecných záväzných nariadení obce, uznesení obecného zastupiteľstva a stanovísk starostu (primátora); objasňovanie priestupkov, ak tak ustanovuje osobitný predpis, prejednávanie v blokovom konaní priestupkov ustanovených osobitným predpisom a priestupkov proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky spáchaných neuposlušnosťou pokynu vyplývajúceho: z dopravnej značky zákaz zastavenia, zákaz stáť, zákaz vjazdu, zákaz odbočovania, zákazu otáčania, prikázaný smer jazdy, prikázaný smer obchádzania, obytná zóna, pešia zóna, školská zóna, zóna s dopravným obmedzením, parkovisko a zaoberajú sa aj parkovaním na vyhradenom parkovisku; zo všeobecnej úpravy cestnej premávky, kde sa zakazuje zastavenie, stáť a vjazd vozidiel; oznamovanie príslušným orgánom porušenie právnych predpisov zistených pri plnení svojich úloh, a ktorých riešenie nepatrí do pôsobnosti

obce; plnenie úlohy na úseku prevencie. Mesto však vymedzuje mestskej polícii aj ďalšie úlohy, ak to ustanovujú osobitné zákony.

V súvislosti s uvedenými kompetenciami mestskej polície, preto považujeme za povinnosť vysvetliť náležitosti, ktorými by dochádzalo k tomu, že táto samosprávna zložka bezpečnosti nebude pochopená správne. Pre upresnenie, kompetenciou mestskej polície je zadržanie osoby páchajúcej trestný čin, presvedčenie sa, že nemá pri sebe zbraň a jej odvedenie na oddelenie Policajného zboru. Podobne ako pri štátnych policajtoch je ich právom požadovanie preukázania totožnosti osoby, ktorú prichytia pri spáchaní priestupku a v prípade odmietnutia alebo nemožnosti preukázania totožnosti, môže táto samosprávna bezpečnostná zložka túto osobu predviesť na útvar mestskej polície, samozrejme sú aj prípady, kedy ju musia odviesť na oddelenie Policajného zboru, alebo ju v neodôvodnenom prípade ihneď prepustia. Ak by si situácia vyžadovala zistenie totožnosti, mestská polícia požiada z evidencie občanov údaje, ktorými zistí o koho vlastne ide. Za zmienku stojí to, že v prípade bezprostredného ohrozenia života, zdravia, alebo majetku, môžu mestskí policajti otvoriť byt alebo nebytový priestor. Dôležitým hľadiskom je doprava a premávka. V tomto smere majú príslušníci mestskej polície právo zastavenia vozidla, ak vodič spáchal priestupok, ktorý prejednávajú v blokovom konaní alebo je v ich kompetencii zastaviť vozidlo, po ktorom sa pátra. Ukladanie pokút sa neriadi sadzobníkom, ktorý používajú štátni policajti, ale riadia sa priamo zákonom o priestupkoch a zákonom o premávke. Za tieto skutky ukladajú pokuty v blokovom konaní, ich výška však nesmie presiahnuť 50 eur, okrem toho môžu pokutou potrestať státie na vyhradenom parkovacom mieste.

K právam však patria aj obmedzenia, na základe čoho do pôsobnosti mestskej polície nespadá napríklad preverovanie technického stavu vozidla, preverovanie povinnej výbavy vozidla, meranie a pokutovanie vodičov za rýchlosť, vykonávanie preventívnej kontroly vodičov (kontrola dokladov a podobne), požadovanie - vodičského oprávnenia, preukazu o evidencii vozidla, osvedčenia o emisnej kontrole, ďalej aj odtiahnutie vozidla ak na to nie je poverená príslušným správcom komunikácie.

Na Slovensku je evidovaná pôsobnosť približne 150 obecných (mestských) polícií, ktorých tvorí približne 2 500 mestských policajtov. Musíme podotknúť, určite si množstvo z nás uvedomilo, že mestskí policajti hoci sú neodmysliteľnou časťou nášho verejného života, avšak v porovnaní so štátnou políciou ťahajú za kratší koniec. Ako vieme mestská polícia spadá pod samosprávu na rozdiel od tej štátnej, s čím súvisí, že samosprávy väčšinou financie na poskytovanie výhod tejto zložke nemajú. Podľa prezidenta Združenia náčelníkov obecných a mestských polícií SR Jána Andrejka nemôžeme považovať za vyjadrenie spravodlivosti, ak štátni policajti poberajú benefity a mestskí policajti dennodenne chodiaci do ulíc, zostávajú nedocenení. Združenie náčelníkov mestských a obecných polícií sa dokonca pokúsilo o získanie si benefítov v podaní, aby mestskí policajti, ktorí odslúžili minimálne 25 rokov, mohli dovŕšením 55 rokov odísť na dôchodok, avšak tento návrh sa neprijal. V tomto prípade sa zase usudzuje, že kritériá prijatia, myslíme tým fyzickú previerku, psychotesty, lekársku prehliadku, odborný kurz sa podobajú.

Zriadenie mestskej polície je podmienené mestským zastupiteľstvom, ktoré ju zriaďuje, určuje jej organizáciu, objem mzdových prostriedkov a rozhoduje aj o jej zrušení. Príslušníkom mestskej polície sa môže stať bezúhonná osoba, staršia ako 21 rokov, telesne, duševne a odborne spôsobilá na plnenie úloh obecnej polície. Oblasť organizácie mestskej polície, objem mzdových prostriedkov a rozsah technických prostriedkov určuje mestské zastupiteľstvo s prihliadnutím na rozsah jej úloh. Činnosť spadá pod náčelníka, ktorý sa zodpovedá primátorovi mesta.

2. Získa mestská polícia postavenie ako štátna polícia?

Policajným zborom je ozbrojený bezpečnostný zbor, ktorý zabezpečuje vnútorný poriadok, bezpečnosť, boj proti zločinnosti vrátane jej organizovaných foriem a medzinárodných foriem a úlohy, ktoré vyplývajú z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky. Činnosť spadá pod kontrolu Národnej rady Slovenskej republiky a vlády. Policajný zbor plní svoje činnosti, keď sa riadi ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami. Medzi úlohy Policajného zboru patrí: spolupôsobenie pri ochrane základných práv a slobôd (najmä pri ochrane života, zdravia, osobnej slobody a bezpečnosti osôb a pri ochrane majetku); odhaľovanie trestných činov a zisťovanie ich páchatel'ov; spolupôsobenie pri odhaľovaní daňových únikov, nezákonných finančných operácií, legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu; vykonávanie vyšetrovania o trestných činoch a skráteného vyšetrovania o trestných činoch; vedenie boja proti terorizmu a organizovanému zločinu; zaisťovanie osobnej bezpečnosti prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, predsedu vlády Slovenskej republiky, predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ministra vnútra Slovenskej republiky a ďalších osôb určených zákonom alebo vládou; zaisťovanie ochrany diplomatických misií a ďalších objektov určených zákonom alebo vládou a spolupôsobenie pri fyzickej ochrane jadrových zariadení; zabezpečovanie kontroly hraníc Slovenskej republiky; spolupôsobenie pri zabezpečovaní verejného poriadku, ak bol porušený, opatrenia na jeho obnovenie; dohliadanie na bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky a spolupôsobenie pri jej riadení; odhaľovanie priestupkov a zisťovanie ich páchatel'ov, a ak tak ustanovuje osobitný zákon, aj objasňovanie a prejednávanie priestupkov; vykonávanie pátrania po osobách a pátrania po veciach; poskytovanie ochrany a pomoci ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi; vykonávanie kriminalisticko-expertíznej a znaleckej činnosti; spolupôsobenie pri zabezpečovaní ochrany civilného letectva; oznamovanie porušenia zákazu požitia alkoholických nápojov a iných návykových látok obci osobou maloletou do 15 rokov alebo mladistvou do 18 rokov; dohliadanie na bezpečnosť a plynulosť železničnej dopravy v obvode železničných dráh; podieľanie sa na zisťovaní a objasňovaní príčin ohrozovania bezpečnosti a plynulosti železničnej dopravy v obvode železničných dráh; spolupôsobenie pri zabezpečovaní bezpečnosti železničnej prepravy jadrových materiálov, špeciálnych materiálov a zariadení v súčinnosti s prepravcom a dopravcom. Policajný zbor pri plnení svojich úloh spolupracuje s ostatnými zložkami

SR, ktorými sú orgány verejnej moci alebo s ozbrojenými silami, ozbrojenými bezpečnostnými zbormi, ozbrojenými zbormi, Slovenskou informačnou službou, právnickými osobami a fyzickými osobami, orgánmi územnej samosprávy, kde v tomto prípade spolupracuje najmä pri určovaní priorít prevencie kriminality, ochrany verejného poriadku a zamerania sa na boj s kriminalitou.

K vecnej pôsobnosti obecnej polície aj policajného zboru je potrebným uviesť, že každému z nich vyplývajú z príslušných právnych predpisov iné povinnosti a úlohy. Štátny policajt je napríklad na rozdiel od mestského policajta povinný vykonať služobný zákrok aj v čase mimo služby v medziach zákona o policajnom zbore, ak je páchaný trestný čin alebo priestupok, ktorý je nebezpečný pre život, zdravie alebo majetok. Ako príklad možno uviesť aj skutočnosť, že príslušník policajného zboru podľa zákona o policajnom zbore nespadá pod ochranu ako príslušník obecnej polície, ktorý zakročiť nemusí, ak by tým poškodil seba alebo iné osoby. Tieto povinnosti sa stanovili, ale neznamená to, že by nemohlo dôjsť k prospešným zmenám.

Problémom pre mestskú políciu je najmä otázka sociálneho zabezpečenia, to znamená možnosť po odslúžených rokoch ísť do dôchodku ako pri štátnej polícii. Minister vnútra však na túto požiadavku zareagoval skepticky. Vytvorenie univerzálneho systému sociálneho zabezpečenia tejto samosprávnej bezpečnostnej zložky nie je podľa neho dosiahnuteľným. Dôvodom je to, že mestskí policajti sú platení z rozpočtov samospráv, ktorých výšky sa odlišujú. Poukázal na možnosť vytvorenia vlastného systému každej obce a mesta, avšak nevedel povedať, či by na to mestá prispievali. Opätovne upozornil, že mestská polícia funguje na odlišnom princípe než štátna polícia, myslel tým náročnosť prijímacích konaní, povinností v službe alebo nárokov patriacich do plnenia povinností štátnej polície. Ďalej uviedol, že štátna polícia si musí platiť na dôchodky omnoho viac, preto sú vyššie, pretože bežný odvod dôchodkového poistenia činí 18% z príjmu, u štátnej polície je to až 22%. Predseda Asociácie príslušníkov obecných polícií SR Ľubomír Marjovič však tvrdí, že mestská polícia robí tú najneprijemnejšiu drobnú mravčiu robotu, ktorá uniká pozornosti a zabezpečenie sociálnych, zdravotných a dôchodkových otázok zostáva na periférii diania a bez záujmu.

To znamená, že aj keby sme vzali na vedomie vytvorenie len jednotného rozpočtového systému samospráv pre podporu finančného zabezpečenia mestskej polície, musí sa zosúladiť množstvo faktorov, avšak podľa nás to určite stojí za tú námahu, aby boli ocenení aj títo ochrancovia bezpečnosti v mestách. Možnosť vytvorenia vlastného systému ako sme už uviedli stojí určite za úvahu. Je tu preto priestor pre zamyslenie sa nad aktuálnou situáciou.

Nesmieme sa nechať pohltiť predstavou, že mestský policajt svojou činnosťou dáva pokuty a papuče. V skutočnosti však robí oveľa viac, to znamená, že činnosť mestských policajtov a štátnych policajtov sa v zásade až tak nelíši, ale pracovnými výhodami sa rozdiely medzi týmito zložkami odlišujú zásadnejšie. Štátni aj mestskí policajti majú postavenie verejného činiteľa, z čoho vyplýva to, že sa svojou prácou snažia zabezpečiť verejný poriadok, chrániť život, zdravie a majetok občanov, ukladať a vyberať pokuty za priestupky, to všetko v zmysle poučiť občanov a nastoliť

chod spoločnosti smerom rozvoja a nekonania zakázaných činov. Každý, kto by sa chcel stať mestským policajtom, si musí uvedomiť, že musí prejsť určitými testami (prijímacím konaním), aby mohol vykonávať toto povolanie, avšak v tomto prípade podobnosť prijímacieho konania nekorešponduje s pracovnými výhodami (zásluhami) za túto zodpovednú prácu. Na rozdiel od mestských policajtov, štátni disponujú určitými sociálnymi výhodami. Nielenže dostanú výsluhový dôchodok po odslúžených rokoch, ale majú tiež viac voľna. Okrem toho v službe, tiež aj v dôchodku spolu s rodinami využívajú výhody v zmysle rozličných rekreačných pobytov udelených Ministerstvom vnútra nielen u nás, ale aj v zahraničí. Neporovnateľným je aj ohodnotenie v podobe platu za tieto funkcie.

V oblasti dohľadu nad činnosťou mestskej polície je samospráva. Je povinná do 31. marca každého roka zaslať ministerstvu svoju správu o činnosti mestskej polície za predchádzajúci kalendárny rok. Správa sa podpisuje primátorom mesta. **Ako sme už uviedli, mestská a štátna polícia nespádajú do tej istej skupiny, avšak Ministerstvo vnútra vďaka oddeleniu dohľadu nad činnosťou obecnej polície realizuje kontrolu dohľadu štátu nad činnosťou obecných polícií plnením nasledovných úloh:** podieľanie sa na tvorbe štátnej politiky v oblasti plnenia uvedeného dohľadu; koordinovanie celoštátnych a medzištátnych systémov s najširšími vonkajšími a vnútornými väzbami s možnými dôsledkami za rozhodnutia (celoštátny alebo medzinárodný dosah); zefektívnenie plnenia úloh obecných polícií navrhovaním riešenia vďaka špecializovaným odborným činnostiam a analýzám; spracovávanie návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov a interných predpisov, ktorými sa upravuje dohľad štátu nad činnosťou obecnej polície (navrhovanie ich prípadnej novelizácie a zabezpečovanie aplikácie týchto právnych predpisov v praxi); sústreďovanie informácií a podkladov, ktorými sa spracujú rozbor, správy, informácie a riadiacich aktov na úseku dohľadu štátu; riadenie a kontrolovanie činnosti služby poriadkovej polície na úseku vykonávania dohľadu štátu; sústreďovanie informácií a spracovanie štatistických prehľadov o činnosti obecných polícií; vyhodnocovanie činnosti obecných polícií a predkladanie návrhov opatrení za účelom zefektívnenia ich činnosti; spolupôsobenie pri tom, ako dochádza k riadeniu, vykonávaniu a kontrolovaniu odbornej prípravy príslušníkov obecnej polície; zabezpečovanie výkonu skúšania odbornej spôsobilosti príslušníkov obecnej polície; zabezpečovanie vybavovania sťažností alebo podnetov, ktorými zaoberá činnosť poriadkovej polície na úseku dohľadu štátu nad činnosťou obecných polícií; plnenie úlohy orgánu odvolania sa v správnom konaní; prevádzkovanie a aktualizovanie informačného systému (evidovanie obecných polícií podľa zákona o obecnej polícii).

Z uvedeného by sme radi priniesli vlastný názor. Mestská polícia predstavuje dôležitú zložku fungovania každého mesta. Možno časom niekto príde s riešením, niekoho napadne vylepšiť už navrhnutý systém, to je otázka, ktorá dúfame raz bude zodpovedaná. Táto bezpečnostná zložka mesta akou mestská polícia určite je by nemala byť bez povšimnutia verejnosti, štátu a mala by sa jej venovať väčšia pozornosť. Ich práca sa zakladá na dôslednosti pri prejednávaní napríklad dopravných priestupkov (priestupkov z iných oblastí, ktoré spadajú do ich

pôsobnosti) s bráním ohľadu na okolnosti prípadov (priestupkov). Ak niekto namieta voči ich práci, myslí si, že ich činnosť si nevyžaduje zlepšenie postavenia, je na omyle a na zváženie pripadá do úvahy napríklad rozšírenie ich pôsobnosti, čím by už patrili k skupine, ktorá si podľa aktuálneho systému právom nárokuje na výhody v sociálnej oblasti. Netreba všetky možnosti zavrhnúť a zamyslieť sa nad možnými výhodami pre samotný systém bezpečnosti nášho štátu, v tomto prípade miest. Chápeme problém finančných zabezpečení vytvorenia nového systému, nedostatky zosúladenia v rámci dosiahnutia konsenzu pri vzniknutých problémoch, keďže miest (obcí) na Slovensku je mnoho, čo by určite prinieslo nezhody, ale myslíme si, že navrhnuť riešenie stojí za to, najmä ak hlavným cieľom všetkých je bezpečnosť občanov. Načrtnutím tejto témy mierime na zamyslenie sa nad tým čo by sa mohlo zlepšiť, primárne ako by sa systém mohol pozdvihnúť. Budovanie štátu sa musí začať od základných hodnôt a princípov, bezpečnosť tam nesmie chýbať.

Záver

Poukázali sme na prácu mestskej polície a štátnej polície, kde nám išlo o vyzdvihnutie ich povinností a štruktúry fungovania týchto bezpečnostných zložiek. Pokiaľ niekto nevie, čo si ich povolanie vyžaduje, táto práca mu môže napomôcť v rýchlej orientácii, ako si mestskú políciu vážiť. Musíme si uvedomiť, že pomáhajú predchádzať negatívnym javom a poučujú občanov, aby nekonali proti predpisom. Snažili sme sa ďalej priblížiť záležitosti, ktorými sa mestská polícia a štátna polícia líšia, aby sme tak dosiahli zamyslenie nad dosiahnutím ich rovnoprávneho postavenia alebo aspoň čiastočnej rovnoprávnosti. Táto téma je objektom záujmu mnohých, keďže ich práca pozostáva zo zabezpečenia prostredia, kde kriminalita a priestupky nemajú miesto, avšak za svoju obetavosť a pohotovosť nedisponujú napríklad sociálnymi výhodami, ktoré si určite zaslúžia. Snažili sme sa priniesť aj vlastný pohľad. Prínos našej práce spočíva v poukázaní na túto tému a veríme, že tým podnietime zamyslenie a navrhnutie riešenia, ktorým salepší postavenie oboch zložiek.

Literatúra

ANTONÍK, J., 2016. Informatívna správa o činnosti Mestskej polície Svidník za rok 2015. In: svidnik.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: http://www.svidnik.sk/data/files/aktuality/2016/cinnost_MsP.pdf

ČABÁK, M., 2008. Policajti čo môžu, a čo nie? In: autotuning.sk [online]. č.7/2008, s. 42 – 43 [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <http://www.autotuning.sk/data/File/PDF/7-2008/Policajti.pdf>

HÚSKOVÁ, A., 2015. Kto sú to mestskí policajti? Čo všetko môžu a aké sú ich úlohy. In: bratislava.dnes24.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <http://bratislava.dnes24.sk/kto-su-to-mestski-policajti-co-vsetko-mozu-a-ake-su-ich-ulohy-205211>

KALINA, M., 2012. Kaliňákov odkaz mestským policajtom: Zabudnite na výhody štátnych. In: pluska.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <http://www.pluska.sk/spravy/z-domova/kalinakov-odkaz-mestskym-policajtom-zabudnite-vyhody-statnych.html>

KRČMÁRIK, R., A., ZELINKA, 2010. Mestskí policajti zostávajú bez výhod. In: spravy.pravda.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/165891-mestski-policajti-zostavaju-bez-vyhod/>

KRČMÁRIK, R., 2017. Nie je policajt ako policajt. Mestský môže o výhodách iba snívať. In: aktualne.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <https://aktualne.atlas.sk/slovensko/spolocnost/nie-je-policajt-ako-policajt-mestska-policia-ma-25-rokov-vyhody-ako-statni-policajti-nema.html>

MESTO SVIDNÍK, 1992. Nariadenie mesta Svidník o zriadení mestskej polície. In: svidnik.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: http://www.svidnik.sk/data/files/dokumenty/vzn/vzn_1_92-mestska_policia.pdf

MINISTERSTVO VNÚTRA. Obecné polície. In: minv.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: http://www.minv.sk/?obecne_policie

NAJVYŠŠÍ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2011. Rozsudok Slovenskej Republiky (7Sžso/75/2011). In: supcourt.gov.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: http://www.supcourt.gov.sk/data/att/23055_subor.pdf

SITA, 2012. Minister Kaliňák sa mestských policajtov nezastal. In: webnoviny.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <http://www.webnoviny.sk/slovensko/clanok/511926-minister-kalinak-sa-mestskych-policajtov-nezastal/>

ZBIERKA ZÁKONOV, 1991. Zákon č. 564/1991 Zb.- Zákon Slovenskej národnej rady o obecnej polícii. In: zakonypreludi.sk [online]. [cit. 11.2.2017]. Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1991-564>

ZBIERKA ZÁKONOV SR, 1993. Zákon č. 171/1993 Z. z.- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o Policajnom zbore. In: zakonypreludi.sk [online]. [cit. 2016 – 09 – 09]. Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1993-171>

Adresa autora

Mgr. Michal Čičvara
Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Inštitút politológie
Ul. 17. novembra 15
080 01 Prešov
E-mail: michalcticvara1@gmail.com

VYBRANÉ KONCEPCIE ZAMERANÉ NA VZŤAH MESTA A JEHO ZÁZEMIA¹

SELECTED CONCEPTS FOCUSED ON THE RELATIONSHIP BETWEEN CITY AND ITS HINTERLAND

Veronika Šafárová

Abstract:

Possibilities of public administration to support development at the local and regional levels are influenced by many legal, economic, social, political and cultural determinants. An important aspect influencing the development opportunities of territory is the structure of the administrated area. Nowadays, requirements for new and more flexible forms of territorial administration appear, which involve also the concepts exploring the relationship of cities and their surroundings.

Keywords: city, surrounding of the city, functional urban area, metropolitan region

Úvod

Možnosti verejnej správy podporovať rozvoj na lokálnej a regionálnej úrovni sú ovplyvnené mnohými právnymi, ekonomickými, sociálnymi, politickými a kultúrnymi determinantmi. Významným hľadiskom, vplývajúcim na rozvojové možnosti určitého územia, je aj štruktúra spravovaného územia, respektíve priestorová organizácia ekonomických subjektov v sledovanom teritóriu.

V tomto zmysle je pre efektivitu riadenia rozvoja obcí, miest a regiónov podstatná miera koncentrácie obyvateľov v rámci jednotlivých sídel, ako aj systém vzájomných vzťahov medzi nimi.

1. Vzťah medzi mestom a jeho okolím

Čo sa týka vzťahov mesta a územia, ktoré ho obklopuje, v priestore a v čase môže dochádzať k výrazným zmenám. Súčasne s priestorovým, hospodárskym a demografickým rozvojom mesta sa menia aj jeho vzťahy s bezprostredným okolím.

Mestá možno považovať za základných akcelerátorov rozvoja širšieho územia, pričom nezastupiteľnú úlohu majú aj v rozvoji regiónov a krajín. Na postavenie miest ako centier rozvoja územia vplýva aj fakt, že v súčasnosti žije v celosvetovom meradle približne 54% obyvateľstva práve v mestách² a aj ekonomické aktivity sa prirodzene viac koncentrujú do mestských oblastí.

¹ Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“

² WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2016. Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development.

Chápanie a definície pojmu „mesto“ sú však z mnohých hľadísk nejednotné, čo sa týka nielen rôzneho pohľadu urbanistov, politológov, ekonómov či sociológov, ale aj odlišných názorov a prístupov k jeho vymedzeniu v jednotlivých krajinách.

Za základné definičné znaky mesta sa považujú kritériá veľkosti, hustoty obyvateľstva, ekonomickej štruktúry, či administratívne a funkčné kritériá. Definície mesta ako interdisciplinárneho pojmu sa zhodujú najmä v tom, že mesto predstavuje relatívne komplikovaný organizmus pozostávajúci zo svojej technicko-architektonickej zložky, sociálneho a ekonomického prvku, pričom sa vyznačuje vysokou koncentráciou obyvateľstva, ako aj hospodárskych aktivít v priestore.³

Napriek neexistencii jednoznačnej definície mesta možno na základe literatúry vymedziť niekoľko základných vlastností miest ako priestorových ekonomických systémov:

- mesto je geograficky vymedzený sídelný útvar odlišný od vidieckych sídel najmä väčším počtom obyvateľov a hustotou obyvateľov (vysokým stupňom koncentrácie obyvateľov),
- väčšina obyvateľstva nepracuje v poľnohospodárstve,
- mesto sa vyznačuje typickým charakterom zástavby,
- typická je rozvinutá deľba práce a rôznorodosť hospodárskych činností,
- v mestách sa žije tzv. mestským spôsobom života, ktorý spočíva vo vzťahu mesta s priestorom v jeho zázemí,
- mesto umožňuje uspokojovanie rôznorodých potrieb prostredníctvom služieb,
- umožňuje spoločenský, politický, ekonomický a kultúrny život, a to nielen vlastným obyvateľom, ale aj rozsiahlemu zázemiu.^{4 5}

Z hľadiska legislatívneho vymedzenia sú mestá vlastne obcami, ktoré získali štatút mesta na základe splnenia podmienok ustanovených v § 22 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa uvedeného zákona môže na základe žiadosti obce a návrhu vlády vyhlásiť Národná rada Slovenskej republiky vždy k 1. januáru mesto za obec na základe taxatívne vymedzených podmienok. Obec musí byť predovšetkým hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom, centrom cestovného ruchu alebo kúpeľným miestom; zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí; musí mať zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami; má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby; a má najmenej 5 000 obyvateľov.

Je však potrebné dodať, že práve kvantitatívne obmedzenie z hľadiska minimálneho počtu obyvateľov nie je v prípade splnenia ostatných podmienok obligatívnym kritériom. Na túto skutočnosť poukazuje aj existencia viacerých obcí so štatútom mesta, ktoré však nedosahujú hranicu 5000 obyvateľov, napríklad Dudince,

³ KNEŽOVÁ, J. 2016. Východiská udržateľného rozvoja miest v SR v kontexte súčasných trendov. In: Sociálno-ekonomická revue. 03-2016. s. 92-100. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne. ISSN 1336-3727.

⁴ HAMALOVÁ, M. et al. 1995. Ekonomika obcí a miest. Bratislava: Edičné stredisko Ekonomickej univerzity v Bratislave. 1995, 158 s. ISBN 80-225-0601-9.

⁵ VÝROSTOVÁ, E. 2010. Regionálna ekonomika a rozvoj. Bratislava: IURA Edition, 2010. 352 s. ISBN 978-80-8078-361-7.

Rajecké Teplice, Modrý Kameň a pod. Na druhej strane však v rámci sídelnej štruktúry Slovenska existujú aj obce, ktoré túto hranicu svojim počtom obyvateľov značne presahujú, no napriek tomu však štatútom mesta z iných dôvodov nedisponujú (napr. Smižany, Bernolákovo, Jarovnice a pod.). V súčasnosti je na Slovensku 2933 obcí (vrátane mestských častí Bratislavy- 17, a Košíc- 21), pričom z uvedeného počtu je 140 mestami.⁶

V súvislosti s objasňovaním ďalšieho kľúčového pojmu, a to termínu *okolie (mesta)*, je potrebné poukázať na terminologickú a teoretickú nejednotnosť, nakoľko sa v literatúre objavuje mnoho pojmov označujúcich územie obklopujúce mesto-zázemie mesta, mestsko-vidiecka zóna, prímestská zóna, urbanizovaná zóna, periférne územie a pod. Bez ohľadu na použitý termín sa pri definovaní prímestských sídel (okolia mesta) stotožňujeme s názorom⁷, že z teoretického pohľadu ide o viazané sídla, ktoré sa vyznačujú značnými disproporciami najmä medzi hospodárskou (ekonomickou) a obytnou funkciou alebo medzi obytnou funkciou a rozsahom služieb poskytovaných obyvateľstvu. Pre napĺňanie všetkých funkcií si teda vytvárajú väzby na najbližšie mesto, mestečko či väčšiu obec, ktoré ponúkajú naplnenie absentujúcich sídelných potrieb.

Matlovič⁸ identifikuje tri konceptuálne roviny, v ktorých sa vyjadrujú vzťahy mesta s jeho okolím, a to vnímanie okolia mesta ako: *zóny, ktorá je obsluhovaná mestom; územia spolupracujúceho s mestom; a územia, ktoré sa pod vplyvom rozvoja mesta mení*. Chápanie okolia ako zóny obsluhovanej mestom spočíva v ponímaní mesta ako strediska zabezpečujúceho tovary a služby pre obyvateľov bývajúcich v zázemí. Väzby tohto typu sú dobre rozpracované napríklad v rámci teórie centrálnych miest W. Christallera. Druhá konceptuálna rovina uvažuje o vzťahoch mesto-okolie najmä z aspektu delby práce. Funkčné závislosti v tomto systéme spočívajú v spolupráci jednotlivých území a tento model sa premieta napríklad v koncepcii funkčných mestských regiónov. Tretia koncepcia spočíva v premenách zóny obklopujúcej veľké mesto v dôsledku suburbanizácie, a preto je táto prechodná zóna medzi mestom a vidiekom označovaná aj ako suburbánna (prímestská) zóna.

V kontexte skúmania vzťahov medzi mestami a ich okolím, P. Schöller odlišuje územie, v ktorom sú väzby na mesto užšie a stálejšie (označuje ho ako Umland) a ostatné zóny, kde sú väzby menej výrazné alebo menej výnimočné, nazýva Hinterland. Táto priestorová diferenciácia vyplýva z rôznorodosti väzieb medzi mestom a zázemím, pričom obvykle sa vo všeobecnosti rozlišujú väzby

⁶ Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2017. Počet obcí a miest 2016. [online] [cit.13.2.2017] Dostupné na: <http://datacube.statistics.sk>

⁷ KNEŽOVÁ, J. 2015. Perspektívy miestneho ekonomického rozvoja v podmienkach Slovenskej republiky. In: Verejná správa a regionálny rozvoj. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. No. 1 Vol. XI. s 78-87. ISSN 1337-2955.

⁸ MATLOVIČ, R. 2007. Geografia sídelných štruktúr. [online] [cit.13.1.2017] Dostupné z: www.fhvp.unipo.sk/~matlren/studenti/texty%20k%20skuske%20UGGSS.doc

demografické, administratívne, zásobovacie, obchodno-finančné, väzby v oblasti zdravotnej starostlivosti, kultúry, školstva, politiky, relígie, rekreačné a pod.^{9 10}

Pozícia miest ako centier rozvoja územia a koncentrácie ekonomických aktivít však so sebou prináša aj nemalé problémy. Riešenia mnohých aktuálnych problémov, ako sú dopravné kolapsy, zaťažovanie životného prostredia, nespravodlivá redistribúcia daňových príjmov a pod., však nemôžu byť úspešné bez vzájomnej kooperácie mesta a jeho zázemia.

V súvislosti so zmenami v štruktúrach miest, ako aj ich zázemiach a v dôsledku vyššie uvedených súvislostí, je potrebné dodať, že administratívne hranice miest veľakrát strácajú svoju opodstatnenosť a mestské prvky stupujú čoraz viac do vidieckeho osídlenia. V obciach v zázemí miest sa to prejavuje najmä zvyšovaním podielu zamestnaných mimo poľnohospodárstva, ako aj následnou odchádzkou za zamestnaním do miest¹¹.

V dôsledku vonkajších a vnútorných výziev, ktorým musia v súčasnosti čeliť mestá, sa následne do popredia dostávajú koncepcie zdôrazňujúce potrebu prehĺbovania spolupráce miest a ich okolia. Partnerstvo a spolupráca medzi mestom a vidiekom sa tak stáva nevyhnutným predpokladom rozvoja vidieckeho priestoru a zároveň determinuje kvalitu života jeho obyvateľov. Mesto spolu s vidiekom tvoria integrovaný priestorový, sídelný a socio-ekonomický celok, ktorý vytvára pre jeho obyvateľov podmienky pre všestranné uspokojovanie ich potrieb. Najdôležitejšou úlohou partnerstva (spolupráce) je riešenie dostupnosti služieb a kreovanie rovnocenných podmienok pre kvalitu života v každej lokalite, v celom priestore na základe miestnych špecifických podmienok. Ako vyplýva aj zo samotnej definície partnerstva, umožňuje spoločné zvládnutie takých problémov, ktoré jednotliví aktéri nedokážu sami vyriešiť¹².

Diskutovanou témou medzi odbornou verejnosťou sa tak stávajú prístupy založené práve na skúmaní vzťahov mesta s jeho okolím, medzi ktoré patrí aj koncepcia tzv. funkčných mestských regiónov, metropolitných regiónov, denných urbánných systémov, či území lokálnych trhov práce, území dochádzky do zamestnania a pod.

1.1 Funkčný mestský región ako špecifický typ regiónu založený na vzťahoch mesta a jeho okolia

Vzhľadom na skutočnosť, že existujúce územno-správne členenie a administratívne hranice miest, okresov, resp. regiónov častokrát nereflektujú hospodársku, kultúrnu, sociálnu alebo environmentálnu realitu, ako ani význam miest

⁹ VÝROSTOVÁ, E. 2010. Regionálna ekonomika a rozvoj. Bratislava: IURA Edition, 2010. 352 s. ISBN 978-80-8078-361-7.

¹⁰ MATLOVIČ, R. 2007. Geografia sídelných štruktúr. [online] [cit.13.1.2017] Dostupné na: www.fhpy.unipo.sk/~matlren/studenti/texty%20k%20skuske%20UGGSS.doc

¹¹ VIGAŠOVÁ, D. 2010. Spôsoby vyčleňovania mestských aglomerácií (na príklade miest Banská Bystrica a Zvolen). In: Acta Geographica Universitatis Comenianae, Bratislava: Univerzita Komenského, roč. 54, č.2, s. 231-245, ISSN 0231-715X.

¹² HAMALOVÁ, M. 2008. Vplyv partnerstiev na regionálny rozvoj. In: Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenskej republiky (Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2008. s. 88- 103. ISBN 978-80-89143-64-1.

v rámci sídelnej štruktúry¹³, z uvedených dôvodov sa objavujú požiadavky na nové flexibilnejšie formy správy územia, z čoho sa následne odvíjajú aj koncepcie skúmajúce vzťahy miest a ich okolia.

Na báze vzťahov a väzieb medzi mestami a ich okolím a z nich vyplývajúcej dennej dochádzky za zamestnaním a službami vznikajú tzv. *mestské regióny* (v angl. *city region*). Viacerí autori zaoberajúci sa definovaním termínu mestský región sa zhodujú na skutočnosti, že každý mestský región sa skladá z centrálného jadra (mesta) a jeho zázemia (okolia). Mestský región tak predstavuje priestorovo vymedzené územie obsahujúce jadrovú oblasť a k nej pričlenené zázemie, pričom sú obe časti prepojené na základe určitého funkčného vzťahu.¹⁴ Práve v súvislosti s požiadavkou funkčnosti a funkciami, ktoré tieto mestá plnia vo vzťahu ku svojmu okoliu, je možné hovoriť o tzv. *funkčných mestských regiónoch*.

Na základe čoraz intenzívnejšieho záujmu o koncepciu mestských, resp. funkčných mestských regiónov v zahraničnej a tuzemskej odbornej literatúre, je na jej základe možné identifikovať spoločné znaky, ktorými sa tento druh regiónov vyznačuje:

- štruktúra pozostávajúca z jadra (jedno alebo viacero miest) a zázemia (okolia),
- existencia väzieb rôzneho druhu, pričom ich intenzita klesá s rastúcou vzdialenosťou od jadra,
- vnútorná koherencia a vonkajšia uzavretosť vzhľadom na denné toky obyvateľstva za zamestnaním a službami,
- schopnosť presahovať administratívne hranice,
- nezávislosť od zmien v územno-správnej organizácii.^{15 16}

1.2 Ďalšie koncepcie založené na vzťahu mesta a jeho okolia

Podobným konceptom ako funkčné mestské regióny sú *denné urbánne systémy* (daily urban systems, v skratke DUS), pričom podmienkou ich delimitácie je zahŕňanie obcí, ktorých pracovné, rezidenčné, či obslužné charakteristiky sú významne ovplyvňované blízkosťou silného mestského centra. Za odlišovacie kritérium možno považovať, že tieto interakcie a toky musia byť založené na dennej báze. Z uvedeného vyplýva výraznejšia priestorová limitácia tohto typu regiónov ako

¹³ RUČINSKÁ, S., PUTNOKIOVÁ, V. 2016. Funkční městské regiony a jejich význam. In: PAVLÍK, M. et al., 2016. Podpora lokální ekonomiky aneb využití skrytých potenciálů v regionech. Wolters Kluwer, 226 s. ISBN 978-80-7552-390-7.

¹⁴ napr. ANTIKAINEN, J. 2005. The concept of Functional Urban Area. Informationen zur Raumentwicklung. (7) 447- 452. ISBN 952-11-2452-0.

¹⁵ napr. BEZÁK, A. 2014. Niekoľko predbežných úvah o vnútornej štruktúre funkčných mestských regiónov na Slovensku. In: Acta geographica universitatis comenianae. Vol. 58, No. 2, Bratislava: Univerzita Komenského. 2014, s. 123-130. ISSN 1338-6034.

¹⁶ KARLSSON, C., OLSSON, M. 2006. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. In: The Annals of Regional Science, Vol. 40, no. 1, s. 1-18. ISSN 1432-0592.

v prípade funkčných mestských regiónov^{17 18}. Podľa Bezáka¹⁹ je koncepciu denných urbánných systémov možné zároveň považovať za teoretickú bázu pre identifikáciu funkčných mestských regiónov.

Delimitácia regiónov na základe denných tokov obyvateľstva má vo svetovej vedeckej literatúre tradíciu už niekoľko desaťročí a takéto regióny sa často označujú aj *územia dochádzky do zamestnania* (travel-to-work areas, v skratke TTWAs) alebo *územia lokálnych trhov práce* (local-labour-market areas, v skratke LLMAs). Oba typy regiónov pritom vychádzajú z konceptu funkčných regiónov a ich vymedzenie spočíva v skutočnosti, že toky do zamestnania sú jednoznačne najstabilnejším a najpočetnejším pravidelným pohybom obyvateľstva s dennou periodicitou. Denná dochádzka do zamestnania, ktorá je v podmienkach Slovenskej republiky zisťovaná pri Sčítaní obyvateľov, domov a bytov, predstavuje kľúčový pohyb v rámci území lokálnych trhov práce, pričom je potrebné dodať, že pri tomto type regiónov však uvedený pohyb a väzby nemusia byť orientované smerom k jadrú. Takto identifikované územia sú následne vhodné na účely detailných analýz trhu práce, ale aj pre rôzne sociálno-ekonomické prognózy a analýzy.²⁰

S koncepciou funkčných mestských regiónov úzko súvisia aj tzv. *metropolitné regióny* (resp. oblasti), taktiež tvorené vzájomne prepojeným jadrovým mestom a jeho zázemím, avšak v tomto prípade ide o vysoko urbanizované územia.

Metropolitné regióny možno vo všeobecnosti definovať ako priestorovo kontinuálnu, ekonomicky previazanú oblasť, tvorenú husto zaľudnenými sídlami a ich zázemím, ktoré je pod vplyvom dominantného jadrového centra.²¹

Vymedzením metropolitných regiónov sa zaoberá aj OECD²², pričom ich definuje ako kategóriu funkčného mestského regiónu s populáciou od 500 000 do 1,5 mil. obyvateľov. Význam jednotnej definície z hľadiska veľkosti spočíva predovšetkým v medzinárodnej porovnateľnosti ekonomických, sociálnych a environmentálnych aspektov jednotlivých metropolitných regiónov.

Možno konštatovať, že metropolitné regióny predstavujú najvyspelejšie regióny, ktoré sú vo svojich krajinách nositeľmi rozvoja konkurencieschopnosti a sú

¹⁷ Klapka, P., Halás, M., Tonev, P. 2013. Functional regions: concept and types. In: 16th International Colloquium on Regional Science. Conference Proceedings. Valtice: 19.-21.6.2013. Brno: Masarykova univerzita, s. 94 – 101. ISSN 1336-7182.

¹⁸ Ručinská, S., Výrostová, E. 2016. Vymedzovanie funkčných mestských regiónov – metódy a aplikácia na podmienky mestského regiónu Košice. In: XIX. Mezinárodní kolovium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. (Čejkovice 15.-17.6.2016). Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978–80–210–8273–1.

¹⁹ Bezák, A. 2014. Niekoľko predbežných úvah o vnútornej štruktúre funkčných mestských regiónov na Slovensku. In: Acta geographica universitatis comenianae. Vol. 58, No. 2, Bratislava: Univerzita Komenského. 2014, s. 123-130. ISSN 1338-6034.

²⁰ Halás, M., et al. 2014. Funkčné mestské regióny na Slovensku podľa denných tokov do zamestnania. In: Geographical journal 66 (2) 89-114. Bratislava: Geografický ústav SAV, ISSN 0016-7193.

²¹ Frey, W., Zimmer, Z. 2001. Defining the city. In: Paddison, R. Handbook of urban studies. London: Sage Publications, pp 14-35. [online] [cit.14.2.2017] Dostupné na: <https://pdfs.semanticscholar.org/90bd/08a96110a389b723543885b44a72d15984c0.pdf>

²² OECD 2013. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database [online] [cit.11.2.2017] Dostupné na: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>

charakterizované predovšetkým vysokým inovačným potenciálom a silnou hospodárskou, sociálnou a inštitucionálnou spolupracou²³.

Záver

Význam koncepcií skúmajúcich vzťahy mesta s jeho okolím spočíva v skutočnosti, že vo väčšine prípadov, administratívne, štatistické, či geomorfologické hranice adekvátne nereflektujú rolu mesta vo vzťahu ku svojmu okoliu. V tomto kontexte sa objavujú požiadavky širšej orientácie mestských politík ako iba na územie vymedzené administratívnymi hranicami. Vzájomné súvislosti a väzby medzi rozvojom miest ako ekonomických centier a ich zázemím by mali byť zohľadnené pri regionálnom plánovaní a aktívnom vytváraní spoločných projektov medzi mestami a obcami v ich zázemí, čo umožní využitie vzájomných väzieb vzhľadom na celkový rozvoj širšieho regiónu. Potreba posilnenia spolupráce medzi sídlami vidieckeho a mestského charakteru je reflektovaná aj v množstve návrhov a odporúčaní Európskej komisie v súvislosti s posilňovaním regionálnej konkurencieschopnosti. Pozornosť by teda mala byť venovaná predovšetkým budovaniu funkčných mestských aglomerácií (v našom ponímaní funkčných mestských regiónov) ako integrovaných regiónov, kde budú na základe vzájomnej kooperácie medzi mestami a obcami v zázemí týchto miest vytvárané spoločné a koordinované stratégie a projekty pre vyvážený ekonomicko-sociálny rozvoj dotknutých území²⁴. Nakoľko sú regióny menej inštitucionalizované ako Ústavou a zákonmi vymedzené územné správne celky (kraje), môžu oveľa lepšie a jednoduchšie integrovať rôzne riadiace mechanizmy a tým vytvárať synergické efekty²⁵. Na tejto úrovni je zároveň možné ľahšie a rýchlejšie aplikovať rôzne participatívne a inovatívne politické koncepty ako na národnej úrovni, pričom medzi takéto prístupy patria aj koncepcie na báze funkčných mestských regiónov. Kooperácia mesta a jeho okolia môže spočívať predovšetkým v realizácii spoločných aktivít (do ktorých môže byť zapojený navyše aj súkromný sektor) a vo vytváraní a realizovaní spoločných verejných politík v rámci kompetencií miestnej samosprávy (školská, prepravná, sociálna, kultúrna, odpadové hospodárstvo a pod.)²⁶ Význam uvedených koncepcií spočíva práve v systematickej spolupráci pri riešení problémov, pričom tieto prístupy netreba v našich podmienkach chápať ako návrh novej úrovne verejnej správy. Zapojenie do kooperačných vzťahov je však výrazne determinované postojmi a vôľou politických predstaviteľov, ako aj ich schopnosťou využiť partnerstvo pre rozvoj daného územia. Úspešné partnerstvo obcí a mesta v rozvoji územia tak môže byť ukončené výmenou politických predstaviteľov vo vedení obcí a miest a ich nezáujmom v partnerstve pokračovať.

²³ ČERNÁKOVÁ, V. 2012. Univerzálne kritéria hodnotenia ekonomickej úrovne regiónov. In: Regionální studia, Vol. 6, no. 1, 2012, p. 24-37. ISSN 1803-1471.

²⁴ KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z., 2014. Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů. Praha: Auditorium. 2014, 233 s. ISBN 978-80-87284-44-5.

²⁵ JEŽEK, J. 2008. Aktuální témata regionálního rozvoje. In: WOKOUN, R., MALINOVSKÝ J., et al. 2008. Regionální rozvoj. Východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha: Linde. 2008, 475 s. ISBN 978-80-7201-699-0.

²⁶ NIŽŇANSKÝ, V., RUČINSKÁ, S. 2015. Spolupráca obcí v mestskom regióne (Súhrnná správa projektu). Únia miest Slovenska. 72 s. ISBN 978-80-972006-2-6.

Literatúra

ANTIKAINEN, J. 2005. The concept of Functional Urban Area. Informationen zur Raumentwicklung. (7) 447- 452. ISBN 952-11-2452-0.

BEZÁK, A. 2014. Niekoľko predbežných úvah o vnútornej štruktúre funkčných mestských regiónov na Slovensku. In: Acta geographica universitatis comeniana. Vol. 58, No. 2, Bratislava: Univerzita Komenského. 2014, s. 123-130. ISSN 1338-6034.

ČERNÁKOVÁ, V. 2012. Univerzálné kritéria hodnotenia ekonomickej úrovne regiónov. In: Regionální studia, Vol. 6, no. 1, 2012, p. 24-37. ISSN 1803-1471

FREY,W., ZIMMER, Z. 2001. Defining the city. In: PADDISON, R. Handbook of urban studies. London: Sage Publications, pp 14-35. [online] [cit.14.2.2017] Dostupné na: <https://pdfs.semanticscholar.org/90bd/08a96110a389b723543885b44a72d15984c0.pdf>

HALÁS, M., et al. 2014. Funkčné mestské regióny na Slovensku podľa denných tokov do zamestnania. In: Geographical journal 66 (2) 89-114. Bratislava: Geografický ústav SAV, ISSN 0016-7193.

HAMALOVÁ, M. 2008. Vplyv partnerstiev na regionálny rozvoj. In: Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenskej republiky (Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2008. s. 88- 103. ISBN 978-80-89143-64-1.

HAMALOVÁ, M. et al. 1995. Ekonomika obcí a miest. Bratislava: Edičné stredisko Ekonomickej univerzity v Bratislave. 1995, 158 s. ISBN 80-225-0601-9.

JEŽEK, J. 2008. Aktuální témata regionálního rozvoje. In: WOKOUN, R., MALINOVSKÝ J., et al. 2008. Regionální rozvoj. Východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha: Linde. 2008, 475 s. ISBN 978-80-7201-699-0.

KARLSSON, C., OLSSON, M. 2006. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. In: The Annals of Regional Science, Vol. 40, no. 1, s. 1-18. ISSN 1432-0592.

KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z., 2014. Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů. Praha: Auditorium. 2014, 233 s. ISBN 978-80-87284-44-5.

KLAPKA, P., HALÁS, M., TONEV, P. 2013. Functional regions: concept and types. In: 16th International Colloquim on Regional Science. Conference Proceedings. Valtice: 19.-21.6.2013. Brno: Masarykova univerzita, s. 94 – 101. ISSN 1336-7182.

KNEŽOVÁ, J. 2015. Perspektívy miestneho ekonomického rozvoja v podmienkach Slovenskej republiky. In: Verejná správa a regionálny rozvoj. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. No. 1 Vol. XI. s 78-87. ISSN 1337-2955.

KNEŽOVÁ, J. 2016. Východiská udržateľného rozvoja miest v SR v kontexte súčasných trendov. In: Sociálno-ekonomická revue. 03-2016. s. 92-100. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne. ISSN 1336-3727.

MATLOVIČ, R. 2007. Geografia sídelných štruktúr. [online] [cit.13.1.2017] Dostupné na: www.fhvp.unipo.sk/~matlren/studenti/texty%20k%20skuske%20UGGSS.doc

NIŽŇANSKÝ, V., RUČINSKÁ, S. 2015. Spolupráca obcí v mestskom regióne (Súhrnná správa projektu). Únia miest Slovenska. 72 s. ISBN 978-80-972006-2-6.

OECD 2013. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database cz [online] [cit.11.2.2017] Dostupné na: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>

RUČINSKÁ, S., PUTNOKIOVÁ, V. 2016. Funkční městské regiony a jejich význam. In: PAVLÍK, M. et al., 2016. Podpora lokální ekonomiky aneb využití skrytých potenciálů v regionech. Wolters Kluwer, 226 s. ISBN 978-80-7552-390-7.

RUČINSKÁ, S., VÝROSTOVÁ, E. 2016. Vymedzovanie funkčných mestských regiónov – metódy a aplikácia na podmienky mestského regiónu Košice. In: XIX. Mezinárodní kokolvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. (Čejkovice 15.-17.6.2016). Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978–80–210–8273–1.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. Počet obcí a miest 2016. [online] [cit.13.2.2017] Dostupné na: <http://datacube.statistics.sk>

VIGAŠOVÁ, D. 2010. Spôsoby vyčleňovania mestských aglomerácií (na príklade miest Banská Bystrica a Zvolen). In: Acta Geographica Universitatis Comenianae, Bratislava: Univerzita Komenského, roč. 54, č.2, s. 231-245, ISSN 0231-715X.

VÝROSTOVÁ, E. 2010. Regionálna ekonomika a rozvoj. Bratislava: IURA Edition, 2010. 352 s. ISBN 978-80-8078-361-7.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2016. Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Adresa autora

Mgr. Veronika Šafárová, rod. Putnokiová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
veronika.safarova@student.upjs.sk

**SPOLOČENSKO-POLITICKÉ SÚVISLOSTI
MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SR
SOCIO-POLITICAL CONTEXT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN
SLOVAKIA**

Peter Chmelár

Abstract:

Ambition of this paper is to provide insight to the socio-political context of local self-government in Slovak republic. Paper focuses primarily on the current state of democracy in local self-government in Slovakia, analyzing the socio-political context of the institutes of its representative and direct forms, with endeavor to identify the potential causes, generating friction areas between elected representatives and the persisting legislative gaps, degrading the power of direct forms of democracy, resulting in their problematic application in practice.

Keywords: democracy, representative democracy, direct democracy, mayor, municipal council, local self-government

Úvod

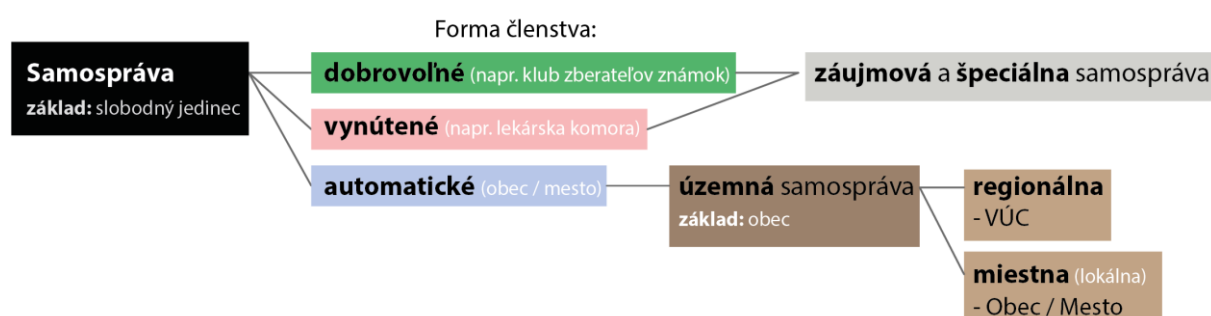
Vrodený popud človeka k pospolitosti ho predurčuje na život v obci. Pri snahe o komplexné porozumenie fenoménu samosprávy, na ňu budeme nazeráť ako na politicko-právny inštitút osobitnej formy spoločenského riadenia, ktorý je imanentný demokratickému riadeniu spoločnosti. Uznáním a legislatívnym ukotvením samosprávy prestal byť štát výlučným nositeľom verejnej moci, čím došlo k jej decentralizácií a difúzií do priestoru, čo rozšírilo názorovú pluralitu a prispelo k transportu moci bližšie k jej zdroju. Existencia samosprávy v politickom systéme štátu je preto významným inhibítorom úrovne demokracie krajiny.

Základom samosprávy, ktorá v najvšeobecnejšom zmysle slova predstavuje samostatnú, nezávislú, slobodnú sebasprávu, je **slobodný jedinec**, s pohnútkou k pospolitosti na základe záujmu, profesie, ale najmä teritória na ktorom žije. Na základe identifikácie spoločných záujmov, na báze ktorých jedinci vytvárajú samosprávne spoločenstvá, M. Řehůřek¹ rozdelil samosprávne komunity, založené na:

- **Dobrovoľnom členstve** – členstvo je dôsledkom slobodnej vôle individua, bez dopadu na jeho spoločenské postavenie (napr. klub filatelistov),
- **Nedobrovoľnom (vynútenom) členstve** – členstvo v týchto komunitách je podmienkou pre výkon určitých povolaní (napr. lekárska komora),

¹ ŘEHŮŘEK, M. 1997. Právo účasti občanov na správe vecí verejných. Bratislava: VEDA. 1997, 149 s, ISBN 80-224-0531-0.

- **Automatickom členstve** – teritoriálne vymedzenie územia, ktoré pôsobí samosprávne, automaticky zakladá práva a povinnosti osobám nachádzajúcim sa (aj dočasne) na tomto teritóriu (napr. platnosť VZN v teritóriu obce / mesta)
Takéto členenie nie je samoučelné, ale zakladá diferencované zameranie samosprávnych foriem, ako aj rozdielne vzťahy občana ako samosprávneho subjektu k týmto samosprávnym formám. Škultéty² uvádza, že kým pri miestnej, teda územnej samospráve je človek zaraďovaný automaticky podľa miesta bydliska, do systému záujmovej samosprávy vstupuje jedinec na základe vlastného rozhodnutia, dobrovoľne. Z uvedeného môžeme vyvodiť, že historický vývoj občianskej spoločnosti a nerovnaké princípy formovania samosprávnych komunít, umožnili postupne vyprofilovať základné členenie samosprávy, ktorú v súčasnosti môžeme deliť na samosprávu územnú, záujmovú a špeciálnu.



Obrázok 1: Princípy základného členenia samosprávy

Témou nášho príspevku je miestna (lokálna) samospráva, ktorá ako vyplýva z uvedeného obrázku 1, je subštruktúrnym prvkom samosprávy územnej, ktorú v našich podmienkach reprezentujú obce / mestá, prípadne mestské časti. Miestna samospráva je považovaná za úroveň vlády najbližšie k zdroju moci, ľuďom. Miestnu samosprávu môžeme vymedziť ako organizačnú formu verejnej správy, v ktorej spoločenstvo ako „*právnická osoba zabezpečuje riešenie úloh odlišných ako zabezpečuje štát, ale realizácia týchto úloh sa rieši pod dozorom štátu. Zákonom stanovené úlohy rieši vo svojom mene a na svoju zodpovednosť a je viazané len zákonmi, prípadne právnymi predpismi, ktoré sú vydané na ich realizáciu*“³.

Základom územnej samosprávy je podľa ústavného zákona č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien obec. Jej základná úloha je upravená v zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a spočíva v starostlivosti o „*všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov*“⁴. Táto úloha je štátom zverená do moci obyvateľov tejto územnej samosprávnej jednotky, ktorí ju realizujú priamo, skrz mechanizmus miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce / mesta, alebo nepriamo, prostredníctvom orgánov

² ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA, 2008. 201 s, ISBN 9788022410236.

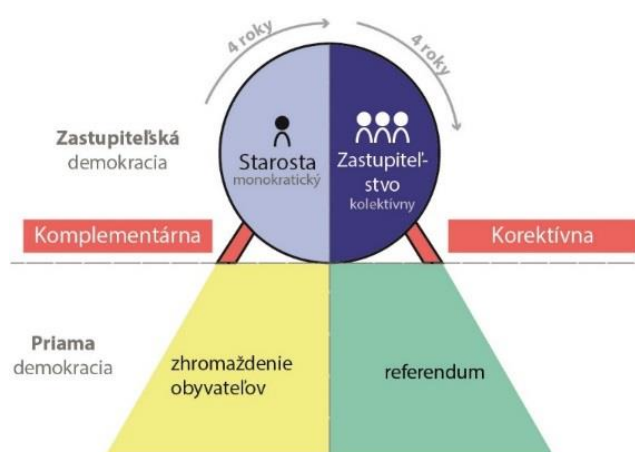
³ ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA. 2008, 201 s, ISBN 9788022410236.

⁴ § 1 ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

obce / mesta, teda obecné / mestské zastupiteľstvo a starostu / primátora. Vzhľadom na to, že táto moc im bola zverená monopolným nositeľom moci, štátom, jej uplatňovanie nesmie prekročiť ústavné a zákonné limity štátu bez toho, aby za takéto konanie nebola sankcionovaná.

Inštitút priamej a zastupiteľskej demokracie netreba vnímať ako vzájomných antagonistov, ale predovšetkým ako inštitúty komplementárne, pôsobiace v hierarchickej štruktúre, ktorá je do značnej miery determinovaná historickým vývojom, kvalitou legislatívneho ukotvenia i kultúrou spoločnosti, od ktorých sa odvíja miera ich uplatňovania. Podľa Konečného⁵ plní priama demokracia voči jej zastupiteľskej forme dve funkcie:

- **Komplementárnu**, uplatňovanú v prípade nedostatočnej funkčnosti resp. citlivosti zastupiteľskej demokracie, voči záujmom komunity,
- **Korektívnu**, v prípade zlyhania zastupiteľskej demokracie (napr. odvolanie starostu).



Obrázok 2: Funkcie priamej demokracie

1. Realizácia moci v miestnych podmienkach

Za Najvyšší ústavný princíp vymedzujúci ústavné postavenie orgánov verejnej moci v podmienkach Slovenskej republiky možno označiť čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, ktorý deklaratórne ustanovuje, že **štátna moc pochádza od občanov**, „ktorí ju vykonávajú prostredníctvom volených zástupcov, alebo priamo“⁶. Moc možno vnímať v dvoch významoch. V širšom, pod ňou rozumieme schopnosť sociálneho subjektu modifikovať konanie alebo správanie iného sociálneho subjektu želaným smerom a to aj v prípade jeho opozície⁷. Ide teda o presadzovanie vôle jedného na úkor druhého, bez ohľadu na jej legitimitu. Pre účely nášho príspevku je však potrebné vymedziť pojem verejná moc, ktorá má zreteľne užší význam ako moc v jej všeobecnom zmysle. Verejná moc je formou moci, ktorá autoritatívne rozhoduje

⁵ KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. Otvorená komunálna politika. Teória a prax. Bratislava: Mayor Group. 2009, 290 s, ISBN 978-80-969133-3-6.

⁶ čl. 2 ods. 1 ústavného zák. č. 460/1992 Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien

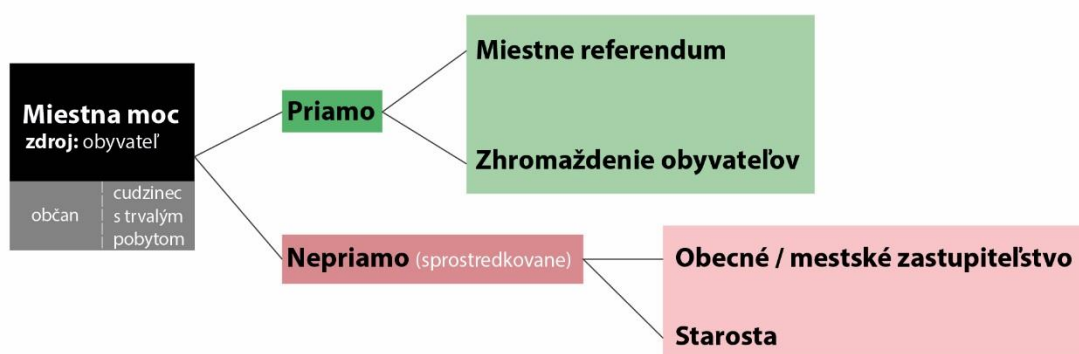
⁷ DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck. 2015, 1622 s, ISBN 978-80-89603-39-8.

o právach a povinnostiach subjektov, buď priamo alebo sprostredkované. Dôležitým aspektom tohto vnímania moci je fakt, že subjekt o ktorého právach / povinnostiach orgán verejnej moci rozhoduje, nie je v rovnoprávnom postavení s rozhodujúcim orgánom a obsah rozhodnutia preto nezávisí od vôle subjektu.⁸

Zdrojom moci každého moderného demokratického štátu sú občania, schopní prejaviť svoju vôľu buď **priamo** alebo skrz **volených zástupcov**, ktorých si vyberú v slobodných, demokratických voľbách. Tie slúžia ako prostriedok transportu moci od zdroja k jej nositeľovi. Rozsah takto deklarovaného subjektu moci je však značne zužujúci, pretože nabáda k zdaniu, že od občanov pochádza iba výlučne štátna moc. Moderný demokratický štát však nepozostáva len z moci štátu, ale jeho parciálnou súčasťou sú aj iné zložky verejnej moci (samosprávna moc), ktorých zdrojom je okrem občana aj subjekt, nevzťahujúci sa na občianstvo, ale na trvalý pobyt v obci/meste. Takúto moc už nie je možné označiť ako moc štátnu, najmä z dôvodu, že jej pôsobenie je dnes voči štátu už relatívne autonómne. Túto moc môžeme označiť ako moc lokálnu/miestnu, vzhľadom na teritoriálny limit jej uplatňovania (územie obce/mesta).

2. Inštitút zastupiteľskej demokracie v miestnych podmienkach

Svoju suverenitu obyvateľ najčastejšie prejavuje v súvislosti s kreáciou svojich reprezentantov, základných orgánov obce / mesta. Inštitút zastupiteľskej samosprávy sa v sebe snaží skĺbiť pozitíva zastupiteľskej a priamej demokracie, pričom z demokracie zastupiteľskej preberá slobodnú a demokratickú tvorbu orgánov samosprávy a z demokracie priamej im pripisuje významné originálne rozhodovacie právomoci.⁹ Ústavná úprava zakotvením základných orgánov obce deklaruje v zásade dvojjedinosť záležitostí samosprávy. Záležitosti zverené **kolektívnemu** orgánu (obecné / mestské zastupiteľstvo) a záležitosti zverené **monokratickému** orgánu (starosta / primátor).



Obrázok 3: Výkon miestnej/lokálnej moci

⁸ PALÚŠ, I. a kol. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2016, 464 s., [str. 245], ISBN 978-80-8152-442-4.

⁹ ADAMCOVÁ, M. 2013. Univerzálne teórie verejnej správy. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1., 11. – 12. 09. 2013, s. 10 - 20, ISBN 978-80-8152-057-0.

Kolektívnym orgánom reprezentatívnej demokracie zabezpečujúceho realizáciu miestnej moci konštituovanej obyvateľmi je obecné / mestské zastupiteľstvo. Predstavuje základ verejnej moci v prostredí obce, vzhľadom na to, že disponuje normotvornou právomocou vydávať teritoriálne limitované normatívne právne akty, tzv. všeobecne záväzné nariadenia. Zastupiteľstvo sa skladá z obyvateľov obce / mesta, ktorí boli do funkcie ustanovení voľbou na základe slobodného, priameho, rovného volebného práva, tajným hlasovaním, na obdobie 4 rokov. Získaný mandát možno z politologického hľadiska vnímať, ako poverenie poslanca reprezentovať obyvateľov pri výkone svojej funkcie, čím dochádza k uplatneniu princípu nepriamej demokracie v praxi miestneho spoločenstva. Obyvateľom tento transfer moci garantuje sprostredkovanú účasť na rozhodovaní. Mandát, na základe ktorého poslanci zastupiteľstva realizujú moc má reprezentatívnu povahu, čo znamená, že poslanci nie sú pri jeho výkone viazaní žiadnymi príkazmi a rozhodnutia prijímajú na základe svojho vedomia a svedomia a za ich hlasovanie v zastupiteľstve nemôžu byť odvolaní. Táto skutočnosť často vedie k tvrdeniu, že poslancový mandát zastupiteľstva je vo svojom dôsledku bez zodpovednosti jeho nositeľa, najmä preto, že mandátu ho nemožno pozbaviť, môže jedine zaniknúť z taxatívne vymedzených zákonných dôvodov. Existenciu politickej zodpovednosti však možno implicitne vyvodiť z predpokladu záujmu poslanca o zastupiteľský post aj v nasledujúcom volebnom období, čo sa však súčasne plynúceho mandátu nijako nedotýka.

Monokratickým nositeľom decentralizovanej verejnej moci a predstaviteľom obce je starosta, v mestách označovaný ako primátor. Ako orgán reprezentatívnej demokracie je výkonným orgánom, vykonávajúci obecnú správu a reprezentuje ju navonok. Vo vzťahu k zastupiteľstvu, pôsobí inštitút starostu ako protiváha a kontrolný mechanizmus, najmä dispozíciou právomoci kontrasignácie všeobecne záväzných nariadení, ale najmä uznesení, prijatých zastupiteľstvom. Dispozíciou právomoci odoprieť kontrasignáciu uznesení zastupiteľstva, môže starosta ich výkon pozastaviť, čím uplatňuje tzv. sistačnú právomoc, ktorá je mu zákonodarcom priznaná. Túto právomoc však môže uplatniť výhradne voči uzneseniam (nie VZN) a jedine v prípadoch, ak sa domnieva, že sú v rozpore so zákonom, alebo sú pre obec zjavne nevýhodné. Zo sistačnej právomoci starostu sú vyňaté 2 druhy uznesení, ktorých vyňatie bezpochyby má svoje opodstatnenie. Ide o uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a uznesenia o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu.¹⁰

Dualistická koncepcia základných orgánov obce / mesta, vzájomne sa limitujúcich brzdami a protiváhami má slúžiť ako záruka ochrany demokracie samosprávy. Verejná funkcia monokratického orgánu starostu / primátora je od funkcie kolektívneho orgánu zastupiteľstva do značnej miery politicko-právne

¹⁰ KOVÁČOVÁ, E. 2014. Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Banská Bystrica: Belianum. 2014, 236 s, ISBN 9788055707358.

i fakticky odlišná.¹¹ Vzhľadom nielen na kvantitatívne rozdiely pri prijímaní rozhodnutí jednotlivých orgánov je evidentné, že kolektivizované rozhodnutie zastupiteľstva je spojené s nižšou mierou osobnej, politickej zodpovednosti i kontroly zo strany obyvateľov, vzhľadom na jeho disperziu v rámci kolektívu zastupiteľstva a neexistenciou mechanizmu odňatia poslaneckého mandátu počas plynutia volebného obdobia. Diskrepancia s inštitútom starostu sa prejavuje najmä v mechanizme prijímania rozhodnutí, ktoré starosta prijíma nie ako orgán kolektívny, ale monokratický, čo implikuje zjednodušenú kontrolu zo strany voličov a vyššiu mieru osobnej i politickej zodpovednosti, ktorá je ešte umocnená možnosťou jeho odvolania obyvateľmi v miestnom referende. Oba základné orgány miestnej samosprávy odvádzajú svoje postavenie od obyvateľov, ktorí na nich moc prenášajú prostredníctvom volieb, čo predpokladá, že interakcie medzi nimi by mali byť založené na princípe partnerstva a spolupráce. Bremeno nerovnováhy osobnej i politickej zodpovednosti, ktoré tieto orgány počas volebného obdobia nesú, však medzi nimi vytvára napätie, ktoré v mnohých prípadoch vedie k politicko-mocenským konfliktom, prejavujúcim sa v disfunkcii výkonu miestnej samosprávy, na ktorý v konečnom dôsledku doplácajú najmä obyvatelia.

3. Inštitút priamej demokracie v miestnych podmienkach

Miestnu samosprávu môžu okrem zastupiteľskej demokracie obyvatelia vykonávať aj priamymi legislatívne uznanými formami demokracie. Využívanie týchto inštitútov v podmienkach slovenských obcí a miest je veľmi zriedkavé, pravdepodobne kvôli medzerovitej legislatíve, ktorá tento inštitút dlhodobo zanedbáva. Zákonná úprava inštitútu priamej demokracie v miestnych podmienkach rozlišuje 2 spôsoby jej uplatňovania, zhromaždenie obyvateľov, miestne referendum.

3.1 Zhromaždenie obyvateľov obce / mesta

Čl. 67 ods. 1 ústavy SR deklaruje, že územná samospráva sa „uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku“¹². Zhromaždenie obyvateľov vymedzuje § 11b zákona o obecnom zriadení, ktorý uvádza, že „na prerokovanie obecných vecí môže obecné zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej častí“¹³. Zhromaždenia obyvateľov zvoláva obecné zastupiteľstvo a jedným z práv obyvateľov je sa ich zúčastňovať a vyjadrovať na nich svoj názor. Je na prvý pohľad zrejmé, že úprava tohto inštitútu je ako ústavne, tak aj legislatívne strohá, čo spôsobuje problémy v aplikačnej praxi. Dôležitým pre náš príspevok je spoločensko-politický charakter takéhoto zhromaždenia. Ten je podľa nás stanovený mierou slobody prejavu vôle obyvateľa a mierou záväznosti jeho rozhodnutia. Zhromaždenie obyvateľov obce preto ponímame ako typ konzultatívnej demokracie, v ktorej ide o proces stretávania sa

¹¹ PALÚŠ, I. 2008. Súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva pri výkone samosprávy obce. In: Teória a prax verejnej správy, 16. – 17. 10. 2008, s. 204 - 208, ISBN 978-80-7097-736-1.

¹² čl. 67 ods. 1 Ústavného zák. č. 460/1992 Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien

¹³ § 11b Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

vzájomných názorov predstaviteľov samosprávy a obyvateľov, ktorého cieľom je dosiahnuť konsenzus alebo odobrenie politického významu. Využitie tohto inštitútu má za úlohu zainteresovať verejnosť na ďalšom vývoji, prostredníctvom približovania procesu tvorby komunálnej politiky k zdroju moci, od ktorého žiada „radu“, „návod“, ako postupovať pri usmerňovaní miestneho spoločenstva.¹⁴ Zhromaždenie obyvateľov obce možno vnímať ako plebiscit, ktorý pre jeho iniciátora plní poradenskú úlohu, čo znamená, že iniciátor jeho výsledkom nie je právne viazaný.

3.2 Miestne referendum

Základom demokratickej koncepcie miestnej samosprávy ako jedného z rozhodujúcich článkov verejnej správy je princíp primátu občana v spoločnosti. Miestne referendum je legislatívne ukotvené zák. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý ho vníma ako inštitút priamej demokracie vykonávaný obyvateľmi obce vo veciach samosprávy. Rovnako ako v prípade zhromaždenia obyvateľov obce si nie je možné nevšimnúť legislatívne všeobecnú a nejednoznačnú úpravu tohto inštitútu, ktorá komplikuje jeho praktickú aplikáciu. Analýzou spoločensko-politického charakteru miestneho referenda, hodnoteného analogicky ako v prípade zhromaždenia obyvateľov dospejeme k záveru, že miestne referendum nemožno stotožňovať s inštitútom priamej demokracie v jej čistej podobe, vzhľadom na fakt, že legislatíva síce explicitne ustanovuje platnosť, nie však právnu záväznosť výsledku takéhoto rozhodnutia obyvateľov. Referendum je priamym rozhodovaním obyvateľov o budúcej právnej úprave. Jeho základom je *„hlasovanie spôsobom „áno – nie“, ktorého výsledkom je prijatie určitej právnej úpravy, ak je väčšina zúčastnených voličov za, alebo jej odmietnutie, ak je väčšina proti“*¹⁵. Súčasná legislatívna úprava explicitne nevymedzujúca záväznosť výsledku miestneho referenda, tento inštitút mimoriadne vysokej legitimacy devaluje na plebiscit, ktorý je inštitútom konzultatívnej demokracie, vzhľadom na to, že obyvateľa vytláča z decíznej sféry, v ktorej by bolo jeho rozhodnutie nielen politicky, ale aj právne záväzné. To spôsobuje, že akékoľvek rozhodnutie prijaté miestnym referendom bude právne záväzné, až po sprostredkovaní tejto vôle voleným orgánom, teda inštitútom reprezentatívnej demokracie.

Kým bude v legislatívnej úprave tak dôležitého inštitútu ako je priama miestna demokracia pretrvávať medzerovitosť, devaluujúca miestne referendum smerom k inštitútu konzultatívneho charakteru, status obyvateľa ako zdroja miestnej suverenity bude iba legislatívne deklarovaný, teoreticko-fiktívny inštitút priamej demokracie.

Záver

Historický vývoj civilizácie spojený s procesmi demokratizácie a decentralizácie sa odrazil na zvyšovaní miery kompetencií a zodpovednosti samosprávnych štruktúr. Tieto štruktúry sú v súčasnosti už neoddeliteľnou súčasťou

¹⁴ DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck. 2015, 1622 s, ISBN 978-80-89603-39-8.

¹⁵ DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck. 2015, 1622 s, [str. 1151], ISBN 978-80-89603-39-8.

verejnej správy štátu ako celku a plnia preň nezastupiteľnú úlohu. Decentralizácia moci štátu na samosprávne orgány, priblížila správu vecí verejných bližšie k občanovi, avšak pretrvávajúca medzerovitosť právnej úpravy v oblasti samosprávy, je aj v súčasnosti prekážkou, devalvujúcou postavenie autentického zdroja moci, čo do značnej miery komplikuje uplatňovanie inštitútu priamej demokracie v podmienkach slovenských obcí a miest.

Literatúra

ADAMCOVÁ, M. 2013. Univerzálne teórie verejnej správy. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1., 11. – 12. 09. 2013, s. 10 - 20, ISBN 978-80-8152-057-0.

DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck. 2015, 1622 s, ISBN 978-80-89603-39-8.

KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. Otvorená komunálna politika. Teória a prax. Bratislava: Mayor Group. 2009, 290 s, ISBN 978-80-969133-3-6.

KOVÁČOVÁ, E. 2014. Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Banská Bystrica: Belianum. 2014, 236 s, ISBN 9788055707358.

PALÚŠ, I. 2008. Súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva pri výkone samosprávy obce. In: Teória a prax verejnej správy, 16. – 17. 10. 2008, s. 204 - 208, ISBN 978-80-7097-736-1.

PALÚŠ, I. a kol. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ. 2016, 464 s, ISBN 978-80-8152-442-4.

ŘEHŮŘEK, M. 1997. Právo účasti občanov na správe vecí verejných. Bratislava: VEDA. 1997, 149 s, ISBN 80-224-0531-0.

ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA. 2008, 201 s, 9788022410236.

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

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Adresa autora

Mgr. Peter Chmelár
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66, 040 11 Košice
E-mail: peter.chmelar@student.upjs.sk

PRVÉ ODVOLANIE VLADIMÍRA MEČIARA¹

FIRST RECALL OF VLADIMÍR MEČIAR

Matúš Béreš

Abstract:

The period of Slovak governments led by Vladimír Mečiar is crucial part of modern Slovak history and political development. Vladimír Mečiar served between 1990 and 1998 as Slovak prime minister three times and, in addition, he was recalled two times. The submitted paper deals with his first recall in 1991.

Keywords: Vladimír Mečiar, deformities of democracy, recall of Vladimír Mečiar

Úvod

Okrem trojnásobného zastávania funkcie predsedu vlády je úloha *V. Mečiara* v dôležitom transformačnom období 90. rokov na Slovensku zaujímavá aj jeho dvomi odvolaniami. Po obidvoch odvolaniach sa *V. Mečiar* znova vrátil do politiky ako premiér. Prvé z týchto odvolaní je predmetom tohto nasledujúceho textu.

1. Niektoré príčiny odvolania V. Mečiara

Hoci boli revolučné pohyby v Česko-Slovensku spojené s masovou podporou verejnosti, tá určite so zmenou režimu nepodporovala i stratu dovtedajších sociálnych výdobytkov. „Podle výzkumu IVVM (Institut pro výzkum veřejného mínění; pozn. M. B.) z konce února 1990 se změnami v Československu vyslovilo souhlas plných 93 % dotázaných. Pravděpodobně však nikdo z těch, kdo šel 17. listopadu 1989 na manifestaci, neočekával, že střední a východní Evropu čeká dramatická sociální diferenciace... [...] Že se objeví nové zákazy výkonu povolání, opírající se o princip kolektivní viny. Že Česko-Slovensko bude rozděleno.“² Jedným z nežiaducich prejavov revolúcie v Česko-Slovensku bola teda strata sociálnych istôt, na ktoré bolo obyvateľstvo dovtedy zvyknuté, predovšetkým vznik a nárast dovtedy neznámeho fenoménu – nezamestnanosti. Nezamestnanosť sa tak prejavila ako „seizmograf spoločenských zmien.“³ Dôvod spočíval najmä v zmene hospodárskeho nastavenia štátu: „...Česká a Slovenská Federatívna Republika nastúpila na tvrdý prechod k trhovej ekonomike.“⁴ Okrem vzniku a nárastu nezamestnanosti sa tiež

¹ Tento článok je publikovaný ako súčasť projektu VEGA 1/0658/16 - Výskum sekundárneho analfabetizmu v Slovenskej republike (stav - kontexty - perspektívy).

² KREJČÍ, O.: *Sametová revoluce*. Průhonice: Professional Publishing, 2014, s. 113 – 114.

³ ALNEROVÁ, Z.: *Rekord, který neteší*. In: *Národní obroda*. 1993, Vol. 4, No. 42, s. 1.

⁴ *The Cold War and the Hyphen War*. In: *The New York Times*. 6. 5. 1991. (prekl. M. B.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://www.nytimes.com/1991/05/06/opinion/the-cold-war-and-the-hyphen-war.html>>.

sťažil prístup k bývaniu a prestala vládna dotácia cien potravín. Spotrebiteľské ceny od začiatku roka 1991 narástli o 50%.⁵ Odras zmien revolúcie v politicko-hospodárskom prostredí komentoval aj M. Leško, autor knihy *Mečiar a mečiarizmus*, v predmetnom čase píšuci pre ľavicový týždenník *Nové slovo*, takto: „*Tomu sa nedalo vyhnúť, pretože transformačné náklady sú transformačné náklady, jednoducho, predstava, akú mal trebárs aj Havel, že dôjde k zmene režimu, dôjde k zmene výrobného spôsobu, že namiesto plánovanej ekonomiky vznikne trhová ekonomika a že za to nikto nebude platiť, že bude len stúpať životná úroveň a že ekonomika bude prekvitať, to bola ilúzia.*“⁶ Obyvateľstvo, žijúce niekoľko desaťročí v podmienkach spoločensko-ekonomickej formácie poskytujúcej širokú škálu sociálnych istôt, pripisovalo tieto závažné sociálne zmeny na vrub revolučných hnutí, ktoré kráčali v popredí revolúcie. Na Slovensku išlo v tomto prípade o *Verejnú protinásilniu* (ďalej VPN). Vtedajší predseda *Koordináčného centra VPN* (ďalej KC VPN) F. Gál o období straty dovtedajších sociálnych istôt vo vzťahu k popularite VPN poznamenáva: „... *bezmocnosť, dezorientácia, chaos, neistota, úzkosť, to bolo obdobie, ktoré prišlo po revolúcii. Ale mal si ten človek povedať: «Ja na to nemám.»? Mal si ten človek povedať: «[...] tak ja neviem jazyky, nemám poriadnu školu, neviem podnikať, tak čo už so mnou?»? A vôbec, to prudké tempo zmien, to strašne zneistilo ľudí. Nenávideli nás. My sme boli symboly tej neistoty a tej úzkosti.*“⁷ Navyše, vo vzťahu k svojej osobe ako hlavného predstaviteľa revolúcie dodáva: „*[...] prečo by mali voliť Gála? [...] Ved' aký to je, archetyp čoho je to na tom Slovensku? [...] Symbol čoho? Tých zmien, ktoré sa dotkli osemdesiatich percent ľudí strašným spôsobom? Kto bol pripravený na kapitalizmus? Kto bol pripravený na slobodu? Sloboda je zodpovednosť, sloboda je premena [...]. Kto bol pripravený na nezamestnanosť?*“⁸ Ako môžeme vidieť v slovách samotnej vedúcej osobnosti VPN, k výrazným stratám popularity VPN značne prispela zhoršujúca sa sociálna situácia. Navyše, na mítingoch boli jeho čelní predstavitelia neraz konfrontovaní aj s prejavmi násillia zo strany zhromaždených občanov.⁹ Popularita premiéra z radov hnutia však rástla každým jeho verejným vystúpením (míting, rozhlas, televízia). Z výskumu, ktorý vypracoval *Inštitút pre výskum verejnej mienky*, vyplynulo, že hoci v apríli roka 1990 sa v rebríčku popularity V. Mečiar neumiestnil ani na posledných priečkach,¹⁰ po septembrovom zisťovaní sa ukázal tretím najdôveryhodnejším politikom v ČSFR a v novembri a decembri 1990 už druhým najdôveryhodnejším.¹¹ Na tomto mieste môžeme vidieť aj prirodzený nárast popularity v závislosti od zastávanej funkcie, keď v apríli 1990 bol V. Mečiar ministrom vnútra, pričom v septembrovom a ďalších

⁵ LEŠKO, M.: *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava: VMV, 1996, s. 52.

⁶ *Rozhovor s Mariánom Leškom*. Bratislava, 17. septembra 2015

⁷ *Rozhovor s Fedorom Gálom*. Praha, 9. septembra 2015. Veľmi zaujímavý pohľad na opisované obdobie ponúka formou kvalitatívnych rozhovorov S. Alexijevičová, na ktorej dielo poukazyval F. Gál, hovoriac o téme uvedenej v citáte. Pozri: ALEXIJEVIČ, S.: *Konec rudého človeka*. Příbram: Pistorius&Olšanská, 2015.

⁸ *Rozhovor s Fedorom Gálom*. Praha, 9. septembra 2015.

⁹ SLOBODNÍK, D.: *Proti sedemhlavému drakovi – z dejín zápasu za Slovensko*. Bratislava: Vydavateľstvo SSS, 1998, s. 37 – 38.

¹⁰ *Kto je najpopulárnejší*. In: *Práca*. Vol. 45, No. 99, 1990, s. 1.

¹¹ *Politická hitparáda*. In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 3, s. 1.

zistovaniach už figuroval ako predseda vlády – najdôležitejší politický činiteľ na území Slovenska.

Okrem znižujúcej sa popularity VPN oproti zvyšujúcej sa popularite V. Mečiara nastali protiklady aj vo vzťahoch medzi hnutím a predsedom vlády. Tieto chápe M. Leško ako logický dôsledok zhoršujúcej sa sociálnej situácie a osobných ambícií V. Mečiara. „V deväťdesiatom prvom roku už bolo evidentné, že náklady na tú transformáciu budú veľmi, veľmi veľké [...]. A samozrejme, že Mečiar nebol človek, ktorý by si nevedel spočítať, že toto si niekto musí politicky odskákať. A samozrejme, že on nechcel byť ten, kto si to odskáče. Takže na prelome rokov '90 – '91 začal robiť politiku, ktorá už naozaj vyslovene smerovala k tomu, aby on mal alibi vo vzťahu k voličom Slovenska, že to, čo sa deje, sa nedeje preto, lebo Mečiar je premiér, ale deje sa napriek tomu, že Mečiar je premiér.“¹² V tomto období tak začíname u V. Mečiara badať rôzne prejavy odstredivosti vo vzťahu k ústredným osobnostiam VPN, podporené vyššie spomenutým nárastom popularity vo verejnosti. Ďalším dôvodom odcudzenia V. Mečiara s VPN bola strata vzájomného funkčného kontaktu. Publicista K. Wolf to pripisuje predovšetkým na účet samého hnutia. „Začátkem roku 1991 připomínala VPN vše, jenom ne politickou stranu.“¹³ Zasadnutí Ministerského klubu VPN¹⁴ sa V. Mečiar časom prestal zúčastňovať. Dôvodom bolo, že zásadné politické rozhodnutia „tam koncipovali a ich praktickú realizáciu určovali ľudia, ktorí neprešli voľbami, neboli v nijakých ústavných pozíciách, fungovali len v centrále strany.“ Líniu politického smerovania členov strany na zodpovedných štátnických postoch sa teda snažili určovať ľudia, ktorí „neovládali problematiku a nemali ústavnú zodpovednosť. To nemohlo fungovať“ M. Kňazko to hodnotí ako „pozostatok amaterizmu z novembra 1989. [...] «Zvrhli sme komunistický režim, ale nechceme robiť politiku, chceme ju len kontrolovať».“¹⁵ Podľa nášho názoru ide skôr o rezíduum minulého režimu. Vedenie hnutia ako hlavný ideový predstaviteľ revolúcie a nositeľ demokratických ideálov iba zadávalo úlohy exekutive, nezastávalo však kľúčové funkcie v štáte, a politicky sa teda nezodpovedalo žiadnemu orgánu, predstaviteľovi politickej elity, ale najmä voličom. Hlavné línie vládnutia tak neurčovala vláda, ale vedenie hnutia/strany, akoby politbyro – ako uvádza V. Mečiar, „ten pozostatok zo socializmu a z vedúcej úlohy strany bol silný a mnohí si mysleli, že teraz tu bude vládnuť VPN ako predtým komunisti [...] Keď sme boli vo VPN, tak odmietali akýkoľvek aktívny vstup do politiky, zostali len ako politbyro: «My vás budeme riadiť», povedzme, na riadenie vlády bol určený Peter Zajac.“¹⁶ Na margo uvedeného sa vyjadril aj I. Laluha, v predmetnom čase poslanec Snemovne ľudu Federálneho zhromaždenia, ktorý bol aj priamym participantom vstupu V. Mečiara do slovenskej politiky na prelome rokov 1989 a 1990. Navyše, snahu vedenia hnutia ovládať exekutívu bez zastávania politických funkcií nazýva druhom partokracie. „Oni nešli do

¹² Rozhovor s Mariánom Leškom. Bratislava, 17. septembra 2015.

¹³ WOLF, K.: *Podruhé a naposled aneb Mírové dělení Československa*. Praha: G plus G, 1998, s. 49.

¹⁴ Ministerský klub VPN bol orgán pozostávajúci zo všetkých členov VPN, ktorí pôsobili na federálnej alebo slovenskej úrovni v exekutívnych a legislatívnych funkciách, a členov KC VPN.

¹⁵ KŇAZKO, M.; ŠTRASSER, J.: *Nosím v sebe mnohé jazvy*. Bratislava: Forza Music, 2010, s. 139 – 140.

¹⁶ Rozhovor s Vladimírom Mečiarom. Trenčianske Teplice, 4. júla 2016.

politiky. Tam je partokracia, zvláštny typ partokracie. [...] «nejdem do politiky, ale budem držať zákulisné nitky a budem si ich predvolávať, aby mi tu povedali, ako to robia a ja im budem dávať áno alebo nie, požehnanie. A keď mi nebudú, tak ich dám preč.»¹⁷ Vtedajší predseda vlády vyčíta vedeniu VPN okrem nebratia zodpovednosti i nekompetentnosť. „Nebrali zodpovednosť, tú niesla vláda, tú niesol parlament, ale ťažili z toho postavenia koľko sa len dalo aj vo vzťahu k vláde, aj voči parlamentu. Takže to nebolo férové riadenie spoločnosti a ten rozpor tam bol, pretože za výkonnú moc som zodpovedal, ale výkonná moc bola vo VPN hodnotená vtedy dobre, keď ma hodnotil Peter Zajac, ktorý ako literárny kritik na to nemal. Pozýval nás na porady a na poradách sa pýtal, o čom bude vláda rokovať.»¹⁸ U čelných predstaviteľov revolúcie na Slovensku môžeme vidieť ďalší výrazný deficit uplatňovania skrz volieb im zverenej moci – absenciu jej základnej ingrediencie – boja o moc. Na túto skutočnosť odkazujú aj diela teoretikov. Pôvod onej „nepolitickej politiky“ nachádza napríklad P. Kulašik vo vymedzovaní sa revolucionárov voči politickej praxi bývalého režimu. Tá v sebe obsahovala výrazný represívny element. Avšak vedúce osobnosti VPN okrem vymedzovania sa voči násilnosti minulého režimu do svojej praxe neprijali ďalší z atribútov politiky minulého režimu – boj o moc, ktorý je však atribútom každej funkčnej politiky – demokratickej i nedemokratickej a je jej esenciálnou zložkou. Ako P. Kulašik poukazuje, „eliminácia mocenského (represívneho) charakteru politiky nemôže byť jednoducho totožná so zánikom «politična». Politiku jednoducho nemôžeme prestať chápať v súvislostiach spoločenskej hry o moc, pretože «kto sa zaoberá politikou, ten sa usiluje získať moc, a to buď moc ako prostriedok v službách iných – ideálnych či egoistických – cieľov, alebo moc «kvôli nej samej», pre pôžitok z pocitu prestíže, ktorý táto moc poskytuje.»¹⁹²⁰ Esejista S. Chelemendik tento zvláštny spôsob výkonu politiky nazval ako „od života odtrhnutý, impotentný politický intelektualizmus.“²¹ Vyššie spomenuté atribúty výkonu politiky hlavných revolučných predstaviteľov považujeme za výraznú deformáciu demokracie²² na Slovensku.

Predseda vlády po čase prestal sledovať líniu tvorby politických rozhodnutí na Slovensku nastavenú a požadovanú vedúcimi osobnosťami VPN. Jeho kroky sa stávali čoraz nezávislejšími. Ako uvádza I. Laluha, čelné osobnosti VPN považovali V. Mečiara za toho, kto bude vykonávať ich príkazy, kto zrealizuje ich ideové koncepcie a koho si budú ako vykonávateľa svojej vôle predvolávať. „Takto si zavolali Mečiara, zvolili si ho. Volávali ho tam, on sa im potom na to vyflákol [...]. A nielen preto. Mečiar mal aj povahu takú spurnú.“²³ Napriek očakávaniam KC VPN

¹⁷ Rozhovor s Ivanom Lalahom. Bratislava, 21. júna 2016.

¹⁸ Rozhovor s Vladimírom Mečiarom. Trenčianske Teplice, 4. júla 2016.

¹⁹ WEBER, M.: *Politika ako povolanie*. Bratislava: Spektrum, 1990, s. 11.

²⁰ KULAŠIK, P.: *Slovensko na ceste k parlamentnej demokracii*. In: GBÚROVÁ, M.: *Parlamentná demokracia a formovanie občianskej spoločnosti*. Prešov: UPJŠ, 1995, s. 27.

²¹ CHELEMENDIK, S.: *Superslovák II*. Bratislava: Slovanský dom, 1998, s. 16.

²² K deformáciám demokracie pozri bližšie: GBÚROVÁ, M.: *K problematike deformít v súčasnej demokracii (slovenský príklad)*. In: DOBIAŠ, D.; EŠTOK, G.; ONUFRÁK, A.; BZDILOVÁ, R. (eds.): *Sloboda – rovnosť – poriadok. Kam kráčaš demokracia*. Košice: UPJŠ, 2012, s. 7 – 23.

²³ Rozhovor s Ivanom Lalahom. Bratislava, 21. júna 2016.

premiér svoje rozhodnutia s vedením hnutia nekonzultoval. „*Keď sa ministri chceli o ďalšom zasadaní vlády niečo dozvedieť, museli sa spýtať kuchára...*“²⁴ Premiér V. Mečiar vyčítal členom KC VPN, že prijímajú nekompetentné rozhodnutia a konajú v rozpore s požiadavkami a politikou vlády a parlamentu. Kombináciou zrejmých osobných ambícií V. Mečiara, jeho spôsobu vládnutia, ale i značne amatérskeho a idealistického prístupu k výkonu moci u čelných predstaviteľov VPN na pozadí rozsiahlych a hlbokých sociálnych zmien na Slovensku teda došlo k odklonu predsedu vlády V. Mečiara od hnutia VPN, ktoré ho do tejto funkcie nominovalo.

2. Vrchol politickej krízy, erózia vo VPN a odvolanie V. Mečiara

Prostredie VPN sa postupne začalo polarizovať, vnútri strany začali vznikať prúdy, ktoré spočiatku ešte neboli jasne vymedzené, mali neostré vymedzenie.²⁵ Ich spočiatku latentný antagonizmus sa na jar 1991 naplno prejavil. „*V nedeľu 3. marca 1991 vybuchla politická bomba prvej veľkosti.*“²⁶ Takto začína opis prvej erózie v hlavnej revolučnej sile na Slovensku M. Leško. V predmetnom čase mával slovenský premiér každý týždeň v *Slovenskej televízii* (vtedy ešte organizačnej zložke *Československej televízie*) svoj pravidelný desaťminútový príhovor k občanom. Stávalo sa však, že svoje príhovory predtým, než boli odvysielané, nekonzultoval s KC VPN. Pred jedným z takýchto vystúpení – 3. marca 1991, ako uvádza V. Mečiar, „*som išiel do budovy Slovenskej televízie, kde ma čakal šéf spravodajstva a riaditeľ televízie. A riaditeľ televízie povedal, aby som prepáčil, ale že moje príhovory chce vidieť vopred a že on je povinný ich odniesť na VPN a tam sa rozhodne či budú vysielané, alebo nie. Tak som mu vtedy povedal, že: «Prepáčte, vy ma idete cenzurovať?»*“²⁷ Predseda KC VPN F. Gál dementoval informácie o tom, že by KC VPN dalo pokyn riaditeľovi televízie týkajúci sa nahrávky premiérovho príhovoru.²⁸ Podobne sa vyjadrili aj členovia ministerského klubu VPN.²⁹ O spomenutej udalosti sa predseda KC VPN počas nami uskutočneného rozhovoru vyjadril nasledovne: „*My sme od Mečiara nechceli nič iného, len aby sa správal štandardným spôsobom ako koaličný premiér, to znamená, aby nevyhlasoval svoje vlastné politické stratégie v tých desaťminútovkách nejakých televíznych bez toho, aby jeho politickí kolegovia, partneri a spoluhráči nevedeli, čo tam žvástá. Vedť to je normálne! Vy si myslíte, že Merkelová proste príde na nejaký samit alebo do televízie a povie niečo, čo zrazí na kolená celú politickú stranu a všetkých jej partnerov? A takto to ten Mečiar urobil.*“³⁰ Predseda KC VPN tak oproti slovám V. Mečiara o snahe cenzurovať ho zdôrazňuje vzájomnú koordináciu a informovanosť v rámci vládnucej elity. Po spomenutej konfrontácii predseda vlády spred budovy STV

²⁴ JUŠČÁK, P.: *Michal Kováč a jeho bremeno*. Bratislava: Kalligram, 2003, s. 107.

²⁵ *Prúdy nejasné, zlomy sa nekonajú*. In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 47, s. 1.

²⁶ LEŠKO, M.: *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava: VMV, 1996, s. 53.

²⁷ *Rozhovor s Vladimírom Mečiarom*. Trenčianske Teplice, 4. júla 2016.

²⁸ *Interné problémy pred novinármi*. In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 55, s. 1.

²⁹ *Vyhlásenie členov ministerského klubu VPN*. In: *Verejnosť*. 13. marca 1991, s. 5. In: ANTALOVÁ, I. (ed.): *Verejnosť proti násilliu 1989 – 1991. Svedectvá a dokumenty*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 1998, s. 349.

³⁰ *Rozhovor s Fedorom Gálom*. Praha, 9. septembra 2015.

odišiel, pravidelný televízny príhovor bol však aj napriek tomu prednesený a odvysielaný. „Na obrazovke se objavil ministr zahraničních vztahů Milan Křažko a přečetl velmi zajímavý text, v němž deset minut lhal jako o život.“³¹ V tomto prejave M. Křažko hovoril o údajných snahách cenzurovať vystúpenia premiéra a vedenie VPN nazval tým, „kto začína hrať rolu novodobého cenzora [...]. Kto sa stavia do pozície bývalého Ústredného výboru Komunistickej strany a osobuje si právo rozhodovať, a neniesť pritom ústavnú a politickú zodpovednosť. Kto sa pokúša oddeľovať právomoc od zodpovednosti, kto robí z ministrov slovenskej vlády iba akýchsi úradníkov štátnej správy.“³² Ako uvádza K. Wolf, „po třech letech, když se z něho vyklubal zavilý odpůrce Vladimíra Mečiara, se bývalý špičkový herec za toto svoje extempore veřejně omluvil.“³³ Neskôr M. Křažko vo svojej knihe uviedol, že KC VPN si žiadalo nahrávky príhovoru premiéra zrejme preto, aby bolo vopred pripravené na to, čo premiér povie, keďže s KC VPN príhovory nekonzultoval.³⁴ Predmetnú konfliktnú situáciu tak chápe ako nedorozumenie, čo je stanoviskom aj neskoršieho úzkeho spolupracovníka V. Mečiara a prezidenta Slovenskej republiky M. Kováča.³⁵ Nedokážeme jednoznačne vyriešiť, či VPN požadovala, alebo nepožadovala nahrávku príhovoru predsedu vlády. Predpokladáme však určitú pochopiteľnú snahu KC VPN vedieť, o čom bude premiér z radov hnutia v televíznom vysielaní hovoriť – ako nám to vyjadril v rozhovore aj predseda KC VPN F. Gál. Na druhej strane nám tu však ostáva zvláštny spôsob vládnutia KC VPN, o ktorom sme písali vyššie. Táto udalosť každopádne znamenala zlom v doposiaľ relatívne latentnom konflikte premiér verzus jeho hnutie.

Na zasadnutí Slovenskej rady VPN v Bratislave, ktorá sa uskutočnila 5. marca, dva dni po incidente v STV, sa zostrujúci konflikt vnútri VPN vyhrtil. Jeden z podpredsedov vlády, J. Kučerák, verejne kritizoval premiéra za klamstvá, ktorých sa údajne dopustil na predchádzajúcom sneme VPN a odsúdil niektoré spôsoby jeho práce.³⁶ Otriasajúcu sa pozíciu V. Mečiara nestabilizoval ani telegram A. Dubčeka, ktorý bol na zasadnutí prečítaný a v ktorom podporoval V. Mečiara v zotrvaní na pozícii predsedu vlády.³⁷ Premiér na protest proti atmosfére vo VPN zo zasadania odišiel a spolu s ním dokopy 17 členov VPN. Frakcia ešte v ten večer zasadla v Ružinove a vytvorila platformu VPN – *Za demokratické Slovensko* (ďalej VPN – ZDS). Medzi odídencami boli aj M. Křažko, A. M. Húška a R. Filkus.³⁸ Spočiatku sa platforma ZDS hlásila k hnutiu VPN, rovnako tak aj k jeho predvolebnému programu *Šanca pre Slovensko* a taktiež podporovala vtedajšiu vládu SR na čele s premiérom V. Mečiarom. Odštiepil sa však medziparlamentný poslanecký klub.³⁹ V rámci

³¹ WOLF, K.: *Podruhé a naposled aneb Mírové dělení Československa*. Praha: G plus G, 1998, s. 49.

³² *Televízny prejav Milana Křažka z 3. marca 1991*. In: *Dominofórum*. Vol. 6, No. 37, 1997, s. 5. In: ANTALOVÁ, I. (ed.): *Verejnost' proti násilíu 1989 – 1991. Svedectvá a dokumenty*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 1998, s. 339 – 341.

³³ WOLF, K.: *Podruhé a naposled aneb Mírové dělení Československa*. Praha: G plus G, 1998, s. 49.

³⁴ KŘAŽKO, M.; ŠTRASSER, J.: *Nosím v sebe mnohé jazvy*. Bratislava: Forza Music, 2010, s. 141.

³⁵ KOVÁČ, M.: *Pamäti*. Dunajská Lužná: MilaniuM, 2010, s. 45.

³⁶ *Ostré vystúpenie J. Kučeráka*. In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 55, s. 1.

³⁷ *Rozhovor s Fedorom Gálom*. Praha, 9. septembra 2015.

³⁸ KOVÁČ, M.: *Pamäti*. Dunajská Lužná: MilaniuM, 2010, s. 46.

³⁹ *Manifestačný odchod mečiarovcov*. In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 56, s. 2.

predvolebného programu VPN sa platforma ZDS orientovala predovšetkým na tzv. národný pilier.⁴⁰ Americký denník *New York Times* už 17. marca napísal, že Mečiar spolu so svojimi nasledovateľmi opustili VPN.⁴¹ Veľmi krátko po erózii vo VPN, 19. marca, priniesol denník *Práca* informácie o postojoch koaličných strán k prípadnému odvolaniu premiéra.⁴²

V polovici marca VPN vyhlásila, že *V. Mečiar* ani *M. Kňažko* nereprezentujú svoje hnutie. Zároveň s otriasajúcou sa pozíciou predsedu vlády vo vláde a parlamente sa na druhej strane posilňovala jeho popularita v spoločnosti. V marci 1991 dôverovalo premiérovi takmer 90 % obyvateľstva a útoky smerujúce proti jeho práci boli často verejnosťou chápané ako osobné invektívy, ako snaha uškodiť.⁴³ Tieto skutočnosti len podporovali dôveru v premiéra. Tak sa pomaly začal rodiť fenomén *V. Mečiara* ako mučeníka. Martýrska zložka osobnosti trojnásobného slovenského premiéra je veľmi výraznou a v zásadnej miere ju dokresľuje

Kríza sa zavŕšila 23. apríla 1991, keď *Predsedníctvo SNR* odvolalo predsedu vlády *V. Mečiara* z funkcie predsedu vlády SR. Už v ten deň pred rokovaním parlamentu čakalo asi 500⁴⁴ ľudí pred budovou SNR, aby protestovalo proti odvolaniu premiéra. Denník *Smena* o zhromaždení napísal: „*Prvé stovky ľudí pred budovou SNR a vyvesené plagáty [...] dokazovali, že streda nebude pokojným dňom. Ani verejným, ani parlamentným. Výkriky chvál Mečiarovi a hany Čarnogurskému a Mikloškovi radšej necitujeme.*“⁴⁵ *K. Wolf* píše, že v čase, keď *V. Mečiar* požíval enormnú popularitu vo verejnosti, „*jeho tehdejší hlavní sok Fedor Gál skončil na hranici devíti procent a tou dobou už nemohl sám na ulici. Téměř celé Slovensko bylo plné agresivity, která směřovala jediným směrem – Mečiara si nedáme.*“⁴⁶ Okrem *V. Mečiara* bol odvolaný aj podpredseda vlády *V. Ondruš* a ministri – *A. M. Húska*, *L. Košťa*, *M. Džatko*, *S. Novák*, *M. Kňažko* a *J. Dubniček*. Ako reakcia na odvolanie premiéra z vlády odišiel aj minister plánovania *R. Filkus* a minister financií *M. Kováč*.⁴⁷ Novým premiérom sa stal *J. Čarnogurský*, vtedajší prvý podpredseda vlády a predseda Kresťanskodemokratického hnutia, ktorého taliansky denník *La Republica* nazval horlivým katolíkom, prísnyim človekom, málo obľúbeným medzi svojimi spoluobyvateľmi⁴⁸ a o ktorom *M. Kováč* napísal, že ide o rozhladeného

⁴⁰ *Naozaj pokus o prevrat?* In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 59, s. 1.

⁴¹ TAGLIABUE, J.: *Slovakia's Separatist Premier Facing Political Counterattack*. In: *The New York Times*. 17. 3. 1991. (prekl. M. B.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://www.nytimes.com/1991/03/17/world/slovakia-s-separatist-premier-facing-political-counterattack.html>>.

⁴² *Za i proti odvolaniu premiéra*. In: *Práca*. 1991, Vol. 46, No. 66, s. 1.

⁴³ LEŠKO, M.: *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava: VMV, 1996, s. 56 – 57.

⁴⁴ *Destitutio il premier Slovacco amato dai nazional-populisti*. In: *La Republica*. 24. 4. 1991. (prekl. L. R.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/04/24/destituito-il-premier-slovacco-amato-dai-nazional.html>>.

⁴⁵ GALLA, R.; GABAĽA, P.; PANKOVČIN, V.: *(Ne)šťastná parlamentná trinásťka?* In: *Smena*. 1991, Vol. 44, No. 97, s. 1.

⁴⁶ WOLF, K.: *Podruhé a naposled aneb Mírové dělení Československa*. Praha: G plus G, 1998, s. 51.

⁴⁷ KOVÁČ, M.: *Pamäti*. Dunajská Lužná: MilaniuM, 2010, s. 47 – 48.

⁴⁸ *Destitutio il premier Slovacco amato dai nazional-populisti*. In: *La Republica*. 24. 4. 1991. (prekl. L. R.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete:

a uvážlivého politika.⁴⁹ V tom čase vyriekol J. Čarnogurský aj svoj známy výrok o tom, že moc ležala na ulici a KDH ju zdvihlo.⁵⁰ M. Kňažko sa k veci odvolania premiéra vyjadril, že jeho dôvodom presne nerozumie a hovorí, že „*Mečiar svoju prvú vládu, tú v rokoch 1990 – 1991, viedol dobre.*“⁵¹ Denník *New York Times* píše, že k dôvodom pre odvolanie premiéra patrila aj jeho neadekvátne vysvetlená návšteva Moskvy z obdobia krátko pred odvolaním.⁵²

Platforma VPN – ZDS sa po odvolaní V. Mečiara transformovala na politickú stranu a úplne sa tak odčlenila od VPN 22. júna 1991, keď sa konal ustanovujúci snem *Hnutia za demokratické Slovensko* v Banskej Bystrici.⁵³ Jeho predsedom sa stal odvolaný premiér V. Mečiar. Ako opozičná strana sa HZDS pripravovalo na nadchádzajúce parlamentné voľby, ktoré sa uskutočnili 5. a 6. júna 1992.

Záver

Podľa nášho názoru viedla k odvolaniu V. Mečiara syntéza viacerých dôvodov. Tieto dôvody môžeme zadeliť do dialektických dvojíc. Po prvé, snaha o nezávislú politiku V. Mečiara ako predsedu vlády oproti snahe z ústredia hnutia VPN riadiť premiéra a vládu (bez zastávania relevantnej politickej funkcie); po druhé, ambície V. Mečiara a jeho túžba po moci oproti absencii boja o moc u vedúcich predstaviteľov VPN; po tretie, stúpajúca popularita V. Mečiara oproti klesajúcej popularite VPN; po štvrté, dôraz na sebavedomé postavenie Slovenska vnútri česko-slovenskej federácie oproti „*Gálovi a česko-slovenskému krídlu VPN*“;⁵⁴ po piate, rôzne defekty v práci V. Mečiara (vyhrážanie sa odstúpením z funkcie a s tým spojené udalosti v čase konfliktu predsedu vlády s ministrom vnútra A. Andrášom, s nikým nekonzultované politické rozhodnutia počas česko-slovenských štátoprávnych rokovaní a rôzna interpretácia ich výsledkov⁵⁵) oproti snahe ústredných osobností VPN o transparentnú politiku a dialóg s politickými partnermi. Považujeme tiež za dôležité na tomto mieste podčiarknuť samotný fakt, že sa v predmetnom čase funkcia predsedu vlády a predsedu najsilnejšej vládnej strany nespájala v jednej osobe.

<<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/04/24/destituito-il-premier-slovacco-amato-dai-nazionali.html>>.

⁴⁹ KOVÁČ, M.: *Pamäti*. Dunajská Lužná: MilaniuM, 2010, s. 47 – 48.

⁵⁰ *Rozhovor s Jánom Čarnogurským*. Bratislava, 17. septembra 2015.

⁵¹ KŇAŽKO, M.; ŠTRASSER, J.: *Nosím v sebe mnohé jazvy*. Bratislava: Forza Music, 2010, s. 142.

⁵² *The Cold War and the Hyphen War*. In: *The New York Times*. 6. 5. 1991. (prekl. M. B.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://www.nytimes.com/1991/05/06/opinion/the-cold-war-and-the-hyphen-war.html>>.

O tejto návšteve sa zmieňuje aj M. Leško. Po tom, ako sa premiér V. Mečiar vrátil z rokovaní v Moskve, povedal pred zhromaždeným davom v Martine, že na tajnom rokovaní so sovietskymi generálmi vyjednal pokračovanie kontraktu o produkcii zbraní pre ZSSR. Pracovníci závodov ťažkého strojárstva sa tomu, samozrejme, potešili, pretože to znamenalo udržanie pracovných miest. Avšak keďže išlo o tajnú informáciu týkajúcu sa výroby zbraní, na neskoršie otázky novinárov o vyzradení tejto informácie premiér vo svojich odpovediach poprel, že to povedal.

LEŠKO, M.: *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava: VMV, 1996, s. 173 – 174.

⁵³ *HZDS – Hnutie za demokratické Slovensko*. [online], [cit. 12/03/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.hzds.sk/>>.

⁵⁴ *Rozhovor s Jánom Čarnogurským*. Bratislava, 17. septembra 2015.

⁵⁵ V rámci nášho výskumu sa venujeme aj udalostiam spomenutým v štvrtom a piatom dôvode – konfliktu V. Mečiara s ministrom vnútra A. Andrášom a česko-slovenským štátoprávnym rokovaniam. V texte sme sa však venovali len prvému, druhému a tretiemu dôvodu odvolania V. Mečiara.

„Bolo to prvýkrát a malo to iba jediné repete v budúcnosti, keď predseda strany a predseda vlády boli dve osoby – Fedor Gál a Vladimír Mečiar. Ešte raz sa to zopakovalo v roku 2010, dopadlo to podobne – Mikuláš Dzurinda a Iveta Radičová. Dejiny sa neopakujú, ale rýmujú sa a ten rým s ypsilonom je v tom, že ak tí dvaja nie sú v tandeme, tak sa veľmi ťažko funguje, pracuje a vytvára progres v politike.“⁵⁶ To, že politika moderných slovenských dejín pozná už dva prípady, ak premiér a predseda najsilnejšej vládnej strany sú dve rôzne osoby a v oboch prípadoch došlo k odvolaniu premiéra, nás dovádza k prijatiu stanoviska, že v našich podmienkach ide o významný destabilizačný faktor. V prípade V. Mečiara teda môžeme hovoriť o ďalšom z dôvodov, ktoré prispeli k jeho odvolaniu. Posledným z dôvodov je dôležitá legislatívna úprava – prijatie *Ústavného zákona z 27. februára 1990 o skrátaní volebného obdobia zákonodarných zborov*, ktorý schválilo *Federálne zhromaždenie*.⁵⁷ O nevýhode krátkeho – dvojročného funkčného obdobia zákonodarných zborov sa vyjadril M. Leško, keď poukázal na to, že V. Mečiar „vedel aj, samozrejme, vyťažiť z tej obrovskej chyby, ktorej sa dopustil Havel a spol., že urobili prvé funkčné obdobie len dvojročné. Toto je naozaj pre mňa nepochopiteľné, ako mohli v tom čase súhlasiť s takýmto absurdným nezmyslom. Tie prechodové fázy sú politicky najcitlivejšie, kde naozaj treba, aby niečo tí, čo sú pri moci, urobili proti verejnej mienke, lebo ten liek je horký, ale tá spoločnosť ho potrebuje. A oni si ešte naschvál úmyselne, vedome zúžili ten priestor, ktorý mali, lebo oni mohli urobiť štvorročné obdobie, kedy už sa predsa len trocha spamätala tá ekonomika a začali sa nové veci uplatňovať, pretože už sa začali chytať prvé výhonky trhovej ekonomiky. A oni si skrátili to funkčné obdobie ako keby s úmyslom, že «za dva roky nič nedokážeme, len tu budú ľudia vidieť rozvrat a podľa toho nech volia.» A on (V. Mečiar; pozn. M. B.) to, samozrejme, veľmi využil.“⁵⁸ V prípade skrátania funkčného obdobia parlamentov môžeme hovoriť znova o výraznom amaterizme, resp. idealizme, podľa ktorého zvolené politické elity akoby nemali riadny, ale iba prechodný, revolučný mandát. Amaterizmus revolucionárov v kombinácii s mimoriadnymi schopnosťami a túžbou po moci u V. Mečiara viedli k rýchlemu vzostupu jeho popularity a moci, ktorú si udržal až do roku 1998. Vtedy sa skončil mandát tretej a poslednej ním vedenej vlády na Slovensku, čo viedlo k rozsiahlym, najmä pozitívnym zmenám vo vnúropolitickom prostredí, v politickej kultúre, a predovšetkým k zlepšeniu pozície Slovenska v medzinárodnom priestore.

⁵⁶ Rozhovor s Jánom Figeľom. Vranov nad Topľou, 20. júla 2015.

⁵⁷ Predpis č. 45/1990 Zb. *Ústavný zákon o skrátaní volebného obdobia zákonodarných zborov*. [online], [cit. 11/03/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-45>>.

⁵⁸ Rozhovor s Mariánom Leškom. Bratislava, 17. septembra 2015.

Literatúra

ALEXIJEVIČ, S. 2015. Konec rudého človeka. Přebram: Pistorius & Olšanská, 2015. ISBN 978-80-87855-16-4

ALNEROVÁ, Z. 1993. Rekord, ktorý neteší. In: Národná obroda. 1993, Vol. 4, No. 42, s. 1.

Destitutio il premier Slovacco amato dai nazionali-populisti 1991. In: La Repubblica. 24. 4. 1991. (prekl. L. R.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/04/24/destituito-il-premier-slovacco-amato-dai-nazionali.html>>.

GALLA, R.; GABAĽA, P.; PANKOVČIN, V. 1991. (Ne)šťastná parlamentná trinásťka? In: Smena. 1991, Vol. 44, No. 97, s. 1.

GBÚROVÁ, M. 2012. K problematike deformít v súčasnej demokracii (slovenský príklad). In: DOBIAŠ, D.; EŠTOK, G.; ONUFRÁK, A.; BZDILOVÁ, R. (eds.): Sloboda – rovnosť – poriadok. Kam kráčaš demokracia. Košice: UPJŠ, 2012. ISBN 978-80-7097-979-2

GBÚROVÁ, M. 1995. Občan medzi dvoma svetmi – občianskym a národným. In: GBÚROVÁ, M.: Parlamentná demokracia a formovanie občianskej spoločnosti. Prešov: UPJŠ, 1995. ISBN 80-88722-16-0

HZDS 2017 – Hnutie za demokratické Slovensko. [online], [cit. 12/03/2017]. Dostupné na internete: < <http://www.hzds.sk/>>.

CHELEMENDIK, S. 1996. Superslovák Vladimír Mečiar. Bratislava: Slovanský dom, 1996. ISBN 80-85459-03-5

Interné problémy pred novinármi, 1991. In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 55, s. 1.

JUŠČÁK, P. 2003. Michal Kováč a jeho bremeno. Bratislava: Kalligram, 2003. ISBN 80-7149-601-4

KŇAŽKO, M. ŠTRASSER, J. 2010. Nosím v sebe mnohé jazvy. Bratislava: Forza Music, 2010. ISBN 978-80-89359-22-6

KOVÁČ, M.: Pamäti. Dunajská Lužná: MilaniuM, 2010. ISBN 978-80-89178-39-1

KREJČÍ, O. 2014. Sametová revoluce. Průhonice: Professional Publishing, 2014. ISBN 978-80-7431-138-3

Kto je najpopulárnejší. In: Práca. Vol. 45, No. 99, 1990, s. 1.

KULAŠIK, P. 1995. Slovensko na ceste k parlamentnej demokracii. In: GBÚROVÁ, M.: Parlamentná demokracia a formovanie občianskej spoločnosti. Prešov: UPJŠ, 1995. ISBN 80-88722-16-0

LEŠKO, M. 1996. Mečiar a mečiarizmus. Bratislava: VMV, 1996. ISBN 80-967275-3-2

Manifestačný odchod mečiarovcov. In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 56, s. 2.

- Naozaj pokus o prevrat? In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 59, s. 1.
- Ostré vystúpenie J. Kučeráka. In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 55, s. 1.
- Politická hitparáda. In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 3, s. 1.
- Kto je najpopulárnejší. In: Práca. Vol. 45, No. 99, 1990, s. 1.
- Predpis č. 45/1990 Zb. Ústavný zákon o skrátení volebného obdobia zákonodarných zborov. [online], [cit. 11/03/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-45>>.
- Prúdy nejasné, zlomy sa nekonajú. In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 47, s. 1.
- Rozhovor s Fedorom Gálom. Praha, 9. septembra 2015.
- Rozhovor s Ivanom Lalahom. Bratislava, 21. júna 2016.
- Rozhovor s Jánom Čarnogurským. Bratislava, 17. septembra 2015.
- Rozhovor s Jánom Figeľom. Vranov nad Topľou, 20. júla 2015.
- Rozhovor s Mariánom Leškom. Bratislava, 17. septembra 2015.
- Rozhovor s Vladimírom Mečiarom. Trenčianske Teplice, 4. júla 2016.
- SLOBODNÍK, D. 1998. Proti sedemhlavému drakovi – z dejín zápasu za Slovensko. Bratislava: Vydavateľstvo SSS, 1998. ISBN 80-8061-001-0
- TAGLIABUE, J. 1991. Slovakia's Separatist Premier Facing Political Counterattack. In: The New York Times. 17. 3. 1991. (prekl. M. B.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://www.nytimes.com/1991/03/17/world/slovakia-s-separatist-premier-facing-political-counterattack.html>>.
- Televízny prejav Milana Kňažka z 3. marca 1991. In: Dominofórum. Vol. 6, No. 37, 1997, s. 5. In: ANTALOVÁ, I. (ed.): Verejnosť proti násiliu 1989 – 1991. Svedectvá a dokumenty. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 1998.
- The Cold War and the Hyphen War. In: The New York Times. 6. 5. 1991. (prekl. M. B.) [online], [cit. 10/12/2013]. Dostupné na internete: <<http://www.nytimes.com/1991/05/06/opinion/the-cold-war-and-the-hyphen-war.html>>.
- Vyhlásenie členov ministerského klubu VPN. In: Verejnosť. 13. marca 1991, s. 5. In: ANTALOVÁ, I. (ed.): Verejnosť proti násiliu 1989 – 1991. Svedectvá a dokumenty. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 1998.
- WEBER, M. 1990. Politika ako povolanie. Bratislava: Spektrum, 1990. ISBN 80-218-0055-0
- WOLF, K. 1998. Podruhé a naposled aneb Mírové dělení Československa. Praha: G plus G, 1998. ISBN 80-86103-10-2
- Za i proti odvolaniu premiéra. In: Práca. 1991, Vol. 46, No. 66, s. 1.

Adresa autora

Mgr. Matúš Béreš
Katedra politológie
Filozofická fakulta UPJŠ v Košiciach
Petzvalova 4, 040 11 Košice
E-mail: matus.a.beres@gmail.com

**ÚNIJNÉ DOKUMENTY OCHRANY ĽUDSKÝCH PRÁV
S DÔRAZOM NA PRÁVO NA DOBRÚ SPRÁVU
EUROPEAN UNION'S HUMAN RIGHTS PROTECTING
DOCUMENTS WITH EMPHASIS ON THE RIGHT TO GOOD
ADMINISTRATION**

Anna Ščensná

Abstract:

Presented contribution pays its attention to the issue of other Union documents protection of human rights with an emphasis on the right to good administration. Good governance is regarded as a new dimension of fundamental rights, which in itself reflects the legal aspects commitment of fundamental rights of public administration. The primary aim of the contribution is to clarify the very essence of the right to good administration. This right is guaranteed by the Charter Fundamental Rights, which meaning is connected, as it emerges from the contribution, with the establishment balance between the interest of the functioning of an integrated public administration and protection of individual.

Keywords:

European Union. human rights protection. Charter of Fundamental Rights of the European Union. right to good administration

Úvod

Ľudské práva, ich zabezpečenie a garancie, sú úzko prepojené s históriou vývoja ľudskej spoločnosti, s filozofickými a právnymi koncepciami rôznych krajín. Z toho dôvodu sa v dnešnom globálnom svete stavia do popredia požiadavka dodržiavania akéhosi minimálneho štandardu ochrany ľudských práv, ktorý by rešpektoval odlišnosti a tradície jednotlivých krajín a zároveň by ponechával priestor pre možné rozširovanie smerom k „vznešeným“ cieľom spoločnosti prejavujúcich sa vo vytváraní nových moderných práv jednotlivca. Jedným z týchto „vznešených“ cieľov, je aj dosahovanie štandardu fungovania verejnej správy, ktorý je výsledkom stabilného úsilia medzinárodných spoločenstiev štátov – Rady Európy a Európskej únie. Prvotná myšlienka koncentrujúca požiadavku rovnováhy medzi záujmom na fungovaní verejnej moci a ochranou jednotlivca sa dlhodobo vytvárala na pôde Rady Európy. Jej výsledkom bolo konštituovanie koncepcie dobrej správy ako nového systému riadenia verejnej správy, o význame a opodstatnenosti ktorého nemožno pochybovať. Navzdory tomu, že proces budovania dobrej správy v podmienkach Európskej únie si našiel cestu po stopách Rady Európy, jeho zavŕšenie bolo viac než odvážne. Útrpne hľadania kompromisov Herzogovej skupiny nakoniec dospeli

k záveru, že koncepcia dobrej správy, po vzore vyspelých severských krajín, sa stane jedným zo základných práv Európskej únie garantovaných Chartou základných práv. Tento smelý krok bol kľúčovým motivátorom príspevku, ktorý sa pokúša zodpovedať otázky – *Aké boli dôvody, ktoré viedli k vysloveniu požiadavky štandardu fungovania verejnej správy v členských štátoch Európskej únie? Akým spôsobom sa realizovala aplikačná stránka zavádzania uvedenej požiadavky? V akých dokumentoch našla požiadavka dobrej správy svoje normatívne vyjadrenie?*

Nájdenie odpovedí na uvedené otázky, sme sa rozhodli realizovať prostredníctvom využitia viacerých vedeckých metód, predovšetkým analýzy, syntézy, komparácie, abstrakcie a explikácie, ktoré sme aplikovali postupne v systematickej realizácii na seba nadväzujúcich krokoch.

1. Právne zakotvenie koncepcie dobrej správy v dokumentoch Európskej únie

Prv než sme mohli pristúpiť k výberu a následnej rekognoskácii únijných dokumentov zakotvujúcich koncepciu dobrej správy (princípy dobrej správy) bolo žiaduce zamyslieť sa nad skutočnosťou, prečo ekonomicky orientovaná Európska únia kladie požiadavky na fungovanie verejnej správy, ktoré sa napokon transformovali na základné právo, pre jednotlivé kandidátske štáty.

Východisko uvedených úvah sa spája so zvyšovaním počtu členských štátov Európskej únie a formovaním tzv. európskeho administratívneho priestoru, ktorý navonok reprezentujú hlavné inštitúcie Európskej únie a vnútroštátne správne orgány. Uvedené správne orgány fungujú na báze vzájomných väzieb, kde v zmysle pravidla vzájomného uznávania prípadná nižšia kvalita výkonu verejnej správy v jednom členskom štáte sa môže negatívne prejaviť na kvalite výkonu verejnej správy v ďalších členských štátoch, čo *in summa* predstavuje nižšiu kvalitu výkonu verejnej správy v Európskej únii ako celku.

Ako uvádza Lacina¹ aj napriek obmedzeným možnostiam primárneho a sekundárneho práva a pri dodržaní princípu *obligation de résultat* a princípu subsidiarity, vystupuje do popredia spôsob, ktorým sa Európska únia ako celok snaží o zabezpečenie kvalitného, transparentného, nezávislého a flexibilného fungovania verejnej správy. Od svojich členských krajín (vrátane kandidátskych) požaduje rýchlu a účinnú implementáciu štandardov a usmernení európskeho administratívneho priestoru do svojich vlastných právnych systémov a dynamické zabezpečovanie konzistentnosti ich domácich politík s politikami Európskej únie.

Takto vytvorený postup administratívneho zvládnutia pomerne komplikovaného procesu integrácie je schopný napomáhať prekonávaniu rozdielnych národných administratívnych tradícií jednotlivých členských štátov a vytváraniu nových tradícií integrovanej verejnej správy čím *de facto* dochádza k harmonizácii v oblasti integrovanej verejnej správy.

¹ LACINA, K., 2007. Evropská veřejná správa. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s. 2007. s. 37-38. ISBN 978-80-86754-10-9.

2. Metodický pokyn. č. 27 „Európske princípy verejnej správy“

Míľníkom na ceste k integrovanej verejnej správe bol rok 1999, ktorý sa spája so zahájením Európskej komisie a OECD metodicky pomôcť kandidátskym krajinám strednej a východnej Európy s modernizáciou a transformáciou verejnej správy. Reálne kontrúry uvedeného odhodlania našli svoje vyjadrenie v zriadení spoločnej iniciatívy (organizácie) SIGMA, ktorá v roku 1999 vypracovala štúdiu „metodický pokyn č. 27“ s označením „Európske princípy verejnej správy“ (European principles for Public Administration)².

Napriek neexistencii priameho *acquis communautaire* určujúceho požiadavky na fungovanie verejnej správy odrážajúcej v sebe atribúty dobrého vládnutia, bol viditeľný všeobecný konsenzus o jeho rozhodujúcich prvkoch v demokratických krajinách. Prevažná časť prvkov dobrého vládnutia bola tvorená právnymi princípmi, princípmi správneho konania, manažérskymi kompetenciami a občianskou participáciou. Malo sa zato, že správne zdieľanie princípov európskej verejnej správy vytvorí vhodné podmienky pre fungovanie európskeho administratívneho priestoru, čím umožní vytvorenie potrebnej národnej kapacity, ktorá by bola schopná efektívne implementovať *acquis communautaire* v zhode a na podporu naplnenia kritérií stanovených Európskou radou v Kodani a Madride.³

Dokument vytvorený SIGMOU špecifikuje štandardy verejnej správy typické pre západoeurópske krajiny a podáva vlastnú systematizáciu princípov, ktoré bolo potrebné brať do úvahy pri koncipovaní reforiem verejnej správy v jednotlivých kandidátskych krajinách. Jedná sa o princípy:

- **Spol'ahľivosť a predvídateľnosť (právna istota)** - prvý princíp dokumentu SIGMA, na ktorý možno nahliadať ako na fundamentálny, pravidlo práva - správy podľa práva - právneho štátu predstavuje mnohostranný mechanizmus, v zmysle ktorého sú na fungovanie verejnej správy kladené požiadavky zákonnosti, právnej istoty, legitímnych očakávaní, rovného prístupu, zákazu diskriminácie, právnej kompetencie, proporcionality, dodržiavania zákonných lehôt či zachovávaní profesionality.
- **Otvorenosť a transparentnosť** - podstata princípu otvorenosti a transparentnosti je vyjadrením nároku verejnosti na čo najširší možný prístup k informáciám, ktorými Európska únia a jej administratívny aparát disponujú, čím slúži k napĺňaniu dvoch špecifických účelov. Prvým je ochrana verejného záujmu a redukcia korupcie a druhým ochrana individuálnych práv.⁴
- **Zodpovednosť** - všeobecne sa pod princípom zodpovednosti rozumie povinnosť administratívnej jednotky zodpovedať za svoju činnosť inej správnej, legislatívnej či súdnej autorite – vysvetliť a odôvodniť svoje postupy, rozhodnutia a ďalšie realizované činnosti.

² European Principles for Public Administration, Sigma Paper 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. [online] [cit. 10.02.2017] Dostupné z:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

³ MAREK, J. 2006. Evropské princípy dobré veřejné správy. In: Princípy dobré správy, Sborník příspěvku přednesených na pracovní konferenci. Brno: Masarykova univerzita, s. 91-92. ISBN 80-210-4001-7.

⁴ Tamtiež

- **Efektívnosť a účinnosť** - princíp efektívnosti predstavuje relatívne novo sformulovaný princíp, ktorý v sebe subsumuje špecifický rozmer princípu zodpovednosti. Vychádza predovšetkým z manažérskych hodnôt zabezpečovania verejných služieb v „dobrom“ pomere medzi nadobudnutými výsledkami a vynaloženými zdrojmi (efektívnosť) a spôsobom úspešného naplnenia vytýčených cieľov pri zachovávaní vyššie uvedených princípov (účinnosť).⁵

Uvedené princípy sa tak stali základom princípov dobrej správy v rámci Európskej únie, pričom v dôsledku vzniku nových potrieb spoločnosti a oblastí, ktoré vyžadovali náležitú reguláciu, dochádzalo k formulácii ďalších princípov.

Čoraz hlbšie poznačenie vzťahov občanov a verejnej správy Európskej únie nedôverou ba až letargiou, malo za následok, že Európska komisia vydala Bielu knihu Európskeho vládnutia, ktorá mala za cieľ prinavrátiť stratenú dôveru v Európsku úniu a jej administratívny aparát.

3. Biela kniha európskeho vládnutia

V poradí ďalším medzníkom na ceste k štandardu dobrej správy bol rok 2001, ktorý sa spája s vydaním Bielej knihy európskeho vládnutia (European Governance – a white paper)⁶, ktorá sa zamierava predovšetkým na eliminovanie negatívnych postojov spoločnosti voči eurokracii a vytvára rozsiahlejší priestor pre participáciu jednotlivcov na správe vecí verejných. Vecný obsah rozčleňuje princípy dobrého vládnutia do piatich oblastí:

- **Otvorenosť** – princíp otvorenosti v sebe subsumuje požiadavky otvorenejšej činnosti jednotlivých inštitúcií, aktívnejšieho informovania o krokoch, ktoré v rámci svojej činnosti podnikajú a taktiež používania dostupného a zrozumiteľného jazyka pre širokú verejnosť.

- **Participácia** – princíp participácie zohráva v Bielej knihe kľúčovú úlohu, nakoľko sa považuje za nástroj obnovenia dôvery spoločnosti v európsku verejnú správu. Podľa tohto dokumentu sa účinnosť presadzovania politik Európskej únie odvíja od mieri participácie vo všetkých etapách politického cyklu – t. j. od identifikácie a formulácie zámeru až po jeho implementáciu a evaluáciu. Základ spočíva v aktívnej komunikácii počas rozvíjania jednotlivých politik Európskej únie, ktorú majú vyvíjať vlády členských krajín.

- **Zodpovednosť** – obdobne ako aj v predošlom dokumente požaduje princíp zodpovednosti od jednotlivých vykonávateľov európskej verejnej správy identifikáciu ich postavenia (úloh a činnosti) v legislatívnych a exekutívnych procesoch, ktoré majú napomôcť pri zisťovaní konkrétnych zodpovedných vykonávateľov.

- **Účinnosť** – podľa princípu účinnosti majú byť politiky prijímané včas, nakoľko akákoľvek činnosť *ex post* sa spája s vyššími nákladmi než keď je realizovaná *ex ante*. Ďalej majú byť jednotlivé politiky zamerané na dosahovanie presne stanovených cieľov a v prípade ak to je možné majú vychádzať z predošlých skúsenosti berúc pritom ohľad aj na budúce aktivity.

- **Súdržnosť** – zložitnosť celého systému fungovania verejnej správy a neustále pribúdanie množstva úloh vykonávaných inštitúciami európskej verejnej správy

⁵ ZPĚVÁK, A., Z. FIALA a T. JONÁKOVÁ, 2015. Evropská veřejná správa. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského. 2015. s. 92. ISBN 978-80-7452-110-2.

⁶ European Governance – White Paper. 2001. [online] [cit. 10.02.2017] Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm

vyžaduje vzájomnú logickú a vecnú spojitosť, ktorej požiadavka je obsahom princípu súdržnosti.

4. Charta základných práv Európskej únie

Charta základných práv Európskej únie (Charter of fundamental rights of the European Union) (ďalej Charta) je prvým počinom Európskej únie vytvoriť katalóg základných práv. Dovtedy bola problematika ochrany ľudských práv na jej úrovni riešená v súčinnosti s Radou Európy a Európskym súdom pre ľudské práva. V otázke kodifikácie koncepcie dobrej správy pristupuje značne novátorsky a v porovnaní s doterajšími medzinárodnými dokumentmi ochrany základných práv predstavuje rozšírenie práv jednotlivcov, keď koncepciu dobrej správy včleňuje do čl. 41 Charty Právo na dobrú správu veci verejných, ktoré je vo svojej podstate, tak ako to uvádza König⁷ „úzko späté s inštitucionalizovanými hodnotami demokracie, zachovávaním ľudských práv a zvýšením efektivity verejného sektora“.

Obsah práva na dobrú správu je syntézou právnych princípov (označovaných aj ako všeobecné, základné), princípov správneho konania a základných práv. Inšpirácie nachádzal predovšetkým vo „vznešených“ cieľoch spoločnosti a princípoch modernej verejnej správy, v ktorej sa do popredia dostáva služba občanom.

Právo na dobrú správu podľa čl. 41 Charty deklaruje právo každej osoby, aby jej záležitosti boli prejednávané nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote inštitúciami a orgánmi Európskej únie.

Demonštratívny výpočet zložiek práva na dobrú správu zakotvený v čl. 41 v ods. 2 Charty vytyčuje piliere moderného a efektívneho prístupu k fungovaniu správnych orgánov vo vzťahu k jednotlivcom. Ods. 3 predmetného článku obsahuje konkrétne záruky zaistenia výkonu tohto práva, predovšetkým právo na náhradu škody spôsobenú výkonom funkcií orgánov Európskej únie alebo jej zamestnancov v súlade so všeobecnými zásadami spoločnými právnym poriadkom členských štátov. Posledný štvrtý odstavec zmieňovaného článku zachytáva právo jednotlivca komunikovať s úradmi Európskej únie vo svojom materinskom jazyku alebo rečou, ktorú najlepšie ovláda.⁸

Zakotvenie dobrej správy ako súčasť katalógu základných práv Európskej únie sa spájalo s množstvom očakávaní. Mnohí si od tohto kroku sľubovali, že sa právo na dobrú správu stane akýmsi magickým liekom riešenia prípadov, kedy konanie európskej administratívy síce neporušuje právny poriadok Európskej únie, no i napriek tomu je vnímané ako nesprávne. Navzdory tomu, že zakotvenie práva na dobrú správu znamenalo pozitívnu zmenu, predovšetkým vo vzťahu k riadeniu verejnej správy Európskej únie, nemôžeme opomenúť vlnu kritiky, ktorá poukazovala na právnu úpravu práva na dobrú správu. Najzávažnejším nedostatkom právnej úpravy práva na dobrú správu bola prílišná všeobecnosť, ktorá spôsobovala obavy z jej reálneho uplatnenia v praxi. Rovnako vytykaná bola aj absencia dôkladnej

⁷ KÖNIG, K. 2001. Zum Governance-Begriff. In: KÖNIG, K a A. MARKUS. Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. 2001. Speyers. ISBN 978-393-21-1257-7.

⁸ HENDRYCH, D. a kol. 2009. Správní právo. Obecná část. 7 vydání. Praha: C. H. Beck. 2009. s 801-802. ISBN 978-80-7400-049-2.

propozície obsahovej náplne práva na dobrú správu. Ukázalo sa, že je nevyhnutné aby bola dobrá správa upravená kódexovo a chápaná a vyjadrovaná v zmysle určitých všeobecných princípov.

5. Európsky kódex dobrej správnej praxe

Výsledkom niekoľko ročného úsilia bolo prijatie uznesenia, ktorým Európsky parlament 6. septembra 2001 schválil Európsky kódex dobrej správnej praxe (The European Code of Good Administrative Behaviour) bližšie špecifikujúci obsah práva na dobrú správu v priestore Európskej únie. Aj napriek tomu, že Európsky kódex dobrej správnej praxe nedisponuje povahou normatívneho právneho aktu, dovoľme si konštatovať, že sa nejedná len o ďalší z mnohých výsledkov právnej teórie. Jeho význam je vo vzťahu k európskej administratíve a kauzálny k občanom Európskej únie nepopierateľný. Na jednej strane pôsobí ako externý mechanizmus kontroly vo vzťahu k činnosti európskeho ombudsmana, ktorý prešetruje sťažnosti na nesprávny úradný postup a odporúča opatrenia k náprave, na druhej strane tým, že podporuje najvyššie štandardy správnej praxe, slúži ako užitočná príručka a zdroj informácií pre administratívny aparát Európskej únie a jej občanov. Oba pohľady na Európsky kódex dobrej správnej praxe len umocňujú jeho účel, ktorým je zlepšenie služieb poskytovaných európskou administratívou a vo vzťahu k jednotlivcom (zatiaľ len morálna) garancia postupov, ktoré sú oprávnení od európskej administratívy očakávať.

Európsky kódex dobrej správnej praxe je tvorený 27 článkami. Obsahuje základné zásady činnosti správnych orgánov (čl. 4 až čl. 15 – napr. zákonnosť, rovnosť, nestrannosť, proporcionalita, právna istota), pravidlá vzťahujúce sa k vydávaniu správnych rozhodnutí (čl. 16 až čl. 20 – napr. lehoty na vydanie rozhodnutia, povinnosť odôvodniť rozhodnutie, spôsob jeho znamenia, možnosti odvolania) a ustanovenia, ktoré posilňujú otvorenosť a transparentnosť verejnej správy (čl. 21 až čl. 27 – napr. ochrana osobných údajov, žiadosť o informácie, verejný prístup k dokumentom).⁹

6. Zásady verejnej služby pre verejnú službu Európskej únie

Doposiaľ posledným dokumentom vo vzťahu k vytváranému štandardu verejnej správy sú najvyššie zásady verejnej služby, ktoré boli uverejnené v júni 2012 európskym ombudsmanom. Viditeľným znakom tohto dokumentu, je jeho špecifický prístup ku koncepcii dobrej správy, v ktorom je výrazný etický rozmer a oklieštenie jeho personálneho substrátu výlučne k európskym úradníkom. Samotný dokument obsahuje ustanovenie, že neprináša nové zásady ale snaží sa skôr o uplatnenie

⁹ MACHAJOVÁ, J a kol. 2014. Všeobecné správne práv. 7. aktualizované vydanie. Žilina: EUKÓDEX, s. r. o. 2014. ISBN 978-80-8155-044-7.

DIAMANDOUROS, N. 2005. Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Štrasburg. [online]. [cit. 07.02.2017]. Dostupné z:

<http://www.ombudsman.europa.eu/sk/resources/code.faces/de/3510/html.bookmark#/page/1>

štandardu, ktorý vyvstal z konferencií európskej siete ombudsmanov počnúc rokom 2010. V prevažnej miere zakotvuje prvky služobnej etiky a kultúry, ku ktorým sa európska verejná správa hlási. Garantuje záväzok voči Európskej únii a jej občanom, že konanie úradníkov administratívy Európskej únie bude slúžiť záujmom Európskej únie a jej občanov pri plnení cieľov stanovených zmluvným rámcom. Ako ďalšie garantuje etický rozmer služby, ktorý sa u úradníkov prejavuje zmyslom pre korektnosť a konaním, ktoré obstojí aj pri najdôkladnejšom verejnom preskúmaní. Na plnenie tejto povinnosti nestačí iba dodržiavať zákony.

Úradníci nesmú podliehať finančnému ani inému tlaku, ktorý by mohol ovplyvniť vykonávanie ich funkcie, vrátane prijímania darov. Sú povinní bezodkladne informovať o akýchkoľvek súkromných záujmoch súvisiacich s ich funkciou a v prípade ak nastane konflikt záujmov je ich povinnosťou prijať rýchle opatrenia k riešeniu vzniknutého konfliktu. Táto povinnosť ich viaže aj po skončení verejnej služby. Ďalšími kľúčovými zásadami dokumentu sú objektivnosť a transparentnosť a napokon poslednou zásadou, ktorej rešpektovanie je Diamandourosovým dokumentom vyžadované, je úcta k ostatným. Povinnosťou úradníkov je vykonávať svoju funkciu s úctou k sebe navzájom aj k občanom, čo sa navonok prejavuje ich slušnosťou, ochotou včas pomôcť a spolupracovať a vyjadrovať sa jasne a zrozumiteľne.¹⁰

Záver

Dobrá verejná správa je cieľom, k naplneniu ktorého je nevyhnutné zrealizovať viacero krokov. Postupné včleňovanie koncepcie dobrej správy do viacerých únijných dokumentov sa spájalo so snahou doviest' verejnú správu k „dokonalosti“ a plnému rešpektovaniu základných práv verejnou správou. Chronologické zoradenie rekognoskovaných dokumentov poukazuje na postupnú transformáciu koncepcie dobrej správy z pôvodne politických požiadaviek kladených na fungovanie vnútroštátnych administratívnych systémov, cez ich právnu kodifikáciu v Charte základných práv a jej konkretizáciu v inštrumente doteraz len s morálnou garanciou – Európskom kódexe dobrej správnej praxe, až po ich výrazný etický aspekt v Zásadách verejnej služby pre verejnú službu Európskej únie. Do budúca sa predpokladá, že právo na dobrú správu môže byť posilnené prostredníctvom svojej kodifikácie v sekundárnych právnych predpisoch a judikatúry Súdneho dvora Európskej únie.

¹⁰ DIAMANDOUROS, N. 2012. Zásady verejnej služby pre verejnú službu Európskej únie. Belgicko. [online] [cit. 10.02.2017] Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/sk/resources/publicserviceprinciples.faces>

Literatúra

Charta základných práv Európskej únie (2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

DIAMANDOUROS, N. 2005. Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Štrasburg. [online]. [cit. 07.02.2017]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/sk/resources/code.faces/de/3510/html.bookmark#/page/1>

DIAMANDOUROS, N. 2012. Zásady verejnej služby pre verejnú službu Európskej únie. Belgicko. [online] [cit. 10.02.2017] Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/sk/resources/publicserviceprinciples.faces>

European Governance – White Paper. 2001. [online] [cit. 10.02.2017] Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm

European Principles for Public Administration, Sigma Paper 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. [online] [cit. 10.02.2017] Dostupné z: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

HENDRYCH, D. a kol. 2009. Správni právo. Obecná časť. 7 vydání. Praha: C. H. Beck. 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.

KÖNIG, K. 2001. Zum Governance-Begriff. In: KÖNIG, K a A. MARKUS. Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. Speyers. 2001. ISBN 978-393-21-1257-7.

LACINA, K. 2007. Evropská veřejná správa. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s. 2007. ISBN 978-80-86754-10-9.

MACHAJOVÁ, J a kol. 2014. Všeobecné správne právo. 7. aktualizované vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o. 2014. ISBN 978-80-8155-044-7.

MAREK, J. 2006. Evropské principy dobré veřejné správy. In: Principy dobré správy, Sborník příspěvku přednesených na pracovní konferenci. Brno: Masarykova univerzita, s. 91-95. ISBN 80-210-4001-7.

STRÁŽNICKÁ, V. a kol. 2013. Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o. 2013. ISBN 978-80-89447-95-4.

ZPĚVÁK, A., Z. FIALA a T. JONÁKOVÁ. 2015. Evropská veřejná správa. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského. 2015. ISBN 978-80-7452-110-2.

Adresa autora

PhDr. Anna Sčensná
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávnych disciplín
Popradská 66
041 32 Košice
anna.scensna@student.upjs.sk

**CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ A ÚSTAVA SLOVENSKEJ
REPUBLIKY**
**CHARTER OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EU AND
CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC**

Veronika Miková

Abstract:

The paper is focused on relationship of the Charter of the fundamental rights of the EU and the Constitution of the Slovak republic. It contains an analysis of decisions of the Constitutional Court of the Slovak republic with the intention to find out how the Constitutional Court determines relationship of the Charter and the Constitution. The primary question is, If there is a hierarchy between the Charter and the Constitution from perspective of view of the Constitutional Court.

Keywords: Charter of the fundamental rights of the EU, constitution, constitutional court

Úvod

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v rozhodnutí PL. ÚS 10/2014 zo dňa 29. apríla 2015 priznáva Charte základných práv EÚ (ďalej len „charta“) v hierarchii prameňov práva rovnaké postavenie ako majú medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), tzn. prednosť pred zákonom.

Formulácia použitá v čl. 7 ods. 5 ústavy („prednosť pred zákonom“) však umožňuje iba konštatovať, že v hierarchii prameňov práva Slovenskej republiky sa charta nachádza pred zákonmi. O vzájomnom vzťahu ústavných prostriedkov ochrany základných práv však ústava nehovorí. Za ústavné prostriedky ochrany základných práv budeme v nasledujúcom texte považovať ústavu, chartu a tiež Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

Na základe princípu prednosti získava Charta aplikačnú prednosť aj pred ustanoveniami ústavy. Vo vzťahu k dohovoru je možné obdobné konštatovanie na základe princípu pacta sunt servanda. Uplatnenie oboch princíпов však nevyhnutne neznamená, že charta a dohovor majú vyššiu právnu silu, a teda aj vyššie postavenie v rámci hierarchie prameňov vnútroštátneho práva. Ani ustanovenie čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEU“) nepredstavuje východisko z tejto situácie, keďže uvedené ustanovenie rieši „iba“ pozíciu charty v rámci primárneho práva, tzn. v rámci právneho poriadku EÚ, nie však v rámci hierarchie vnútroštátneho právneho poriadku.

Na tomto mieste je potrebné uviesť, že charta predstavuje na úrovni EÚ žiadúci posun v oblasti ochrany základných práv a jej úlohou bolo základné práva

„zviditeľniť“. Súdny dvor však do prijatia Charty poskytoval základným právam ochranu takmer 50 rokov¹, a to vo forme všeobecných právnych zásad. Základným východiskom pre SD EÚ bolo vytvorenie komunitárnej doktríny ochrany základných práv ako všeobecnej právnej zásady, ktorá okrem iného zahŕňala odhodlanie súdu zrušiť každé ustanovenie komunitárneho práva, ktoré bude odporovať ľudským právam.² Zdrojom inšpirácie pre Súdny dvor sa stala skutočnosť, že ochrana základných práv a slobôd v členských štátoch je založená na spoločnom rozvoji **ústavných tradícií** spoločných pre členské štáty (bývalý čl. 6 ods. 1 ZEÚ). Preto v čase, keď únia ešte nedisponovala vlastným katalógom základných práv, Súdny dvor prihliadal najmä **na vnútroštátne ústavné právo a ústavné tradície spoločné pre členské štáty**. Ďalším významným zdrojom inšpirácie pre Súdny dvor sa stal dohovor.

Ústavy jednotlivých členských štátov a dohovor spoločne slúžili ako inšpiračné zdroje pre vybudovanie štandardu ochrany základných práv na úrovni únie. Úroveň ochrany základných práv garantovaná vnútroštátnymi právnymi poriadkami pritom mala slúžiť ako meradlo pre Súdny dvor. Štandard ochrany základných práv garantovaný Súdny dvorom mal byť rovnocenný štandardu ich ochrany na vnútroštátnej úrovni. V kontexte rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Melloni³ vidíme, že právo EÚ nezabezpečuje vždy širší rozsah garantovaných práv než vnútroštátne ústavné právo. Preto oprávnenou je otázka, či má mať charta, resp. garancia ochrany základných práv zo strany EÚ prednosť pred vnútroštátnou ústavnou úpravou, z ktorej pôvodne vychádzala, aj vtedy keď úroveň ochrany základných práv garantovaná úniou je nižšia ako tá, ktorú garantuje ústava.

Vyriešenie tejto otázky vedie vo svojej podstate k otázke, či existuje vnútorná hierarchia medzi ústavnými prostriedkami ochrany základných práv.

Predmetom nasledujúceho príspevku je analýza rozhodnutí ústavného súdu, v ktorých ústavný súd aplikoval súčasne chartu, ústavu aj dohovor. Cieľom analýzy je zistiť ako na možnú hierarchiu ústavných prostriedkov ochrany základných práv hľadí ústavný súd.

1. Možnosti usporiadania systému prameňov práva

„Pred zákonom“ môže v podstate znamenať niekoľko možností hierarchického usporiadania systému prameňov práva.

Prvým možným je **usporiadanie, v ktorom je na vrchole hierarchie ústava**. Za ústavou nasledujú medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy a za nimi zákony a podzákonné právne predpisy. Uvedené usporiadanie je v podstate tradičnou pyramídou prameňov práva s jedným vrcholom – ústavou. Ústava, charakterizovaná ako norma najvyššej právnej sily, na vrchol pyramídy patrí

¹ Prelomový rozsudok Stauder bol prijatý 12. novembra 1969.

² KLUČKA J., MAZÁK J. a kol.: Základy európskeho práva. Bratislava: Iura edition, 2004. s. 260 a nasl.

³ C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 26. februára 2013. Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal.

z obsahového aj delegačného hľadiska. Z obsahového hľadiska sa všetky ostatné právne normy v ústave obsahovo nachádzajú a preto jej nesmú odporovať. Z delegačného hľadiska je ústava normou, ktorej platnosť je predpokladaná, pretože ústava neodvodzuje svoju platnosť od žiadnej inej normy. Všetky nižšie právne normy sú v delegačnom vzťahu k ústave. Nižší normotvorca sa musí v rámci svojej normotvorby držať rozsahu stanoveného vyšším normotvorcom. Z uvedeného vyplýva nemožnosť rozporu nižšej právnej normy s ústavou.

Podstata prvého možného usporiadania hierarchie prameňov práva je zabezpečiť jednotnosť právneho poriadku. Ak má byť určitá mnohosť právnych noriem jednotná a tvoriť jednotný celok, musí byť predpokladaná iba jedna najvyššia norma, z ktorej ostatné normy (formálne) čerpajú svoju relevanciu, svoju hodnotu. Z uvedeného vyplýva, že je nemožné aby jednotný právny poriadok mal dve alebo viac súčasných a na sebe nezávislých najvyšších noriem. Tým by bola ohrozená jednotnosť tohto právneho poriadku.⁴

Druhým možným usporiadaním v zmysle formulácie „pred zákonom“ je **predstava systému prameňov**, v ktorej na pomyselnom vrchole hierarchie je medzinárodná zmluva spoločne s ústavou a za nimi nasledujú zákony a podzákonné predpisy. Toto usporiadanie sa už nepodobá pyramíde, ale **skôr sieti**. Sieť je o to viac spleťtá, o čo viac medzinárodných zmlúv sa v nej nachádza. Okrem charty sa v nej bude nachádzať predovšetkým dohovor, ale medzinárodných zmlúv v oblasti základných práv je podstatne viac.⁵ Ak je hierarchia predpokladom jednotnosti právneho poriadku, potom je otázkou **ako jednotnosť právneho poriadku zabezpečiť pri „sietovom“ usporiadaní**. Riešenie ponúkajú viaceré pluralistické teórie, ktoré sa snažia o vymedzenie vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného, resp. európskeho práva.

Jedným z teoretických riešení vzťahu vnútroštátneho a európskeho práva je **pluralistický model** Neila MacCormicka. Namiesto hľadania absolútneho suveréna navrhuje riešenie pomocou systémovo orientovaného prístupu, ktorý umožní aby sa samostatné systémy prelínali a vzájomne komunikovali **bez toho, aby sme trvali na tom, že sú vo vzťahu nadržanosti a podržanosti**, resp. na ich hierarchickom usporiadaní.⁶

Ďalším autorom je Paul Kirchhof, podľa ktorého **európske a vnútroštátne právo sú dve strany jednej rovnice**. Akékoľvek zmeny vykonané na jednej strane rovnice vedú k nerovnováhe, a preto **konflikt** medzi normami vnútroštátneho a európskeho práva **nie je možné riešiť „prednosťou“** alebo „nadržanosťou“ ale

⁴ WEYR, F. Teorie práva; editor Ondřej Horák; úvodní studii napsal Miloš Večeřa. 2015. s.102

⁵ Spomenúť by sme mohli napríklad Dohovor o právach dieťaťa, Dohovor o biomedicíne, Aarhuský dohovor a iné.

⁶ Dôsledkom tohto riešenia, ako to MacCormick pripúšťa je rozptýlenie centier politickej moci a tiež rozptýlenie nositeľov právnej moci. Pre realizovateľnosť tohto modelu sa tak vyžadujú premyslené a vierohodné argumenty a pravidlá, ktoré budú platné pre vzťah určitých systémov. Tieto pravidlá by sa mali týkať spoločných tradícií a ideí, ktoré budú tieto rozdielne systémy spájať a poskytovať interpretačný základ, čím sa zaistí kompatibilita a prelínanosť systémov. Pozri k tomu MACCORMICK, Neil. Beyond the Sovereign State [article]. Modern Law Review [online]. 1993, 56(1), 1 str. 1 a nasl.

iba prostredníctvom **vzájomnej spolupráce**. Východiskovými majú byť princíp delby moci a princíp subsidiarity.⁷

Miguel Maduro poukazuje na **neudržateľnosť nadradenosti ústavy**. Maduro formuluje štyri princípy:

- Princíp pluralizmu, podľa ktorého každý právny poriadok musí rešpektovať identitu ostatných právnych poriadkov
- Princíp konzistentnosti a vertikálnej a horizontálnej koherencie
- Princíp všeobecnej použiteľnosti
- Princíp inštitucionálnej voľby

Podľa Madura jediným spôsobom definovania hraníc rôznych právnych systémov je **posilnenie vzájomného porozumenia a uvedomenia si svojho postavenia ako jednej z viacerých alternatív**.⁸

Uviesť by sme mohli aj ďalšie pluralistické teórie. **Kritika** uvedených teórií upozorňuje na **nedostatok zohľadnenia požiadavky právnej istoty** ako požiadavky, ktorá stojí priamo v centre princípu materiálneho právneho štátu, a tiež ich **nerealizovateľnosť** na vnútroštátnej úrovni.⁹ Rovnako nemožno prehliadnuť, že do istej miery favorizujú vždy jeden konkrétny právny systém, čím je monizmus v podstate stále prítomný.

Posledným možným usporiadaním v zmysle formulácie „pred zákonom“ je usporiadanie, v ktorom **na vrchole stojí medzinárodná zmluva** a hierarchicky za ňou nasleduje ústava a zákony. Ide v podstate o rovnaké usporiadanie, aké získavame pri aplikácii **princípu prednosti a princípu pacta sunt servanda**. Oba princípy zaväzujú vnútroštátny orgán aplikácie práva k prednostnému aplikovaniu medzinárodnej zmluvy ak sa tá dostane do rozporu s vnútroštátnym právom. Na **rozdiel od hierarchie**, ktorá vzniká na základe stupňa právnej sily, však **princíp prednosti ani princíp pacta sunt servanda nevedie k neplatnosti vnútroštátnej rozpornej normy**, iba k jej neaplikovateľnosti. Ak je však právna norma nižšej právnej sily v rozpore s normou vyššej právnej sily, nižšia právna norma bude v ústavou danom procese buď zmenená a uvedená do súladu, alebo zrušená. Týmto spôsobom je **zabezpečená nie len jednotnosť právneho poriadku, ale aj jednotnosť v procese aplikácie práva**. Aplikácia princípov prednosti a pacta sunt servanda však nevylučuje, že jeden orgán aplikujúci právo si bude vedomý povinnosti neaplikovať vnútroštátnu právnu normu z dôvodu jej rozporu s právnou normou európskou, avšak iný orgán aplikujúci tú istú vnútroštátnu právnu normu si túto povinnosť neuvedomí a aplikuje vnútroštátnu rozpornú normu.

⁷ KIRCHHOF, Paul. The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law Journal [online]. 1999, 5(3), s. 226

⁸ MADURO, M.: Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In: Walker, N. (eds.): Sovereignty in transition. Hart Publishing, Oxford 2003. s. 526

⁹ Nerealizovateľnosť na vnútroštátnej úrovni vyplýva z nemožnosti sledovať dialóg súdov, ktoré disponujú právomocou pre autoritatívny výklad jednotlivých prostriedkov ochrany základných práv, na úrovni aj tých najnižších orgánov verejnej správy, ktoré sa s aplikáciou práva únie stretávajú.

1.1 Vzťah Charty a ústavy v judikatúre Ústavného súdu SR

V nasledujúcej časti príspevku sa chceme zamerať na to, ako vzťah Charty a ústavy vymedzuje Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Naším zámerom bolo nájsť v judikatúre ústavného súdu rozhodnutia, z ktorých by sme vyčítali, ku ktorému z vyššie uvedených modelov sa prikláňa ústavný súd.

V rozhodnutí PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 nachádzame **vyjadrenie samo obmedzujúceho prístupu ústavného súdu**. Tento prístup ústavného súdu v podstate znamená, že v konaní o súlade právnych predpisov s ústavou ústavný súd v prvom kroku zisťuje súlad, resp. nesúlad s ústavou. Až v druhom kroku posudzuje súlad namietaného predpisu s právom EÚ. Ak ústavný súd v prvom kroku zistí, že namietaný predpis nie je v súlade s ústavou, k druhému kroku ani nepristúpi, keďže k účinkom podľa čl. 125 ústavy vedie už samotný nesúlad s ústavou a nie je potrebné skúmať aj súlad s právom EÚ. Z uvedeného rozhodnutia vyplýva, že prvým krokom pre ústavný súd je skúmanie súladu s ústavou.

V náleze ústavného súdu v konaní II. ÚS 471/2011 zo dňa 13. 3. 2012 súd rozhodoval o individuálnej sťažnosti pre porušenie okrem iného aj čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 1 a čl. 14 dohovoru a čl. 21 ods. 1 charty. Hoci sťažovateľ namietal porušenie práv aj vo vzťahu k charte, charta sa spomína iba v jednej vete odôvodnenia, a to: *„Vychádzajúc z uvedeného záveru ústavný súd už nepovažoval za potrebné meritórne sa zaoberať namietaným porušením ďalších ustanovení ústavy, listiny, dohovoru, dodatkového protokolu, paktu a charty.“* Hoci ústavný súd v predchádzajúcich častiach rozhodnutia urobil záver o tom, že *„došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru“* následne uvádza, že nepovažuje za potrebné ďalej preskúmať namietané porušenie ustanovení charty. Sťažovateľ pritom namietal porušenie čl. 21 ods. 1 charty, ktoré obsahuje zákaz diskriminácie. Z perspektívy ústavného súdu by sa tak mohlo zdať, že ak je porušené právo na spravodlivý proces podľa príslušných článkov ústavy a dohovoru, nie je potrebné skúmať porušenie zákazu diskriminácie podľa príslušných ustanovení charty.

Podobný prístup môžeme vidieť v rozhodnutí I. ÚS 533/2013 zo dňa 11. 9. 2013, jednak zo štruktúry rozhodnutia a taktiež z hľadiska argumentácie súdu. V danom konaní išlo opäť o individuálnu sťažnosť, v ktorej sťažovateľka namietala porušenie práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy, práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a práva podľa čl. 47 charty. V bode 2.2 a 2.3 rozhodnutia sa ústavný súd vyjadruje najprv k porušeniu práv podľa príslušných článkov dohovoru a ústavy a až následne v bode 2.4 k namietanému porušeniu ústavy a charty.

V bode 2.3 rozhodnutia ústavný súd uvádza: *„Formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru. Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť.“* Z vyjadrenia ústavného súdu vidíme, že **právny režim ochrany základného práva na súdnu ochranu zaručený dohovorom je totožný**

s režimom súdnej ochrany podľa ústavy. Na týchto miestach, ani v celom rozhodnutí, sa nenachádza podobné konštatovanie vo vzťahu k charte, konkrétne k namietanému čl. 47 charty.

K charte sa ústavný súd vyjadruje až v nasledujúcom bode 2.4. V tomto bode ústavný súd uvádza: „*sťažovateľkou predloženú argumentáciu k tejto otázke ústavný súd nepovažoval za spôsobilú vyvrátiť záver o ústavnej konformnosti postupu krajského súdu, ako aj najvyššieho súdu ... Na uvedenom nemení nič ani argumentácia sťažovateľky o porušení práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces zaručeného čl. 47 charty*“ Z vyjadrenia sa zdá, že charta môže byť použitá na vyvrátenie ústavnej konformnosti postupu všeobecných súdov, avšak prvoradým kritériom ústavnej konformnosti je súlad s ústavou a dohovorom.

V náleze ústavného súdu PL. ÚS 10/2014 zo dňa 29. 4. 2015 ústavný súd uvádza: „*Ústavný súd je podľa čl. 124 ústavy nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Preto i po pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii zostávajú referenčným rámcom prieskumu ústavného súdu normy ústavného poriadku Slovenskej republiky. Ústavný súd však nemôže neprihliadnuť na dopad práva Európskej únie na tvorbu, aplikáciu a výklad vnútroštátneho práva...*“

Ďalej sa v náleze uvádza: „*Ústavný súd od začiatku svojej činnosti v súlade s princípom pacta sunt servanda konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách ... Ústavný súd tak **vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevyučovala**, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim vydanú...*“

Z uvedených formulácií by sa taktiež dalo vyvodiť, že **pre ústavný súd je prvoradým referenčným kritériom ústava.** Ústavu bude vykladať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv (vždy ak to ústava svojím znením nebude vylučovať?).

Z vyššie uvedených rozhodnutí sa zdá, že ústavný súd sa prikláňa skôr k hierarchii medzi ústavou a chartou, avšak je potrebné priznať, že uvedené rozhodnutia sú z obdobia, keď sa odborná verejnosť s chartou skôr oboznamovala. Charta je právne záväzná vďaka platnosti Lisabonskej zmlúvy, tzn. od 1. decembra 2009.

Z novších analyzovaných rozhodnutí, z obdobia od 1. 1. 2015 po súčasnosť, sme našli 234 rozhodnutí ústavného súdu, v ktorých namietaným právnym predpisom bola aj charta. Z uvedeného počtu rozhodnutí prevažnú časť tvoria uznesenia z predbežného prerokovania.¹⁰ V dvoch prípadoch rozhodol ústavný súd nálezom o tom, že základné právo porušené bolo¹¹.

V prvom prípade, III. ÚS 408/2016, sťažovateľ namietal porušenie základných práv vyplývajúcich mu z ústavy, Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, Dohovoru a Charty. Zo štruktúry rozhodnutia je jasné, že **k porušeniu všetkých uvedených prostriedkov ochrany sa ústavný súd vyjadruje v jednom**

¹⁰ Prevažná časť rozhodnutí sa týka identických sťažností sťažovateľky spoločnosti POHOTOVOSTĚ.

¹¹ Počet rozhodnutí je výsledkom vyhľadávacieho systému ústavného súdu, ktorý je dostupný na webovej stránke www.ustavnysud.sk

spoločnom bode III. 1 nálezu. V bode 52 nálezu sa uvádza: „*Táto povinnosť všeobecných súdov vzhľadom na ich postavenie ako primárnych ochrancov ústavnosti a vzhľadom na povinnosť Slovenskej republiky rešpektovať medzinárodne záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o ochrane ľudských práv a základných slobôd zahŕňa zároveň požiadavku rešpektovania procesných garancií spravodlivého súdneho konania vyplývajúcich napr. z čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 dohovoru v súlade s judikatúrou ESĽP, ako aj čl. 20 a čl. 47 charty v prípade, ak členský štát Európskej únie vykonáva právo Únie.*” Ďalej však ústavný súd uvádza: „*Ústavný súd vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 46 ods. 1 ústavy už uviedol, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť.*” Z prvej uvedenej vety sa zdá, že **procesné garancie spravodlivého súdneho konania vyplývajú pre ústavný súd rovnako z ústavy, dohovoru aj charty**, avšak v druhej vete sa konštatuje totožný obsah práva na súdnu ochranu iba vo vzťahu k dohovoru. V ďalšom bode následne uvádza: „*Ústavný súd k tomu uvádza, že rozhodnutiu všeobecného súdu musí predchádzať postup zodpovedajúci garanciám spravodlivého súdneho konania v zmysle príslušných ustanovení ústavy a príslušnej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách (v kontexte danej veci v súlade s dohovorom a chartou)...*”

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že v bode 61 sa ústavný súd podrobne zaoberá aj otázkou, či v danej veci ide o výkon práva únie, a či je charta vôbec uplatniteľná. Z bodu 61 a 62 vyplýva, že charta bola aplikovateľná a vo výroku rozhodnutia ústavný súd rozhodol o porušení práv z nej vyplývajúcich.

V druhom náleze, III. ÚS 426/2016 zo dňa 29. 11. 2016, ústavný súd rozhodol o porušení namietaných základných práv podľa ústavy a dohovoru. V časti, ktorou sťažovateľka namietala porušenie svojho práva podľa čl. 47 charty postupom okresného súdu v napadnutom konaní, ústavný súd sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

Záver

Cieľom príspevku bolo z judikatúry ústavného súdu zistiť, ku ktorému z modelov usporiadania prameňov práva sa ústavný súd prikláňa a ako vymedzuje vzťah charty a ústavy. Príklady starších, vyššie uvedených rozhodnutí dokazujú, že hierarchiu medzi ústavnými prostriedkami ochrany základných práv možno vnímať aj z judikatúry ústavného súdu. Novšie rozhodnutia z obdobia rokov 2015 a 2016 však tento záver ani nepotvrdili, ani nevyvrátili. Naším úmyslom nie je prijať názory ústavného súdu automaticky za pravdu. Odpoveď na otázku, či medzi chartou a ústavou existuje hierarchický vzťah bude vyžadovať ďalšiu analýzu.

Ako pozitívum je potrebné zdôrazniť, že v aplikačnej činnosti ústavného súdu možno vo vzťahu k charte vidieť výrazný posun, a to najmä vo vzťahu k otázke kedy je charta aplikovateľná, tzn. kedy ide o výkon práva únie. Dokazujú to aj uznesenia, ktorými ústavný súd odmietol prijať sťažnosť na ďalšie konanie, a vo vzťahu k Charte

sa priamo vyjadruje k jej neaplikovateľnosti z dôvodu, že vec nespadá pod výkon práva únie.¹²

Literatúra

KIRCHHOF, Paul. The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal* [online]. 1999, 5(3), 225-242 [cit. 2017-01-28]. ISSN 13515993.

KLUČKA J., MAZÁK J. a kol.: *Základy európskeho práva*. Bratislava: Iura edition, 2004. s. 536. ISBN 8080780056.

MACCORMICK, Neil. Beyond the Sovereign State [article]. *Modern Law Review* [online]. 1993, 56(1), 1 [cit. 2017-01-28]. ISSN 00267961.

MADURO, M.: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*. In: Walker, N. (eds.): *Sovereignty in transition*. Hart Publishing, Oxford 2003. ISBN – 10: 1-84113-564-X.

WEYR, František. *Teorie práva*. Editor Ondřej Horák; úvodní studii napsal Miloš Večeřa. 2015. ISBN 9788075520005.

Adresa autora

Mgr. Veronika Miková
Ústav teórie práva Gustava Radbrucha
Právnická fakulta UPJŠ
Kováčska 26, 040 75 Košice
E-mail: veronika.mikova@student.upjs.sk

¹² Napr. Rozhodnutie I. ÚS 232/2016 zo dňa 20. 4. 2016, Rozhodnutie II. ÚS 478/2016 zo dňa 15. 6. 2016 bod 8.1, Rozhodnutie II. ÚS 585/2016 zo dňa 21. 7. 2016 a iné.

VOLEBNÝ CENZUS VEKU V DEMOKRATICKOM ŠTÁTE

VOTING AGE IN DEMOCRATIC STATE

Simona Farkašová

Abstract:

The author in this paper deals with the issue of age census, its historical evolution, current state and future prospects regarding the reduction of the age limit. The author points out the relevant legislation and international texts.

Keywords: age census, democratic state, Council of Europe, minimal age limit

Úvod

Stanovenie minimálnej vekovej hranice pre výkon aktívneho volebného práva, resp. pre právo byť uznaný za voliča predstavuje nielen otázku ústavno-právnu, ale aj politicko-sociálnu. Akceptujúc východisko, že vekový cenzus ako podmienka aktívneho volebného práva je zlučiteľný s princípom demokracie v súčasnom demokratickom a právnom štáte, možno položiť tieto otázky:

1. Otázka v rovine de lege lata: „prečo je v súčasnosti v drvivej väčšine demokratických štátov (aj v Slovenskej republike) priznané aktívne volebné právo fyzickým osobám práve vo veku osemnásť rokov?“

Pri hľadaní odpovede na túto otázku začneme skúmať *historický vývoj cenzu veku*, ktorí napokon viedol k zakotveniu osemnásťročnej minimálnej vekovej hranice, následne poukážeme *na opodstatnenosť a význam takto stanovenej minimálnej hranice cenzu veku*, pričom základným kritériom, o ktorý sa budeme opierať bude osobnostná zrelosť mladého človeka. Uvedené kritérium zrelosti zároveň posúdime aj vo svetle niektorých aspektov *práva občianskeho, trestného, či pracovného*.

2. Otázka v rovine de lege ferenda: „Aká minimálna výška vekovej hranice ako podmienky výkonu volebného práva by mala byť akceptovateľná v modernom demokratickom štáte?“

V tejto súvislosti sa budeme zaoberať súčasným trendom znižovania minimálnej vekovej hranice pre výkon aktívneho volebného práva na šesťnásť rokov a to vo svetle zahraničných právnych úprav.

1. Vekový cenzus v ústavno-politickom systéme Slovenskej republiky

V súčasnosti je vo svete štandardnou vekovou hranicou pre aktívne volebné právo osemnásť rokov.¹ V slovenskom volebnom zákonodarstve je podmienka veku upravená v § 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v tomto znení: „Právo voliť má každý, kto

¹ Legal voting age around the world. Dostupné na: <<http://chartsbin.com/view/re6>>

najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku podľa podmienok ustanovených v osobitných častiach.“

V tejto časti príspevku poukážeme, aký historický vývoj tomuto stavu predchádzal a prečo sa takýto štandard javí byť optimálny.

1.1 Exkurz historického vývoja volebného cenzu veku

Prvé nami skúmané obdobie sa týka revolúcií, ktoré prebiehali v **rokoch 1848 a 1849**. Ide o obdobie, ktoré je späté so začiatkami formovania konštitucionalizmu a občianskej spoločnosti. V tomto období volebné právo ešte nespĺňalo atribúty všeobecnosti a minimálna veková hranica aktívneho volebného práva bola rôzna.

Vo Francúzku bol majetkový cenzus odstránený a všeobecné volebné právo pre mužov zavedené po revolúcií v roku 1848, keď voliť mohli všetci muži, ktorí dovŕšili 21 rokov.² *Vo Švajčiarsku* bolo v roku 1848 priznané všeobecné volebné právo pre mužov, ktorí dovŕšili 20. rokov života.³ *V Dánsku* došlo po revolúcií v rokoch 1848-1849 k premene absolutistického štátu na konštitučnú monarchiu a k zavedeniu všeobecného volebného práva pre mužov, ktorí dovŕšili 30 rokov veku.⁴ *V Uhorsku* bolo zákonným článkom V. z roku 1848 volebné právo priznané mužom, ktorí dovŕšili 20 rokov veku a ktorí spĺňali majetkové, či vzdelanostné volebné cenzu.⁵

Po 1. svetovej vojne dochádzalo vo väčšine krajín k postupnému zavedeniu všeobecného volebného práva. Minimálna veková hranica sa spravidla ustálila na 21. rok života. Napríklad *vo Veľkej Británii* bol v roku 1918 prijatý zákon Representation of the People Act, ktorý priznal volebné právo všetkým mužom, ktorí dovŕšili 21 rokov veku a zaviedol volebné právo pre ženy, ktoré dovŕšili 30 rokov veku. Rovnosť medzi mužmi a ženami nenastala ani prijatím tohto zákona, z dôvodu rozdielneho vekového cenzu. Hranica 30 rokov bola ustanovená, aby ženy netvorili väčšinu elektorátu kvôli strate mužov vo vojne.⁶ K úplnému zrovnoprávneniu mužov a žien v otázke volebného práva nastalo úpravou vekovej hranice pre výkon volebného práva až prijatím ďalšieho volebného zákona Equal franchise act z roku 1928, ktorým sa počet žien oprávnených voliť zvýšil až na 15.miliónov.⁷

Po druhej svetovej vojne, došlo *v Československu* v roku 1946, v porovnaní s prvorepublikovou úpravou (minimálna veková hranica predstavovala dovŕšenie 21. roku veku), k výraznej demokratizácii tým, že sa znížil vek volebného práva na osemnásť rokov.

² OROSZ, L.2015. Volebné právo. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2015. 48 s.

³ADAMS, J. 2014. Women and the vote. A world history. Oxford: Oxford University Press. 2014, 434 s.

⁴ BARTOLINY, S.1996. Enfranchisement, Equality and Turnout in the European Democratization Process: A Preliminary Comparative Analysis.

Dostupné na: <http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_121.pdf?noga=1>

⁵ KOLÁRIK, J.2008. Právne dejiny Slovenska (9.storočie-1918). Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2008, 112 s.

⁶ Representation of the People Act 1918. Dostupné na: <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/parliamentary-collections/collections-the-vote-and-after/representation-of-the-people-act-1918/>>

⁷ Equal franchise act 1928. Dostupné na: <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/parliamentary-collectionsdelete/equal-franchise-act-1928/>>

Ďalšie znižovanie vekového cenzu pokračovalo až v priebehu 70. rokov 20. storočia. Vo Veľkej Británii sa zákonom Representation of People act z roku 1969 rozšírilo volebné právo na osoby, ktoré dovŕšili 18 rokov.⁸ V Kanade sa znížil vekový cenzus z 21 rokov na 18 rokov v roku 1970. 18 roční mohli prvý krát voliť v roku 1972 v celonárodných voľbách.⁹ V Spojených štátoch amerických sa zníženie veku volebného práva na osemnásť rokov uskutočnilo v roku 1971 a to 26. dodatkom k Ústave Spojených štátov amerických.¹⁰ Vo Francúzsku došlo k zníženiu vekového cenzu z 21 rokov na 18 rokov v roku 1974.¹¹

1.2 Volebný cenzus veku v súčasnom období

S vekom osemnásť rokov sa spája predpoklad, že fyzická osoba je natoľko **osobnostne zrelá**, že dokáže posúdiť význam volebného práva a dôsledky svojej voľby. Navyše aj Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre vo veci Hirst v. Veľká Británia poukazuje na prepojenie zrelosti s minimálnym vekom pre výkon volebného práva, slovami: „*uloženie podmienky minimálneho veku predpokladá naplnenie cieľa, ktorým je zabezpečenie zrelosti účastníkov volebného procesu.*“¹²

Podľa § 8 Občianskeho Zákonníka (zákona č. 40/1964 Zb.) sa **plnoletosť nadobúda dovŕšením osemnásteho roku**. V právnej praxi sa ustanovenie § 8 ods. 2 vykladá tak, že občan dovŕši osemnásť rokov veku začiatkom (t.j. 0.00 hodín) toho dňa, ktorý svojim číslom a mesiacom zodpovedá dňu, keď sa pred osemnástimi rokmi narodil.¹³

Plnoletosťou vzniká fyzickej osobe v plnom rozsahu spôsobilosť na právne úkony, teda vzniká jej spôsobilosť vlastnými úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti. Spôsobilosť na právne úkony je odlišne upravená v rôznych právnych odvetviach:

1. **V oblasti podnikania:** Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v ust. § 6 medzi **všeobecné podmienky prevádzkovania živnosti** fyzickou osobou okrem spôsobilosti na právne úkony vyslovene požaduje *dosiahnutie veku 18 rokov*
2. **V pracovnom práve:** Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v ust. § 11 ods. 2 viaže **vznik právnej subjektivity** (spôsobilosť fyzickej osoby mať v pracovnoprávných vzťahoch práva a povinnosti ako zamestnanec a spôsobilosť vlastnými právnymi úkonmi nadobúdať tieto práva a brať na seba tieto povinnosti) *na dovŕšenie 15 rokov veku*, ale zároveň ustanovuje výnimku v podobe **uzavretia dohody o hmotnej zodpovednosti** podľa § 11 ods. 3 ZP, ktorú môže uzatvoriť zamestnanec v deň, keď *dovŕši 18 rokov*

⁸ The House of Commons and the right to vote.

Dostupné na: <<https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g01.pdf>>

⁹ A history of the Vote in Canada. Dostupné na: <<http://www.elections.ca/home.aspx>>

¹⁰ Twenty-Sixths Amendment-US Constitution.

Dostupné na: <<http://constitution.findlaw.com/amendment26.html>>

¹¹ MEGYERY, K. 1991. Youth in Canadian Politics. Participation and Involvement Toronto: Dundrun Press. 1991, 39 s.

¹² Case of Hirst v. The United Kingdom, application no.74025/01

¹³ SVOBODA, J. a kolektív. Občiansky zákonník I. diel, Komentár, 3. vydanie. Bratislava: Eurounion, spol. s. r. o, ISBN 80-85568-85-3 30 s.

veku. Podľa M. Kaštyla: „právo síce umožňuje jedincovi vykonávať závislú prácu, avšak poskytuje mu akési barličky, aby nebola zneužitá jeho neskúsenosť.“¹⁴

- 3. V trestnom práve:** Páchateľom trestného činu môže byť iba osoba sociálne zrelá, t. j. osoba, ktorá je schopná uvedomiť si svoje konanie a niesť jeho následky a dôsledky trestnej zodpovednosti. Zákonodarca pri formulovaní **podmienok trestnej zodpovednosti** totiž vychádzal z nevyvrátiteľnej domnienky, že osoby, ktoré nedosiahli určitý vek, nemajú plnú rozpoznávaciu alebo určovaciu schopnosť a preto by ich prípadný postih nebol primeraný. Z tohto dôvodu je preto dostatok zákonom predpokladaného veku, ako aj dostatok prítetnosti podmienkou trestnej zodpovednosti.¹⁵ **Osoba sa stáva v zmysle § 136 Trestného zákona (ďalej aj „TZ“) trestne zodpovednou až dňom, ktorý nasleduje po dni štrnástych, resp. pätnástych narodenín.** Osoba mladšia ako 14 rokov nenesie za svoje protiprávne činy žiadnu trestnú zodpovednosť, do úvahy prichádza uloženie ochrannej výchovy v občianskoprávnom konaní za podmienok uvedených v § 105 TZ. V trestnom zákone je **osobitne upravená trestná zodpovednosť a trestanie mladistvých páchatel'ov**, teda osoby, ktoré v čase spáchania trestného činu *dovršili štrnásť rok veku, ale neprekročili osemnásť rok veku*. Posudzovanie páchatel'ä ako mladistvého pre účely trestnej zodpovednosti nie je závislé od jeho plnoletosti v oblasti občianskeho práva. Skoršie nadobudnutie plnoletosti podľa Občianskeho zákonníka nemá žiaden trestnoprávny význam a takýto páchatel' bude posudzovaný ako mladistvý páchatel'.¹⁶ **Dovršením osemnásteho roku veku sa stáva osoba úplne trestne zodpovedná**, avšak vývoj takéhoto mladého človeka ešte nemusí byť úplne ukončený, preto Trestný zákon v § 36 písm. d) TZ všeobecne poľahčujúcu okolnosť, ak páchatel' spáchal trestný čin vo veku blízkom veku mladistvých, ak táto skutočnosť mala vplyv na jeho vôľovú alebo rozumovú spôsobilosť.¹⁷

Vek osemnásť rokov je v slovenskom právnom poriadku pre fyzickú osobu významným míľnikom. Fyzická osoba sa stáva plnoletou, nadobúda vlastnými právnymi úkonmi práva a povinnosti, môže podnikáť, prevziať na seba hmotnú zodpovednosť, je plne trestne zodpovedná a môže voliť. Predpokladá sa, že dovršením osemnásteho roku veku osoba dosahuje taký stupeň psychickej zrelosti, že dokáže predvídať následky svojho konania a zodpovedne sa správať v spoločnosti.

¹⁴ KAŠTYL, M.2010. Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.): Volby, demokracie a politické svobody. Praha: Leges, 2010, 80 s.

¹⁵ MADLIAK, J. a kol.2010. Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2010, 189 s.

¹⁶ BURDA, E., ČENTÉŠ J., KOLESÁR, J., ZÁHORA a kolektív.2011. Trestný zákon osobitná časť Komentár – II. diel. Bratislava: C.H.Beck. 2011, 152 s.

¹⁷ MADLIAK, J. a kol.2010. Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2010, 191 s.

2. Perspektívy znižovania vekovej hranice na šesťnásť rokov

Drvivá väčšina európskych krajín priznáva volebné právo osobám, ktoré už dovŕšili osemnásť rokov veku. Od druhej polovice 90. rokov sa objavujú tendencie požadujúce ďalšie zníženie aktívneho volebného práva, tento krát na šesťnásť rokov. V Európe je veková hranicu 16 rokov pre celonárodné voľby zavedená v Rakúsku a v Škótsku.

V Európe je **Rakúsko** prvá krajina, ktorá prvý krát v roku 2007 umožnila mladým ľuďom vo veku šesťnásť a sedemnásť rokov voliť. Spočiatku mohli mladí voliči voliť len v piatich spolkových štátoch. Skúsenosti boli pozitívne, preto sa federálna vláda rozhodla predložiť iniciatívu, ktorou sa mal znížiť volebný vek na 16 rokov pre celonárodné a európske voľby. Vládna koalícia sociálnych demokratov a kresťanských demokratov znížila volebný vek ako súčasť volebných reforiem, keď občania získali možnosť voliť poštou a keď sa predĺžilo volebné obdobie zákonodarného zboru zo 4 na 5 rokov.¹⁸

V **Škótsku** išlo o prvý pokus so znížením minimálnej hranice volebného veku na 16 rokov v súvislosti s konaním referenda o nezávislosti Škótska dňa 18. septembra 2014. Referendum ukázalo, že mladí ľudia, ktorí vnímajú zmysel volieb, majú záujem participovať na volebnom procese. Túto skutočnosť potvrdzujú aj nasledujúce údaje: vo voličských registroch bolo zaregistrovaných až 109 593 šesťnásť a sedemnásť ročných ľudí a 75% z nich sa zúčastnilo volieb. Dôležité je však to, že až 97% z 16 – 17 ročných voličov by sa zúčastnilo ďalších volieb a referenda. Vďaka profesionalite volebného procesu bola ich skúsenosť s voľbami pozitívna. V súčasnosti je výzvou pre politické strany v Škótsku udržať ich volebný entuziazmus.¹⁹ Významným krokom v prospech zníženia veku volebného práva na šesťnásť rokov, bolo prijatie zákona Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Bill zo dňa 2.4.2015, ktorý predstavuje pre mladých vo veku 16 až 18 rokov možnosť voliť v škótskych parlamentných voľbách a vo voľbách na miestnej úrovni.²⁰

V **Nemecku** je síce pre celonárodné voľby priznané volebné právo až po dovŕšení osemnásť ročného veku, ale niektoré spolkové krajiny priznávajú v miestnych a regionálnych voľbách volebné právo aj pre šesťnásťročných. Podobná situácia je aj vo **Švajčiarsku**, v kantóne Glarus, kde môžu voliť osoby, ktoré dovŕšili šesťnásť rok veku.²¹

Znižovaniu minimálnej vekovej hranice volebného práva je pozitívne naklonená aj Rada Európy. Dokazuje to aj prijatie **Rezolúcie Parlamentného zhromaždenia 1826 (2011) pod názvom Rozšírenie demokracie znížením volebného veku na 16 rokov** (*Expansion of democracy by lowering the voting age to 16*) zo dňa 23. júna 2011 (ďalej len „Rezolúcia“). Rezolúcia identifikuje dva základné okruhy problémov:

¹⁸ Votes at 16. A Vote for the young people. Dostupné na: <<http://www.cje.org/descargas/cje4965.pdf>>

¹⁹ Scottish Independence Referendum, Report on the referendum held on 18 september 2014. Dostupné na: <http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/179812/Scottish-independence-referendum-report.pdf>

²⁰ Scottish Elections (Reduction of Voting age) Bill.

Dostupné na: <<http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/Bills/88272.aspx>>

²¹ Votes at 16. A Vote for the young people. Dostupné na: <<http://www.cje.org/descargas/cje4965.pdf>>

1. Záujem na stabilite demokracie v Európe:

Parlamentné zhromaždenie varuje, že demografická evolúcia v Európe vedie k zvyšujúcej marginalizácii mladých ľudí v politickom procese a týmto dochádza ku dominancii starších ľudí v politike.

V tejto súvislosti Parlamentné zhromaždenie upriamuje pozornosť na možnosť vniesť novú „krv“ do elektorátu a na dôležitosť boja proti rastúcemu nebezpečenstvu vylúčenia mladých ľudí z politického života. Participácia vo voľbách pomôže mladým byť si vedomí svojej zodpovednosti pre definovanie ich pozície a úlohy v spoločnosti. Zároveň sa zdôrazňuje potrebu zabezpečiť kvalitnejšie vzdelávanie za účelom dostatočnej prípravy mladých ľudí na účasť v občianskom živote.

2. Znepokojujúca znižujúca sa volebná účasť vo voľbách v Európe, predovšetkým medzi 18-24 ročnými:

Parlamentné zhromaždenie poukazuje na výskumy, ktoré ukazujú, že čím dlhšie mladí ľudia musia čakať na participáciu na politickom živote, tým menej sa do politického života zapoja ako dospelí.

Podľa Parlamentného zhromaždenia by zníženie vekovej hranice volebného práva na 16 rokov spôsobilo vyššiu volebnú účasť. Čím väčší je podiel spoločnosti na participácii volieb, tým sa zabezpečí väčšia reprezentatívnosť tých, ktorí sú zvolení. Šestnásť a sedemnášť roční mladí ľudia už majú určité zodpovedné záväzky voči spoločnosti, ale bez možnosti účasti na voľbách prostredníctvom volebného práva.

V závere rezolúcie Parlamentné zhromaždenie **vyzýva** členské štáty:

- vytvoriť nevyhnutné podmienky pre participáciu mladých ľudí v spoločenskom živote prostredníctvom vzdelania,
- preskúmať možnosti zníženia veku na 16 rokov vo všetkých krajinách a pre všetky druhy volieb,
- preskúmať možnosti zníženia vekovej hranice pre možnosť uchádzať sa o rôzne druhy funkcií vo voľbách (miestne, regionálne orgány, parlament, senát).²²

Ako hlavné **dôvody pre znižovanie vekovej hranice** sú najčastejšie uvádzané tieto argumenty: **a)** mladí ľudia platia dane, môžu uzavrieť manželstvo, nastúpiť do armády, môžu byť odsúdení za spáchanie trestného činu **b)** politici budú reprezentovať záujmy mladých, ak budú môcť voliť, **c)** zníženie volebného veku zvýši volebnú účasť, **d)** zníženie volebného veku prispieva k zachovávaní demografickej rovnováhy medzi generáciami, **e)** mladí ľudia sú spôsobilí sa správať zodpovedne, čo sa odzrkadľuje na ich správaní atď.²³

Objavujú sa aj **argumenty proti zníženiu vekovej hranice**: **a)** mladí ľudia nie sú dostatočne zrelí, **b)** mladí ľudia nemajú dostatok vedomostí ako funguje Európska únia, politika a sociálne podmienky, aby mohli kvalifikovane voliť, **c)** volebné právo je veľká zodpovednosť a preto by mladí ľudia by nemali niesť takú zodpovednosť ako dospelí ľudia, **d)** mladí ľudia sa o politiku nezaujímajú a z toho dôvodu je znižovanie

²² Expansion of democracy by lowering the voting age to 16. Dostupné na: <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=18015&lang=en>>

²³ Why vote 16? Dostupné na: <<http://www.youthforum.org/vote-16/>>

volebného veku zlý nápad, e) mladí ľudia budú pri rozhodovaní sa o voľbách ovplyvnení svojimi rodičmi.²⁴

Záver

V súvislosti s volebným právom môžeme konštatovať, že obsah pojmu „ľud“ nikdy nezahŕňal v doslovnom význame každého. Vždy a v každom demokratickom zriadení bola ľuďom len určitá väčšia, či menšia časť spoločnosti. Z tohto dôvodu je nanajvýš dôležité, aby vylúčenie jednotlivca z volebného práva zodpovedalo demokratickým princípom. Tejto požiadavke korešponduje princíp všeobecnosti volebného práva a problematika volebných cenzov.

Vekový cenzus, ako podmienka volebného práva, je v demokratickom a právnom štáte všeobecne akceptovateľný. Zásadnejšie pochybnosti nevznikajú o tom, že vykonať volebné právo by mali osoby, ktoré dosahujú takú mieru osobnej zrelosti, ktorá im umožní komplexne sa zorientovať v politickom živote a zodpovedne si zvoliť svojho reprezentanta v zastupiteľskom orgáne.

Základná otázka však znela, ako by mal byť vhodne určený minimálny vek potrebný pre výkon aktívneho volebného práva? V súčasnosti sa volebné právo nadobúda dovŕšením osemnásteho roku veku. Je to výsledok politického vývoja volebného práva, ktorý sa začal v 19. storočí a pokračoval v 20. storočí, kedy dochádzalo k značnému rozšíreniu volebného práva. **V súčasnosti stanovenú minimálnu vekovú hranicu aktívneho volebného práva zásadne môžeme považovať za optimálnu,** pretože vychádza z ustanovenej vekovej hranice dosiahnutia plnoletosti a zohľadňuje aj právne regulované práva a povinnosti, ktoré sú spojené s vekovou hranicou osemnásť rokov v iných právnych odvetviach právneho poriadku Slovenskej republiky.

V súčasnom období, sa aj napriek opodstatnenosti osemnásťročnej minimálnej vekovej hranice volebného práva, vyskytujú názory, ktoré podporujú **zníženie vekovej hranice aktívneho volebného práva na šesťnásť rokov.** Sú mladí ľudia už v tomto veku dostatočne zrelí a disponujú takými znalosťami o ústavno-politickom systéme v štáte, aby im bolo priznané volebné právo? Samozrejme, že mladí ľudia môžu mať rôznu záujem o politiku, od úplnej apatie až po znalosť volebných programov každej politickej strany. Niektorí z nich nevedia, kto je predsedom vlády v štáte a niektorí z nich solídne ovládajú základy ústavy. To však rovnako môže platiť aj u dospelých voličov. Z týchto dôvodov argument, podľa ktorého všetci mladí ľudia nie sú zrelí a nemajú vedomosti o politickom dianí, neobstojí, pretože túto otázku je nutne posudzovať značne individuálne, vzhľadom na rodinné, sociálne či vzdelanostné pomery, z ktorých mladý človek pochádza. Na druhej strane je isté, že mladí ľudia sa neustále osobnostne a emocionálne vyvíjajú a čím je človek starší, tým rozmýšľa komplexnejšie. Z tohto dôvodu sa z celej škály mladých ľudí môžu nájsť aj takí, ktorí majú sklony voľiť recesistické či dokonca extrémistické politické strany. Domnievame sa, že z týchto dôvodov nemožno zavrhnúť ideu zníženia vekovej hranice na šesťnásť rokov, ale v súčasnej dobe nie je

²⁴ Votes at 16. A Vote for the young people. Dostupné na: <<http://www.cje.org/descargas/cje4965.pdf>>

opodstatnené ani jej favorizovanie. Máme za to, že tá spoločnosť, ktorá má v úmysle legislatívne zakotviť takúto významnú zmenu, musí byť na to pripravená, aby sa v čo najmenšej miere eliminovali riziká spojené s volebným právom osôb, ktoré ešte neprekročili hranicu dospelosti. Vo vzťahu k perspektívam zníženia vekového cenzu na 16 rokov možno uviesť, že to závisí od rozhodnutia vládnuccich politických strán. Volebné zákonodarstvo môže pre vládnuce politické sily predstavovať prostriedok na optimalizáciu volebného zisku, a preto, ak budú pri moci politické strany, ktorých elektorát pozostáva prevažne z mladých ľudí, tak títo volebnú hranicu minimálnej vekovej hranice znížia.

Literatúra

A history of the Vote in Canada [online]. Elections Canada. [cit. 14.1.2017]. Dostupné na: <http://www.elections.ca/home.aspx>

ADAMS, J.2014. Women and the vote. A world history. Oxford: Oxford University Press. 2014, 516 s, ISBN 978-0-19-870684-7

BARTOLINY, S.1996. Enfranchisement, Equality and Turnout in the European Democratisation Process: A Preliminary Comparative Analysis. [online]. European University Institute Florence. [cit. 15.1.2017]. Dostupné na: http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_121.pdf?noga=1

BURDA, E., ČENTÉŠ J., KOLESÁR, J., ZÁHORA a kolektív.2011. Trestný zákon osobitná časť Komentár – II. diel. Bratislava: C.H.Beck. 2011, 1568 s, ISBN 978-80-7400-394-3.

Equal franchise act [online]. UK Parliament. [cit. 13.1.2017]. Dostupné na: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/parliamentary-collectionsdelete/equal-franchise-act-1928/>

Expansion of democracy by lowering the voting age to 16 [online]. Parliamentary Assembly. [cit. 12.1.2017]. Dostupné na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=18015&lang=en>

KAŠTYL, M.2010. Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.): Volby, demokracie a politické svobody. Praha: Leges, 2010, 224 s. ISBN 978-80-87212-62-2

KOLÁRIK, J.2008. Právne dejiny Slovenska (9.storočie-1918). Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2008, 162 s. ISBN 978-80-88931-79-9.

Legal voting age around the world [online]. ChartsBin. [cit. 10.1.2017]. Dostupné na: <http://chartsbin.com/view/re6>

MADLIAK, J. a kol. 2010. Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2010, 456 s, ISBN 978-80-7097-825-2.

MEGYERY, K. 1991. Youth in Canadian Politics. Participation and Involvement Toronto: Dundrun Press. 1991, 128 s, ISBN 1-55002-104-4.

OROSZ, L. a kol. 2015. Volebné právo. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2015, 292 s, ISBN 978-80-8152-346-5.

Representation of the People Act 1918 [online]. UK Parliament. [cit. 16.1.2017]. Dostupné na: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/parliamentary-collections/collections-the-vote-and-after/representation-of-the-people-act-1918/>

Scottish Independence Referendum, Report on the referendum held on 18 september 2014 [online]. The electoral commission. [cit. 20.1.2017]. Dostupné na: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/179812/Scottish-independence-referendum-report.pdf

Scottish Elections (Reduction of Voting age) Bill [online]. The Scottish Parliament [cit. 20.1.2017].

Dostupné na: <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/Bills/88272.aspx>

SVOBODA, J. a kolektív. 1998 Občiansky zákonník I. diel, Komentár, 3. vydanie. Bratislava: Eurounion, spol. s. r. o. 1998, 744 s, ISBN 80-85568-85-3.

The House of Commons and the right to vote [online]. UK Parliament [cit. 11.1.2017]. Dostupné na: <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g01.pdf>

Twenty-Sixths Amendment-US Constitution [online]. FindLaw. [cit. 17.1.2017]. Dostupné na: <http://constitution.findlaw.com/amendment26.html>

Votes at 16. A Vote for the young people [online]. Consejo de la JUVENTUT de España [cit. 1.2.2017]. Dostupné na: <http://www.cje.org/descargas/cje4965.pdf>

Why vote 16? [online]. European Youth Forum. [cit. 1.2.2017]. Dostupné na: <http://www.youthforum.org/vote-16/>

Adresa autora

JUDr. Simona Farkašová
Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach
Kováčska 26, 040 75 Košice
E-mail: farkasova.simon@gmail.com

**INŠTITÚTY PRIAMEJ DEMOKRACIE V PODMIENKACH
SLOVENSKEJ REPUBLIKY
INSTITUTES OF DIRECT DEMOCRACY IN THE SLOVAK
REPUBLIC**

JUDr. Monika Sedláková

Abstract: The contribution analyzes the selected forms of direct democracy in the Slovak republic with a focus on the Institute of Referendum. The contribution also analyse the provisions, which appear to be unclear and try to bring appropriate solutions, thereby the Institute of referendum getting more effective in the Slovak Republic.

Keywords:

direct democracy, national referendum, local referendum, regional referendum, Slovak republic

Úvod

Pri nazeraní na pojem demokracie sa nám otvárajú viaceré možnosti uvažovania o formách a podobách demokracie. Jednou z možností uvažovania je aj skutočnosť, ktorá z jej foriem – zastupiteľská alebo priama je vhodnejšia, teda aký výkon moci je v krajinách dnešného sveta efektívnejší – či model priamej demokracie, kde ľud vládne sám alebo model, kde je výkon moci delegovaný občanmi na svojich volených zástupcov. Ak prihliadneme na skutočnosť neustále sa zvyšujúceho počtu obyvateľov a na s tým spojenú zložitosť problémov, ktoré si vyžadujú rýchle a efektívne rozhodovanie, javí sa ako jednoznačne nemožným zaviesť v podmienkach moderného štátu ako jedinú formu výkonu moci - priamy výkon jej občanmi. Aj napriek tomu, že idea čistej, priamej demokracie nie je v dnešnom postmodernom svete uplatniteľná v čistej podobe, je podľa nášho názoru nevyhnutné ponechať rozhodovanie občanov v niektorých dôležitých otázkach priamo na občanov. Môj názor podporuje aj skutočnosť, že väčšina demokratických štátov je založená na modeli zastupiteľskej (reprezentatívnej) demokracie s doplnkom niektorých foriem priamej demokracie. Uvedeným model je zavedený aj v podmienkach Slovenskej republiky, čo môžeme vyvodiť priamo z Ústavy Slovenskej republiky, konkrétne čl. 2 ods. 1, ktorého znenie je nasledujúce: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov*“.

Aj keď problematike priamej demokracie bolo v podmienkach Slovenskej republiky venovaných viacero úvah, diskusií a návrhov, zákonodarca jej riešeniu nevenoval náležitú pozornosť. Práve z tohto dôvodu som sa rozhodla opätovne upozorniť na závažnosť problematiky a nevyhnutnosť jej riešenia. Ústredným

predmetom môjho príspevku bude ucelená analýza vybraných inštitútov priamej demokracie so zameraním sa na podľa môjho názoru na jej najpálčivejšie nedostatky a medzery, ktoré sa pokúsim mojimi návrhmi „odstrániť/vyplniť“.

1. Priama demokracia v Slovenskej republike

Zo znenia Ústavy Slovenskej republiky môžeme vyvodit' formy priamej demokracie, ktoré sa realizujú na celoštátnej úrovni, a to **celoštátne referendum** (čl. 7 ods. 1, čl. 93 – 100 Ústavy SR) a **ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky** (čl. 106 Ústavy SR) a taktiež formy priamej demokracie, ktoré sa realizujú na úrovni lokálnej – **miestne referendum** a **referendum na území vyššieho územného celku** (čl. 67 Ústavy SR) a **zhromaždenie obyvateľov obce** (čl. 67 Ústavy SR).

1.1 Referendum ako inštitút priamej demokracie

Za najrozšírenejšiu a najvyužívanejšiu formu priamej demokracie je považované referendum, a to až do takej miery že býva označované ako jej synonymum.

Zjednodušene by sme mohli referendum definovať ako inštitút priamej demokracie, prostredníctvom ktorého občania vyjadrujú svoj súhlas alebo nesúhlas s dôležitou otázkou verejného záujmu.

Z právneho poriadku Slovenskej republiky môžeme vymedziť tri základné skupiny, resp. formy referenda, a to jednak **celoštátne referendum** (obligatórne a fakultatívne), **lokálne referendum** (referendum na území vyššieho územného celku a miestne referendum) a **ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta SR (recall)**. V nasledujúcich riadkoch príspevku bude moja pozornosť zameraná na inštitút celoštátneho referenda a referend na lokálnej úrovni, nakoľko práve tam je podľa môjho názoru najviac viditeľná nejednoznačnosť a nevyhnutnosť úpravy.

1.1.1. Celoštátne referendum

Celoštátne referendum je inštitútom priamej demokracie, ktorého samotný predmet a aj výsledky v ňom prijaté sa dotýkajú celého územia Slovenskej republiky a jeho subjektov. Úpravu celoštátneho referenda nachádzame v čl. 93 – 100 Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého môžeme vyvodit' dve základné formy konania celoštátneho referenda, a to referendum obligatórne a referendum fakultatívne.

Obligatórne referendum je forma celoštátneho referenda, prostredníctvom ktorej občania Slovenskej republiky potvrdia ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z takéhoto zväzku.¹ Ide teda o formu rozhodovania občanov, ktorá podmieňuje platnosť vstúpenia, resp. vystúpenia Slovenskej republiky zo štátneho zväzku. S prípadom využitia obligátneho referenda sme sa v podmienkach Slovenskej republiky zatiaľ nestretli. Môže za to možno podľa mňa aj nie celkom jasná klasifikácia tohto referenda, resp. toho čo sa rozumie pod pojmom „štátny zväzok“. Je to zväzok štátov federatívny

¹ Článok 93 ods. 1 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

alebo konfederatívny? Alebo sa ním rozumie akékoľvek spojenie unitárnych štátov? Na to však naša právna úprava nedáva jasnú odpoveď.

Nejasná definícia štátneho zväzku sa už v minulosti stala predmetom konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky, v ktorom bolo napadnuté referendum vyhlásené podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sa občania SR vyjadrovali či súhlasia so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Sťažovatelia podanou sťažnosťou v predmetnom konaní na Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej aj len „ÚSSR“) namietali porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe veci verejných priamo priznaného v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ústava“), v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy tým, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NRSR“ alebo „národná rada“) uznesením č. 1596 vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu (ďalej len „zmluva“) bez toho, aby zároveň v súlade s čl. 7 ods. 1 ústavy schválila ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý podliehal schváleniu v referende.² V samotnom konaní na Ústavnom súde sa spornou stala predovšetkým otázka, či je Európska únia zväzkom štátov, resp. to či spomenuté referendum, v ktorom sa občania vyjadrovali k otázke, či súhlasia so vstupom Slovenskej republiky, nenapĺňalo znaky obligatórneho referenda.

Sťažovatelia na podporu svojich tvrdení poukazovali na to, že po nadobudnutí účinnosti Zmluvy o Ústave pre Európu je evidentné, že EÚ bude mať znaky charakteristické pre štátny útvar:

- a) bude disponovať vlastným územím (tvoreným územím členských štátov)
- b) bude mať vlastné obyvateľstvo (občianstvo odvodené od štátnej príslušnosti členského štátu)
- c) bude mať vlastnú jurisdikciu (právne normy, ktoré budú mať priamu účinnosť na obyvateľstvo únie žijúce na území únie).³

Národná rada SR na podporu svojho rozhodnutia argumentovala tým, že hlasovaním vyslovila súhlas so zmluvou a rozhodla, že predmetná zmluva je medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods.2⁴ v spojení s čl. 7 ods. 5⁵ Ústavy SR a táto má prednosť pred zákonmi. Poukazuje na samotné znenie zmluvy, a tým napáda aj povahu Európskej únie ako štátneho zväzku.⁶ Zároveň na podporu svojich tvrdení poukazuje na to, že predmetom zmluvy je aj úprava základných práv, ktorú

² Nález ÚSSR II. ÚS 171/05-175.

³ Nález ÚSSR II. ÚS 171/05-175.

⁴ Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.

⁵ Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.

⁶ čl. 5 ods. 1 Zmluvy, „Európska únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred ústavou (EÚ), ako aj ich národnú identitu obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti.“

z predmetu referenda vylučuje priamo ústava. Predseda NR SR vo svojom vyjadrení uvádza, že podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR sa predmetná zmluva chápe ako zmluva, ktorou sa prenáša výkon časti právomoci SR na EÚ.

ÚSSR v tomto konaní rozhodol tak, že k porušeniu práva občanov podieľať sa na správe verejných vecí nedošlo. Poukázal predovšetkým na to, že spoločenstvo EÚ je nejednoznačným spojením suverénnych štátov do jedného celku a že samotnú povahu Európskej únie ako štátneho zväzku sa v konaní preukázať nepodarilo.

Zo spomenutej analýzy konania o sťažnosti na ÚSSR jednoznačne vyplýva, že podmienky pre konanie obligatórneho referenda (konkrétne vymedzenie pojmu „štátny zväzok“) nie sú vymedzené úplne jednoznačne. Z ústavného textu nie je možné jednoznačne vyvodiť, o aký druh štátneho zväzku zakladá povinnosť vyhlásiť referendum, ktorým sa má potvrdiť ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku. Je preto podľa môjho názoru nevyhnutné, aby ústavodarca do budúcnosti takýmto sporom predchádzal a jednoznačne vymedzil, čo sa rozumie pod pojmom „štátny zväzok“. Zastávam názor, že o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie sa malo rozhodovať obligatórnym referendom, nakoľko pre občanov Slovenskej republiky je so vstupom do Európskej únie spojených viacero závažných dôsledkov. Podstatou obligatórneho referenda je nevyhnutne kooperovať, resp. vyjadrovať sa k dôležitým otázkam verejného života, a nepochybne aj k pristúpeniu k takému nie celkom jednoznačne definovanému zväzku štátov. Aj napriek skutočnosti, že ÚSSR konštatoval, že nebolo preukázané to, že Európska únia je štátnym zväzkom, mám za to, že nebol preukázaný ani opak, nakoľko jeho definíciu ústava nezakotvuje.

Ak by aj samotné spresnenie tohto nie celkom jednoznačného pojmu nebolo ústavodarnom zavedené, navrhovala by som podrobiť obligatórnosti aj ďalšie druhy referend – išlo by o také druhy referend, ktorými by sa pred samotnou ratifikáciou potvrdzovali významné medzinárodné zmluvy, napríklad aj v prípadoch, v ktorých Slovenská republika prenáša výkon svojich právomocí na iné orgány.

Fakultatívne referendum zavádza Ústava SR v článku 93 ods. 2. Ústava týmto ustanovením umožňuje iniciovať referendum aj o iných otázkach verejného záujmu, pričom opätovne pojem „dôležité otázky verejného záujmu“ bližšie nešpecifikuje. Istý rozpor a zúženú definíciu pojmu dôležité otázky verejného záujmu však nachádzame v ods. 4, ktorý hovorí o tom, že predmetom referenda nesmú byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet⁷, aj keď nepochybne ide o dôležité otázky verejného záujmu. Fakultatívne referendum vyhlasuje prezident, a to ak o to petíciou požiada najmenej 350.000 občanov alebo ak sa na tom uznesie Národná rada SR, a to do 30 dní odo dňa prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady SR.⁸

Aj napriek skutočnosti, že množstvo podpisov vyžadované na petíciu občanov, ktorá má iniciovať referendum je pomerne nízke (napr. oproti počtu, ktorý je vyžadovaný v prípade miestneho referenda, resp. referenda na území VÚC) je ho do

⁷ Článok 93 ods. 4 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

⁸ Článok 95 ods. 1 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

značnej miery možno považovať za ťažko dosiahnuteľné pre bežných občanov, ktorý často krát nemajú dostatočnú finančnú a organizačnú základňu potrebnú na zber takého množstva podpisov. Za nevyhnutné preto považujem upraviť, teda znížiť počet podpisov potrebný na iniciovanie referenda, aby účasť občanov na rozhodovaní o dôležitých otázkach narastala, a aby sa zvýšil záujem občanov o veci verejné.

Ústava v článku 98 ods. 1 zavádza podmienky, ktorých kumulatívne splnenie sa vyžaduje na to, aby boli výsledky referenda platné.⁹ Vymedzenie kvóra nadpolovičnou väčšinou je síce javom štandardným, no v európskych krajinách veľmi nevyužívaným.¹⁰ Je evidentné, že príčinou neplatnosti doposiaľ vykonaných referend bola práve nedostatočná účasť oprávnených voličov, čo ma nepochybne núti premýšľať nad možnosťou zrušenia tohto kvóra. Samotné zrušenie kvóra by bolo podľa môjho názoru ťažko presadiť, to by vyžadovalo nepriestrelné odôvodnenie. Jedným z argumentov by podľa môjho názoru mohla byť skutočnosť, že referenda by sa v prípade neexistencie kvóra zúčastnili aj tí občania, ktorí by cítili potrebu vyjadriť negatívny názor k otázke, ktorá je predmetom referenda, čo by v konečnom dôsledku mohlo viesť k zvýšenej účasti na hlasovaní a rovnako aj k tomu, že výsledky referenda by nemuseli byť len potvrdzujúcim rozhodnutím. Samotné zrušenie kvóra by nepochybne viedlo k nárastu návrhov na vyhlásenie referenda, ktoré by však v prípade nedostatočne vymedzenej záväznosti jeho výsledkov (tak ako ju (ne)máme upravenú dnes) viedli len k málo významným „rozhodnutiam“ občanov. Doc. Krunková na margo kvóra uvádza, že paradoxné je to, že v prípade ak občania rozhodujú o zložení parlamentu voľbami, nevyžaduje sa pre ich platnosť žiadne kvórum, na druhej strane však v prípade ak občania realizujú svoje právo priamo rozhodovať je stanovená hranica 50% + 1hlas.¹¹ Nemôžem s určitosťou povedať, že zrušenie kvóra by bolo najvhodnejším riešením v nadväznosti na úvahu o záväznosti výsledkov referenda. Preto, ako ďalším nevyhnutným riešením je úprava záväznosti výsledkov referenda.

Ústava v čl. 98 ods. 2 stanovuje, že Národná rada Slovenskej republiky vyhlási návrhy prijaté v referende rovnako ako zákon – teda v rovnakom publikačnom prostriedku - Zbierke zákonov. Ústava však nedáva povinnosť Národnej rade SR, aby výsledky referenda prijala vo forme zákona a rovnako ani neustanovuje žiaden mechanizmus, ktorý by riešil jej nečinnosť. Povinnosť poslancov prijať zodpovedajúcu právnu úpravu v nadväznosti na platné výsledky referenda konštatoval však ÚS SR vo svojich rozhodnutiach,¹² avšak na spomínanú nečinnosť národnej rady nemyslel. Je podľa môjho názoru nevyhnutné, aby bolo referendum reálnym nástrojom rozhodovania občanov, a teda aby v prípade platnosti výsledkov

⁹ Podľa čl. 98 ods. 1 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. sa pre platnosť výsledkov referenda vyžaduje účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou zúčastnených

¹⁰ KRUNKOVÁ, A. 2010. Verejná moc a priama demokracia. - Košice: UPJŠ, 2010. 89 s.. ISBN 9788070978597.

¹¹ KRUNKOVÁ, A. 2010. Verejná moc a priama demokracia. - Košice: UPJŠ, 2010. 89 s.. ISBN 9788070978597.

¹² Pozri Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 42/95.

referenda bolo rozhodnutie prijaté v referende záväzné, a to či už priamo alebo by zaväzovalo poslancov prijať zodpovedajúcu právnu úpravu. Za najdôležitejšie považujem zakotviť záväznosť výsledkov referenda priamo v ústave a doplniť jej úpravu tak, aby spomenuté medzery a možnosti obídienia výsledkov referenda nebolo možné, t.j. vymedziť povinnosť poslancov konať a zakotviť nástroje, ktorými by bolo možné sankcionovať ich nečinnosť, prípadne vymedziť že výsledky prijaté v referende majú záväznosť zákona alebo iného právneho predpisu. Práve riešenie tejto problematiky - záväznosti výsledkov referenda hodnotím za najakútnejšie, a to práve z dôvodu garantovania práva stanoveného čl. 30 ods. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého majú občania právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných **priamo** alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Ústava dáva na prvé miesto priamo účasť občanov na správe vecí verejných, čo len podľa môjho názoru potvrdzuje význam rozhodovania občanov.

Istú záväznosť výsledkov prijatých v referende stanovuje ústava v čl. 99 ods. 1, ktorá spočíva v tom že výsledok referenda môže Národná rada SR zmeniť alebo zrušiť len ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.¹³ Aj napriek tomu, že ústava zakazuje zmeniť alebo zrušiť návrh prijatý v národnej rade v lehote troch rokov od účinnosti výsledku referenda umožňuje jej tak urobiť formou ústavného zákona. Považujem za neprípustné, aby bolo rozhodnutie občanov zmenené/zrušené niekým iným ako samotnými občanmi, nakoľko ani občania nemajú príležitosť zasahovať do rozhodovania národnej rady.

Z vyššie uvedeného nepochybne vyplýva, že právne zakotvenie podmienok referenda nie je v ústave zakotvené jednoznačne. Potvrdzuje to nie len vykonaná analýza, ale aj množstvo odborných článkov, vyjadrení a v neposlednom rade aj judikatúra Ústavného súdu.

1.1.2. Priama demokracia na lokálnej úrovni

Okrem foriem priamej demokracie, ktoré sa realizujú na celoštátnej úrovni, zavádza ústava v čl. 67 aj tri formy priamej demokracie, ktoré je možné (v určitých prípadoch nevyhnutné) realizovať na úrovni lokálnej, a to:

- **zhromaždenie obyvateľov obce**
- **miestne referendum**
- **referendum na území vyššieho územného celku.**

Na rozdiel od referenda s celoštátnymi účinkami, ústava neupravuje podmienky a spôsob vykonania miestneho referenda, zhromaždenia obyvateľov obce a referenda na území vyššieho územného celku, ale odkazuje na zákonnú úpravu.

Lex specialis vo vzťahu k spomenutému článku ústavy je **zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), a to pokiaľ ide o úpravu miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce a **zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o samospráve VÚC“) pre úpravu referenda na území vyššieho územného celku.

¹³ Článok 99 ods. 1 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

1.1.1 Zhromaždenie obyvateľov obce

Aj keď mojím cieľom bolo načrtnúť nedostatky právnej úpravy referend a podať návrhy ich riešení, dovoľm si v tejto časti podať aj stručnú analýzu inštitútu zhromaždení obyvateľov obce, nakoľko mám za to, že jej nie je v súčasnej dobe venovaná náležitá pozornosť.

Zhromaždenie obyvateľov obce ako jeden zo spôsobov výkonu územnej samosprávy je zakotvený v čl. 67 ods. 1 ústavy, ktorý ho však bližšie nešpecifikuje. Rovnako je to tak v zákone o obecnom zriadení, ktorý v ust. § 11b uvádza: „*Na prerokovanie obecných vecí môže obec zvolať zhromaždenie obyvateľov obcí alebo jej časti.*“, pričom žiadne ďalšie podmienky neustanovuje.

Vážna úprava podmienok nás núti rozmýšľať nad reálnou možnosťou využívania tohto inštitútu, resp. nad reálnou možnosťou ovplyvniť týmto inštitútom rozhodovanie príslušných orgánov obce. Uvedené opieram o to, že ust. § 11b zákona o obecnom zriadení a ani jeho iné ustanovenie neustanovuje, na prerokovanie ktorých obecných záležitostí má obecné zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie, resp. vôbec neustanovuje povinnosť obecného zastupiteľstva zvolať zhromaždenie ale len možnosť ho zvolať. Na to, aby mali obyvatelia obce reálnu možnosť ovplyvňovať rozhodnutie orgánov obce je nutné vymedziť jednoznačne zákonom o obecnom zriadení oblasť obecných záležitostí, v ktorých bude obecné zastupiteľstvo povinné zvolať zhromaždenie a rovnako, ako bolo navrhnuté v časti o celoštátnom referende, stanoviť mechanizmus na prípadnú nečinnosť obecného zastupiteľstva (napr. neplatnosť prijatého VZN obce). Okrem toho by právna úprava mala obsahovať aj možnosť zvolania zhromaždenia obyvateľov aj o iných dôležitých otázkach (t. j. fakultatívne), ak sa na tom obecné zastupiteľstvo uznesie.

Je nepochybné, že aktuálna právna úprava zhromaždenia obyvateľov obce nenúti a neláka poslancov obecného zastupiteľstva k jeho zvolaniu. Z tohto dôvodu a rovnako aj z dôvodu reálneho garantovania práva obyvateľov podieľať sa na výkone samosprávy je nevyhnutné zakotvenie jednoznačnejších podmienok pre jeho uplatnenie.

1.1.2 Miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku

Ako už bolo vyššie spomenuté, spôsob konania miestneho referenda a referenda na území VÚC upravujú osobitné zákony.

Miestne referendum a referendum na území VÚC by sme mohli definovať ako hlasovanie obyvateľov (obce, resp. samosprávneho kraja), prostredníctvom ktorého formou odpovede „áno“ alebo „nie“ rozhodujú o dôležitých otázkach samosprávy (obce, resp. samosprávneho kraja).¹⁴

Zákon o obecnom zriadení v § 11a stanovuje prípady, kedy obecné zastupiteľstvo vyhlási referendum (obligatórne referendum), ak ide o: a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce alebo zmena názvu obce, b) odvolanie starostu

¹⁴ PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. Košice: UPJŠ, 2010. 200-202 s. ISBN978-80-7097-787-3.

(ak starosta hrubo a opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje ústavu, ústavné zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy) c) ak o to petíciou požiada skupina obyvateľov obce v počte 30% oprávnených voličov, d) zmena označenia obce alebo e) ak to ustanovuje osobitný zákon.¹⁵ Obecné zastupiteľstvo však môže vyhlásiť miestne (fakultatívne) referendum aj o ďalších dôležitých otázkach samosprávy obce – pôjde o prípady, kedy obyvateľstvo bude hlasovať o otázkach, o ktorých s konečnou platnosťou rozhodne obecné zastupiteľstvo a prípady odvolávania starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie presahuje šesť mesiacov¹⁶.

Aj pre platnosť miestneho referenda sa vyžaduje dosiahnutie kvóra- výsledky sú platné ak sa hlasovania zúčastnila najmenej 50 % oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov hlasovania.¹⁷ Výsledky hlasovania vyhlási obecné zastupiteľstvo na úradnej tabuli do 3 dní odo dňa doručenia zápisnice o výsledku hlasovania.

Referendum na území vyššieho územného celku upravuje zákon o samospráve VÚC v § 15, pričom taktiež stanovuje možnosť (fakultatívne referendum) a povinnosť (obligatórne referendum) zastupiteľstva VÚC vyhlásiť referendum. Na rozdiel od miestneho referenda však zákon o samospráve VÚC stanovuje lehotu 24 mesiacov, počas ktorých nie je možné opätovne konať referendum v tej istej veci (s výnimkou odvolaniu predsedu VÚC), takéto ustanovenie by bolo nepochybne vhodné zakotviť aj do zákona o obecnom zriadení pre konanie miestneho referenda.

Aktuálna úprava miestneho referenda a rovnako aj referenda na území VÚC nie je vyhovujúca a vyžaduje si množstvo zmien, a to predovšetkým:

1. stanovenie záväznosti výsledkov referenda - záväznosť výsledkov lokálnych referend by mala byť jednoznačne vymedzená zákonom, a to tým spôsobom že ak by išlo o normatívne rozhodnutie prijaté v referende, nadobúdalo by vyhlásením na úradnej tabuli formu všeobecne záväzného nariadenia. Možným riešením by mohlo byť aj zakotvenie povinnosti poslancov prijať zodpovedajúce nariadenie so stanovením určitého mechanizmu, ktorý by sankcionoval ich nečinnosť,
2. všeobecná úprava referenda v ústave – navrhovala by som zavedenie všeobecnej úpravy (podmienok, záväznosti a pod.) referenda, tak na celoštátnej úrovni ako aj na lokálnej úrovni, a to priamo v ústave,
3. rozšírenie obligatórnosti – navrhovala by som rozšírenie obligatórných referend o iné ako personálne otázky obce, resp. samosprávneho kraja (napr. zásadné investície obce, zavádzanie daní a poplatkov a pod.),
4. zvýšenie účasti a finančná úspora – pre posilnenie voličskej účasti, ako aj z dôvodu hospodárnosti by som konanie referenda spojila s konaním regionálnych, resp. komunálnych volieb.

¹⁵ § 11a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁶ § 13a ods. 3 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁷ § 11 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Záver

Analýza právnej úpravy inštitútov priamej demokracie jednoznačne potvrdila, že jej novelizácia je viac než nutná. V príspevku bolo poukázaných na mnoho nejasností a nedokonalostí tak v úprave celoštátnych, ako aj lokálnych foriem priamej demokracie, boli ponúknuté isté riešenia. Je už však v rukách zákonodarcu ako sa s riešením tejto problematiky vysporiada a akú „vážnosť“ a „dosah“ dá rozhodovaniu občanov.

Literatúra

KRUNKOVÁ, A. 2010. Verejná moc a priama demokracia. Košice: UPJŠ. 2010, 140 s, ISBN 9788070978597.

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 42/95.

PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. Košice: UPJŠ, 2010. 542 s. ISBN978-80-7097-787-3.

Ústava Slovenskej republiky .č 460/1992 Zb.

zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

zákon č. 302/1990 Zb. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.

Adresa autora

JUDr. Monika Sedláková
UPJŠ v Košiciach, Lekárska fakulta
Trieda SNP č. 1, 040 11 Košice
E-mail: monika.sedlakova@upjs.sk

**VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉ NARIADENIE O PODMIENKACH
DRŽANIA PSOV V MESTE KOŠICE- PROBLÉMY APLIKAČNEJ
PRAXE A NÁVRHY RIEŠENÍ**

**GENERALLY BINDING REGULATIONS REGULATING SOME
CONDITIONS FOR POSSESSION OF DOGS IN CITY OF KOŠICE**

Jozef Andrejčák

Abstract:

Generally binding regulations regulating some conditions for possession of dogs in city of Košice are adopted by local representations of city wards on the basis of the law no. 369/1990 Coll. about municipalities as amended, law no. 401/1990 Coll. on city of Košice as amended, as well as law no. 282/2002 Coll. regulating some conditions for possession of dogs.. In article we try to identify and subsequently analyse the problem fields and statements of mentioned generally binding regulation. According to Statute of city of Košice, that regulate the substantial issues concerning bodies of the city and function of the self-government of the city, as well as division the competencies between city wards and the city, administrator of the local taxes is the city of Košice. In this context issue arises or originates incompatibility between competence of city wards to operate as administrator in field of the possession of dogs on one side and competence of the city of Košice consisting in levying and administrating the local dog tax on the other side.

Keywords: genreally binding regulations, statute of city of Košice, competence, local dog tax

Úvod

V našom príspevku sa budeme zaoberať Všeobecne záväzným nariadením, ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v podmienkach mesta Košice. Štatútom mesta Košice, ktorý upravuje najdôležitejšie otázky týkajúce sa orgánov a výkonu územnej samosprávy mesta, podrobnejšiu deľbu pôsobnosti medzi orgánmi miestnej samosprávy a mestskej samosprávy, rozsah majetku zvereného mestským častiam, podmienky odňatia tohto majetku ako aj zásady hospodárenia s majetkom mesta (ďalej len Štatút). Deľbu jednotlivých kompetencií medzi orgánmi miestnej samosprávy a mestskej samosprávy podrobne upravuje štvrtá časť Štatútu.

1. Všeobecne záväzné nariadenie ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, v podmienkach mesta Košice

Miestne zastupiteľstvá Mestských častí Košíc v zmysle § 6 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 14 ods. 3 písm. a) zákona SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov a na základe § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona NR SR č. 282/2002 Z.z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov sa uznávajú na vlastných VZN, ktorými sa upravujú niektoré podmienky držania psov.

Pre bližší popis ako príklad použijeme Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Košice – Dargovských hrdinov č. 2/2014 ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov.

1.1 Mestské časti v zmysle VZN priamo zabezpečujú a vykonávajú

- *Evidenciu psov*¹, ktorá vo VZN je obsiahnutá v §3 ods. 1 až 6, kde sú zakotvené povinnosti a lehoty mestskej časti súvisiace s evidenciou psov
- *obmedzenie voľného pohybu a vstupy so psom* – vo VZN MČ KE – Dargovských hrdinov je to obsiahnuté v § 4 ods. 1 až 3, kde sú špecifikované verejné priestranstvá, priestory v ktorých je voľný pohyb alebo vstup psa zakázaný. V tomto paragrafovom znení je aj zoznam plôch tzv. výbežísk - venčovísk, ktorý je špecifikovaný v prílohe 1. tohto VZN
- *vodenie psa*² - vo VZN MČ KE – Dargovských hrdinov je to obsiahnuté v § 5 ods. 1 až 5, kde sú definované povinnosti pre vodenie psa
- *znečisťovanie verejných priestranstiev* - vo VZN MČ KE – Dargovských hrdinov je to obsiahnuté v § 6 ods. 1 až 2, kde sú definované povinnosti držiteľa psa ale aj mestskej časti.
- *priestupky a sankcie*³- vo VZN MČ KE – Dargovských hrdinov je to obsiahnuté v § 7 ods. 1 až 6, kde sú definované „podmienky“ kedy sa dopustí priestupku držiteľ psa, ten kto vedie psa, sankcie, kto môže vykonávať kontrola a iné. Kontrolu ako aj priestupky v blokovom konaní prejednáva mestská polícia a orgán PZ.

¹ §3 zák. č. 282/2002 Z .z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov

² § 4 zák. č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov

³ § 7 zák. č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov

Na základe povinností vyplývajúcich z VZN ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, vznikajú pre mestské časti finančné náklady, ktoré sú rozpočtované v programových rozpočtoch mestských častí.

1.2 Daň za psa

Vlastník psa staršieho ako 6 mesiacov, v prípade ak sa nedá preukázať, kto psa vlastní, tak držiteľ psa je povinný platiť daň za psa. Správu dane za psa vykonáva **obec**, ktorá ju na svojom území zaviedla.

V Košiciach vykonáva správu daní mesto na základe Štatútu. V súčasnosti Štatút mesta Košice v § 70 a 71 zrozumiteľne ustanovuje, že mesto je správcom miestnych daní a miestneho poplatku a teda aj dane za psa.⁴ Pôsobnosť mestských častí je v tomto prípade len súčinná. VZN mesta Košice č. 132 o miestnych daniach je v druhom diely v § 12 až 15 definovaná daň za psa, sadzba dane, zníženie dane a spôsob preukazovania zníženia dane. Sadza dane je rozdielna pre psov chovaných v bytovom dome, rodinnom dome alebo chránenom objekte.

Daň za psa v podmienkach mesta Košice teda plyní do rozpočtu mesta. Programový rozpočet mesta na rok 2017 ráta s príjmom dane za psa vo výške 228 000 €. Reálny výkon počnúc evidenciou psov, riešenie zákazov voľného pohybu psov, zákazov vstupov, znečisťovanie verejných priestranstiev a ďalšie však zabezpečujú mestské časti Košíc.

1.3 Problémy v praxi a návrhy riešení

Na základe uvedených skutočností vznikala situácia, kedy mestské časti majú síce schválené vlastné Všeobecne záväzné nariadenia / VZN /, ktorými sa upravujú niektoré podmienky držania psov ale správcom miestnych daní a miestneho poplatku je v zmysle štatútu mesta mesto Košice.

Priamo v praxi to teda vyzerá tak, že mestské časti zabezpečovali a aj zabezpečujú evidenciu psov, riešia výbežiská alebo venčoviská, koše na psie exkrementy a ďalšie podnety, s ktorými sa na miestnu samosprávu pravidelne obracajú poslanci miestnych zastupiteľstiev alebo občania a mesto len redistribuuje finančné prostriedky.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že veľmi dôležitou súčasťou fungovania miestnej samosprávy špeciálne s ohľadom pre dennodenný život obyvateľov je systém jej financovania resp. spôsob prerozdelenia finančných prostriedkov. Ako

⁴ Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

Právna sekcia

možný príklad účinnej aplikácie dobrej zahraničnej skúsenosti by sme mohli uviesť systém vertikálneho finančného vyrovnávania na komunálnej úrovni SRN. Výsledkom ktorého by mohlo byť zabezpečenie istej finančnej rovnováhy.

Kým v roku 2012 bola vyčlenená suma 30 000 € pre všetky mestské časti na zabezpečenie povinností a kompetencií vyplývajúcich z príslušného VZN o podmienkach držania psov, od 1. júla 2016 sa prerozdeľuje už 50% skutočného príjmu dane za psa za predchádzajúci rok. Pre rok 2107 je z dane za psa suma pre jednotlivé mestské časti vo výške 114 030 €. Finančné prostriedky sú poukazované podľa potreby na základe žiadosti na výdavky.

Mestská časť	Podiel pre MČ 2017
Západ	19 981
Barca	1 864
Darg. hrdinov	11 226
Džungľa	396
Juh	8 849
Kavečany	650
Košická nová Ves	1 242
Sídlisko KVP	15 130
Krásna	1 927
Lorinčík	512
Luník IX	105
Myslava	1 466
Nad jazerom	12 313
Pereš	1 312
Poľov	555
Sever	9 272
Staré mesto	9 103
Šaca	3 209
Šebastovce	388
Ťahanovce	1 249
Sídl. Ťahanovce	11 956
Vyšné Opátske	1 325

Zdroj: Rozpočet mesta Košice na rok 2017

Takéto prerozdelenie dane za psa pre jednotlivé mestské časti nie je z pohľadu miestnej samosprávy postačujúce a dokáže zabezpečiť len malú časť potrieb mestských častí. Mestské časti používajú tieto finančné prostriedky na realizáciu výbežísk aj oplotených podľa požiadaviek občanov, kúpu košov na psie

exkremety, mechanizmy na čistenie verejných priestranstiev, označovacie tabule a iné.

Jednotlivé mestské časti po realizácii oplotených výbežísk, osadení košov na psie exkremety sa dostáva do situácie, keď už nepotrebujú takéto aktivity realizovať v plnom rozsahu. Nové riešenie v tejto oblasti by mohlo súvisieť aj s výdavkami na ochranu detských ihrísk, ktoré sa realizujú na verejných priestranstvách prevažne v zeleni. V tých lokalitách kde je výskyt venčiacich psov. Takýto návrh už bol prerokovaný s vedením mestskej samosprávy a mestským častiam bola daná takáto možnosť využitia finančných prostriedkov dane za psa.

Záver

Naším príspevkom sme chceli poukázať na jeden z viacerých nesúládov v kompetenciách vrátane správy miestnych daní a miestneho poplatku medzi mestskou a miestnou samosprávou. Tento konkrétny nesúlad sa pravidelnou komunikáciou a návrhmi riešení darí upravovať v prospech výkonu miestnej samosprávy, na ktorú sa ako na prvú vo viacerých veciach obracajú občania.

V nadväznosti na to by potom bolo zaujímavé analyzovať, nakoľko sa podiel na miestnej dani za psa, ktorý mesto poskytuje mestským častiam každoročne vo výške určenej rozpočtom mesta (§ 79 písm. b/ Štatútu mesta Košice), pri jednotlivých mestských častiach približuje sume, ktorú by ony samé vybrali, ak by boli správcami tejto dane.

Literatúra

Rozpočet mesta Košice na rok 2017

Štatút mesta Košice

Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Košice – Dargovských hrdinov č. 2/2014, ktorými sa upravujú niektoré podmienky držania psov

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 132 o miestnych daniach

Zákon NRSR č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov

Adresa autora

Mgr. Jozef Andrejčák

Mestská časť Košice - Dargovských hrdinov

Dvorkinova 7, 040 22 Košice

Email: andrejcak207@gmail.com

**DOPAD ŽIVNOSTENSKEJ KONTROLY NA PODNIKATEĽSKÉ
PROSTREDIE
TRADE INSPECTION IMPACT ON THE ENTREPRENEURIAL
ENVIRONMENT**

Martin Hamráček

Abstract:

The state of the entrepreneurial environment in Slovakia is closely related to the role of public authorities to supervise compliance with the terms and obligations for the market established by legislator in the legal system. One of the key control-inspection organs of the state is trade inspection. In this paper we define its role and discuss in detail and analyze its activities in the period 2012 – 2015 and estimate of its impact on the entrepreneurial environment in Slovakia. Based on the findings we will suggest changes that would positively influence real way the situation of enterprises in Slovakia.

Keywords: trade inspection, entrepreneurial environment, an establishment,

Úvod

Podnikateľské prostredie je chrbtovou kosťou ekonomiky každej krajiny. Súčasťou zdravého podnikateľského prostredia musí nevyhnutne byť aj kontrola dodržiavania pravidiel, ktoré sú pre fungovanie trhu stanovené v právnom poriadku. Tieto pravidlá totiž zabezpečujú rovnaké podmienky pre všetkých. Ak by to tak nebolo, trh by sa deformoval a negatívnym spôsobom by sa to odrazilo na všetkých dôležitých ekonomických ukazovateľoch. Jednotné pravidlá, ktorých dodržiavanie je vynucované štátom prostredníctvom kontrolno-inšpekčných orgánov, sú predpokladom trvale udržateľného rastu krajiny.

1. Živnostenská kontrola

Vývoj počtu podnikateľských subjektov na Slovensku bol za obdobie posledných 5 rokov relatívne stabilný. Po pravidelnom 4 roky trvajúcim poklese počtu podnikateľských subjektov, celkovo o 10 116 fyzických a právnických osôb, sme v roku 2016 zaznamenali celkový medziročný nárast až o 6 405 podnikateľských subjektov. Z percentuálneho hľadiska počet podnikateľských subjektov za obdobie posledných 5 rokov klesol o - 0,57 %.

Tabuľka 1: Vývoj počtu podnikateľských subjektov (PS)

	2012	2013	2014	2015	2016
Celkový počet PS	652 213	650 204	643 683	642 097	648 502
fyzické osoby (FO)	435 182	409 339	399 278	395 025	390 676
právnické osoby (PO)	217 031	240 865	244 405	247 072	257 826
Medziročná odchýlka	-	- 0,31 %	- 1,00 %	- 0.25 %	+ 1,00%

Zdroj: Živnostenský register Slovenskej republiky

Celkový počet podnikateľských subjektov však vypovedá o tom, že striktné vyžadovanie dodržiavania legislatívnych pravidiel podnikateľskými subjektmi je nevyhnutné. Vzhľadom na veľkosť skupiny podnikateľských subjektov je nemysliteľné, aby boli pomyselné mantinely výkonu podnikateľských aktivít ponechané na svojvôli podnikateľov. Podnikateľské subjekty môžu robiť všetko, čo im nie je zakázané. A ak sa stane, že podnikateľ sa dopustí porušenia zákona, platí, že kde niet žalobcu, niet sudcu.

Jedným z najdôležitejších kontrolných orgánov štátu nad podnikateľským prostredím sú orgány živnostenskej kontroly, ktoré vykonávajú svoju činnosť podľa piatej časti zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v platnom znení (ďalej len živnostenský zákon). Do 01. 10. 2013 vykonávalo živnostenskú kontrolu 50 odborov živnostenského podnikania obvodných úradov⁵. Od tohto obdobia však došlo k významnej zmene a kompetencie živnostenskej kontroly boli presunuté na 8 oddelení kontroly odborov živnostenského podnikania okresných úradov v sídlach krajských miest, a to s územnou pôsobnosťou pre celý kraj. Cieľom tejto zmeny bolo najmä:

- zjednotiť, zefektívniť a sprehľadniť výkon kontrol
- zjednodušiť systém riadenia a usmerňovania kontrolórov
- pretrhnúť regionálne väzby podnikateľov na živnostenských kontrolórov

2. Vývoj počtu živnostenských kontrol

Po troch rokoch nového systému vykonávania kontrol je možné porovnať dosiahnuté výsledky s pôvodným systémom kontroly. Z celoslovenského počtu kontrol ustanovení zákona vykonaných v jednotlivých rokoch je možné zistiť, že ich počet sa zásadným spôsobom znížil. Pre objektivitu je potrebné uviesť, že celkový počet kontrolórov sa zmenou systému kontroly znížil približne o jednu štvrtinu. Títo zamestnanci boli presunutí na úsek živnostenskej registrácie.

⁵ Dňa 01.10.2013 nadobudol účinnosť zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým bolo zriadených 72 okresných úradov. Týmto zákonom bol zároveň zrušený zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravoval pôsobnosť obvodných úradov

Tabuľka 2: Vývoj počtu kontrolovaných ustanovení živnostenského zákona a zistených porušení

Rok	Vykonané kontroly	Medziročné porovnanie v %	Zistené porušenia	Medziročné porovnanie v %
2012	118332	-	12561	-
2013	110840	- 6,33	9684	- 22,90
2014	62854	- 43,29	9343	- 3,52
2015	40089	- 36,22	5794	- 37,99
2016	47263	17,90	6997	20,76

Zdroj: Živnostenský register Slovenskej republiky

Z uvedených štatistických ukazovateľov vyplýva, že počet kontrolovaných ustanovení vykonaných živnostenskými kontrolórmí za obdobie posledných 5 rokov klesol o – 60,06 %. Na tieto kontroly je však potrebné nazerať z hľadiska ich účelu. Úlohou kontrolórov musí byť minimalizácia zaťaženia podnikateľov kontrolami. To však neznamená, že je potrebné vykonávať menej kontrol. Správnou cestou je ich zefektívnenie – napr. informácie, ktoré si vie úradník zistiť z dostupných zdrojov, alebo súčinnosťou s inými úradmi, by nemal žiadať predložiť od podnikateľa.

Súčasný systém vykonávania kontrol je nastavený tak, že kontrolóri majú plné kompetencie, čo znamená, že „registrátori“ vykonávajú jedine evidenčné úkony do živnostenského registra. Kontrolóri sa teda nemôžu plne sústrediť na zložité prípady, ako je napr. neoprávnené podnikanie, pretože musia riešiť aj „banálne“ prehrešky, ktoré by zvládli vyriešiť aj registrátori.

Za porušenie živnostenského zákona, za ktoré je možné uložiť sankciu, sú považované tieto skutky:

- sankcia do 663 €
 - o **neohlásenie ustanovenia zodpovedného zástupcu**⁶ (§ 65a ods. 2 písm. a) v spojení s § 11 ods. 7)
 - o **neoznámenie ukončenia alebo ustanovenia do funkcie nového zodpovedného zástupcu, alebo neohlásenie, že zodpovedný zástupca už nemá bydlisko na území Slovenskej republiky** (§ 65a ods. 2 písm. b) v spojení s § 11 ods. 10)
 - o **neohlásenie zmeny údajov obsiahnutých v ohlásení** (§ 65a ods. 2 písm. c) v spojení s § 49 ods. 1)
 - o **nezabezpečenie dokladov alebo ich kópií o ustanovení zodpovedného zástupcu a jeho odbornej spôsobilosti boli v každej prevádzkarni a v združenej prevádzkarni u viacprevádzkových podnikateľských subjektov** (§ 65a ods. 2 písm. d) v spojení s § 30 ods. 5)
 - o **neoznámenie zrušenia prevádzkarne** (§ 65a ods. 2 písm. e) v spojení s § 17 ods. 6)

⁶ Zodpovedný zástupca je fyzická osoba ustanovená podnikateľom, prostredníctvom ktorej zabezpečuje odborné vykonávanie činnosti počas prevádzkovania živnosti

- sankcia do 1 659 €
 - o **neoprávnené podnikanie v činnosti, ktorá je obsahom voľnej živnosti** (§ 63 v spojení s § 25)
 - o **neustanovenie zodpovedného zástupcu** (§ 65a ods. 1 písm. a) v spojení s § 11 ods. 9)
 - o **neohlásenie zriadenia prevádzkarne** (§ 65a ods. 1 písm. b) v spojení s § 17 ods. 5)
 - o **nedodržanie podmienok ustanovených živnostenským zákonom a osobitnými predpismi⁷** (§ 65a ods. 1 písm. c) v spojení s § 29 ods. 1)
- sankcia do 3 319 €
 - o **neoprávnené podnikania v činnosti, ktorá je obsahom remeselnej alebo viazanej živnosti** (§ 64 v spojení s § 20 a § 23)

Živnostenský kontrolór teda rieši širokú paletu porušení zákona od triviálneho neoznačenia prevádzkarne obchodným menom na viditeľnom mieste, až po zložité prípady neoprávneného podnikania. Kontrolórom zákon dáva dve možnosti uloženia sankcie osobe, ktorá poruší podmienky ustanovené zákonom:

- rozhodnutie o uložení pokuty alebo
- bloková pokuta

Živnostenský zákon totiž v § 65b taxatívne vymenúva porušenia povinností, za ktoré môže kontrolór uložiť podnikateľovi blokovú pokutu do 165 €, ak je porušenie povinnosti spoľahlivo zistené a ak je podnikateľ ochotný pokutu zaplatiť. Ide o tieto porušenia:

- **neohlásenie zriadenia prevádzkarne** podľa § 17 ods. 5
- **neohlásenie zrušenia prevádzkarne** podľa § 17 ods. 6
- **neoznámenie zriadenia a zrušenia združenej prevádzkarne a priestorov súvisiacich s prevádzkovaním živnosti, ich neoznačenie⁸ a neoznačenie technických a technologických zariadení určených na prevádzkovanie živnosti alebo súvisiace s ich prevádzkovaním** podľa § 17 ods. 7 živnostenského zákona
- **neoznačenie prevádzkarne** v súlade s § 30 ods. 1 živnostenského zákona najneskôr v deň začatia živnosti na vhodnom a trvale viditeľnom mieste⁹
 - o obchodným menom a sídlom, resp. miestom podnikania
 - o menom a priezviskom osoby zodpovednej za činnosť prevádzkarne
 - o prevádzkovou dobou určenou pre spotrebiteľa
 - o kategóriou a triedou ubytovacieho zariadenia, ak ide o ubytovacie zariadenie

⁷ Napr. chýbajúce rozhodnutie príslušného regionálneho úradu verejného zdravotníctva podľa § 13 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení o povolení zriadenia prevádzkarne

⁸ Pozri § 30 ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v platnom znení

⁹ § 15 ods. 1 zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

- nezabezpečenie dokladov alebo ich kópií o ustanovení zodpovedného zástupcu a jeho odbornej spôsobilosti boli v každej prevádzkarni a v združenej prevádzkarni u viacprevádzkových podnikateľských subjektov¹⁰ podľa § 30 ods. 5
- neoznámenie zmeny údajov obsiahnutých v ohlásení podľa § 49 ods. 1

3. Prevádzkareň

Až päť zo šiestich porušení živnostenského zákona, za ktoré je možné uložiť blokovú pokutu, sa týka prevádzkarní. Prevádzkareň živnostenský zákon definuje ako priestor, v ktorom sa prevádzkuje živnosť. Pôjde teda o každý priestor, v ktorom sa vykonáva živnosť, od kancelárie účtovníka, cez výrobnú halu, reštauračné zariadenie až po masérsky salón. Prevádzkarňou však nie je

- **priestor súvisiaci s prevádzkovaním živnosti¹¹**
 - o priestor určený na uskladnenie surovín a tovaru podnikateľa
 - o stanovišťa, odstavné plochy pre motorové vozidlá, garáže a priestory určené na zabezpečenie údržby a technickú kontrolu vozidiel
 - o miesto podnikania fyzickej osoby, sídlo právnickej osoby
 - o výstavné priestory a vzorkové predajne
 - o priestor na prijímanie zákaziek alebo tovaru a na jeho vydávanie
- **technické a technologické zariadenie určené na prevádzkovanie živnosti alebo súvisiace s prevádzkovaním živnosti¹²**
 - o stánky, pulty a prenosné predajné zariadenia na trhovách miestach, ak sa na ich zriadenie nevyžaduje stavebné povolenie podľa osobitného predpisu
 - o zariadenie a priestor na poskytovanie ľudovej technickej zábavy; ľudovou technickou zábavou sa na účely tohto zákona rozumie najmä prevádzkovanie kolotočov, hojdačiek, zábavných strelníc a iných podobných technických prostriedkov na hromadnú zábavu
 - o vozidlá cestnej motorovej dopravy a ich prípojné vozidlá, ktoré slúžia na prevádzkovanie živnosti
 - o pojazdné predajne
 - o zariadenia na poskytovanie reklamy
 - o predajné automaty

Prevádzkareň nemusí byť ohlásená ku každému predmetu podnikania – napr. murár, stavbár, poskytovateľ služieb v lesníctve alebo šofér nemôžu mať zriadenú prevádzkareň, keďže ich miesto výkonu práce nie je stále a na jednom mieste. Naopak kuchár, čašník alebo predajca v maloobchode bude svoju podnikateľskú činnosť vykonávať v prevádzkarni. Prevádzkovať živnosť je možné aj v neskôr

¹⁰ Viacprevádzkový podnikateľský subjekt je subjekt, ktorý má zriadených viac prevádzkarní ako jednu prevádzkareň alebo združenú prevádzkareň a v nich prevádzkuje remeselnú živnosť alebo viazanú živnosť (§ 11 ods. 8 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v platnom znení)

¹¹ § 17 ods. 3 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v platnom znení

¹² § 17 ods. 4 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v platnom znení

zriadených prevádzkarňach, avšak ich zriadenie je nevyhnutné oznámiť príslušnému živnostenskému úradu najneskôr v deň jej zriadenia. Zrušenie prevádzkarne podnikateľ oznamuje príslušnému živnostenskému úradu najneskôr do 15 dní od jej zrušenia.

Kontrola dodržiavania uvedených podmienok stanovených v živnostenskom zákone u podnikateľov má zabezpečiť najmä ochranu spotrebiteľ ako aj samotného podnikateľa a jeho zamestnancov. Ak by napr. podnikateľ, ktorý si otvorí reštauráciu, neohlásil jej zriadenie úradom, mohol by sa vyhnúť kontrolám príslušných inštitúcií. Na takýto stav by však mohol doplatiť spotrebiteľ. Ak by totiž spotrebiteľ vedel, že napr. majiteľ reštaurácie nedodržiava zákonné podmienky, najmä z hygienického hľadiska, prípadne že mu jedlo pripravuje odborne nespôsobilá osoba, ktorá nie je zaškolená na bezpečnú prácu s potravinami, zrejme by služby takejto reštaurácie nevyužil. Živnostenská kontrola má teda za cieľ riadnym výkonom svojej činnosti v maximálnej možnej miere eliminovať možnosť, že pri výkone podnikateľskej činnosti dôjde k ohrozeniu života alebo zdravia spotrebiteľa.

4. Bloková pokuta

V nasledujúcej časti budeme analyzovať tie porušenia živnostenského zákona, za ktoré je možné v súlade so zákonom uložiť blokovú pokutu.

4.1 § 17 živnostenského zákona

Ako sme už uviedli, jedným zo zameraní živnostenskej kontroly je aj kontrola plnenia povinností podnikateľov súvisiacich s ohlasovaním zriadenia a zrušenia prevádzkarne. Živnostenský zákon k základným povinnostiam spojeným s prevádzkarňou uvádza

- zriadenie prevádzkarne je potrebné živnostenskému úradu ohlásiť najneskôr v deň jej zriadenia (§ 17 ods. 5)
- zrušenie prevádzkarne je podnikateľ povinný oznámiť príslušnému živnostenskému úradu do 15 dní od zrušenia (§ 17 ods. 6)
- ustanovenia o označovaní a oznamovaní zriadenia a zrušenia prevádzkarne sa vzťahujú aj na združené prevádzkarne (§ 17 ods. 7)

Tabuľka 3: Vývoj počtu kontrol dodržiavania povinností a počtu zistených porušení vyplývajúcich z § 17 živnostenského zákona

Rok	§ 17		ods. 5 zriadenie prevádzkarne		ods. 6 zrušenie prevádzkarne		ods. 7 združená prevádzkareň	
	kontroly	porušené	kontroly	porušené	kontroly	porušené	kontroly	porušené
2012	16599	5879	8784	2088	3692	2891	4123	900
2013	10026	3923	5538	655	3474	2964	1014	304
2014	6431	3303	3240	907	1951	1818	1240	578
2015	5016	2047	2430	553	977	934	1609	560
2016	5310	2517	3092	726	1397	1342	821	449

Zdroj: Živnostenský register Slovenskej republiky

Počet kontrolovaných ustanovení živnostenského zákona súvisiacich s prevádzkarňami, ktoré boli vykonané v roku 2016, klesol v porovnaní s rokom 2012 až o - 67,93 %. Existuje preto riziko, že preventívny charakter živnostenských kontrol sa vytratí a podnikatelia prestanú ohlasovať svoje prevádzkarne. Podnikateľské prostredie je už raz také – ak podnikatelia necítia prítomnosť štátneho dozoru, majú tendenciu byť k plneniu svojich povinností benevolentnejší. Výrazné zníženia počtu kontrol v prevádzkarniach však mohli spôsobiť aj objektívne príčiny, ako napr. vykonávanie kontrol odbornej spôsobilosti podnikateľov a zodpovedných zástupcov na základe tematického zamerania určeného ústredným orgán u predmetov podnikania, pre ktoré sa prevádzkareň nezriaďuje (napr. kominári, elektrikári, plynári, revízni technici a pod.)

4.2 § 30 živnostenského zákona

Medzi ďalšie povinnosti uložené živnostenským zákonom, ktorých porušenie je možné sankcionovať formou blokovej pokuty, patria:

- povinnosť prevádzkareň označiť najneskôr v deň začatia prevádzkovania živnosti (§ 30 ods. 1)
- povinnosť viacprevádzkového podnikateľského subjektu zabezpečiť, aby doklady alebo ich kópie o ustanovení zodpovedného zástupcu a jeho odbornej spôsobilosti boli v každej prevádzkarni a v združenej prevádzkarni (§ 30 ods. 5)

Tabuľka 4: Vývoj počtu kontrol dodržiavania povinností a počtu zistených porušení vyplývajúcich z § 30 živnostenského zákona

Rok	§ 30 ods. 1		§ 30 ods. 5	
	kontroly	porušenia	kontroly	porušenia
2012	11789	1090	243	33
2013	9773	1197	946	75
2014	6648	1367	306	21
2015	3086	672	56	15
2016	4520	852	57	12

Zdroj: Živnostenský register Slovenskej republiky

Označenie prevádzkarne v súlade so zákonom č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov má slúžiť v prvom rade spotrebiteľovi. Poskytuje totiž základné informácie o podnikateľovi a o prevádzkovej dobe určenej pre spotrebiteľa. Hoci počet kontrol tohto ustanovenia zákona klesol o - 61,66 %, počet zistených porušení klesol iba o - 21,83 %, čo naznačuje potrebu zintenzívniť toto zameranie kontrol.

Povinnosť podnikateľa uvedená v § 30 ods. 5 živnostenského zákona znamená, že podnikateľ, ktorý má pre remeselnú alebo viazanú živnosť zriadených viac ako 1 prevádzkareň, nie je povinný ohlasovať živnostenskému úradu vznik

funkcie zodpovedného zástupcu (teda zamestnanca, ktorý spĺňa podmienky odbornej spôsobilosti). Avšak doklady o zodpovednom zástupcovi (najmä doklady o jeho odbornej spôsobilosti) musia byť pre prípad kontroly uložené v prevádzkarni. Nízky počet kontrol tohto ustanovenia zákona vykonaných v roku 2016 vypovedá o tom, že kontrolnú činnosť je nevyhnutné v tomto smere zdynamizovať.

4.3 § 49 živnostenského zákona

Podľa § 49 živnostenského zákona je podnikateľ povinný oznámiť príslušnému živnostenskému úradu všetky zmeny a doplnky týkajúce sa údajov a dokladov ustanovených na ohlásenie živnosti a predložiť o nich doklady do 15 dní od vzniku týchto zmien. Najčastejšie sa jedná sa o zmenu trvalého pobytu, miesta podnikania, resp. sídla, alebo zmenu priezviska.

Tabuľka 5: Vývoj počtu kontrol dodržiavania povinností a počtu zistených porušení vyplývajúcich z § 49 živnostenského zákona

Rok	§ 49	
	kontroly	porušenia
2012	10708	1037
2013	6151	723
2014	2729	356
2015	5144	344
2016	3570	382

Zdroj: Živnostenský register Slovenskej republiky

Vzhľadom na to, že Živnostenský register je prepojený s údajmi vedenými o obyvateľoch v Registri obyvateľov Slovenska, porušenie tohto ustanovenia zákona zistia najčastejšie zamestnanci živnostenskej registrácie pri svojej činnosti. Navyše dokazovanie nesplnenia tejto povinnosti podnikateľom nie je náročné – ide skôr o administratívnu záležitosť.

5 Návrhy

Štatistické údaje vypovedajú tom, že zo všetkých kontrolovaných ustanovení živnostenského zákona vykonaných u podnikateľských subjektov v období rokov 2012 – 2016, bolo až 28,75 % takých, za porušenie ktorých bola možnosť uložiť sankciu vo forme blokovej pokuty. Z tohto počtu sa až 74,06 % kontrolovaných ustanovení týkalo prevádzkarní. Je preto potrebné sa zamyslieť nad tým, prečo sú ustanovenia o povinnostiach súvisiacich s prevádzkarňami také dôležité. Zmyslom ohlasovania uvedených skutočností je to, aby bolo možné jednoznačne identifikovať priestor, v ktorom k výkonu podnikateľskej činnosti dochádza. Každá prevádzkareň totiž musí spĺňať určité zákonné kritéria, napr.:

- dodržiavať hygienické štandardy, ktorých splnenie potvrdzuje svojim rozhodnutím príslušný regionálny úrad verejného zdravotníctva
- implementovať povinnosti týkajúce sa požiarnej ochrany

- zverejniť informácie o zákaze fajčenia
- označiť prevádzkareň v súlade so zákonom
- zverejniť reklamačný poriadok
- pri výkone činností, ktoré taxatívne vymenúva živnostenský zákon, zabezpečiť dohľad nad ich výkonom (prípadne samotný výkon) odborne spôsobilou osobou

Vzhľadom na vysoký počet podnikateľov a širokú pôsobnosť orgánov živnostenskej kontroly, navrhujeme kategorizovať kompetencie živnostenských kontrolórov a živnostenských registrátorov tak, aby za menej závažné porušenia zákona mohli uložiť sankciu aj živnostenský registrátori. Naše návrhy by sme priblížili na príklade mestskej a štátnej polície. Príslušníci mestskej polície majú v zákone o obecnej polícii taxatívne vymenované prípady, ktoré môžu riešiť vo vlastnej kompetencii formou blokovej pokuty. Iné než taxatívne vymenované porušenia zákona, prípade porušenia zákona zistené príslušníkmi mestskej polície, ktoré osoba odmietne zaplatiť formou blokovej pokuty, riešia príslušníci štátnej polície v správnom konaní. Obdobným spôsobom navrhujeme nastaviť systém živnostenskej kontroly. Porušenia živnostenského zákona, za ktoré je možné podľa § 65b uložiť osobe blokujú pokutu, by mohli riešiť aj pracovníci živnostenských úradov pracujúci na úseku registrácie. Ide totiž o menej závažné porušenia zákona, ktorých význam je však veľmi dôležitý. Výrazným spôsobom by sa tak odbúrало zaťaženie kontrolórov, ktorí by mali väčší priestor venovať sa závažným porušeniam živnostenského zákona. Domnievame sa totiž, že pri celkovom počte podnikateľských subjektov na úrovni takmer 650 000, sa vyskytne mnoho závažných porušení živnostenského zákona, ktoré je potrebné riešiť. Správne konanie v týchto prípadoch je časovo veľmi náročné a vyžaduje si vysokú odbornú zdatnosť a pracovné nasadenie zamestnancov živnostenskej kontroly.

Záver

Žiadna kontrola vykonávaná štátnymi orgánmi nie je samoučelná. Platí to aj pre živnostenskú kontrolu. Jej najdôležitejšie funkcie sú preventívna, výchovná a represívna. Úlohou štátnych inštitúcií pri výkone kontrolnej činnosti je v prvom rade ochrana život a zdravia ľudí a neposlednom rade aj eliminovanie nežiaducich deformácií trhu ochranou poctivých podnikateľov pred nepoctivými.

Analýza výkonu živnostenskej kontroly za obdobie posledných 5 rokov ukázala, že celkový počet kontrolovaných ustanovení živnostenského zákona klesol o – 60,06 %. Štatistické údaje o kontrolách dodržiavania zákonných povinností, za ktoré môžu pracovníci živnostenskej kontroly uložiť blokujú pokutu odhalili, že porušenie zákona bolo zistené pri takmer každom štvrtom kontrolovanom ustanovení zákona. Tento fakt dokazuje, že je potrebné intenzívnejšie kontrolovať dotknuté ustanovenia zákona, hoci ich cieľom nemá byť primárne represia. Týka sa to najmä povinnosti spojených s prevádzkarňami, ktorých zriadenie a zrušenie sú podnikatelia povinní ohlasovať živnostenskému úradu, ale aj povinností spojených s ohlasovaním zmien – najmä bydliska, priezviska a miesta podnikania, resp. sídla podnikateľského

subjektu. Znížená frekvencia kontrol totiž u podnikateľov spôsobuje laxný prístup k plneniu niektorých povinností, na ktoré môžu doplatiť občania.

Analýzou menej závažných porušení živnostenského zákona sme dospeli k záveru, že výkon živnostenskej kontroly je potrebné zmeniť. Navrhli sme doplniť kompetencie pracovníkov živnostenskej registrácie o možnosť konať v prípade zistenia porušenia vybraných ustanovení živnostenského zákona.

Literatúra

Zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)

Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Adresa autora

Mgr. Martin Hamráček
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
E-mail: hamrlyk@gmail.com

**RÍMSKE INTERDIKTY A POTENCIÁLNA MOŽNOSŤ ICH
APLIKÁCIE V PRAXI VEREJNEJ SPRÁVY¹
ROMAN INTERDICTS AND POTENTIAL POSSIBILITY OF THEIR
APPLICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Darina Kmecová

Abstract:

This article is focused on one of the atypical legal institutions of Roman law, which complements the legal protection of various interests of Roman society. Through the prism of the specific nature of the Roman interdicts author argues about the impact of the fundamental features of this legal remedy to the current application practice of public administration authorities and their eventual penetration into Slovak law. The contribution shows the similarity of the nature of interdict and individual administrative act, and provides an outline comparison of interdict with one of the legal institutions of the current offense law.

Keywords: interdict, Roman law, administrative law, offense, remedy

Úvod

Je nepopierateľným faktom, že rímske právo bolo veľmi prepracovaným systémom práva, ktorý bol a neustále je inšpiráciou pri tvorbe súčasných právnych kódexov. Menej známy právny inštitút rímskych interdiktov bol mimoriadnym procesným prostriedkom slúžiacim k vymoženiu rôznorodých práv a záujmov. Dlhovekosť jeho aplikácie sa odrazila v jeho neustálom zdokonaľovaní a dopĺňaní o nové druhy a oblasti pôsobenia. Interdikt je romanistami považovaný za správny (administratívny) akt, a preto sa v tomto príspevku zameriame na jeho porovnanie so súčasnou podobou správneho aktu v platnom práve Slovenskej republiky a jeho komparáciu s jedným z inštitútov priestupkového práva.

1. Terminológia interdiktov

Pojem interdikt má svoj etymologický pôvod v latinskom jazyku, kde ho vyjadruje slovo *interdictum*, čo v preklade znamená zákaz, príkaz, prétorovo rozhodnutie. Tento pojem však vznikol z latinského slovesa *interdicere*, čo znamená zakázať (niekomu niečo), dať niekoho do kliatby, vynesenie rozsudku prétorom ako zmierovacím sudcom, ale aj podávať vysvetlenie.² Iný výklad pojmu interdikt uvádza,

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VVGS-2016-272: „Vymožiteľnosť práva v kontexte vývoja spoločnosti – právne, historické a politologické východiská a problémy aplikačnej praxe.“

² Porovnaj Kolektív autorov. *Enciclopedia Italiana, Di Scienza, Lettere ed Arti*. vol. 19. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Fondata da Giovanni Treccani, 1933. s. 374.; ŠPAŇÁR, J. *Dictionarium*

že *interdictum* vzniklo spojením dvoch latinských slov, a to *inter* – medzi a *dicere* – hovoriť, nariadiť, čiže nariadenie medzi stranami.³ Uvedený etymologický pôvod prezrádza povahu interdiktu ako mimožalobného právneho prostriedku, ktorým prétor nariadil obvinenému (povinnej strane), aby niečo vykonal, alebo niečo vrátil, alebo sa zdržal určitého konania. Vo všeobecnosti bol teda interdikt istou formou zákazu.

2. Zavedenie interdiktov do systému rímskeho práva

Základ procesnoprávnej ochrany práv tvoril v rímskom práve klasický rímsky proces, ktorý menil svoju podobu a postupne sa vyvíjal v závislosti od potrieb rímskej spoločnosti a jej jednotlivých členov. Základom boli tri druhy súdnych procesov v rozdielnych časových obdobiach Rímskej ríše. Prvým z nich bol proces legisakčný, ktorý sa však obmedzoval iba na päť druhov legisakčných žalôb a z uvedeného dôvodu neposkytoval ochranu širokému okruhu záujmov. Postupne bol doplnený tzv. formulovým procesom, ktorý popri legisakčnom pôsobil ako mimoriadny súdny proces a neskôr ho úplne nahradil. Základom formulového procesu bola žalobná formula – *actio*, ktorá síce nebola svojím charakterom totožná so súčasnou formou žaloby, ale poskytovala ochranu viacerým právam a právnym záujmom jednotlivca alebo celej spoločnosti. Tretím procesom, ktorý pôsobil popri formulovom procese v čase, keď už zastával miesto riadneho konania, bol proces kogničný ako mimoriadny proces, pričom v poklasickej dobe ho úplne nahradil.⁴

Základným poslaním uvedených druhov rímskeho procesu bolo rozhodnúť už existujúce súkromnoprávne spory. Ich veľkou nevýhodou však bola prílišná formálnosť, ktorá často znemožňovala promptné vymoženie práv jednotlivca. Toto bol jeden z dôvodov, prečo rímska spoločnosť začala hľadať spôsoby, ako zjednodušiť a zrýchliť procesné konanie, a zároveň presunúť časť rozhodovacích kompetencií na iné, taktiež významné rímske úrady. Na podklade uvedených skutočností sa čoraz viac začalo dostávať do popredia postavenie prétor – *magistratus maiores*, ktorý disponoval neobmedzenou štátnou mocou zvanou *imperium*. To viedlo k vytvoreniu špecifického súboru právnych prostriedkov mimožalobnej (čiže mimo klasického rímskeho procesu) prétorskej ochrany, kde prvotné miesto zastávali rímske interdikty⁵, ku ktorým sa potom pridali iné inštitúty, tiež osobitnej povahy.⁶

Rímske interdikty teda pôsobili ako mimoriadny právny inštitút popri klasickom rímskom procese, avšak aké bolo ich skutočné postavenie, resp. do akej miery sa aplikovali v praxi je otáznе. Niektorí autori interdikt považovali a vnímali iba ako „prívesok“ klasického rímskeho procesu, ktorý len v obmedzenej miere dopĺňal riadne

latino-slovacum. Bratislava: Aedes Paedagogicae Slovacaе, 1969. s. 338.; CONRAN, E. J. *The interdict*. Washington: The Catholic University of America, 1930. s. 1.

³ Porovnaj Inst 4, 15.

⁴ Bližšie pozri PUGLISE, G. *Il processo civile romano*. Milano: Giuffré, 1963. 416 s. alebo COSTA, E. *Profilo storico del processo civile romano*. Roma: Athenaeum, 1918. 229 s.

⁵ Porovnaj METZGER, E. An Outline of Roman Civil Procedure. In *Roman legal tradition*, č. 9, Glasgow: University of Glasgow School of Law, 2013, s. 1 – 30.

⁶ Patrili k nim *missio possessionem* (navrátenie do držby), *praetoriae stipulationes* (prétorské stipulácie), *restitutio in integrum* (navrátenie do predošlého stavu). Porovnaj TALAMANCA, M. *Istituzioni di Diritto Romano*. Miláno: Dott. A. Giuffré editore, 1990. s. 345 a nasl.

procesné konanie.⁷ Romanista Schulz zastával iný názor a interdiktnému konaniu pripisoval väčší význam. V jednej zo svojich monografií uviedol, že v rímskom práve okrem procesu *per formulam* a procesu *cognitio extra ordinem* existovala v klasickom období ešte jedna procedúra *per interdiktum*, ktorá bola spojením oboch uvedených foriem a významne dopĺňala ochranu rôznorodých záujmov jednotlivca.⁸ Postavenie interdiktov sa postupne menilo aj v závislosti od obdobia, v ktorom sa aplikovali. Iné postavenie mali v klasickom a iné v poklasickom období, v ktorom sa z interdiktov stali jednoduché žaloby.

3. Interdikt – správny akt alebo súdny príkaz?

Východiskové historické pramene interdikt stotožňujú s istou formou nariadenia, formálneho výroku alebo dekrétu prétoru. Jasne o tom informuje Gaius vo svojich Inštitúciách 4, 139: „...*et in summa aut iubet aliquid fieri, aut fieri prohibet. Formulae autem et verborum conceptiones, quibus in ea re utitur, interdicta vel accuratius interdicta decretaque vocantur.*“ Ďalej pokračuje 4, 140: „...*fieri aliquid iubet, veluti cum praecipit, ut aliquid exhibeatur aut restituatur... prohibet fieri, veluti cum praecipit, ne sine vitio possidenti vis fiat, neve in loco sacro aliquid fiat.*“ Podobné prehlásenie nájdeme aj v justiniánskych Inštitúciách 4, 15: „*Erat autem interdicta formae atque conceptiones verborum quibus Praetor aut iubebat aliquid fieri, aut fieri prohibebat.*“ Okrem uvedených prameňov o povahe interdiktu informujú aj samotné justiniánske Digesta v niekoľkých svojich ustanoveniach.⁹ *Interdicta*, rozkazy alebo zákazy vydané prétorom na žiadosť jednej zo strán proti druhej strane slúžiace k „odstráneniu“ sporu medzi nimi, boli prípadom, kedy sa prétor neobmedzoval na to, aby dohliadal ako strany vo veci uzatvoria dohodu (litiskontestáciu), ale nadviazal na sporné prednesenie požiadavky zo strany žalobcu, pričom strane druhej adresoval svoj rozkaz alebo zákaz.

Interdikty charakterizovala ich autoritatívna povaha vychádzajúca z úradnej moci prétoru alebo prokonzula.¹⁰ Slovo *principaliter* – autoritatívny, malo však v spojitosti s interdiktou ochranou niekoľko významov: „na začiatku“, „najprv“ alebo „pred predložením dôkazov“, čo znamenalo, že interdikt bol prétorom vydaný hneď v úvode interdiktneho konania, a to aj bez podrobnejšieho preskúmania skutkového stavu veci, resp. bez predloženia dôkazov,¹¹ čím sa odlišoval od rímskej *actio*. Aj keď

⁷ S takýmto názorom sa stretávame napríklad v nasledujúcich monografických štúdiách: KARLOWA, O. *Römische Rechtsgeschichte*. Leipzig: Veit a Co., 1885. s 1001.; BETHMANN – HOLLWEG, M. A. *Der römische Civilprozess. Formulae*. Bonn: Marcus, 1865. s. 201.; WENGER, L. *Institutionem des römischen Zivilprozessrechts*. Munchen: Hueber, 1925. 356 s.; SCIALOJA, V. *Procedura civile romana: esercizio e difesa dei diritti*. Rím: ARE, 1936. 370 s. a iné.

⁸ Porovnaj SCHULZ, F. *Classical roman law*. Oxford: Clarendon, 1954. s. 59.

⁹ Digesta pri charakteristike interdiktov používajú výrazy ako *illi restituas, illi exhibeas, veto, vim fieri veto, ne facias* najmä v nasledujúcich ustanoveniach: D. 43: 2, 1; 5, 1; 6, 1; 8, 2; 9, 1; 12, 1; 13, 1; 14, 1; 15, 1; 17, 1; 18, 1; 19, 1; 20, 1; 21, 1; 22, 1; 23, 1; 24, 1; 26, 2; 27, 2; 28, 1; 29, 1; 30, 1; 31, 1; 32, 1, a iné.

¹⁰ Porovnaj Gai. Inst. 4, 139: „*Certis igitur ex causis praetor aut proconsul principaliter auctoritatem suam finiendis controversiis interpoint.*...“

¹¹ Predpokladá sa, že pôvodne bol interdiktom uložený zákaz alebo rozkaz nepodmienený, pričom prétor vydal interdikt pri úplnom zistení skutkového stavu. Autori Cicero a Gaius však popisujú interdikty a interdiktne konanie ako podmienený rozkaz alebo príkaz, pričom uvádzajú, že s

interdikť bol prétorom vydan  na podnet dotknutej strany alebo osoby, ktor  konala vo verejným záujme, ktor  bol porušen  alebo ohrozen , prétor bol ten, ktorý od samého začiatku rozhodoval o jeho osude. V konaní započatom na podklade žaloby autoritatívne rozhodnutie prichádzalo na konci konania *in iure* ako *iudicis datio*, pričom interdiktne konanie práve naopak za inalo autoritatívnym vydan m interdiktu (vo forme zákazu alebo príkazu) prétorom, z ktorého sa potom odvíjal d l i proces.¹² Svojím autoritatívnym rozhodnutím prétor zastupoval, resp. suploval rozhodnutie súdu. Kontroverzn m sa však javilo najmä to, že prétor tak konal bez bližšieho preskúmania skutkového stavu, čiže jeho *imperium* malo v tomto prípade väčšiu váhu ako rozhodovacia činnosť sudcu. Je však potrebn  mať na pamäti, že interdiktne konanie bolo mimoriadnym konaním, čiže mu t to právomoc bola dan  v *certis ex causis*, v ktorých mohol priamo zasiahnuť pre zabezpečenie ochrany verejného záujmu alebo záujmu jednotlivca. Z tohto pohľadu a na základe uvedených zisten i možno konštatovať, že pr torova právomoc sa zaveden m interdiktov značne roz irila, v niektorých prípadoch takpovediac nad zákon.

Na základe uvedených skutočnosti je potrebn  skúmať, či vzhľadom na súčasne kritéria možno interdikt pokladať za administratívny (správny) alebo súdny akt. Ako sme už uviedli jeho vydanie vyplývalo z pr torovho impéria, čiže nešlo o výkon súdnej moci v pravom slova zmysle, ale na strane druhej sa vydan m interdiktu súdna moc suplovala. Je teda správne prisúdiť interdiktu charakter súdneho rozhodnutia? K tejto otázke zaujal veľmi zauj mav  postoj Biscardi¹³, pre ktorého bola východiskovým bodom skutočnosť, že ka d  rozhodnutie magistr ta, čiže aj prétora bolo jednoducho administratívnym (správnym) aktom. V prípade interdiktu však podčiarkol, že podľa jeho mienky síce išlo o správny akt, ale s pôsobnosťou nad rámec r mskych súdnych funkci i. T to skutočnosť podčiarkuje aj fakt, že interdikt bol prétorom vydan  nie len na základe *iurisdictio*, ale aj *imperium*, ktor  mu prislúchalo z funkcie väčšieho rímskeho úradníka. Jurisdik ne právomoci, ktorými prétor disponoval mu však neumožňovali vydať také rozhodnutie, ktoré by strany zaväzovalo do takej miery ako súdne rozhodnutie. Interdikt bol totiž charakterizovan  aj dobrovoľnosťou, ktorou disponoval žalovaný v takom zmysle, že sa mohol, ale nemusel podrobiť rozhodnutiu prétora a požiadať o ustanovenie

pribúdajúcimi druhmi interdiktov a v súvislosti s ich čoraz častejšou aplikáciou prétor nemohol podrobne skúmať a v  etrovať ka d  prípad. Z uvedených dôvodov postupoval na základe dôvodného predpokladu, že strana, ktorá dala podnet na vydanie interdiktu má pravdu, a zároveň za splnenia podmienok predpokladaných na vydanie toho ktorého interdiktu. Porovnaj V  N , J. *Ř msk  proces civiln i*. Praha: Melantrich A.S., 1935. 127 s.

¹² Porovnaj UBELOHDE, A. *Comentario alle Pandette di Frederico Gluck, libri 43 - 44*. Miláno: Societa editrice libraria, 1899. 844 s.; GANDOLFI, G. *Contributo allo studio del processo interdittale romano*. Milano: Giuffr , 1955. 168 s.; RICCOBONO, S. *Corso di diritto romano formazione e sviluppo del diritto romano dalle 12 tavole a Giustiniano*. Milano: Giuffr , 1933 – 34. 734 s.; SCHMIDT, K. A. *Das Interdiktenverfahren der R mer in geschichtlicher Entwicklung*. [online] Leipzig, 1853. [cit. 02.02.2017] Dostupné na internete: <<https://ia601403.us.archive.org/10/items/dasinterdiktenv00schmgoog/dasinterdiktenv00schmgoog.pdf>>

¹³ Porovnaj BISCARDI, A. *La protezione interdittale nel processo romano*. Padova: CEDAM, 1938. 158 s. alebo DORE, G. B. *Studi sugli interdetti romani*. Firenze: Tipografia di Luigi Niccolai, 1890. 250 s.

arbitra, ktorý mal vo veci rozhodnúť (aj keď sa mu väčšinou žalovaný podrobil, čo bola otázka rímskej hrdosti a cti). Takže nariadenie prétora v žiadnom prípade nemožno stotožniť s rozhodnutím súdu, aj keď malo obdobné formálne znaky. Charakter interdiktu ako rímskeho právneho inštitútu teda pochádzal od toho, kto ho vydával, čiže od prétora.

V stručnosti a na základe doterajších zistení môžeme konštatovať, že interdikt mal špecifickú povahu nariadenia prétora (formálnych slov) vyplývajúceho z jeho impéria ako neobmedzenej moci supľujúcej moc súdnu, ale aj napriek tomu s povahou administratívneho (správneho) aktu chrániaceho verejný záujem, a tým aj nepriamo záujmy jednotlivca. Interdikt smeroval voči strane, ktorá porušovala alebo svojim konaním ohrozovala verejný alebo súkromný záujem a týmto nariadením ju prétor vyzýval, aby dobrovoľne upustila od protiprávneho konania, alebo jej zakázal pokračovať v protiprávnom konaní, alebo jej prikázal, aby niečo vykonala za účelom odstránenia protiprávneho stavu. Základnú charakteristiku interdiktu uzatvára dobrovoľnosť podrobenia sa rozhodnutiu prétora, s ktorou sa nepriamo rátalo pri jeho vydaní a predpoklad, že strana, ktorá o vydanie interdiktu požiadala, mala v spore pravdu, kým sa nepreukázal opak.

4. Interdikt a súčasné správne právo

Ako sme už uviedli vyššie, interdikt predstavoval nariadenie, rozkaz alebo zákaz prétora, ktorý sa snažil určitým špecifickým spôsobom napraviť medzi stranami neprávny stav. Dnes si už vieme len veľmi ťažko predstaviť úplne dobrovoľné napravenie protiprávneho stavu, podrobenie sa rozkazu úradníka, ktorý nie je sudcom či vrátenie ukradnutej veci alebo unesenej osoby zo strany páchatel'a. Toto všetko, a dokonca ešte viac v sebe niesli rôznorodé druhy tohto rímskeho inštitútu. Interdikt mal v rímskom práve význam najmä preto, lebo pôsobil na morálny status, ktorý bol u Rimanov veľmi vysoko cenený – hrdosť alebo rímska česť, ich mnohokrát nútila podrobiť sa uloženej povinnosti dobrovoľne, a tým sa v mnohých prípadoch vyhnúť trestu úplne, alebo aspoň z časti vo forme miernejšieho postihu.

Rímsky interdikt ako sme už konštatovali nemal charakter súdneho príkazu, ale práve naopak, jeho povaha sa stotožňuje so správnym (administratívnym) aktom. Do akej miery však korešponduje s jeho súčasnou podobou? S pojmom správny akt pracuje správne právo, aj keď ide skôr o právno-teoretický termín, pričom právna teória rozlišuje individuálny správny akt a normatívny správny akt. V zmysle zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“) sa uvedené správne akty vydávajú v rámci špecifického administratívneho konania, postupu orgánu verejnej správy, ktorý je odzrkadlením výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy.¹⁴ Za správny akt sa potom pokladá najmä rozhodnutie orgánu verejnej správy, opatrenie orgánu verejnej správy a pod.

Individuálny správny akt je vydávaný na základe zákona, spočíva na jednostrannom autoritatívnom výroku o práve alebo povinnosti adresáta, charakterizuje ho bezprostredná právna záväznosť a konkrétnosť vecí a subjektov,

¹⁴ Porovnaj § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

ktorým je správny akt určený. Tieto charakteristiky sa do istej miery stotožňujú aj s charakterom interdiktu, ktorý bol vydávaný prétorom na podklade prétorovho ediktu, ktorý na špecifickú právnu situáciu vydal špecifický interdikt. Tento rímsko-právny inštitút bol autoritatívnym príkazom, zákazom, nariadením prétora a aplikoval sa v konkrétnej sporovej situácii a podľa povahy veci upravoval vzťahy medzi sporovými stranami. Autoritatívnosť, ako sme už uviedli vyššie, sa tu však chápala v trochu odlišnom význame. Na jej podklade bol prétor oprávnený vydať takéto nariadenie bez bližšieho preskúmania stavu veci, ale bez záväznosti, čo znamenalo, že si nemohol vynútiť jeho splnenie. Toto rozhodnutie prétora teda nebolo vykonateľné, resp. túto vlastnosť nadobudlo až po jeho odobrení súdom v ďalšom procesnom postupe, ak k nemu došlo.

Spoločným znakom je však oblasť aplikácie interdiktov a individuálnych správnych aktov. Oba právne inštitúty bolo možné použiť za účelom ochrany verejného záujmu, a tým aj nepriamo záujmu jednotlivca. Nemožno však opomenúť fakt, že rímsky interdikt bol charakterizovaný dobrovoľnosťou podrobenia sa jeho obsahu, a tým sa výrazne líšil od individuálneho správneho aktu. Na podklade uvedeného možno vidieť niektoré fundamentálne odlišnosti medzi uvedenými inštitútmi a možno viac pochopiť rozpor, ktorý v tejto otázke medzi romanistami v jednotlivých časových obdobiach vznikol. Aj keď interdikt z pohľadu jeho charakteru môžeme zaradiť k správnym aktom vo všeobecnej rovine (menej už k súdnemu príkazu), musíme prihliadať na rozdielnosť doby, ktorá mu zabezpečila trochu odlišné postavenie, nie vždy sa zhodujúce so súčasným vnímaním správneho aktu v platnom práve.

Uvedené skutočnosti nám však nebránia skúmať tento špecifický právny inštitút a jeho jednotlivé znaky (minimálne základné definičné črty), ktoré možno v mnohých prípadoch nachádzať v niektorých právnych inštitútoch súčasného práva, aj keď už pod inými pojmami. Dôvodom je koncepcia aplikácie interdiktov, ktorá sa snažila zjednodušiť často komplikované vymożenie práv. Keďže toto nebol len historický problém, práve naopak, je badateľný aj v súčasnom práve, nemožno sa čudovať, že často nachádzame eventuálne podobnosti tohto (ale aj iných) právneho inštitútu aj v oblasti moderného práva.

Príkladom je priestupkové právo, ktoré je snáď v najväčšej miere zakotvené v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Podobnosť s právnym inštitútom rímskych interdiktov možno vidieť napríklad v spojitosti s tzv. rozkazným konaním upraveným v § 87 citovaného zákona. Toto konanie je svojou povahou veľmi špecifické a zároveň zaujímavé korešpondujúce s povahou rímskych interdiktov a ich aplikáciou v právnej praxi prétora. Podobne ako vo veci priestupku aj v prípade interdiktov mohol dať podnet na jeho vydanie niekto, kto sa dozvedel, že bol porušený alebo ohrozený verejný záujem (príkladom sú: interdikt *ne quid in loco sacro fiat* (D. 43, 6), interdikt *de locis et itineribus publicis* (D. 43, 7), interdikt *ne quid in flumine publico fiat* (D. 43, 13) a pod.), čiže nemusel byť vo veci priamo poškodený. V prípade rozkazu sa vyžaduje nepochybnosť, že obvinený z priestupku sa priestupku skutočne dopustil, pri interdiktach postačoval predpoklad, že obvinený zapríčinil protiprávny stav. Rozkazné konanie bolo podobne ako interdiktne konanie

mimoriadnym spôsobom konania. Zaujímavosťou je, že vydaný rozkaz nahrádzajúci rozhodnutie o priestupku je možné napadnúť včasne podaným odporom. Niečo podobné ponúkali aj interdikty vo forme námietky zo strany povinnej osoby, ktorá sa nechcela dobrovoľne podrobiť vydanému nariadeniu. V prípade rozkazného konania sa potom pokračuje v ďalšom riadnom konaní. V súvislosti s právnym inštitútom interdiktov sa po zamietavom postupe žalovaného síce pokračovalo v interdiktnom konaní, ale už pred arbitrom alebo sudcom, ktorý mal vec prejednať prihladnuc na tvrdenia žalovaného (niektorí romanisti túto fázu interdiktneho konania stotožňujú s klasickým konaním pred súdom).

Uvedené príklady sú iba odrazom jednoduchej komparácie dvoch tak časovo vzdialených právnych inštitútov, ktoré nás nútia zamyslieť sa nad tým, do akej miery sa možno inšpirovať uvedeným rímsko-právnym inštitútom v súčasnom platnom práve Slovenskej republiky napríklad aj v oblasti správneho práva. Zaujímavosťou je, že interdikty mali veľmi špecifickú povahu, ktorá v sebe zahŕňala spojenie mimožalobného (mimoriadneho) procesu s prvkami trestnoprávneho charakteru najmä z hľadiska prípadov, na ktoré ich bolo možné aplikovať. Nemožno opomenúť fakt, že kazuistika, ktorá informuje o bližšej špecifikácii interdiktov a ich jednotlivých druhoch často pripomína skutkové podstaty priestupkov upravené v súčasnom práve, ba priam skutkové podstaty niektorých trestných činov (z pohľadu miery zavinenia ako *ultima ratio* slovenského právneho poriadku). Kuriozitou je aj skutočnosť, že aj napriek tomu, že niektoré sporové situácie vtedajšej doby by sme dnes klasifikovali ako priestupky, prečiny, zločiny alebo obzvlášť závažné zločiny, páchatelovi v rímskom práve bola aplikáciou interdiktov stále daná možnosť dobrovoľne upustiť od tohto konania, niekedy aj bez prísnejšieho postihu, aby napravil protiprávny stav. Vždy sa však pamätalo na to, že ak sa páchatel nariadeniu prétora nepodrobil a ak sa preukázalo jeho zavinenie, trestu sa nevyhol, v mnohých prípadoch aj v prísnejšej forme.

Záver

Rímsky inštitút interdiktov ponúka neuveriteľné množstvo riešení rôznorodých sporových situácií, ktoré vznikali v pre nás časovo vzdialenom období, ale iste v mnohých prípadoch korešpondujúciach s právnymi problémami aj súčasnej doby. Preto sa nemožno čudovať, že jeho stopy možno nachádzať, aj keď v modifikovanej podobe, v niektorých právnych odvetviach moderného práva. Charakter interdiktu ako správneho aktu sa síce do istej miery odlišuje od jeho platnej podoby zakotvenej v správnom práve, ale je tiež dôkazom aktuálnosti mnohých prvkov rímskeho práva pre platné právo súčasnosti, cez jeho osobité právne inštitúty.

Literatúra

BETHMANN – HOLLWEG, M. A. *Der römische Civilprozess. Formulae*. Bonn: Marcus, 1865. 841 s. ISBN *neznáme*

BISCARDI, A. *La protezione interdittale nel processo romano*. Padova: CEDAM, 1938. 158 s. ISBN *neznáme*

BLAHO, P. *Justiniánske Inštitúcie*. Bratislava: IURA EDITION, 2000. 439 s. ISBN 80-887-1580-6.

CONRAN, E. J. *The interdict*. Washington: The Catholic University of America, 1930. 163 s. ISBN *neznáme*

COSTA, E. *Profilo storico del processo civile romano*. Roma: Athenaeum, 1918. 229 s. ISBN *neznáme*

DORE, G. B. *Studi sugli interdetti romani*. Firenze: Tipografia di Luigi Niccolai, 1890. 250 s. ISBN *neznáme*

GANDOLFI, G. *Contributo allo studio del processo interdittale romano*. Milano: Giuffré, 1955. 168 s. ISBN *neznáme*

KARLOWA, O. *Römische Rechtsgeschichte*. Leipzig: Veit a Co., 1885. 1031 s. ISBN *neznáme*

KINCL, J. *Gaius: Učebnice práve ve čtyřech knihách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 326 s. ISBN 978-80-7380-054-3

Kolektív autorov. *Enciclopedia Italiana, Di Scienza, Lettere ed Arti*. vol. 19. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Fondata da Giovanni Treccani, 1933. 1063 s. ISBN *neznáme*

METZGER, E. An Outline of Roman Civil Procedure. In *Roman Legal Tradition*, 2013, roč. 9, č. 1, s. 1 - 30.

PUGLIESE, G. *Il processo civile romano: Il processo formulare*. Milano: Giuffré, 1963. 416 s. ISBN *neznáme*

RICCOBONO, S. *Corso di diritto romano formazione e sviluppo del diritto romano dalle 12 tavole a Giustiniano*. Milano: Giuffre, 1933 – 34. 734 s. ISBN *neznáme*

SCIALOJA, V. *Procedura civile romana: esercizio e difesa dei diritti*. Rím: ARE, 1936. 370 s. ISBN *neznám*

SCHMIDT, K. A. *Das Interdiktenverfahren der Römer in geschichtlicher Entwicklung*. [online] Leipzig, 1853. [cit. 31.1.2017] Dostupné na internete:

<<https://ia601403.us.archive.org/10/items/dasinterdiktenv00schmgoog/dasinterdiktenv00schmgoog.pdf>> ISBN *neznáme*

SCHULZ, F. *Classical roman law*. Oxford: Clarendon, 1954. 650 s. ISBN *neznáme*

ŠPAŇÁR, J. *Dictionarium latino-slovacum*. Bratislava: Aedes Paedagogicae Slovacae, 1969. 1316 s. ISBN *neznáme*

TALAMANCA, M. *Istituzioni di Diritto Romano*. Miláno: Dott. A. Giuffré editore, 1990. 829 s. ISBN 88-14-02222-4

UBBELOHDE, A. *Comentario alle Pandette di Frederico Gluck, libri 43 - 44*. Miláno: Societa editrice libraria, 1899. 844 s. ISBN *neznáme*

VÁŽNÝ, J. *Římský proces civilní*. Praha: Melantrich A.S., 1935. 127 s. ISBN *neznáme*

WATSON, A. *The Digest of Justinian*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. zväzok č. 4. 1985. 768 s. ISBN 0-8122-7945-X

WENGER, L. *Institutionem des romischen Zivilprozessrechts*. Munchen: Hueber, 1925. 356 s. ISBN *neznáme*

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

Adresa autora

JUDr. Darina KMECOVÁ

Katedra dejín štátu a práva PF UPJŠ v Košiciach

Kováčska 26, 040 75 Košice – Staré Mesto

E-mail: darina.kmecova@student.upjs.sk

**SPRÁVA MESTA V 13.-14. STOROČÍ
(KOŠICE A BRNO)
TOWN ADMINISTRATION IN 13TH-14TH CENTURY
(KOŠICE AND BRNO)¹⁵**

Terézia Hišemová

Abstract:

The contribution deals with the administration of the medieval town. The aim was to compare and point out the differences between the city government of two towns belonging to different kingdoms/nation also formations but based on the same German town law, specially the Nuremberg town law.

Keywords: Košice, Brno, reeve, sworns, town council

Úvod

Samospráva obce je v súčasnosti vykonávaná obyvateľmi prostredníctvom orgánov obce, miestnym referendum alebo zhromaždením obce. Medzi orgány obce patrí mestské zastupiteľstvo a starosta obce. Podľa potreby je možné zriadiť a zrušiť stále či dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, ako napríklad obecnú radu alebo komisie a určiť im náplň práce; môžu byť zriadené a zrušené aj ďalšie orgány a útvary. Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.¹⁶ V osobe starostu sa týmto spája výkon obecnej samosprávy a prenesenej miestnej štátnej správy.

Mestá v stredoveku vystupovali ako samostatné súdne územia¹⁷ (neskôr označované ako municípiá). Štruktúra vnútornej organizácie miest i mestečiek bola podobná. Jednou zo základných črt každej sídliskovej lokality mestského typu v stredoveku bola súdna a správna autonómia. Odlišnosti sa prejavovali skôr v množstve a dôležitosti kompetencií jej jednotlivých zložiek.¹⁸

¹⁵ Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VVGS-2017-272- Vymožiteľnosť práva v kontexte vývoja spoločnosti – právne, historické a politologické východiská a problémy aplikačnej praxe.

¹⁶ §4 - §10 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

¹⁷ MARSINA, R. Mesto a trh na Slovensku do konca 13. stor. In *Historický časopis*. roč. 26, č. 1, 1978, s. 89.

¹⁸ SOKOLOVSKÝ, L. *Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska. I. časť (Od počiatkov do roku 1526)* Bratislava : Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995. s. 34.; ŠUTAJ, Š. *Dejiny verejnej správy na Slovensku*. Košice : UPJŠ, 2003. s. 10.

Správa miest od počiatku svojho vývoja disponuje určitými črtami medzi ktoré môžeme zaradiť úsilie o vlastnú samosprávu, nezávislosť vo všetkých smeroch, ktorá spočívala aj v hospodárskej samostatnosti.¹⁹

1. Košice

Košice²⁰ neboli vždy mestom, najstaršia písomná zmienka je z roku 1230 a nachádza sa v listine vydanou jágerskou kapitulou, tu sa Košice označujú ako „*villa Cassa*“ čiže väčšia dedina s vlastným kostolom.²¹ Košice sa rozvíjali a aj vďaka svojej strategicky aj geograficky výhodnej polohe sa ako pôvodné poľnohospodárske sídlo premieňali postupne na mestský organizmus. V rokoch 1240-1241 vpadli do krajiny Tatári pod vedením chána Batu²², ktorý s vojskom až do ich odchodu krajinu pustošil, po ich odchode ostala zem spustošená a miestami vyľudnená, preto nasledoval kolonizačný proces s cieľom obnovy osídlenia zdevastovanej krajiny. Do Košíc tak prichádzajú saskí Nemci, ktorí sa usadili v tesnej blízkosti pôvodnej slovenskej dedinky a postupne vytvorili základy dnešného historického centra mesta.²³

Základné pôvodné privilégium mesta sa nepodarilo zachovať, avšak vieme, že listina bola vydaná v rokoch bezprostredne po tatárskom vpáde, najneskôr však pred rokom 1249. Tieto pôvodné výsady udelil Košiciam Belo IV., ktorý v listine pre Seňu z 13. apríla 1249 udeľuje tie isté výsady ako mestu Košice a navyše v tejto listine hovorí o Košiciach ako o svojom meste.²⁴ V roku 1290 Košice získali status mesta na základe udeleného privilégia opevneného mesta²⁵ panovníkom Ladislavom IV. Kumánskym. V roku 1319 dostali Košice za pomoc kráľovi Karolovi Róbertovi z Anjou proti Omodejovcom pri Rozhanovciach, veľké colné privilégium, ktoré oslobodzovalo košických kupcov od všetkých ciel a mýt na území „medzi Tisou a Slanou – po komitát Bereg“. ²⁶ Dňa 28. januára 1342, uhorský kráľ, Karol Róbert, udelil pre mesto Košice dôležitú výsadu,²⁷ priamo s odvolaním na bitku pri Rozhanovciach v ktorej je aj formulácia „*ad instar aliarum capitalium civitatum nostrarum*“ čiže „na spôsob iných našich kráľovských miest“. ²⁸ Právny a správny

¹⁹ LEHOTSKÁ, D. Vývin buržoáznej mestskej správy do roku 1918. In *Historický časopis*. roč. 21, č. 4, 1973, s. 575.

²⁰ Košice – metropola východného Slovenska, druhé najväčšie mesto, cca 240 000 obyvateľov.

²¹ LUKAČKA, J. – ŠTEFÁNIK, M. a kol. *Stredoveké mesto ako miesto stretnutí a komunikácie*. Bratislava : Historický ústav SAV, 2010. s. 25.

²² SUGAR, F. P., HANÁK, P., FRANK, T. *A History of Hungary*. Bloomington : Indiana University press, 1994. s. 26. [cit. 2016-11-03] Dostupné na: <<https://books.google.sk/books?id=SKwmGQCT0MAC&printsec=frontcover&dq=A+history+of+Hungary&hl=sk&sa=X&ved=0ahUKEwi174XRlo3QAhUJCywkHX6cA7kQ6AEIGzAA#v=onepage&q=A%20history%20of%20Hungary&f=false>>.

²³ VARSÍK, B. *Zo slovenského stredoveku*. Bratislava : Vydavateľstvo SAV, 1972. s. 211.

²⁴ JUCK, Ľ. *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984 s. 39. č. 15.

²⁵ VARSÍK, B. *Zo slovenského stredoveku*. Bratislava : Vydavateľstvo SAV, 1972. s. 217.

²⁶ HALAGA, R. O. *Právny, územný a populačný vývoj mesta Košíc*. Košice : Východoslovenské vydavateľstvo, 1967. s. 16.

²⁷ Originál sa nezachoval, text z tranzumtu hlavného taverníka Štefana z 21. mája 1344.

²⁸ ZSOLDOS, A. Cesta Košíc po udelenie výsad v roku 1347. In *Košice v súradniciach európskych dejín*. Košice : Mesto Košice, Archív mesta Košice, 2014. s. 52.

úzus Košíc sa stáva vzorom celej východoslovenskej oblasti.²⁹ V roku 1344 Košice dostali od kráľa Ľudovíta IV. čiastočné právo skladu³⁰ na všetky tovary obchodníkov z Ruska a Poľska. Košice sa týmto zaradili medzi kráľovské mestá hneď za Budín. O tri roky neskôr, 28. 7. 1347 obdržali Košice veľké privilégium.³¹

1.1 Správa mesta

Výkonným orgánom stredovekého mesta v Uhorsku bola mestská rada, ktorá bola tvorená richtárom³² a prisažnými. V kompetencii rady boli predovšetkým súdne právomoci a dozeranie na riadny chod každodenného života mesta.³³

Už pred rokom 1249 boli v Nižných Košiciach nemeckí hostia disponujúci administratívnymi a súdnymi výsadami. Vrchnosťou dosadený richtár spravoval obec spolu s dvanástimi zástupcami obyvateľov.³⁴

Dňa 28. januára 1342 bolo Karolom I. udelené Košiciam privilégium³⁵ na základe ktorého mohol košický richtár súdiť všetky spory medzi mešťanmi.³⁶ Toto privilégium predstavovalo len písomné potvrdenie už existujúceho stavu, pretože takouto právomocou v podstate disponovali uhorské mestá už od konca 13. storočia. Privilégium obsahuje aj ustanovenia upravujúce riešenie sporov vznikajúce medzi Košičanmi a cudzincami, ktoré mal taktiež súdiť richtár s prisažnými.³⁷ Odvolacou inštanciou pre žalobcov nespokojných s rozhodnutím mestskej rady bol taverník, ktorý riešil predovšetkým odvolania z mestských súdov.³⁸

Richtár bol hlavným predstaviteľom správy a súdnictva v meste. V privilégiách udelených mestu Košice sa v súvislosti s richtárom spomínajú predovšetkým súdne kompetencie. V Košiciach popri osobe richtára existovala aj funkcia peňažného richtára, ktorého volil richtár spomedzi prisažných. Na osobu richtára boli kladené vysoké morálne nároky, ktoré mali ručiť za čo najlepšie vedenie mesta. V úvode pravidiel košickej mestskej rady z roku 1404 sa spomína richtár Iacob Stoyan s prívlastkami ako úctyhodný, opatrný a skromný. – „...als der erwirdige forsichtig und

²⁹ HALAGA, R. O. *Archív mesta Košíc*. Praha : Archívna správa ministerstva vnútra, 1957. s. 12.

³⁰ BARTL, J. a kol. *Lexikón slovenských dejín*. Bratislava : Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1997. s. 277.

³¹ JUCK, Ľ. *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984. s. 147-149. č. 188.

³² V príspevku je pre zjednodušenie používaný termín „richtár“, aj keď pomenovanie pre pozíciu hlavného predstaviteľa obce sa menilo a vyvíjalo a až v neskoršom období sa používalo pomenovanie „richtár“.

³³ STIPTA, I. *Dejiny súdnej moci v Uhorsku doroku 1918*. Košice : Nica, 2004. s. 74.

³⁴ HALAGA, R. O. *Archív mesta Košíc. Sprievodca po fondoch a zbierkach*. Praha : Archívna správa ministerstva vnútra, 1957. s. 11.

³⁵ JUCK, Ľ. *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984. s. 133-134. č. 164.

³⁶ MEIER, J. – PIIRAINEN, T. I.: *Der Schwabben Spiegel aus Kaschau*. Berlin: Weidlerbuchverlag, 2000. s. 25.

³⁷ HALAGA, R. O. *Počiatky Košíc a zrod metropoly. Hospodársko-sociálne, správne a kultúrne dejiny*. Košice: Východoslovenské vydavateľstvo, 1993. s. 363.

³⁸ JUCK, Ľ. *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*, s. 133-134. č. 164 „...et nos vel ipse magister tawarnicorum iudex videlicet ipsorum ordinarius, ex parte eorundem quibus libet querelantibus iusticie debitum faciemus complementum iuris ordine observato”

bescheyden Herre Iacob Stoyan ist vor weserund Richter gewesen der Stat Casschaw...“

Prvým košickým richtárom, ktorého meno poznáme je richtár Vylkynus, starší brat Arnolda, neskoršieho richtára Košíc. Listina v ktorej je zmienka o tomto richtárovi nie je presne datovaná, určite však pochádza z obdobia rokov 1279 až 1298, Drahoslav Magdoško, ktorý sa pokúsil spresniť rok vydania listiny, zaradil vydanie listiny do obdobia rokov 1290-1292.³⁹

Dňa 28. júla 1347 bolo Košiciam udelené tzv. Veľké privilégium⁴⁰ Ľudovítom I. (podľa zvyku mesta Budín). V tejto listine je zakotvené, že Košičania si sami môžu voliť richtára, ktorého následne predstavia panovníkovi, tento má právo, ale aj povinnosť súdiť všetky spory. Pretože v prípade ak by nerozsúdil nejaký prípad, bude predvolaný richtár pred panovníka.⁴¹ Košičania nemajú byť nútení prijať richtára určeného panovníkom, ale ten má byť nimi zvolený a po ročnom pôsobení má odovzdať richtársky úrad.⁴² V októbri toho istého roka bolo Košiciam udelené privilégium⁴³ v ktorom boli predovšetkým súdne právomoci.

2. Brno

Zlom pre Brno⁴⁴ nastal v čase vzniku inštitucionálneho mesta, ktoré malo vlastné mestské právo a samosprávu. O Brne ako meste, jeho správe či právnych pomeroch nie je z doby pred vydaním privilégia kráľa Václava I. z januára 1243 veľa známe.⁴⁵

Počas 8. a 9. storočia plnilo centrálnu funkciu v brnianskom priestore hradisko Staré Zámky u Líšně (v súčasnosti Brno-Líšeň, mestská časť na východe Brna). Z roku 1091 je prvá zaručená písomná zmienka v Kosmovej kronike.⁴⁶ Staršia, právne

³⁹ MAGDOŠKO, D. Vylkynus villicus – najstaršia zmienka o košickom richtárovi. In *Spoločnosť, kultúra a každodennosť v dejinách Slovenska. Zborník štúdií z 1. vedeckej konferencie mladých historikov, zorganizovanej Katedrou histórie Filozofickej fakulty UPJŠ v Košiciach, ktorá sa uskutočnila 27. – 28. septembra 2011 v Košiciach*. Košice: FF UPJŠ, 2012. s. 30.

⁴⁰ JUCK, Ľ.: *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984. s. 147-149. č. 188.

⁴¹ JUCK, Ľ.: *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984. č. 188. „*Item ipsi maiorem ville sibi eligant, quem volentes nobis electrum presentent, qui omnes causas eorum mundanas debeat iudicare, sed si per ipsum debita iusticia alicui non fuerit exhibita, ipse villicus et non villa debeat convenire coram nobis vel illo, cui duxerimus committendum.*“

⁴² JUCK, Ľ.: *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984., č. 188. „*Ad hec concessimus eisdem, ut non cogantur recipere aliquem iudicem per nos datum, sed ex electione sua libera assumptant in villicum, quem volunt, qui quidem villicus in anni revoluzione villicatum debeat in manus civium resignare*“

⁴³ JUCK, Ľ.: *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984. s. 154-155.

⁴⁴ Brno – metropola Moravy, druhé najväčšie mesto v Českej republike. cca 440 000 obyvateľov.

⁴⁵ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město*. Brno : Statutární město Brno : Archiv města Brna, 2013. s. 411.

⁴⁶ SULITKOVA, Ľ. Brno v listinách do počátku inštitucionálního města. In *Brno v minulosti a dnes. Sborník příspěvku k dejinám a výstavbě Brna. XI*. Brno : Magistrát města Brna, Archiv města Brna, Muzejní a vlastivědná společnost v Brne, 1993. s. 54.

sporná, listina je z roku 1073 udelená kráľom Vratislavom pre benediktínsky kláštor v Opatoviciach v ktorej sa Brno spomína dvakrát.⁴⁷

V listine biskupa Róberta je Brno už označené ako mesto. Brnu boli udelené mestské privilégia niekedy v rozmedzí rokov 1234 až 1237. O Brne ako o kráľovskom meste môžeme hovoriť po udelení veľkého privilégia, ktoré udelil mestu Václav I. v januári 1243. Kráľovský notár Reinboto spísal tieto práva na dva pergameny. Väčší sa nazýva *Privilegium maius* a menší *Privilegium minus*. Privilégium vzniklo na základe práv miest Enža (Enns) a Viedeň (Wien) a zabezpečilo Brnu písomnú kodifikáciu civilného práva a taktiež aj imunitu voči zemepanským úradníkom. Bezprostrednou predlohou bolo enžské privilégium, avšak ani tu nešlo mechanické prevzatie privilégia. Privilégiá predstavujú písomné zhrnutie a potvrdenie právnych zásad, ktoré už boli predtým v meste používané.⁴⁸

2.1 Správa mesta

Richtár spočiatku v Brne predstavoval najvýznamnejšieho predstaviteľa mestskej správy a zároveň súdnictva. Presný počiatok funkcie richtára nie je presne známy najmä kvôli nedostatku písomných prameňov. Je však viac ako pravdepodobné, že určitý stupeň nižšieho súdnictva tu už existoval skôr, vzhľadom na prítomnosť cudzincov v oblasti.⁴⁹ Právomoc brnianskeho richtára je prvýkrát vymedzená až v privilégii z roku 1243, richtár má právo súdiť všetky typy sporov vrátane najzávažnejších deliktov. Richtár sa ocitá v postavení kráľovského úradníka s plnou jurisdikciou pre celé územie mesta.⁵⁰

Prvý známy richtár mesta Brno bol Alram, ktorého meno poznáme z listiny Václava I. z augusta 1237.⁵¹

Právomoci richtára boli rozšírené na základe privilégia kráľa Přemysla Otakara II. z 28. mája 1276.⁵² Richtár mohol súdiť aj osoby, ktoré žili na predmestí (*in suburbiis civitatis ipsius Brunne*) alebo v blízkosti mesta, ak na území mesta spáchali závažný delikt (tieto osoby predtým podliehali trestnej jurisdikcii svojej vrchnosti, ktorej ich mesto muselo vydať).

Richtár zastával v oblasti mestského súdnictva vedúcu funkciu, ale postupom času bola jeho moc a jeho postavenie oslabované, naopak silnela pozícia mestskej rady. Richtár bol spočiatku dosadzovaný panovníkom, ktorému musel prisahať vernosť. Vhodného kandidáta na pozíciu hlavného predstaviteľa mesta odporúčal panovníkovi zemepán. Tu vidíme dôvod prečo richtár nebol v očiach mesta tak

⁴⁷ ŠVÁBENSKÝ, M. Osudy města Brna do roku 1243. In *Brno v minulosti a dnes. Sborník příspěvku k dějinám a výstavbě Brna. XI.* Brno : Magistrát města Brna, Archiv města Brna, Muzejní a vlastivědná společnost v Brne, 1993. s. 223.

⁴⁸ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město.* Brno: Statutární město Brno, Archiv města Brna, 2013. s. 57.

⁴⁹ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město.* Brno: Statutární město Brno, Archiv města Brna, 2013. s. 415.

⁵⁰ FLODR, M. *Iura originalia civitatis Brunensis. Privilegium českého krále Václava I. z ledna roku 1243 pro město Brno.* Brno : Snip, 1993. s. 26-28.

⁵¹ CDB III/1, č. 165

⁵² CDB V/2, č. 815

významnou autoritou akou by mal byť. Až privilegium z 15. apríla 1376 udelené mestu Joštom Luxemburským umožnilo, aby mestského richtára volila mestská rada.⁵³ Od tohto okamihu sa funkcia richtára nestáva len funkciou formálnou, ale richtár má skutočné vedúce postavenie v meste. Síce Brno získalo významné privilegium, ktoré môžeme považovať za základ mestského práva takmer o sto rokov skôr ako Košice, ale právo voliť svojho vlastného richtára získali skoro o tridsať rokov neskôr.

Richtár mal svojho zástupcu, miestorichtára (*viceiudicis agens*), ktorý bol ustanovený z prisažných. Richtárovi bol priamo podriadený podrichtár (*subiudex*), ktorý mal na starosti najmä mestské väzenie a niektoré úkony v rámci súdneho konania.⁵⁴ Richtár spolu s prisažnými zasadali na mestskom súde.

Mestská rada bola najvýznamnejším orgánom v meste. V prvom období vytvárala akúsi protiváhu k richtárovi, ktorý bol chápaný ako kráľovský úradník (pretože dlhú dobu nebol volený, ale dosadený). Mestská rada bola výkonným a zároveň do určitej miery aj právotvorným orgánom mesta. Členomestskej rady sa mohol stať každý mešťan Brna, avšak dbalo sa na určité osobné vlastnosti, aby bol dôveryhodný, spoľahlivý a poctivý, avšak kládol sa dôraz aj na znalosti z oblasti práva a správy mesta.⁵⁵

V Brne richtár nepatrí do mestskej rady a zároveň pod pojmom mestská rada si môžeme predstaviť dve rady. Prvá rada bola tvorená iba novozvolenými prisažnými, ktorých bolo dvanásť (pravdepodobne sa spočiatku jediná rada rozdelila, pretože v privilegii z roku 1243 sa spomína prisažných dvadsaťštyri), táto mestská rada sa neskôr rozdelila na šesť dvojíc z ktorých každá dvojica mala na starosti určitý úsek mestskej správy. Druhá rada, ktorú môžeme nazvať aj úplnou radou, mala dvadsaťštyri členov a pozostávala z novozvolených prisažných, ale aj z prisažných z posledného obdobia (existencia takejto rady je prvýkrát doložená z roku 1328).⁵⁶

Postavenie mestskej rady je zakotvené aj v článku z malého privilegia z januára 1243, podľa ktorého dvadsaťštyri prisažných malo rozhodovať o usporiadaní trhových a iných záležitostí, ktoré by sa týkali „cti a prospechu mesta“.⁵⁷

Z privilegia však nevieme určiť akým spôsobom bola ustanovená mestská rada, či ju menoval sám panovník alebo sa na jej zložení mohli podieľať aj samotní mešťania. Avšak pravdepodobne kráľ vyberal prisažných z kandidátov, ktorých zostavili mešťania. Spôsob ustanovenia mestskej rady bol upravený až v privilegii kráľa Václava II. z marca 1292,⁵⁸ kedy už si mešťania sami volili prisažných, približne

⁵³ CDM XI, č. 32

⁵⁴ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město*. Brno : Statutární město Brno, Archiv města Brna, 2013. s. 424.

⁵⁵ FLODR, M. *Brněnské městské právo. Zakladatelské období (-1359)*. Brno : Matica moravská, 2001. s. 150.

⁵⁶ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město*. Brno : Statutární město Brno : Archiv města Brna, 2013. s. 426.

⁵⁷ JANIŠ, D. Úřad rychtáře a městská jurisdikce v Brne ve 13. a 14. století. I část. Zakladatelské období. In *Brno v minulosti a dnes. Příspěvky k dějinám a výstavbě Brna*. 25. Brno : Statutární město Brno, Archiv města Brna, 2012. s. 48.

⁵⁸ CDB IV, č. 303

týždeň po veľkonočnej nedeli. Zvolené osoby mali byť predstavené panovníkovi, ktorý mohol odvolať prísažného, ktorý sa dopustil zločinu. Novozvolení prísažní zvolili prísažných majstrov, ktorí dohliadali na chod a kvalitu remesiel a riadne a spravodlivé obchodovanie.⁵⁹

V roku 1340 s prvýkrát spomína predstavený zboru prísažných, purkmajster (*magister consulum* neskôr *magister civium*).⁶⁰ Purkmajster bol jeden zo zboru prísažných a menil sa každé štyri týždne. Purkmajster nemal zvláštne súdne právomoci, ale mal zvláštne správne právomoci. Funkcia purkmajstra silnie resp. je zavedená v období oslabenia postavenie richtára. To znamená v období keď richtár nebol volený obyvateľmi v meste, ale dosadzovaný panovníkom.

Záver

Správa stredovekého mesta rôznych miest bola v niečom podobná, ale aj odlišná. Košice rovnako ako aj Brno vychádzali z rovnakého juhonemeckého, či Norimberského mestského práva, ktoré sa do Košíc dostalo prostredníctvom Budína a do Brna z rakúskeho mesta Enns. Môžeme povedať, že majú rovnakú právu bude totožné alebo takmer totožné, avšak vidíme tu určité odlišnosti. To, že mestá vychádzali z mestského práva, ktoré malo základ v jednom meste, pre Košice a Brno je tým mestom Norimberg, neznamena, že ostalo rovnaké a nemenné, môžeme vidieť, že dochádza k jeho postupnému ohýbaniu a prispôbovaniu sa pomerom, ktoré v oblasti už pravdepodobne existovali.

Čo sa týka samotného Nemecka zavádzanie prvých mestských rád nám znázorňujú údaje, ktoré sa zachovali po roku 1232. Konzuli ako členovia mestských rád sa spomínajú v roku 1233 v Terstu, 1244 v Magdeburgu, 1256 v Norimbergu, 1289 v Mníchove. Na čele jednotlivých obcí a rád sa objavujú purkmajstri (*magistri civium*), ktorí začínajú potláčať vrchnostenských námestníkov. Purkmajster sa volil samotnou radou alebo obcou, v niektorých častiach Nemecka boli dvaja, ale neskôr sa ustálila funkcia len jedného purkmajstra. Len ojedinele sa jednotliví členovia rady striedajú vo funkcii purkmajstra. Počet členov mestskej rady nebol ani zďaleka v Nemecku jednotný, počet závisel od viacerých faktorov napr. od udelených výsad, či od skoršieho rozhodnutia mesta samotného, počet sa začal zvyšovať keď remeselníci, členovia jednotlivých cechov či obchodníci chceli mať zastúpenie v rade. Obvyklým počtom bol dvanásť, vrátane purkmajstra.⁶¹ Prístup do mestskej rady mali po dlhšiu dobu len určité rodiny. Remeselníci získavali prístup do rady a do úradov až neskôr v dôsledku ostrých cechových konfliktov v priebehu 14. storočia.⁶²

⁵⁹ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město*. Brno : Statutární město Brno : Archiv města Brna, 2013. s. 430.

⁶⁰ LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město*. Brno : Statutární město Brno : Archiv města Brna, 2013. s. 431.

⁶¹ ČELAKOVSKÝ, J. *O středověkém městském zřízení v Německu*. Praha : J. Čelakovský, 1904. s. 7-9.

⁶² MULLER, H. a kol. *Dějiny Nemecka*. Praha : Nakladatelství Lidové Noviny, 1995. s. 40.

Pramene a literatúra

Pramene

CDB III/1. : Codex diplomaticus et epistolaris regni Bohemiae III/1. Eds. Gustavus Friedrich. Praha, 1904-1907.

CDB IV. : Codex diplomaticus et epistolaris regni Bohemiae IV Eds. Jindřich Šebánek, Sáša Dušková. Praha,

CDB V/2. : Codex diplomaticus et epistolaris regni Bohemiae V/2. Eds. Jindřich Šebánek, Sáša Dušková. Praha 1981

CDM XI. : Codex diplomaticus et epistolaris Moraviae XI. Eds. Vincenz Brandl. Brunn, 1885

JUCK, Ľ. *Výsady miest a mestečiek na Slovensku (1238-1350)*. Bratislava : Veda, 1984. 200 s.

FLODR, M. *Iura originalia civitatis Brunensis. Privilegium českého krále Václava I. z ledna roku 1243 pro město Brno*. Brno: SNIP, 1993. 48 s. ISBN 80-85765-01-2.

Literatúra

BARTL, J. a kol. *Lexikón slovenských dejín*. Bratislava : Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1997. 357 s. ISBN 80-08-02478-X.

ČELAKOVSKÝ, J. *O stredovekém městském zřízení v Německu*. Praha : J. Čelakovský, 1904. 13 s.

HALAGA, R. O. *Archív mesta Košíc*. Praha : Archívna správa ministerstva vnútra, 1957. 173 s.

HALAGA, R. O. *Počiatky Košíc a zrod metropoly. Hospodársko-sociálne, správne a kultúrne dejiny*. Košice: Východoslovenské vydavateľstvo, 1993. 444 s. ISBN 80-85174-57-X.

HALAGA, R. O. *Právny, územný a populačný vývoj mesta Košíc*. Košice : Východoslovenské vydavateľstvo, 1967. 134 s.

JANIŠ, D. Úřad rychtáře a městská jurisdikce v Brně ve 13. a 14. století. I část. Zakladatelské období. In *Brno v minulosti a dnes. Příspěvky k dějinám a výstavbě Brna*. 25. Brno : Statutární město Brno, Archív města Brna, 2012. s. 33-50.

LEHOTSKÁ, D. Vývin buržoáznej mestskej správy do roku 1918. In *Historický časopis*. roč. 21, č. 4, 1973, s.

LIBOR, J. *Dějiny Brna 2. Středověké město*. Brno : Statutární město Brno : Archiv města Brna, 2013. 1071 s. ISBN 978-80-86736-36-5.

LUKAČKA, J. – ŠTEFÁNIK, M. a kol. *Stredoveké mesto ako miesto stretnutí a komunikácie*. Bratislava : Historický ústav SAV, 2010. 300 s. ISBN 978-80-970302-1-6.

MAGDOŠKO, D.: Vylkynus villicus – najstaršia zmienka o košickom richtárovi. In *Spoločnosť, kultúra a každodennosť v dejinách Slovenska. Zborník štúdií z 1. vedeckej konferencie mladých historikov, zorganizovanej Katedrou histórie Filozofickej fakulty UPJŠ v Košiciach, ktorá sa uskutočnila 27. – 28. septembra 2011 v Košiciach*. Košice: FF UPJŠ, 2012. s. 26-33. ISBN 978-80-7097-990-7.

MARSINA, R.: Mesto a trh na Slovensku do konca 13. stor. In *Historický časopis*. roč. 26, č. 1, 1978, s. 77-95.

MEIER, J. – PIIRAINEN, T. I.: *Der Schwabben spiegel aus Kaschau*. Berlin: Weidlerbuchverlag, 2000. s. ISBN

SOKOLOVSKÝ, L.: *Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska. I. časť (Od počiatkov do roku 1526)* Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995. 40 s.

SUGAR, F. P., HANÁK, P., FRANK, T. *A History of Hungary*. Bloomington : Indiana University press, 1994. s. [cit. 2016-12-03] Dostupné na: <<https://books.google.sk/books?id=SKwmGQCT0MAC&printsec=frontcover&dq=A+history+of+Hungary&hl=sk&sa=X&ved=0ahUKEwi174XRlo3QAhUJCywKHX6cA7kQ6AEIGzAA#v=onepage&q=A%20history%20of%20Hungary&f=false>>.

ŠUTAJ, Š.: *Dejiny verejnej správy na Slovensku*. Košice: UPJŠ, 2003. 42 s.

STIPTA, I.: *Dejiny súdnej moci v Uhorsku do roku 1918*. Košice: Nica, 2004. 270 s.

VARSÍK, B. *Zo slovenského stredoveku*. Bratislava : Vydavateľstvo SAV, 1972. 217 s.

ZSOLDOS, A. Cesta Košíc po udelenie výsad v roku 1347. In *Košice v súradniciach európskych dejín*. Košice : Mesto Košice, Archív mesta Košice, 2014. s.

Adresa autora

JUDr. Terézia Hišemová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Katedra dejín štátu a práva

Kováčska 26, Košice

E-mail: terezia.hisemova@student.upjs.sk, terezia.hisemova@gmail.com

POLITICKÝ CYKLUS A JEHO VPLYV NA VEREJNÉ VÝDAVKY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

POLITICAL CYCLE AND ITS IMPACT ON PUBLIC EXPENDITURES IN THE SLOVAK REPUBLIC

Tatiana Gmitrová

Abstract:

The issue of public finance is a very vast topic and its development is influenced by numerous factors. The aim of this paper is to establish whether there is a correlation between the political cycle and spending of the state budget of the Slovak Republic. The analysis focuses on the development of public expenditures and on the political cycle when politicians seek to maximize their chances in the elections. For the analysis of trends in public expenditures were used data of the state budget from years 1993 to 2016, taking into account the election years.

Keywords: public finance, theory of public choice, political cycle, public expenditures

Úvod

Medzi hlavné úlohy štátu patrí zabezpečenie optimálneho množstva finančných zdrojov rôznymi nástrojmi rozpočtovej politiky tak, aby bolo možné financovať verejné výdavky, pričom je jeho úlohou zároveň aj určiť účel ich použitia.

Cieľom príspevku je zistiť, či existuje súvis medzi politickým cyklom a zvyšovaním vládnych výdavkov. Pozornosť je zameraná na to, či politici prijímajú populárne opatrenia v čase pred voľbami a nepopulárne v čase po voľbách. Prijímanie takýchto rozhodnutí by sa malo odzrkadliť vo zvyšovaní verejných výdavkov, na čo posluží analýza vývoja verejných výdavkov SR.

1. Verejný sektor a verejné výdavky

Verejný sektor možno chápať ako určitú oblasť spoločenskej reality nachádzajúcu sa vo vlastníctve verejnosti. V tomto sektore je rozhodovanie založené na verejnej voľbe a podlieha verejnej kontrole. Zmyslom jeho existencie je spravovanie verejných záležitostí, zabezpečovanie implementácie verejných záujmov a riešenie zlyhaní na strane trhu.¹

V zmiešanej ekonomike sa zaoberá verejný sektor aj otázkou, čo sa má vyrábať. Dôležité je určiť, aká časť zdrojov bude použitá na výrobu verejných statkov, a aká na súkromné statky. Pri tomto rozhodovaní môže pomôcť krivka produkčných možností, ktorá ponúka rôzne množstvá týchto dvoch druhov statkov pri dostupných

¹ČEPELOVÁ, A., 2013. Ekonomia verejného sektora. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 268 s. ISBN 978-80-8152-004-4.

výrobných zdrojoch. Produkciou väčšieho množstva súkromných statkov dochádza k obmedzeniu produkcie verejných statkov.

Významnú úlohu predstavuje vo verejnom sektore kolektívne rozhodovanie. Ide o zložitý proces, keďže je komplikované názory jednotlivcov zosúladiť v jedno spoločné rozhodnutie.

1.1 Alokačná funkcia verejných výdavkov

Verejný sektor je časť ekonomiky, ktorá je financovaná z verejných financií. Produkcia a poskytovanie verejných statkov a podnecovanie ekonomických subjektov k žiadanému správaniu predstavujú špecifikáciu finančných vzťahov a operácií, ktoré prebiehajú v ekonomickom systéme medzi inštitúciami verejnej správy a ostatnými subjektmi.

Finančné transakcie podnikov či domácností nie sú žiadnym spôsobom plánované centrálné a vznikajú v dôsledku výrobných, obchodných či spotrebných aktivít. Naopak verejné financie sú pod kontrolou štátu a podliehajú podrobnému finančnému plánu, ktorý má zákonnú podobu. Nedobrovoľnosť, nenávratnosť a neekvivaletnosť sú špecifické princípy, na ktorých fungujú verejné financie.

Prvý princíp spočíva v tom, že pohyb financií k štátu od ekonomických subjektov je treba vynucovať zákonom. Druhý v tom, že po uhradení peňažnej čiastky nevzniká žiaden nárok na jej vrátenie ani na poskytnutie protislužby. Tretí sa týka toho, že prerozdelenie procesy nie sú závislé od toho, kto koľko prispel do rozpočtu.

Tiež sa verejným financiám pripisujú isté funkcie, ktoré majú plniť. Ide o funkciu alokačnú, distribučnú a stabilizačnú. Alokačnou funkciou zabezpečujú verejné statky prostredníctvom verejných príjmov a výdavkov.

“Rozdeľovacia funkcia sa prejavuje v tom, že sa finančné zdroje odoberajú ekonomickým subjektom, t.j. podnikom a obyvateľstvu (domácnostiam), a používajú sa na úhradu potrieb.”²

Stabilizačnou funkciou sa zabezpečuje zamestnanosť, tempo rastu ekonomiky, platobná bilancia či stabilná cenová hladina, čím sa riešia makroekonomické trhové zlyhania.

Alokačná funkcia verejných financií sa realizuje najmä prostredníctvom rozpočtových výdavkov. Rozpočet verejnej správy je vymedzený v zákone ako „strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky štátu. Zostavuje sa každoročne najmenej na tri rozpočtové roky. Rozpočtový rok je zhodný s kalendárnym rokom.“³

Rozpočet slúži na mobilizovanie zdrojov, čím dochádza k dosahovaniu cieľov na každej úrovni verejnej správy. Je riadiacim nástrojom a zároveň poskytuje informácie o solventnosti a finančnej situácii. Najčastejšie sa člení na bežný

² Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

³ LIPTÁK, J., 1999. Verejné financie. Bratislava: SÚVAHA. s. 67. ISBN 80-88727-21-9.

a kapitálový, čo má význam pri hľadaní príčin schodku a tiež pri plánovaní investícií a zdrojov ich krytia vo verejnom sektore.⁴

Sústava verejných rozpočtov pozostáva zo štátneho rozpočtu a rozpočtu miest a obcí, no tiež tam zaraďujeme aj mimorozpočtové fondy a rozpočty príspevkových organizácií a verejnoprávnych inštitúcií. Aby bola zachovaná jednotnosť, používa sa pre všetky verejné rozpočty totožná rozpočtová klasifikácia. Ide hlavne o druhovú, ekonomickú, organizačnú a funkčnú klasifikáciu, pričom prvé tri vydáva Ministerstvo financií SR opatrením a poslednú Štatistický úrad SR vyhláškou.

Vzhľadom na riešenie problematiku je príspevok zameraný na štátny rozpočet, ktorý možno považovať za najvýznamnejší, keďže v celej rozpočtovej sústave predstavuje najväčšie príjmy i výdavky. Je to centralizovaný peňažný fond, ktorý zahŕňa bilanciu príjmov a výdavkov. Pri zostavovaní štátneho rozpočtu zohráva dôležitú úlohu Ministerstvo financií SR, ktoré spolu s príslušnými subjektmi vypracúva každoročne návrh rozpočtu, pričom proces jeho prijímania je už v rukách Národnej rady SR.

1.2 Verejné výdavky štátneho rozpočtu

Verejná správa na svoju činnosť a na zabezpečenie potrieb obyvateľstva používa práve tú časť verejných financií, ktorými pokrýva svoje výdavky. Tieto výdavky môžu byť bežné, ktoré sa použijú v danom rozpočtovom roku, alebo kapitálové, ktoré majú charakter odloženej spotreby a slúžia na investovanie.

Z ekonomického hľadiska sú to výdavky priame, teda slúžiace na nákup tovarov a služieb alebo na investície, alebo potom výdavky vo forme rôznych transferov, teda nepriame výdavky, ktoré zvyšujú dôchodok obyvateľstva či iných subjektov, pričom nepriamo prispievajú k ešte väčšej spotrebe. Podľa iného členenia môžu byť výdavky účelové a neúčelové, plánované a neplánované, či výdavky smerujúce do rôznych odvetví.

Ako bolo vyššie spomenuté, verejné financie slúžia aj na zabezpečenie potrieb obyvateľstva, preto logicky by malo občanov zaujímať, ako je vynakladané s týmito financiami, keďže štát si na pokrytie svojich výdavkov potrebuje zabezpečiť dostatočné zdroje príjmov. V súvislosti s prijímaním rozhodnutí sa tu naskytá otázka, či môže politický cyklus ovplyvniť rozhodovanie o veľkosti objemu výdavkov štátneho rozpočtu.

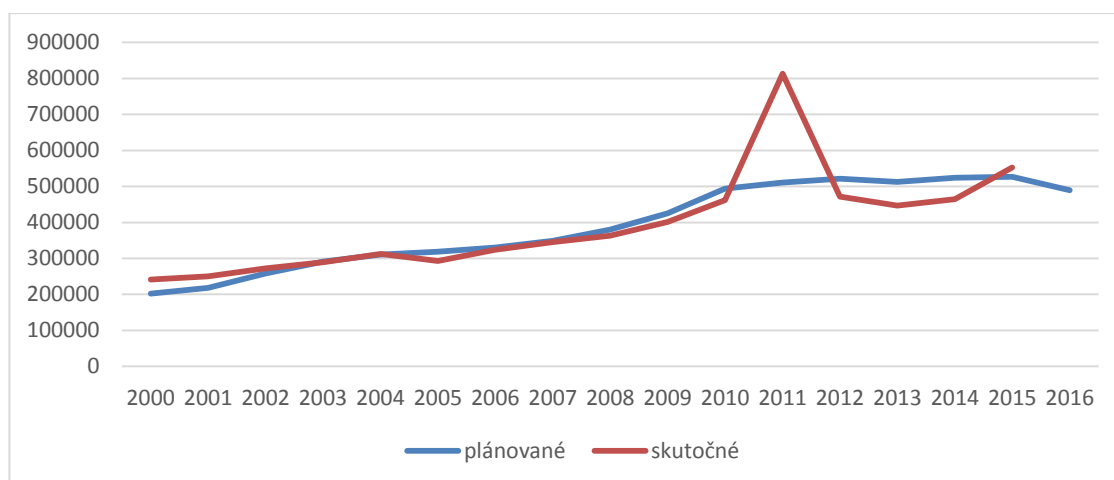
⁴ BOBÁKOVÁ, V. a E. VÝROSTOVÁ, 2013. Verejné financie I.. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 264 s. ISBN 978-80-8152-077-8.

Tabuľka 1: Celkové výdavky štátneho rozpočtu SR od roku 2000

	ROK	VÝDAVKY		
		plánované	skutočné	plnenie v %
v mil. SKK	2000	201808,94	241125,23	119,48
	2001	217764,57	249723,94	114,68
	2002	257919,18	272003,87	105,46
	2003	291437,25	289044,24	99,18
	2004	310452,49	312732,63	100,73
	2005	318749,89	292580,31	91,79
	2006	330185,13	323654,95	98,02
	2007	348857,51	345747,89	99,11
	2008	380233,03	363216,94	95,52
v mil. eurách	2009	14125,29	13332,05	94,38
	2010	16407,00	15337,01	93,48
	2011	16957,77	26985,00	159,13
	2012	17299,98	15640,70	90,41
	2013	17001,50	14819,70	87,17
	2014	17391,92	15420,00	88,66
	2015	17478,56	18353,76	105,01
	2016	16247,20	-	-

Zdroj: vlastné spracovanie podľa schválených štátnych rozpočtov 2000 – 2016 a návrhov štátnych záverečných účtov 2000 - 2015

V tabuľke 1 sa nachádzajú údaje o plánovaných výdavkoch ŠR za celé sledované obdobie 2000 - 2016 a pre porovnanie aj skutočné výdavky. Zvýraznené sú roky, v ktorých sa konali voľby do NR SR. Návrh štátneho záverečného účtu za rok 2016 ešte nie je toho času k dispozícii. Pre lepšie znázornenie medziročných zmien poslúži nasledujúci graf.



Graf 1: Vývoj verejných výdavkov štátneho rozpočtu SR od roku 2000 (v mil. SKK)

Zdroj: vlastné spracovanie

Graf 1 vychádzajúc z tabuľky 1 zachytáva vývoj skutočných a plánovaných výdavkov. Aby bola možná ich celková komparácia v sledovanom období, na hodnoty od roku 2009 bol použitý prepočet z eur na SKK konverzným kurzom 30,1260. V roku 2000 štát minul skoro o 20% viac financií ako pôvodne plánoval, v roku 2011 je to až o skoro viac ako 60%. Môže to súvisieť so zvýšením základnej sadzby DPH z 19% na 20%, kedy sa zvýšil aj objem verejných príjmov do ŠR až o takmer 70% viac, teda sa aj viac míňalo. Takéto opatrenia v daňovej politike po uskutočnení volieb možno považovať za nepopulárne rozhodnutie, kedy reakcie politikov na požiadavky voličov postupne klesajú, keďže už majú istý mandát.

2. Teória verejnej voľby

Pri verejnom a súkromnom sektore je jedným z rozdielov spôsob, akým dochádza k rozhodnutiam. „Vo verejnom sektore je väčšina rozhodnutí predmetom politického hlasovania, kedy hlasy peňažné sú nahradené hlasmi voličov. Toto politické rozhodovanie je nazývané verejnou voľbou či kolektívnym rozhodovaním.“⁵

Teória verejnej voľby sa zaoberá touto problematikou a predmetom jej štúdiá sú najmä preferencie občanov, transformácia ich individuálnych preferencií do rozhodnutia kolektívneho a vládne mechanizmy na jeho prijatie. Kolektívne rozhodovanie má dopomôcť k celkovej spokojnosti spoločnosti, hoci nie každé možno považovať za rozumné, keďže ich výsledkom môže byť aj nežiadúca situácia.

Už pri prijímaní rozhodnutí treba brať ohľad na ich dopad pre spoločnosť. Efektívne rozhodovanie prinesie prospech spoločnosti, no na druhej strane redistribučné rozhodnutia zlepšia situáciu len určitej časti obyvateľstva na úkor iných.

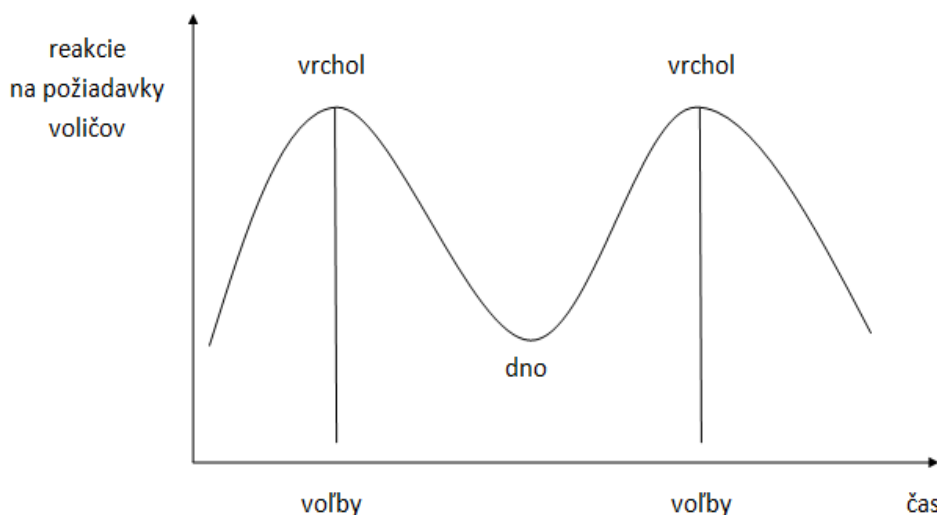
V demokratickej spoločnosti sa voľba realizuje buď priamo občanmi alebo nepriamo prostredníctvom volených zástupcov, ktorí reprezentujú ich záujmy. Výhoda rozhodovania menšieho počtu ľudí spočíva v tom, že vyjednávanie by malo byť o to jednoduchšie.

Za jednu z možností prijímania kolektívneho rozhodovania sa považuje pravidlo jednomyseľného kompromisu. Jeho podstata tkvie v tom, že všetci zástupcovia sa zhodnú na jedinom najlepšom riešení, čo je ale dosť časovo aj finančne náročné. Viac sa však používa hlasovanie na základe väčšiny - absolútna, kvalifikovaná alebo relatívna.

2.1 Politický cyklus

Voľby do orgánov verejnej správy sa konajú vždy po niekoľkých rokoch, po uplynutí funkčného obdobia, čo sa prejavuje v politickom cykle. Snahou politikov je cez rôzne sľuby voličom zabezpečiť svoje znovuzvolenie a zvýšiť tak svoje šance.

⁵TETŘEVOVÁ, L., 2003. Veřejná ekonomie. s. 79. ISBN 80-7194-544-7.



Obrázok 1: Politický cyklus

Zdroj: upravené podľa Tetřevovej (2003)

Na obrázku 1 je znázornené, ako sa menia reakcie na požiadavky voličov. Politici by podľa toho mali reagovať viac na požiadavky tesne pred a po období volieb. Keď už majú istý mandát, reakcie klesajú a teda po zvolení dochádza skôr k prijímaniu nepopulárnych rozhodnutí. V tejto súvislosti vzniká predpoklad, že objem verejných výdavkov je v čase konania volieb väčší, čo spôsobuje snaha o plnenie volebných sľubov.

Poslanci do NR SR sú volení ako zástupcovia občanov v priamych, všeobecných, tajných a rovných voľbách na funkčné obdobie štyroch rokov. Od výsledku volieb závisí aj tvorba vlády SR. Doposiaľ sa konali voľby v rokoch 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2012 a 2016. Rok 2012 bol rokom predčasných volieb kvôli vyhláseniu nedôvery vláde v spojenom hlasovaní o zapojení Slovenska do eurovalu. V súvislosti s týmito volebnými rokmi je zameraná pozornosť na výdavky ŠR, či naozaj dochádzalo k ich zvyšovaniu.

Záver

Problematika verejných výdavkov je veľmi rozsiahla a ich výšku ovplyvňuje množstvo faktorov. Podľa teórie verejnej voľby a na základe politického cyklu by sa mal objem výdavkov zvyšovať v čase tesne pred a po voľbách, kedy politici reagujú kladne na požiadavky voličov a mívajú viac, aby na nich zapôsobili.

V príspevku na základe zozbieraných údajov a grafu možno vidieť, ako sa vyvíjali verejné výdavky štátneho rozpočtu SR od roku 2000. Verejné výdavky zaznamenali viac ako dvojnásobný nárast od vzniku SR a možno tu pripustiť istý súvis s politickým cyklom, teda s prijímaním výdavkových opatrení politikmi. V niektorých rokoch mal štát vyššie výdavky v predvolebnom období, avšak nevzťahuje sa to na celé sledované obdobie.

Problémom pri prijímaní rozhodnutí politikov môže byť to, že ich dôsledky majú dopad na verejné výdavky až v neskoršom období, teda nezapadajú do

politického cyklu. Ďalším problémom sú iné faktory, ktoré ovplyvňujú vývoj výdavkov, ako napr. hospodárska kríza vo svete od roku 2008 alebo vstup Slovenska do Európskej únie v roku 2004. Vo všeobecnosti medzi občanmi prevláda skôr názor, že politici naozaj mívajú viac pred voľbami, a preto by to aj mohli využiť vo svoj prospech a zaktivizovať sa práve v čase volieb, kedy sú politici prívetivejší, na presadenie svojich záujmov.

Literatúra

BOBÁKOVÁ, V. a E. VÝROSTOVÁ, 2013. Verejné financie I.. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 264 s. ISBN 978-80-8152-077-8.

ČEPELOVÁ, A., 2013. Ekonómia verejného sektora. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 268 s. ISBN 978-80-8152-004-4.

LIPTÁK, J., 1999. Verejné financie. Bratislava: SÚVAHA. s. 67. ISBN 80-88727-21-9.

MEDVEĎ, J. a J. NEMEC, 2010. Verejné financie. Bratislava: SPRINT. 269 s. ISBN 978-80-89393-46-6.

Ministerstvo financií SR: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2000 – 2015. [online] [cit. 15.1.2017]. Dostupné na: <http://finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>

TETŘEVOVÁ, L., 2003. Veřejná ekonomie. ISBN 80-7194-544-7.

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon o štátnom rozpočte na rok 2000 až 2016

Adresa autora

Mgr. Tatiana Gmitrová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
E-mail: tatiana.sabolova@student.upjs.sk

POUŽITÍ METODY AHP VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

USING THE METHOD AHP IN PUBLIC ADMINISTRATION

Rostislav Tomeš¹

Abstract:

Decision making is an integral part of the manager's work. Manager can use the hierarchical decision making method to exclude subjective impacts. The paper describes the decision making method, the Analytic Hierarchy Process (AHP), constructing the matrix of pair-wise comparison and calculation of the eigenvector of the pair-wise matrix. The steps are described on short example.

Keywords: AHP; hierarchy; decision making

Úvod

Současné 21. století je nazýváno stoletím informačním, informace jsou dnes dostupné mnoha a mnoha kanály každému, kdykoliv a kdekoliv. Kromě informací ve formě mluveného slova, psaného textu, fotografií a videa jsou dnes běžné také informace v systémech zpracovávající informace procesní neboli data, data vznikající v systémech sběru dat, procesní data nebo data záznamová. Sběr dat se může týkat organizačních objektů jako jsou zaměstnanci, energie, materiál nebo finance.² Ani veřejnou správu si dnes nedovedeme představit bez informačních systémů. Informační systémy jsou používány pro personalistiku a mzdovou agendu, pro řízení dokumentů a spisovou službu, jako digitální archivy, spisovny a úložiště, v neposlední řadě pro správu a evidenci majetku.

Velmi důležitý je ve veřejné správě správný výběr dodavatele informačního systému. Například při výběru ze tří dodavatelů informačního systému nemůže mít jediné kvantitativní kritérium, jakým je cena, takovou vypovídací hodnotu jako kombinace více kritérií. Ovšemže při běžném výběru dodavatele podle ceny je postup jednoduchý, seřazení dodavatelů podle ceny od nejmenší po největší a pořadí je hotovo. Při požadavku zohlednit při výběru i další hlediska, kritéria, zde máme vlastně více rozhodovacích procesů, podle počtu požadovaných kritérií, která mají být vzata v úvahu.

V příspěvku bude popsána metoda výběru dodavatelů podle kvalitativního kritéria. Zde již nemůžeme postupovat prostým seřazením dodavatelů, protože nemusí být jasné, který z dodavatelů má být první a proč, který druhý apod. U kvalitativních kritérií je lepší přistoupit k porovnání každého dodavatele s každým, tedy porovnávat vždy jen dva dodavatele mezi sebou. Rozhodovací proces je tak

¹ externí doktorand, Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, Katedra matematických metod a manažérské informatiky.

² MOOS, P, MALINOVSKÝ V. 2006. Informační systémy a technologie. Praha: ČVUT Fakulta dopravní, 2006. ISBN 80-903298-5-3.

dekomponován na jednoduchou otázku: jak je podle konkrétního kritéria jeden dodavatel významnější než jiný? Velmi hodně významnější, hodně významnější, je stejně významný, je méně významnější, je výrazně méně významnější. Chybějící kvantitativní údaj o dodavateli je získán škálováním. Následné zpracování hodnot ze škálové stupnice popisuje metoda Analytický hierarchický proces.

1. Analytický hierarchický proces (AHP)

Popisovaný rozhodovací proces byl vytvořen v osmdesátých letech minulého století. Metodu AHP (Analytic Hierarchy Process) popsal prof. Dr. Thomas L. Saaty, profesor na University of Pittsburg, kde vyučuje na Joseph M. Katz Graduate School of Business. Profesor Saaty popsal metodu vícekritériálního rozhodování nazývanou dnes jeho jménem.³

Analytický hierarchický proces představuje techniku, která je založena na matematickém postupu ale také na lidské psychologii. Cílem metody AHP je najít komplexní rozhodnutí. Metoda představuje komplexní a logickou koncepci pro strukturování problému, kvantifikování jeho elementů souvisejících s celkovým cílem a také vyhodnocení alternativních řešení. Tato metoda multikritériálního rozhodování má široké využití, může být aplikována v rozmanitých rozhodovacích procesech v různých odvětvích.⁴ Analytický hierarchický proces vychází z rozhodovací metody párového porovnání.

1.1 Metoda párového porovnání

Varianty (alternativy) označíme v následujícím textu jako V_i (pro $i = 1, \dots, m$). Hlediska, podle kterých varianty rozhodovatel posuzuje, nazveme kritéria, ta budeme značit K_i (pro $i = 1, \dots, n$). Kritéria mohou být buď kvalitativní, nebo kvantitativní.

Kvalitativní kritéria nelze objektivně měřit, a proto je v rozhodovacím procesu určujeme většinou podle bodové stupnice nebo porovnáním variant mezi sebou metodou párového porovnání. S hodnotami ze stupnice nebo párového porovnání dále pracujeme jako s kvantitativními kritérii. S kvantitativními kritérii, například cena, výše platu apod. pracujeme přímo jako s hodnotami.

Kritériím přiřazujeme váhy, vyjádření kardinální informace o kritériu, hodnoty z intervalu $<0,1>$. Čím je důležitost kritéria větší, tím je větší i jeho váha. Říkáme, že váha kritéria (váha) vyjadřuje jeho relativní důležitost v rozhodovacím systému s m kritérii. Na dosažení vzájemné porovnatelnosti vah kritérií vypočtených různými metodami je potřebné tyto váhy normovat podle vztahu $v_i = v_{ni} / \sum_{j=1}^m v_{nj}$, pro

³ SAATY, T. L. 1980. The analytic hierarchy process. New York: McGraw-Hill Publishing. ISBN 0-07-054371-2.

⁴ ROHÁČOVÁ, I., MARKOVÁ, Z. 2009. Analýza metódy AHP a jej potenciálne využitie v logistike. [online] Acta Montanistica Slovaca - international scientific journal; Vol. 14, Issue 1, 103-112 ISSN 1335-1788 [cit. 2016-06-14] dostupné z <http://actamont.tuke.sk/pdf/2009/n1/15rohacova.pdf>.

i a $j = 1, 2, \dots, m$, kde v_i je normovaná a v_{ni} nenormovaná váha i -tého kritéria, m je počet kritérií.⁵

V metodě párového porovnání stanovuje rozhodovatel vztah, resp. preference mezi dvojicemi kritérií. Rozhodovatel určuje preferenci kritéria uvedeného v řádku matice párového porovnání vůči kritériu uvedeném ve sloupci. Do buňky rozhodovací matice zapíše číslo kritéria, které preferuje.

Obrázek 1 - zjištění preferencí kritérií metodou párového porovnání

k1	k2	k3	k4	k5	f_i	pořadí.
k1	1	1	1	5	3	1
k2		3	2	2	2	3
k3			3	3	3	2
k4				5	0	5
k5					2	4

Zdroj: (Olivková, 2011)⁶

V pravé horní části tabulky na *Obrázku 1* (horní trojúhelníkové matici) rozhodovatel u každé dvojice kritérií zapíše, zda preferuje kritérium uvedené v řádku před kritériem uvedeným ve sloupci. Jestliže ano, zapíše do příslušného políčka číslo kritéria uvedeného v řádku, v opačném případě číslo kritéria uvedeného ve sloupci. Tedy například pro řádek $k1$ a sloupec $k5$ má číslo 5 význam ten, že kritérium $k5$ je rozhodovatelem preferováno před kritériem $k1$. Obdobně číslo 3 v řádku $k2$ a sloupci $k3$ znamená, že rozhodovatel upřednostňuje kritérium $k3$ před kritériem $k2$. Při vyhodnocení této tabulky se pro každé kritérium stanoví počet jeho preferencí f_i , který je roven počtu jeho preferencí v řádku a sloupci tohoto kritéria. Tedy v uvedeném příkladu na *Obrázku 1* znamená číslo 3 v řádku $k3$ a sloupci f_i , že číslo 3 odpovídající kritériu $k3$ se v horní trojúhelníkové tabulce objevuje třikrát. V případě stejného počtu preferencí u dvou (nebo více) kritérií je třeba brát v úvahu směr preference těchto dvojic kritérií. Podle počtu preferencí kritéria se určí jeho pořadí v souboru.⁷ V případě příkladu na *Obrázku 1* je počet f_i kritérií $k1$ i $k3$ shodný, jsou uvedena třikrát, rozhodující v určení pořadí je tedy skutečnost, že rozhodovatel upřednostnil kritérium $k1$ před kritériem $k3$, tedy první v pořadí je kritérium $k1$ a druhé $k3$.

1.2 Metoda Analytický hierarchický proces (AHP)

Metoda AHP je považována za nejznámější a nejpoužívanější z existujících rozhodovacích metod vícekritériálního rozhodování. Metoda AHP umí pracovat jak

⁵ KŘUPKA J., KAŠPAROVÁ M., MÁCHOVÁ RF. 2012. Rozhodovací procesy. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, 2012. ISBN 978-80-7395-478-9.

⁶ OLIVKOVÁ, I. 2011. Aplikace metod vícekritériálního rozhodování při hodnocení kvality veřejné dopravy. [online] Univerzita Pardubice, Perner's contacts, 2011; Vol. 6, Issue IV, [cit. 2016-06-17] dostupné z http://pernerscontacts.upce.cz/23_2011/Olivkova.pdf.

⁷ tamtéž

s kvantitatívnými kritérii, jako je například cena, rychlost dodávky, tak s kvalitativními kritérii, jako jsou například dojem, krása, chování, vystupování. U těchto kritérií je možné jen porovnávat jednotlivé varianty mezi sebou. U kvalitativních kritérií metoda AHP používá škálovací metodiku pro kvantitativní zpracování podobná metodě párových porovnání.

Preference jednotlivých variant jsou ohodnoceny škálou lichých čísel od 1 do 9, která vyjadřují stupnici intenzity významu varianty, viz. *Tabulka 1*. Pro vytvoření Saatyho matice S musíme přiřadit absolutní důležitost jednotlivým variantám, podle preferencí rozhodovatele nebo kolektivu rozhodovatelů, a použít uvedenou devítibodovou stupnici. Pro citlivější vyjádření intenzity významu je možné použít mezistupně, sudá čísla 2, 4, 6, 8. Přiřazení důležitosti jednotlivých variant může provádět kolektiv rozhodovatelů metodou brainstormingového setkání, dokonce pro každé kritérium odděleně. Tím se z rozhodovacího procesu více vyloučí subjektivní faktor rozhodovatele. Saatyho škála je uvedena v *Tabulce 1*. Metoda AHP pro dílčí zpracování přiřazených významností používá metodu párového porovnání.

Tabulka 1 - Saatyem doporučená stupnice intenzity významu

Číselné měřítko	slovní měřítko	komentář
1	Varianty jsou stejně významné	Obě porovnávané varianty mají stejnou významnost
3	Varianta je mírně důležitější, než jiná varianta	První varianta je slabě významnější než druhá
5	Varianta je mnohem důležitější, než jiná varianta	První varianta je silně významnější než druhá
7	Varianta je výrazně důležitější, než jiná varianta	První varianta je velmi silně významnější než druhá
9	extrémní významnost jedné varianty nad jinou variantou	První varianta je absolutně významnější než druhá

Zdroj: SAATY, T. L. 1980. The analytic hierarchy process. New York: McGraw-Hill Publishing. ISBN 0-07-054371-2.

Hodnoty ze sloupce číselné měřítko jsou zapsány do Saatyho matice S .

1. matice S je *čtvercová* $n \times n$,
2. matice S je *reciproční*, tedy platí $s_{ji} = 1 / s_{ij}$,
3. prvky Saatyho matice S vyjadřují odhad podílů vah i -té a j -té varianty. V matici se tedy vyskytují lichá čísla ze škály 1 až 9 nebo podíly $1 /$ liché číslo, která vyjadřují preference i -té varianty k j -té a naopak,
4. *diagonálu* matice tvoří číslo 1, neboť platí $s_{ji} = s_{ij} = 1$ pro $i=j$, libovolná varianta v porovnání sama k sobě je stejně významná.

1.3 Příklad výběru dodavatele podle jednoho kritéria

Máme vybrat dodavatele informačního systému (IS) z šesti nabídek. Na následujícím příkladu budeme ilustrovat postup vyhodnocení pořadí nabídek podle kvalitativního *kritéria 1*, kterým je *povědomí o firmě*.

Jednotlivé posuzované varianty sestavíme do tabulky a zapíšeme hodnoty párového porovnání, tedy vztah významnosti jedné varianty vůči jiné variantě. Například druhý IS (Varianta 2) je podle posuzovaného kritéria mírně důležitější než první IS (Varianta 1), tedy $v_2 / v_1 = 3 / 1$ a podle principu reciprocity $v_1 / v_2 = 1 / 3$. V druhém ukázkovém řádku formuláře párového porovnání je první IS podle *kritéria 1* výrazně důležitější než třetí IS, tedy $v_3 / v_1 = 1 / 7$ a $v_1 / v_3 = 7 / 1$. Takto potom zapisujeme významnosti do Saatyho matice, vybrané významnosti jsou na *Obrázku 2* zvýrazněny červenou barvou.

Obrázek 2 - formulář párového porovnání

Varianta 1	9	7	5	3	1	3	5	7	9	Varianta 2
Varianta 1	9	7	5	3	1	3	5	7	9	Varianta 3

Zdroj: autor

Obrázek 3 – Saatyho matice S vzhledem ke *kritériu 1*

varianty:		v1	v2	v3	v4	v5	v6
Varianta 1	v1	1	1/3	1/7	1/7	1/3	3
Varianta 2	v2	3	1	1/7	1/3	1/3	3
Varianta 3	v3	7	7	1	1/5	1/3	3
Varianta 4	v4	7	3	5	1	1	1/7
Varianta 5	v5	3	3	3	1	1	1/7
Varianta 6	v6	1/3	1/3	1/3	7	7	1

Zdroj: autor

Takto sestavená matice není konzistentní.

1.4 Metody stanovení vlastního vektoru

Pro stanovení pořadí dodavatelů podle *kritéria 1* je popsáno v literatuře několik různých metod, některé v příspěvku stručně uvedeme.

V každé metodě potřebujeme pro matici párových porovnání S určit největší vlastní číslo matice λ_{\max} a následně normovaný vlastní vektor příslušný k největšímu vlastnímu číslu λ_{\max} .⁸ Alonso⁹ uvádí, že pouze tehdy když rozhodovatel vytvoří absolutně konzistentní matici párových porovnání je kořen Frobeniovy rovnice λ_{\max} vždy roven n . Hledáme komplexní číslo λ které vyhovuje rovnici $\det(S - \lambda I) = 0$, kde

⁸ ALONSO J.A., LAMATA M. 2006. CONSISTENCY IN THE ANALYTIC HIERARCHY PROCESS: A NEW APPROACH. International Journal of Uncertainty, Fuzziness and Knowledge-Based Systems. WO World Scientific. 2006. Vol. 14, No. 4 (2006) 445–459. ISSN: 1793-6411.

⁹ tamtéž

I je jednotková matice. Rovnice $\det(S - \lambda I) = 0$ se nazývá *charakteristická rovnice matice S*.

Přímé řešení charakteristické rovnice matice S $\det(S - \lambda I) = 0$ bývá v literatuře nazýváno **Eigenvector method**, tedy metoda vlastního vektoru matice S .

Jinou metodou určení vlastního vektoru matice je použití mocniny matice S . Vychází z tzv. **Wielandtovy věty**, která říká, že

$$\mathbf{w} = \lim_{k \rightarrow \infty} \frac{S^k \mathbf{e}}{\|S^k\|}, \quad \text{kde} \quad \|S^k\| = e^T S^k \mathbf{e} \quad 10$$

kde \mathbf{w} je vlastní vektor odpovídající maximálnímu vlastnímu číslu λ_{\max} a $\mathbf{e} = (1, 1, \dots, 1)$. Kaličinská¹¹ uvádí, že vzhledem ke konvergenci výrazu k vlastnímu vektoru \mathbf{w} , stačí vypočítat mocninu matice S^k , pro dostatečně velké k , a potom uvádí, že $\|S^k\|$ vlastně představuje součet všech prvků matice S^k .

O metodě **geometrického průměru** referují někteří autoři, např. Baďo¹² nebo Máca¹³ všichni s odvoláním na doktorandskou práci Daniškové z FŠI ŽU, Žilina. Metoda výrazně zjednodušuje původního Saatyho postup.

Autoři uvádějí, že i -tý prvek vlastního vektoru \mathbf{w}_i lze přibližně odhadnout podle vztahů:

$$b_i = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n S_{ij}}$$

kde b_i je geometrický průměr řádku Saatyho matice a S_{ij} je prvek Saatyho matice, tedy vyjádření preference i -tého kritéria k j -tému kritériu

Prvky normalizovaného vlastního vektoru se pak vypočtou normalizací hodnot geometrických průměrů b_i

$$w_i = \frac{b_i}{\sum_{i=1}^n b_i}$$

kde b_i je geometrický průměr řádku Saatyho matice a w_i je váha i -tého kritéria.

Metoda je neuvěřitelně jednoduchá, výrazně jednodušší než původní Saatyho metoda vlastního vektoru matice, nedává ovšem přesně stejné výsledky, jde opravdu jen o odhad.

¹⁰ KALIČINSKÁ, B. 2013. Matematická ekonomie I, Vícekriteriální a skupinové rozhodování. [online] Opava: Slezská univerzita v Opavě, Matematický ústav v Opavě [cit. 2013-11-27] dostupné z http://homepages.math.slu.cz/BarboraKalicinska/VKR_5.pdf.

¹¹ tamtéž

¹² BAĎO R., VRABLIC P. 2011. Využitie metódy multikriteriálneho rozhodovania metódou AHP pri rozhodovaní v podnikateľskom prostredí. [online] Košice: Transfer inovácií 2011, [cit. 2014-07-04] dostupné z <http://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii>. ISSN 1337-7094.

¹³ MÁCA J., LEITNER B. 2007. Aplikácia metód viackriteriálneho rozhodovania.. [online] Žilina: ŽILINSKÁ UNIVERZITA V ŽILINE, 2007. Sv. Roč. 6, č. 2 (2007), [cit. 2014-07-10] dostupné z http://fsi.uniza.sk/ktvi/leitner/2_predmety/OA/LS07-08/Clanok KM2_2007.pdf. ISSN 1336-0019.

1.5 Stanovení vlastního vektoru modelováním

V této části ukážeme minimalistickou možnost řešení charakteristické rovnice matice $\det(S - \lambda I) = 0$ modelováním v běžně dostupném nástroji MS Excelu.

Pro řešení charakteristické rovnice matice jsme použili nástroj *Hledání řešení*, tedy iterační postup v MS Excelu. Do buňky λ jsme zadali velké číslo, větší než očekávaná hodnota λ_{\max} . Hledáme totiž ze všech řešení největší λ_{\max} . V případě nevhodně zvolené hodnoty λ_{\max} bude řešení konvergovat, ale ne k maximální hodnotě λ_{\max} . Řešení rovnice $\det(S - \lambda I) = 0$ našeho příkladu podle *Obrázku 3* konverguje s počáteční hodnotou $\lambda_{\max} = 999$ k výsledku $1,224 \cdot 10^{-5}$, což můžeme považovat za uspokojivou přesnost řešení. Největší vlastní číslo λ_{\max} pak vychází 11,399. Výsledky jsou na *Obrázku 4*. Pro zápis charakteristické rovnice matice S jsme použili funkci MS Excelu =DETERMINANT a maticový vzorec {=Si-lambda*I}, kde oblast buněk s názvem Si je zapsaná matice S , oblast buněk s názvem I je jednotková matice a buňka s názvem lambda je měněná buňka nástroje *Hledání řešení*.

Obrázek 4 – charakteristická rovnice matice S pro λ_{\max}

matice (S-λ*I)						11,39873977	λ
-10	0	0	0	0	3	1,22434E-05	det
3	-10	0	0	0	3	1,079747955	CI
7	7	-10	0	0	3	0,87076448	CR
7	3	5	-10	1	0		
3	3	3	1	-10	0		
0	0	0	7	7	-10		

Zdroj: autor

Nyní stanovíme vektor w matice S a následně tento vektor normalizujeme. Nejprve vypočteme součin největšího vlastního čísla matice λ_{\max} a jednotkové matice I a potom maticový výraz $(S - \lambda_{\max} I)$. Následně hledáme řešení soustavy rovnic $(S - \lambda_{\max} I) w = 0$.¹⁴ Soustavu vyřešíme pomocí nástroje *Řešitel* v MS Excelu, který iterací určil pro náš příklad na *Obrázku 3* vlastní vektor $w = (0,437; 0,564; 1,083; 1,064; 0,721; 1,269)$, po normalizaci $w = (0,085; 0,110; 0,211; 0,207; 0,140; 0,247)^T$. Nejvyšší hodnota 0,247 určuje nejvýznamnější variantu podle *kritéria 1*, tedy Variantu 6. Ostatní hodnoty normalizovaného vektoru w seřazené podle velikosti určují pořadí variant.

Závěr

Popsaná metoda výběru dodavatelů podle kvalitativního kritéria, analytický hierarchický proces (AHP) může dobře posloužit při rozhodování o výběru dodavatelů informačního systému ve veřejné správě. V situacích, kdy chybí

¹⁴ SAATY, T. L. 1980. The analytic hierarchy process. New York: McGraw-Hill Publishing. ISBN 0-07-054371-2.

kvantitatívny údaj o dodavateľi, je tento získaný škálovaním podľa metodiky párového porovnania. Následné spracovanie hodnôt pomocou metód lineárnej algebry poskytne poradie dodavateľov s vylúčením množných subjektívnych vlivů na rozhodovateľa.

Príspevok popisuje riešenie metodiky analytického hierarchického procesu (AHP) modelovaním v bežne dostupnom nástroji tabulkovom procesore MS Excel.

Literatura

ALONSO J.A., LAMATA M. 2006. CONSISTENCY IN THE ANALYTIC HIERARCHY PROCESS: A NEW APPROACH. International Journal of Uncertainty, Fuzziness and Knowledge-Based Systems. World Scientific. 2006. Vol. 14, No. 4 (2006) 445–459. ISSN: 1793-6411.

BAĎO R., VRABLIČ P. 2011. Využitie metódy multikriteriálneho rozhodovania metódou AHP pri rozhodovaní v podnikateľskom prostredí. [online] Košice: Transfer inovácií 2011, [cit. 2014-07-04] dostupné z <http://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii>. ISSN 1337-7094.

KŘUPKA J., KAŠPAROVÁ M., MÁCHOVÁ R. 2012. Rozhodovací procesy. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správná, 2012. ISBN 978-80-7395-478-9.

MÁČA J., LEITNER B. 2007. Aplikácia metód viackriteriálneho rozhodovania.. [online] Žilina: Žilinská univerzita v Žiline, 2007. Sv. Roč. 6, č. 2 (2007), [cit. 2014-07-10] dostupné z http://fsi.uniza.sk/ktvi/leitner/2_predmety/OA/LS07-08/Clanok KM2_2007.pdf. ISSN 1336-0019.

MOOS, P., MALINOVSKÝ V. 2006. Informační systémy a technologie. Praha: ČVUT Fakulta dopravná, 2006. ISBN 80-903298-5-3.

OLIVKOVÁ, I. 2011. Aplikace metod vícekritériálneho rozhodování při hodnocení kvality veřejné dopravy. [online] Univerzita Pardubice, Perner's contacts, 2011; Vol. 6, Issue IV, [cit. 2016-06-17] dostupné z http://pernerscontacts.upce.cz/23_2011/Olivkova.pdf.

ROHÁČOVÁ, I., MARKOVÁ, Z. 2009. Analýza metódy AHP a jej potenciálne využitie v logistike. [online] Acta Montanistica Slovaca - international scientific journal; Vol. 14, Issue 1, 103-112 ISSN 1335-1788 [cit. 2016-06-14] dostupné z <http://actamont.tuke.sk/pdf/2009/n1/15rohacova.pdf>.

SAATY, T. L. 1980. The analytic hierarchy process. New York: McGraw-Hill Publishing. ISBN 0-07-054371-2.

Adresa autora

Ing. Rostislav Tomeš

Vysoká škola obchodní v Praze, o.p.s.

odborný asistent, Katedra informačních technologií a analytických metod

Spálená 14, Praha 1, Česká republika

E-mail: tomes@vso-praha.eu

MIESTNA SAMOSPRÁVA AKO POSKYTOVATEĽ VEREJNÝCH SLUŽIEB

LOCAL GOVERNMENT AS A PROVIDER OF PUBLIC SERVICES

Simona Petrániková

Abstract:

Within the hierarchical structure of public administration local - self government plays an important role because it is closest to the knowledge of the real needs of its citizens. Municipality is a major holder of socio-economic development in a democratic society. There are the legally guaranteed features which defining role in the provision of municipal services in their territory. Areas of municipal services are defined directly by law no.369/1990. The problem they have to deal municipality with is in particular the provision of sufficient resources that flow from government as well as its own resources. The aim of this paper is to highlight the area of municipal services provided by Slovak citizens, their quality and financing arrangement.

Keywords: municipality, servis, citizen, local taxes

Úvod

V rámci hierarchickej štruktúry verejnej správy zohráva miestna samospráva významnú úlohu, nakoľko má najbližšie k poznaniu skutočných potrieb svojich občanov. Samospráva predstavuje významného nositeľa sociálno-ekonomického rozvoja v demokratickej spoločnosti. Legislatívne zakotvené funkcie jej vymedzujú úlohy v oblasti poskytovania komunálnych služieb na svojom území. Oblasti komunálnych služieb vymedzuje priamo zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Problém, s ktorým sa musia obce vysporiadať je najmä zabezpečenie dostatočného objemu zdrojov, ktoré plynú zo štátnych, ako aj vlastných zdrojov. Cieľom príspevku je poukázať na oblasti komunálnych služieb poskytovaných obcami SR, ich kvalitu a spôsoby financovania.

1. Služby v podmienkach verejnej správy

Služby predstavujú významnú kategóriu vo sfére verejného sektora. Pojem služba je odvodený od latinského slova „servicum“, čo v preklade znamená otroctvo. V súčasnom ponímaní je však pojem služba odvodený od slova „slúžiť“, čo omnoho viac korešponduje s obsahovou náplňou a poslaním verejného sektora. Produkčný charakter verejného sektora, ktorého súčasťou je aj samospráva, je primárne orientovaný na poskytovanie služieb. Verejný sektor sa, resp. by sa mal snažiť o upokojuvanie potrieb svojich občanov a to najmä tých, ktoré im z určitých dôvodov nie je ochotný poskytovať súkromný sektor. Z toho vyplýva, že občanom je potrebné

poskytovať celý rad tzv. „verejných služieb“, ktoré uspokojujú individuálne, či kolektívne potreby a sú financované z verejných zdrojov.

Existuje množstvo definícií, ktoré pojednávajú o podstate a definičných znakoch verejných služieb. Hanáčková, Balážová a kol.¹ uvádzajú, že k vymedzeniu verejných služieb existuje širší a užší prístup. V užšom poňatí sú verejné služby len tie netrhové služby verejného sektora, ktoré sú v priamom vzťahu k tvorbe ľudského kapitálu. Je možné sem zaradiť služby v oblasti zdravotníctva, školstva, sociálne služby, kultúru alebo šport. Širšie poňatie prináša benevolentnejší prístup a za verejné služby považuje aktivity majúce charakter služieb, ktoré sa realizujú v rámci verejného sektora.

Ďalší autori ako Buchanan² považuje za verejnú službu každý statok alebo službu, ktorú sa skupina alebo spoločenstvo jednotlivcov rozhodne poskytovať prostredníctvom kolektívnej organizácie. Medveď a Nemeč³ vymedzujú za verejné služby tú skupinu služieb, ktorá nadobúda charakter kolektívnych alebo netrhových statkov. Verejné služby podľa Lenského⁴ majú najmä napĺňať základné potreby verejnosti. Autor ďalej uvádza, že verejné služby predstavujú jeden zo základných znakov budovania európskeho modelu občianskej spoločnosti. K tomuto tvrdeniu sa prikláňa aj Balážová⁵. Sú to podľa nich služby, ktoré slúžia celej verejnosti a všetkým občanom, čím prispievajú k hospodárskej výkonnosti a k podpore rovnosti a solidarity. Zároveň autori zdôrazňujú, že je nevyhnutné klásť dôraz na vysokú kvalitu, územnú a cenovú dostupnosť, ako aj na spôsob zabezpečovania verejných služieb. V tomto smere je rozhodujúce aj to, či sú verejné služby poskytované na celoštátnej úrovni, slúžia všetkým občanom a financuje ich štátny rozpočet. Prípadne, či sú poskytované len lokálne, ich poskytovanie je geograficky ohraničené a slúžia iba občanom žijúcim na danom území. Teda ide o služby, ktorých poskytovanie štát zveril obciam, mestám, regiónom. Miestne služby nesú rovnaké definičné znaky ako verejné služby vo všeobecnom ponímaní. Najzákladnejším odlišujúcim znakom je najmä ich miestna pôsobnosť vymedzená katastrálnym územím obce, či mesta.

Ako už bolo vyššie spomenuté, pre verejný sektor je charakteristická produkcia služieb. Služby sa navonok vyznačujú určitými špecifickými znakmi, ktoré ich odlišujú od hmotných výrobkov. Existuje široký diapazón znakov typických pre služby, ktoré vymedzujú rôzni autori. K týmto znakom je možné zaradiť:

- **Nemateriálnosť** alebo nehmotnosť služieb predstavuje základnú vlastnosť služieb. V zásade znamená, že službu nie je možné ochutnať, owoňať, vidieť alebo nahmatať skôr, ako si ju kúpime.

¹ HANÁČKOVÁ, D. – BALÁŽOVÁ, E. a kol. 2014. Ekonomika a manažment verejných služieb. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2014, 40 s, ISBN 978-80-552-1285-2

² BUCHANAN, J. M. 1998. „Majoritarian Logic,“ Public Choice, Springer. Cit. [13.02.2017]. Dostupné online: <<http://link.springer.com/article/10.1023/A:1004998431130>>

³ MEDVEĎ, J. – NEMEC, J. 2004. Mikroekonomické východiská verejných financií. Bratislava: Sprint v. r. 2004. ISBN 80-89085-29-6

⁴ LENSÝ, I. 2001. Verejné služby – služby pre verejnosť. Bratislava: Prima print s.r.o Topoľčany. 2001. 80 s, ISBN 80-89017-02-9

⁵BALÁŽOVÁ, E. 2011. Verejné služby zabezpečované obcami SR. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre. 2011. 112s. ISBN 978-80-552-0611-0

- *Neskladovateľnosť* úzko súvisí, ba priam až vyplýva z nemateriálnosti služieb. Služba je určená k okamžitej spotrebe. Spotrebiteľ môže službu vyžadovať len v momente, v ktorom je služba produkovaná. Benčo, Kamodža, Mečiar⁶ uvádzajú, že neskladovateľnosť súvisí s pominuteľnosťou služieb, teda služby sa nedajú odložiť na neskôr alebo skladovať. Táto vlastnosť podľa autorov spôsobuje problém v bilancovaní ponuky a dopytu. Rovnako neumožňuje nakúpené služby si uchovať pre ich ďalší predaj.
- *Neoddeliteľnosť* služieb znamená nemožnosť spotreby služby na inom mieste ako bola vyprodukovaná.
- *Variabilita* služieb v sebe zahŕňa vnútornú a vonkajšiu podmienenosť. Interná podmienenosť súvisí s charakterom služby, jej kvalitou, priebehom produkcie, spotrebou. Všetky tieto atribúty sú jedinečné, pretože sú úzko spojené s momentálnym stavom služobného potenciálu. Externá podmienenosť súvisí s objektom poskytovania služieb⁷.

K ďalším znakom je možné ešte zaradiť ako uvádza Majlingová a kol.⁸ (2002) komplexnosť, neopakovateľnosť, nenahraditeľnosť, či anticyklické správanie sa služieb.

Všetky vyššie uvedené vlastnosti sa vzťahujú aj na verejné služby. Okruh, resp. rozsah verejných služieb, ktoré sú poskytované v rámci verejného sektora vymedzujú rôzne právne normy. Vzhľadom k tomu, že príspevok je zameraný na oblasť samosprávy, je problematika vymedzenia verejných služieb upravená najmä zákon č. 360/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. V zmysle uvedeného právneho predpisu miestna samospráva zabezpečuje tieto oblasti služieb:

- *Verejno – prospešné služby* (patria sem služby spojené s odvozom a likvidáciou komunálneho odpadu, čistením obce, starostlivosťou a údržbou o verejnú zeleň a verejné osvetlenie, zásobovanie pitnou vodou, odvádzanie a čistenie odpadových vôd, či zabezpečovanie verejnej dopravy).
- *Utváranie a ochrana zdravých životných podmienok, zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce* (patrí sem ochrana životného prostredia, vzdelávanie, kultúra, šport, záujmovo – umelecká činnosť, zabezpečuje pravidelné zásobovanie obyvateľov obce a vykonáva nad ním dozor, povoľuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská).
- *Zabezpečovanie verejného poriadku v obci* (napríklad pomocou obecnej polície, hliadok)
- *Vedenie obecnej kroniky* (vo všetkých oblastiach spoločenského a kultúrneho života obce).

⁶ BENČO, J. – KAMOŽA, J. – MEČIAR, I. 2004. Verejné služby (vybrané kapitoly). Banská Bystrica: ALFA print. 2004. 12 s. ISBN 80-967609-9-8

⁷ MATEIDES, A. a kol. 2006. Manažérstvo kvality, história, koncepty, metódy. Bratislava: epos. 2006. 671 s. ISBN 80-8057-656-4

⁸ MAJLINGOVÁ, L. a kol. 2002. Verejné služby. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2002. 314 s. ISBN 80-8055-754-3

Samospráva na úrovni obce poskytuje služby v rámci svojej vlastnej pôsobnosti, ako aj v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Poskytovanie služieb uskutočňuje prostredníctvom vlastného aparátu ako obecný úrad a jeho pracovníkov, alebo zriaďuje za účelom poskytovania služieb rozpočtové a príspevkové organizácie. Ďalšími formami, ktoré je možné zaradiť k tým interným, je zriadenie spoločnosti s ručením obmedzeným, akciovej spoločnosti, komanditnej spoločnosti. Špecifickou formou poskytovania služieb obci je využívanie, resp. zamestnávanie samotných obyvateľov obce, ktorí vykonávajú menšie obecné služby alebo aktivačné činnosti a náklady na ich prácu refunduje štát prostredníctvom príslušných úradov práce. Existujú však aj externé formy poskytovania služieb v obci. To znamená, že obec je v postavení poskytovateľa verejnej služby, avšak financovať a produkovať službu prenecháva na iný subjekt. Producent nesie zodpovednosť za službu, resp. jej kvalitu pred občanom. Producentom môžu byť štátne organizácie, súkromné, či neziskové organizácie. Pri externom poskytovaní služieb je v pozícii financujúceho subjektu napr. štát, nadácia alebo súkromný investor⁹.

2. Kvalita služieb zabezpečovaných miestnou samosprávou

Základným cieľom poskytovania verejných služieb by malo byť dosiahnutie spokojnosti spotrebiteľa. Pri hodnotení poskytovania verejných služieb je dôležité skúmať konečný efekt tej – ktorej služby, teda jej kvalitu.

Definovať kvalitu je pomerne zložitú. Súvisí to najmä so subjektívnosťou vnímania tohto pojmu, resp. s rozdielnosťou toho akú majú jednotlivci mieru uspokojenia zo spotreby hmotného či nehmotného produktu. Na vymedzenie kvality existujú mnohé definície. Kvalitu služby by bolo možné definovať ako uvádza Mateides a kol.¹⁰ ako „schopnosť poskytovateľa služby vytvoriť (za spoluúčasti zákazníka) požadovaný výkon podľa očakávaní zákazníka na určitej, ním požadovanej úrovni. Kvalita je teda naplnenie očakávaní zákazníka. Paška¹¹ rozumie pod pojmom kvalita súhrn vlastností a znakov výrobkov, alebo služieb, ktoré sú schopné uspokojiť potreby zákazníka a ciele producenta. Iný pohľad na kvalitu prináša Kupkovič a kol.¹², ktorý sa na ňu díva z pohľadu organizácie. Autor pod pojmom kvalita chápe organizačné opatrenia, procesy, zdroje a zodpovednosti potrebné na realizáciu činností, ktoré zabezpečia optimálny priebeh všetkých procesov v organizácii tak, aby sa dosiahol maximálny efekt a zhoda s požiadavkami zákazníka. Z vyššie uvedeného vyplýva, že ak chceme dosiahnuť kvalitu, musí dôjsť k spojeniu všetkého, čo vedie k výsledku. Preto ak hovoríme o kvalite, je potrebné mať na zreteli nielen kvalitu výrobkov, služieb, ale aj kvalitu procesov, zdrojov a kvalitu celého systému riadenia, čím dochádza k naplneniu súčasných a budúcich potrieb zákazníka.

⁹ BENČO, J. – KAMOĎA, J. – MEČIAR, I. 2004. Verejné služby (vybrané kapitoly). Banská Bystrica: ALFA print. 2004. 87 -88 s. ISBN 80-967609-9-8

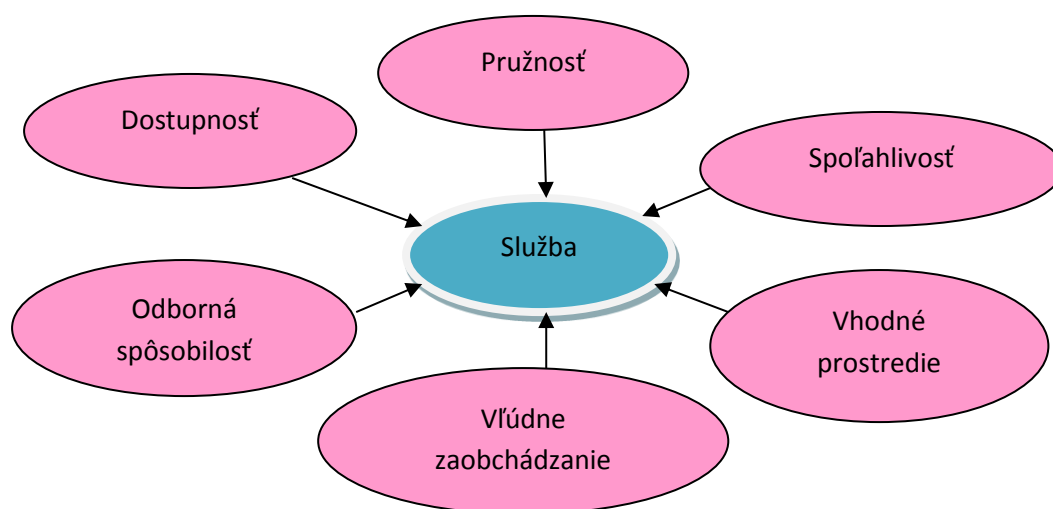
¹⁰ MATEIDES, A. a kol. 2006. Manažérstvo kvality, história, koncepty, metódy. Bratislava: epos. 2006. 685 s. ISBN 80-8057-656-4

¹¹ PAŠKA, Ľ. 2004. Manažment výroby. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita. 2004. 182 s. ISBN 80-8069-091

¹² KUPKOVIČ, M. a kol. 2001. Podnikové hospodárstvo. Nitra: Sprint. 2001. 461 s. ISBN 80-88848-77-6

V súčasnosti je ťažisko hodnotenia kvality položené na schopnosť organizácie uspokojiť požiadavky svojho zákazníka. Práve poznanie preferencií zákazníka je pomerne náročné, nakoľko sa tie neustále menia. Navyiac v podmienkach samosprávy mnohokrát nezostáva priestor na podrobnú analýzu požiadaviek obyvateľov, v čoho dôsledku sa buď poskytujú len základné, legislatívne vymedzené služby, alebo niektoré absentujú. V každom prípade, rozhodujúcu úlohu v procese formovania kvality zohráva človek. Ten je súčasťou organizácie poskytujúcej služby a práve jeho odborná, osobnostná, etická kvalita a potenciál ľudského faktora určuje možnosť a schopnosť organizácie plniť stanovené ciele a dosahovať ekonomický a hospodársky rast a úspech¹³.

V súčasnom období sa kladie dôraz na to, aby tak ako produkty musia spĺňať určité požiadavky, tak aby aj služby spĺňali niektoré z nich (Obrázok.1).



Obrázok. 1 Požiadavky na kvalitu služby

Zdroj: Veber, J. a kol.¹⁴

Z vyššie uvedeného obrázka vyplýva, že pri skúmaní kvality služieb je potrebné zohľadniť mnohé faktory. Súvisí to najmä so skutočnosťou, že kvalitu vníma zákazník ako naplnenie svojich očakávaní, teda kvalitu hodnotí z pohľadu vlastnej dosiahnutej spokojnosti.

Vo verejnej správe je kvalita služieb veľmi úzko prepojená s cieľmi, ktoré sa usiluje dosiahnuť. Posudzovanie kvality verejných služieb je oveľa zložitejšie a komplexnejšie ako v súkromnom sektore. S narastajúcim dopytom po danej službe nedochádza k nárastu zisku ako je to v súkromnom sektore, ale k nárastu nákladov, ktoré prekračujú dostupné zdroje.

V podmienkach verejnej správy a teda aj samosprávy sa kladie dôraz na to, aby poskytovanie služieb bolo čo možno najefektívnejšie. Ako uvádza Balážová¹⁵

¹³ SOCHA, L. 2010. Úvod do manažérstva kvality. Košice: VIENALA. 2010. 46 – 47 s. ISBN 978-80-8126-001-8

¹⁴ VEBER, J. a kol. 2007. Řízení jakosti a ochrana spotřebitele. Praha: Grada Publishing a. s., 2007. 25 s. ISBN 978-80-247-1782-1

„podstatou zisťovania ekonomickej efektívnosti je identifikovať, odmerať, oceniť a porovnávať náklady na poskytovanie verejných služieb s dôsledkami plynúcimi z ich realizácie“. Na dosiahnutie tohto cieľa sa využívajú indikátory efektívnosti, ktoré sa vzťahujú na účinky realizácie verejných služieb z hľadiska očakávaných výstupov, výsledkov a prínosov. Podľa Provažníkovéj¹⁶ je základom kvality poskytovaných verejných služieb efektívne využívanie zdrojov. Z toho dôvodu autorka zdôrazňuje, že obce by sa pri hodnotení kvality verejných služieb mali zameriavať na štyri oblasti (Obrázok 2).



Obrázok. 2 Štyri oblasti dôležité pre kvalitu služby
Zdroj: Provažníková, R. ¹⁶

- *Kvalita komunikácie* – kvalitná služba predpokladá kvalitnú komunikáciu s užívateľom, odráža jeho požiadavky a potreby a snaží sa ich dať do súladu. Obec v tejto oblasti musí zohľadniť heterogenitu spotrebiteľov. Obec musí neustále hľadať rovnováhu medzi uspokojením potrieb jednotlivca a širšej komunity. Z toho dôvodu je veľmi dôležitá komunikácia s konečným užívateľom. Každá obec si musí jednoznačne stanoviť cieľ, ktorý v určitej oblasti služieb sleduje a oznámiť to verejnosti. Zároveň musí vysvetliť spotrebiteľom jej služieb štandardy kvality, ktoré môžu požadovať a očakávať. Podstatou komunikácie by malo byť poznanie obyvateľom aké služby môžu získať, ako ich môžu získať a kde. Takáto komunikácia si však vyžaduje neustály dialóg s obyvateľmi. Obec môže na tento účel využiť nap. opakovaný marketingový prieskum, dni otvorených dverí, zákaznícke panely, výstavy a pod.

¹⁵ BALAŽOVÁ, E. Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. Transparency International Slovensko. Bratislava : Adin, s.r.o., 2006. ISBN 80-89244-09-2. Dostupné na: <<http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/bench.pdf>>

¹⁶ PROVAŽNÍKOVÁ, R. 2003. Jak měřit a hodnotit kvalitu veřejných služeb? Dostupné na: <<http://moderniobec.cz/jak-merit-a-hodnotit-kvalitu-verejnych-sluzeb/>>

- *Kvalita špecifikácie a vymedzenia služby* – kvalita služby je založená na určitom štandarde a prioritách, ktoré sú rovnako známe personálu, ktorý poskytuje služby, ako aj samotným spotrebiteľom služby.

- *Kvalita poskytovania a distribúcie* – ku kvalite služby prispieva aj kvalitný spôsob jej poskytovania. Je dôležité aby personál úradu obce dodržiaval štandard služby a jej špecifikáciu. Na zabezpečenie kvality poskytovania služby môže obec využiť rôzne nástroje. V prvom rade dôslednú vnútornú kontrolu či už skrytú alebo otvorenú, prípadne vytvoriť dostupné nástroje spätnej kontroly od obyvateľov napr. bezplatná linka, schránka na prianí a sťažností.

- *Kvalita zamestnancov a systémov* – kvalita služieb závisí od kvality personálu, ktorý ich poskytuje. To úzko súvisí s adekvátnou personálnou politikou organizácie. Kvalitná a vhodne zostavená personálna politika predstavuje reťazec na seba naväzujúcich predpokladov kvalitného poskytovania služieb. Ak zamestnanci budú mať uspokojené svoje vlastné požiadavky, budú ochotní a lojálni k napĺňaniu požiadaviek zákazníkov aj svojho zamestnávateľa.

Provazníková ďalej uvádza, že pri poskytovaní služieb je potrebné mať neustále na zreteli efektívne vynakladanie zdrojov. Avšak sama poukazuje na to, že zdroje samé o sebe nie sú meradlom kvality služieb. Náklady na službu nič nehovoria o kvalite danej služby. Ak sa vynakladajú príliš vysoké náklady na poskytnutie služby, teda služba stojí viac, ako je potrebné, nemôže byť takáto služba kvalitná aj napriek tomu, že uspokojí zákazníka. Obec musí svoje služby poskytovať tak, aby napĺňala požiadavku hospodárnosti, účelnosti a účinnosti verejných zdrojov.

3. Financovanie verejných služieb

Primárnymi zdrojmi financovania verejných služieb sú rozpočtové a mimorozpočtové zdroje. Na úrovni obcí je to najmä obecný rozpočet, ktorého prevažnú časť tvoria daňové príjmy. Okrem toho obec môže na financovanie služieb využívať aj iné zdroje príjmov napr. z podnikania, výnosy z majetku, sponzorstvo, finančné dary, úvery, úhrady od obyvateľov, prostriedky z nadácií, neziskových organizácií a pod.

Obce zo svojich vlastných zdrojov financujú služby, ktoré poskytujú obyvateľom v rámci vlastnej pôsobnosti. Podľa zverejneného výsledku hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2015¹⁷, obce na služby ročne vynaložia zhruba 15% celkových bežných výdavkov. Najvyšší objem výdavkov plynie na služby v oblasti vzdelávania (642 mil/€), bývanie a občianska vybavenosť (394 mil/€), ochrana životného prostredia (300 mil/€), MHD, cesty, výstavba (269 mil/€), kultúra (169 mil/€), sociálne služby (103 mil/€). Pri službách, ktoré boli na obce prenesené z úrovne štátu, štát im poskytuje granty a transfery (Tabuľka 1). V roku 2015 bolo obciam zo štátneho rozpočtu poskytnutých 891 978 tis. eur vo forme grantov a transferov.

¹⁷ Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2015. Dostupné online: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10711>>

Sociálno- ekonomická sekcia

Granty a transfery poskytnuté obciam podľa oddielov funkčnej klasifikácie						v tis. eur	
	Skutočnosť		Rozpočet	Skutočnosť		Rozdiel	
	2013	2014	2015	2015	z toho: zdroj 111*	v tis. eur	v %
	1	2	3	4	5	6=4-3	7=4-3
Všeobecné verejné služby	23 230	35 523	11 626	31 643	27 435	20 017	172,2
Verejný poriadok a bezpečnosť	5 189	3 896	192	3 200	3 186	3 008	1 566,7
Ekonomická oblasť	190 345	114 993	237 813	292 166	9 161	54 353	22,9
Ochrana životného prostredia	106 013	72 543	78 050	107 704	130	29 654	38,0
Bývanie a občianska vybavenosť	26 717	54 856	47 285	53 858	33 494	6 573	13,9
Zdravotníctvo	1 770	734	0	3 340	26	3 340	-
Rekreácia, kultúra a náboženstvo	2 856	6 285	3 524	6 410	6 359	2 886	81,9
Vzdelávanie	704 492	714 735	692 354	760 683	759 614	68 329	9,9
Sociálne zabezpečenie	65 072	52 178	53 618	52 573	52 573	-1 045	-1,9
Spolu	1 125 684	1 055 743	1 124 462	1 311 577	891 978	187 115	16,6

Poznámka: * len prostriedky štátneho rozpočtu

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1: Porovnanie pridelených grantov a transferov do obcí na služby
Zdroj: MF SR

Záver

Verejné služby predstavujú neoddeliteľnú súčasť verejnej správy. Vzhľadom k tomu, že obce a mestá majú k svojim obyvateľom najbližšie, je požiadavka kvality služieb o to významnejšia. Kvalita sa však odráža v rôznych oblastiach, ktorých spojením dôjde k uspokojeniu „zákazníka obce“. Preto je nevyhnutné aby obce komunikovali so svojimi obyvateľmi o súčasných ale aj budúcich potrebách, aby motivovali svojich zamestnancov slúžiť verejnosti, aby nastavili isté štandardy služieb a aby ich poskytovanie dôsledne kontrolovali. Všetky tieto činnosti však musia vykonávať tak, aby efektívne využívali všetky svoje zdroje.

Literatúra

BALÁŽOVÁ, E. 2011. Verejné služby zabezpečované obcami SR. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre. 2011. 112s. ISBN 978-80-552-0611-0

BALÁŽOVÁ, E. Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. Transparency International Slovensko. Bratislava : Adin, s.r.o, 2006. ISBN 80-89244-09-2. [online] [cit. 13.2.2017] Dostupné na: <<http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/bench.pdf>>

BENČO, J. – KAMOĎA, J. – MEČIAR, I. 2004. Verejné služby (vybrané kapitoly). Banská Bystrica: ALFA print. 2004. 205 s. ISBN 80-967609-9-8

BUCHANAN, J. M. 1998. „Majoritarian Logic,“ Public Choice, Springer. [online] [Cit. 13.02.2017]. Dostupné online: <<http://link.springer.com/article/10.1023/A:100499843>>

1130>

HANÁČKOVÁ, D. – BALÁŽOVÁ, E. a kol. 2014. Ekonomika a manažment verejných služieb. Nitra: Slovenská poľnohospodárka univerzita v Nitre, 2014, 295 s, ISBN 978-80-552-1285-2

KUPKOVIČ, M. a kol. 2001. Podnikové hospodárstvo. Nitra: Sprint. 2001. 461 s. ISBN 80-88848-77-6

LENSKÝ, I. 2001. Verejné služby – služby pre verejnosť. Bratislava: Prima print s.r.o Topoľčany. 2001. 80 s, ISBN 80-89017-02-9

MAJLINGOVÁ, Ľ. a kol. 2002. Verejné služby. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2002. 314 s. ISBN 80-8055-754-3

MATEIDES, A. a kol. 2006. Manažérstvo kvality, história, koncepty, metódy. Bratislava: epos. 2006. 751 s. ISBN 80-8057-656-4

MEDVEĎ, J. – NEMEC, J. 2004. Mikroekonomické východiská verejných financií. Bratislava: Sprint vfra. 2004. 184 s. ISBN 80-89085-29-6

PAŠKA, Ľ. 2004. Manažment výroby. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita. 2004. 182 s. ISBN 80-8069-091

PROVAZNÍKOVÁ, R. 2003. Jak měřit a hodnotit kvalitu veřejných služeb? [online] [cit. 4.3.2017] Dostupné na: < <http://moderniobec.cz/jak-merit-a-hodnotit-kvalitu-verejnych-sluzeb/>>

SOCHA, Ľ. 2010. Úvod do manažérstva kvality. Košice: VIENALA. 2010. 109 s. ISBN 978-80-8126-001-8

VEBER, J. a kol. 2007. Řízení jakosti a ochrana spotřebitele. Praha: Grada Publishing a. s., 2007. 204 s. ISBN 978-80-247-1782-1

VYHODNOTENIE VÝSLEDKOV ROZPOČTOVÉHO HOSPODÁRENIA OBCÍ A VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV ZA ROK 2015. [online] [cit. 4.3.2017] dostupné na: <<http://www.finance.gov.sk/default.aspx?catid=10711>>

Adresa autora

PhDr. Simona Petrániková

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 01 Košice

E-mail: simona.petranikova@gmail.com

TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VÝKONNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE

THEORETICAL BACKGROUND OF PERFORMANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Jana Džuňová

Abstract:

Nowadays, we can note increasing demands on performance in public administration, in accordance with criteria like efficiency, transparency, openness, reducing bureaucracy, increasing flexibility etc. The aim of paper is theoretical characteristics of performance with focus on importance of measuring performance in these organizations, which are provided goods and services for public, with absence of profit criteria.

Keywords: performance, publicadministration, atributes of performance.

Úvod

Efektívnosť, transparentnosť, hospodárne využívanie zdrojov, to všetko a mnohé iné kategórie predstavujú súčasť celého konceptu nového riadenia organizácií verejnej správy, vychádzajúc z princípov New Public Managementu cez poznanie konkrétnych metód využívaných v súkromnom sektore s prispôbením a následnou aplikáciou aj vo verejnej správe. Cieľom predkladaného príspevku je na základe vymedzenia základných teoretických východísk týkajúcich sa výkonnosti poukázať na dôležitosť merania výkonnosti aj v organizáciách pôsobiacich vo verejnom sektore, ktoré svoje aktivity nesústredia na dosahovanie čo najvyššieho zisku, ale na poskytovanie služieb verejnosti.

1. Výkonnosť vo verejnej správe

Výsledkom mnohých reformných procesov, ktorým sa nevyhli ani inštitúcie pôsobiace vo verejnej správe, je snaha o pretavenie prvkov zo súkromného prostredia aj do prostredia verejnej správy. V nadväznosti na uvedené sa čoraz viac začalo diskutovať o výkonnosti aj vo verejnom sektore, najmä v súvislosti s prechodom od funkčného riadenia k procesnému, v ktorom je výkonnosť zaradená medzi hlavné princípy a postuláty. Pri chápaní výkonnosti je vhodné, aby pozornosť nebola primárne sústredená len na právnu formu organizácie, v ktorej sa výkonnosť sleduje, či na hranice medzi podnikateľskými a „nepodnikateľskými“, súkromným a verejnými inštitúciami. Pri súčasnom zachovaní charakteristických vlastností každej

organizácie a pri absencii ich selekcie a snahy o autonómne fungovanie v spoločnosti sa rozdiely pri meraní výkonnosti strácajú¹.

1.1 Charakteristika a princípy výkonnosti vo verejnej správe

Na výkonnosť môžeme nazerať z rôznych uhlov pohľadu, v praxi je tento pojem najviac frekventovaný v súvislosti s **výkonnosťou ekonomiky**, ktorá je podľa determinovaná vzájomnou spoluprácou a efektívnou činnosťou štyroch sektorov (štát, podniky, domácnosti, zahraničie), ktoré spolu tvoria ucelený a vzájomne na seba vplyvajúci a závislý systém².

Ďalšou sférou, kde nachádza výkonnosť svoje opodstatnenie, je oblasť pracovného výkonu zamestnancov. V tomto kontexte predstavuje **pracovná výkonnosť** schopnosť jednotlivca podať výkon, ktorý je charakterizovaný ako množstvo a kvalita práce, ktorú vykonáva zamestnanec v konkrétnych pracovných podmienkach počas určitého časového obdobia³.

Výkonnosť podľa univerzálnej a všeobecnej definície predstavuje určitú charakteristickú vlastnosť, ktorá popisuje spôsob, resp. priebeh toho, ako analyzovaný subjekt vykonáva určitú konkrétnu činnosť na základe podobnosti s takým spôsobom vykonávania činnosti, ktorý sa označuje ako referenčný. Z uvedeného teda vyplýva, že existuje schopnosť komparácie skúmaného a referenčného javu podľa vopred stanovených kritérií⁴. Medzi základné princípy, ktoré sú s výkonnosťou vo verejnej správe neoddeliteľne spojené patrí:

- princíp cieľovosti
- princíp finálnosti,
- princíp informovania o výkonnosti,
- princíp sebareflexie,
- princíp hodnotovej orientácie⁵.

Výkonnosť reflektuje *mieru dosahovaných výsledkov* či už jednotlivcami, alebo skupinami, podnikmi a v neposlednom rade aj procesmi a pri jej meraní je nevyhnutné vzájomné porovnávanie s vopred definovanými cieľovými hodnotami⁶. Samotné vymedzenie cieľovej hodnoty je fundamentálnou podstatou výkonnosti ako ekonomickej kategórie, pričom v tomto procese podlieha komparácií súčasná a

¹WAGNER, J. 2009. Měření výkonnosti. Jak měřit, vyhodnocovat a využívat informace o podnikové výkonnosti. Praha : Grada Publishing, a.s. 2009, s. 256, ISBN 978-80-247-2924-4.

²LISÝ, J. a kol. 2011. Ekonomía. Bratislava : Iura Edition, spol. s.r.o. 2011, s. 714, ISBN 978-80-8078-699-1.

³KOUBEK, J. 2015. Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky. Praha: Management Press. 2015, s. 400, ISBN 978-80-7261-168-3.

⁴WAGNER, J. 2009. Měření výkonnosti. Jak měřit, vyhodnocovat a využívat informace o podnikové výkonnosti. Praha : Grada Publishing, a.s. 2009, s. 256, ISBN 978-80-247-2924-4.

⁵VODÁKOVÁ, J. 2016. Výkonnosť a její měření ve veřejném sektoru. Praha: Wolters Kluwer. 2016, s. 200, ISBN 978-80-7552-013-5.

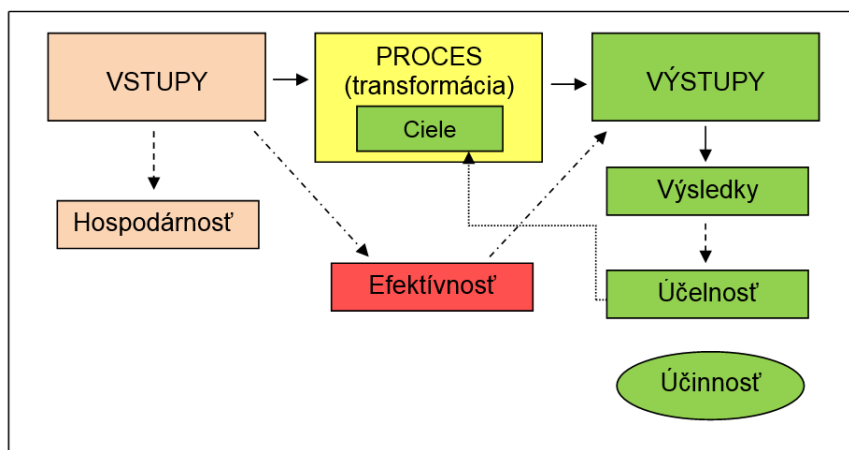
⁶NENADÁL, J., VYKYDAL, D. a HALFAROVÁ, P., 2011. Benchmarking – mýty a skutečnost. Model efektívneho učení se a zlepšování. Praha: Management Press. 2011. s. 265, ISBN 978-80-7261-224-6.

požadovaná výkonnosť. Okrem cieľovej orientácie je nevyhnutné aj určenie kritérií, prostredníctvom ktorých budú ciele hodnotené prostredníctvom jedného, alebo viacerých ukazovateľov a tiež aj výber systému hodnotenia a merania výkonnosti, v ktorom sú obsiahnuté pravidlá, ako výkonnosť kvantifikovať⁷. S pojmom výkonnosť úzko súvisí aj pojem výkon, tieto dve označenia je potrebné chápať vo vzájomných súvislostiach; *výkon* predstavuje výsledný efekt nejakej konkrétnej činnosti, jej finálny stav. Oproti tomu je *výkonnosť* definovaná ako priebeh dosiahnutého výsledku, teda popisuje kroky a opatrenia, ktoré boli k dosiahnutiu výkonu nápomocné⁸.

Výkonnosť je aj vo verejnej správe často zamieňaná a nahradzovaná takými ekonomickými kategóriami, ako je efektívnosť, s ktorou súvisí hospodárnosť, účelnosť, resp. účinnosť. Charakteristika uvedených pojmov je obsahom nasledujúcej podkapitoly príspevku.

1.2 Výkonnosť a jej základné atribúty

Vychádzajúc zo základov ekonomických teórií nemožno vyššie uvedené pojmy chápať synonymicky a navzájom ich zamieňať, každý z nich má svoje vlastné charakteristické črty, prostredníctvom ktorých ich možno odlišiť. Všeobecne známa je skratka, „**ThreeE’s**“, v ktorej sú obsiahnuté anglické ekvivalenty hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti (Economy, Efficiency, Effectiveness)⁹. Vzájomné prepojenie a vzťah medzi hospodárnosťou, efektívnosťou, účelnosťou a účinnosťou spolu s ich postavením v transformačnom procese organizácií pôsobiacich vo verejnej správe demonštruje nasledujúci obrázok.



Obrázok 1: Transformačný proces vo verejnom sektore¹⁰

⁷ZÁVADSKÝ, J., 2005. Riadenie výkonnosti podnikových procesov. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici. 2005. s. 120, ISBN 80-8083-077-0.

⁸VODÁKOVÁ, J. 2016. Výkonnosť a její měření ve veřejném sektoru. Praha: Wolters Kluwer. 2016, s. 200, ISBN 978-80-7552-013-5.

⁹FLYNN, N. 2012. Public sector management. Sixth edition. UK: British Library Cataloguing in Publication Data. 2012, p. 312, ISBN 978-0-85702-873-0.

¹⁰ČEPELOVÁ, Anna. 2013. Ekonomie veřejného sektora. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2013. s. 268, ISBN 978-80-8152-004-0.

Hospodárnosť sa podľa vyššie uvedeného autora v transformačnom procese nachádza na jeho začiatku, teda súvisí so vstupmi (hospodárnosť na vstupe). Cieľom hospodárnosti je dosiahnutie čo najväčšieho zisku pri čo najnižšom vynaložení nákladov, ide teda o princíp tzv. „minimaxu“ (minimum nákladov, maximum výnosov). V prípade organizácií pôsobiacich vo verejnej správe zásada hospodárnosti znamená, že svoj výkon zabezpečujú čo najhospodárnejšie, teda výdavky na činnosti organizácií verejného sektora (na poskytovanie služieb verejnosti) by mali byť čo najnižšie a to pri súčasnom napĺňaní cieľa, pre ktorý bola organizácia zriadená. Keďže organizácie verejného sektora disponujú najmä s verejnými prostriedkami, o to viac musia pozornosť sústrediť na tvorbu rozpočtových zdrojov so zreteľom na sféru a objem ich použitia¹¹.

Pri **efektívnosti** možno uvažovať o dvoch základných definíciách, pričom rozlišuje efektívnosť alokačnú, ktorá vzniká pri alokácii zdrojov používaných na produkciu statkov a služieb a tiež aj efektívnosť produkčnú, ktorá sa dá odmerať priemernými nákladmi, ktoré pri produkcii statkov a služieb vznikajú¹². Efektívnosť tiež predstavuje absenciu plytvania, ide teda o čo najefektívnejšie využívanie zdrojov na uspokojenie potrieb a prání ľudí¹³. Okrem uvedeného je efektívnosť tiež charakterizovaná ako proces, v rámci ktorého sa hľadá čo najlepší pomer medzi výsledkami a vynaloženými zdrojmi a zároveň je to aj súčin hospodárnosti a účelnosti¹⁴. Z uvedeného možno konštatovať, že hospodárnosť a účelnosť patria medzi zložky efektívnosti.

Tretím pojmom patriacim medzi „ThreeE´s“ je **účinnosť**, ktorá vyjadruje vzťah medzi vloženými vstupmi a požadovanými výstupmi a pri meraní účinnosti je dôležité zamerať sa na to, aby organizácia poskytovala také služby, ktoré sú schopné očakávané výstupy zabezpečiť¹⁵. Účinnosť tiež vyjadruje stupeň, v akom boli dosiahnuté zámery a ciele, ide teda o vzťah medzi výkonmi ktoré sú výsledkom činnosti organizácie a vyvolanými účinkami, ktoré sú na strane spotrebiteľov výkonu, teda občanov verejnej správy¹⁶.

S účinnosťou sa často spája aj pojem **účelnosť**, ktorá demonštruje to, či sú disponibilné vstupy žiaduce a zároveň si majú schopnosť splniť cieľ, ktorý bol stanovený prostredníctvom hlasovania vo verejnej voľbe a ktorý občania preferujú, teda je aj vo verejnom záujme. Charakteristika účelnosti sa transformuje do dvoch

¹¹LIPTÁK, J., 1999. Verejné financie. Bratislava: SÚVAHA, spol. s r.o., s. 254, ISBN 978-80-88727-21-9.

¹²FLYNN, N. 2012. Public sector management. Sixth edition. UK: British Library Cataloguing in Publication Data. 2012, p. 312, ISBN 978-0-85702-873-0.

¹³HAMERNÍKOVÁ, B., 2010. Veřejné finance. Praha : Eurolex Bohemia. 2010. s. 340, ISBN 978-80-9027-521-4.

¹⁴ŠTANGOVÁ, N. a K. KUBÁTOVÁ, 2007. Ekonomika a riadenie verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. 2007. s. ISBN 978-80-7097-689-0.

¹⁵FLYNN, N. 2012. Public sector management. Sixth edition. UK: British Library Cataloguing in Publication Data. 2012, p. 312, ISBN 978-0-85702-873-0.

¹⁶BOBÁKOVÁ, V. a E. VÝROSTOVÁ, 2013. Verejné financie I. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2013. s. 264, ISBN 978-80-8152-077-8.

otázok, na ktoré by mal každý manažér hľadať odpovede: Je potrebné, aby boli verejné služby na určitom území poskytované? Je vhodné a potrebné, aby boli verejné služby poskytované aj napriek tomu, že ich produkcia je pre výdavkovú časť verejného rozpočtu nadmerne zaťažujúca? Z hľadiska účelnosti sa v takomto prípade preferuje verejné zabezpečovanie služieb pred súkromným¹⁷.

Zastávame názor, že všetky uvedené ekonomické veličiny majú podstatný vplyv na celkovú výkonnosť organizácie pôsobiacej vo verejnom sektore. „Ak podrobíme tieto definície hlbšiemu skúmaniu, dôjdeme k záveru, že výkonnosť je ekonomická kategória, ktorá je úzko spätá so systémovým pohľadom na jej meranie a hodnotenie. Systém, ktorého výkonnosť sa má merať a hodnotiť, zodpovedá jeho vnútornej štruktúre.“¹⁸ Domnievame sa, že celkový výsledný efekt výkonnosti v organizáciách verejnej správy je priamo úmerne závislý od vnútorných procesov, ktoré sú v inštitúciách prítomné a ktoré je nevyhnutné riadiť určitým žiaducim smerom. Racionálne uvažujúci manažér, ktorý svoje riadiace aktivity nesústredí primárne na dosahovanie čo najvyššieho zisku musí mať na zreteli skutočnosť, že výkonnosť organizácie závisí v nemalej miere od kvality zdrojov, ktorými disponuje (domnievame sa, že v organizáciách verejnej správy sú viac ako finančné vstupy dôležitejšie ľudské zdroje).

Záver

V súčasnosti je koncept merania a hodnotenia výkonnosti zameraný skôr na súkromný sektor, resp. na inštitúcie, ktorých cieľom je dosahovanie zisku a v ktorých sú prítomné ľahko kvantifikovateľné ukazovatele, jednak na strane vstupov, no aj na strane výstupov. Meranie výkonnosti, či jej jednotlivých atribútov je v takýchto inštitúciách jednoduchšie a v praxi viac využívané. Meranie, hodnotenie, či riadenie výkonnosti sa však už čoraz viac dostáva aj do prostredia organizácií pôsobiacich vo verejnej správe.

Konštatujeme, že voľba vhodného a efektívneho spôsobu riadenia výkonnosti vo verejnej správe má v konečnom dôsledku dvojaký dopad:

- riadením interných procesov je ovplyvnená aj kvalita služieb, ktoré sú vo verejnej správe poskytované,
- systém riadenia sa prejaví aj v konkrétnych výsledkoch činností, ktoré súvisia so spokojnosťou občanov (podľa procesného prístupu klientov), ktorí sa so službami úradníkov pôsobiacich vo verejných inštitúciách stretávajú.

Domnievame sa, že postupné zavádzanie prvkov riadenia a merania výkonnosti aj v organizáciách verejnej správy by prispelo k celkovej kvalite služieb, ktoré sú

¹⁷LIPTÁK, J., 1999. Verejné financie. Bratislava: SÚVAHA, spol. s r.o., 1999, s. 254, ISBN 978-80-88727-21-9.

¹⁸ZÁVADSKÝ, J., 2005. Riadenie výkonnosti podnikových procesov. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2005, s. 120, ISBN 80-8083-077-0.

organizáciami verejnej správy poskytované a v konečnom dôsledku by to malo pozitívny vplyv aj na efektívnosť celej verejnej správy.

Literatúra

BOBÁKOVÁ, V. a E. VÝROSTOVÁ, 2013. Verejné financie I. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 264, ISBN 978-80-8152-077-8.

ČEPELOVÁ, Anna. 2013. Ekonómia verejného sektora. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 268, ISBN 978-80-8152-004-0.

FLYNN, N. 2012. Public sector management. Sixth edition. UK: British Library Cataloguing in Publication Data, 2012, p. 312, ISBN 978-0-85702-873-0.

HAMERNÍKOVÁ, B., 2010. Veřejné finance. Praha : EurolexBohemia, 2010, s. 340, ISBN 978-80-9027-521-4.

KOUBEK, J. 2015. Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky. Praha: Management Press, 2015, s. 400, ISBN 978-80-7261-168-3.

LIPTÁK, J., 1999. Verejné financie. Bratislava: SÚVAHA, spol. s r.o. ISBN 978-80-88727-21-9.

LISÝ, J. a kol. 2011. Ekonómia. Bratislava : IuraEdition, spol. s.r.o., 2011, s. 714, ISBN 978-80-8078-699-1.

NENADÁL, J., VYKYDAL, D. a HALFAROVÁ, P., 2011. Benchmarking – mýty a skutečnost. Model efektivního učení se a zlepšování. Praha: Management Press, 2011, s. 265, ISBN 978-80-7261-224-6.

ŠTANGOVÁ, N. a K. KUBÁTOVÁ, 2007. Ekonomika a riadenie verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2007, ISBN 978-80-7097-689-0.

VODÁKOVÁ, J. 2016. Výkonnost a její měření ve veřejném sektoru. 1. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2016, s. 200, ISBN 978-80-7552-013-5.

WAGNER, J. 2009. Měření výkonnosti. Jak měřit, vyhodnocovat a využívat informace o podnikové výkonnosti. Praha: GradaPublishing, a.s., 2009, s. 256, ISBN 978-80-247-2924-4.

ZÁVADSKÝ, J., 2005. Riadenie výkonnosti podnikových procesov. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2005, s. 120, ISBN 80-8083-077-0.

Adresa autora

PhDr. Jana Džuňová
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy,
Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach
Popradská 66, 040 01 Košice
jana.dzunova1@student.upjs.sk

**TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ ORGANIZAČNEJ ZAVIAZANOSTI
MANAŽÉROV ORGANIZÁCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY
THEORETICAL BASIS ORGANIZATIONAL COMMITMENT BY
MANAGERS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Stanislava Kozelová

Abstract:

Theoretical study deals with points of organizational commitment of managers of public organizations. The study aims to theoretically define organizational commitment and to identify possible manifestations. It also includes a definitions of factors of organizational commitment and organizational implications of commitment to the organization.

Keywords: organization commitment, management, public administration

Úvod

Organizačný záväzok, produktivita a efektivita sú jedným z najdôležitejších problémov organizačného riadenia a všeobecne predstavujú významnú oblasť v sociálno-ekonomického života organizácie. Ak chce byť organizácia úspešná, plniť svoje ciele a poskytovať služby klientom v požadovanom rozsahu a kvalite, mala by dbať o svojich zamestnancov.

Cieľom príspevku je teoreticky definovať organizačnú zaviazanosť, identifikovať jej prejavy, faktory a dôsledky pre organizáciu.

1. Organizačná zaviazanosť

Zavedenie pojmu zaviazanosť bol do značnej miery reakciou na skutočnosť, že pracovná spokojnosť, ktorá sa predtým intenzívne skúmala vo vzťahu k fluktuácii, nepreukázala očakávané kauzálne súvislosti. Ukázalo sa preto užitočné rozlišovať medzi oboma pojmami. Pracovná spokojnosť sa chápe predovšetkým ako emocionálna odpoveď na to, v akej miere vníma pracovník svoju organizáciu a svoju prácu ako uspokojujúce jeho potreby.¹ Naproti tomu, zaviazanosť implikuje zámer, záväzok² a relatívnu silu identifikácie sa s konkrétnou organizáciou.³ V tomto zmysle

¹ MITCHELL, T. R., LASON, J. R. 1987. People in Organization. 3rd ed., New York: McGraw-Hill.

² KEMP, P. E. 1967. Commitment and Job Satisfaction. Journal of cooperative extension, X, 171–177

³ MOWDAY, R. T., STEERS, R. M., PORTER, L. M. 1979. The measurement of organizational commitment. Journal of Vocational Behaviour, 14, 224–227.

predstavovala pracovná zaviazanosť relatívne jednoduchý a vnútorne homogénny koncept predstavujúci vzťah zamestnanca k organizácii.

Meyer a Herscovitch⁴ uvádzajú, že podstatou konštruktu záväzku je sila, ktorá zaväzuje jedinca ku správaniu relevantnému voči jednému alebo viacerým objektom. Je to stabilizujúca alebo zaväzujúca sila, ktorá dáva smer správaniu aj bez prítomnosti vonkajšej motivácie alebo pozitívnych postojov. Záväzok môže viesť dokonca ku správaniu, ktoré sa môže z pohľadu neutrálneho pozorovateľa javiť ako protikladné k vlastným záujmom.

V závislosti od toho, čo predstavuje objekt záväzku sa najčastejšie skúma záväzok k práci,⁵ ku kariére,⁶ k povolaniu,⁷ k pracovnému tímu, k nadriadenému⁸ a k organizácii.⁹

Organizačná zaviazanosť sa vzťahuje k tomu, v akom rozsahu zamestnanci organizácie vidia, že patria k organizácii (alebo jej časti) a cítia sa k nemu pripojení.¹⁰ Podľa Allena a Meyera,¹¹ organizačná zaviazanosť má tri formy. Možno rozlíšiť:

- afektívny záväzok,
- normatívny záväzok,
- kontinuálny záväzok.

Afektívny záväzok vyjadruje citový vzťah zamestnancov. Tí zamestnanci, ktorí vykazujú vysoký stupeň citovej zaviazanosti sa cítia integrovaní do organizácie a identifikujú sa s ňou.¹²

Existujú tri aspekty, ktoré dohromady tvoria afektívny záväzok:

- a) silná viera v ciele a hodnoty organizácie,
- b) pripravenosť vynakladať vlastné úsilie pre podporu organizácie,
- c) silná potreba zamestnancov udržiavať ich členstvo v organizácii.¹³

⁴ MEYER, J. P. a HERSCOVITCH L. 2001. "Commitment in the Workplace: Toward a General Model", Human Resource Management Review, Vol. 11, pp. 299-326.

⁵ WARR,P., COOK, J. a WALL,T. 1979. Scales for the measurement of some work attitudes and aspects of psychological well-being. Journal of Occupational Psychology, 52, 129 -148.

⁶ GOULET, L. R. A SINGH, P. 2002, "Career Commitment: A Re-examination and an Extension", Journal of Vocational Behaviour, vol. 61, no. 1, pp. 73-91

⁷ BLAU, G. 2003. Testing for a four-dimensional structure of occupational commitment. Journal of Occupational and Organizational Psychology, 76, 469-488.

⁸ VANDENBERGHE, C., a BENTEIN, K. 2009. A closer look at the relationship between affective commitment to supervisors and organizations and turnover. Journal of Occupational & Organizational Psychology, 82(2), 331-348.

⁹ MOWDAY, R. T., STEERS, R. M., PORTER, L. M. 1979. The measurement of organizational commitment. Journal of Vocational Behaviour, 14, 224–227.

¹⁰ MEYER, J. P., KAM, C. GILDENBER, I. a BREMNER, N. L. 2013. Organizational commitment in the military: Application of a profile approach. Military Psychology, 25, 381 – 401.

¹¹ ALLEN, N. a MEYER, J. 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization", Journal of Occupational Psychology, Vol. 63, pp. 1-18.

¹² MEYER, J. P., KAM, C. GILDENBER, I. a BREMNER, N. L. 2013. Organizational commitment in the military: Application of a profile approach. Military Psychology, 25, 381 – 401.

¹³ MOWDAY, R., PORTER, L. a STEERS, R. 1982. Organizational Linkage: the Psychology of Commitment, Absenteeism and Turnover, Academic Press, New York, NY

Normatívny záväzok nezodpovedá žiadnemu individuálnemu cíteniu členov voči organizácií, ale skôr odráža ich morálny záväzok voči organizácii.¹⁴ Je to dané napr. tým že zamestnávateľ pravidelne vypláca mzdu, začo zamestnanec pociťuje zaviazanosť plniť pracovné úlohy, alebo že v ekonomicky ťažkých časoch, že zamestnanec neoslábí organizáciu odchodom ku konkurenčnej organizácií.

Kontinuálny záväzok vyplýva z motivácie zamestnanca, tak aby sa zabránilo hroziacim nákladom, ktoré by boli spojené s jeho prípadnou zmenou zamestnávateľa.¹⁵ Čím je záväzok zamestnancov je vyšší, tým viac sa vnímajú náklady na také zmeny ako napr. fluktuácia, mzdové straty, strata osobných kontaktov s bývalými kolegami a pod. V tomto ohľade investície, ktoré zamestnanec priniesol organizácií (napr. nadobudnuté odborné znalosti) a možný vedľajší prínos získaný prostredníctvom týchto investícií hrajú dôležitú úlohu.¹⁶

Organizačný záväzok je vernosť pracovníka svojej organizácií, v súlade s vykonávanou prácou.¹⁷ Z tohto hľadiska znamená organizačná zaviazanosť stupeň identifikácie pracovníka s organizáciou.¹⁸

1.1 Charakteristiky organizačne zaviazaného zamestnanca

Prvý výskum v oblasti charakteristík organizačne zaviazaného zamestnanca realizovali Porter a Smith¹⁹. Organizačne zaviazaného zamestnanca charakterizovali v emocionálnej (citovej) oblasti na základe toho, že chce vo svojej kariére pokračovať v rámci organizácie, má pocit, že problémy organizácie sú jeho vlastné problémy, je citovo viazaný k organizácií a organizácia má pre neho význam, cíti spolupatričnosť. Pre organizačne zaviazaného zamestnanca je ťažké opustiť organizáciu, aj keď má príležitosť práce v inej organizácií a ak by opustil organizáciu, bol by narušený jeho doterajší život. Odchod z organizácie sa mu zdá neetický, pretože cíti morálnu povinnosť zostať v organizácií a verí v to, že človek má svoju kariéru pestovať iba v jednej organizácií.

Mathews a Shepherd²⁰ doplnili základné charakteristiky organizačne zaviazaných zamestnancov. Uvádzajú, že organizačne zaviazaní zamestnanci sú

¹⁴ MEYER, J. P., KAM, C. GILDENBER, I. a BREMNER, N. L. 2013. Organizational commitment in the military: Application of a profile approach. *Military Psychology*, 25, 381 – 401.

¹⁵ ALLEN, N. a MEYER, J. 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization", *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63, pp. 1-18.

¹⁶ MEYER, J. P., STANLEY, D. J., HERSCOVITCH, L., a TOPOLNYTSKY, L. 2002. Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1), 20-52.

¹⁷ YÜKSEL, Ö. 2000. İnsan Kaynakları Yönetimi, Gazi Kitabevi, Ankara.

¹⁸ NEWSTROM, J.W., DAVIS, K. 1993. Organizational behavior. Human behavior At work. 9th Edition, New York:McGraw-Hill

¹⁹PORTER, L. W. a F. J. SMITH, 1976. *The etiology of organizational commitment*. Unpublished manuscript, University of California at Irvine. 1976.

²⁴ [B. P. MATHEWS a J. L. SHEPHERD](#), 2000. Employee commitment: academic vs practitioner perspectives. *Employee Relations*. Vol. 22 Iss: 6, pp. 555 – 575.

presvedčení o cieľoch organizácie. Sú ochotní byť členmi a súčasťou organizácie.²¹ Porter a Smith²² a o niekoľko rokov neskôr Robinson, Porporino a Simourd²³ skúmali záväzok zamestnanca voči organizácii, pričom sa zamerali na behaviorálne prejavy. Autori zistili, že organizačne zaviazaní zamestnanci, vykazujú nasledujúce behaviorálne prejavy:

- sú viac zapojení do práce ako ich kolegovia,
- nefluktuujú a neabsentujú,
- majú vyššiu mieru pracovnej spokojnosti.

2. Faktory organizačnej zaviazanosti

Ako prvý analyzoval faktory organizačnej zaviazanosti Steers²⁴ a rozčlenil ich do troch veľkých kategórií – osobné premenné, premenné týkajúce sa pracovného miesta a pracovné skúsenosti.

Osobné premenné zahŕňajú vek, rod, dĺžku praxe a vzdelanie. Bolo zistené, že organizačná zaviazanosť vekovej skupiny od 26 do 30 rokov je menšia ako u vekovej skupiny 41 rokov a viac. Predpoklad a výskumné zistenie Steersa bolo v roku 2014 Dogarom a Dogarovou²⁵ vyvrátené. Analýzou organizačnej zaviazanosti, pohlavia a úrovne vzdelania, nebol potvrdený žiadny vzťah medzi premennými a niektorým typom záväzku. Bol tiež zistený, vzťah medzi všetkými troma súčasťami organizačného záväzku a dĺžkou vykonávania práce u daného zamestnávateľa. Ak zamestnanec pracuje v organizácii viac ako 8 rokov, jeho organizačná zaviazanosť je na najvyššej úrovni.

Premenné pracovného miesta zahŕňajú spokojnosť s povoláním, príležitosť pre profesionálny rast a spätnú väzbu. Dôležitú skupinu potenciálnych faktorov pracovnej zaviazanosti predstavujú jadrové charakteristiky pracovného miesta, tak ako boli formulované Hackmanom a Oldhamom²⁶. Steers²⁷ identifikoval štatisticky významný vzťah k zaviazanosti k organizácii len s jedinou jadrovou charakteristikou a to s identitou pracovnej úlohy. Na rozdiel od neho konštatovali Colber a Kwon²⁸ tesný

²¹ JOHNSON, R. E., C. CHANG a L. YANG, 2010. Commitment and motivation at work: the relevance of employee identity and regulatory focus. *Academy of Management Review*. Vol. 35(2), pp. 226-245. doi:10.5465/AMR.2010.48463332

²² PORTER, L. W. a F. J. SMITH, 1976. *The etiology of organizational commitment*. Unpublished manuscript, University of California at Irvine. 1976.

²³ ROBINSON, D., F. J. PORPORINO a L. SIMOURD, 1993. The influence of career orientation on support for rehabilitation among correctional staff. *The Prison Journal*. Vol. 73, pp. 162-177.

²⁴ STEERS, R. M. 1977. Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22, pp. 46 – 56.

²⁵ DOGAR, M. W. a M. S. DOGAR M. S. 2014. Who is Who and What is What. Dogar Publishers, Urdu Bazar Lahore, 2014. 399 p.

²⁶ HACKMAN, J. R. a G. R. OLDHAM, 1976. Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*. Vol. 16, pp. 250-279.

²⁷ STEERS, R. M. 1977. Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22, pp. 46 – 56.

²⁸ COLBER, A. E. a I. G. KWON, 2000. Factors related to the organizational commitment of college and university auditors. *Journal of Managerial Issues*. Vol. 12(4), pp. 484 – 501.

korelačný vzťah k dvom charakteristikám (k rozmanitosti využívaných zručností a k spätnej väzbe) a Morgan a Hunt²⁹ dokonca k štyrom jadrovým charakteristikám (rozmanitosť zručností, identita pracovnej úlohy, spätná väzba a autonómia). Allen a Meyer³⁰ dopĺňajú tiež faktory, ktoré je možné chápať ako premenné pracovného miesta podľa Steersa. Sú nimi podmienky pre sebarealizáciu zamestnancov, pocit spravodlivého zaobchádzania zo strany nadriadeného, účasť nav procese rozhodovania a spokojnosť s personálnou politikou organizácie. V rámci premenných pracovného miesta uskutočnili výskum aj Purcell et al.³¹ a zistili pozitívny korelačný vzťah medzi organizačnou zaviazanosťou a:

- vzdelávaním absolvovaným v poslednom roku,
- spokojnosťou s príležitosťami ku kariére,
- spokojnosťou so systémom hodnotenia pracovného výkonu zamestnancov,
- názorom, že manažéri sú dobrí v riadení ľudí,
- spokojnosť s komunikáciou v organizácií,
- spokojnosť s výkonom organizácie.

V rámci pracovných skúseností ako faktorov organizačnej zaviazanosti, Steers³² vyšpecifikoval - postoje k pracovnej skupine, mieru dôvery v organizáciu, odmeny za pracovné úsilie.

Allen a Meyer³³ na základe empirických analýz dopĺňajú faktory organizačnej zaviazanosti o osobnostné rysy, ku ktorým patria potreba súnaľnosti, autonómia, vnútorná kontrola, svedomitosť, etické správanie a vzájomné pôsobenie osobnostných rysov a pracovných podmienok.

3. Dôsledky organizačnej zaviazanosti

Najčastejšie bol skúmaný vzťah organizačnej zaviazanosti s úmyslom odísť z organizácie a s reálnou fluktuáciou³⁴, absentovaním v práci.³⁵ Afektívny záväzok opakovane vykazuje najsilnejšie korelácie s pracovným správaním, ktoré má priame dôsledky pre organizáciu (dochádzka, výkon, prosociálnosť), ako aj pre jednotlivca (stres, konflikt práca–rodina). Silné vzťahy sa potvrdzujú medzi pracovnou

²⁹ MORGAN, R. a S. HUNT, 1994. The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing*. Vol. 58, no. 3, pp. 20 – 38.

³⁰ ALLEN, N. a J. MEYER, 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*. Vol. 63, pp. 1-18.

³¹ PURCELL J. et. al. 2003. *Understanding the People and Performance Link: Unlocking the black box*. London, CIPD. 2003.

³² STEERS, R. M. 1977. Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22, pp. 46 – 56.

³³ ALLEN, N. a J. MEYER, 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*. Vol. 63, pp. 1-18.

³⁴ SOMERS, M., 2010. Patterns of Attachment to Organizations: Commitment Profiles and Work Outcomes. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83, 443-45

³⁵ HAUSKNECHT, J. P., HILLER, N. J. a VANCE, R. J. 2008. Deconstructing absenteeism: Satisfaction, commitment, and unemployment (Impact Brief #30). Ithaca, NY: School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/briefs/45>

spokojnosťou a afektívnym záväzkom. Kontinuálny záväzok buď nevykazuje súvislosti alebo koreluje negatívne s týmito dôsledkami.³⁶

Fu, Bolander a Jones³⁷ zistili, že zamestnanci s vysokým afektívnym záväzkom vo firme v oblasti služieb vykazujú vyššie úsilie, majú vyšší počet odpracovaných hodín a vykonaných rozhovorov s klientmi. Normatívny a kontinuálny záväzok zvyšoval tiež pracovné výkony, nie však priamo, ale sprostredkované interakciou s afektívnym záväzkom.

Hausknecht, Hiller a Vance³⁸ skúmali súvislosť záväzku so spokojnosťou, s množstvom absencií v práci a pracovnou iniciatívou, pričom posúdenie iniciatívy samotným zamestnancom viac vysvetľovalo tímový záväzok a manažérom posudzovaná iniciatíva viac súvisela s organizačným záväzkom.

Negatívne vedľajšie účinky miery organizačnej zaviazanosti by nemali byť organizáciou ignorované. Napríklad veľmi vysoká miera organizačnej zaviazanosti môže byť v rozpore so súkromnými povinnosťami zamestnancov, preto by to mohlo viesť k napätiu a konfliktom na pracovisku.³⁹ Ak je vysoká miera organizačnej zaviazanosti sprevádzaná silnou uniformitou, môže to mať negatívny dopad na tvorivosť pracovných skupín.⁴⁰

Ak nie je zamestnanec organizačne zaviazaný organizáciou, v ktorej pracuje, alebo ak je táto zaviazanosť narušená faktormi z pracovného prostredia, zamestnanec stráca dôveru v organizáciu a má sklony k nežiadúcemu kontraproduktívnemu správaniu. Takýto vzťah organizačnej zaviazanosti a kontraproduktívneho správania bol viacerými autormi empiricky overovaný.⁴¹

Záver

Zaviazanosť organizácií je koncept, ktorý charakterizuje vzťah medzi pracovníkom a organizáciou. Vyjadruje náklonnosť, identifikáciu (zdieľanie cieľov) a lojalitu pracovníka k svojmu zamestnávateľovi. Je dobrovoľný.

³⁶ MEYER, J. P., STANLEY, D. J., JACKSON, T. A., MCINNIS, K. J., MALTIN, E. R. a SHEPPARD, L. 2012. Affective, normative and continuance commitment levels across cultures: A meta-analysis. *Journal of Vocational Behavior*, 80, 225 – 245.

³⁷ FU, F. Q., BOLANDER, W. A. JONES, E. 2009. Managing the drivers of organizational commitment and salesperson effort: An application of Meyer and Allen's three-component model. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 17(4), 335–350.

³⁸ HAUSKNECHT, J. P., HILLER, N. J. a VANCE, R. J. 2008. Deconstructing absenteeism: Satisfaction, commitment, and unemployment (Impact Brief #30). Ithaca, NY: School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/briefs/45>

³⁹ RANDALL, D. M. 1987. Commitment and the organization: The organization man revisited. *Academy of Management Review*, 12, 460- 471.

⁴⁰ SIX, B. a FELFE, J. 2004. Einstellungen und Werthaltungen im organisationalen Kontext. In H. Schuler (Hrsg.), *Organisationspsychologie - Grundlagen und Personalpsychologie* (S. 597-672). Göttingen: Hogrefe.

⁴¹ PENNEY, L. M. a SPECTOR, P. E. 2005. Job stress, incivility, and counterproductive work behavior (CWB): The moderating role of negative affectivity. *Journal of Organizational Behavior*, 26, 777–796

Faktory organizačnej zaviazanosti uvádzané autormi je možné členiť do troch skupín a to na demografické premenné, osobnostné charakteristiky a organizačné premenné, ku ktorým patria pracovné podmienky a charakteristiky pracovného miesta.

Skúmaný bol aj vzťah organizačnej zaviazanosti a fluktuácie, absentérizmu, pracovnej spokojnosti, pracovného stresu, pracovným konfliktom či kontraproduktívnym správaním. Nízka miera organizačnej zaviazanosti zamestnancov vedie k nežiadúcim negatívnym javom na pracovisku.

Manažment organizácie by mal rozoznať ako sa prejavuje zamestnanec, ktorý je zviazaný a napomáhať mu udržiavať tento vzťah k organizácii. Pri zamestnancoch, ktorý nevykazujú organizačnú zaviazanosť je ťažké ich takémuto vzťahu donútiť, keďže je založený na prvku dobrovoľnosti. Manažment by sa preto mal snažiť aspoň eliminovať nežiadúce javy na pracovisku.

Literatúra

ALLEN, N. a MEYER, J. 1990. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization", *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63, pp. 1-18.

B. P. MATHEWS a J. L. SHEPHERD, 2000. Employee commitment: academic vs practitioner perspectives. *Employee Relations*. Vol. 22 Iss: 6, pp. 555 – 575.

BLAU, G. 2003. Testing for a four-dimensional structure of occupational commitment. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76, 469-488.

COHEN, A. 1993. Organizational Commitment and turnover: A metanalysis *Academy of Management Journal Review*. 36, 1140 – 115

COLBER, A. E. a I. G. KWON, 2000. Factors related to the organizational commitment of college and university auditors. *Journal of Managerial Issues*. Vol. 12(4), pp. 484 – 501.

DOGAR, M. W. a M. S. DOGAR M. S. 2014. Who is Who and What is What. Dogar Publishers, Urdu Bazar Lahore, 2014. 399 p.

FU, F. Q., BOLANDER, W. a JONES, E. 2009. Managing the drivers of organizational commitment and salesperson effort: An application of Meyer and Allen's three-component model. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 17(4), 335–350.

GOULET, L. R. a SINGH, P. 2002, "Career Commitment: A Re-examination and an Extension", *Journal of Vocational Behaviour*, vol. 61, no. 1, pp. 73-91

HACKMAN, J. R. a G. R. OLDFHAM, 1976. Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*. Vol. 16, pp. 250-279.

- HAUSKNECHT, J. P., HILLER, N. J. a VANCE, R. J. 2008. Deconstructing absenteeism: Satisfaction, commitment, and unemployment (Impact Brief #30). Ithaca, NY: School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/briefs/45>
- JOHNSON, R. E., C. CHANG a L. YANG, 2010. Commitment and motivation at work: the relevance of employee identity and regulatory focus. *Academy of Management Review*. Vol. 35(2), pp. 226-245. doi:10.5465/AMR.2010.48463332
- KEMP, P. E. 1967. Commitment and Job Satisfaction. *Journal of cooperative extension*, X, 171–177
- MEYER, J. P. a HERSCOVITCH L. 2001. “Commitment in the Workplace: Toward a General Model”, *Human Resource Management Review*, Vol. 11, pp. 299-326.
- MEYER, J. P., KAM, C. GILDENBER, I. a BREMNER, N. L. 2013. Organizational commitment in the military: Application of a profile approach. *Military Psychology*, 25, 381 – 401.
- MEYER, J. P., STANLEY, D. J., HERSCOVITCH, L., a TOPOLNYTSKY, L. 2002. Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1), 20-52.
- MEYER, J. P., STANLEY, D. J., JACKSON, T. A., MCINNIS, K. J., MALTIN, E. R. a SHEPPARD, L. 2012. Affective, normative and continuance commitment levels across cultures: A meta-analysis. *Journal of Vocational Behavior*. 80, 225 – 245.
- MITCHELL, T. R. a LASON, J. R. 1987. *People in Organization*. 3rd ed., New York: McGraw-Hill.
- MORGAN, R. a S. HUNT, 1994. The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing*. Vol. 58, no. 3, pp. 20 – 38.
- MOWDAY, R. T., STEERS, R. M. a PORTER, L. M. 1979. The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behaviour*, 14, 224–227.
- MOWDAY, R., PORTER, L. a STEERS, R. 1982. *Organizational Linkage: the Psychology of Commitment, Absenteeism and Turnover*, Academic Press, New York, NY
- NEWSTROM, J.W., a DAVIS, K. 1993. *Organizational behavior. Human behavior At work*. 9th Edition, New York:McGraw-Hill
- PENNEY, L. M. a SPECTOR, P. E. 2005. Job stress, incivility, and counterproductive work behavior (CWB): The moderating role of negative affectivity. *Journal of Organizational Behavior*, 26, 777–796

PORTER, L. W. a SMITH, F. J. 1970. The etiology of organizational commitment. Unpublished manuscript, University of California at Irvine.

PORTER, L. W. a F. J. SMITH, 1976. *The etiology of organizational commitment*. Unpublished manuscript, University of California at Irvine. 1976.

PURCELL J. et. al. 2003. *Understanding the People and Performance Link: Unlocking the black box*. London, CIPD. 2003.

RANDALL, D. M. 1987. Commitment and the organization: The organization man revisited. *Academy of Management Review*, 12, 460- 471.

RHOADES, L., EISENBERGER, R., a ARMELI, S. 2001. Affective commitment to the organization: The contribution of perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 86, 825–836.

ROBINSON, D., F. J. PORPORINO a L. SIMOURD, 1993. The influence of career orientation on support for rehabilitation among correctional staff. *The Prison Journal*. Vol. 73, pp. 162-177.

SIX, B. a FELFE, J. 2004. Einstellungen und Werthaltungen im organisationalen Kontext. In H. Schuler (Hrsg.), *Organisationspsychologie - Grundlagen und Personalpsychologie* (S. 597-672). Göttingen: Hogrefe.

SOMERS, M., 2010. Patterns of Attachment to Organizations: Commitment Profiles and Work Outcomes. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83, 443-45

SPECTOR, P. E., a FOX, S. 2005. The stressor-emotion model of counterproductive work behavior (CWB). In S. Fox & P. E. Spector (Eds.), *Counterproductive work behavior: Investigations of actors and targets* (p. 46). Washington, DC: American Psychological Association.

STEERS, R. M. 1977. Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22, pp. 46 – 56.

STEERS, R. M. 1977. Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22, pp. 46 – 56.

VANSTEENBERGEN, E., a ELLEMERS, N. 2009. Feeling committed to work: How specific forms of work-commitment predict work behavior and performance over time. *Human Performance*, 22, 410-431.

VANDENBERGHE, C., a BENTEIN, K. 2009. A closer look at the relationship between affective commitment to supervisors and organizations and turnover. *Journal of Occupational & Organizational Psychology*, 82(2), 331-348.

VanDICK, R. 2004. *Commitment und Identifikation mit Organisationen*. Göttingen: Hogrefe.

WARR,P., COOK, J. a WALL,T. 1979. Scales for the measurement of some work attitudes and aspects of psychological well-being. Journal of Occupational Psychology, 52, 129 -148.

YÜKSEL, Ö. 2000. İnsan Kaynakları Yönetimi, Gazi Kitapevi, Ankara.

Adresa autora

PhDr. Ing. Stanislava Kozelová

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 01 Košice

Email: stanislava.kozelova@student.upjs.sk; stanislava.kozelova@gmail.com