UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA v Košiciach
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

VEREJNÁ SPRÁVA

V SÚČASNOM DEMOKRATICKOM A PRÁVNOM ŠTÁTE

ČASŤ 1.

KOŠICE 2018

Recenzovaný zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte

Časť 1.

Konferencia sa uskutočnila pri príležitosti 20. výročia vzniku Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach dňa 15. novembra 2018 v Košiciach.

Košice 2018

Medzinárodný vedecký výbor konferencie

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc. - predsedníčka
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
prof. doc. JUDr. Karel Klíma, CSc. Dr. hab.
Metropolitná univerzita v Prahe
prof. Dr. Iván Halász, PhD.
Inštitút ústavného práva, Národná univerzita verejnej služby, Budapešť
prof. PhDr. Ján Liďák, CSc.
Academia Rerum Civilium - Vysoká škola politických a spoločenských vied, Kutná Hora
dr. h. c. prof. Ing. Viera Cibáková, CSc.
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
prof. PhDr. Rudolf Žáček, Dr.
Fakulta verejných politík, Slezská univerzita v Opave
prof. zw. dr hab. Bronisław Sitek
WSGE Univerzita euroregionálnej ekonómie Alcide De Gasperi, Józefów
prof. Dr. Jozef Balga, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
dr hab. Wojciech Gizicki, prof. KUL
Fakulta sociálnych vied, Katolícka univerzita Jána Pavla II. v Lubline
doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Organizačný výbor konferencie

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. – predseda
PhDr. Miroslav Fečko, PhD.
Ing. Katarína Krokosová
Mgr. Iveta Jeleňová, PhD.
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.
JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.
Ing. Lenka Pčolinská, PhD.

Recenzenti

Prof. PhDr. Beáta Balogová, PhD.
Dr. h. c. prof. JUDr. Jaroslav Chovanec, CSc.
Doc. Ing. Alena Andrejovská, PhD.
Doc. PhDr. Marta Černotová, CSc.
Doc. Ing. Katarína Čulková, PhD.
Doc. PhDr. Daniela Škutová, PhD.
Doc. Ing. Juraj Tej, PhD.
PhDr. Peter Derevjaník, PhD.

Zostavovatelia

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.
JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

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

Za odbornú a jazykovú stránku tohto diela zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: https://unibook.upjs.sk/sk/73-e-publikacie-volne-pristupne
Dostupné od: 25.01.2019

ISBN 978-80-8152-700-5 (tlačená publikácia)
ISBN 978-80-8152-702-9 (e-publikácia)

Obsah

PRÍSPEVKY Z PLENÁRNEHO ZASADNUTIA

Aktuální dilemata veřejné správy v současných evropských ústavních systémech
Karel Klíma..... 10

The commune's liability for damage caused by its actions. Legal and comparative study
Bronisław Sitek..... 22

Právo ako nástroj kooperatívnej verejnej správy
Peter Molitoris..... 30

FUNKCIE VEREJNEJ SPRÁVY A JEJ PREMENY

Podoby a prístupy k verejnej správe
Mária Adamcová..... 38

Ústavnoprávne aspekty v uplatňovaní represívnej funkcie verejnej správy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií
Soňa Košičiarová..... 45

Legitimita moci a legitimita verejného záujmu v teórii verejnej politiky
Stanislav Konečný..... 58

Vybrané aspekty veřejné správy v České republice
Anna Václavíková, Marie Sciskalová..... 74

Inovácie v miestnej samospráve
Maroš Valach..... 81

Demokracia v Slovenskej republike ako základný predpoklad postmodernej verejnej správy
Richard Geffert..... 89

Aspekty aktívnej účasti občanov na rozhodovacích procesoch
Veronika Džatková..... 97

National Security Administration and Management in Poland. Selected Problems
Wojciech Gizicki..... 106

Etika v premenách verejnej správy
Drahomíra Ondrová..... 111

Personálna stránka funkcií verejnej správy: etické aspekty
Ondrej Mitaľ..... 123

Verejné služby a vymedzenie verejnej správy vo funkčnom ponímaní
Ján Škrobák..... 134

Efektivita výkonu vybraných funkcií verejnej správy v rozhodovacej činnosti verejného ochrancu práv
Branislav Fridrich..... 143

OBECNÁ SAMOSPRÁVA AKO FORMA VEREJNEJ MOCI

Obecná samospráva a materiálne jadro ústavy
Igor Palúš..... 162

Súčasný stav a možnosti rozvoja obecnej samosprávy v Slovenskej republike – ústavnoprávne aspekty
Michal Jesenko, Róbert Gyuri..... 170

Vývoj, stav a perspektivy prostorového uspořádání veřejné správy
Miloš Matula..... 180

The human right to participate in local government elections
Magdalena Sitek..... 192

Politické dimenzie priamej voľby vrcholných predstaviteľov územnej samosprávy na Slovensku
Peter Horváth..... 202

Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva
Tomáš Alman..... 212

Participácia obyvateľov obce na komunálnej politike
Martin Švikruha..... 220

Bariéry občianskej participácie na lokálnej úrovni
Gizela Brutovská, Daniela Hrehová..... 233

Samospráva obce pri ukladaní dane z nehnuteľností
Martin Vernarský..... 255

Vzájomné vzťahy hlavného kontrolóra obce a starostu obce pri uskutočňovaní obecnej samosprávy
Rastislav Král..... 267

Starosta obce a pracovnoprávne otázky pri uskutočňovaní obecnej samosprávy
Vladimíra Žofčinová..... 273

Pracovnoprávne postavenie volených funkcionárov orgánov územnej samosprávy v rámci systému verejnej správy
Júlia Ondrová, Martin Píry..... 283

Verejný činiteľ v obecnej samospráve
Mária Hencovská..... 292

Trestnoprávne aspekty zodpovednosti orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy
Martina Kantorová..... 306

Prostriedky ochrany práva na samosprávu ako verejného subjektívneho práva obce
Hedviga Geffertová..... 316

Inštitút nefunkčnej obce – skutočné riešenie problému malých obcí v Slovenskej republike?
Jana Volochová..... 329

Postavenie samosprávy mesta Košice v zákone o meste Košice, z pohľadu praxe
Jozef Andrejčák..... 338

Prevencia kriminality v Slovenskej republike na miestnej úrovni
Matúš Vyrostko..... 344

Slovo na úvod

Dňa 15. novembra 2018 sa v priestoroch Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach konala medzinárodná vedecká konferencia „Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte“. Vedeckým podujatím, ktorého sa zúčastnilo viac ako 60 odborníkov z domácich i zahraničných vysokých škôl a fakúlt, ale aj predstaviteľov rôznych inštitúcií z prostredia verejnej správy, si Fakulta verejnej správy pripomenula 20. výročie svojho vzniku.

Prvá časť konferencie prebiehala v rámci plenárneho zasadnutia, druhá pokračovala rokovaním v štyroch sekciách, ktorých názvy sa zhodujú s prioritnou vedeckou orientáciou jednotlivých katedier fakulty. Na plenárnom zasadnutí, ako aj v odborných sekciách odznelo veľa obsahovo kvalitných a podnetných vystúpení, ktoré nesporne prispejú k ďalšiemu rozvíjaniu teórie verejnej správy – všeobecne, a k rozvíjaniu čiastkových vedeckých tém riešených katedrami fakulty – zvlášť. Vedeckú konferenciu sprevádzal pracovný charakter, kultivované vedecké a odborné prostredie, v jeho rámci nespočetné diskusie účastníkov viažuce sa k aktuálnym otázkam a problémom verejnej správy, ale aj formulovaniu návrhov na ďalšiu možnú spoluprácu v oblasti vedy a vzdelania.

Fakulta vydáva z vedeckej konferencie recenzovaný vedecký zborník, ktorý bude mať dve časti, vzhľadom na veľký počet aktívnych účastníkov. V prvej časti sú zahrnuté tri vystúpenia z plenárneho zasadnutia korešpondujúce s obsahom príspevkov, ktoré odzneli v rámci rokovania sekcií garantovaných Katedrou verejnej politiky a teórie verejnej správy a Katedrou verejnoprávnych disciplín. V druhej časti sú dve vystúpenia z plenárneho zasadnutia, ktoré obsahovo súvisia s rokovaním sekcií garantovaných Katedrou sociálnych vied a Katedrou ekonomiky a riadenia verejnej správy.

Poďakovanie patrí všetkým aktívnym účastníkom vedeckej konferencie, ale aj tým, ktorí sa na jej príprave a priebehu organizačne podieľali.

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
predseda organizačného výboru

Príspevky z plenárneho zasadnutia

Aktuální dilemata veřejné správy v současných evropských ústavních systémech

Actual dilemats of the public administratiton in an actual european constitutional systems

Karel Klíma

Abstract
The topic is based upon the theoretical and comparative aspects of the actual models of the parliementary form of the governmental power, especialy as far as of the centroeuropean systems of the public administration. We are analysing the function of the governemnts in the relation to the sectional division of the administrative powers and also the vertical separation of the powers between administration central, regional and local. An actual concept of the responsibility of public administration is also as an object our analysis and the efectivity of the administrative judiciary as a concept of the right to the fair trial.

Key words: parliementary form of the government, constitutional models of the public administration, the horizontal and vertical separation of the powers, responsibility of the public administration, administrative judiciary

Úvod

Systémy veřejné správy v současné Evropě mají určité společné jednotící principy, ústavní základy i strukturní podoby. Ústavní model parlamentní formy vlády anglického typu, francouzský ústavní vývoj, německá stabilizovaná ústavnost (i zcela autonomní švýcarský systém direktoriální) a ve vztahu k Československu i propracovaná veřejná správa rakouského mocnářství, významně ovlivnily rozvoj systémů veřejné správy zejména v kontinentální Evropě. Zvláštní etapou novodobého vývoje je pak ústavněprávní demokratizace tzv. postsocialistických zemí, které více či méně mohly navázat na určité zkušenosti veřejné správy předchozí s jejím zasazením do systému pluralitní soutěžní demokracie.

Přednostně zde takto posuzujeme tři systémy veřejné správy, a v tom dva, které patřily do roku 1992 do federalizovaného Československa. Společně s mnoha ostatními zeměmi Střední, Východní a balkánské části Evropy byly všechny tyto státy postaveny před kardinální otázku, jaký demokratický systém veřejné správy postavit tak, aby na jedné straně sledoval zkušenosti klasické demokratické (tzv. západní) ústavnosti s její dělbou moci a současně taktéž zohlednil vlastní zkušenosti veřejné správy plnící každodenné potřeby obyvatelstva jak na celostátní tak na krajské, okresní nebo přímo místní úrovni.

Jakkoli původní systém vedoucí úlohy strany likvidoval či deformoval autonomii decentralizovaného veřejno správního myšlení, profesionální zkušenosti řady odvětvových oblastí veřejné správy bylo vhodné akceptovat a využít.

V současnosti ústavní systémy tzv. nových demokracií bilancují více než 25 let přechodu od systému koncetrované politické moci k systému parlamentní formy vlády s decentralizací části veřejné správy do systému územní samosprávy. Toto se uskutečnilo v kontextu s přechodem od systému koncentrované politické moci, která politickými zadáními profilovala jednotlivé funkce veřejné správy, do systému soutěžní demokracie a pluralizace demokratických institutů. V zásadě se takto jevilo politickým zadáním ústavně instalovat: 1) parlamentní formu vlády s povolebním (případně) koaličním programovým kompromisem, 2) decentralizovat systém veřejné správy s nastavením vertikálního vztahu dělby moci především jako verzi komunikace moci vládní a územně správní, 3) systém veřejné správy vložit do konceptu ústavního a právního státu, 4) prosaditelnost práva spojit s efektivní ochranou lidských práv a svobod orgány veřejné správy.[1]

Nastavené systémy veřejné správy představují mnohé tvůrčí konstrukční počiny a modelace, které mají naplňovat určitý záměr – správu zemí moderním, demokratickým, profesionálním a efektivním způsobem. Tato cesta při respektu k aktuálním trendům je cestou hledání, změn, novelizací i zásadních problémů.[2] Mnohdy šlo o výběr nikoli pouze ze dvou ale i z několika možnostií, přičemž výsledek byl uspokojivý, částečný nebo nevhodný až chybný. V uvedeném smyslu se předložená studie, resp. spíše určitý úvod do klíčových problémů veřejné správy , snaží postihnout nejen stránku dilematickou ale i kriticko zkušenostní, jež může i dobře vybraný a nastavený záměr ve veřejné správě přiměřeně ověřovat nebo i důvodně vyvracet. Studie se takto soustřeďuje na některé vybrané a dle názoru autora jistým způsobem kardinální otázky.

1. Soutěžní demokracie a její vliv na vývoj a fungování veřejné správy

Zásadní vliv na přeměny veřejné správy a její spojení se systémem demokracie má především založení pluralitního stranicko politického systému a

---

[1] K tomu autor viz kapitolu " Obnova ústavní demokracie v postsocialistických zemích", blíže in: KLÍMA, Karel. *O právu ústavním.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 238 a násl.

[2] Vzpomeňme zcela neúspěšné první období činnsoti Nejvyšší soudní rady na Slovensku nebo naopak zcela arogantní kontinuální politický mocenský postoj české exekutivy trvale odmítající instalaci tohoto orgánu v České republice (k tomu viz blíže in: "*O právu ústavním* .....", tamtéž, s.103 a násl). I legislativní zásahy polské povolební moci do veřejné správy a soudní moci po roce 2016 svědčí o náchylnosti těchto systémů účelově měnit případně i osvědčené.

v souvislosti se systémem veřejné správy tak lze hovořit o jiném typu její "politizace", která je představována potenciálně periodickým střídáním personálních garnitur politických stran a to jak na centrální úrovni tak i na úrovní článků územní samosprávy. Objektivní zájmy fungování veřejné správy jsou tak vyjadřovány ve volebních programech politických stran, politických hnutí, jakož i nového fenomenu, jímž jsou tzv. volební strany zejména v místním měřítku. Lokální zájmová seskupení tak soupeří o rozpočtové krytí k upřednostnění variantních lokálních zájmů. Rozpočtová (příjmová a výdajová) stránka veřejné správy tak nejen na centrální úrovni ale i na nižších článcích veřejné správy významně profiluje priority účelových veřejnoprávních řešení a namnoze i lokálně subjektivně motivovaných. Pluralitní a soutěžní fenomen nové politizace veřejné správy tak přináší zcela nové problémy vztahující se k její efektivitě a to jak na centrální úrovni tak i v rovině decentralizovaných samosprávných stupňů.

Politizace veřejné správy se na centrální úrovni projevuje zejména prostřednictvím zákonodárných iniciativ, které v koaličním kontextu znamenají často kompromisní výsledková řešení anebo nemožnost se dohodnout a tudíž řešení zbrzděná nebo žádná.[3] Vládní politika pak, jak známo, je iniciátorem zákonů a v prosředí jejich realizace po jejich schválení potom případně formátuje režim vlastní státní odvětvové správy i priority jejich realizace. Je takto hypotetickou otázkou, jak nastavit především systém stabilizace zákonodárné politiky, kterou ministerská legislativa výrazně ovlivňuje tak, aby nejen že nebyla konzervující či dokonce regresivní , ale progresivně efektivní (a nikoliv trvale nestabilní).

Politizace prostředí územní samosprávy nastoluje otázku její laicity, kdy nová vítězná seskupení se učí (i nenaučí) demokraticky a profesionálně vládnout a tím se logicky dostávají do područí byrokratického aparátu úrovně ministerské, inspekční, či lokálně byrokratické. Územní samospráva se nachází trvale v určitém problému rozpočtové závislosti na centrálním rozpočtu i na příjmovém podílu centrálních daní, jakož i na portfoliu místních poplatků. Je logické, že územní samospráva bez možnosti aktivního investování se stává iluzorní především tam, kde jde řešení lidem nejbližších služeb a životního prostředí.[4]

---

[3] Toho typickým příkladem v České republice je v uplynulých desetiletích naprosto bezkoncepční vývoj dálniční sítě nebo (ne) modernizace sítě železniční, včetně dílčího "nastavování" dálnic (tu a tam o 3 až 4 km).

[4] Politizace veřejné správy je taktéž značně ovlivněna tím, že se v řídících funkcích jak na centrální tak místní úrovni projevuje politický tzv. *merit* systém, kdy koalice nebo dominantní vítězové obsazují klíčová veřejnosprávní funkční místa (ministři, primátoři měst, starostové měst a obcí, atd.), srov. ke komparaci státní služby v zemích Evropské unie T. Jonáková in: FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa.* Univerzita Jana Ámose Komenského, 2015, s.232 a násl.

2. Problémy vertikální dělby moci ve vztahu k systému veřejné správy

Koncepční model vztahu státní správy a územní samosprávy je založen na několika konstrukčních principech. Předně, zákonodárná moc vymezuje na základě zákonů rozsah decentralizace, dále prostřednictvím přenesené úřední činnosti územní samosprávu řídí, ovlivňuje i případně ovládá. A konečně, evropsko kontinentální systém veřejné správy v různé míře instaluje dohled (či dozor) státní správy vládní exekutivy nad územní samosprávou. Podzákonná (na základě zákonů) legitimace územní samosprávy je mocensky silná tak, jak jí zákony pro samostatnou působnost dovolují, jakož i podle toho, jak jí centrální zákony pozitivním výčtem státních funkcí (ne)omezují.[5]

Systém územní samosprávy se především nachází v určitém prostředí vertikální konkurence veřejné správy. V něm je územní samospráva legislativně nejen založena , ale i podřazena v zásadě moci výkonné. Tu představuje často ministerstvo vnitra (případně zvláštní rezortní ministerstvo), případně další ústřední orgány státní správy, eventuelně dekoncentrované složky těchto orgánů, přičemž jejich činnost je v přenesené působnosti činností rozhodovací a pro úřední orgány územní samosprávy i řídící a závaznou. I na činnost orgánů územní samosprávy, resp. výkonných orgánů a úřadů obcí, měst, okresů a krajů se vztahuje kontrolní činnost orgánů státní správy. Hlavní kritériem této kontrolní činnosti je zejména legalita postupu orgánů územní samosprávy, tedy kritérium, zda územní samospráva nepřekračuje hranice zákonů jak ve vyhrazené samostatné působnosti tak i působnosti delegované (přenesené). Určitým výrazem této nadřazenosti je možnost centrálně dohledových orgánů pozastavovat účinnost právních aktů územní samosprávy, resp. je rušit, přičemž tím vzniká obvyklý základ soudního konfliktu řešitelného v systému správního nebo ústavního soudnictví.[6]

Z hlediska pozice orgánů územní samosprávy v případném kompetenčním či jiném zásahovém konfliktu s orgány státní správy se územní samospráva v ústavně chráněném režimu vztahujícím se na oblast legislativní samosprávy, kdy orgány územní samosprávy mají možnost soudní či ústavně soudní ochrany.[7]

---

[5] K tomu J. Malast, v článku "Východiska územní samosprávy v teorii dělby veřejné moci, in: KLÍMA, Karel. *Odpovědnost územní samosprávy.* Praha, 2014, s. 30 a násl.

[6] K tomu velmi trefné pojednání K.Kramáře ve článku "Právní úprava kontrolních činností podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí" in: *Odpovědnost územní samosprávy* ....", tamtéž, s. 179 a násl.

[7] Je samozřejmě otázkou využitelnosti například ústavních stížností orgánů územní samosprávy v České republice zhlediska zásahů orgánů státní správy do jejich činnosti. Tato procesně ochranná možnost je v praxi dosti iluzorní, neboť zejména místní samospráva nedisponuje takovým právnickým aparátem, aby byla šance ve střetnutí s nadřazenostní právnickou byrokracií u soudů uspět.

3. Vliv subjektivního faktoru na rozvoj veřejné správy a na její fungování

Orgány veřejné moci, orgány státní správy i orgány územní samosprávy jsou tvořeny osobami, občany. Rozhodují (jménem státu nebo územní jednotky) jako jednotliví funkcionáři nebo ve sborovém způsobu. Výkon veřejné správy i její odpovědnost za tato rozhodování má tak svoji personální stránku založenou na ztotožnění se občana ve službě veřejné moci s určitou profesionální pozicí ve veřejné správě. Profesionalita, osobitost i osobnost každého občana významně ovlivňuje způsob rozhodování veřejné správy.

Výše uvedené souvisí se systémem jakým způsobem jsou profesionální pracovníci ve veřejné správě přijímáni, jak postupují, jak jsou odměňováni, co jim stabilitu služby garantuje, jak je zajišťována jejich disciplína a osobní odpovědnost. Systém tzv. státní služby resp. služby v územní samosprávě, jsou tak systémy, které se novodobě vytvořily, přičemž v poslední době vidíme jejich rozmanitost prakticky ve všech kontinentálních zemích členských států Evropské unie. Obsazování míst na jednotlivých pozicích veřejné správy se zpravidla uskutečňuje jmenováním, jemuž předcházejí různé procedury, a to zejména konkurzního charakteru. Součástí úřední stratifikace je taktéž kariérní řád, a to jako pravidla postupu z jedné skupiny do skupiny druhé. Rozmanitá je taktéž úprava tzv. definitivy, výše a rozsah materiálních výhod, vyšších platů, dodatkových dovolených, apod. Rozmanitá je úprava kárného či disciplinárního řízení a tudíž i zvláštního typu služební odpovědnosti. Na evropském kontinentě je různorodst právní úpravy založena na převaze prvků tzv. kariérního systémů s jejich modifikací (prokládáním) prvků anglosaského systému tzv. *merit*.[8]

Dilemata související s výše uvedenou situací tzv. služební personalistiky lze spatřovat nejméně ve dvou aspektech. Předně, lze vytvořit určitý optimálmí model veřejné služby, případně i kombinací obou "učebnicových" výše naznačených modelů. Nebo, je s ohledem na kontinentálně evropské, rozuměj francouzsko-německo-rakouské tradice vznik a vývoje úřednické profesionální byrokracie účelné petrifikovat systém převážně kariérní, samozřejmě s nadstandartním ohodnocením. Jde o to, zdai systém tzv. *merit* ("kořisti") nevede příliš k politické korupci a uchvatitelnosti úředního aparátu účelovými politickými seskupeními.[9]

4. Optimalizace funkcí veřejné správy charakteru služeb veřejného zájmu

Součástí vnitřních funkcí veřejné správy a tudíž moci výkonné a exekutivní je organizace služeb veřejného zájmu. Zde máme na mysli tu sféru na základě zákonů vykonávaných funkcí, kdy orgány státní správy a orgány

---

[8] Viz k tomu autor blíže V. Novotný,in: *Evropská veřejná správa*... tamtéž, s. 193 a násl.
[9] Viz k tomu blíže autor in: Politické osobnosti v ústavních funkcích, in: *Ústava ve stínu politiky*, JIRÁSEK, J. (ed.) Olomouc, 2012, s. 189.

územní samosprávy uskutečňují činnosti v oblasti bezpečnosti a vnitřního pořádku, organizace dopravy, průmyslu, obchodu, podnikání, služeb, ochrany zdraví, kultury, školství, ale i řešení krizových situací subjektivního i *vis maior* charakteru.

Pojem "veřejný zájem" je definičně velmi složitý k přesnému vyjádření, přičemž má v určitých souvislostech jeho formulace zásadní význam.[10] Charakteristika pojmu by měla vyjadřovat určitý společný záměr předpokládané činnosti veřejné moci, nadřaditelný nad jakýkoliv jiný dílčí cíl, přičemž bude mít zpravidla konkrétní věcně předmětový charakter.[11]

Funkce organizace služeb veřejného zájmu (veřejné služby) je založena na tom, že stát garantuje určité činnosti, které ve veřejném zájmu organizuje, řídí a spravuje. Efektivní výkon veřejnoprávních činností veřejné správy je takto založen na kritériích: 1) nezbytné profesionální úrovni (prakticky bez vyjímky, 2) na materiální náročnosti (obrana, bezpečnost, vzdělávací systém, vědecký výzkum, atd.), 3) na schopnosti koncetrovat veškeré dostupné prostředky k řešení krizových situací, 4) nezbytnosti zachování kulturních hodnot, 5) výlučnosti mocenského zájmu státu (fungování měny, saturace státní pokladny, ochrana před epidemiemi, apod.). Veřejná správa působí i v ekonomickém systému, což znamená, že v tržním mechanismu a s ohledem na aktuální politicko-státní doktrínu jí lze přiřknout určitou funkci coby veřejnou službu ekonomicko-regulační. Zvláštní funkcí veřejného zájmu je ochrana přírody. Služby veřejného zájmu spravované orgány veřejné správy mají především regulativní charakter, včetně možnosti vůči fyzickým a právnickým osobám restriktivní, šikanózní, demotivující. Je tak otázkou, zda-li v řadě oblastí veřejné správy nepřevládá umysl veřejné správy "vládnout" a mít fyzické a právnické osoby pod dohledem než občanům skutečně sloužit.[12]

5. Veřejná správa a veřejná subjektivní práva

Moderní veřejná správa v současných státech nutně navazuje na historické souvislosti veřejnou mocí ústavně a zákony poskytovaných a veřejnou správou spravovaných práv prostřednicvtím povolení, licencí,

---

[10] Srov. k tomu direktivní dikci článku 11 Listiny: "...vyvlastnění za podmínek veřejného zájmu...", komentář in: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1044 a násl.

[11] Tak například celostátně státem řízená (a financovaná) výstavba dopravní dálniční sítě, včetně obchvatů měst, protipovodňová úprava vodních toků, ale i určité ze zákonů vyplývající zákazy s cílem ochrany přírody. K tomu blíže autor, in: KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci* (*vládnutí*). s.180 a násl.

[12] Příkladem může být nastavení živnostenského systému, elektronické evidence tržeb, dostupnost lékařské péče, finanční spoluúčast na léčivech, byrokratizace stavebního řízení, atd.

registrací, apod.[13] Povaha základních lidských práv, svobod politických, práv hospodářských, sociálních a jiných deklaruje i zaručuje možnost jejich užívání. Subjekty v podobě osob fyzických či právnických mohou tento prostor svojí aktivitou naplnit, přičemž jej případně upravuje, vymezuje i omezuje moc zákonodárná, výkonná případně judikatorně soudní. Z hlediska vztahu orgánů veřejná správy při realizaci zákonů je tak jejich aplikace výrazně moderována zejména tam, kde jde o tzv. nárokový prostor. Ten se týká jak oblasti politických svobod, tak práv hospodářských a sociálních. Veřejná moc tak činí buď z důvodu nezbytnosti garantovat užití určitých práv a podmínit tak jejich vymožitelnost, nebo současně či zejména uplatnit určité veřejné zájmy uplatněné ve funkcích veřejné správy především v tzv. službách veřejného zájmu.[14]

Mezi tzv. službami veřejného zájmu významně veřejnoprávní funkce sociální. Sociálním systémem se rozumí systém těch vztahů založených právem, majících za cíl řešit určité sociální situace. Veřejná správa (stát zejména) slouží lidem a snaží se vyloučit nebo minimalizovat neodůvodněné sociální rozdíly, životní etapy, ale i nečekané životní kritické situace. Stát tak organizuje podpůrné mechanismy v situací jako nedospělost, mateřství, stáří, nemoc, invalidita, nezaměstnanost, apod. V systému povinného veřejného pojištění se tak vztah obyvatelstva vůči orgánům veřejné správy stává vztahem "nárokovým", a tudíž situací "legitimního očekávání" různých typů podpory.[15] Konkrétní obsah této funkce závisí na obsahu politického programu politických stran a hnutí ve vztahu k formulaci "sociálního rozměru" státu a veřejné správy.[16]

6. Veřejná správa a ochrana integrity osobnosti i její soukromoprávní identity

Pokud se jedná o práva charakteru přirozenoprávního, pak je veřejná správa v zásadě v pozici institucionálního systému nezasahujícího do soukromého prostoru (tzv. *status negativus*). Avšak i do tohoto prostoru může být na základě zákona vstoupeno, přičemž tato ingerence může mít různou intenzitu i formy (například v podobě donucovacích nebo omezovacích

---

[13] Historické souvislosti pak jsou řešeny, srov. in: KLÍMA, Karel a kolektiv. *Veřejná správa a lidská práva.* Metroplitan University Prague Press, 2015, s. 7 a násl.

[14] Jde například o dopravní pravidla, bezpečnosti v různých aspektech (kupříkladu zbrojních), homologační předpisy, stavební předpisy, nakládání s toxickými látkami, pravidla ekologická atd.

[15] Dnes tzv.mandatorní výdaje státu mohou tvořit i většinovou část státních výdajů.

[16] Ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se řady hospodářských a sociálních práv zakotvených ve hlavě IV. Listiny lze domáhat jen v rámci zákonů. To lze považovat za ústavní základ koncepce tzv. právního státu, k tomu blíže autor ve článku " Listina a viditelný (neviditelný) sociální stát", in: JIRÁSEK, Jiří (ed.) Právní aspekty sociálního státu. Sborník příspěvků, Olomouc, 2014, s. 95 až 104.

prostředků).[17] Je zřejmě službou veřejného zájmu ochrana vnitřního pořádku a bezpečnosti (lidí, majetku, důstojnosti , apod.). Prvek kontroly, inspekčního postupu, represe, donucení, sankcí je do značné míry doménou veřejné správy a její složky exekutivní, ale i veřejné žaloby (státního zastupitelství, státního návladnictví, prokuratury), přičemž zde necháváme stranou trestní soudnictví jako součást soudní moci. Jedině veřejná správa (státní správa) disponuje ochranným, kontrolním a dozorovým aparátem (armáda, policie, vězeňský systém, justiční stráž, celní služba, tzv vnější inspekční složky)

Prostor souromoprávní svobody člověka i právnických osob v zásadě není omezován všeobecně, ale stát (veřejná správa) si vyhrazuje právem regulovat realizaci určitých dílčích aktivit, které takto nabývají charakteru oprávnění. Hypotetickým východiskem je takto formulace určitého veřejného zájmu, jehož realizační podmínky ztvární zákon a které je třeba při realizaci určité aktivity splnit, naplnit nebo dodržet. Nedotknutelnost osoby a obydlí, svoboda pobytu a pohybu, jsou sice soukromoprávního charakteru, ale veřejnoprávních aspektů nabývá tehdy, kdy zákony umožňují orgánům veřejné správy zásahy obecné závaznosti (například průjezdu, vstupu, zdržování se, apod.), nebo zásahy inspekčního charakteru (v oblasti služeb, ekologických a j. Záležitostech), nebo jiného kontrolního charakteru (například různé druhy místních šetření).

Vývoj demokratické veřejné správy v systému Rady Evropy a Evropské unie nastavil určitá standartní pravidla jednání orgánů veřejné správy jako určitý systém funkční sebelimitace založený na pravidlech jednací profesionální etiky. Tento systém fukčně doplňuje zásadu legality při postupu rozhodování orgánů veřejné správy. A navíc, dlouhodobá konsolidovaná jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva rozšířila pojetí principiální sebelimitace orgánů veřejné správy i o koncept tzv. zákazu svévole. Jde o požadavek, aby v konetxtu s legalitou orgány veřejné správy užívaly prostředků šetrných vůči fyzickým a právnických osobám a zejména v situacích, kdy mohou volit mezi více zákonem nabízenými prostředky.[18]

7. Dilema odpovědnosti veřejné správy

Moderní koncepce demokratického právního státu nachází svoji přirozenou reflexi v systému veřejné správy. Tato koncepce je založena na stanovení určitých pravidel jednání orgánů veřejné správy a na opravitelnosti a napravitelnosti jejich rozhodnutí. Moderní veřejná správa totiž v rámci

---

[17] Zde neposuzujeme prostředky soudně uložené, ale prostředky policejní správy, městké a obecní policie, různých stráží, krizového zásahového systému, nebo zdravotnických zásahů, k užití tzv. omezovacích prostředků, viz autor in: KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 61.

[18] K tzv. testu nezbytnosti srov. in: KMEC, J. a kol. *Evropská úmluva o liských právech a základních svobodách.* Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck., 2012, s. 113 a násl.

koncepce právního státu musí konstruovat kontrolovatelnost systému uvnitř sebe sama. Tato kontrolovatelnost v konkurenci dvou či více odlišných odvětví je založena buď na kolegiální funkci systémově nadřazených orgánů nebo na procesních oponenturách, připomínkových řízeních či dokonce kompetenčních a jiných sporech ve veřejné správě. Moderní veřejná správa musí samozřejmě založit i procesní prostředky opravitelnosti rozhodnutí vydaného v jednom odvětví akcí orgánů jiného odvětví. Totéž lze konstatovat i v případné interakci mezi orgány státu a veřejnoprávní územní samosprávy.

Odpovědnost veřejné správy je spojena se systémem dělby moci. Pochybení určitého článku veřejné správy je zjistitelné a opravitelné právě a jen veřejnou správou, resp. jiným článkem veřejné moci, zejména pak soudní,ale i dozorem stáního zastupitelství (prokuratury), činností inspekční, apod. Může tedy jít o orgán, který je součástí jiného druhu veřejné moci, nebo půjde o orgán, který náleží do téže skupiny orgánů, je nadřízeným nebo nadřazeným orgánu, který kontroloval. Zpravidla tak půjde o instanční kontrolu.

Zvláštním aspektem řešení odpovědnosti veřejné správy je kontrolní činnost uplatňovaná jako tímto systémem vnitřně tak i vnějšně. Vznik a vývoj kontrolních činností ve veřejné správě není ani tak výsledkem právních či filosofických doktrín, ale vyvíjí se souběžně s vývojem prvků demokracie.[19] Po II. Světové válce se podstatně zmnožil počet různých kontrolních orgánů v ústavních systémech (veřejní ochránci práv, parlamentní výbory, rezortní inspekce). Kontrola ve veřejné správě má dvě formy : vnitřní kontrolu (je součástí principu nadříenosti a podřízenosti) či vnější kontrolu, která je prováděna orgány veřejné správy ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám v podobě správního dozoru nebo inspekcí (například obchodní, školská, spotřebitelská, dopravní, drážní, ekologická, apod.).

Moderní veřejná správa čerpá ze zkušenosti evropsko kontinentálního modelu soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy včetně orgánů územní samosprávy. Tento kontrolní zásah soudní moci vůči moci administrativní a výkonné se v zásadě osvědčil. Může být dilematickou otázkou rozsah derogačních či anulačních rozhodnutí z hlediska věcné působnosti těchto orgánů. Stejně tak otázka začlenění tohoto druhu soudnictví do soustavy obecných soudů nebo polská (německá) verze samostatné soustavy soudů je trvale diskuzní.

8. Územní samospráva jako hodnotový systém

Územní samospráva jako součást veřejné správy je podstatnou náležitostí demokratické ústavnosti a občanského prvku systému demokracie.

---

[19] Počátky možno spatřovat již ve švédském insitutu ombudsmana na počátku 19. stol., k tomu blíže M. Tomoszek in: KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva.* Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 649 a násl.

Je takto uznávána jako hodnotový systém v měřítku evropském, a to v obou stěžejních veřejnoprávních systémech Evropy: v Radě Evropy a v Evropské unii. Z pohledu Rady Evropy je koncipováno korporativní (kolektivní) právo na samosprávu (místní a regionální). V systému Evropské unie má pak podpora reginální či místní samosprávy charakter hmotně dotační (v systému NUTS a LAU).[20]

Systém územní samosprávy se nachází v určitém prostředí vertikální konkurence veřejné správy, v němž je územní samospráva legislativně nejen založena , ale podřazena v zásadě moci výkonné (v kontextu působnosti samostatné) a podřízena (v kontextu pravomící tzv. přenesených) centrálním orgánům státní správy. V tomto smyslu je také systém územní samosprávy v zásadě pod vrchnostenskou úřední kontrolou, což v případě místních (městských) samospráv je zdvojeno nadřazeností (nadřízeností) profesionálního úředního dohledu vyšších územních samosprávných celků.

Systém územní samosprávy se nachází i v ústavně chráněném režimu vztahujícím se na oblast normotvorné činnosti územní samosprávy, kdy orgány územní samosprávy mají možnost soudní a ústvně soudní ochrany. Je takto zásadním dilematem, jakou cestou vyřešit problém faktického nevyužívání této možnosti, když se v tomto systému vertikální dělby moci do jisté míry "slévá" výkon veřejné správy v místech i regionech a navíc, periodická obměnitelnost volených orgánů územní samosprávy vede ke kontinuitě personální laicity zejména v místech (menších městech) ale i k určité setrvačnosti loyality k nadřazenému úřednickému personálu na vyšších úrovních územní samosprávy, případně i na samotných odvětvových ministerstvech.

Na základě výše uvedeného se právo na územní samosprávu a ústavně a legislativně založený její systém i v kontextu s pojetím územní samosprávy jako nezbytné složky dělby moci dostává v auditu konfronatce s její reálnou podobou i fungováním do dilematu vybízejícímu určitá legislativní řešení.

Závěr

Veřejnoprávní systémy správy zemí, které před cca 30ti lety nastoupily cestu moderní mocenské demokracie se inspirovaly a tvořily. Dilemata výběru variant vlastních zkušeností (případně i hlouběji historických), inspirace dílčími institucemi evropsko kontinentálních tzv. západních demokracií, ale nikoli ojedinělé novelizační změny některá dilemata prohlubují a některá jsou schopna řešit. Veřejná správa takto není a ani nemůže být dokonalá, ale je řešitelná tam, kde jsou k dispozici varianty řešení. A na to se tento monografický článek introdukčního charakteru snažil alespoň navést.

---

[20] K systému NUTS a LAU konkrétněji, in: *Srovnávací veřejná správa* ..... tamtéž. s. 235 a násl.

K ověření určitých hypotéz nastavených v této studii je tak první otázkou, do jaké míry takto nastavená soutěžní demokracie slouží efektivitě veřejné správy a dilematem, zda-li jistá legislativní separace (například neslučitelností určitých řídících funkcí) by neposílila profesionální efektivitu veřejné správy. Dále lze za dilematickou otázkou určité systémové oddělenosti územní samosprávy od centrálně řízené veřejné správy a tudíž i závislosti na aktuální centrální politice. V komparaci zkušeností současných systémů veřejné správy (zemí zde sledovaných především) nelze také v současné době spatřovat určitou stabilizaci, tedy i ujasněnost, konceptu státní či veřejné služby, čili podmínky personálního základu veřejné správy. Celková kompozice odvětvových funkcí veřejné správy by měla reagovat na optimalizaci tzv. služeb veřejného zájmu, což především znamená, že zhodnocení nezbytnosti státní regulace a státní správy určité oblasti by měla projít auditem, zda-li je určitá činnost službou veřejnosti. Odpovědnost systému veřejné správy je nezbytnou součástí konceptu tzv. právního státu, což znamená, že prohlubování vnitřních kontrolních činností v samotné veřejné správě tak i především kontrola veřejné správy z vnějšku zakládá mnohá dilemata k řešení. Jde zejména o efektivitu stížnostního mechanismu, jehož mají k dispozici občané i efektivitu kontrolní činnosti veřejných ochránců práv, a zejména také efektivitu mechanismu soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Použitá litaretura:

BROSTL, Alexander et al. *Ústavné právo Slovenskej republiky.* 3. vyd. Plzeň:Aleš Čeněk , 2015, ISBN 978-80-7380-580-7.

DABEK, Dorota. *Prawo miejscowe.*Wolters Kluwer, Polska. Sp z o.o., 2007. ISBN 978-83-7526-087-8.

FIALA, Zdeněk a kol. *Evropská veřejná správa.* Univerzita Jana Ámose Komenského, 2015, ISBN 978-80-7452110-2.

KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 2007,ISBN 978-80-7357-295-2.

KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2012, ISBN 978-80-7357-757-5.

KLÍMA, Karel a kolektiv. *Odpovědnost veřejné moci.* Metropolitan University Prague Press., 2013, ISBN 978-80-86855-94-3

KLÍMA, Karel a kolektiv. *Odpovědnost územní samosprávy.* Praha: Metropolitan University Prague Press., 2014, ISBN 978-80-87956-09-0.

KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva* . Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7478-647-1.

KLÍMA, Karel a kolektiv. *Veřejná subjektivní práva.* Praha: Metropolitan University Prague Press., 2015, ISBN 978-80-87956-48-9

KLÍMA, Karel a kolektiv. *Veřejná správa a lidská práva.* Praha: Metropolitan Univerzity Prague Press, 2015, ISBN 978-80-879-56-27-4.

KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci* (*vládnutí*). 3. přepracované vydání. Wolters Kluwer, ČR, 2016, ISBN 978-80-7552-331-0.

KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách.* Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3.

NOVOTNÝ, Vladimír, KLÍMA,Karel, KRÁLIKOVÁ, Kristína, DUDOR, Ladislav. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky*, Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-215-8.

STAHL,Malgorzata (ed.) *Prawo administracyjne*. 6. wydanie.Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-83-264-8654-8.

TEKELI, Jozef a kol. *Správne právo hmotné. Osobitná časť.* Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2017. ISBN 978-80-8152-561-2.

TRELLOVÁ, Livia. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy.* Wolters Kuwer SR,s.r.o., 2018, ISBN 978-80-8168-842-3.

WITKOWSKI, Zbigniew (ed.) *Prawo konstytucyjne.* Toruń, 2011. ISBN 978-80-8168-842-3.

Kontakt na autora

Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
Metropolitní univerzita v Praze
e-mail: karel.klima@mup.cz

The commune's liability for damage caused by its actions. Legal and comparative study

Bronisław Sitek

Abstract

The subject of this study is the commune's liability for damage caused by its action or omission. The possible area of research is very wide, hence it has been narrowed to two cases, i.e. responsibility for misfortunes (random events) and for damage caused on municipal (commune) roads. The research includes solutions adopted in Polish and Italian law. As a research hypothesis, the author assumes that the solutions adopted in the Polish and Italian law are similar, but there are some significant differences. The aim of the study is not only to present the legal status, but also showing the possible legislative changes in Polish law. The work uses the legal-dogmatic and legal-comparative method.

Keywords: commune, municipal (commune) roads, roads, misfortunes (random events), liability of public authorities, damage, Polish law, Italian law

Introduction

Regardless of countries, the activity of a commune, similar to the state organs, may be manifested in the form of an *imperium* or *dominium*. In the first case, we deal with imperious activities of the commune, and thus issuing an equal kind of administrative decisions by means of which the commune is unanimously and unilaterally decides about the rights and obligations of a specific addressee of the decision. The administrative decisions can be declaratory or constitutive, external or internal. The authority issues them either on its own initiative or upon the request. The veritable exercise of administrative power must always be authorized in acts (see: Cieslak, Jagielski, Lang, Szubiakowski, Wierzbowski, Wiktorowska, 2002, 279).

On the other hand, the commune's operation in the sphere of dominion is connected with management activities towards the property which the commune possesses. Thus, the commune may, in this area, carries out a number of civil law transactions, on principles analogous to other civil law entities, however, taking into account specific regulations, such as the Act of August 21, 1997 on Real Estate Management (Journal of Laws of 2018 item 121).

The subject of this study is to show the cases as well as the legal grounds and principles of the municipalities' liability for damages caused by their actions both in the area of *imperium* and *dominium*. The cases of solutions used in Poland and Italy will be the subject of this analysis. The selection of these countries is not accidental. It has been made due to quite divergent solutions. Their analysis and presentation will allow finding answers to the research

hypothesis built in the form questions: Does the municipalities' liability for damage caused by its actions is duly regulated? Can the aggrieved party claim adequate compensation?

The aim of the study is to analyze legal regulations and jurisprudence in two European countries in such a way that in the final conclusions, one can build a model of an optimal and balanced concept of local governments' responsibility for its actions. The research subject also determines the applied research methods, in particular the two basic ones: the legal-dogmatic and the legal-comparative methods.

1. The legal status of the commune

In the light of the provision of article 16 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland, *the inhabitants of the units of basic territorial division shall form a self-governing community in accordance with law*. An important statement in this definition is the definition of a commune as a "local government community". This concept is not only an expression of views of the doctrine or political idea, but it has legal significance. It expresses goals to be achieved by public administration and methods of preparing local law (see: Boć, 2010, 195).

The characteristic features of such communities are: its territoriality and the compulsory membership of all people living in its territorial borders. The commune is therefore a community of natural persons within the meaning of the article 25 of the Act of 23rd April 1964 - the Civil Code, not the community of legal persons. The term "local government community" was also used in the article 1, paragraph 1 of the Act of 8th March 1990 on local government (consolidated text: Journal of Laws 2008 item 994).

In accordance with these provisions, a member of the local government is any person living in the particular area. These people do not have to be related by any economic or social interest. Often, these are accidental people living in the commune as a result of various life events (for example: living together with a close person), as a results of the administrative decisions (for example: the indication of a place of residence by an administrative body to a person injured by a fortuitous event such as a fire or flood) or as a result of the legal activities (for example: living in a house or apartment inherited as a result of inheritance). In this perspective, the check-in has no legal significance. The residence may not correspond with the status of registration.

In addition, the membership of a natural person in a local government community is not dependent on the possession of citizenship or a specific nationality (see: Safjan, Bosek, 2016). According to B. Banaszak, the self-government community is a legally fictitious creation, since no provision of the law of the local government community assigns any duties or rights (See: Banaszak 2012, 138). The unions of people, and therefore all kinds of associations or corporations are not the members of the self-government

community. Also, the legal persons are not members of the local government community (Agopszowicz, Gilowska, 1999, 44).

The interest of the local government community is not identical to the individualized interest of individual residents. It is also not the same as the interest of local authorities, because they can be canceled by way of a referendum or not be accepted in next elections. The doctrine speaks about the social and the public interest. In essence, these concepts are quite synonymous, but they are not identical (see: Żurawik, 2013, 63). The social interest is the resultant of local needs, and the public interest is more associated with the interest of the municipality understood as an administrative unit.

Both concepts are related to the notion of a public goal. These goals result from legal regulations, but also from the current needs. Their implementation is a matter of social interest. A clear example of this is the implementation of a participatory budget in many communes (see: Karlikowski, 2013, 330).

On the other hand, the municipality is not defined by the Constitution of Italy. The article 114 of the Constitution refers only to the fact that the commune is an element of the administrative structure of the division of the state and that they are autonomous units. Thus, such a formulation suggests that the Italian legislator assigns the subject of the commune to the organizational unit rather than to the local society as such (see: Staderini, 2009, 55-56).

An analogous approach applies to the Italian legislature. In Decree No. 267 of August 18, 2000, Gazz.Uff. 28 September 2000, no 227.) (hereinafter: decree 2000) there is no definition of the local community. In the article 3, paragraph 2, it was decided that the commune, understood as an organ, represents its own community, takes care of its interests and supports development. This wording clearly indicates that the local community is only the concern of local authorities. They form the existence and functioning of the commune.

2. The possible scope of responsibility of municipalities in Poland and Italy

In the light of the current legal status for 2018, the scope of liability of communes in Poland and Italy may result from liability covers such events as:

- liability for flood damage and other natural disasters,
- responsibility for the condition of roads and the organization of road traffic,
- damages occurred in public areas and facilities,
- ensuring public order and security of citizens
- and control and supervision over organizational units subordinate to the commune authorities (Bentkowski, 2017, 235-248).

Due to the limited size of this work, I will limit myself to the first two types of liability, i.e. for damages caused by natural disasters and damages caused in road traffic.

2.1 The responsibility for flood damage and other natural disasters

The basis of liability for damages caused as a result of random events, such as flood, hurricane, avalanche or mud is an insurance against these fortuitous events. However, this is not always the case, and the damage was caused by devices or installations being in the ownership of public administration bodies, including municipal authorities. Sometimes it is also the duty of these bodies to maintain the equipment in a proper condition, for example: drainage ditches, sewers, water facilities on the river, flood embankments, etc. The unfulfilled performance of these duties may, however, bring the responsibility of municipalities regardless of insurance.

In Polish law, in accordance with the wording of article 222, paragraph 3 of the Act of 20th July 2017 on Water Law (Journal of Laws of 2017 item 1566), the liability for damage caused by flood occurs when the owner of water or water facilities does not comply with the provisions of this Act. In this case, the provision of article 417 of the Civil Code. The liability for damages based on the article 417, paragraph 1 of the Civil Code occurs when three conditions are met: unlawfulness of the public authority (this condition must be proven by the harmed party), the damage and the adequate causal relationship between the damage and unlawful action of the public authority (Judgment 2016).

The wording of the provision of the article 417, paragraph 1 shows that the local government units are responsible for the damage caused, among others as a result of omission. This is called delict of public authority. This responsibility is detached from the fault. The inaction of public authority, in this case the communal authorities, takes place when the given unit does not fulfill the statutory duties. *A contrario*, the performance of these obligations would not cause the commune to be liable, even in the event of damage (see: Gniewek, Machnikowski 2017, 835). An example of this is a class action lawsuit and a verdict by the District Court in Kraków regarding compensation for the flood in 2010 for victims in Sandomierz, Tarnobrzeg and Gorzyce. This responsibility was based on showing negligence on the part of the authorities, including self-government in proper maintenance of flood embankments. The satellite images were evidences of this negligence. Also, an earlier report of the Supreme Audit Office was use in this case as a proof. (Judgment 2011).

The Italian legislature and the case law accept the principle that the commune is responsible for damages caused by atmospheric events, including floods, hurricanes or storms. In the civil case, the cassation court in the order of 28th July 2017, no. 18856, stated that for the damage caused by atmospheric events, the municipality bears responsibility under the articles 2051 of the Italian Civil Code. According to this provision, the responsibility is borne by those who

are obliged to guard things, but with the exception of appearance of the force majeure. The action of natural forces, like a flood, should be considered as such. The court of cassation ruled that the commune is liable only up to 50% of the damage incurred, because the rest is borne by the owner or possessor of the property, even if he is the defective owner, e.g. a thief. The Italian legislature, and consequently the court of cassation adopted the principle of division of responsibility, applying objective liability to the commune, and in relation to the injured party, the liability arising from the obligation to guard (*custodia*) or security of things, so that damage would not arise. Hence, the compensation was divided 50 - 50% between the municipality and the aggrieved party (see: Cutolo, 2006, 390-391, Bartolini, Dubolino 2001, 1732). The basis of the commune's responsibility is the existence of a higher power – it means an event that could not have been foreseen.

2.2 The responsibility for the condition of roads and the organization of road traffic

One of the cases where the municipality's liability takes place is the damage done to motor vehicles caused by the poor condition of the road surface. The Polish legislator has adopted the principle that the responsibility for the condition of roads rests with the authorities that own the type of road. Pursuant to the provisions of the article 2a, paragraph 1 of the Act of 21 March 1985 on public roads (ie: Journal of Laws of 2017, item 2222) the owner of the national roads is the State Treasury. On the basis of article 2a (2) of the Act on public roads, the owner of provincial roads is the voivodship's self-government, district roads – distric's self-government, (Bułajewski, 2014, 285), and the commune roads are owned by the commune. In the case of commune, the major (commune administrator) has the management on the road. According to the provision of article 19, paragraph 1 of the Act on public road, the manager is responsible for the reconstruction, renovation, maintenance and protection of the road. A detailed list of obligations incumbent on the administrator has been listed in the article 20 of the above-mentioned act.

The commune as the owner is liable for all damages on the mechanical devices resulting from improper maintenance of the surface by the manager. It is a liability arising from the article 417, paragraph 1 of the Civil Code, resulting from omission. As it appears in the Kłodzko District Courte ruling, this omission may take various forms, such as the failure to remove holes in the road surface or to mark their location, or the lack of information on the work carried out on the road.

In Italian law, the responsibility for the condition of roads, and consequently for damages, was regulated by a decree of 30th April 30 1992, no 285. This is so-called Highway Code (Nuovo codice della strada). In the provision of article 2, paragraph 5, the division of roads in Italy has been presented and it is different from the Polish classification, i.e. the following

roads are: state, regional, provincial and communal. The municipal (commune) roads include those that connect towns located within the boundaries of the commune, or connect the seat of the commune with the airport, seaport.

Nevertheless, the similarity of the Italian and Polish solutions lies in the fact that the obligation to maintain roads, surfaces, renovations, etc. rests with the owners of roads, including the municipal authorities.

The Italian legislator, like in Poland, in the case of liability for damages caused by improper maintenance of the municipal road, refers to the Civil Code. The basis of such liability is in the articles 2043 and 2051 of the Italian Civil Code. The provision of article 2043 cit is the basis of the road administrator's responsibility when his action is at fault. The damage does not have to be exclusively material. One can then claim compensation for harm. The commune authorities are responsible for neglecting to keep the road in good condition or to protect it so that the damage does not arise. In this case, the concept of guilt is irrelevant. In turn, the road manager's liability for damages is based on the principle of the obligation to guard his property (*custodia*) (Bartolini, Dubolino, 2010, 1732).

Conclusion

The commune's liability in Poland, regardless of the source of the damage, is based on the article 417 of the Civil Code. The source of this responsibility is an act or an omission contrary to the law. This means that the aggrieved party must prove the illegal functioning of the commune body. The inability to demonstrate this unlawfulness releases the authority from responsibility. The Polish legislator does not take into account the fault on the part of the authorities in this case. There is an objective responsibility based on the principle of risk.

In the Italian law, in turn, the bases for the responsibility of municipalities are found in two provisions of the Italian Civil Code - the provision of articles 2043 and 2051. The first provision concerns liability for culpable act or omission done by the authority. The provision of article 2051 provides the basis for objective liability – it means for the guarding things. Every owner takes care of their belongings by doing all the custody (*custodia*). The lack of such attitude gives rise to liability for damages that have arisen in this way. However, what is important in this case, there is the possibility of distributing compensation proportionally between the municipality and the victim, as the aggrieved party should also make all efforts to avoid the damage. The lack of such diligence on its side may result in the reduction of the public authority's liability for damage.

As a final conclusion, it can be argued that it would be beneficial to introduce into the Polish legal system the liability of public bodies based on the duty of guardianship (*custodia*). This would probably reduce the scale of fraud

in extortion of damages. The aggrieved party would also have to show due diligence to avoid damage.

References

Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz,* wyd. 2. Warszawa 1999.

Bagnato M.E., *Danni da nubifragio: il Comune deve pagare*, publikowane 9.09.2017 Online: http://www.altalex.com/documents/news/2017/08/02/danni-da-nubifragio-comune-condannato [access: 26.09.2018].

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczposoplitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 Warszawa 2012, p. 138.

Bartolini F., Dubolino P. (ed.), *Il codice civile. Comentato con la giurisprudenza*, Piazenza 2001Boć J.(ed.), Prawo administracyjne, Wrocław 2010, p. 195.

Bentkowski, S. K. (2017). Wartościowanie ocen w nadzorze nad samorządem terytorialnym. *Journal of Modern* Science, 35(4), 235-248. https://doi.org/10.13166/jms/81307

Bułajewski, S. (2014). Rola rady powiatu, zarządu powiatu i starosty w wykonywaniu zadań powiatu z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Journal of Modern Science, 23(4), 285-307.

Cieslak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne* Warszawa 2002.

Cutolo M., *Diritto privato*, Varese 2006.

Gniewek E., Machnikowski P. (ed.). *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2017.

Karlikowski M., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego no 27.

Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP,* t. I. *Komentarz do art. 1-86*. Warszawa 2016, Legalis.

Staderini F., *Diritto degli enti locali*, Padova 2009.

Żurawik A., „*Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć,* Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, year LXX, z. 2/2013.

Legal acts and case-law acts:

Gazz. Uff. 28 września 2000, n. 227.

Wyrok SA Łódź z dnia 20.01.2016 sygn. IACa 1005/15 (Lodz Administrative Court Judgment).

wyrok w Krakowie SO sygn, C 960/17. sygn. IV CSK 407/10 z dnia 25 marca 2011 r (Cracow District Court Judgment).

Contact
prof. dr hab. Bronisław Sitek
Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy
e-mail: bsitek@swps.edu.pl

Právo ako nástroj kooperatívnej verejnej správy

Law as an instrument of cooperative Public Administration

Peter Molitoris

Abstract
The contribution charakterizes cooperative public administration as an administration which incorporates consensual elements into its procedures. Author offers the analysis of possibilities to employ existing consensual measures in administrative procedure context.

Key words: public administration, cooperative public administration, alternative dispute resolution

Úvod

Za uplynulých bezmála 30 rokov od zásadných spoločenských zmien na našom území sa verejná správa u nás aj vo svete formovala aj reformovala, organizovala a reštrukturalizovala, dekoncentrovala a decentralizovala. Menila sa organizačne, kompetenčne aj personálne. Príčinou týchto zmien neboli len snahy o rozumnejšie rozpočtové hospodárenie, ale v neposlednom rade aj meniace sa očakávania spoločnosti, resp. nároky, ktoré demokratický štát a jeho občianska spoločnosť na verejnú správu kládli. Niektoré počiatočné neduhy sa odstrániť podarilo, iné ostávajú nevyriešené, či už pre nedostatok politickej vôle, nedostatok financií či nedostatky v legislatíve. Napriek tomu sa však nároky na verejnú správu z hľadiska kvality jej výkonu stupňujú a náročnosť jej úloh narastá. Pokiaľ v minulosti nám k spokojnosti stačilo, aby bola verejná správa vykonávaná zákonne, dnes už požadujeme, aby bola vykonávaná aj dobre, ako „good public administration“, či dokonca ako správa kooperatívna. Nutne sa v tejto súvislosti vynára otázka, či je možné od verejnej správy očakávať neustále skvalitňovanie spôsobu jej výkonu?

1. Pojem kooperatívnej verejnej správy a jeho právne dimenzie

Odpoveď na otázky nastolené v úvode môžeme hľadať v charakteristických črtách verejnej správy, v jej špecifických vlastnostiach, funkciách a metódach, ktoré ju identifikujú a vymedzujú voči iným zložkám moci. Tieto jej v rámci jej vlastnej iniciatívy umožňujú, pri rešpektovaní limitov daných právom, neustále skvalitňovať svoje služby a výkony. Keďže verejná správa tieto možnosti má, je namieste od nej očakávať aby ich aj využívala. Pokiaľ by sme požiadavky na výkon verejnej správy obmedzili čisto na kritérium zákonnosti, toto obmedzenie by samo osebe neumožňovalo

garantovať vhodnosť, účinnosť či spravodlivosť zvolených riešení. Presvedčenie o tom, že verejná správa je vykonávaná „dobre“ a spravodlivo je navyše do veľkej miery ovplyvnené subjektívnym pocitom toho, na kom sa v konkrétnej veci činnosť verejnej správy prejavila. Uvedené je markantné najmä v situácii, kedy správne orgány rozhodujú o konkrétnom subjektívnom práve určitej fyzickej alebo právnickej osoby v rámci verejnej správy, teda pri aplikácii práva v správnom konaní. Správne orgány tu nezriedka musia dospieť k rozhodnutiu, s ktorým nebude iniciátor konania spokojný, či dokonca v niektorých prípadoch budú musieť sami začať konanie, ktorého dopady bude jeho adresát vnímať ako nepriaznivé. (nevydanie stavebného povolenia, nariadenie odstránenia stavby).

Správne orgány totiž nemajú povinnosť chrániť iba subjektívny záujem a práva toho účastníka, na základe ktorého návrhu sa konanie začalo, a ktorý tým pádom očakáva určitý pozitívny výsledok konania. Správny orgán musí zohľadňovať aj princíp rovnosti pred zákonom, zásadu materiálnej pravdy a materiálnej rovnosti, zásadu ochrany subjektívnych práv všetkých dotknutých účastníkov konania, iné špecifické individuálne okolnosti spočívajúce v osobách účastníkov konania, či ochranu práv tretích osôb nadobudnutých dobromyseľne. V neposlednom rade musí správny orgán aj pri reflexii individuálnych záujmov spravovaných subjektov napĺňať svoju povinnosť ochrany verejného záujmu.

Akokoľvek bude správny orgán postupovať zákonne, odborne a efektívne, rešpektujúc základné princípy rozhodovacej činnosti, vždy bude veľmi ťažké predísť subjektívnemu pocitu nespravodlivosti či nesprávnosti rozhodnutia na strane niektorého účastníka konania a to často práve v dôsledku kolízie jej individuálneho subjektívneho záujmu s ochranou záujmu verejného. Pocit nespravodlivosti „neuspokojeného“ účastníka často vedie k opakovanému a často nedôvodnému, no v každom prípade konanie predžujúcemu využívaniu opravných prostriedkov a prostriedkov dozoru v správnom konaní. Napriek tomu, že nie je úlohou správnych orgánov rozhodovať tak, aby bol každý účastník spokojný, existuje priestor pre hľadanie možnosti eliminácie nespokojnosti účastníkov s rozhodnutím. Tento priestor otvára vykonávanie verejnej správy ako správy kooperatívnej.

Pod pojmom kooperatívna verejná správa rozumieme verejnú správu, ktorá by sa mala vzďaľovať svojej čisto vrchnostenskej podobe. Cieľom je čoraz väčšie priblíženie správy spolupráci, výkonu všeobecne prospešných služieb a všeobecne prospešných činností.

Kooperatívnosť sa však nevyčerpáva len spoluprácou medzi spravujúcimi a spravovanými v právno-realizačnom či právno-aplikačnom procese. Túto úroveň už navyše verejná správa v podmienkach Slovenskej republiky vďaka vývoju procedurálnej legislatívy, vplyvu súdnej judikatúry či politicky záväzných dokumentov Rady Európy v princípe dosahuje. Realizuje sa napríklad v oblasti poskytovania informácií, zapojením verejnosti do procesu

tvorby VZN či poskytovaním procesnej pomoci a poučení účastníkom v správnom konaní.

Kooperatívny charakter verejnej správy by sa však mal premietnuť aj do roviny pozitívneho ovplyvňovania vzťahov medzi spravovanými subjektmi v prípade ich sporu, o ktorom správne orgány rozhodujú. Spravujúce subjekty by na tejto úrovni mali spravované subjekty, ktoré sú v spore či protirečení viesť ku kooperácii s následným dosiahnutím konsenzu. Takýmto spôsobom by bolo možné zo strany správneho orgánu prijať rozhodnutie s ktorým budú spokojní všetci zúčastnení, resp. tam kde to je možné aj ukončiť vec bez nutnosti autoritatívneho meritórneho rozhodnutia. Cieľom kooperatívnej verejnej správy je potom otvorenie širšieho priestoru pre spoluprácu medzi správnymi orgánmi a občanmi a posilnenie horizontálneho vzťahu medzi verejnou správou a občanom.

Kooperatívny prístup je na tejto úrovni v zahraničných právnych úpravách vyjadrený najmä širšou mierou využívania konsenzuálnych alternatívnych prostriedkov riešenia sporov. Význam týchto prostriedkov je podľa dostupných poznatkov zo zahraničia rozhodnutia vidieť vo viacerých rovinách. V prvom rade je to skúsenosť, že rozhodnutia dosiahnuté kooperatívnym prístupom na základe využitia konsenzuálnych alternatív sú pre účastníkov konania často zrozumiteľnejšie a v dôsledku toho aj z ich strany lepšie akceptované. Konsenzuálny prístup zvyšuje dôveru v správnosť, spravodlivosť a zákonnosť prijatého rozhodnutia a tým zároveň znižuje tendenciu rozhodnutím dotknutých subjektov atakovať toto rozhodnutie vyvolaním ďalších nadväzujúcich procedurálnych postupov v podobe opravných prostriedkov či správnych žalôb v správnom súdnictve. To zároveň môže viesť ku skráteniu celkovej dĺžky správnych konaní či konaní v správnom súdnictve. Využitie konsenzuálnych prostriedkov vo verejnej správe umožňuje čiastočne reflektovať koncept verejnej správy ako služby aj v oblastiach jej vrchnostenského pôsobenia.

Preto v súvislosti s postupnou potrebou širšej inkorporácie konsenzuálnych prostriedkov riešenia sporov hovoríme o potrebe transformovať sporovú mentalitu na mentalitu kompromisu. Konsenzuálne riešenie v oblasti verejnej správy pritom znamená, že osoba „úradníka“ sa za splnenia podmienok odbornosti a nezaujatosti môže v procesoch so sporovým prvkom objavovať aj v pozícii asistujúcej osoby vedúcej účastníkov ku kompromisu v sporných otázkach. Toto postavenie by jej umožnilo viesť strany k dohode a zároveň strážiť líniu zákonnosti, nestrannosti, ochrany subjektívnych práv všetkých účastníkov a ochrany verejného záujmu. Rovnako tak by mohol v konaní pôsobiť aj externý subjekt (napr. mediátor), ktorý by pomohol účastníkom konania hľadať kompromisné riešenia. Tieto by boli následne podrobené kritickej analýze zo strany správneho orgánu vo vzťahu k legalite a ochrane verejného záujmu, a mohli by (no nemuseli) nájsť svoje vyjadrenie v podobe meritórneho rozhodnutia.

V rámci východiskového výskumu sme sa pokúsili zodpovedať niekoľko zásadných otázok:

1. existujú v právnom poriadku SR konsenzuálne prostriedky riešenia sporov využiteľné vo verejnej správe? Ak áno, vyhovuje ich existujúca právna úprava potrebám praxe?
2. ktoré zo štandardných oblastí výkonu verejnej správy sú vhodné pre využitie konsenzuálnych prostriedkov?
3. sú tieto prostriedky v uvedených oblastiach verejnej správy aj využívané? Ak áno, v akej miere? Ak nie, aký je dôvod?

Svoju pozornosť sme orientovali v prevažnej miere na individuálne rozhodovacie procesy správneho konania.

2. Konsenzuálne prostriedky využiteľné vo verejnej správy indentifikované v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Pri odpovedi na prvú časť prvej otázky boli v právnom poriadku SR identifikované štyri prostriedky konsenzuálnej povahy, ktorých využitie by bolo možné aj v podmienkach konaní realizovaných vo verejnej správe. Jedná sa o procesný zmier, mediáciu, niektoré verejnoprávne zmluvy a v širšom zmysle aj o inštitút uspokojenia žalobcu v správnom súdnictve. V rámci druhej časti otázky bolo zistené, že predpoklady pre uplatnenie konsenzuálnych prostriedkov sú vytvorené v zásade iba na základnej inštitucionálnej báze, pričom v právnej úprave vo väčšine prípadoch chýba väzba na podmienky a potreby verejnej správy. Táto skutočnosť v zásade ich širšie využitie vo verejnej správe aktuálne znemožňuje.

Zmier predstavuje v správnom práve procesnom inštitút, ktorý je štandardne spájaný iba so situáciami, kedy v konaní proti sebe vystupujú viacerí účastníci s protichodnými záujmami, čo pripomína sporový prvok súdneho konania. Predmetom konania je v takomto prípade situácia, kedy by z rozhodnutia vyplývala ochrana práva jedného z účastníkov a právna povinnosť iného účastníka konania. Takéto správne konania predstavujú v typicky jednostrannom správnom konaní v podmienkach Slovenskej republiky skôr výnimku, pričom pri súčasnej právnej úprave v zásade prichádza jeho využitie do úvahy takmer výlučne v oblasť susedských sporov podľa úpravy § 5 Občianskeho zákonníka a v oblasť prejednávania priestupkov. Napriek tomu zákonodarca snahu správneho orgánu o zmierne vybavenie veci konštituoval ako jedno zo základných pravidiel správneho konania a to v § 3 ods. 4 Správneho poriadku, podľa ktorého „ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierne vybavenie.“ Samotný postup pri zmierovacom konaní je upravený v § 48 Správneho poriadku, podľa ktorého zmier, ak to povaha veci dovoľuje, môžu medzi sebou uzatvoriť iba účastníci konania, pričom uzatvorený zmier podlieha schváleniu zo strany správneho orgánu. Nedostatkom právnej úpravy je podľa nášho názoru absencia úpravy zmieru, ktorý by v priestupkovom konaní mohol uzatvoriť obvinený

s poškodeným. Prípustný je iba zmier medzi obvineným a navrhovateľom v prípade priestupku urážky na cti. Majetkový charakter vzťahu medzi poškodeným a obvineným z priestupku by využitie zmieru umožňoval, pričom by zmier na tejto úrovni v zásade nijak neodporoval verejnoprávnej povahe konania o priestupku. Zároveň by úspešný zmier umožnil predísť ďalším konaniam o náhradu škody v súdnom konaní, na ktoré správny orgán poškodeného často odkáže.

Mediácia je u nás upravená osobitným zákonom č. 420/2004 Z. z. o mediácii, ktorý definuje mediáciu ako mimosúdnu činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo iného právneho vzťahu. Širším výkladom pojmu iný právny vzťah by sme sa mohli dopracovať k záveru o tom, že mediácia podľa zákona o mediácii prichádza do úvahy aj v podmienkach verejnej správy, je tu však aj § 1 ods. 2, podľa ktorého sa tento zákon vzťahuje na spory, ktoré vznikajú z občianskoprávnych vzťahov, rodinnoprávnych vzťahov, obchodných záväzkových vzťahov a pracovnoprávnych vzťahov a na cezhraničné spory. Je však namieste byť opatrný. Pokiaľ by sme si chceli pomôcť definíciou „občianskoprávnych vzťahov“ podľa § 1 Občianskeho zákonníka („...majetkové vzťahy fyzických a právnických osôb, majetkové vzťahy medzi týmito osobami a štátom...“ bolo by možné identifikovať vhodný priestor pre využitie mediácie v už zmieňovanom konaní o priestupkoch – v časti týkajúcej sa náhrady škody alebo v prípade urážky na cti, v stavebnom konaní a v územnom konaní v rámci konania o občianskoprávnych námietkach, vo vyvlastňovacom konaní a, azda v najširšej miere, aj v konaní pri riešení susedských sporov podľa § 5 Občianskeho zákonníka. Priestor pre mediáciu je možné vidieť aj v rámci normotvornej činnosti verejnej správy, najmä na úrovni územnej samosprávy (napr. v rámci územného plánovania, rozhodovania o prevádzkových hodinách reštaurácií a podnikov v centrálnej mestskej časti, v oblasti úpravy parkovania v meste a pod.). Ako však už bolo uvedené, pri súčasnom stave právnej úpravy je potrebné byť skôr zdržanlivý a zdržať sa príliš extenzívneho výkladu súčasného znenia mediačného zákona. Absencia výslovnej právnej úpravy mediácie pre oblasť konaní vedených správnymi orgánmi totiž má za následok to, že správne orgány striktne viazané princípom legality aj v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy SR nemajú k dispozícii právnu úpravu, ktorá by riešila ako by sa mali procedurálne vysporiadať s prípadnou mediačnou dohodou, s nákladmi mediácie, s procesným postavením a z toho plynúcimi právami a povinnosťami mediátora v konaní. Využitie mediácie ako spôsobu alternatívneho riešenia sporu či konfliktu medzi účastníkmi správneho konania môže aktuálne ostať iba v rovine neformálneho uplatnenia mediačných techník - napríklad aj zo strany zamestnanca konajúceho správneho orgánu - avšak bez jasne stanovených právnych dôsledkov v prípade dosiahnutia dohody. Inými slovami, nič nebráni účastníkom konania dohodnúť sa o sporných otázkach aj

za využitia služieb mediátora, ich dohoda však nie je pre konajúci správny orgán žiadnym spôsobom právne záväzná.

Nástrojom slúžiacim ani nie tak na riešenie sporov vo verejnej správe ako skôr na predchádzanie žalobám v správnom súdnictve či opakovanému uplatňovaniu riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov môže byť aj vhodná právna úprava **verejnoprávnych zmlúv (správnych dohôd).** Túto oblasť je možné z hľadiska identifikovaných nástrojov kooperatívnej verejnej správy bez diskusie označiť za legislatívne najmenej pokrytú. Z teórie, dokonca aj zo súdnej judikatúry môžeme jednoznačne vyvodiť záver, že sa ako forma činnosti verejnej správy v našich podmienkach objavujú, avšak ich všeobecná právna úprava úplne absentuje. Ich využitie pri predchádzaní sporom prichádza do úvahy najmä v prípadoch, kedy zákonodarca výslovne ponúka možnosť usporiadať potenciálne konfliktné vzťahy medzi orgánom verejnej správy a spravovaným subjektom dohodou, a až v prípade neúspechu dohody môže správny orgán pristúpiť k regulácii vzťahov prostredníctvom aplikačného aktu. Príkladom v našej právnej úprave môže byť dohoda o riešení stretu záujmov podľa § 33 zákona č. 44/1988 Zb. Banského zákona v znení neskorších predpisov. Obdobných príkladov však nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky veľa. Skôr sa jedná o situácie ojedinelé. Tendenciou zákonodarcu je, najčastejšie s poukazom na riziká korupčného a klientelistického správania, skôr zužovanie priestoru pre dohody v rámci verejnoprávnej regulácie.[1] Príkladom využívania tohto typu verejnoprávnych zmlúv môže byť právna úprava v Českej republike, konkrétne verejnoprávne zmluvy podľa § 78a (verejnoprávna zmluva o umiestnení stavby, o zmene využitia územia a o zmene vplyvu užívania stavby na území, ktorá nahradza územné rozhodnutie) a § 116 (verejnoprávna zmluva o uskutočnení stavby, ktorá nahradí stavebné povolenie) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Inštitút uspokojenia žalobcu je upravený v § 101 Správneho súdneho poriadku a jeho uplatnenie prichádza do úvahy až v rámci konania v správnom súdnictve. Podľa tohto ustanovenia žalovaný orgán verejnej správy môže v čase pred rozhodnutím správneho súdu podať súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu (ďalej len „rozhodnutie“). Podmienkou je, aby sa tým nezasiahlo do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb. Správny súd uznesením rozhodne o vydaní alebo nevydaní súhlasu s navrhovaným uspokojením, pričom ak súhlas vydá, určí zároveň lehotu, v ktorej je potrebné vydať nové rozhodnutie a oznámiť ho správnemu súdu. Kardinálnym problémom tejto úpravy je

[1] Napr. dohoda podľa § 29 ods. 5 v súčasnosti už neúčinného zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého ak daňový subjekt nesplnil svoju dôkaznú povinnosť pri určení výšky dane, mohol správca dane výšku dane s ním dohodnúť.

absolútna absencia procesnej úpravy postupu správneho orgánu, ktorý by mal záujem k uspokojeniu žalobcu pristúpiť. V dôsledku tejto absencie vyvstáva celý rad procedurálnych otázok. Správny poriadok totiž v jeho aktuálnom znení so zmenou alebo zrušením právoplatného rozhodnutia mimo rámec mimoriadnych opravných prostriedkov (resp. prostriedkov dozoru) vôbec nepočíta a v prípade osobitných právnych predpisov je stav veľmi podobný. Správne orgány teda zo strany zákonodarcu nedostávajú žiaden návod, ako v prípade ambície uspokojiť žalobcu postupovať, pričom samotný § 101 Správneho súdneho poriadku je natoľko všeobecný, že úlohu adekvátnej procesnej úpravy pre správne orgány zrejme plniť nebude.

Záver

Spoločnou črtou všetkých identifikovaných konsenzuálnych prostriedkov využiteľných vo verejnej správe je v podmienkach Slovenskej republiky absencia dostatočne precíznej právnej úpravy, ktorá by umožnila ich využívanie bez riziká nežiaducich procesných excesov či nezákonných postupov. Už na tejto úrovni zistení je možné navrhnúť niektoré rámcové zmeny právnej úpravy, avšak ich rozpracovanie do ďalších detailov si bude vyžadovať rozsiahlu systematickú prácu zrejme presahujúcu možnosti odborného zamerania autora tohto príspevku. V rámci medziodborovej spolupráce na základe odborného profilu jednotlivých katedier preto bude v ďalšom výskume potrebné venovať pozornosť najmä otázkam:

- možných foriem spolupráce orgánov verejnej správy s profesionálnymi mediátormi a možnostiam vytvárania mediačných centier lege artis z hľadiska pracovnoprávnych vzťahov a podmienok výkonu prác vo verejnom záujme,
- dopadov jednotlivých verzií možnej spolupráce na verejné rozpočty, možnostiam pokrytia nákladov mediácie z rozpočtových prostriedkov, analýze ekonomickej výhodnosti mediácie v porovnaní s riešením cestou autoritatívneho rozhodnutia či súdneho sporu z hľadiska verejných financií,
- možností zvýšenia adaptability a profesionalizácie zamestnancov verejnej správy v oblasti mediačných zručností, schopností a nárastu dôvery v intervenčne kooperujúcom konaní zúčastnených subjektov a ich kompetencií v konsenzuálnych procesoch.

Kontakt na autora
Doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Fakulta verejnej správy
e-mail: peter.molitoris@upjs.sk

Funkcie verejnej správy a jej premeny

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Podoby a prístupy k verejnej správe

Forms of and approaches to public administration

Mária Adamcová

Abstract
Knowing individual forms and approaches to public administration helps us to understand the identity of public administration. Among the basic approaches to public administration, we include an interdisciplinary approach, an interdisciplinary approach to public administration, and an approach that promotes public governance as a self-supporting discipline. The classical methodological approach is the basis of a systemic, institutional and structural-functional approach to public administration. In line with previous approaches, current forms of government are emerging, which are under the influence of conditions created by Europeanisation and regionalization of public administration.

Key words: public administration, forms, approaches, europeanisation, regionalisation

Aktuálne otázky týkajúce sa rôznych podôb verejnej správy aj na základe vzťahov medzi nimi, presnejšie povedané kvality každej podoby poukazujú nielen na opodstatnenosť viacnásobnej identity verejnej správy, ale aj na nevyhnutnosť jej rozvoja vo všetkých podobách a vo vzájomných väzbách. Výkon verejnej správy obstarávajú spravidla správne orgány členských krajín, ktoré sú organizačnou súčasťou verejnej správy daného štátu, ale funkčne predstavujú súčasť správy Európskej únie.

Osobitý význam nadobúda pohľad v tomto kontexte na pojem „novej spravovanosti“. Táto by mala byť spravovanosťou jednotnejšou než tomu bolo doposiaľ. Analyzovať verejnú správu vo všetkých jej podobách nás môže presvedčiť o tom, že všetko podstatné môže byť „viditeľné vopred“ a či možno vo vývoji verejnej správy pozorovať viac jednoty alebo diverzity, poprípade či sa stotožniť s názormi, že dochádza ku kríze identity verejnej správy. V administratívnom zákonodarstve krajín EÚ sa uplatňuje určitá „ otvorená koncepcia“, ktorá umožňuje udržať vyššiu mieru flexibilnosti rozhodovania vo verejnej správe v rôznych situáciach. Z pohľadu konania štátnych a samosprávnych zamestnancov a iných verejných inštitúcii sa odporúča spoliehať sa na všeobecné poznatky a opierať sa o zákon a právne predpisy.

Verejná správa je spoločenský fenomén, ktorý zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života, ale aj prakticky vykonávanou činnosťou. Preto východisko jej jednotlivých podôb tvorí všeobecný pohľad na vzťah verejnej správy 1.ako prakticky vykonávanú činnosť, 2.ako vednú disciplínu a 3.ako študijný odbor (poprípade študijný predmet na fakultách spoločensko -

vedného či ,ekonomického a právneho zamerania). Funkčný vzťah medzi uvedenými oblasťami sa dá vyjadriť zhodným označením istých okruhov praktickej činnosti, ktoré vyžadujú znalosť, sumu poznatkov. Prípravou na vykonávanie praktických činností je teda štúdium príslušných vedných disciplín. Ako príklad môžeme uviesť: poskytovanie ekonomických služieb, ktoré si vyžaduje štúdium ekonómie, ktorej obsah tvoria poznatky parciálnych ekonomických vied, podobný príklad platí aj pri právnych službách, ktoré si vyžaduje štúdium práva obsahujúceho poznatky právnych vied atď.

Tieto skutočnosti poukazujú na obojstranné vzájomné vzťahy medzi všetkými zložkami, ktoré vytvárajú prepojený komplex, pričom optimálny rozvoj každej z nich si vyžaduje dobre fungujúce vzťahy s ostatnými. Kvalita každej z uvedených zložiek je významne ovplyvňovaná kvalitou a vzťahmi medzi nimi.

Keď hovoríme o verejnej správe to znamená, že kvalita praktickej činnosti je ovplyvňovaná úrovňou rozvoja vednej disciplíny – verejná správa – a kvalitou v tomto odbore. Podobne to platí aj opačne, kvalitné štúdium verejnej správy súvisí s praktickou činnosťou a rozvojom vednej disciplíny verejná správa.

Názory na verejnú správu ako vednú disciplínu v podmienkach SR sú zatiaľ odlišné. Z hľadiska klasifikácie a utriedenia jednotlivých prístupov k verejnej správe, ktoré poznáme by sa dali usporiadať do nasledovných skupín.

Prvú skupinu tvoria názory, podľa ktorých problémom nie je určenie, čo je verejná správa ako sociálna kategória a aká je jej funkcia v spoločnosti a štáte. Skôr sa jedná o voľné spájanie prístupov, teórií týkajúcich sa verejnej správy, škôl myslenia a paradigiem, pri ktorých sa nedá určiť nejaký spoločný súbor hodnôt, cieľov a praktík, ktoré by sa mohli použiť pri definovaní verejnej správy. Práve takéto vedecké poznávanie jednotlivých stránok či zložiek verejnej správy sa stáva dostatočným a uplatňovanie jednotlivých poznatkov a postupov už existujúcich vedných disciplín kľúčovým. Jedná sa o interdisciplinárny prístup k verejnej správe.

Do druhej skupiny by sa dali zaradiť názory, podľa ktorých verejná správa síce samostatnou vednou disciplínou nie je, ale tvorí isté vnútorne späté zoskupenie rovnakých alebo príbuzných prístupov a ich uplatnenie spája spoločný objekt skúmania. Vďaka tomu tvoria špecifický zväzok, ale spolu netvoria funkčne prepojený a vnútorne konzistentný celok. Je to typický príklad medziodborového prístupu k verejnej správe.

Pre tretiu skupinu je východiskom deklarovanie verejnej správy ako vednej disciplíny so svojimi vlastnými prístupmi, predmetom či paradigmami. Predmetom verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny je „ inštitucionále usporiadanie poskytovania verejných služieb vo verejnom záujme.“To, čo spája odborníkov a predstaviteľov všetkých troch skupín a v čom prevláda zhoda medzi nimi je následovné:

- verejná správa zabezpečuje správu veci verejných a to vo verejnom záujme

- je komplexnou organizáciou, dynamicky sa vyvíjajúcou (v priestore a čase), ktorej základné úrovne sú tvorené orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi korporaciami, pričom tieto orgány sú vertikálne a horizontálne usporiadané
- je nevyhnutnou a integrálnou súčasťou akéhokoľvek štátu
- ako praktická činnosťje prejavom verejnej moci, ktorá je vymedzená platnou legislatívnou úpravou
- je oblasťou ľudských vzťahov, v ktorých dochádza k výmene hodnôt
- verejná správa je mediátorom medzi politickými komunitami a občanmi ako aj medzi komunitami navzájom
- je ovlyvňovaná, funkčne, organizačne, materiálne personálne politickým dianím, pričom tento vplyv je diferencovaný v závislosti od danej zložky verejnej správy a jej stupňa.

Na základe tradičného metodologického kritéria by sme mohli uvažovať o ďalších pre vedu a prax prospešných prístupoch k verejnej správe. Ako jeden z kľúčových sa javí systémový prístup k verejnej správe. Východiskom je predmetne ohraničený systém , pričom pod systémom chápeme komplex časti , navzájom na seba pôsobiacich, ktorý je ohraničený. Myšlienka systému síce obsahuje predstavu, že určitú skupinu javov možno navonok ohraničiť, tým však ešte nevypovedá o druhu a stalosti týchto hraníc. Tie je možno určiť empiricky v každom konkrétnom prípade. Systémový prístup v tejto podobe používame vyslovene formálne. Preto nie je možné na jeho základe vyvodzovať závery o skutočných i obsahovo bližšie určených kauzálnych vzťahoch. Formálne hľadisko systémového prístupu umožňuje prezentovať verejnú správu ako zložený systém s tromi relatívne samostatnými podsystémsmi štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácii. Prvý z nich univerzálny podsystém štátnej správy má resp. môže mať najviac väzieb k ostatným subsystémom a nachádza sa v akomkoľvek type štátneho zriadenia.. Druhý z nich je subsystémom samosprávnym , ktorý je najdemokratickejším podsystémom verejnej správy a je budovaný z dola. Tretí subsystém, ktorý vlastným pôsobením organicky dopĺňuje oba predchádzajúce subsystémy nie je univerzálnym, ale účel zriaďovania korporácii má umožniť určitým službám, aby boli činné v prospech verejnosti. Aj keď sa jedná o relatívne samostatné subsystémy, ich poslaním je spravovať veci verejné, zvyšovať úroveň spravovania, jej kvalitu, iniciovať podnety, navodzovať potrebnú spoluprácu a vylučovať to, čo je pôsobí negatívne a čo je neužitočné vo vzájomných vzťahoch.. Spoločné všetkým subsystémom je však to, že každý z nich vyvíja činnosti na riadenie a špecializované výkonné činnosti. Preto musí byť formálna podoba systému verejnej správy doplnená systémom činnosti, ktorý sa prezentuje ako oveľa dôležitejší a dáva verejnej správe materiálny základ.. Z materiálneho hľadiska je dôraz kladený na činnosti/ aktivity, ktoré verejnú správu predstavujú ako systém akceptovateľných, dobre pripravených , kooperujúcich a výkonných aktivít. Celý systém aktivít je smerovaný k mnohým

cieľom a preto obsahuje aj dynamickú danosť. Okrem toho systém verejnej správy na báze aktivít umožňuje plniť verejnej správe veľké množstvo úloh rôzneho druhu. Systémový prístup novým spôsobom prispieva k chápaniu verejnej správy v jej statickej a dynamickej dimenzii.

Druhým prístupom podľa metodologického kritéria je prístup vyplývajúci z definície predmetu verejnej správy, inštitucionálny prístup. Jedná sa o špecifickú inštitúciu, v ktorej je obsiahnuté jadro praktických informácii a systémy ľudského správania. Pojem inštitúcie verejnej správy súvisí s pojmom inštitucionalizácie verejnej správy. Jedná sa o proces, ktorým dochádza k interakcii medzi podsystémami, ale aj medzi inštitúciami, ktoré ich tvoria a vzniká medzi nimi sieť vzťahov. Povaha a charakter týchto vzťahov sa potom stáva dôležitým základom pre tvorbu a zmenu vo verejnej správe, alebo len jej parciálnej časti. napr: legislatívy, alebo organizačného usporiadania, či vzniku alebo zániku niektorých inštitúcii.

Tretím prístupom, ktorý sa ponúka je štrukturálno-funkčný prístup, keď pod verejnou správou môžeme rozumieť organicky zloženú štruktúru s relatívne samostatnou štruktúrou prvkov, ktorými sú úlohy, organizačná základňa a prostriedky štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácii. Štruktúra nám umožňuje pochopiť štrukturálne prvky napr. úlohy štátnej správy , úlohy samosprávy a verejno-právnych korporácii a v nadväznosti na ich dynamickosť poznať ich fungovanie. Úlohy sú súčasťou funkcii, ktoré plní verejná správa ako celok poprípade jej jednotlivé podsystémy. Vnútorný obsah verejnej správy je podmienený spôsobom jej fungovania a plnenia si všeobecných a konkrétnych funkcii.

Všetky tri prístupy k verejnej správy sú potvrdením toho, že klasický metodologický postup je neprekonaný a vytvára pre verejnú správu možnosti, ktoré by sa dali využiť napr. aj pri tvorbe modelov verejnej správy, alebo pri riešení akýchkoľvek problémov, ktoré aktuálne vznikajú v teórii a praxi verejnej správy. Znalosti a využívanie tradično- metodologického postupu prispievajú aj k potvrdeniu toho, že verejná správa je samostatnou vednou disciplínou.

Členstvo v EÚ a iných európskych štruktúrach si vyžaduje verejnú správu, ktorá je zodpovedná, zaručuje štandard integrity, predvídateľnosť, zákonnosť v správnych rozhodnutiach a ktorá je predmetom kontroly a možnosti súdneho preskúmania.

Europeizácia a regionalizácia verejnej správy

Europeizáciu chápeme ako rastúci proces premien a orientácie smerovania a tvaru politiky tak, že sa politická a ekonomická dynamika Európskej únie stáva súčasťou organizačnej logiky národných politík a ich tvorby. Východiskom je myšlienka, že proces europeizácie verejnej správy neovplyvňuje len členské krajiny EÚ, ale aj ďalšie krajiny Európy. Jedným z aspektov europeizácie je požiadavka, aby bol vývoj v regiónoch členských štátov porovnateľný . K splneniu tejto požiadavky je potrebné vyriešiť dva

zásadné problémy:

1. je potrebné zvládnuť inštitucionálne problémy, spojené s vybudovaním príslušného orgánu, ktorý bude na vnútornej úrovni zodpovedný za koordináciu a riadenie regionálneho rozvoja .
2. je potrebné vytvoriť také regionálne členenie, ktoré bude kompatibilné s klasifikáciou NUTS.(Nomeclature of Territorial Units for Statistics).

Pritom je potrebné mať na pamäti, že europeizácia nie je jediným procesom, ktorý má vplyv na zmeny vo verejnej správe členských krajín. Krajiny sú neustále pod silným tlakom zo strany Európskej komisie, ktorá požaduje, aby zavadzali určitý konkrétny model politicky decentralizovanej regionalizácie, ktorá je súčasťou európskych predpisov , o ktoré sa opiera systém štandardizovaných klasifikačných jednotiek NUTS.

Vzhľadom k tomu, že subštátni aktéri sú súčasťou dohôd o súdržnosti a zohrávajú úlohu pri implemantácii politík EÚ, je potrebné za dôležitú premennu považovať aj regionalizáciu

Regionalizáciou rozumieme rozvoj nového druhu politík a politického rozhodovania, v ktorom sa významným prvkom stáva geografický priestor, v ktorom sú vykonávané verejné úlohy. Regionalizácia vytvára nové štruktúry a postupy, v rámci ktorých sa región stáva novým fórom pre mobilizáciu, spoluprácu, participáciu a demokratické sebaurčenie. Zvlášť to platí pre krajiny viacej centralizované. Preto považujeme europeizáciu a regionalizáciu verejnej správy za premenné, ktoré menia podobu vnútroštátneho inštitucionálného usporiadania. Zároveň môžeme badať, že proces europeizácie a regionalizácie vytvára najrôznejšie typy politických sieti ako aj návrat k novému inštitucionalizmu, ktorý vychádza z toho, že inštitúcie majú význam v ovplyvňovaní správania sa a jednania aktérov (štátnej správy a samosprávy). Každý z aktérov využíva svoje právne, organizačné, finančné, politické a informačné zdroje, aby maximalizoval svoj vplyv na výsledky, pričom sa zároveň pokúša minimalizovať nebezpečie závislosti na ostatných aktéroch. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že do procesu zmien vo verejnej správe sú začlenení ďalší aktéri, ku ktorým patria, záujmové skupiny, sociálni partneri a mimovládne organizácie. Zmienení aktéri predstavujú spoluhráčov verejnej správy, usilujú o dosiahnutie spoločných cieľov. Táto spolupráca zahrňuje veľký počet horizontálnych a vertikálnych interakcii, ktoré prechádzajú rôznymi úrovňami rozhodovacieho procesu. Vzhľadom k tomu, že aktéri majú status spoluhráčov/partnerov verejnej správy to neznamená, že majú voľné ruky. Existuje tu minimálna povinnosť členských štátov dodržiavať ustanovenia európskych nariadení. Konkrétne nariadenie Rady 1260/1999 požaduje vytvorenie širokého a efektívneho združenia všetkých relevantných orgánov a zmieňuje sa o potrebe zapojenia regionálnych a miestnych úradov a ďalších orgánov verejnej správy , tak aj hospodárskych a sociálnych partnerov. Okrem toho je potrebné brať do úvahy, že rozsah a miera decentralizácie jednotlivých členských krajín je odlišná. Dochádza tu ku konfrontácii princípu partnerstva

vznikajúceho na spolupráci subštátnej, štátnej a európskej úrovni a vysoko rozdielnych teritoriálnych vzťahov. Preto vplyv europeizácie na verejnú správu členských krajín EÚ sa stáva pomerne kontroverznou témou. Analýza týchto procesov sa výrazne líši od teoretických očakávaní a výsledkov. Niektorí teoretici vidia tieto procesy ako súčasť rozpadu národných autorít a ako krok smerom k Európe regiónov, ďalší, zdôrazňujú, že transfer zdrojov a zodpovednosti na subštátnej úrovni spôsobuje omnoho väčšiu závislosť regiónov na národnej úrovni alebo iní tvrdia, že kvôli národným rozdielom prebehne mobilizácia a posilnenie regiónov len v niektorých členských štátoch, zatiaľ čo v ďalších sa tieto procesy vôbec neobjavia. Europeizácia je pomerne nový fenomén. Nezáležií na tom, akú definíciu europeizácie prijmeme, pretože europeizácia je vždy spojená s takými pojmami ako je inovácia, modernizácia a väčšinou obsahuje proces zmeny. Podľa Olsenovho názoru (Olsen, 2003,s.334) môžeme identifikovať päť možnosti ako popísať zmeny v rámci europeizácie:

1. zmeny vonkajších teritoriálnych hraníc
2. rozvoj vládnych a správnych inštitúcii na európskej úrovni
3. export európskeho spôsobu organizovania politického priestoru a vládnutia
4. politický projekt , podpory vytvorenia jednotnej a politicky silnej Európy
5. preníkanie inštitúcii európskej úrovne do národného a subštátneho systému vlády.

V každom prípade sa jedná o adaptačný tlak, ktorý vytvára proces europeizácie a je závisly od miery súladu medzi europskými inštitúciami a vnútornými štruktúrami verejnej správy. Pri skúmaní procesu europeizácie verejnej správy prostredníctvom nového inštitucionalizmu zohrávajú dôležitú úlohu dve zásady, zásada vhodnosti a zásada výhodnosti. Obidve zásady sú úzko spojené s procesmi regionalizácie verejnej správy a vytvárajú naň tlak. Výsledkom zmienených procesov je rozvoj mnohoúrovňového vládnutia ako novej formy poprípade rozvoja nového modelu vládnutia.

Europeizácia na jednej strane vytvára tlak na vytvorenie vhodných inštitucionálnych štruktúr a na strane druhej vedie k redistribúcii moci medzi relevantnými aktérmi v politickom, sociálnom a ekonomickom systéme. Zároveň k tomu, načo upozorňujú ekonomovia subšrátna mobilizácia v určitých prípadoch vedie k redistribúcii zdrojov, čím vytvára príležitosti pre uplatnenie vplyvu niektorým aktérom.

Podobne ako neexistuje jednotný názor na podstatu europeizácie neexistuje ani žiadny jednotný model regionalizácie. V zásade je rozhodujúca kategorizácia NUTS pretože nevytvára len štatistickú jednotku pre analýzu regionálnych rozvojových programov a plánov, ale tiež definuje úroveň na ktorej prebieha aj územná správa krajiny. Zriaďovanie politicko-správnych regiónov a názory na tento proces sa štiepia v rámci politických strán ako aj v rámci odborných (akademických) kruhov.

V závere môžeme konštatovať, že europeizácia a regionalizácia sú považované za premenné vnútroštátnych inštitucionálnych a politických zmien.

Podmieňujú aj vznik rôznych typov verejnej správy. Úlohou subjektov verejnej správy je zdieľať podobné ciele, hľadať nástroje a spoločne interpretovať žiadúce premeny vo verejnej správe. Europeizácia a regionalizácia verejnej správy má stimulovať spoluprácu medzi regiónmi ako subštátnymi aktérmi, pokiaľ sa to nebude diať potom sme nepochopili podstatu europeizácie a regionalizácie verejnej správy, čo je na škodu teórie a praxe verejnej správy.

Zoznam bibliografických odkazov

ADAMCOVÁ, M. 2018. *Teória verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-587-2.

HALL, P., TAYLOR, R. 1996. Poltical Science and the Three New Institutionalismus. In: *Political Studies*, Vol.44, No 5. s. 936-957.

OLSEN, J.P. 2003. Europeanization. In: Cini ,M. (ed.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, s.333-348.

PETERSON, J. 1995. Decision-making in the Europeans Union: towards a framework for analysis. In: *Journal of European Public Policy*, Vol.2 No.1 s.69-93.

Nariadenie RE o podpore rovnomerného regionálneho rozvoja 1260/ 1999.

Kontakt na autora

Doc.PhDr.Mária Adamcová PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy UPJŠ
e-mail: maria.adamcova@upjs.sk

Ústavnoprávne aspekty v uplatňovaní represívnej funkcie verejnej správy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií

Constitutional aspects on application of the punitive function of the public administration and the disciplinary responsibility of the members of the self-governing professional organizations

Soňa Košičiarová

Abstract
The paper deals with the application of the principles of criminal proceedings in the area of disciplinary responsibility of members of self-governing organizations. The author analyzes the topic with reference to the valid legal regulation. Slovakia does not have the general act on administrative delicts, which should lay down universal rules for the handling of delicts in public administration.

Key words: principles of disciplinary proceedings, self-governing professional organization

Úvod

Medzi vykonávateľov verejnej správy na Slovensku patria aj samosprávne stavovské organizácie združujúce osoby na zabezpečenie riadneho výkonu regulovaných povolaní (tzv. profesijné združenia). Zákony ich označujú názvom komora. Na rozdiel od záujmových združení, ktoré sú osobami súkromného práva a vznikajú na základe č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, sú to verejnoprávne subjekty.

Teória správneho práva zaraďuje tieto subjekty medzi subjekty záujmovej samosprávy a to spolu s tzv. hospodárskymi združeniami. Na rozdiel od nich však profesijné združenia vykonávajú aj vrchnostenskú verejnú správu.

Za predmet správy vnútorných záležitostí (vlastný výkon záujmovej samosprávy) samosprávnou stavovskou organizáciou treba považovať združovanie členov, kreovanie orgánov záujmovej samosprávy, vydávanie vnútorných predpisov, ochranu práv a záujmov členov v rámci výkonu regulovaného povolania, pomoc členom (napr. formou bezplatného poradenstva), zastupovanie členov v spoločných otázkach dotýkajúcich sa výkonu regulovaného povolania, riešenie podnetov, návrhov a sťažností svojich

členov v súvislosti s ich právami a povinnosťami, zabezpečovanie vzdelávania a pod.

Predmetom výkonu vrchnostenskej verejnej správy je rozhodovanie o práve vykonávať regulované povolanie (rozhodovanie o vydaní, dočasnom pozastavení a zrušení licencie), registrácia, uskutočňovanie dohľadu nad zákonnosťou a etikou výkonu povolania.

Pravidlá zákonnej úpravy výkonu vrchnostenskej verejnej správy uskutočňovanej samosprávnymi stavovskými organizáciami sú nasledujúce:

- výkonom vrchnostenskej verejnej správy sa nesmie obmedzovať sloboda podnikania, ani brániť vstupu nových subjektov na vnútorný trh,
- udelenie licencie (registrácia) je nárokovateľné, ak žiadateľ spĺňa zákonom ustanovené podmienky (napr. vzdelanie, prax, bezúhonnosť),
- podmienky registrácie musia byť ustanovené objektívne a primerane požiadavkám na výkon povolania,
- ak je registrácia podmienená vykonaním odbornej skúšky, komora nemá výlučné právo poskytovať požadované vzdelávanie nevyhnutné na výkon povolania, ani výlučné právo rozhodovať o vstupných požiadavkách,
- vnútorné predpisy komory nesmú ustanovovať podmienky výkonu povolania svojich členov spôsobom, ktorý obmedzuje hospodársku súťaž, ani určovať pravidlá pre výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komory,
- rozhodnutia komory sú preskúmateľné súdom (Košičiarová 2017a, s. 142-143).

Právomoc samosprávnej stavovskej organizácie vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť za disciplinárne previnenie je prejavom výkonu vrchnostenskej verejnej správy. Disciplinárne opatrenia ukladané samosprávnymi stavovskými organizáciami sú verejnoprávnymi sankciami. Samosprávne stavovské organizácie tak patria medzi subjekty, ktoré majú zákonmi priznanú právomoc vyvodzovať administratívnoprávnu zodpovednosť.

Je to predovšetkým represívna funkcia administratívnoprávnej zodpovednosti, na ktorú sa vzťahujú princípy trestania.

Ide o všeobecné idey, ktoré sú univerzálne uplatniteľné bez ohľadu na to, či právny poriadok demokratického štátu kategorizuje verejnoprávne delikty podľa stupňa ich spoločenskej škodlivosti a či ich prejednávanie zveruje do právomoci súdov alebo orgánov verejnej správy.

Princípy trestania možno odvodiť:

- z ústavných požiadaviek na uplatňovanie verejnej moci,
- z princípov demokratického a právneho štátu,
- z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách.

Ich účelom je zabezpečiť humánnosť a spravodlivosť trestania. Nie je preto podstatné, či subjekt deliktu je všeobecný alebo špeciálny, t. j. či záväzné pravidlo správania je určené pre všetky osoby alebo je adresované len

konkrétnej skupine osôb s osobitným statusom. Výkon verejnej moci v oboch prípadoch nestráca svoju povahu, prináša rovnaké právne dôsledky.

Represívnu funkciu vyvodzovania zodpovednosti za disciplinárne delikty nepoprela ani judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. V rozsudku Engel c. Holandsko z 8. júna 1976 súd síce pripustil špecifickosť disciplinárnych deliktov, ale súčasne zdôraznil, že tá sama nevylučuje povinnosť prihliadať na podstatu skutku a jeho postihu.

Uvedenú skutočnosť podporuje aj platná právna úprava na Slovensku, keď zaraďuje disciplinárne delikty medzi správne delikty (pozri § 71 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. v znení zákona č. 88/2017 Z. z.) a keď zveruje právomoc preskúmať rozhodnutia disciplinárnych orgánov správnemu súdnictvu (pozri § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku).

To, že Európsky súd pre ľudské práva označuje spory vzniknuté vo veciach disciplinárnej zodpovednosti za spory o občianskoprávnom záväzku, neznamená, že v podmienkach Slovenskej republiky by sa mali považovať za súkromnoprávne spory, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese. Treba totiž vziať do úvahy právnu povahu samosprávnych stavovských organizácií, ktoré sa zriaďujú zákonom a majú verejnoprávny charakter. Právny stav, keď sa rozhodnutia orgánov samosprávnych stavovských organizácií vo veciach výkonu vrchnostenskej verejnej správy preskúmavajú v správnom súdnictve, nie je v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“). Košičiarová (2017c, s. 143)

Aký je v súčasnosti stav v zákonnej úprave princípov trestania za disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií? Možno pri nedostatku explicitnej zákonnej úpravy týchto princípov aplikovať priamo Ústavu Slovenskej republiky? A nakoniec – majú disciplinárne orgány povinnosť aplikovať pri prejednávaní disciplinárnych previnení základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku?

1. Ústavnoprávne aspekty prejednávania disciplinárnych previnení

Právna teória na Slovensku rozoznáva podľa stupňa spoločenskej škodlivosti súdne delikty, správne delikty a disciplinárne delikty. Bez ohľadu na ich kategorizáciu pri ich prejednávaní a ukladaní sankcií za ne orgán je povinný rešpektovať princípy, ktoré vyplývajú z Ústavy Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či sú v jej texte vyjadrené explicitne.

K týmto princípom, ktoré sa musia uplatňovať pri vyvodzovaní právnej zodpovednosti, patrí:

- princíp nullum crimen sine lege (požiadavka na určité, jasné a presné vyjadrenie skutkových podstát správnych deliktov v zákone),
- princíp nulla poena sine lege (požiadavka, aby zákon ustanovil uzavretý výpočet sankcií vrátane hľadísk pre výber druhu a výmery sankcie),
- zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia) – ide o výnimku z časovej pôsobnosti ochrannej správnej

normy, keďže sa zásadne uplatňuje pravidlo, podľa ktorého trestnosť správania sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol správny delikt spáchaný),
- princíp zákazu analógie v neprospech páchateľa správneho deliktu (in mala partem),
- princíp ne bis in idem (nik nemôže byť stíhaný a potrestaný za rovnaký skutok viackrát na základe toho istého zákonného ustanovenia),
- princíp subsidiarity trestného postihu (ultima ratio) – vyvodzovanie zodpovednosti má miesto len tam, kde nepostačujú iné nástroje a prostriedky,
- princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti.

Niektoré z týchto princípov majú hmotnoprávnu aj procesnoprávnu právnu podstatu. Košičiarová (2017b, s. 35) V nasledujúcom texte sa zameriame na ich procesnoprávny aspekt a vplyv na právnu úpravu prejednávania disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií.

1.1 Princíp stíhania zo zákonných dôvodov

Princíp stíhania zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon (nullus processus criminalis sine lege) je procesnoprávnym vyjadrením princípu nullum crimen sine lege. Garantuje sa ním nemožnosť bezdôvodného stíhania a zaručuje sa, že do práv osôb, ktoré sú stíhané odôvodnene, sa nebude zasahovať viac, než je to nutné (princíp proporcionality).

Princíp možno odvodiť aj z čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky („nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“). Procesnoprávnym vyjadrením princípu stíhania zo zákonných dôvodov je samotná zákonná úprava postupu vykonávateľa verejnej správy v rámci prejednávania deliktu.

Zákony upravujú procesné práva osoby, voči ktorej sa vedie konanie o delikte (t. j. obvineného). Tvoria obsah jeho základného práva na spravodlivý proces pred orgánom verejnej moci, ktoré zaručuje čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd, čl. 46 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 Dohovoru.

V zákonoch upravujúcich zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií za disciplinárne previnenia sa procesný aspekt princípu nullus processus criminalis sine lege prejavuje v regulácii:
- procesného režimu prejednávania disciplinárnych previnení,
- základných procesných pravidiel prejednávania disciplinárnych previnení,
- zákonného splnomocnenia na úpravu procesných pravidiel prejednávania disciplinárnych previnení v disciplinárnom poriadku ako vnútornom právnom predpise samosprávnej stavovskej organizácie.

Procesný režim prejednávania disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií je odlišný (resp. mal by byť odlišný) od úpravy prejednávania iných kategórií správnych deliktov.

Predmetná špecifickosť je odôvodniteľná tým, že:

- disciplinárny orgán nemá v konaní o disciplinárnom previnení postavenie správneho orgánu podľa § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov,
- v disciplinárnom konaní sa nerozhoduje o verejnej subjektívnej povinnosti všeobecnej povahy,
- disciplinárnym previnením nie je ohrozený alebo porušený všeobecný verejný záujem.

Disciplinárny orgán nemá právnu povahu nezávislého orgánu súdneho typu. Konanie o disciplinárnom previnení pred ním nemá kontradiktórnu povahu a to aj napriek tomu, že účastníkmi v ňom sú navrhovateľ (člen komory, orgán komory, minister atď.) a disciplinárne obvinený. Disciplinárny orgán je povinný chrániť a presadzovať v konaní verejný záujem.

Z tohto dôvodu osobitné zákony v disciplinárnom konaní buď explicitne vylučujú pôsobnosť všeobecných predpisov o správnom konaní – pozri § 17 ods. 5 zákona č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov alebo mlčia a odkazujú na podrobnejšiu úpravu v disciplinárnych poriadkoch komôr. Aplikácia zákona č. 71/1967 Zb. je však nemysliteľná v oboch prípadoch už aj preto, lebo v konaní o disciplinárnych previneniach sa rozhoduje o osobách, ktoré sú podriadené subjektu, ktorý o nich rozhoduje. Opačnú zákonnú úpravu (pozri § 39 ods. 3 zákona č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov) treba preto považovať za chybnú, nezohľadňujúcu predmet úpravy správneho poriadku.

To však nevylučuje, aby osobitný zákon neustanovil povinnosť aplikovať zákon č. 71/1967 Zb. v iných prípadoch – napríklad v konaní o povolení a v konaní o akreditácii (pozri napríklad § 39 ods. 2 zákona č. 219/2014 Z. z.). Vždy pôjde o prípady, keď samosprávna stavovská organizácia rozhoduje o práve osoby, ktorá k nej nemá interný vzťah.

Osobitné zákony len úplne výnimočne ustanovujú procesné práva disciplinárne obvineného. Ako príklad možno citovať § 50 ods. 6 zákona č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 91/2016 Z. z., podľa ktorého: „Účastník disciplinárneho konania má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sú predmetom disciplinárneho konania. Má právo obhajovať sa a navrhovať dôkazy, ktoré by mali byť v disciplinárnom konaní predložené.“ Vo väčšine prípadov osobitné zákony len splnomocňujú komoru na ich úpravu vo vnútornom predpise (napr. § 29 ods. 3 zákona NR SR č.

200/1994 Z. z.: „Podrobnosti o disciplinárnom konaní určuje disciplinárny poriadok komory.“).

Takáto právna úprava nie je vhodná, pretože negarantuje jednotný procesnoprávny štandard ochrany pri prejednávaní disciplinárnych previnení samosprávnymi stavovskými organizáciami. Ten by mal pritom zodpovedať medzinárodnému štandardu rovnako, ako je to v prípade prejednávania trestných činov. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že ak má disciplinárne opatrenie represívny charakter, dopadá naň ochrana podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Ak by navyše bolo závažné, dopadala by naň aj ochrana podľa čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Dohovoru (pozri rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva z 10. februára 2009 vo veci Zolotukhin c. Rusko).

Na Slovensku kvalifikácia disciplinárnych opatrení ukladaných samosprávnymi stavovskými organizáciami ako sankcií za trestné činy neprichádza do úvahy, keďže disciplinárne previnenia majú de lege lata nižší stupeň spoločenskej škodlivosti než trestné činy, ba dokonca nižší než priestupky. Závažnosť disciplinárnych opatrení, ktoré disciplinárne obvinenému hrozia, taktiež nie je taká vysoká, že by odôvodňovala aplikovať doktrínu o autonómnosti využívanú Európskym súdom pre ľudské práva. To však – vzhľadom na ich represívnu funkciu – neznamená, že by disciplinárne obvinený nemal mať právne garantované procesné práva v konaní o disciplinárnom opatrení podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Osobitné zákony ich v súčasnosti upravujú len výnimočne. Príkladom je úprava v § 92a ods. 4 zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov: „Výpoveď môže odoprieť aj ten, kto by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe.“ Ak ich neupravujú, splnomocňujú komoru na ich úpravu vo vnútorných predpisoch komôr.

V zákonnej úprave alebo v disciplinárnom poriadku komory by nemali chýbať tie práva, ktoré tvoria všeobecné právne záruky princípov spravodlivého procesu. Pokiaľ by tomu tak bolo, bolo by možné dovolať sa ich priamo s poukazom na nasledujúce články Ústavy Slovenskej republiky:

- čl. 47 ods. 1 (zákaz inkriminácie vlastnej osoby),
- čl. 47 ods. 2 (princíp práva na právnu pomoc),
- čl. 47 ods. 3 (princíp rovnosti účastníkov konania),
- čl. 48 ods. 2 (právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom),
- čl. 50 ods. 2 (princíp prezumpcie neviny),
- čl. 50 ods. 3 (právo na obhajobu),
- čl. 50 ods. 4 (právo nevypovedať).

1.2 Princíp ne bis in idem

Procesnoprávny aspekt princípu ne bis in idem je v čl. 4 bodu 1 Protokolu č. 7 Dohovoru vyjadrený zákazom dvojitého trestného stíhania za ten istý skutok. Nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia bráni nielen opätovnému potrestaniu, ale už aj ďalšiemu vedeniu procesného postupu o tom istom skutku.

Zákaz je vyjadrený v čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby“, aj v čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd. Dôvodom, pre ktorý sa zákaz uplatní, je skutočnosť, že o tom istom skutku osoby už bolo právoplatne rozhodnuté (prekážka res iudicata).

Procesnoprávny aspekt princípu ne bis in idem je v právnej úprave zodpovednosti za správne delikty vyjadrený:

- zákazom začať konanie o správnom delikte,
- zákazom pokračovať v začatom konaní o správnom delikte.

V zákonoch regulujúcich právomoc samosprávnych stavovských organizácií úpravu princípu ne bis in idem nájdeme len zriedkavo. Výnimkou je § 49 ods. 13 zákona č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 91/2016 Z. z., podľa ktorého: „Disciplinárne opatrenie podľa § 49 ods. 1 písm. a) prvého bodu a písm. b) nemožno uložiť, ak bola štatutárnemu audítorovi a audítorskej spoločnosti za to isté porušenie povinnosti už uložená sankcia úradom.“ Predmetné ustanovenie má hmotnoprávny aspekt – procesnoprávny aspekt je v ňom obsiahnutý len implicitne a mal by byť preto upravený v disciplinárnom poriadku, z ktorého by vyplývala procesná povinnosť zastaviť začaté disciplinárne konanie. Navyše predmetná úprava sa netýka všetkých disciplinárnych previnení, keď by mohol byť porušený princíp ne bis in idem.

Zákony o samosprávnych stavovských organizáciách ako dôvod pre zastavenie konania o disciplinárnom previnení neupravujú prekážku začatého konania v tej istej veci (t. j. prekážku rei litispendentiae). Výnimkou je § 223 ods. 5 zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: „Začatie disciplinárneho konania bráni tomu, aby v tej istej veci prebiehalo iné disciplinárne konanie. Ak podajú návrh na začatie disciplinárneho konania v tej istej veci viacerí navrhovatelia, disciplinárne previnenie sa prejedná na návrh, ktorý bol podaný ako prvý v poradí; neskôr podané návrhy majú účinok pristúpenia do konania na stranu navrhovateľa.“

V prípade, že prekážku litispendencie neupravuje ani zákon, ani na základe zákonného splnomocnenia vnútorný predpisy komory, nie je možné takúto prekážku začatého konania aplikovať.

Porušenie princípu ne bis in idem predstavuje samostatný, špeciálny dôvod pre zastavenie disciplinárneho konania. Nemožno si ho preto zamieňať s ďalším hmotnoprávnym dôvodom pre zastavenie konania, ktorý sa uplatňuje v prípadoch, keď zákon nevylučuje súbeh disciplinárneho previnenia s trestným činom alebo s niektorou z ďalších kategórií správnych deliktov.

Ako príklad možno v tomto smere citovať ustanovenie § 14 písm. d) Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory schváleného konferenciou advokátov 10. júna 2017, podľa ktorého: „Disciplinárny senát disciplinárne konanie zastaví, ak bol disciplinárne obvinený potrestaný v inom konaní za skutok, ktorý je predmetom návrhu a tento trest možno považovať z hľadiska účelu disciplinárneho konania za dostačujúci“. V tomto prípade ide o vyjadrenie princípu subsidiarity trestania (ultima ratio), nie princípu ne bis in idem, ktorý nemôže byť v prípade súbehu deliktov dotknutý.

1.3 Princíp subsidiarity trestného postihu (ultima ratio)

Odvíja sa od princípu proporcionality (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Vyjadruje požiadavku obmedziť stíhanie osôb a ich trestanie na prípady, keď je to odôvodnené spoločenskou škodlivosťou ich protiprávneho správania.

V prípade súbehu deliktov s rôznym stupňom spoločenskej škodlivosti (napr. disciplinárne previnenie – priestupok), má z hmotnoprávneho hľadiska prednosť stíhanie deliktu s vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti. Ak sa preto už o skutku právoplatne rozhodlo ako o delikte s vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti, neprejedná sa, pokiaľ sa toto rozhodnutie považuje za postačujúce. Košičiarová (2017d, s. 60-61)

Stupňom spoločenskej škodlivosti deliktu sa pritom rozumie stupeň typovej spoločenskej škodlivosti. Ten je určený zákonom. V slovenskej právnej úprave sa uplatňuje pravidlo, že najvyšší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti majú trestné činy. V hierarchickom rebríčku nasledujú správne delikty a najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti vykazujú disciplinárne delikty.

Ak zákon nevylučuje (na základe zásady speciality) súbeh disciplinárneho previnenia s trestným činom alebo s niektorou z kategórií správnych deliktov, prednosť bude mať postih trestného činu a správneho deliktu pred postihom disciplinárneho previnenia. Či je súbeh vylúčený, treba skúmať od zákona k zákonu, žiadna legislatívna jednota tu neexistuje.

Zásada speciality sa v prípade disciplinárneho previnenia v súčasnosti uplatňuje len podľa týchto zákonov:

Legálna definícia disciplinárneho previnenia	**Rozsah uplatnenia zásady speciality**
§ 21 ods. 1 zákona č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov	Disciplinárnym previnením člena komory je porušenie povinností, ktoré ustanovil tento zákon, alebo porušenie zásad etiky

Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov	súkromného veterinárneho lekára, **ak nejde o trestný čin**.
§ 16 ods. 1 zákona č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov	Za závažné alebo opätovné zavinené porušenie povinností člena komory ustanovených týmto zákonom a stanovami komory, **ak nejde o trestný čin alebo priestupok**
§ 24 ods. 1 zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov v znení neskorších predpisov	Za porušenie povinností podľa tohto zákona a úprav komory (ďalej len „porušenie disciplíny“), **ak nejde o trestný čin**
§ 16 ods. 1 zákona NR SR č. 216/1995 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov	Za závažné alebo opakujúce sa zavinené porušenie povinností člena komory ustanovených týmto zákonom a stanovami komory, **ak nejde o trestný čin alebo priestupok**

V ostatných prípadoch je súbeh disciplinárneho previnenia člena samosprávnej stavovskej organizácie s iným druhom deliktu (trestným činom) alebo kategóriou správneho deliktu možný.

V prípade súbehu deliktov s rôznym stupňom typovej spoločenskej škodlivosti môžeme hovoriť o tzv. vertikálnom efekte princípu subsidiarity trestného postihu.

Jeho procesnoprávny aspekt sa v regulácii disciplinárneho konania premieta v úprave:
- zákazu začať konanie o disciplinárnom previnení,
- príkazom ukončiť začaté konanie o disciplinárnom previnení jeho zastavením.

Hmotnoprávnym predpokladom takéto procesného postupu je však vždy to, že predchádzajúce právoplatné potrestanie možno považovať z hľadiska účelu disciplinárneho konania za dostačujúce.

O tzv. horizontálnom efekte princípu subsidiarity trestného postihu možno hovoriť, ak sa v disciplinárnom konaní prejednajú všetky disciplinárne previnenia, ktoré spáchal disciplinárne obvinený, prv než bolo o nich právoplatne rozhodnuté.

Osobitné zákony sa nezmieňujú o povinnosti disciplinárneho orgánu samosprávnej stavovskej organizácie prerokovať všetky disciplinárne opatrenia v jednom disciplinárnom konaní. Disciplinárne poriadky by však takúto požiadavku mali ustanovovať, lebo sa tým nepriamo z hmotnoprávneho

hľadiska podporuje uplatňovanie tzv. absorpčnej zásady, podľa ktorej sa za viac disciplinárnych previnení ukladá disciplinárne opatrenie podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na najprísnejšie postihnuteľné z nich.

1.4 Princíp konania o delikte v primeranej lehote

Od princípu konania v primeranej lehote, ktorý sa vzťahuje na procesnú lehotu pre rozhodnutie vo veci disciplinárne obvinenej osoby, je potrebné odlišovať zákonnú lehotu na podanie návrhu na prejednanie disciplinárneho previnenia navrhovateľom.

Osobitné zákony upravujú objektívnu a subjektívnu lehotu pre podanie takéhoto návrhu. Ich márnym uplynutím zaniká právomoc samosprávnej stavovskej organizácie prejednať disciplinárne previnenie.

Procesnoprávny dôsledok takejto právnej skutočnosti spočíva v úprave:

- procesného úkonu pred začatím konania o disciplinárnom previnení – napríklad podľa § 4 ods. 4 písm. c) Disciplinárneho poriadku Slovenskej advokátskej komory: „Revízna komisia vec odloží, ak zistí, že nie je dôvodu na podanie návrhu, pretože disciplinárne previnenie je premlčané.“, alebo
- zastavenia začatého disciplinárneho konania, ak bol návrh podaný oneskorene.

V oboch prípadoch ide o reakciu na vzniknutú prekážku konania o disciplinárnom previnení v dôsledku plynutia času.

Princíp konania v primeranej lehote vychádza zo všeobecnej požiadavky, že v právnom štáte by nemala jestvovať situácia, keď by pre postup orgánu verejnej moci nebola ustanovená žiadna lehota na vybavenie veci, resp. aspoň rámcová požiadavka na vybavenie veci včas a bez zbytočných prieťahov. Taký stav by totiž v praxi spôsoboval právnu neistotu.

Článok 6 ods. 1 Dohovoru vyžaduje, aby každá vec, ktorá má charakter trestného obvinenia, bola prejednaná a rozhodnutá v primeranej lehote. Primeraná rýchlosť konania je totiž jednou z podmienok spravodlivého procesu. Dlho trvajúce konanie ohrozuje jeho účinnosť a kredibilitu. Osobitne v trestných veciach sa oslabuje jeho výchovný účinok, vytráca sa vzťah medzi deliktom a trestom, obvinený sa ponecháva priveľmi dlho v neistote ohľadne jeho osudu, príliš dlho trvajú zásahy do jeho občianskych práv a slobôd.

Keďže na prejednávanie disciplinárnych previnení samosprávnymi stavovskými organizáciami sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, osobitné zákony by mali ustanoviť špeciálnu zákonnú lehotu pre ich prejednanie disciplinárnymi orgánmi. Žiaľ, v osobitných zákonoch sa s takýmito ustanoveniami zväčša nestretneme. Výnimkou je § 67 ods. 2 zákona č. 587/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: „Disciplinárna komisia

komory je povinná o veci rozhodnúť do 30 dní odo dňa začatia konania, v obzvlášť zložitých prípadoch do 60 dní od začatia konania."

V prípadoch, keď osobitný zákon neustanovuje lehotu na rozhodnutie o disciplinárnom previnení, je potrebné vychádzať z požiadavky na prejednanie disciplinárneho previnenia v čo najkratšom čase. Predmetná požiadavka však nie je absolútna. Princíp konania v primeranej lehote v prípade disciplinárnych previnení rovnako ako v prípade prejednávania iných deliktov nemožno aplikovať bez ohľadu na ďalšie dôležité princípy vo veciach trestného obvinenia uplatňované v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Nesmie sa preto uplatniť predovšetkým na úkor požiadavky:

- aby rozhodnutie disciplinárneho orgánu vychádzalo z náležite zisteného skutkového stavu veci a
- aby si osoba mohla uplatniť v konaní svoje procesné práva zaručené osobitným zákonom alebo vnútorným predpisom samosprávnej stavovskej organizácie.

2. Majú samosprávne stavovské organizácie povinnosť prihliadať pri prejednávaní disciplinárnych previnení na základné zásady trestného konania?

Už z vyššie uvedeného prehľadu je zrejmé, že v platnej právnej úprave právomoci samosprávnych stavovských organizácií postihovať osoby za disciplinárne previnenia, chýba explicitná úprava princípov, ktoré sa musia uplatňovať vždy, keď sa realizuje represívna funkcia vykonávateľa verejnej moci. V takých prípadoch by disciplinárne orgány mali priamo aplikovať ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky.

Keďže podľa § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku disciplinárne delikty sú správnymi deliktmi a správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánu verejnej správy o správnom delikte (§ 194 ods. 1), správne súdy sú povinné aj vo veciach disciplinárnych previnení postupovať podľa § 195 Správneho súdneho poriadku. Zákon v ňom nepriamo prikazuje správnym súdom uplatňovať základné zásady trestnoprávnej úpravy pri preskúmavaní rozhodnutí orgánov verejnej správy.

Cieľom § 195 Správneho súdneho poriadku bolo zjednotiť súdnu prax v situácii, keď pred 1. júlom 2016 niektoré súdy v rámci správneho súdnictva vo veciach správneho trestania aplikovali zásady trestného práva, iné to odmietali urobiť a používali analógiu legis (vo vzťahu k zákonu SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov).

Samosprávne stavovské organizácie – rovnako ako všetky ďalšie orgány verejnej správy – nemajú žiadnym zákonom uloženú povinnosť použiť na správne trestanie zásady trestného konania podľa Trestného poriadku a zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona.

Výnimkou v tomto ohľade je úprava v § 57 ods. 7 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom

podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Podľa neho „ak tento zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa primerane ustanovenia osobitného predpisu“, ktorým sa v rámci odkazu v poznámke pod čiarou rozumie Trestný poriadok.

Treba zdôrazniť, že ustanovenia Trestného poriadku sa majú podľa zákona č. 586/2003 Z. z. aplikovať primerane. Predmetná požiadavka je odôvodniteľná tým, že niektoré zásady trestného konania podľa § 2 zákona č. 301/2005 Z. z. nemožno aplikovať (obžalovacia zásada podľa § 2 ods. 15), zásada súdneho rozhodovania (§ 2 ods. 16) alebo sa – vzhľadom na osobitosti konania vo verejnej správe – neuplatňujú (zásada verejnosti podľa § 2 ods. 17, zásada ústnosti podľa § 2 ods. 18, zásada bezprostrednosti (§ 2 ods. 19). Košičiarová (2017d, s. 63)

Po 1. júli 2015 však naďalej pretrváva stav, že žiadny orgán verejnej správy (t. j. aj orgán záujmovej stavovskej organizácie) nie je zbavený povinnosti rešpektovať Ústavu Slovenskej republiky a z nej vyplývajúce princípy, ktoré musí uplatňovať pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti.

Nie je preto podstatné, či zákon alebo vnútorný predpis, podľa ktorého samosprávna stavovská organizácia postupuje, predmetné princípy explicitne upravuje. Podstatné je len to, či niektorý z ústavnoprávnych princípov nie je postupom a rozhodnutím jej disciplinárneho orgánu vo veci disciplinárneho previnenia porušený.

Záver

Represívna funkcia v rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti patrí medzi tie funkcie verejnej správy, ktorej uplatňovanie je podmienené princípmi s ústavnoprávnym a medzinárodným základom.

Nie je podstatné, o aký druh alebo kategóriu verejnoprávneho deliktu ide. Pre zákonnosť postupu a rozhodnutia orgánu verejnej správy je dôležité, aby boli v súlade s týmito princípmi.

Skutočnosť, že zákonodarca nevenuje dostatočnú pozornosť explicitnej úprave týchto princípov v zákonoch upravujúcich zodpovednosť za správne delikty, neznamená, že by sa orgán verejnej správy z tohto dôvodu mohol úspešne dovolať svojej ochrany poukazom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ani v prípade chýbajúcej alebo nedostatočnej, či dokonca rozpornej zákonnej úpravy nie je totiž v právnom štáte orgán verejnej správy zbavený svojej povinnosti aplikovať princípy trestania, ktoré sa vo veciach tzv. trestného obvinenia musia uplatňovať univerzálne.

Platná právna úprava postihu disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií je exemplárnym príkladom toho, aká by regulácia právomoci orgánu verejnej správy nemala byť. Nejednotnosť, útržkovitosť zákonnej úpravy a generálne zverenie právomoci upraviť podrobnosti ich prejednávania v disciplinárnych poriadkoch, nepodporuje

účinným spôsobom ochranu disciplinárne obvinenej osoby, ani nezaručuje jednotný štandard ochrany.

De lege ferenda by východiskom mohol byť samostatný zákon o zodpovednosti za správne delikty, ktorý by obsahoval osobitnú časť týkajúcu sa disciplinárnej zodpovednosti alebo by odkazoval na použitie jeho pravidiel aj vo veciach disciplinárnych previnení. Špeciálna úprava v osobitných zákonoch upravujúcich postavenie samosprávnych stavovských organizácií by pritom mohla zostať nedotknutá.

Kým sa tak stane, zostane úlohou orgánov verejnej správy predmetné princípy identifikovať a interpretovať v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú prednosť pred jej zákonmi. Premenu obsahu a podmienok uplatňovania represívnej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti nemožno z tohto dôvodu očakávať.

Priestor pre ďalší vývoj úpravy sa črtá v rámci jej výchovnej funkcie, ktorá je legislatívnym vyjadrením princípu subsidiarity trestania.

Zoznam bibliografických odkazov

KOŠIČIAROVÁ, Soňa, 2017c. Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slovensku. In: *DNY PRÁVA 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS [online]. Brno: Masarykova univerzita, s. 131-150 [cit. 5. novembra 2018]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. 2017b. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-696-5.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. 2017a. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2*. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-684-2.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. 2017d. *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2*. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-80-8173-038-2.

Tento referát je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávnych vzťahoch“.

Kontakt na autora
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
e-mail: sona.kosiciarova@truni.sk

Legitimita moci a legitimita verejného záujmu v teórii verejnej politiky

Legitimacy of power and legitimacy of public interest in the theory of public policy

Stanislav Konečný

Abstract
The term legitimacy is used in a wide range of sciences: in legal sciences it is linked to the legitimacy of law, in political science to the legitimacy of power, etc.In the theory of public policy, it is associated with a set of interests, particularly public interests, which may even be contradictory. Following the two-dimensional input and output legitimacy concept of F.W. Scharpf this study proposes the use of the concurrence of the two legitimization processes: entry-level (input) legitimization of group interest and its validation by output legitimization at the public level, in solving the conflict between legitimate public interests at the horizontal and vertical levels or at the expense of public interests, or between public interests legitimated by different concepts.

Key words: legitimacy, public interest, public policy theory

Úvod

S pojmom legitimita sa stretávame v celom rade vied – v práve, v politológii, v sociológii, historiografii, filozofii (Kant, Husserl), etike, teológii a pod – a stretávame sa tu s ním v pomerne diferencovaným obsahom. Ešte častejšie a už úplne voľne sa používa tento pojem v žurnalistike a publicistike, ale najmä v politickej praxi. Stala sa z neho štandardná politická floskula, ktorou sa niekedy zakrýva nedostatok skutočných argumentov. Podobne sa následne používajú aj spojenia legitimita cieľov, legitimita účelu, legitimita dôvodu, legitimita postupov, legitimita metód, legitimita očakávaní atď.

Objektívne sa pritom obsah tohto pojmu v jednotlivých vedách líši: právne vedy ho veľmi tesne spájajú s pojmom legitimita práva, politológia skôr s pojmom legitimita moci, etika s pojmom legitimity hodnôt, historiografia s legitimitou (reflexie) dejín atď. Je teda celkom namieste otázka, či existuje nejaké univerzálne, transdisciplinárne vymedzenie tohto pojmu, ktoré by nám mohlo pomôcť pri hľadaní jeho obsahu, nepoznačeného špecifikou niektorej jednotlivej vedy. Pozrime sa, ako pojem legitimity vymedzujú medzinárodne uznávané slovníkové a encyklopedické pramene.

Cambridgeský slovník vymedzuje legitimitu ako 1) kvalitu právneho bytia (právneho stavu); 2) kvalita (stavu) primeranosti a prijateľnosti; 3) skutočnosť, povolená zákonom alebo vykonaná podľa pravidiel organizácie alebo činnosti (https://dictionary.cambridge,org/dictionary/english /legitimacy).

Websterov slovník len stručne vymedzuje legitimitu ako kvalitu či stav legitímnosti (https://www.merriam-webster.com/dictionary/legitimacy). Oxfordský slovník vymedzuje legitimitu ako 1) súlad so zákonom alebo pravidlami; 2) schopnosť obhájiť logikou alebo dôvodmi; platnosť (https://en.oxforddictionaries.com/definition/legitimacy). Rešpektovaný nemecký výkladový slovník uvádza len synonymá legitimity: oprávnenosť, legalita, zákonnosť (https://www.duden.de/rechtschreibung/Legitimitaet). Mohli by sme pokračovať, ale aj táto vzorka stačí na konštatovanie, že väčšina "všeobecných" vymedzení legitimity nakoniec tak či onak inklinuje do právneho kontextu tohto pojmu.

Ottův náučný slovník (1900, s. 795) uvádza, že pôvod tohto slova je v latinskom *legum timere*, čo znamená "báť sa zákona" a znamená jednak právoplatnosť, jednak ospravedlnenosť, oprávnenosť. Napokon Encyklopédia Britannica pomerne podrobne referuje: "Legitímnosť, všeobecné akceptovanie vlády, politického režimu alebo systému riadenia. Slovo legitimita možno interpretovať buď normatívnym spôsobom, alebo "pozitívne" (v zmysle pozitivizmu). Prvý význam sa vzťahuje na politickú filozofiu a zaoberá sa otázkami ako: Aké sú právne zdroje legitímnosti? Je konkrétny politický poriadok alebo režim hodný uznania? Legitimita je preto klasickou témou politickej filozofie. Druhý význam sa opiera o empirické prístupy, ktoré sa snažia merať stupeň všeobecnej akceptácie existujúcich režimov alebo sa pokúšajú otestovať príčinné vysvetlenia nízkeho alebo vysokého stupňa legitimity" (https://www.britannica.com/topic/legitimacy). Toto vymedzenie klasickej britskej encyklopédie sa zrejme najviac blíži k našej požiadavke univerzalistického definovania pojmu legitimita, preto sa oň budeme opierať aj v ďalšom texte: dva významy tohto pojmu totiž naznačujú aj dve jeho stránky.

Ako sme už uviedli vyššie, vymedzovanie pojmu legitimita v rôznych vedách sa líši aj preto, že sa v nich líši aj objekt tejto legitimity: môže ísť o legitimitu práva, o legitimitu moci a pod. Najmä týmto dvom typom legitimity je venovaná v literatúre pomerne značná pozornosť. V praxi sa však často stretávame s otázkou o legitimite záujmov, čomu je však v literatúre venovaná ďaleko menšia pozornosť.

Aj keď sa v tejto našej štúdii chceme venovať finálne legitimite (verejných) záujmov, treba si všimnúť aspoň niektoré momenty, objavujúce sa v právnej vede pri analýze legitimity práva a v politológii pri analýze legitimity moci. Poznamenávame, že nie je našou ambíciou (a ani rozsah tejto stati to neumožňuje) podať úplný prehľad o všetkých relevantných právnych, politologických, sociologických a ďalších konceptoch, týkajúcich sa našej témy, ale aspoň *cum granum salis* sa im chceme venovať.

1. Legitimita v právnych vedách

V právnickej literatúre – najmä v právnej filozofii – sa s pojmom legitimity stretávame hneď v niekoľkých spojeniach: legitimita práva, legitimita

zákona, legitimita vlastníctva, legitimita držby, legitimita úkonu, legitimita zásahu do práv, legitimita rozhodnutia správneho orgánu alebo súdu, legitimita medzinárodných súdnych tribunálov a pod. alebo niekedy (a dosť často) sa tu hovorí aj o legitimite bez toho, aby bolo zrejmé, čo má byť jej predmetom.

Podľa Slovníka slovenského práva (Svoboda a kol. 2001, s. 256 – 257) pojem legitimita „vyjadruje, že pôvod veci, rozhodnutia, resp. inej skutočnosti, má právne záväznú (normatívnu) povahu. Znamená to tiež, že že určité rozhodnutie bolo prijaté právom upraveným spôsobom".Takéto chápanie veľmi zreteľne pripútava právne chápanie legitimity k legalite: legitimita veci (rozhodnutia atď.) znamená, že vec (rozhodnutie atď.) je svojou povahou právne záväzná a všetko čo je právne záväzné je aj legitímne – teda: čo je legálne, je aj legitímne. Akýkoľvek širší kontext legitimity je v týchto prístupoch vykázaný mimo právnej teórie a má charakter napríklad politologických úvah.

Ale už predrevolučný Právnický slovník (Madar 1978) v hesle „Legitimita“ uvádzal, že ide o „oprávnenosť štátnej moci, výraz skutočnosti (eventuálne presvedčenia), že ten, kto vládne, teda kto vydáva právne akty a prijíma iné mocensky sankcionované rozhodnutia, vládne „podľa práva“, oprávnene, že sa nedostal k moci „uzurpáciou“, ale na základe určitého „titulu“. Tento „titul“ nemusí nevyhnutne byť právny; môže byť založený na inej „najvyššej legitimačnej norme“. V súčasnej literatúre napríklad Aleš Gerloch uvádza, že moderná právna teória vychádza z troch legitimizačných kritérií:

- z legitimity legalitou, čo spája s právnym poztivizmom, ale zároveň koštatuje, že ani dnes nemožno od tohto kritéria celkom odstúpiť;
- z legitimity hodnotami, ľudskými právami (slobodou, istotou, rovnosťou, spravodlivosťou atď.);
- z legitimity vôľou ľudu (Gerloch 2009, s. 254).

Práve v súvislosti s posledným legitimizačným kritériom je pre nás zaujímavá otázka tzv. transportu moci (od vôle ľudu) ako základu tejto legitimity. Jozef Prusák vymedzuje legitimitu štátnej moci jednak ako ustanovenie štátnych orgánov, pričom ich právomoc sa odvodzuje od občanov ako od zdroja moci uznaného ústavným a zákonným postupom (Prusák 2001, s. 68 – 69), jednak ako akceptovanie a rešpektovanie usporiadania štátu a štátneho režimu (metód vládnutia) občanmi (tamže, s. 69). Legitimizácia takto predstavuje síce dvojstranný kanál (od občanov k zákonu a od zákona k občanovi), ale pritom je to kanál jediný a jedinečný – ináč povedané monistický – a pokiaľ funguje podľa platného práva tak je považovaný nielen za legálny, ale aj za legitímny.

Rovnako Eva Ottová uvádza v súvislosti s legitimitou štátu, štátnej moci, že „v záujme toho, aby moc nebola len holým, náhodným, ničím nepodloženým násilím ktoréhokoľvek subjektu, musí byť zrejmý základ, od ktorého sa odvodzuje, ktorý opodstatňuje, ospravedlňuje či oprávňuje jej existenciu. Predpokladom legitimity moci je však aj dôvera spoločnosti voči moci, uznávanie a rešpektovanie jej autority. Legitimita štátnej moci teda znamnená

jej zdôvodnenie a jej akceptáciu zo strany spoločnosti, prípadne jej časti. (...) V demokratickom štáte sa moc odvodzuje od občanov ako ústavne zakotveného zdroja mocu v štáte. Transport moci od občanov na orgány štátnej moci sa musí uskutočňovať ústavným a zákonným postupom. V zastupiteľskej demokracii sa realizuje prostredníctvom slobodných pravidelne sa opakujúcich volieb. Takýto právom regulovaný prenos moci z jej zdroja na jej predstaviteľov sa nazýva procedurálna (politická) alebo právna stránka legitimity. Legitimita má však aj svoju občiansku (hodnotovú) stránku. Znamená, že štátnu moc občania akceptujú, že ju uznávajú a rešpektujú jej autoritu" (Ottová 2006, s. 112 – 113). Celý koncept legitimity je tu prezentovaný ako proces transportu moci ku štátu ako jedinému zdroju práva a akceptovanie takto existujúcej moci adresátmi tohto práva – ale stále len v rámci monistického konceptu.

Legitimita v našom práve je takto najčastejšie spätá s **právnym monizmom**, ktorý predpokladá, že v štáte platí len jedno právo a zároveň je jedným z predpokladov uplatňovania princípu právnej istoty, znamenajúce predvídateľnosť práva pre jeho adresátov. V takomto kontexte sa skúma, či právo naozaj je legitímne z hľadiska svojho vzniku, t. j. či je aj legálne, a potom či je aj legitimizované svojimi adresátmi, ktorí ho akceptujú, nakoľko im poskytuje istotu, že že za určitých opakujúcich sa podmienok bude s nimi zaobchádzané zo strany kompetentných subjektov určitým, vopred predvídateľným spôsobom (Žemba 2015, s. 232 – 233). Jediným garantom tejto istoty sa stáva právo, garantované štátom.

Je zrejmé, že princíp právnej istoty v právnom monizme nepredpokladá možnosť súčasnej existencie dvoch legitímnych právnych noriem, upravujúcich tú istú skutočnosť v rovnakom čase a na rovnakom mieste. "Jednoznačné a navzájom presne odlíšiteľné právne pojmy sú prostriedkom nastoľovania právnej istoty. Identický právny pojem nemožno interpretovať rozdielne" (nález Ústavného súdu SR sp. zn. II ÚS 59/97). Pokiaľ nie je splnená podmienka existencie rovnakého alebo analogického skutkového stavu, nie je splnený základný predpoklad na to, aby všeobecný súd na účel dodržania princípu právnej istoty a predvídateľnosti súdneho rozhodnutia musel dať na určitú právnu otázku rovnakú odpoveď (uznesenie Ústavného súdu SR z 9. 2. 2018, sp. zn. IV. ÚS 99/2018). V prípade sporu sa v súdnej praxi uplatňuje princíp proporcionality (Lásková 2018, s. 115) a pre posúdenie intenzity zásahov do tohto sporu bol vytvorený test proporcionality (Tomoszek 2010, s. 328), ktorý spočíva vo vyvážení navzájom kolidujúcich hodnôt a určení. Z nášho hľadiska ide najmä jeho tretí krok – porovnávanie (proporcionality) v užšom zmysle, pri ktorom sa porovnáva, či by dosiahnutý výsledok prevážil spôsobené negatíva (Nemeškalová Rosinová 2018, s. 311). To síce uľahčuje súdom uvažovanie podľa okolností prípadu, ale v konečnom dôsledku to nepredstavuje dôvod pre posudzovanie sporu z hľadiska rozdielnej legitimity aplikovaných právnych noriem.

O spor, týkajúci sa legitimity (teda prekročenia rámca právneho monizmus), nejde ani vtedy, keď sa posudzujú niektoré inštitúty podľa rôznych právnych noriem (u nás napr. v súvislosti s právnou úpravou ochrany spotrebiteľov podľa Obchodného zákonníka a súčasne podľa Občianskeho zákonníka[1]), keď sa v určitom území zákony neuplatňujú alebo uplatňujú inak, ako v iných častiach krajiny, ako na to svojho času reagovala ombudsmanka J. Dubovcová (https://romovia.sme.sk/c/20385932/dubovcova-romske-osady-nemaju-riadnu-protipoziarnu-ochranu.html #ixzz5XOt4PW83), alebo keď sa prijme nová právna úprava a staršie prípady sa riešia ešte podľa predchádzajúcej právnej úpravy. Niekedy sa síce v tejto súvislosti hovorí o **právnom dualizme**, ale tento pojem sa používa v celom rade odlišných kontextov. Príklad, ktorý uvádza na právny dualizmus Wikipédia – existenciu dvoch súčasne platných ústav – nie je zrejme reálny, môže však existovať dualizmus v podobe dvoch právnych predpisov alebo dokonca celých právnych systémov, platných vo dvoch častiach územia unitárneho štátu (častý stav v nových štátoch, ktoré vznikli po 1. svetovej vojne). Tu však nejde o spor dvoch legitimít (spor legitimity dvoch rôznych právnych predpisov ako sme ho popísali vyššie), ale skôr o nedokonalosť systému tvorby práva. Podľa nášho názoru tu nejde o pravý právny dualizmus, skôr za nedokonalosti v tvorbe resp. aplikácii práva, alebo o javy prechodné.

Za právny dualizmus sa niekedy považuje aj delenie objektívneho práva na verejné a súkromné (Hrnčiar 2005) alebo na občianske a obchodné právo (Krčová 2006) alebo tiež právo prirodzené a právo poztívne (spor medzi prirodzeným právom Kataláncov na sebaurčenie versus absencia vymedzenia národov resp. národností v pozitívnoprávnej španielskej ústave). Ak vychádzajú dva súčasne platné predpisy z dvoch odlišných konceptov práva, môže ísť už o spor dvoch legitimít. Aj pri zachovaní legality transportu moci od zdroja tu môže dôjsť ku dvom kontradiktórnym vysledkom, ktoré sú však legitimizované existenciou odlišných záujmov, paralelne vystupujúcich cez ich diferencovaných nositeľov v rámci zdroja moci. Odstraňovanie tejto kontradiktórnosti je však možné zrejme len prostredníctvom tvorby práva.

---

[1] Podobne je to v prípade úrokov z omeškania pre občianske a obchodné vzťahy, kde možno súčasne aplikovať § 517 ods. 2 Občianskeho zákonníka a § 369 Obchodného zákonníka, ako to konštatoval vo svojom rozsudku Krajský súd v Žiline v roku 2017 (spisová značka 9Co/16/2017). K obdobnej situácii došlo už v minulosti, novelou zákona NR SR č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (zákonom č. 23/2002 Z. z.), kedy došlo k zakomponovaniu časti problematiky patriacej do oblasti úpravy zákona o veterinárnej starostlivosti do zákona o potravinách (napr. § 6a), ako to konštatovalo Ministerstvo zdravotníctva v pripomienkovom konani k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (http://www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-98768).

V právnej literatúre sa čoraz častejšie spomína aj **právny pluralizmus**, čo znamená, že môžu existovať viaceré právne systémy v jednej spoločnosti. Každá spoločenská skupina môže mať vlastné spoločenské normy, výrazná je napríklad aj náboženská pluralita, teda na základe rozdielnych vierovyznaní, keď každé môže mať vlastný vnútorný systém cirkevného práva (Ottová, 2006, s. 112)."Pojem pluralizmu práva možno spájať najmä s pluralitou prístupov k právu, s multidimenzionalitou skúmania práva, príp. aj s koncepciou multidimenzionality v chápaní práva" (Gerloch 2009, s. 12). Právny či normatívny pluralizmus ale možno skôr považovať za multicentrizmus práva, pričom zahŕňa právne úpravy globálne, medzinárodné, regionálne (v zmysle kontinentálnych regiónov), nadnárodné, medzištátne, štátne, subštátne a lokálne (Večeřa 2005, s. 24 – 25). Pre väčšinu týchto úrovní (v našich podmienkach v súčasnosti od úrovne európskej) platí štandardný princíp hierarchie práva, čiže princíp, podľa ktorého norma nižšej hierarchickej úrovne (nižšej právnej sily) musí rešpektovať normu vyššej úrovne (vyššej právnej sily). Pri rešpektovaní tohto princípu normotvorby by nemalo dochádzať ku sporu legitimít týchto právnych noriem – otázkou však ostáva legitimita orgánov, prijímajúcich tieto normy, čo je však už otázka kreovania orgánov moci, a tým už viac otázka politologická. V tejto súvislosti A. Gerloch hovorí o prechode od hierarchického systému práva k sieťovému systému s rozdielnou rolou a váhou jednotlivých nositeľov prameňov práva (Gerloch 2009a, s. 13).

Pri skúmaní legitimity v práve – napríklad legitimity zákona, sa venuje pozornosť primárne legalite jednotlivých zákonov tvoriacich jednotný právny systém. Prevažujúci monistický charakter nášho práva znamená nevariantnosť pohľadov na legitimitu a preto aj pojem legitimity v právnych vedách má výtazne monistický, nevariantný charakter.

2. Legitimita v politológii

Aj v politológii sa pojem legitimita pripája k rôznym predmetom: najčastejšie ide o legitimitu moci, ale aj legitimitu politických systémov, legitimitu režimov, legitimitu (politických) inštitúcií a pod. Plurál nech nás nemýli: aj keď v dobrej tradícii komparatívnej politológie ide niekedy o porovnanie dvoch (či viacerých) napríklad režimov z hľadiska ich legitimity, len výnimočne ide o to, že sa porovnáva legitimita dvoch mocí v tom istom čase a v tom istom priestore. Určitú výnimku môže tvoriť napríklad porovnanie legitimity dvoch či viacerých (politických) inštitúcií – napríklad dvoch orgánov štátnej moci – tvrdiacich, že majú legitimitu pre riešenie určitého vecného problému na základe toho istého právneho predpisu (napr. kompetenčného zákona[2]). Spravidla tu však ešte nejde o spor dvoch legitimít, len o nedokonalosť legitimizačnej normy.

[2] Príkladom môže byť aktuálny kompetenčný spor medzi Ministerstvom životného prostredia SR a Ministerstvom pôdohospodárstva SR vo veci kôrovcom napadnutých

Najmä tam, kde politológia nadväzuje na svoje právne východiská, je aj koncept legitimity politickej moci dominantne monisticky. Starší Stručný politologický slovník uvádza, že „legitímnosť je oprávnenosť politického systému vystupovať ako politická moc. Legitimita de iure znamená deteminovanosť politického systému ústavou a zákonmi. Legitimita de facto je vznik politického systému rešpektovaním ústavy a ostatných právnych noriem“ (Tóth et ali 1991, s. 38). Vyplýva to teda predovšetkým z toho, že hierarchicky usporiadaný systém právnych noriem môže byť produktom len jedinej suverénnej štátnej moci (Cuper – Kasinec 2017, s. 18).

V tradičných politologických prístupoch sa najzreteľnejšie prejavuje ako ich spoločná charakteristika vysvetľovanie legitimity ako podmienky legálneho výkonu moci a ako ospravedlnenia štátu, čo možno považovať aj za tradičný politologický prístup, s akým sa stretávame napr. už u Carla Schmitta v tridsiatych rokoch minulého storočia (Saretzki 2007, porovnaj tiež Skovajsa 2011, s. 98 - 99). Aj A. Heywood uvádza, že štát sa „apriórne“ teší legitimite. „Štátne rozhodnutia sa obvykle (aj keď nie nutne) prijímajú ako pre členov spoločnosti záväzné, nakoľko – ako sa tvrdí – sú prijímané vo verejnom záujme alebo pre všeobecné dobro; štát údajne odráža trvalé záujmy spoločnosti“ (Heywood 2008, s. 117).

Aj formulácia z nového politologického výkladového slovníka, ktorý uvádza priamo v názve hesla legitimita jeho synonymá oprávnenosť, platnosť zákona a práva vôbec, ju vymedzuje ako „oprávnenosť na základe zákona. (...) Od legality sa odlišuje tým, že táto nie je nevyhnutnou zárukou, že vláda je rešpektovaná, alebo že občania uznajú svoju povinnosť počúvať nariadenia a príkazy“ (Chovanec – Hotár 2010, s. 196), pričom táto vláda, ako už z podstaty vyplýva, je jedinou a nealternatívnou vládou, pretože inak by nebolo možné splniť ďalšie uvedené podnienky jej legitimity. "Monistický charakter práva je prostriedkom, ktorý spoluvytvára jednotu štátu. Monistické právo vytvára zábrany, aby v súčasnosti vznikajúce pluralitné "centrá moci" mimoštátnej (napríklad moc orgánov územnej samosprávy) sa stali, obrazne povedané, "štátmi v štáte"" (Macejková – Kanárik 2009, s. 338).

Môžeme teda konštatovať, že inštitucionalistická politológia inklinovala skôr k monistickému pohľadu na legitimitu moci.

V novších prístupoch v politológii (najmä ak ju vnímame ako reprezentanta celého systému politických vied, zahŕňajúceho aj politickú filozofiu, politickú psychológiu, politickú antropológiu ale aj politickú stránku ústavného práva, politickú geografiu, ekonomické analýzy politiky, komparatívnu politológiu, medzinárodné vzťahy, správnu vedu atď. - porovnaj Novák 2011) však vyznieva otázka legitimity niekedy aj odlišne – najmä tam,

---

lesov, v minulosti napríklad spor medzi Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvom zdravotníctva SR vo veci zodpovednosti za riešenie situácie osôb s niektorými špecifickými druhmi zdravotného postihnutia a pod.

kde sa oproti tradičného politologického inštitucionalizmu presadzuje modernejší politologický pluralizmus, posúvajúci pozornosť od formálnych inštitúcií (akým je napríklad aj štát a jeho politický systém) k jednotlivcom a skupinám, ktoré sú s nimi spojené (Uhlerová 2013, s. 5). V súvislosti s tým sa otvárajú niektoré otázky, týkajúce sa plurality moci: Zmenil sa zdroj/pôvodca moci? Zmenil sa nositeľ moci? Je právo ešte monistické? (Macejková – Kanárik 2009, s. 334).

Za obsah plurality moci sa pritom považuje

- pluralita v rámci politického systému: politická moc štátu versus moc politických strán;
- pluralita v rámci verejnej moci: štátna moc versus mimoštátna verejná moc;
- pluralita v rámci samotnej štátnej moci: horizontálna versus vertikálna deľba moci v štáte;
- pluralita v rámci jednotlivých systémov štátnej moci: napríklad v rámci moci výkonnej moc vykonávaná vládou versus moc vykonávaná prezidentom (tamže, s. 333 – 334).

Podľa nášho názoru možno väčšinu sporov o legitimitu v prípadoch týchto pluralít riešiť prostredníctvom dostatočne precíznej právnej úpravy, čiže dostatočne precíznym legálnym rámcom transportu moci od zdroja ku tomu z pluralitných nositeľov politickej moci, u ktorého je predpoklad najvyššej legitimizácie, potvrdenej napríklad výsledkami volieb alebo politicky neutrálnou vecnou analýzou[3]. Nejde tu teda o pravú dualitu legitimity moci, ale len o skutočné identifikovanie legality transportu moci.

Niekedy ide pritom o veľmi zložité postupy, ako to vidíme napríklad pri dualizme moci v niektorých zložených štátoch. Deľba moci v Belgicku, kde možno považovať moc regiónov a moc spoločenstiev za moc na tej istej úrovni ako je centrálna moc štátu (ako moc belgických federálnych orgánov), pričom moc federácie, moc regiónov i moc spoločenstiev pochádza legálne a legitímne od občanov, hoci len rôzne štrukturovaných – jazykovo, územne (porovnaj Colotka 2009, s. 11, tiež Konečný 2016, s. 49 – 53).

Existujú stále častejšie sporné prípady vzájomnej nezávislosti "centier moci" napríklad vo vzťahu orgánov Európskej únie a jej členských štátov (Belling 2009), kde naozaj doposiaľ nie vždy disponujeme dostatočne overenými legitimizačnými postupmi.

V prípade moci a z hľadiska súčasnej politológie sa takto čoraz častejšie dá hovoriť už aj o dualite legitimity moci.

Významný posun v politologickej literatúre v otázke legitimity je spojený s menom profesora Fritza W. Scharpfa z kolínskeho Inštitútu Maxa

---

[3] Takýto charakter mal napríklad aj spor medzi štátnou mocou a samosprávou vo vnútroštátnom priestore pri spore medzi normotvorbou obcí v oblasti tzv. vlastných kompetencií a pôsobnosťou štátnych orgánov (čo napríklad vyústilo do novely zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR - novela zákonom č. 261/2006 Z. z. s účinnosťou od 13.05.2006).

Plancka pre spoločenský výskum, ktorý už v 90. rokoch (Scharpf 1997, Scharpf 1999) prezentoval názor, že demokratická legitimita je dvojdimenzionálny koncept, ktorý sa – v duchu Eastonovho prístupu ešte zo 60. rokov (Easton 1965) – vzťahuje tak na vstupy ako aj na výstupy politického systému.

Podľa Scharpfa (1997, 1999) demokratická legitimita je dvojdimenzionálny koncept, ktorý sa vzťahuje na vstupy, ako aj na výstupy politického systému. Na vstupnej strane demokratická legitimita vyžaduje mechanizmy alebo postupy na prepojenie politických rozhodnutí s preferenciami (záujmami) občanov. V moderných demokraciách sa tieto mechanizmy prejavujú predovšetkým prostredníctvom volieb. Na druhej strane, tvrdí Scharpf, demokracia by bola "prázdnym rituálom", ak demokratický postup nebol schopný priniesť efektívne výsledky, to znamená: "dosiahnutie cieľov, o ktoré sa aktéri usilujú kolektívne" (Scharpf 1997: 19).

Legitímnosť vstupu znamená, keď väčšina ľudí hovorí, že politický systém je legitímny (Scharpf 2003). Legitimita vstupu sa zvyšuje, ak sa na tomto procese rozhodovania môže zúčastniť viac ľudí. Zrejmou formou legitímnosti vstupov sú voľby, ale môže ísť aj o referendá, petície, zhromaždenia občanov a ďalšie formy priamej demokracie. Legitimita výstupu sa zaoberá overovaním, či politické riešenia, ktoré boli prijaté, sú účinné pri riešení problémov, ktorým čelia ľudia. Legitimita výstupov sa zvyšuje, ak politické rozhodnutie spĺňajú potreby viacerých adresátov v spoločnosti. Toto je typ legitimity, s ktorou politici kalkulujú, keď tvrdia, že ak je rozhodnutie vlády prospešné pre viac ľudí, je tento výsledok viac legitímny.

Pri akejkoľvek moci môžeme takto skúmať dve stránky duality, alebo tiež – v určitom slova zmysle – podvojnosť, čiže dualitu legitimity moci ako legitimity vstupnej (input) a výstupnej (output).

3. Legitimita vo verejnej politike

Na rozdiel od politológie, v lone ktorej sa zrodila, sa verejná politika, resp. teória verejnej politiky nezaoberá (politickou) mocou, ale skôr záujmami, predovšetkým verejnými záujmami.

Východiskovým problémom v spoločenskom diskurze je pritom zamieňanie rôznych (rovnakých, spoločných či skupinových) záujmov so záujmami verejnými. Rozdiely medzi nimi vyplývajú z rozdielov v kolektivizovaní diferencovaných individuálnych záujmov a na základe toho vznikajúcich rôznych skupinových záujmov, ktoré sú – prinajmenšom z hľadiska svojich nositeľov (teda z hľadiska vstupu) – legitímne.

Už na úrovni jednotlivca môžeme rozlišovať:

- záujmy osobné, ktoré majú dočinenia s tou vrstvou vzťahov, ktoré súvisia priamo s psychofyzickým bytím jednotlivca (vek, zdravie, zdravotné obmedzenie, hendikep a pod.): osobný záujem takto zrejme vykazuje najväčšiu väzbu na osobné potreby jednotlivca (Dostálová – Křivková

1999, s. 28) a mohli by sme ich charakterizovať ako rovinu základných záujmov človeka, týkajúcich sa jeho života, tela a zdravia;

- záujmy súkromné, ktoré takisto tesne súvisia s jednotlivcom, ich spojenie s jednotlivcom je spravidla silno vôľovo podmienené (vlastníctvo, moc) ale predmet tohto záujmu je hypoteticky odňateľný – aj ich obhajovanie či presadzovanie je otázkou súkromného prospechu (primárne jednotlivca), jeho praktických priorít;
- iné individuálne záujmy, ktoré jednotlivec počas svojho života nadobúda a stráca, ku ktorým má väčšiu ale niekedy aj celkom malú, slabú a prechodnú afinitu, ale na druhej strane v určitom momente môžu dokonca plne zaujať jeho osobnosť, no zároveň ostávajú predmetom jeho súkromia, nemusí ich ani komunikovať a nie sú tak ľahko identifikovateľné ako záujmy osobné ("nevidieť ich") či súkromné (nie sú tak evidentne materializovateľné) – a stávajú sa "viditeľnými" až vtedy, keď ich jednotlivec navonok prejaví, manifestuje. Môžu sa pritom kolektivizovať do štruktúr, vystupujúcich ako rôzne skupinové záujmy. Nejde pri nich o základné životné ani o praktické prioritné záujmy.
- V procese manifestovania, deklarovania dochádza k vzniku rôznych podôb či typov záujmov kolektivizovaných:
- osobné záujmy sú kolektivizované často len latentne ale platí, že rovnaký záujem spája všetky dané osobné záujmy rovnakého typu, pretože sú rovnaké. Osobné záujmy sa takto spájajú (kolektivizujú) do podoby rovnakých záujmov, ktoré nemusia ale môžu byť aj navonok manifestované, deklarované: každý chceme žiť a nepotrebujeme to ani deklarovať ani manifestovať – a každý to chceme v princípe rovnako;
- súkromné záujmy veľmi často vystupujú na úrovni jednotlivcov ako ich ekonomické záujmy: práve tu sa uplatňuje Paretovo optimum (Sičáková-Beblavá – Beblavý 2009, s. 9), ktoré niekedy býva mylne považované za kritérium verejného záujmu – pri spájaní súkromných záujmov platí, že spoločný záujem je založený na zväčšovaní súkromného prospechu jednotlivca bez toho, aby bol poškodený súkromný záujem iného subjektu. Spoločný záujem – aj z pohľadu sociológov – neznamená rovnaký záujem ako cieľ, na ktorom chcú všetci zainteresovaní jednotlivci spolupracovať, ale kolektívny súhrn cieľov, ktoré chcú individuálne dosiahnuť prostredníctvom kolektivizovanej aktivity (Suríková 2007, s. 157), resp. presnejšie povedané: spoločný záujem vyjadruje prienik súkromných záujmov, ktorý ale musí (hoci rôznou mierou) zahŕňať aj všetky k nemu sa hlásiace súkromné záujmy jednodlivcov;
- iné skupinové záujmy, v ktorých sa spájajú všetky ostatné (v zásade menej interiorizované) individuálne záujmy, ktoré vytvárajú kontext aj pre rovnaké a spoločné záujmy, pokiaľ tieto začnú zahŕňať aj okruh osôb s príbuznými záujmami (ale chýba im väzba na také osobnostné charakteristiky, ktoré ich spájajú do rovnakých či spoločných záujmov),

ktoré niekedy sú prezentované ako "spriatelené" záujmy (záujmy "priateľov"). Štruktúra týchto skupinových záujmov z hľadiska ich nositeľov môže byť veľmi premenlivá tak, ako sú premenlivé tieto záujmy u ich nositeľov – jednako však je možné identifikovať tieto záujmy aj na individuálnej aj na kolektivizovanej (skupinovej) úrovni.

U takto kolektivizovaných záujmov – osobitne u kolektivizovaných záujmov rovnaký a spoločných – je nepochybná ich legitimita, ktorú by sme mohli (aplikujúc prístup F. W. Scharpfa) nazvať aj input legitimitou, ktorá je síce nevyhnutnou ale nie dostatočnou podmienkou na to, aby sme tieto "prvostupňovo" kolektivizované záujmy mohli považovať za záujmy verejné.

Verejné záujmy v zásade môžu vznikať priamou integráciou individuálnych záujmov (napr. pri voľbách) – aspoň takto sa nám to javí na prvý pohľad, hoci v skutočnosti aj tu prebieha určitá prvostupňová záujmová kolektivizácia rôznych štruktúr elektorátu. Môžu však vznikať aj sprostredkovane ďalšou kolektivizáciou rovnakých, spoločných či skupinových záujmov: rozhodujúcim kritériom je to, že svojim verejným charakterom prekračujú rámec, daný kolektivizáciou záujmov osobných alebo súkromných, t.j. reprezentujú niečo "viac" ako len záujmy osobné, súkromné či iné individuálne. Opäť terminológiou F. W. Scharpfa povedané, na to, aby prvostupňovo legitimizované nadindividuálne záujmy mohli byť považované za verejné, musí nastať ich legitimizácia "vonkajšia", output legitimizácia verejnosťou, neviazanou na daný prvostupňovo kolektivizovaný záujem osobne či súkromne. Tu vystupuje do popredia aj nositeľ verejných záujmov, ktorým nie je nejaká skupina, ale vždy verejnosť ako entita, nadradená akýmkoľvek partikulárnym (v tom aj individuálnym, rovnakým, spoločným či iným skupinovým) záujmom.

V praxi sa pritom s týmto input a output charakterom verejných záujmov stretávame na rôznych hierarchických úrovniach, podobne ako identifikuje politológia viacstupňovosť či multicentrizmus centier moci. "To, že Európska únia (EÚ) je v kríze, sa stala takmer banálnym faktom. Brexit, kríza štátneho dlhu a utečenecká tragédia predstavujú existenčné výzvy pre spoluprácu EÚ. Tieto krízy ešte viac akútne vyvolávajú dlhodobé obavy z legitímnosti EÚ" – píšu Maurits de Jongh a Tom Theuns vo vlaňajšom jesennom čísle Journal of Contemporary European Research (2017, s. 1284). Celkom zrejme tu nejde už (len) o legitimitu práva či (len) o legitimitu moci, ale predovšetkým o legitimitu záujmov – a ako vidíme v praxi – a spor o legitimitu záujmov Európskej únie a jej členských štátov, čo robí problematiku ešte akútnejšou a zložitejšou, pretože prenášanie nadradenosti legitimity právnych noriem vyššieho stupňa nad legitimitu právnych noriem nižšieho stupňa – ako to platí pri strete legitimity právnych noriem rôznych hierarchických stupňov

(vrátane hierarchie ich územnej pôsobnosti), nemusí byť aplikovateľné pri strete dvoch legitímnych verejných záujmov rôzneho stupňa teritoriality[4].

Je zrejmé, že – inšpirujúc sa prístupom F. W. Scharpfa – je nevyhnutné najprv identifikovať, či ide o legitímny "vstupný" záujem: t. j. napr. o záujem nižšieho teritoriálneho spoločenstva, všeobecne nižšej entity. Vstupným aktom takto môže byť miestna petícia či miestne referendum. Následne môže byť táto legitimita overená legitimizačným aktom širšieho prostredia. V praxi môže dôjsť k niekoľkým situáciám:

Pri strete dvoch (resp. viacerých) verejných záujmov rovnakého stupňa možno porovnávať už mieru vstupnej legitimity u konfrontovaných záujmov (rozdiel v podiele učiteľov a rodičov, podporujúcich zachovanie vlastnej školy), ale následne by malo nastúpiť porovnanie miery výstupnej legitimity (rozdiel v miere podpory zachovania školy v celkovom súbore obyvateľov mesta).

Pri strete dvoch verejných záujmov rôznej (teritoriálnej a pod.) charakteristiky znovu musí byť najprv identifikovaná vstupná legitimity, ktorá by mala byť dostatočne jednoznačná (povedzme kvantitatívne – povrdená väčšinou obyvateľov daného mesta). Následne by malo dôjsť ku výstupnej legitimizácii v priestore širšej entity (regiónu, štátu). Otázne je, či možno požadovať, aby sa aj tu požadovala legitimizácia takou mierou jednoznačnosti ako pri vstupnej legitimite, čo môže byť objektívne nedosiahnuteľné (namiesto väčšiny obyvateľov štátu by bolo dostaočným kvantifikovaným kritériom legitímnosti rovnaký počet súhlasných externých vyjadrení aký bol dosiahnutý pri sčítaní súhlasných interných vyjadrení v rámci overovania vstuonej legitimity.

Podobný postup by bolo možné využiť aj pri strete dvoch záujmov, legitimizovaných rôznymi právnymi konceptmi (prirodzenoprávnym, pozitívnoprávnym).

Vidíme, že v súvislosti s výstupnou legitimizáciou zohráva kľúčovú úlohu verejnosť, prekračujúca rámec rôzne vymedzených skupín, pôsobiacich v jej rámci. Nedá nám v tomto kontexte nepripomenúť, že teória verejnej politiky sa tým vlastne vracia k svojim najpôvodnejším, najautentickejším koreňom, keďže dnes už takmer upadlo do zabudnutia, že jej zakladateľ – Harold D. Lasswell – sa intenzívne zaoberal problémom definovania verejnosti a jej pôsobenia ešte z dvadsiatych rokov minulého storočia (Torgerson 2007). Je zrejmé, že verejnosť sa môže takto stávať nositeľom veľkého množstva niekedy aj protichodných záujmov. Miera ich legitimity je síce kvantifikovateľná, ale kvantitatívne vyjadrenie podpory rôznym variantným (a aj protichodným) verejným záujmom je veľmi dynamickou premennou.

---

[4] Viď spor o kandidatúru na konanie zimných olympijských hier v Poľsku 2022 (s centrom konania v Krakove), schválenú poľskou vládou, ale odmietnutou v miestnom referende obyvateľmi Krakova v roku 2014.

V každom prípade však z týchto skutočností rezultuje záver, že prirodzená pluralita rôznych verejných záujmov v demokratickej spoločnosti je zároveň základom aj pre akceptovanie pluralitnej legitimity týchto záujmov.

Záver

Analýza ukazuje, že pojem legitimita nadobúda v kontexte rôznych predmetov (legitimita práva, legotomita moci, legitimita záujmov) a tým aj v kontexte rôznych vied, ktoré sa týmto predmetom svojho skúmania líšia, rôzny obsah a rôzne charakteristiky. Všeobecne by sme mohli hovoriť o legitimite monistickej (keď predmet legitimizácie je nealternatívny), legitimite dualistickej a o legitimite pluralistickej, keď môže vo vzťahoch vertikálnych, horizontálnych ale aj inak podmienených existovať niekoľko legitimít, niekoľko legitímnych javov, ktoré nie je možné považovať za vzájomne nadradené či podradené.

Legitimita zákonov (ako ju skúma predovšetkýžm právna veda) má prevažne monistický charakter. V práve, v právnickej literatúre pracujeme z legitimitou zákona, ktorý spravidla neobsahuje v sebe pre to isté územie žiadnu variantnosť, variabilitu či dokonca pluralitu (nemôže v tej istej vecnej problematike v tom istom teritóriu platiť jeden zákon a súčasne aj iný zákon);

Legitimita moci (ako u skúma politológia) má častejšie duálny charakter (môžu popri sebe existovať dva podoby legitímnej politickej moci). V politologických prístupoch pracujeme s politickým pluralizmom, teda s legitimitou (politickej) moci, ktorá môže pre to isté územie v tom istom čase zahŕňať existenciu dvoch (prípadne i viacerých) mocenských elít, vzájomne súperiacich o svoju legitimitu;

Legitimita verejných záujmov (ako ju skúma teória verejnej politiky) môže byť plne pluralitná. Vo verejnej politike nie je zriedkavosťou, že máme do činenia v tom istom priestore v tom istom čase s pluralitou záujmov, ktoré sú nielen *ex definitio* verejné, ale robia si nárok aj na kvalifikáciu svojej legitímnosti.

Pokiaľ ide o záujmy, špecificky o verejné záujmy, môžeme rozlišovať – aplikujúc koncepciu F. W. Scharpfa – legitimitu vstupnú a legitimitu výstupnú, pričom vstpná legitimizácia prebieha na úrovni skupiny, ktorú je jej nositeľom a legitimizačnou autoritou vonkajšej legitimity je verejnosť, priamo s daným záujmom nespájaná, jednako však ho legitimizujúca svojou akceptáciou.

Zoznam bibliografických odkazov

BELLING, V., 2009. *Legitimita moci v postmoderní době*. Brno: MUNI, 211 s. ISBN 978-80-210-5081-5.

COLOTKA, P., 2009. Na okraj(i) témy: Pluralizmus moci a práva. In: LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav

štátu a práva SAV, s. 9 – 11. ISBN 978-80-970144-3-8.

CUPER, J., KASINEC, R., 2017. Normy hmotného a procesného práva podľa K. Engliša a ďalších autorov - možnosti ich vedeckej analýzy. In: *Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická svazek*, č. 584, Brno: MU 2017, s, 18 – 37. ISBN 978-80-210-8554-1

DE JONGH, M., THEUNS, T., 2017. Democratic Legitimacy, Desirability, and Deficit in EU Governance. In: *Journal of Contemporary European Research* 2017, vol. 13, nr 3, pp. 1283-1300. ISSN 1815-347X

DOSTÁLOVÁ, D., KŘIVKOVÁ, K., 1999. Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu. In: MALÝ, I. (ed.): *Problémy definování a prosazováni veřejného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita 1999, ISSN 80-810-2236-1, s. 25 – 28.

EASTON, D., 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley 1965. 532 p.

GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ., 2009. Pluralizmus moci a právo v ústavnom súdnictve. In: LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, s. 50 - 60. ISBN 978-80-970144-3-8.

GERLOCH, A., 2009. *Teorie práva.* 2, vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 312 s. ISBN 978-80-7380-233-2

GERLOCH, A., 2009a. Polycentrismus v recentním právu: příčiny a důsledky. In: LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, s. 12 - 17. ISBN 978-80-970144-3-8.

HRNČIAR, D., 2005. Neprípustnosť aplikácie súkromnoprávnej sankcie vo vzťahu verejnoprávnej povahy. In: *Justičná revue*, 57, č. 11, s. 1381 – 1386, ISSN 1335-6461

HEYWOOD, A., 2008. *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1

CHOVANEC, J., HOTÁR, V. S., 2010. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. Trnava: UCM, ISBN 978-80-89241-34-7

KONEČNÝ, S., 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava : Mayor. 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1.

KRČOVÁ, E., 2006. Obchodné spoločnosti vo francúzskom práve. In: *Justičná revue*, 58, 2006, č. 8 – 9, s. 1313 – 1321. ISSN 1335-6461.

LÁSKOVÁ, E., 2018. Zajištění cizince a přístup k soudu dle zákona o pobytu cizinců. In*: Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Řada teoretická*, sv. č. 625, s. 110 – 125. ISBN 978-80-210-9044-6

LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV. 479 s. ISBN 978-80-970144-3-8.

MACEJKOVÁ, I., KANÁRIK, I., 2009. Monizmus právneho poriadku Slovenskej republiky v podmienkach právneho pluralizmu. In: LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, s. 333 - 343. ISBN 978-80-970144-3-8.

MADAR, Z. a kol. 1978. *Právnický slovník I+II*. Praha: Panorama. 656+688 s.

NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, A., 2018. Možnost zavedení institutu nepřijatelnosti ústavní stížnosti jako mechanizmu regulace nápadu. In: *Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Řada teoretická*, sv. č. 625, s. 290 – 320. ISBN 978-80-210-9044-6

NOVÁK, M. et al., 2011. *Úvod do studia politiky*. Praha: Slon 2011. 783 s. ISBN 978-80-7419-052-0

OTTOVÁ, E., 2006. *Teória práva*. Šamorín: Heuréka. 312 s. ISBN. 80-89122-37-X

OTTŮV slovník naučný. Díl 15. Praha: Otto 1900. 1092 s.

PRUSÁK, J., 2001. *Teória práva*. Bratislava: UK. 173 s. ISBN 80-7160-146-2

SARETZKI, T., 2007. The Policy Turn in German Political Science. In: FISCHER, F., MILLER, G. J., SIDNEY, M. S. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, Fl.: CRC Press 2007, pp. 587 – 602312 .. ISBN 1-57444-561-8

SCHARPF, F.W., 1997. Economic integration, democracy and the welfare state. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 1, pp. 18-36. ISSN 1350-1763

SCHARPF, F. W., 1999. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford. 256 p. ISBN 9780198295457

SCHARPF, F. W., 2009. Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In: *Leviathan*, vol. 37, S. 244 – 280. ISSN 1861-8588

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. 2009. *Záujmy, ich presadzovanie a korupcia vo verejnej politike: teoretická konceptualizácia a slovenská skúsenosť.* Bratislava : ADIN 2009, 117 s. ISBN 978-80-89244-46-1

SKOVAJSA, M., 2011. Politika a filosofie: úvod do politické filosofie. In: NOVÁK, M. et al.: *Úvod do studia politiky*. Praha: Slon 2011, s. 76 – 125. ISBN 978-80-7419-052-0

SURÍKOVÁ, M., 2007. Jednotlivec ako modelová kategória spoločenskej organizácie. In: *Sociológia*, roč. 39, č. 2, s. 136 – 160. ISSN 0049 - 1225

SVOBODA, J. a kol., 2000. *Slovník slovenského práva*. Žilina: Poradca podnikateľa. 864 s. ISBN 80-8893-106-1

TOMOSZEK, M., 2010. Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 18, č. 4, s. 325 – 329, ISSN 1210-9126

TORGERSON, D., 2007. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. In: FISCHER, F., MILLER, G. J., SIDNEY, M. S. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and method*s. Boca Raton, Fl.: CRC Press 2007, pp. 15 – 32. ISBN 1-57444-561-8

TÓTH, R., HORVÁTH, P., BRHLÍKOVÁ, R., KRNO, S-. DŘÍZOVÁ, E., 2008. *Úvod do politických vied*. Bratislava: Smaragd 2008. 200 s. ISBN 978-80-89063-20-8

UHLEROVÁ, M., 2013. *Záujmové skupiny v teórii politiky*. Banská Bystrica: Belianum 2013. 148 s. ISBN 978-80-557-0598-9.

VACKOVÁ, B., 2009. Společenský řád v utopii: zamyšlení nad "pluralizmem moci". In: LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, s. 89 - 101. ISBN 978-80-970144-3-8.

VEČEŘA, M., 2009. Pluralita jako projev práva. In: LENGYELOVÁ, D. (ed.) 2009. *Pluralizmus moci a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, s. 18 - 31. ISBN 978-80-970144-3-8.

ŽEMBA, J., 2015. Pripravovaná kodifikácia, resp. rekodifikácia súkromného práva v Slovenskej republike a jej možný vplyv na diskontinuitu súdnej judikatúry. In: VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H., MADLEŇÁKOVÁ, L. (eds.) *Kontroverzní názory v právu*. Praha : Leges, 2015, s. 230 – 236. ISBN 978-80-7502-111-3

Kontakt na autora

Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
e-mail: stanislav.konecny@upjs.sk

Vybrané aspekty veřejné správy v České republice

Selected Aspects of Public Administration in the Czech Republic

Anna Václavíková Marie Sciskalová

Abstract

The aim of the paper is to highlight one of the activities of the municipalities in its operation, namely the position of municipality (public law corporation) as a public guardian in carrying out this activity, with reference to potentials pitfalls associated with providing this public service. Public service is a service that is carried out in the public interest for the benefits of entities. The public service is provided, or ordered and also paid by the organizational unit of the state or municipality, region i.e. territorial self-governing unit. On the basis of the analysis of selected statistical data, available literature of the legislation of this issue, the competences of the municipalities in fulfilling the tasks of the public guardian are pointed out. The induction method will be used to draw generalizing conclusions, creating opinions for solving the tasks assigned to the municipalities for the activities of the public guardian.

Key words: court, authority, municipality, public guardian, law, duty, responsibility

Úvod

Správa věci veřejných se dotýká zásadních postupů veřejné správy, a to veřejného opatrovnictví osob. Účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen občanský zákoník), se toto téma stalo více diskutovaným. Důvodem jsou mj. demografické změny občanské společnosti, které se projevují i ve změnách životního stylu. Pojem veřejný opatrovník vymezuje ustanovení § 471 občanského zákoníku cit.:

- „ odst.*1* Rozhoduje-li soud o jmenování opatrovníka člověku, může tak učinit až po jeho zhlédnutí, nebrání-li tomu nepřekonatelná překážka; musí též vyslechnout jeho vyjádření nebo jinak zjistit jeho stanovisko a vycházet z něho.
- *Odst.2.* Soud jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl opatrovanec. Není-li to možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem a schopnost projevovat jej i do budoucna. Není-li možné ani to, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem, nebo veřejného opatrovníka podle jiného zákona.

- *Odst. 3.* Způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu; jmenování veřejného opatrovníka podle jiného zákona není vázáno na jeho souhlas.“

Příspěvek si klade za cíl poukázat na postavení, objasnit pravomoci a odpovědnost obce, jako územního samosprávného celku za výkon funkce veřejného opatrovníka potřebné osobě.

1. Veřejné opatrovnictví

Opatrovnictví lze charakterizovat jako jednu z forem zastupování fyzické osoby k ochraně jejího zájmů, vyžaduje-li to veřejný zájem (veřejný opatrovník nemá postavení zákonného zástupce). O ustanovení veřejného opatrovníka rozhoduje pouze soud, a to jmenováním veřejného opatrovníka, kde vymezuje jeho rozsah práv a povinností vůči opatrovanci.

Z hlediska právní úpravy veřejného opatrovnictví a jednání osob s duševní poruchou je potřeba zmínit mj. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších, zákon č.128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích), zákon č.129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Z mezinárodních, pak např. Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením, publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 10/2010 Sb. m. s.

Veřejné opatrovnictví tak úzce souvisí s úkoly uložených obcí vůči občanům. Jedním ze znaků obce, tj. územního samosprávného celku, je společenství občanů. V souladu s ustanovením § 1 a násl., zákona o obcích, obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění úkolů stanovených právními předpisy, chrání veřejný zájem. Je tedy v zájmu obce, jejich představitelů, vytvářet podmínky a starat se mj. o blaho svých občanů. Jak je uvedeno v ustanovení § 7 zákona o obcích, obec spravuje své záležitosti samostatně, rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. Státní správu, jejíž výkon je svěřen orgánům obce, vykonává v přenesené působnosti, obec v rámci této svěřené působnosti je veřejným opatrovníkem na základě rozhodnutí soudu příp. přechodem opatrovnictví pro případ smrtí opatrovníka nebo jeho odvoláním (pověřený obecní úřad, obecní úřad s rozšířenou působností)

Obec navenek zastupuje starosta nebo jím pověřený zaměstnanec (zařazený do obecního úřadu) a ten pak vykonává činnosti opatrovníka. Tato oprávněná úřední osoba je již fyzickým veřejným opatrovníkem. Jak je uvedeno výše, není však zákonným zástupcem ani opatrovníkem, jak stanoví zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů. Svěření veřejné

opatrovnické funkce v rozsahu faktického výkonu opatrovnictví je uloženo zaměstnanci obce způsobem, a to:

- buď je zaměstnanec obce pověřen k výkonu opatrovnické funkce ke konkrétní osobě opatrovance v rámci pověření (oprávněná úřední osoba obce) ze strany starosty, který stojí v čele obecního úřadu,
- nebo jde o situaci, kdy výkon opatrovnické funkce obcí je svěřen organizačním řádem, (který upravuje kompetence jednotlivých úseků obecního úřadu) příslušnému odboru (oddělení), v rámci odboru (oddělení). V tomto případě je pak úředníkovi vymezeno ve pracovní náplni výkon veřejné opatrovnické funkce.

Výkon státní správy na úseku veřejného opatrovnictví je především zastupování opatrovaného v právních věcech a ochraně jeho práv a oprávněných zájmů. Způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště. Tuto činnost vykonává zaměstnanec obce na základě pověření starosty (primátora) obce k výkonu funkce ke konkrétnímu opatrovanci příp. tato skutečnost vyplývá z organizačního řádu, kde je mj. stanovena povinnost příslušnému odboru.

Mezi povinnosti veřejného opatrovníka patří mj. jednat pravidelně s opatrovancem vhodným způsobem a v rozsahu vymezeným soudem, dbát o jeho zdravotní stav, chránit jeho práva a právně za něho jednat. Veřejný opatrovník vykonává tuto činnost způsobem, odpovídajícím výkonu správní činnosti v rámci přenesené působnosti. Stát obcím poskytuje finanční prostředky na výkon této konkrétní agendy, neboť jde o výkon přenesené působností (§ 149 písm.b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) a tudíž jde o součást, byť specifickou, příspěvku na výkon státní správy územním samosprávným celkem.[1]
K významnější ochraně práv a zájmů opatrovance, je-li mu ustanoven veřejný opatrovník, zavádí občanský zákoník možnost ustanovení „Opatrovnické rady“. Jde o skupinu osob z nejbližšího okolí zastoupeného, která má doplnit a vyvážit činnost opatrovníka.

Poslání „Opatrovnické rady“, zřízené v souladu s ustavením § 472 a násl. občanského zákoníku, jak již bylo uvedeno, je chránit zájmy a práva opatrovance. Opatrovnická rada, je minimálně tříčlenná, zasedá nejméně jednou za rok, zasedání svolá:

- její předseda, nebo
- opatrovník, nebo
- kterýkoli člen opatrovnické rady,
- popřípadě soud na návrh osoby, která osvědčí vážný zájem o opatrovance, anebo i bez návrhu.

[1] Základní informace pro obce jako veřejné opatrovníky. Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. 2016, interní materiál.

Opatrovnická rada je schopna usnášet se za přítomnosti většiny členů, pokud má opatrovnická rada tři členy, vyžaduje se přítomnost všech (opatrovník nemůže být členem opatrovnické rady). Rozhodnutí přijímá opatrovnická rada většinou hlasů přítomných členů.

Opatrovnická rada může přizvat na zasedání opatrovance i opatrovníka. Z jednání je povinna pořídit zápis (musí být zřejmé, kdy se konalo, kdo se jej účastnil, jaká rozhodnutí byla přijata, kdo vznesl protest a kdo zápis pořídil). Zápis doručí předseda opatrovnické rady veřejnému opatrovníkovi a soudu, který veřejného opatrovníka jmenoval.

Předmětem jednání opatrovnické rady je mj. projednání zprávy opatrovníka o jeho činnosti v záležitostech opatrovance, dále se vyjadřuje k soupisu jmění opatrovance a k vyúčtování jeho správy i k vyúčtování případné odměny opatrovníka za správu jmění, může podat návrh na změnu opatrovníka nebo zrušení opatrovníka.

Kromě opatrovnické rady má právo kontrolovat veřejného opatrovníka příslušný soud. Učiní tak pravidelně příp. jeden krát ročně, může si rovně vyžádat zprávu o spravování majetku a finančních prostředků. Soud může kontrolou činností pověřit i obec.

Kontrola veřejného opatrovníka může být i ze strany Veřejného ochránce práv, a to na stížností podané na veřejné opatrovníky. Výkon funkce veřejného opatrovníka je činnost veřejného vykonávaná v přenesené působnosti, jak stanoví § 149 písm. b) odst. 3, zákona o obcích.

Provedená analýza dostupných statistických údajů činnosti veřejného opatrovníka, prokazuje jednoznačně opodstatněnost a potřebnost takového institutu k ochraně práv a oprávněných zájmů pro opatrovance, na straně druhé však odhalila slabá místa při výkonu této funkce v obcích I. – III. typu.

Provedeme-li analýzu tabulky (viz následující text), jež je sumářem dat v krajích, počty obcí, veřejných opatrovníků a počty jejich opatrovanců, ukazuje se, že situace v oblasti veřejného opatrovnictví je více než potřebná a aktuálně i obci vykonávaná. Čísla také dokládají, že za období od roku 2016 do roku 2018 se počet opatrovanců zvýšil. Lze také předpokládat, že je to i v případě kraje Olomouckého, jehož výsledná čísla za rok 2016 jsou v tabulce neúplná, a to z důvodů nedodání úplných čísel několika obcemi.

Z provedené analýzy dále vyplývá, že výkon státní správy na sledovaném úseku na obcích vykonávají veřejní opatrovníci, kteří úspěšně absolvovali zkoušku odborné způsobilosti. Tímto krokem je zajištěn kvalitní výkon veřejného opatrovníka.

Tabuľka 1 Sumář dat po krajích, počty obcí, veřejných opatrovníků a počty jejich opatrovanců

	Kraj	počet obcí veřejných opatrovníků	počet opatrovanců (obcí jako veřejných opatrovníků)	počet obcí veřejných opatrovníků	počet opatrovanců (obcí jako veřejných opatrovníků)	počet opatrovanců s příspěvkem na veř.opatr. rok 2018
1	Hlavní město Praha	46	798	22	12	812
2	Jihočeský kraj*	95,00	510	78	448	593
3	Jihomoravský kraj	145	816	146	736	856
4	Karlovarský kraj	45	417	117	327	505
5	Kraj Vysočina	78	572	79	583	679
6	Královéhradecký kraj	99	706	0	0	736
7	Liberecký kraj	53	372	49	368	461
8	Moravskoslezský kraj	128	1 545	109	1 454	1615
9	Olomoucký kraj***	108	981	78	707	934
10	Pardubický kraj	64	604	57	529	629
11	Plzeňský kraj****	93	755	77	620	764
12	Středočeský kraj	170	1 006	2	3	1388
13	Ústecký kraj *****	84	1 259	81	722	1430
14	Zlínský kraj	77	799	99	714	798
	celkem	1 285	11 140	994	8 072	12200

zdroj AIS zdroj KÚ

* KÚ poskytl data z roku 2014

** Jedná se o období 1. pololetí roku 2015 (od ledna-června 2015)

*** kraj nemá úplné údaje - chybí informace ze 3 okresních soudů

**** kraji poskytlo údaje 67% obcí

***** údaje nejsou kompletní z důvodu čerpání dovolených v průběhu šetření

Zdroj: *odbor veřejné správy, dozoru a kontroly*
http://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx

Závěr

Veřejné opatrovnictví je záslužnou činností územních samosprávných celků při ochraně práv a oprávněných zájmů pro potřebné. O tom, zda bude ustanoven opatrovanci veřejný opatrovník, rozhodne soud. Zákon o obcích mj. stanoví, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, kde sleduje a chrání veřejný zájem. Výkon veřejného opatrovnictví je svěřen orgánům obce, v přenesené působnosti, jak je výše uvedeno, rozhodnutím soudu.

Nelze než souhlasit se slovy Mgr. Jany Vildumetzové (dřívější náměstkyně ministra vnitra pro řízení sekce veřejné správy), která svůj postoj k veřejnému opatrovnictví vyjádřila v roce 2016 následujícími slovy:
„Všichni chápeme právo na důstojný život v normálním přirozeném prostředí jako základní právo každého z nás. Osoby, které byly rozhodnutím příslušného soudu omezeny na svéprávnosti, a to v různém rozsahu podle zachovaných schopností samostatného rozhodování, jednání a posuzování své situace, přesněji podle rozsahu schopností uspokojovat své potřeby v různých oblastech svého života nebo podle toho, do jaké míry jsou schopny samostatně jednat a chápat důsledky svého jednání, a které nemají ve svém nejbližším okolí osobu, která by byla ochotna na sebe převzít roli jejich opatrovníka, jsou svěřeny obci jako veřejnému opatrovníkovi. Opatrovnictví se pak stane velmi důležitou součástí života opatrovance a je tedy velmi důležité, aby tento institut fungoval co nejlépe a ochránil a zajistil práva dotčených osob.“[2]

Výkon státní správy na úseku veřejného opatrovnictví představuje zastupování opatrovaného v právních věcech a ochraně jeho práv a oprávněných zájmů. Dosavadní praxe ukazuje, že výkon veřejného opatrovnictví se liší podle toho, jaká osoba jej vykonává, jaké má profesní znalosti a osobní zkušenosti, jaké má obec jako veřejný opatrovník možnosti personální a odborné. Způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště. Tuto činnost vykonává úřední osoba obce na základě pověření starosty (primátora) ÚSC k výkonu funkce ke konkrétnímu opatrovanci příp. tato skutečnost vyplývá z organizačního řádu, kde je mj. stanovena povinnost příslušnému odboru.

Zoznam bibliografických odkazov

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 250. ISBN 978-80-7478-561-0.

KOŘÍNKOVÁ, Dana, STRNAD, Jan, JOHNOVÁ, Milena a kol. *Analýza oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví uživatelů sociálních služeb z*

[2] Základní informace pro obce jako veřejné opatrovníky. Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. 2016, interní materiál.

hlediska transformace sociálních služeb. 1. vyd. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2013. 76 s.
MAREČKOVÁ, Jana a Maroš MATIAŠKO. *Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání: otázka opatrovnictví dospělých*. Praktická právnická příručka. Praha: Linde, 2010. s. 223. ISBN 978-80-7201-801-7
Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě. Díl 2.08 - Sociální služby. Zařazení prací do povolání a platových tříd.
SDĚLENÍ 10/2010 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením
Základní informace pro obce jako veřejné opatrovníky. Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. 2016, interní materiál. http://www .mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2017, Příloha č. 8: Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze. 1. Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím. D) Financování veřejného opatrovnictví včetně souvislostí.
Zákon č. 500/20004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č.128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů

Kontakt na autorov

Anna Václavííková, doc., PhDr., CSc.
Slezská univerzita
Fakulta veřejných politik v Opavě
e-mail: anna.vaclavikova@fvp.slu.cz.

Marie Sciskalová, JUDr., Ph.D.,
Slezská univerzita
Fakulta veřejných politik v Opavě
e-mail: marie.sciskalova@fvp.slu.cz.

Inovácie v miestnej samospráve

Innovation in local self-government

Maroš Valach

Abstract

The paper deals with the identification and evaluation of innovation activities of district towns in Trenčín Region of the Slovak Republic. The objective is to analyse the innovation environment, identify implemented innovations and evaluate funding, as well as institutional context of innovations. Both primary and secondary data were used to process the analysis of innovation activities in selected local self-governments. Self-governments realize the importance of innovations for increasing the effectiveness of the working process and quality of the provided services to citizens, therefore, they try to create and implement innovations within their financial framework. Based on the research results, innovations aimed at providing new services dominate within innovative activities of local self-governments.

Key words: innovations, innovation process, implementation of innovations

Úvod

Inovácie boli považované za dôležitý rozvojový faktor už významným česko-rakúskym ekonómom Josefom A. Schumpeterom (Jiříček, 2014). Podľa Adámeka et al. (2015) sa teória inovácií v priebehu času posunula z lineárneho pohľadu na inovácie (priama čiara od vedy a techniky k inováciám) na nelineárny a dynamickejší pohľad. Ten vyžaduje zohľadnenie interakcií medzi rôznymi faktormi v širšom inovačnom systéme, ako je podnikanie, rozmanitosť myšlienok, spolupráca, marketing, dizajn, prilákanie a rozvoj ľudského kapitálu, riadenie a manažment inovácií.

Inovácie a schopnosť inovovať je v dnešnej dobe považovaná za dôležitú podmienku pre udržanie konkurencieschopnosti organizácií na lokálnych a globálnych trhoch. Inovácie sú dôležitým prostriedkom na prispôsobenie sa zmenám, ktoré prináša zvyšujúca sa konkurencia, technologický rozvoj a globalizácia (Baumann et al., 2016). Inovácie sú jedným z najdôležitejších ekonomických a obchodných fenoménov tejto doby a sú predmetom veľkého praktického a politického záujmu (Hanáčková, Bumbalová, 2016).

Inovácia je základným prvkom vytvárania udržateľného hospodárskeho rastu. Predstavuje niečo ako "pridanú hodnotu". Nemôžeme však hovoriť o inováciách bez vysokej úrovne vzdelávania (Mihaela, Titan, 2014). Inovácie sa nachádzajú tam, kde je adekvátna základňa ľudského a fyzického kapitálu a naopak inovácie vytvárajú dynamickú ekonomiku, ktorá takýto kapitál priťahuje. Model endogénneho rastu plne zahŕňa pohľad na inovácie ako na

výsledok plánovaných snáh a úplne nové svetlo vrhá na prínos inovácií smerom k pochopeniu dynamického rastu Heinis at al. (2016). Podľa Smeureanu, Isaila (2011) je inovačný proces rozhodujúci pre znalostnú spoločnosť. Vysvetľuje to skutočnosť, že táto spoločnosť je založená na riadení poznatkov, tvorbe nových technologických vedomostí a ich šírení prostredníctvom účinných elektronických prostriedkov vrátane e-learningu.

Inovácie môžeme klasifikovať podľa dôvodov vzniku na inovácie vyvolané technologickým pokrokom a inovácie vyvolané dopytom. Na základe OSLO manuálu (2005) sa inovácie delia vzhľadom na ich charakter na technické (inovácie produktov a služieb, procesov, technologické a administratívne inovácie) a netechnické (marketingové a organizačné inovácie). Ďalšie delenie inovácií uvádza Franková (2011), ktorá rozlišuje podľa obsahového zamerania a stupňa originality napodobňovacie a originálne inovácie.

V súkromnom a verejnom sektore sa stretávame s rozdielnymi postupmi v procese implementácie inovácií. (Jans et al., 2015). Postup vo verejnom sektore možno považovať za menej dynamický (Christensen et al., 2016). Dôvodom je skutočnosť, že stimuly, ktoré podnecujú inovačné úsilie vo verejnom sektore sú skôr výsledkom politických a legislatívnych snáh, ako trhových síl a navyše je zavádzanie inovácií často sprevádzané nedostatkom najmä finančných, ale aj ľudských zdrojov (Rusaw, 2007). Pod inováciami v samospráve rozumieme úmyselné zmeny, ktoré vedú k novým a lepším službám, postupom či spôsobom organizovania činností na všetkých úrovniach organizácie počas celého inovačného procesu (Valach, 2014).

Úspešnosť inovačného procesu je ovplyvnená tromi základnými predpokladmi: existencia inštitucionálneho rámca, určenie prototypov vývojových systémov a existencia vedúcich aktérov inovačného procesu (Fichter, Clausen, 2013). Podľa Nijkampa a Siedschlagovej (2011) sila inovačného systému závisí od väzieb na celý systém, od vládnej politiky a od inštitúcií, ktoré podporujú inovácie. Existencia a podpora kreovania aglomerácií a klastrov je účinným prostriedkom vytvárania väzieb, diverzity, a tým aj inovácií. V podmienkach decentralizovaných politík, sú to práve miestne samosprávy, ktoré figurujú ako „laboratórium“ pre zavádzanie inovácií v spravovaní (Füglister, 2011).

1. Cieľ a metodika

Cieľom príspevku, ktorý má formu prípadovej štúdie, bolo identifikovať a analyzovať inovácie okresných miest v Trenčianskom kraji Slovenskej republiky so zameraním na zhodnotenie inovačného prostredia, identifikáciu implementovaných inovácií, zhodnotenie financovania inovácií, ako aj inštitucionálneho kontextu ich tvorby. Pozornosť bola taktiež venovaná faktorom ovplyvňujúcim vznik, presadenie a úspešnosť inovácií, kľúčovým problémom a bariéram inovačného procesu. Inovácie boli skúmané v nasledujúcich okresných mestách Trenčianskeho kraja: Bánovce nad

Bebravou, Ilava, Myjava, Nové Mesto nad Váhom, Partizánske, Považská Bystrica, Prievidza, Púchov, Trenčín.

Pre spracovanie analýzy inovačných aktivít spomínaných miest boli použité primárne aj sekundárne údaje. Pri získavaní empirických údajov sme použili dopytovanie ako metódu priameho zberu údajov pomocou riadeného rozhovoru. Cieľom interview bolo získanie kvantitatívnych a najmä kvalitatívnych údajov a informácií, ktoré nám umožnili identifikovať a analyzovať stav a úroveň implementácie inovácií pre zvyšovanie efektivity, výkonnosti a kvality poskytovaných služieb miestnou samosprávou. Obdobie sledovania bolo stanovené na 7 rokov. Riadené rozhovory sa uskutočnili v období apríl - jún 2018 s prednostami mestských úradov. Hlavné časti interview boli zamerané na:

- **základné údaje o meste**,
- **interné a externé inovácie** - typ inovácie z pohľadu miesta vzniku podnetu k inovácii,
- **vzdelávanie a spolupráca v oblasti inovácií** - analýza foriem vzdelávania, druhov spolupráce s inštitúciami pri inovačnom procese,
- **inštitucionálny kontext tvorby inovácií** - popis inštitúcií/osôb zohrávajúcich úlohu pri tvorbe a implementácií inovácií v meste,
- **finančné zdroje na inovácie** - vyčíslenie finančných prostriedkov určených na inovácie,
- **zhrnutie** - identifikovanie silných, slabých stránok, príležitostí a ohrození v oblasti zavádzania inovácií.

Pri definovaní typu inovácií sme vychádzali z klasifikácie v tabuľke 1.

Tabuľka 1 Klasifikácia inovácií

Typ inovácie z pohľadu miesta vzniku podnetu k inovácii	• interné • externé
Typ inovácie z hľadiska miesta zavedenia	• inovácie na MsÚ a v organizačných zložkách bez právnej subjektivity • inovácie v organizáciách zriadených mestom • inovačná podpora mestom v územnej pôsobnosti mesta a podľa sektorov
Typ inovácie z hľadiska druhu	• inovácie služby • procesné inovácie • organizačné (administratívne) inovácie • koncepčné inovácie • politické inovácie • systémové inovácie
Typ inovácie podľa frekvencie výskytu a úrovne inovatívnosti	• inkrementálne (prírastkové) inovácie • radikálne inovácie • systémové inovácie (reformy)
Typ inovácie podľa stupňa originality	• napodobňovacie inovácie • originálne inovácie

Zdroj: *Hanáčková, Bumbalová, 2016*

2. Výsledky

2.1 Podnety k inováciám a typy implementovaných inovácií

Prvoradým motívom zavádzania inovácií v okresných mestách Trenčianskeho kraja je snaha o zvyšovanie kvality života miestnych obyvateľov a uspokojovanie ich narastajúcich nárokov. K impulzom pre inovačné aktivity môžeme taktiež zaradiť snahu o zvyšovanie produktivity zamestnancov, efektívnosti pracovného procesu na mestskom úrade, snahu o úsporu finančných prostriedkov v budúcnosti a taktiež technologický pokrok, ktorý podnecuje samosprávy sledovať nové trendy a následne realizovať zmeny procesov a inovovať.

Zdrojom nápadov inovačných aktivít v skúmaných mestách je predovšetkým interné prostredie mestského úradu (zamestnanci a vedenie mesta). Podnety k inováciám pochádzajú aj zo strany miestnych obyvateľov a podnikateľov. Viaceré mestá získavajú názory, podnety a požiadavky prostredníctvom prieskumov, majúcich formu dotazníkov a ankiet, častokrát realizovaných prostredníctvom internetu, resp. sociálnych sietí. Podnety od občanov samosprávy získavajú aj prostredníctvom osobných stretnutí s občanmi a predstaviteľmi organizácií tretieho sektora, napr. na zasadnutiach mestského zastupiteľstva. Základným predpokladom úspešnej transformácie nápadu do konkrétnej podoby inovácie je pro-inovatívny prístup zamestnancov mesta. Nie všetkých zamestnancov možno označiť ako inovátorov. V oblasti niektorých kompetencií, povinností, resp. úloh (napr. matrika, ekonomika, účtovníctvo a pod.), ktoré sú striktne definované platnou legislatívou, zamestnanci sú len ich vykonávateľmi. Všetky predmetné samosprávy uviedli, že v oblastiach akými sú vzdelávanie, životné prostredie, kultúra, šport, doprava, či ďalší rozvoj mesta sa od zamestnancov očakávajú nové nápady, ktoré prispejú k zvýšeniu kvality služieb poskytovaných v týchto oblastiach. Tieto nápady sa samosprávy snažia v rámci svojich možností transformovať na inovácie služieb alebo procesov. Mestá Považská Bystrica, Prievidza, Nové mesto nad Váhom a Trenčín odmeňujú inovačnú aktivitu svojich zamestnancov finančnými a nefinančnými benefitmi.

Inovatívne podnety z externého prostredia miestnych samospráv pochádzajú zo školení, internetu, neformálnych kontaktov a kolegiálnych vzťahov s predstaviteľmi iných samospráv (domácich aj zahraničných) a taktiež sú získavané prostredníctvom odborného poradenstva na profesionálnej úrovni od externých spoločností.

Zdrojom inovácií nie sú len rôzne individuálne podnety. Sú to aj koncepcie strategického rozvoja mesta, ktoré sú kľúčové pri realizácii investičných projektov, akými sú napr. výstavba dopravnej infraštruktúry, rozvoj školstva či podnikateľských aktivít.

Medzi inovačnými aktivitami miestnych samospráv prevládajú inovácie zamerané na poskytovanie nových služieb. Taktiež boli identifikované procesné a organizačné inovácie. Môžeme ich zaradiť do skupiny inkrementálnych

inovácií, ktoré sa vyznačujú nízkou úrovňou inovatívnosti. Pri klasifikácii založenej na stupni originality ide najmä o napodobňovacie inovácie (elektronizácia mestských služieb, SMS parkovanie, protikorupčná linka, atď.).

2.2 Vzdelávanie a spolupráca v oblasti inovácií

Inovačný proces má dlhodobý charakter, jeho úspešnosť v mnohých prípadoch závisí od spolupráce viacerých aktérov pôsobiacich v rôznych oblastiach. Spoluprácu pri inovačných aktivitách vyzdvihujú všetky skúmané mestá. Prednostovia mestských úradov prikladajú veľký význam kvalifikácii svojich zamestnancov a vyzdvihujú aj potrebu kontinuálneho vzdelávania. Pracovníci mestských úradov sa zúčastňujú školení, odborných seminárov, prednášok a vzdelávacích kurzov, kde získavajú nové poznatky, dôležité aj pre inovačný proces.

Pri technicky náročných inováciách mestá, vzhľadom sa svoje možnosti, spolupracujú najmä so súkromným sektorom. Ide napríklad o oblasti IKT (firma CORAGEO, s.r.o.), investičná výstavba, či budovanie miestnej infraštruktúry, kde je kooperácia s podnikateľskými subjektmi nevyhnutná. Mestá taktiež spolupracujú s inými samosprávami, komunikujú navzájom a vymieňajú si informácie a skúsenosti. V sledovanom časovom období len málo projektov, resp. inovačných aktivít bolo realizovaných na báze takéhoto partnerstva. Na báze cezhraničnej spolupráce boli realizované inovácie týkajúce sa hlavne oblastí, akými sú životné prostredie, cestovný ruch a kultúra.

2.3 Inštitucionálny kontext tvorby inovácií a transferu poznatkov

Výsledky výskumu potvrdzujú skutočnosť, že v procese zavádzania inovácií má dôležitú úlohu práve vedenie miestnej samosprávy – primátor, mestské zastupiteľstvo. Na tejto úrovni je prijímané rozhodnutie o tom, ktoré inovácie mestá budú implementovať a ktoré nie. Rozhodnutie je ovplyvnené aktuálnymi technickými a finančnými možnosťami. Zodpovednosť za priamu implementáciu nových zmien, postupov, resp. inovácií služieb je na strane vedúcich príslušných oddelení mestského úradu.

Transfer poznatkov, ktoré môžu viesť k inováciám, je v rámci samosprávy podporovaný zo stany inštitúcií, pôsobiacich či už na národnej alebo regionálnej úrovni. Môžeme k nim zaradiť napr.: Únia miest Slovenska, Združenie miest a obcí Slovenska, Asociácia prednostov úradov samosprávy, SARIO, oblastné organizácie cestovného ruchu, univerzity, záujmové združenia atď. Informácie o úspešných inováciách samosprávy šíria prostredníctvom regionálnych médií, informačných brožúr a internetu.

2.4 Finančné zdroje na inovácie

Nevyhnutným predpokladom zavádzania inovácií sú finančné zdroje. Finančné prostriedky využívané na implementáciu inovácií pochádzajú jednak z vlastných zdrojov, z ktorých najväčšiu časť tvoria príjmy z daní a predaja

nepotrebného majetku. Avšak pomerne veľký objem finančných zdrojov predstavujú aj dotácie a granty z fondov EÚ. V ojedinelých prípadoch niektoré samosprávy zavádzali inovácie aj formou PPP projektov, v ktorých boli využité súkromné finančné prostriedky. Percentuálny podiel výdavkov na implementáciu inovácií z celkových výdavkov rozpočtu analyzovaných samospráv je uvedený v tabuľke 2.

Tabuľka 2 Počet obyvateľov mesta k 31.12. 2017 a podiel výdavkov na inovačné aktivity z celkových výdavkov rozpočtu mesta v % v roku 2017

Mesto	Počet obyvateľov	Podiel výdavkov na inovácie z celkových výdavkov rozpočtu mesta (%)
Bánovce nad Bebravou	18 623	5%
Ilava	5 459	3%
Myjava	11 859	4%
Nové Mesto nad Váhom	20 082	6%
Partizánske	23 035	5%
Považská Bystrica	40 103	10%
Prievidza	46 890	10%
Púchov	17 936	4%
Trenčín	55 609	9%

Zdroj: *Vlastné spracovania na základe výsledkov výskumu*

Samosprávy do uvedených výdavkov zahŕňajú všetky náklady spojené s poskytovaním nových služieb, zavádzaním nových procesov na mestskom úrade, ale aj so zlepšovaním svojich doterajších činností. Najväčší objem finančných prostriedkov vyčlenených na inovačné aktivity v roku 2017 sme zaznamenali v mestách Trenčín (9%), Prievidza (10%) a Považská Bystrica (10%). Dôvodom je skutočnosť, že v roku 2017 tieto mestá realizovali viaceré inovatívne projekty podporené z fondov EÚ, ktoré si však vyžadujú určitú mieru spolufinancovania.

Záver

Inovácie môžeme považovať za veľmi aktuálnu a dôležitú tému, ktorej je prikladaná patričná pozornosť nielen v súkromnom sektore, ale aj v samospráve. Sú jedným z prostriedkov, ktoré v prostredí zmien pomáhajú subjektom napĺňať svoje poslanie, ciele a zároveň ovplyvňovať a formovať svoje okolie. Z výsledkov výskumu vyplýva, že samosprávy prikladajú inováciám veľký význam. Dôvodmi zavádzania inovácií sú najmä zvyšovanie efektívnosti procesov prebiehajúcich na mestských úradoch a zvyšovanie kvality poskytovaných služieb občanom.

Silnými stránkami inovačného procesu v samospráve sú: participácia zamestnancov ako aj miestnych obyvateľov, vytváranie partnerstiev a sietí s rôznymi (domácimi a zahraničnými) organizáciami a inštitúciami, ktoré podporujú inovačný proces, transfer poznatkov prostredníctvom médií, informačných brožúr a internetu. V niektorých mestách je to aj motivačne nastavený systém finančného a neafinačného odmeňovania.

Proces zavádzania inovácií je však spojený aj s rôznymi problémami, či prekážkami. Nie všetkých zamestnancov možno označiť ako inovátorov. V oblastiach striktne upravených platnou legislatívou, zamestnanci sú len vykonávateľmi a nepodieľajú sa na inovačných aktivitách. Finančné prostriedky využívané na implementáciu inovácií pochádzajú jednak z vlastných zdrojov, z ktorých najväčšiu časť tvoria príjmy z daní a predaja nepotrebného majetku. Avšak pomerne veľký objem finančných zdrojov predstavujú aj dotácie a granty z fondov EÚ.

Zoznam bibliografických odkazov

ADÁMEK, P., ČEMERKOVÁ, Š., KLEPEK, M., ŠEBESTOVÁ, J., ŠPERKA, R.,2015. Regional innovation approach: A case of the Moravian-Silesian region. In: *18th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masaryk University, pp. 161-167. ISBN 978-80-210-7861-1.

BAUMANN, T., MANTAY, K., SWANGER, A., SAGANSKI, G., STEPKE, S. 2016. Education and innovation management: a contradiction? How to manage educational projects if innovation is crucial for success and innovation management is mostly unknown. In: *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 226, no. 3, pp. 243-251. ISSN 1877-0428.

FICHTER, K., CLAUSEN, J. 2013. *Erfolg und Scheitern „grüner" Innovationen: Warum einige Nachhaltigkeitsinnovationen am Markt erfolgreich sind und andere nicht"*. Marburg: Metropolis-Verlag. ISBN 978-3-8918-944-9.

FRANKOVÁ, E. 2011. *Kreativita a inovace v organizaci*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3317-3.

FÜGLISTER, K. 2011. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. In: *European Journal of Political Research*, vol. 51, no. 3, pp. 316- 349. ISSN 1475-6765.

HANÁČKOVÁ, D., BUMBALOVÁ, M. 2016. Inovácie v samospráve. In: *Acta oeconomica uviversitatis Selye*, vol. 5, no. 2, pp. 209 – 215. ISSN 1338-6581.

HEINIS, T., GOLLER, I., MEBOLDT, M., (2016). Multilevel Design Education for Innovation Competencies. In: *Procedia CIRP*, vol. 50, no. 2, pp. 759-764. ISSN 2212-827.

CHRISTENSEN, H. S., KARJALAINEN, M., LUNDELL, K. 2016. Democratic Innovations to the Rescue? Political Trust and Attitudes towards

Democratic Innovations in Southwest Finland. In: *International Journal of Public Administration,* vol. 39, no. 5, pp. 404 – 416. ISSN 1532-4265.

JANS,W., DENTERS, B., NEED, A., VAN GERVEN, M. 2015. Mandatory innovation in a decentralised system: The adoption of an e-government innovation in Dutch municipalities. In: *Acta Politica*, vol. 51, no. 1, pp 36-60. ISSN 1741-1416.

JIŘÍČEK, P. 2014. Regional policy of the european union, innovation and new models of endogenous growth. In: *17th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masaryk University, pp. 171-178. ISBN 978-80-210-6840-7.

MIHAELA, M., TITAN, E. 2014. Education and Innovation in the Context of Economies Globalization. In: *Procedia Economics and Finance*, vol. 15, no. 4, pp. 1042-1046. ISSN 2212-5671.

NIJKAMP, P., SIEDSCHLAG, I. 2011. *Innovation, growth and competitiveness: dynamic regions in a knowledge-based world economy*. Berlin: Springer. ISBN 978-3-642-14964-1.

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005. Oslo Manual. [online]. [cit. 2018-01-31]. Dostupné z: http://www.oecd.org/science/inno/2367580.pdf

RUSAW, C. A. 2007. Changing public organizations: four approachers. In: *International Journal of Public Administration*, vol. 30 no. 3, pp. 347 -361. ISSN 1532-4265.

SMEUREANU, I., ISAILA, N. 2011. Information technology, support for innovation in education sciences. In: *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 15, no. 1, pp. 751-755. ISSN 1877-0428

VALACH, M. 2014. The role of innovation in international business environment. In: *Ekonómia a podnikanie*, vol. 8, no. 1, pp. 78-83. ISSN 1337-4990.

Príspevok bol podporený grantom KEGA č. 024SPU-4/2017 s názvom „Tvorba moderných učebníc v slovenskom a anglickom jazyku pre nové študijné programy“.

Kontakt na autora
Ing. Maroš Valach, PhD.
Slovenská Poľnohospodárska Univerzita v Nitre
Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja
e-mail: maros.valach@uniag.sk

Demokracia v Slovenskej republike ako základný predpoklad postmodernej verejnej správy

Democracy in the Slovak Republic as a Basic Premise of Postmodern Public Administration

Richard Geffert

Abstract

The aim of the paper is to identify the status of democracy in the Slovak Republic, based on a secondary analysis of relevant statistical outputs, as a basic assumption of good public administration. The contribution is a comparison of the state of the key elements of democracy in the V4 states.

Key words: democracy, the Slovak Republic, public administration

Úvod

Fenomén demokracie[1] (a jej protikladov) predstavuje aj v súčasnom (post)modernom (kvázi)globalizovanom svete tému, ktorá je rôzne chápaná, interpretovaná a vysvetľovaná. Sedimentuje v predstavách a faktoch(?) rôznych subjektov a objektov, ako fundament ľudskej existencie, ktorý nemožno jednoznačne definovať kritériami prírodných vied. Na vystihnutie podstaty tohto fenoménu nemožno využiť ani definíciu, ako mechanizmus uchopenia (pravdy/postpravdy?); podstaty vecí, javov či procesov v prírodných vedách. Je (úprimným?) pokusom človeka/ľudstva (predovšetkým) západnej civilizácie usporiadať spoločenské záležitosti a riadiť ich (v dobrej viere) čo najlepším spôsobom, aký poznáme, aký máme k dispozícii. Vážny problém však vzniká vo veľkých diferenciách uchopenia podstaty analyzovaného fenoménu, ktorý možno chápať a vysvetľovať v mnohých konotáciách. Demokracia, ako typ politického systému, usporiadania, existencie a riadenia spoločnosti, ako spôsob života v zmysle koexistencie viacerých normatívnych systémov, *má/by mal* rešpektovať hodnotu človeka, ako slobodnej bytosti, ktorá v snahe o zachovanie ľudskej podstaty indivídua rešpektuje axiologické odlišnosti jednotlivcov, ale aj rôznych sociálnych skupín, kultúrnych, náboženských a iných sociálnych celkov.

V súčasnosti, v systéme existencie sveta, ktorý je dominantne založený na cyklickej spotrebe a nekonečnom lineárnom hospodárskom raste je aj

[1] Možno súhlasiť s R. Dahlom, ktorý hovorí, že demokracia predstavuje ideálny systém (čo chápeme v zmysle Platónovo dualizmu), preto v reálnom súčasnom (post)modernom(?) svete je efektívnejšie aspoň na akademickej pôde používať pojem polyarchia (ktorý je v istom zmysle merateľný).

vnímanie fenoménu demokracie výrazne posunuté do pozície ekonomickej efektívnosti v zmysle hodnotenia jej kvalitatívnej stránky. Prevažuje dominancia materializácie na úkor jej chápania z hľadiska idealistického. Filozofické úvahy o povahe reality, ktorú žijeme pohltili požiadavky merať jej kvalitu empirickou škálou nástrojmi, ktorými možno postihnúť určité spektrum jej výstupov, avšak podstata je niekde inde. Aj napriek tomu, že sa môže zdať nepostihnuteľná, neidentifikovateľná a veľmi zložitá, vo svojom základe je veľmi jednoduchá. Rozlíšiteľná a identifikovateľná každým jednotlivcom prostredníctvom sokratovského *Daimonia,* ktoré je stelesneným meradlom miery spravodlivosti, zodpovednosti, solidarity, subsidiarity, všeobecného dobra; teda verejného záujmu.

Demokracia je založená na základnej požiadavke, že všetci občania, ktorí sú schopní používať svoj rozum, ale zároveň aj svedomie majú/by mali participovať na rozhodovaní o politických otázkach, ktoré sa ich dotýkajú. Táto forma demokracie, nazývaná aj ako priama, je však v diapazóne Slovenskej republiky značne obmedzená. Inštitúty priamej demokracie (predovšetkým na celoštátnej, ale často aj komunálnej úrovni[2]) boli a sú zámerne krivené a deformované. To prirodzene „nevinne“ posúva formu demokracie smerom k zastupiteľom, ktorí prijímajú rozhodnutia za občanov a obyvateľov (v ich, či koho /ne/prospech?/.

Demokracia schopná fungovania predpokladá u každého potencionálne aktívneho občana/obyvateľa[3] politickú vyzretosť, súdnosť a ochotu podriadiť osobné blaho verejnému; vôli väčšiny, pri rešpektovaní práv menšín rôzneho charakteru. K demokracii je nevyhnutné človeka viesť a vychovávať, a to predovšetkým myslením, kritickým uvažovaním, prehodnocovaním alternatív, analyzovaním minulosti, skúmaním súčasnosti a modelovaním a predpokladaním budúcnosti. K tomu človeku pomáha systém vzdelávania, ktorý je/by mal byť založený na už spomenutom kritickom racionálnom myslení, ktorý reprezentujú humanitné a spoločenské vedy, predovšetkým filozofia, ako veda vied, ale aj politológia, história či verejná správa. Jedným dychom možno zhodnotiť (post)moderný postoj tých, ktorí sú pri moci (na všetkých jej úrovniach), ktorý sa pretavuje do ich činov pomaly, ale isto rozbíjajúcich posledné subsystémy, ktoré vedú sofiu-múdrosť do slepej uličky dnešnej doby. Tá je charakteristická mnohými negatívnymi fenoménmi, ktoré majú zásadný vplyv na jej súčasnú podobu. Ako teda možno vymedziť demokraciu ako fenomén, ktorý sa snažia niektorí merať? Schodné, relatívne *alternatívne* riešenie predstavuje vymedzenie demokracie, na základe jej spojenia s prvkami právneho štátu. Ak naviažeme demokraciu napríklad na

---

[2] Bližšie pozri výsledky celoštátnych referend v Slovenskej republike.

[3] Potencionálne aktívny občan politický vývoj sleduje, necháva ho plynúť v zmysle rešpektovania časovej deľby moci, avšak zasahuje v prípade nevyhnutnej potreby obrany hodnôt demokracie.

právny štát, možno podľa určitej škály merať reprezentatívne kvalitatívne odlišné typy demokratických, či polyarchických politických systémov... Medzi notoricky (ne)známe, základné znaky právneho štátu patrí napríklad: princíp vlády práva a právo na spravodlivý proces, obmedzená vláda limited government, ústavnosť a zákonnosť (legalita a legitimita), deľba moci a kontrola moci, suverenita ľudu, nezávislosť súdnictva, ľudské práva a slobody sú zaručené, každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá...

Ako povedal Tomáš Garrique Masaryk: *„Tož demokracii bychom už měli, teď ještě nějaké ty demokraty.“*

Kontinuálne budeme pokračovať azda nikým nespochybniteľnými najproblematickejšími fenoménmi, ktoré možno identifikovať vo vzťahu k (ne)demokracii, ktorými sú populizmus a korupcia v ich najrôznejších viac, či menej primitívnych, či sofistikovaných podobách.

K podstate problematiky

Napriek vyššie uvedeným myšlienkam, ktoré polemizujú o možnosti merania spoločenských procesov metodikami prírodných vied orientačne použijeme v tomto príspevku najnovšie zistenia o stave demokracie na Slovensku v komparácii predovšetkým so štátmi diapazónu V4, ktoré boli publikované ako výsledok rozsiahleho empirického výskumu Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy v roku 2017 (INEKO), ktorý bol zameraný práve na korupciu a klientelizmus. (V analyzovanom výskume nebudeme rozlišovať medzi vybranými osobnosťami[4] a bežnými občanmi z dôvodu subjektívneho výberu tzv. osobností). Prieskum potvrdil v podstate viaceré známe informácie.

Sociálno-ekonomický a politický vývoj v štátoch strednej a východnej Európy ukazuje, že rozvoj demokracie nie je priamočiary a lineárny. Nástup autoritatívnych a populistických (kvázi)politikov, vplyv oligarchov a finančných skupín (globálnych aj lokálnych), stále rozšírená korupcia (na všetkých úrovniach verejnej správy aj spoločnosti), oslabovanie nezávislosti médií, súdnej moci a regulačných orgánov sú niektoré z čŕt, ktoré sa v rôznych štátoch prejavujú s rastúcou intenzitou. Ak bude oslabovanie demokracie v regióne V4 pokračovať, skôr či neskôr sa prejaví v pomalšom raste ekonomiky a zastavení dobiehania životnej úrovne vyspelých(?) štátov[5] (Goliaš,2017). Možno súhlasiť s autormi výskumu, ktorí poznamenávajú, že neriešenie problémov v kombinácii so zneužívaním moci naozaj zvyšuje nespokojnosť ľudí, ktorí následne hľadajú východisko v neštandardných riešeniach

[4] Prieskumu sa zúčastnilo 81 expertov, z toho približne 30% aktivistov z mimovládneho sektora, 27% podnikateľov a ekonomických analytikov, 21% akademikov, 12% novinárov a publicistov, 10% úradníkov verejnej správy a politikov.

[5] Problémom ostáva aj meranie vyspelosti štátov, ktoré považujeme za vyspelé.

neštandardnými spôsobmi (často podporou neštandardných politických subjektov[6], či „politikov"). Občanov a obyvateľov štátov západnej civilizácie trápi predovšetkým nepriaznivá ekonomická situácia, sociálna neistota, pocit bezmocnosti v *bezprávne* právnych štátoch, kde obyčajný človek nemá cenu ani bezvýznamnej akcie, dlhopisu, či obligácie, kde je len slabým a nepočuteľným hlasom vo víre volebného cyklu, ktorý sme povýšili na piedestál neotrasiteľnosti moci inak (bez)mocných, ktorých sebavedomie rastie spočiatku exponenciálne; neskôr už lineárne, s rastom ich fyzického bohatstva (predovšetkým farebných papierikov, ktorých sile stále veríme, aj keď tá už sa dávno vytratila, investujú teraz do kryptomien a úplne virtuálneho sveta, ktorému opäť uverila väčšina /vyspelého? ľudstva). Kvázi mocní si však neuvedomujú; niektorí si možno nie sú schopní uvedomiť[7], že aj oni sú len bábkami v rukách reálnej, predovšetkým globálnej ekonomickej moci.

Kontinuálne neriešenie problémov dokázateľne spôsobuje rast sociálneho napätia, ktoré nie je efektívne tlmené a uvoľňované. Výsledok je badateľný v rámci Európy (ktorej priestor sledujeme) vo väčšine štátov, čoho dôkazom sú aj výsledky rôznych volieb (parlamentných, komunálnych, prezidentských) - Švédsko, Holandsko, Nemecko, Francúzsko, Rakúsko, Španielsko, ale aj v štátoch V4. Spomenutý výskum priniesol množstvo zaujímavých zistení. Je pomerne rozsiahly, preto je užitočné sa s ním podrobne oboznámiť. V rámci tu ponúknutého priestoru uvedieme len vybrané konkrétne výstupy.

Podľa výsledkov Eurobarometra, realizovaného v novembri 2016, najvážnejšími problémami podľa ľudí v SR sú: nezamestnanosť (34%), zdravotné a sociálne zabezpečenie (33%), rast cien a životných nákladov (22%), celková ekonomická situácia (19%). Medzi skúmanými odpoveďami nebola zahrnutá korupcia. Podľa Indexu vnímania korupcie, ktorý zostavuje Transparency International, obsadilo Slovensko v roku 2016 spomedzi 176 krajín sveta 54. priečku. Poľsko obsadilo 29, ČR 47 a Maďarsko 57 priečku. Spomedzi krajín V4 obyvatelia Slovenska podľa výsledkov Eurobarometra z novembra 2016 najviac nedôverujú polícii (nedôveruje 50%, priemer ostatných krajín V3 je 34%) ako aj spravodlivosti a právnemu systému (61%, priemer V3 je 50%). Naopak, relatívne najmenej nedôverujú obyvatelia Slovenska národnému parlamentu (nedôveruje 62%, priemer V3 je 71%) a vláde (62%,

---

[6] V súčasnosti sme svedkami faktu, že v zastupiteľskej demokracii záujmy občanov zastupujú subjekty, ktoré nemožno označiť ako politické strany. Nespĺňajú ani základné charakteristiky politických strán. To má zásadný vplyv na podobu a formovanie politiky a presadzovanie záujmov občanov napríklad do legislatívneho a rozhodovacieho procesu.

[7] Aj súčasná spoločnosť je budovaná, rovnako ako aj v nedávnej minulosti na tzv. pyramídach hlúposti, kde na vrchole je najefektívnejší človek, ktorý plní bez rozmýšľania príkazy; nerozmýšľa alebo myslieť nie je schopný. O pyramídach blbosti pojednáva napríklad aj J. Kapr v práci „Co je to demokracie".

priemer V3 je 66%). Podobne, ako pri celkovej spokojnosti s fungovaním demokracie na Slovensku, vývoj dôvery v uvedené inštitúcie zreteľne koreluje s vývojom rastu reálnych miezd a miery nezamestnanosti, keď v období 2009 až 2014 dôvera prevažne klesala a odvtedy prevažne stúpa. Podľa výsledkov Eurobarometra klesla na Slovensku v rokoch 2009 až 2014 aj dôvera v EÚ. Z rekordnej podpory 71% na jeseň 2009 podiel obyvateľov skôr dôverujúcich EÚ klesol na 35% na jar 2014 a následne sa ustálil na 42% na jeseň 2016. Okrem dosahov finančnej krízy k poklesu pravdepodobne prispeli problémy s dlhom vo verejných financiách viacerých členských štátov, a tiež utečenecká kríza (Goliaš, 2017).

Stav demokracie na Slovensku možno identifikovať, orientačne, v súlade s vyššie naznačeným podľa viacerých hodnotení rôznych inštitúcií. Pre tento príspevok vyberáme nasledovné štatistické zistenia: podľa *Freedom in the world, Freedom House USA,* sa Slovensko dostalo na 50. priečku spomedzi 195 hodnotených štátov sveta, kde získalo skóre 89 bodov zo 100. Pre porovnanie, spomedzi štátov V4 sme skončili na 3. mieste. Najlepšie bolo hodnotené Česko – 95 bodov a 24. miesto, druhé bolo Poľsko (33. miesto; 93 bodov) a posledné Maďarsko (74. miesto; 79 bodov).

V indexe demokracie zostavovanom od roku 2006 analytickou jednotkou britského týždenníka *Economist* obsadilo Slovensko v roku 2015 43. miesto zo 167 krajín s celkovým skóre 7,29 z 10. *The Economist Intelligence Unit* (EIU) hodnotí úroveň demokracie v širšom kontexte ako je to pri rebríčku Freedom House, konkrétne v piatich oblastiach a to volebný proces a pluralizmus, fungovanie vlády, politická účasť, politická kultúra a občianske slobody. Z hľadiska porovnania v rámci krajín[8] V4, sme v Democracy Index 2015 skončili druhý za Českom (25. miesto; 7,94 bodov). Tretie Poľsko obsadilo 48. miesto (7,09 bodov) a Maďarsko skončilo na 54. mieste (6,84 bodov).

V aktuálnom indexe EIU sa však na rozdiel od rebríčka Freedom House ani jedna z krajín V4 nedostala do kategórie s najlepšie hodnotenými štátmi. EIU zaradila medzi štáty s „plne rozvinutou demokraciou“ iba 20 krajín na čele s Nórskom. Krajiny V4 experti Economistu umiestnili do kategórie „demokracie s nedostatkami“ (Goliaš, 2017).

The Democracy Ranking Association sa snaží na demokraciu pozerať širokou optikou a kombinuje preto politické kritéria s nepolitickými, ako sú úroveň zdravotníctva, školstva, životného prostredia či rodovej rovnosti. V poslednom rebríčku Democracy Ranking 2015 obsadilo Slovensko 35. miesto zo 113 krajín a získalo 68,3 bodu. Aj z tohto porovnania vychádza Slovensko v

[8] Polemiku možno otvoriť aj pri identifikovaní pojmu štát a krajina. Sú štáty V4 stále suverénnymi štátmi, či už sú krajinami v zmysle federácie, napríklad ako v Nemecku či Rakúsku? Je to len jazyková hračka alebo ide o závažnejšiu problematiku, ktorá priamo súvisí aj s podstatou analyzovaného fenoménu – demokraciou.

rámci V4 na treťom mieste (pozri graf č. 1.1), keď Česko obsadilo 29. miesto (71,3 bodu), Poľsko 30. miesto (71,3 bodu) a Maďarsko 38. miesto (67,6 bodu).

Zaujímavé, avšak znova nie prekvapivé výsledky ponúka analýza dlhodobého časového horizontu a viacerých meraných premenných IVO barometra, ktorého výstupy sú detailne špecifikované v štúdii INEKO 2017. Prieskum verejnej mienky okrem iného ukázal, čo ľuďom najviac prekáža na stave demokracie, akú máme dnes na Slovensku. Hlavnou príčinou nespokojnosti ľudí je, že politici nepracujú vo verejnom záujme[9], ale v záujme vlastnom alebo spriaznených podnikateľov. Vadí im tiež, že sa netrestá nehospodárne nakladanie s majetkom a peniazmi štátu, ako aj to, že si ľudia nie sú rovní v právach ani povinnostiach. Nespokojnosť so zneužívaním moci ženie mnohých k extrémizmu. Ako ukázal reprezentatívny prieskum z prelomu októbra a novembra 2016 na vzorke 1020 respondentov, takmer každý štvrtý občan Slovenska v danom čase videl alternatívu súčasného stavu demokracie už aj v zrušení parlamentného systému a nastolení diktatúry. K socialistickému zriadeniu spred roka 1989 by sa vrátilo 28% ľudí. A 35% pripúšťalo vystúpenie Slovenska z Európskej únie (Goliaš, 2017).

Ako vyplýva z reprezentatívneho prieskumu verejnej mienky, najviac frustrovaní zo súčasného stavu spoločnosti sú voliči ĽS-Naše Slovensko, najmenej voliči SMER-SD. Voliči ĽS-Naše Slovensko a SME RODINA – Boris Kollár si v porovnaní s inými stranami menej uvedomujú súvis medzi kvalitou demokracie a kvalitou života. To môže vysvetľovať ich väčšiu ochotu akceptovať radikálne riešenia. Práve voliči týchto dvoch strán sú najviac ochotní podporiť vystúpenie Slovenska z EÚ. Voliči SME RODINA – Boris Kollár tiež najviac pripúšťajú nastolenie diktatúry, či návrat do socializmu. Extrémne riešenia podporujú väčšinou ľudia s nižším vzdelaním aj príjmom (Goliaš, 2017).

Podľa výsledkov Eurobarometra sa spokojnosť obyvateľstva s fungovaním demokracie v rokoch 2009 až 2014 na Slovensku zhoršovala, pravdepodobne aj v dôsledku dosahov globálnej finančnej krízy. K novembru 2016 bolo skôr nespokojných 53% obyvateľov, skôr spokojných 43%. V porovnaní so susedmi z V4 vnímali fungovanie demokracie horšie len obyvatelia Maďarska (tamtiež).

Demokracia na Slovensku zlyháva podľa respondentov reprezentatívneho prieskumu najmä preto, že politici nepracujú vo verejnom záujme (neriešia naozajstné problémy ľudí) ale v záujme vlastnom alebo spriaznených podnikateľov. Vnímaniu demokracie výrazne škodí aj prevládajúci pocit, že nehospodárne nakladanie s majetkom a peniazmi štátu sa netrestá, lebo je v záujme mocných, a tiež že si ľudia nie sú rovní pred zákonom a vymožiteľnosť práva je slabá. Medzi ďalšími príčinami zlyhávania demokracie v SR respondenti najčastejšie uvádzajú nespravodlivé majetkové

[9] Podľa nášho názoru je verejný záujem jednoducho identifikovateľný *Daimoniom.*

rozdiely medzi ľuďmi, zlyhávanie štátu v poskytovaní základných služieb, ako aj to, že regulačné a kontrolné inštitúcie nebránia zneužívaniu moci. Zaujímavosťou je, že až 74% respondentov vidí zlyhanie demokracie aj v zneužívaní sociálneho systému, keď ho nadmerne využívajú ľudia, ktorí nie sú ochotní pracovať a až 62% v tom, že Slovensko stráca priveľa suverenity v prospech nadnárodných organizácií (tamtiež).

Ako už bolo spomenuté, načrtnuté problémy sú v podstate všeobecne známe, výskum len potvrdil, kam smeruje vývoj v oblasti demokracie a identifikoval záležitosti, ktorými je nevyhnutné sa zaoberať iným spôsobom ako doposiaľ, a tiež sa nimi začať zaoberať skutočne; reálne, nie iba formálne.

Záver

Cieľom príspevku bolo riešiť fenomén demokracie a úrovne jej rozvoja v rámci Slovenskej republiky v komparácii so štátmi V4 vo vzťahu k postmodernej verejnej správe, ale aj v širšom geografickom diapazóne so zohľadnením časového aspektu. Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že demokracia, ako typ politického systému, ako forma riadenia štátu, ako model usporiadania hodnôt, ale aj ako spôsob života súčasného človeka a spoločnosti, napriek problematickému relatívnemu vymedzeniu, nie je v súčasnom postmodernom svete kvalitatívne na uspokojivej úrovni (dokonca sa jej kvalita v mnohých ohľadoch exponenciálne znižuje). Je to fenomén, ktorý historicky, už od čias staroveku vyvoláva množstvo otázok, o ktorých však paradoxne práve v súčasnosti často nemožno otvorene uvažovať a diskutovať, pretože tí, ktorým sme prepožičali politickú moc, aby nás zastupovali a reprezentovali na všetkých úrovniach verejnej správy často nemajú o to záujem, lebo sa cítia myslením a názormi ľudí ohrození[10]. Postmoderna charakteristická teoretickým vymedzením plurality a jej rovnocennosti, v zmysle chápania všetkých názorov, ako rovnocenných; majúcich právo na existenciu reálne v podstate neexistuje. Môže vôbec v dnešnom politickom a ekonomickom globálnom systéme existovať? Fenomény postmoderny a demokracie v súčasnom svete sa zdajú byť závojom zahaľujúcim realitu, ktorá podporuje skôr antihodnoty západnej civilizácie v neprospech ľudsky významných charakteristík, ale aj hodnoty človeka; ľudskej bytosti ako takej.... Zostáva len vyjadriť nádej, že *sofia* znova začne nadobúdať prevahu a malé svetielko podstaty demokracie v temnote dnešných časov rozšíri svoj záber a osvetlí a osvieti aj verejnú správu a ľudí, ktorí sú jej základom; bez ktorých nie je a nemá zmysel, vo svete, v Európskej únii, ale v neposlednom rade aj v Slovenskej republike.

[10] Na mysli máme mnohé vyjadrenia najvyšších predstaviteľov štátu vo vzťahu k odborom štúdia v oblasti behaviorálnych, spoločenských a humanitných vied.

Zoznam bibliografických odkazov

GOLIAŠ, Peter. (eds.) 2017. *Správa o stave a vývoji demokracie na Slovensku: Neriešenie problémov a zneužívanie moci otvárajú brány extrémizmu*. Bratislava: INEKO.

POPPER, Karl, R. 1994. *Otevřená společnost a její nepřátelé. I.* Praha: OIKOYMENH. ISBN 978-80-7298-272-1.

SARTORI, Giovanni. 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: ARCHA. ISBN 80-7115-049-5.

TOCQUEVILLE, Alexis. 1992. Demokracie v Americe I., II. In: *Lidové noviny*. Praha: Knihovna Lidových novin; Sv. 9. 250 s., ISBN 80-7106-051-8.

Kontakt na autora

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: richard.geffert@upjs.sk

Aspekty aktívnej účasti občanov na rozhodovacích procesoch

The Aspects of Active Civic Participation to Decision-making Processes

Veronika Džatková

Abstract
One of the elementary precondition of functioning democratic political system is the existence of active civil society which includes itself an effective participation in the public affairs. In that context, the civil society fulfils the role of the bridge between state and citizen. The aim of the article is by using inductive and deductive approach to analyse the scope of mutual relation between effective citizenship and the scope of democratic decision-making processes. The results confirmed the importance of providing and enabling diverse opportunities of innovative forms of participation with the aim to restore the confidence of representative democracy and to adapt to the modernization process of public policy.

Key words: civil society, political participation, e-participation, civil activism, public policy

Úvod

Bazálnym predpokladom dobre fungujúceho demokratického politického systému je existencia aktívnej občianskej spoločnosti, ktorá v sebe zahŕňa efektívnu participáciu občanov na rozhodovacích procesoch. V danom kontexte plní o.i. funkciu spojiva medzi občanom a štátom. Moderné demokracie stoja v súčasnosti pred výzvou priblíženia občana k rozhodovaciemu procesu, ktorá je znásobená tým, že sa na možnosť implikácie záujmov a požiadaviek zo strany občanov nazeráme ako na jednu z hodnotových súčastí demokratického zriadenia. Navyše je participácia definovaná ako jedna z primárnych hodnôt Európskej únie, a to vo forme možnosti spolupodieľania sa na demokratickom živote spoločenstva.

Aktuálna spoločensko-politická situácia ponúka širokú škálu možností a príležitosti aktivizovania sa v sfére vecí verejných. Pod uvedenú skutočnosť sa podpísal výrazný rozmach moderných informačno-komunikačných technológií v jednotlivých oblastiach spoločensko-politického života jednotlivca, verejnú politiku nevynímajúc. Napriek uvedenému, v prípade politickej participácie badáme tzv. participačný paradox, t.j. stav, v rámci ktorého existuje doposiaľ najširšia škála možností ako participovať, avšak uvedené možnosti nie sú dostatočne využívané. V danom kontexte pozorujeme

stále pretrvávajúcu krízu zastupiteľskej demokracie, ktorej typickým znakom je neochota zasahovať resp. byť súčasťou politického procesu.

Na základe komplexnosti skúmanej problematiky, je cieľom príspevku pomocou aplikovania induktívneho a deduktívneho postupu analyzovať, v teoretickej rovine, vzájomný vzťah medzi efektívnou participáciou a demokratickým rozhodovacím procesom. V danom kontexte je stanovená hypotéza, ktorá sa opiera o tvrdenie, že potenciál inovatívnych foriem participácie disponuje u vybranej časti obyvateľstva spôsobom ako zvýšiť a udržať angažovanie sa občanov vo veciach verejných, a tak posilňovať participačný aspekt demokracie.

S odôvodnením na vyššie uvedené je príspevok rozdelený do troch na seba nadväzujúcich sekcií a záveru. Obsah prvej sa zameriava na vytýčenie krízových prvkov zastupiteľskej demokracie prostredníctvom hodnotových východísk vybraných autorov. Logickým vyústením teoretického ukotvenia problematiky je za pomoci využitia induktívneho a deduktívneho prístupu analyzovanie politickej participácie a jej inovatívnych foriem. Záver práce je venovaný východiskám a možnostiam riešenia aktuálneho stavu, ku ktorému sa pripájajú aj navrhované riešenia v prospech jeho zefektívnenia do budúcnosti.

Zvolenej problematike sa v rámci súčasného výskumu venujú v podmienkach Slovenskej republiky Z. Bútorová, M. Čambalíková (1996), O. Gyarfášová (2007), D. Ježovicová (2010), L. Macháček (2002), Z. Paulíniová (2005), M. Sekerák (2017), B. Strečnanský (2017). V rámci zahraničnej proviencie sa občiansky aktivizmus ako objekt vedeckého záujmu spája s autormi C. Crouch (2004), D. Day (1997), S. Evans, H. Boyte (1992), A. Ghaus-Pasha (1992), G. M. Higgins, J.J. Richardson (1976), J. Kooiman (2003), Ch. Mouffe (2000), N. Nelson, S. Wright (1995).

1. Krízové prvky zastupiteľskej demokracie

Súčasť moderného demokratického politického systému predstavuje rozvinutá občianska spoločnosť, ktorej neoddeliteľným prvkom je aktívny občan. V tejto súvislosti je potrebné vyzdvihnúť skutočnosť zaoberania sa širším vysvetlením pojmu občianska participácia, ktorý vo svojom obsahu zahŕňa aj užšie ponímanú politickú participáciu. Uvedené názorové stanovisko sa opiera o interpretáciu občianskej a politickej participácie podľa D. Ruedina (2011). Inými slovami, aktivity politickej participácie sú súčasťou občianskej participácie, avšak bez následného recipročného uplatnenia. Navyše k danému ponímaniu pripájame interpretáciu Z. Paulíniovej (2005) odvolávajúcu sa na nazeranie sa na občiansku participáciu ako na aktívnu účasť občanov v rámci rozhodovacieho procesu.

Sprievodným znakom v spoločnosti identifikovanej krízy zastupiteľskej demokracie je celkový pokles legitimity rozhodovacích procesov na

regionálnej, národnej či nadnárodnej úrovni. Dôvody jej existencie je možné zhrnúť do štyroch zastrešujúcich problematických okruhov.

1. pokles percentuálnej účasti občanov vo voľbách
2. znižujúci sa počet členskej základne v politických stranách
3. narastajúca nedôvera a nezáujem o politiku naprieč celou spoločnosťou
4. odcudzenie sa politického procesu od občana (Watts, 2008).

Napriek nazeraniu sa na participáciu zo širšieho uhla pohľadu t.j. zohľadňujúc prvky politického i mimo politického života a zároveň prvky spolurozhodovania, identifikujeme v demokratických zriadeniach súčasnosti všetky štyri uvedené problémy a každá moderná demokracia stojí pred výzvou efektívneho riešenia vzniknutej situácie.

Príčiny apatie a nevyužívania potenciálu môcť participovať je možné zdôvodniť v dvoch rovinách. Prvá sa zameriava na dôvody späté s režimom v tzv. postkomunistickom priestore charakterizovanom participačným deficitom rezultujúcim z neexistencie dialógu medzi štátom a občanom. Druhá názorová línia je spätá s nízkou angažovanosťou občanov mimo priestoru krajín bývalého Sovietskeho zväzu t.j. v rámci moderných západných demokracií, v ktorých sú dôvody späté s neoliberálnym konceptom a dominanciou presadzovania záujmov jednotlivcov na úkor kolektívneho záujmu ľudí. Inými slovami získava vláda ľudu formálny charakter a vláda jednotlivcov či záujmových skupín disponuje reálnou mocou.

G. Mezeiová (2016) v tomto zmysle bližšie špecifikuje dôsledky uplatňovania neoliberálnych princípov. V prvom rade hovorí o poklese politickej participácie a na ňu nadväzujúcu značne obmedzenú schopnosť presadzovania verejného záujmu. Následne, konzekvencie neoliberalizmu rezultujú do značne oklieštených funkcií sociálneho štátu zabezpečujúcich balans v rámci sociálnych rozdielov obyvateľstva. V danom kontexte vyslovuje autorka záver o prepojenosti sociálno-ekonomických a politických právomocí na regionálnej, národnej i nadnárodnej úrovni. Apatia a nedôvera k politike a politikom vyúsťuje do nespokojnosti jednotlivých skupín obyvateľstva, čo v konečnom dôsledku má za následok spochybňovanie legitimity samotného demokratického systému.

V nadväznosti na vyššie uvedené je potrebné doplniť príčiny participačného deficitu, ktoré sú jednoznačne späté so znižujúcou sa účasťou občanov vo voľbách a následne s nízkou mierou využívania rôznych foriem priamej demokracie. Oslabuje sa spojivo medzi štátom a občanom a rozhodovací proces, ktorý si vyžaduje podporu väčšiny tak získava podobu uvedeného kritéria iba z formálneho hľadiska.

Ďalekosiahlosť problematiky krízových javov demokracie zasahuje do už vyššie uvedenej sféry regionálnej, národnej a nadnárodnej. Spomenutá nízka voličská účasť vo voľbách či referende oslabuje demokratický systém dovnútra i navonok, a to prostredníctvom problémov v demokratickej transformácii krajiny a zároveň predstavuje prekážku pri integračných snahách do

nadnárodných štruktúr. Problémy v uvedenej oblasti sú príznačné pre viaceré krajiny z tzv. post-sovietskeho priestoru.

2. Politická participácia ako súčasť demokracie

Aspekty aktívnej účasti občanov na rozhodovacom procese sú jednoznačne späté s mierou občianskej participácie v krajine. Angažovanosť občanov je zároveň jedným z kritérií posudzovania a klasifikovania jednotlivých modelov a prístupov k chápaniu demokratického politického systému. Napriek názorovej rôznorodosti teoretikov politickej vedy sa prikláňame k názoru zastávajúceho sa priamej prepojenosti medzi úrovňou participácie a mierou demokracie. „*Keď vychádzame z požiadavky, že demokracia má byť otvorená, možnosť participácie občana na politickom procese demonštruje aj stupeň demokratickosti daného politického systému. Ak sa systém zdráha, ak sa požiadavkou po zvýšení participácie radového občana cíti byť ohrozený, tak sa stal nedemokratickým. Požiadavka participácie je tak určitým korektívom pre demokraciu*“ (Kulašik, s.189). Súčasne podiel politickej participácie, inými slovami rozdelenie občanov na politicky aktívnych a neaktívnych, vytvára pomyselné zrkadlo úrovne rozvinutosti občianskej spoločnosti v štáte. V danom kontexte sa demokracia snaží približovať svojmu ideálu t.j. vláde ľudu. Odvolávajúc sa na J. Ondrovú (2010) je nadvláda a zvrchovanosť ľudu signifikantná prostredníctvom využitia politického pluralizmu, slobodnej voľby zástupcov či vykonávania priamej demokracie. V danom kontexte R. Dahl (2001) vykresľuje demokraciu ako neexistujúci ideál, ku ktorému sa reálne existujúca polyarchia snaží v čo najväčšej možnej miere priblížiť. Zároveň autor dodáva, že demokracia zabezpečuje o.i. efektívnu účasť a uplatňovanie kontroly zo strany občanov. Navyše efektívnu participáciu definuje prostredníctvom angažovanosti občanov, v rámci ktorej „*by mohol spolupracovať každý občan, ktorý si to praje, nakoľko si to praje, a všetky hľadiská by pritom boli dosť rovnomerne zastúpené, nikto, kto by sa aktívne snažil by nenarazil na neprípustnosť úradov a nikto by nemal pocit, že mu je odopieraná rovná príležitosť k uplatneniu*“ (Dahl, 1995, s.118).

Kríza zastupiteľskej demokracie a rastúca nedôvera k politickému procesu má za následok významný paradox, a to, že v súčasnosti prebiehajúci masívny rozmach rôznych foriem občianskeho aktivizmu je nevyužitý a občania nemajú záujem o podieľanie sa na rozhodovaní.

Pokles politickej participácie v rámci volebného i mimo volebného procesu je možné identifikovať v nasledujúcich formách:

- účasť vo voľbách
- účasť v referende
- angažovanie sa v politickej strane
- členstvo v mimovládnych organizáciách
- protestné či demonštračné aktivity.

Všetky z uvedených aktivít majú ambíciu ovplyvňovať rozhodovací proces s cieľom jeho zefektívnenia. Zároveň sa uvedená aktivita občanov pozitívne odzrkadľuje v miere politickej kompetentnosti jednotlivcov, budovaní občianskej spoločnosti a sociálneho kapitálu. R. Putnam (2000) vyzdvihoval úlohu sociálneho kapitálu prostredníctvom vzájomného vzťahu medzi spoločnosťou, verejnými inštitúciami a formami občianskej participácie. Zastával názor, že efektívna a fungujúca občianska spoločnosť dopomáha občanom posilňovať princípy demokracie a zaujímanie sa o veci verejné prostredníctvom prítomnosti občianskeho aktivizmu na všetkých úrovniach rozhodovacích procesov.

Uvedomenie si dôležitosti a významu aktívnej účasti na veciach verejných zo strany občanov tak vyúsťuje do skutočnosti, kedy sa občan podieľa na spolurozhodovaní a kontrole politickej moci. „*Občianska verejná kontrola, ktorej výhoda spočíva v nestrannosti, má za cieľ ovplyvniť transparentnosť kontrolovaného systému a zabrániť neetickému konaniu. Kontrola zo strany verejnosti je podstatná pri vyvodení politickej zodpovednosti za mnoho ráz vyskytujúce sa nemorálne politické rozhodnutia*“ (Ondrová, 2012, s. 10).

Na základe vyššie uvedeného nám jednoznačne vyplývajú pozitívne dôsledky občianskej angažovanosti vo veciach verejných. Napriek tejto skutočnosti v čase krízy zastupiteľskej demokracie badáme nevyužitie potenciálu a benefitov plynúcich z politickej participácie. Jedným z možných riešení uvedeného stavu je zavádzanie inovatívnych foriem participácie do rozhodovacieho procesu v súlade s prebiehajúcim procesom modernizácie verejnej politiky.

3. Inovatívne formy participácie

Politická participácia a jej jednotlivé formy sú v súčasnosti všadeprítomnou témou. Diapazón vysvetlení a definícií participácie je obsiahly, a to z dôvodu zaradenia participácie do viacerých vedných disciplín a zároveň z dôvodu vývoja pojmu z historického hľadiska. Širokospektrálny charakter skúmanej problematiky je pre potreby príspevku zúžený na dva ciele participácie:

1. zlepšenie stavu v sociálno-ekonomickej oblasti v spoločnosti
2. zlepšenie postavenie jednotlivca v spoločnosti.

Naplnenie uvedených ašpirácií je podľa F. Brišku (2010) možné dosiahnuť nasledovným spôsobom:

- efektívnejšie využívanie existujúcich prostriedkov politickej participácie
- zmena úpravy niektorých prostriedkov
- zavádzanie nových spôsobov účasti občanov na výkone politickej moci v štáte.

Pre prvý príklad je signifikantným znakom aktívna účasť jednotlivca v rámci už existujúcich prostriedkov politickej participácie. Konkrétnym príkladom je etablovaná činnosť politických strán.

V poradí druhá ambícia si dáva za cieľ skvalitnenie a zefektívnenie elementárnych foriem participácie s cieľom nárastu miery legitimity.
Posledný spôsob zvyšovania aktívnej účasti občanov na politickom živote sa opiera o inovatívne formy angažovania sa verejnosti. V danom kontexte máme na mysli zavádzanie moderných foriem informačných a komunikačných technológií do verejnej politiky s cieľom je modernizácie a priblíženiu sa k občanovi. Zároveň ja na tomto mieste dôležité zdôrazniť, že apel na inovatívne formy participácie vyplýva aj z neustále prebiehajúcich globalizačných procesov, konkrétne v podmienkach kontinentálnej Európy hovoríme o europeizácii, ktorá sa významne podpísala pod podporovanie nárastu počtu politických aktérov a jednotlivých foriem politickej participácie ako jednej z bazálnych súčastí rozhodovacích procesov.

Vzhľadom k rozporuplnosti aplikovania inovatívnych foriem participácie nepristupujeme k uvedenému pojmu z hodnotiaceho hľadiska, ale nazeráme sa na neho ako na nástroj, ktorý v súčasnom vývoji nie je možné vynechať. Navyše participácia a zároveň aj inovatívne formy participácie predstavujú konkrétne nástroje na dosiahnutie sociálnej zmeny.

Z politologického uhla pohľadu sa na e-particpáciu nazeráme ako na jeden z prostriedkov podpory demokratických princípov s cieľom už spomenutého eliminovania krízových prvkov zastupiteľskej demokracie. Na zamedzenie participačného deficitu je potrebné prehĺbiť spojivo medzi štátom a občanom, a to aj prostredníctvom moderných informačno-komunikačných technológií, ktoré v súčasnosti v najrýchlejšej a najefektívnejšej forme plnia zaisťovanie komunikačného a informačného aspektu demokracie.

Jednotlivé nástroje e-participovania (e-hlasovanie, e-petície, e-konzultácie) prispievanú osobitým spôsobom. Konkrétne disponujú potenciálom zlepšenia prístupu občanov k informáciám o verejnom dianí, rozšírenia podpory participácie v rámci rozhodovacích procesov, ktorá následne vplýva na dobro celej spoločnosti a zároveň prispieva k lepším rozhodnutiam, ktoré rovnako pôsobia ako benefit pre zvyšok spoločnosti. Opierajúc sa o tvrdenie S. Verbu (1987) je politická participácia spôsob, akým môže občan informovať politického reprezentanta o svojich potrebách a požiadavkách s cieľom ovplyvniť jeho rozhodnutie vo svoj prospech. Naplnenie uvedených nástrojov e-participácie kreuje bazálne predpoklady pre rozvoj informačných a komunikačných prostriedkov v praktickej rovine, ktoré spolu s ich dostupnosťou a aktuálnosťou plnia základné požiadavky pre ich praktickú aplikáciu.

Konkrétne prejavy ako je možné prispieť k demokratizácii zriadenia prostredníctvom využívania inovatívnych foriem participácie sú nasledovné. Prvý príklad sa opiera o tzv. kritérium umožniť participovať t.j. poskytnúť moderné nástroje e-participácie za účelom rýchleho šírenia nápadov, myšlienok medzi jednotlivcami, skupinami a tretím sektorom v rámci jednotlivých úrovní rozhodovacieho procesu. V poradí druhý spôsob hovorí o kritériu môcť

participovať spôsobom a formou aká jednotlivcovi najviac vyhovuje. V danom kontexte je zvýšená pozornosť venovaná podpore občianskeho aktivizmu u mladej generácie, pre ktorú moderná forma komunikácie napr. e-debaty sa spája s najvýraznejšími benefitmi t.j. ide o realizáciu rýchleho a efektívneho vymieňania a zdieľania informácií. Slovami R. Putnama (2000) aktivizácia občianstva vytvára predpoklad pre stretávanie sa jednotlivcov s podobnými hodnotovými orientáciami, čo v konečnom dôsledku zvyšuje mieru angažovanosti občanov. Navyše manifestovanie a verejná účasť v organizácií či skupine pôsobí na jednej strane motivujúco pre ostatých a zároveň podporuje aspekt ďalšieho združovania sa. Posledné z uvedených kritérií zdôrazňuje úlohu vedomostného backgroundu t.j. efektívna participácia so spätnou väzbou bude reálne existovať len v prípade dostatočného uvedomenia si dôležitosti zapájania sa do verejného diania. Uvedené kritérium sa opätovne viaže k mladej generácií, ktorá vykazuje prvky nezáujmu o spoločensko-politické problémy. Uvedený postoj mládeže je možné zmeniť prostredníctvom ich priblíženia sa k veciam verejným aj formou e-participácie. Existenciu adekvátnych podmienok pre participovanie zdôrazňuje aj A. J. Norval (2016), ktorá hovorí, že demokratmi sa ľudia musia stať opakovane, a to aj prostredníctvom vlastnej identifikácie a presvedčenia, čo v konečnom dôsledku potvrdzuje premisu o aktuálnosti riešenia problematiky politickej participácie.

Záver

Nadobudnuté výsledky analyzovania jednotlivých aspektov vzájomného vzťahu medzi efektívnou participáciou a rozsahom miery demokratickosti politického systému prispeli k nasledovným záverom. Prikláňame sa k názoru, že zabezpečenie adekvátnych podmienok pre diverzitu a vypočutie záujmov zo strany verejnosti má mimoriadny vplyv na fungovanie demokratického politického systému a zvýšenie efektivity rozhodovacieho procesu, čím sa naplnilo potvrdenie stanoveného cieľa. Analyzovaním vybraných kritérií efektívnej participácie smerom k rozhodovaciemu procesu došlo k potvrdeniu hypotézy, opierajúcej sa o tvrdenie vyzdvihujúcej potenciál inovatívnych foriem participácie u jednotlivých skupín obyvateľstva. V danej nadväznosti môžeme tvrdiť, že vytvorenie podmienok pre participáciu a zároveň podpora vedomostného backgroundu o participácii vedie k zvýšeniu efektívnosti rozhodovacieho procesu. Inými slovami uvedený systém poskytuje občanom reálne možnosti a príležitosti byť jeho súčasťou, následne vykazuje známky rastúcej miery demokracie, čo sa v konečnom dôsledku pozitívne odzrkadľuje v kvalite verejných služieb. Inovatívne formy participácie predstavujú v súčasnosti neodmysliteľný prvok na zvýšenie a udržanie angažovania sa na verejnom živote krajiny, ktorý zároveň korešponduje s prispôsobením sa aktuálne prebiehajúcim modernizačným procesom vo verejnej politike.

Záverom je potrebné zdôrazniť nielen potrebu existencie reálnych možností participácie, ale za rovnako dôležité považujeme samotné povzbudenie a iniciovanie občanov chcieť participovať, ktoré sa následné pozitívne odzrkadlí v stave občianskej spoločnosti v budúcnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

BRIŠKA, F. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Zvolen: Bratia Sabovci. s.96-98. ISBN 978-80-557-0045-8.

CAVAYE, J. 2005. Governance and Community Engagement: The Australian Experience. In: LOVAN, W. R., MURRAY, M., SHAFFER, R. (eds): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate. s.85-101. ISBN 0-7546-1852-8.

DAHL, R. 1995. *Demokracie a jej kritici*. Praha: Victoria Publishing. s.349. ISBN 80-85605-81-3.

DAY D. 1997. Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? In: *Journal of Planning Literature*, roč.11, č. 1, s.421-434. DOI 10.1177/088541229701100309.

HIGGINS, G. M., RICHARDSON J. J. 1976. *Political Participation*. London: The Politics Association. ISBN 0950339423.

KULAŠIK, P. 2005. *Politológia*, Hlohovec: Efekt copy. s.279. ISBN 80-969280-9-0.

MEZEIOVÁ, G., MALDINI P. 2016. Vývoj participatívnej demokracie: Komunitné organizovanie v postkomunistickom kontexte. In: *Studia Politica Slovaca*, s.16-30. ISSN: 1337-8163.

NELSON, N., WRIHHT, S. 1995. *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. London: Intermediate Technology Publications. ISBN 978-1853392412.

NORVAL, A.J. 2016. *Averzivní demokracie*. Praha: Karolinium. ISBN 9788024631387.

ONDROVÁ, D. 2015. Budúcnosť verejnej správy je už dnes. In: *Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy*, s.6-17. ISBN 977-80-8152-344.

ONDROVÁ, J. 2010. Constitutional Adjustment of the Whole - National Referendum in the Slovak Republic. In: *Politické vedy*. roč. 13, č. 2, s.120-129. ISBN 80-7260-125.

PAULÍNIOVÁ, Z. 2005. Participácia: definícia pojmu a stav na Slovensku, In: Pirošík,V. *Participácia v samospráve*. Bratislava: Transpareny International Slovensko. ISBN 80-89041-87-6.

PUTNAM, R. D. 2000. Bowling Alone: *The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster Paperbacks. s.544. ISBN 978-0743203043.

RUEDIN, D. 2007. Testing Milbrath's 1965 Framework of Political Participation:Institutions and Social Capital. In: *Contemporary Issues and Ideas in Social Science*. ISSN 1817- 4604.

VERBA, S., NIE, N.H. 1987. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press. s.428. ISBN 0-226-85296-2.

WATTS, D. 2008. *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press, s.116. ISBN 978-0748632985.

Kontakt na autora

Mgr. Veronika Džatková, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: veronika.dzatkova@upjs.sk

National Security Administration and Management in Poland. Selected Problems

Wojciech Gizicki

Abstract
Poland has treated all questions related to security as of crucial importance. In the 21th century state security system does comprise foreign policy, the armed forces and a number of mutually interacting and affecting fields, including administration and management. In this text we present the selected problems in this area.

Key words: security policy, management, Poland, Europe, problems, solutions

International security, to a great extent, results from a nation's effective administration and management. These processes are closely related and demand constant monitoring and actions undertaken in response to external and internal conditions.

In this regard, we must clearly care for the stability of the system of organization which makes possible the successful achievement of goals in the framework of multifaceted processes. This gives us the ability to effectively and constantly act even during a change in the political system of our nation, such as during democratic elections.

The following text will undertake an attempt to point to the main principles of administering and managing Poland's security processes. Due to the nature of the publication, only a few basic issues will be analyzed.

Administration and management in Poland result from many external and internal conditions. They affect the objectives and processes in the subjective region. A few of them seem to be crucially important.

The first condition is Poland's geopolitical location in central Europe, meaning being placed between Germany and Russia. Until 1989, Poland had three neighbors, the GDR, Czechoslovakia and the USSR. In just 4 years (1990-1993), the external geopolitical environment changed completely. The group of neighboring countries has grown to seven, and these are quite diverse entities. Currently, the western border (with Germany) and the southern border (with the Czech Republic and Slovakia) are entirely based on the assumptions of the Schengen area. Therefore, there are no major problems in this area. The eastern border is being formed slightly differently. In this direction, only Lithuania is part of the Euro-Atlantic system. Ukraine, Belarus and Russia remain outside of NATO and the EU.

Therefore, the processes of administration and security management are based on other conditions in this respect. The Polish border with these three countries is at the same time the external EU border, a long stretch of almost

1,200 km. Considering the great instability in the indicated area, especially the conflict in Ukraine and Russia's superpower plans, we should keep in mind the need for constant monitoring of the situation to effectively manage state security. One example in this regard may be the relocation of some troops from the western to the eastern border of Poland. In this context, it is no surprise that Poland loudly calls for the permanent presence of NATO forces on the so-called eastern flank.

The second challenge is related to the adopted model of the political system. Poland, like most Central European countries, is based on a parliamentary-cabinet political system. One of its features is the dual authority executive branch based on the president and government. In the case of managing security processes, this may cause competence problems between both executive bodies. This is especially so in situations when the president and prime minister come from different political environments. Problems may include managing the armed forces, both in times of peace and war, or in shaping foreign policy.

The third issue concerns demographic problems. Poland is a nationally homogeneous country. However, in the last few decades, the birth rate clearly dropped, being as low as 1.35 at one point. The consequences of this were a negative natural growth and an aging population. In addition, there have been migration processes in the form of large social groups moving out of state, especially young people. According to estimates, this may include much more than 2.5 million people. Most of them probably will not come back. Hence, this has a direct influence among others on defense capabilities and economic security. Even today, many economic sectors suffer from a clear decline in the number of people who are able to work. This results in the need to open up to immigrants. An example of this is the number of Ukrainians working in Poland, estimated to be over 2 million.

The fourth condition is the future integration within NATO and the EU. This particularly applies to problems related to our security policy. After 2014, NATO clearly expanded its activities, primarily under the influence of the conflict in Ukraine and Russia’s aggressive policies. The consequence of this is clear support given to Central and Eastern Europe. In this respect, Poland shows far-reaching understanding and support for all activities on the eastern flank. In the area of security management, this translates into the regrouping of the army, the creation of new units, changing the method of commanding, etc. Political processes in the EU are quite complicated and the future of the institution itself is a serious dilemma.

European integration is a great value, and so membership in the organization is a key element in building the stability and security of sovereign states, including Poland. However, it is clear that in the case of our security policy, for many years we have been in a deadlock. It is deepened by, among others, no current security strategy or ideas for creating alternative EU forces

for NATO, etc. In addition, the main challenge in the next few years is Brexit. The United Kingdom was a major link in the stability and security processes. It remains one of Poland's main strategic partners.

The administration and management of security in Poland are based on two basic legal acts, the Polish Constitution of 1997 and the Security Strategy of the Republic of Poland of 2014. In both cases, it should be pointed out that they need to be amended or changed.

This is mostly related to the above-mentioned complicated political system that duplicates or clearly blocks the competences of the main organs of the executive branch. It seems that the only solution is to grant one of the systems, either the president's or chancellor's, clear decision-making responsibility, granting it to either the president or the prime minister. The current reality in Poland seems to show that the optimal solution would be to strengthen the position of the president. He is elected in a general election, and the current constitution notes his supreme role in the area of security. However, it is difficult to predict to what extent this postulate can be achieved in current political practice.

The binding *Strategy* ... was being prepared for the great challenges of global security, especially the crisis related to Russia's activity in Ukraine and the increase of asymmetric threats. It includes several strategic goals, strengthening defense, allied cooperation, and counteracting threats. The *Strategy* organizes security management in three areas:

1. military - includes the special role of military institutions, refuting threats against Poland's independence and territorial integrity;
2. protective - includes the special role of public institutions in additionally ensuring order and stability within the state;
3. social - includes a particular emphasis on the development of the state and citizens in the non-military area.

Within the administration and management framework of Poland's national security, two basic systems can be distinguished: internal and external. They are complementary and supplement each other.

The internal security system is aimed at guaranteeing the civilian population a sufficient degree of a sense of security, including peaceful and effective development. Its tasks are defined as ensuring society's development without conflicts, including the ability to effectively respond to a threatening situation that might harm the normal and acceptable social order. The structure is based at the inter-ministerial level, with the dominant role of the Ministry of the Interior and Administration and the participation of the Ministries of Justice, Digitization and the Environment. The leading organ in this regard is the Prime Minister together with the Council of Ministers. Central and Local Government Institutions (voivod, marshal, starost, president / mayor / village head) are the supporting staff. Institutions such as the police, border guards, and national civil defense play a key role in the effective implementation of assignments.

Two main subsystems can be distinguished within the internal security system:

1. public safety - focused on counteracting crimes and threats related to the activities of Polish citizens and other countries.
2. universal safety - focused on counteracting natural disasters and technical catastrophes.

The system of external security aims to guarantee the independence and inviolability of the borders and territory of the Republic of Poland, and to protect our national heritage. The basic tasks are defined as ensuring the peaceful development of the state in the international arena, having the ability to defend ourselves and effectively respond to a harmful situation threatening the state's existence and survival. This is especially important in the context of strengthening the national identity of Poles and Poland's position in the world, including disproving opinions that slander our nation (e.g. responsibility for the Holocaust and other events during World War II).

The management structure is based on the dominant role of the President as head of state in close cooperation with the Prime Minister and the Council of Ministers, in particular with the Ministry of National Defense. Particularly important are the Border Guard and National Civil Defense institutions.

Within the external security system, two main subsystems can also be distinguished:

1. security on the territory of the Republic of Poland - focused on counteracting direct threats to state security related to acts of aggression by other states, including armed attacks;
2. security outside the territory of the Republic of Poland - focused on supporting coalition activities (e.g. Article 5 of NATO), stabilization and peace (e.g. foreign missions).

A very important element is an active diplomacy based at numerous locations, embassies and consulates. These are key institutions that directly build Poland's position in the world, actively working every day on bilateral and multilateral relations.

The administration and management of Poland's security are carried out within strictly accepted rules. They result from the binding laws and the adopted institutional structure. In both cases, however, a far-reaching reform is necessary, especially formal. In addition, the entire process requires paying careful attention to changes in the global security environment.

References

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm

NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE REPUBLIC Of POLAND https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS_RP.pdf
The NORTH ATLANTIC TREATY, https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_17120.htm

Contact

Dr hab. Wojciech Gizicki, prof. KUL
The John Paul II Catholic University of Lublin
Faculty of Social Sciences
e-mail: wgizicki@kul.pl

Etika v premenách verejnej správy

Ethics and Public Administration Metamorphoses

Drahomíra Ondrová

Abstract
The ethics position and roles under the Public Administration on-going processes. The ethical open and cooperative public administration characteristics in connection with the ethical management as one of the most inevitable requirements regarding the public administration. Besides that, the presented contribution concentrates on the public administration top-leaders 'rudimentary character traits from the point of view of the ethical values and ethical-moral virtues.

Key words: ethics, public administration, ethical management, top-leaders, ethical traits

Introduction

Nowadays the ethics in public administration symbolizes regularly discussed problem-areas not only from the theoretical and academic points of view, but from the aspect of the ethical and moral values, virtues, principles and norms which have to be implemented in the public administration practice. Principles of humanity, tolerance, mutual interdependence, ideas of human rights and civil liberties of the lawful state, ecological and global collective security are the visions of the so-called newly created democratic civil ideology resulted from the efforts to construct a paradigm of the civil democratic society closely interconnected with the public administration and citizenship ethics. Even if such an ideology in its complex and compound version is not definitely shaped caused by the reality that mankind, which is accompanied by its rapid technological development, is still searching a set of its clear values and the adequate normative orientation perspectives. The formulation and design of new ideas reflecting the mankind`s efforts to find out more fair, more rightful and politically more effective consolidation of human relations is continuously under the unfinished processes. Even if today many visions seem to be unrealizable, the history convicts us to think otherwise by offering its answers and probable solutions. In works of many thinkers of the past the allusions, images and visions highlighting the inevitability to respect human rights and ideas of democratic society can be found. Moreover, they point to their natural origin and inalienable character. Without those visions, which in the time of absolutism seemed to be the only wandering images of daydreamers and fantasists, their today`s application and respect were seemed to be merely our mankind unfulfilled ideals.

1. Public Administration Role

The role of public administration is generally understood as servicing to state, state institutions, organizations and bodies, but as well as to public and legal associations, communities, cities and municipalities, but nonetheless, it is predominantly the duty to serve citizens. Therefore, the public administration has to be provided within the interest of our entire society how these services are safeguarded and maintained. It is without any doubt, that ethics plays one of the most dominant role in these efforts if we want to comply fairly and responsibly with the values and duties which are an integral part of democratic society doctrines and standards.

One of the most ethical fundamental aim which must be implemented in all public administrative levels, state and local ones rest in the legal maintenance of public administration function by means of the protecting and supporting public confidence in correctness, integrity, impartiality and effectivity. In order to fulfill these aims, it is necessary properly to motivate the public administration employees to act in compliance with law, public interest and ethics that means to act politically neutrally and independently in making decisions closely observing citizenry needs and welfare. "Incorrect procedures and decision making made by the public administration administrators might have a fatal negative impacts not only on the individual, groups and communities or a certain locality, but what`s more it might be in contradiction with the public interest" (Mitaľ, 2018). Following these principles and norms it means to follow the democratic values and principles which must prevail over the individual or separate unclear group profits. Furthermore, as it is expressed by Svara that it is necessary to ensure and to make "the balanced assessment of a problem excluding any potential personal factors that impact and impair the judgement and thus avoid conflict of interest… and putting the public interest over self-interest (Svara James, 2007, p.28). It is without any doubt that forcing these requirements for public administration staff and its organization environment which are announced and called for the realization by new trends as regards the perspective public administration development towards the more cooperative, more open and more democratic public administration accompanied by the recovery of civism and civic ethical ethos (Cooper 2001, Frederickson 2005, Haque 2014, Tholen 2014) would hardly be achieved. Therefore, the fundamental ethical human values and standards such as justice, equality and human dignity must become a part of public administrative servicing accompanied by the following community public interest, and thus creating the healthy ethical environment, marked by the personal and management respect of ethical values and standards.

2. Ethical Management and Ethical Values and Standards

The greatest effect in organization, however, might be achieved when the organization ethical policy is accompanied by the professionally highly-

qualified, well-organized and competent ethical leadership preserving the open and fair communication not only within the public administrative organization, but predominantly with citizens and general public.

The attention regarding the ethical leaders and their behavior can considerably enhance the prospects of the public administration ethical atmosphere, besides that their ethical conduct might create and foster the enormous positive opportunities for setting the actions and directions towards shaping of the operational reasonable meaning in order to create more open and cooperative public administration which takes into account the ethical standards, such as openness, integrity, fairness, responsibility and accountability. In this way the functional organizational ethical climate will definitely influence the positive public perception. Therefore, having in mind this incredible impact on citizens, the individual officials of public administration leadership must be aware that having a post in leadership means not only to have a greater prestige but to have a greater commitment and personal accountability for one`s deeds and decisions. Besides that, as it is enhance by Berry Tholen, being a virtuous and accountable leader implies some level of the self-reflection, it means to be more critical towards himself/herself, and at the same time to have a courage and willingness to put one`s personal interests at risk having when setting-out the organizational and community goods (Tholen, B. 2014, Heinemann 2007). Moreover, putting the public interest into the front above the self-interest is entirely consistent with the style of ethical reasoning emphasizing the maintaining of law, order, and ethical social norms (Svara, J., 2007).

By many authors a set of the most important ethical standard values regarding the ethical management in public administration are considered to be the following ones: professionalism, honesty, transparency and already mentioned values responsibility, accountability, integrity, and fairness. In order to achieve a success on personal and organizational levels in public administration, these values must be practiced on a daily basis, as it is expressed by Craig Johnson "ethics is at the heart of leadership…..ethical leadership produces a number of positive outcomes...higher employee job satisfaction, commitment, and willingness to give extra effort, better decision making, greater level of trust and collaboration, positive public image, and in many cases higher performance 'productivity and profitability (Johnson, C., 2009, p.16). According to Dobell presented by Cooper Terry there are seven principles how to achieve the ethical and moral self-mastery in public administration leadership (Cooper, T., p. 613):

1. Discipline reason and openness,
2. Foresight,
3. Proper deployment of power and resources,
4. Timing, momentum and direction,
5. The proper alignment of means and ends,

6. Durability and legitimacy of outcomes,
7. Building and sustaining community.

Professionalism is an important core value when considering the prestigious nature of administrator's position in the field of public administration. In its essence administrators are hired to be a kind of visionaries possessing a competence which is an integral part of the public ethos. In addition to that they are expected to be thoughtful economic managers of public funds, estate and information. To be professional in public sector means to understand the importance of one`s job, to have respect for their organization they represent, and to act accordingly with those principles. Each individual has to deal with issues, whether positive or negative, in a tolerant and straightforward manner whenever it is possible. Without professionalism in public administration, the overall perception of their work and organization would undoubtedly falter. Professionalism is more effective and challenged when combined with ethics and morality including such qualities as loyalty, neutrality, transparency, diligence, punctuality, impartiality, and others that would considered to be unambiguous to public administrative service which have to be valid in our country as well. As it is expressed by Tholen, the public administration professionalism embraces the ideas that those people who join the public service need to be inculcated with the shared ethical values and trained not only in the basic "morally-neutral-technical skills" to carry out professionally their everyday duties (Tholen, B., 2014). As it is pointed out by many ethicists and public administration experts (Tholen, Thompson, Denhardt, Johnson, Haque, Menzel) the mangers and leaders in public administration should be not only strictly technically instructed and lead like engineers in a business sector neglecting the factor of publicness which includes into account the basic democratic standard ethical virtues and moral values. Diminishing the role of public ethos as one of the public administration basic principles reduces the overall quality of public administration operation, and what`s more it might become the source of damaging and destructive corruptive practices which finally lead towards the weakening of the citizens' trust. Besides that, as it is mentioned by many authors, it is important to keep citizenry trust on the going-on reform agenda with the aim to take into account its performance and its impacts as well. Bad impacts and bad performance will certainly erode the trust towards the public administration and its leadership. As regards the mentioned ideas, we can say that Denhardt "New Public Service" and Tholen "Public Virtue Approach" are in accordance with the mentioned ethical democratic standards putting into the front the ethical standard values and virtues, such as negotiations, communication and close cooperation with citizens and communities. According to their ideas and conceptions this is the way to come to the systematic shaping of the shared community standards and thus to fulfil the citizens satisfaction (Tholen, B., 2014).

Within this context let us mention the role and influence of the three philosophical theories which still have the most dominant impact on the public administration ethical terrain in public administration institutions and organizations, there are the following ones: teleological, deontological and the virtue ethical philosophical conceptions.

Deontological ethics or principle-based ethical theory is mostly founded in the area of respecting ethical and moral values, principles, norms and duties. The best known representative of the deontological ethics was the German philosopher Immanuel Kant. By his critical philosophy human capabilities are limited and conditioned by the human inclination to natural passions and needs similar to the Hobbesian view of human nature. But on the anther hand, according to Kant, human beings are endowed by the pure "practical reason" which offers us abilities of surpassing our passions and natural limitations in order"…to raise ourselves out of the cruelty of the nature, out of the animality approaching more and more to humanity…" (Kant, I., 1983, pp. 44-45). In accordance with Kantian ideas, it is noted by Johnson that human leadership considerably differs from the pattern of dominance and submission which is typical for animal societies marked by the use of physical strength which is driven largely by instincts. On the other hand humans have the capacity to choose consciously how they can influence and guide the others using persuasion, rewards, trying to come to the Aristotelian compromise whose integral part must be an ethical consideration in order to make our behavior and action human and compatible with the democratic fashion (Johnson 2009, Burke 2001, Svara 2007, Chandler 2001). As the rational human beings we have the capacity of being able to detect and act in accordance with the moral law, so acting ethically and morally is ultimately the equivalent to acting rationally, and that is required to do so in public administration. Therefore, the deontological ethics plays one of the most important roles resting in safeguarding the integrity of organization and individuals by providing a kind of guidance to conform to the professional norms and obligations, and thus avoiding mistakes and misdeeds that might violate the public trust, such as corruption, nepotism, clientélisme and generally leading to the abuse of power. Besides that, it leads the public officials and public administration leadership towards the liable personal accountability towards citizens. In such a way there are constituted the basic requirements for the constitutional democratic society ideas which are in compliance with the Kant`s rule that a man seeking his rights has not the right to violate anyone else`s rights, moreover the rule of this ethics law has its validity in the rule to respect and treat other human beings "as an end in itself, and never merely as a means" (Kant, I., 1990, p. 43).

Regarding the **teleological ethics, consequential ethics** and its application in decision making processes in public administration, the public servants should be encouraged to apply the given rules, norms and directives with the aim to pursue the greater good which is appropriate to changing

conditions, and in this way to use their creativity and flexibility. The teleology contrasts with deontology as it emphases ends, purposes, final goals that result from actions rather than the principles which go before the actions. An action is right or wrong depending on its consequences. The action, its outcomes and consequences for community and individual human beings are in the center of this theoretical conception, the attention which is oriented towards results and actions impacts and deeds on citizenry pays an important part mainly as regards decisions made by the public administration management. On the other hand it is needful to avoid extremes declared by the consequential ethics which tends to elevate the ends over the means used in order to achieve those ends. As it is emphasized by Adams, Balfour, Svara, Fox we can come to the conclusion that both traditions have their relevance in public administration creating one compact systematic unit where both criteria have their operation force (Svara 2007, Fox 2001).

Last but not least, the **virtue ethics** has its own significant place in public administration ethics. Although as a philosophical tradition it had begun with Aristotle, Plato or sophists, a number of contemporary ethicists have brought it back to the forefront of ethical thinking (Adams and Balfour 2005, Haque 2014, Tholen 2014, Hart 2001). The virtue ethics would suggest more thinking about ethical issues in terms of community standards, but it is particularly useful in determining the ethical qualities of individuals who work in a professional community of the public administration who should have the well-developed norms and standards of the ethical conduct. Besides that, it should be likewise inspiring for the administration management posts with its concentration on the most basic ideas of this theoretical conception aiming at what we ought to do as the ethical leaders and what kind of a person we ought to be. This tradition is focused more on the integrity of the moral actor than on the moral act itself. The prime moral virtues of the moral actor can be directly transformed to the ethical managerial qualities in public administration. They mostly include the following ones: wisdom, justice, compassion, and respect for human dignity, courage, temperance, generosity, kindness, reliability and industry. If we develop these virtues, we are more likely to act rightly; as it is presented by virtue ethics the good character is a character that tends to lead to most rightful actions. Further on to the mentioned character qualities we can add the qualities, such as responsibility, accountability, transparency, fairness, integrity and civic virtuousness.

Finally we can say that all the mention theoretical approaches have their advantages and disadvantages so it depends on the specific situation which approach has to be used as the most appropriate, or if it is necessary to use all of them or the combination of the certain aspects taken from them unless they are relevant for a certain case. As it is concluded by Svara "public administrators should act in a principled way but also be virtuous and consider consequences of their decisions. They should be analytical but also be intuitive…When

applying principles in making decisions, they must be used in care taking into account the other ethical perspectives as well" (Svara, 2007, p.59).

Now let us have a consideration on some chosen significant virtue-standards which are often put to the fore by the majority of ethicists and academicians as the most relevant and core to be applied in the public administrative sector influencing considerably its success and credibility.

Responsibility covers an area of one`s duties and obligations assigned to an individual by the nature of the hierarchical position, status at work given by a certain public administration institution or organization. Responsibility could thus be viewed as a set of the determined professional obligations associated with work and job tasks. Consequently, responsibility assumes that the actor, besides being a qualified professional in public administration, becomes as well a moral agent possessing a certain definite level of the moral maturity which must be in compliance with the democratic tradition and values in order to be able to contribute to the common society goods and welfare. On the other hand it is difficult to imagine that without the confidence of the public and the ethicality of public administration management the ideas of the good governance of the democratic civic society can exist and democracy can really work. Besides that, as it is expressed by the ideas of Michael de Vries and Pan Suk Kim, if democracy and the sound governance have to be functional, the educated and mature citizenry are wanted acting responsible and civically in combination with the responsible public officials who are committed to servicing citizens 'communities and society following the long-term common good (2014). In connection with the ethos of democracy Burke presents the following obligations:

1. Responsibility for the organization as a whole,
2. actions of other officials,
3. enhancement of integrity of a fair and informed process of policy choice,
4. the effective and efficient implementation of policy choice within the context that is heavily influenced by the organization, and finally,
5. dynamics and behavioral patterns typical in public bureaucracies (Burke, 2001, p.616).

On the other hand **accountability** is depicted as being obliged to account for one`s acts, to be capable of being accounted for, mainly for one`s decisions. Accountability implies liability for which one may be called to account, to be answerable for one's deeds and impacts on society. Accountability implies a legal or moral obligation for which one must answer to someone sitting in a judgment. Being accountable is understood as a state of being in a position where people have the right to criticize you or ask you why something happened, to give explanation for something bad that has happened, especially something you are responsible for. Accountability towards citizens is understood in the sense of answerability closely interrelated with the public administration professional accountability being embodied in the ethical norms

and standards presented, e. g. in the form of ethical code of conduct which would serve as it is called by Adams and Belfour "as a kind of an inner check on an administrator`s behavior…..further on they understand the role model of professional as satisfying the needs for an ethical standards system " (Adams and Belfour, 2005 p.121).

3. Civic virtuousness

Civic virtuousness in public administration can be accepted and implemented in compliance with Kant`s conception as the highest level of our aspirations and targets which can be achieved during our life as a result of our moral efforts and strives. At the same time it is understood as the congruence of our will and consciousness with our duties and obligations. In this way it creates the basis for our professional competences and obligations to act following the general public good and community welfare comprising thus democratic requirements to meet the public interest accompanied by an active citizenship which means "an active participation in governance and the exercise of decisive judgement in the public interest that develops the political and moral capacities of individuals and solidifies the communal ties among them" (Adams and Balfour, 2005, p. 133). Svara put to the front an active citizens participation with the improvement of the of the public governance processes (Svara, 2007). Supporting the dialogue and civic bonds that unify cooperation and collaboration between the public administration management and citizenry instead of the hierarchical bureaucratic chains of command cannot and should not mean, as it is further on emphasized by Jensen and Kennedy, the abandoning of the traditional commitments to public values of liberty, equality, and fairness qualities which must be reflected in the administrators and leadership professional behavior and their way of thinking (Jensen, Kennedy, 2005).

Finally, we can conclude that there are only few, if any, organizations in the public administration sector that are able to flourish without the proper ethical leadership. "When join with a code of ethics or conduct and the oath of office, professionalism establishes a value system that serves as a frame of reference for making decisions…and creates a special form of social control beneficial to bureaucratic responsiveness "(Adams and Balfour, 2005, p.121). Practicing ethical leadership is setting an example of the professionalism for staff members and consequently possessing the motivation to achieve the organizational goals. In doing so, the leaders must have the ability to recognize talents of individuals and allow those talents to be utilized for the betterment of public administration and citizenry. Admittedly, leadership can become a balancing act between an active team member and at the same time taking charge of overall operations. For leaders it is necessary to stay connected with the staff members, but to act in a managerial role when they are called upon.

4. Transparency

Generally, **"transparency"** implies openness, communication and accountability. It is a metaphorical extension of the meaning "a transparent object" which means the one that can be seen through. With regard to the public services, it means that holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest demands it. Radical transparency in management demands that all decision making should be carried out publicly. All draft documents, all arguments for and against a proposal, the decision about the decision-making process itself, and all final decisions must be made publicly and remain publicly archived. Administrative decisions shall always be taken in accordance with the transparent, simple and understandable procedures, while ensuring accountability.

All administrative units shall make available all the necessary information on acts and procedures in their respective domains, as well as the information required to assess their management with a view to enabling those interested to have a full access. The administration shall inform the person concerned of any decision taken concerning him/her, should he/she decide to challenge the decision. The administration shall establish or strengthen the reception and information units for users in order to assist in gaining access to services and recording their views, suggestions or complaints. Transparency therefore promotes accountability and provides information for citizens about what their municipality, local governments and its agents are doing, and thus leading towards the citizenry trust. According to Bergman three basic trust-building strategies help to enhance citizens 'trust towards the public administration bodies. There are the following ones: communication, consultation and collaboration, and minimizing the wrong doings.

- Communication strategies emphasize connection with the open public administration providing information on all municipal programs and performance.
- Consultation and collaboration strategies contain engaging community leaders via partnership, meetings, panels and other activities involving citizenry.
- Minimizing wrong doings strategies emphasize the adoption of ethics, ethical leadership, ethical policy and ethical tools, such as ethical code of conduct, ethical training, ethical audit etc. (Bergman, 1996; In Menzel, 2001, p.361).

5. Integrity

Integrity is one of the most important and oft-cited virtue term. The concept of integrity has to do with the perceived consistency of actions, values, methods, measures, principles, expectations and outcomes. When used as a

virtue term, "integrity" it often refers to a quality of a person's character (Aristotle, Kant, Kohlberg, Cooper). Some people see integrity as the quality of having a sense of honesty and truthfulness in regard to the motivations for one's actions. Persons of integrity do not just act consistently with their endorsements, they stand for something: they stand up for their best judgement within a community of people trying to discover what in life is worth doing, taking risk to oppose unjust acts to communicate truthfully, dealing fairly and do not provide some people with special advantages or disadvantages, keeping the commitments, accept personal accountability when things go right or wrong, respect the human dignity and do not treat employees as simply vehicles for getting the work done, try to find out carriage to suppress envy in order to celebrate abilities and good achieved results of others (Cooper, 2001). Some commentators stress the idea of integrity as a personal honesty: acting according to one's beliefs and values at all times. Speaking about integrity the "wholeness" or "intactness" of a moral stance or attitude is emphasized (Dobell, Cooper, Johnson). Johnson comments that it is the trait to be true to oneself, reflecting consistency between what they say publicly and how they think and act privately as well as being honest in dealing with others (2009). At the same time Cooper emphases the fact that the integrity is a necessary foundation for almost all social interactions, not excluding public administration leadership which creates one of the basic preconditions for the democratic cooperative and collaborative public administration (Cooper, T., 2001). Some of the wholeness may be also emphasized by the commitment and authenticity. In the context of accountability, integrity serves as a measure of willingness to adjust the value system to maintain or improve its consistency when an expected result appears incongruent with the observed outcome. Integrity is often perceived as a virtue interconnected with accountability and moral responsibility as a necessary tool for maintaining such consistency in the public administration leadership.

Conclusion

Finally we can conclude that the quality of central government and its public administration under the all political systems reproduces the society standards and values. In representative democracies the ethical and moral standards and values are generally expected to be reflected in the structure of government organization and its public administration which must be characterized by respecting justice, honor, transparency and equality accompanied by administrators 'professionalism dedicated to the ethical and moral capabilities.

Professionalism in its essence manifests itself in the public service employee's behavior at work and in their constant effort to improve, reinforce and update their knowledge, it refines the skills that are necessary for carrying out tasks, and similarly enhancing the output and productivity. The rationale behind professionalism is that public servants should be neutral, impartial, fair,

and competent and accordingly they should serve the public interest in carrying out their duties. They should be top people who are fairly remunerated and adequately trained to perform their work. It is an ingrained pride in performance, it is adherence to a set of normative and behavioral expectations which are usually embodied in a code of ethics. Practices and behaviors undermining ethics, accountability, transparency, integrity and ethics in management usually lead to corruption, conflict of interest and human resource management malpractices. To express it in other words by Menzel it means that without ethics and ethical management the public policies and public administration organizations might fall into "an ethical vacuum which is likely to swallow up even the most well-conceived plans, policies, and day-today operations of government (Menzel, 2001,p.357).

Ethical management has the potential to safeguard the fundamental goals of public administration governance to become an administration which works within its administrative environment, with its partners and citizens following the desired public goods and public welfare. Public administration which is capable to communicate and cooperate with citizens might reach the higher level of the achieved socially-desired outcomes. Therefore, the significance has to be put on the ethical standards and democratic principles and values. Accordingly the attention must be paid to methods and ways in which the mentioned goals have been reached, so "the ends should not justify the means", as it was mentioned before, respecting the dignity of individuals and the role of citizens matter as well. Cooper observes that citizenship where collaborators "have managed to create a common union helps to renew and reaffirm "the social contract, engaging in regular readjustment or reconstruction of the mutual expectations of citizen" (Cooper, 2001, p.594). Further on it is emphasized that implementation of citizen`s ethics has to be based on "true equality and diversity requiring administrators to create practical communities of collaboration that are open and accessible to all" (Cooper, 2001, p. 599).

Those are the basic principles and the essence of spreading the cooperative and collaborative public administration which has aroused from the traditional pillars of classical public administration values aimed at the delineation what is right to do and what is wrong from the perspective of humanity and the respect of individual`s dignity. Observing humanity and democratic values are the only way which might restore and safeguard the survival of the citizens 'trust towards democratic civil society and its public administration.

References

ADAMS, G. B., BALFOUR, D. L. 2005. Public service Ethics and Administrative Evil: Prospects and problems. In: FREDERICKSON, H. G., GHERE, R. K., *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe, p.114-139. ISBN 0-7656-1460-X

BURKE, J. P. 2001. Administrative Ethics and Democratic Theory. In: COOPER, T. L., *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, p. 603-622. ISBN 0-8247-0405-3.

Cooper, T. L. 2001. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc. ISBN 0-8247-040.

DE VRIES, M. S., KIM, P. S. 2014. *Value and Virtue in Public Administration, a Comparative Perspective*. The United Kingdom: Palgrave MacMillan. ISBN 978-1-137-38798-1.

JENSEN, S. L., KENNEDY, S. S. 2005. Public Ethics, Legal Accountability, and the New Governance. In: FREDERICKSON, H. G., GHERE, R. K., *Ethics in Public Management.* New York: M.E. Sharpe, p. 220-240. ISBN 0-7656-1460-X.

JOHNSON, C. E. 2009. *Meeting Ethical Challenges of Leadership, Casting Light or Shadow.* USA, George Fox University: Sage Publications. ISBN 978-1-4129-6481-4.

KANT, I. 1983. *Ethical Philosophy, Grounding for the Metaphysics of Morals*. Translation by James W. Ellington, introduction by Warner A. Wick, Cambridge: Hackett Publishing Company. ISBN 0- 915145-43-X.

KANT, I. 1990. *Critics of Practical Reason*. Translation from German original Kritik der praktischen Vernunft by Teodor Münz, Bratislava: Spektrum, 180p. ISBN 80-218-0051-8

MENZEL, D. C. 2001. Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How? In: *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker. ISBN 0-8247-040.

MITAĽ, O. 2018. Komplementárne pôsobenie etického a právneho normatívneho systému. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 26, č. 2, s. 259 - 282. ISSN 1210-9126.

ONDROVÁ, D. 2018. Ethical Public Administration in Democratic State. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 19, č. 1, s. 5-22. ISSN 1335-7182.

SVARA, J. 2007. *Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. London: James and Bartlett Publishers, p.224, ISBN 10-7637-3626-0.

THOLEN, B. 2014. Public Virtue Approaches. In: DE VRIES, M. S., KIM, P. S., *Value and Virtue in Public Administration, a Comparative Perspective.* The United Kingdom: Palgrave MacMillan, p. 33-46. ISBN 978-1-137-38798-1.

Contact

Doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: drahomira.ondrova@upjs.sk

Personálna stránka funkcií verejnej správy: etické aspekty

Personal aspect of public administration functions: ethical aspects

Ondrej Mitaľ

Abstract

The ambition of the contribution is to emphasize the importance of ethical management in the sphere of public administration. The core part of contribution examines personal related features of ethical infrastructure in the conditions of Slovak cities. In that context, the main benefit of contribution is based on findings that the most crucial challenges of examined issues should be reflected in the context of organizational commitments, issues of justice, job satisfaction, complementarity of ethical and legal normative system and transparency of public administration.

Key words: ethics, functions of public administration, personal aspect

Úvod

Verejná správa je komplexným fenoménom a integrálnou zložkou súčasnej dynamicky rozvíjajúcej sa spoločnosti. Stabilným a neoddeliteľným prvkom výkonu správy veci verejných je ľudský element. Jednotlivci profesijne pracujúci vo verejnej správe sú konfrontovaný so dosahovaním rôznych štandardov a kvalít, ktoré sú vyžadované súčasnou teóriou a praxou verejnej správy. V tomto zmysle možno považovať skúmanie transformácie personálnej stránky funkcií verejnej správy v kontexte aktuálnych etických výziev za objektívne a žiadúce.

Predkladaný príspevok má ambíciu, za pomoci analýzy aktuálneho stavu zohľadňovania etického aspektu praxe v rámci územnej samospráve na Slovensku, zdôrazniť nevyhnutnosť kvalitatívneho zlepšenia riadenia etického aspektu praxe. Pozornosť je upriamená na obce so štatútom mesta. Pozornosť bude zameraná na tie aspekty riadenia etického aspektu, ktoré sú zamerané na vzťah zamestnanca a samotnej organizácie. Skúmaná problematika bude s dôrazom na personálny aspekt správy veci verejných rozdiskutovaná v reflexii súčasných premien a výziev verejnej správy.

1. Premeny verejnej správy a jej personálneho substrátu

Vo všeobecnosti možno povedať, že verejná správa je prejavom výkonnej moci štátu, ktorá je vykonávaná vo verejnom záujme. V kontexte ambície príspevku bude nasledujúca časť textu, majúc na zreteli aktuálne

prebiehajúce procesy v spoločnosti, venovaná prieniku dvoch samostatných oblastí, ktorými sú etika vo verejnej správe a funkcie verejnej správy.

1.1 Verejná správa ako súčasť dynamicky meniaceho sa prostredia

Vo všeobecnosti možno vysloviť názor, že verejná správa sa spravidla v plnej miere podieľa na poskytovaní širokého spektra verejných statkov a verejných služieb, ktorých zabezpečenie je vo verejnom záujme alebo aspoň v záujme väčšiny. Na pozadí nevyhnutných cieľov však plní aj demokratizačné úlohy spojené s vyvažovaním vzťahov medzi politikou a službou verejnosti, ale súčasne tvorí aj platformu medzi štátom a spoločnosťou (Peters, Pierre, 2018). Možno teda vysloviť názor, že verejná správa plní ciele a úlohy stanovované štátom na základe požiadaviek občanov a rôznych iných entít spoločnosti. Súčasne je však potrebné dodať, že verejnosť 21. storočia by mala mať k dispozícií dostatočné množstvo informácií v adekvátnej kvalite, čo možno považovať za predpoklad jej aktívnej participácie rôznych entít spoločnosti na správe veci verejných. V tomto kontexte možno len súhlasiť s hodnotnou myšlienkou J. Bardoviča (2015) poukazujúcou na skutočnosť, že jedným z najzávažnejších dôsledkov malej alebo nízkej participácie verejnosti je predovšetkým nerovnosť súvisiaca s vplyvom na riešenie problémov v spoločnosti, a s tým súvisiaca možnosť formovania spoločnosti v prospech určitej skupiny alebo jednotlivcov.

Súčasne je však v kontexte aktuálnych výziev verejnej správy potrebné vnímať aj rozmer transformácie samotnej demokracie. V tejto súvislosti možno slovami S. Lavenex (2013) poukázať na decentralizáciu sociálnych interakcií, limitovanie jednostranného štátneho konania, ale aj rozporuplnosti regulácie a vertikálnej integrácie supranacionálnych politík. Úlohy a ciele verejnej správy musia byť stanovené, naplnené a vyhodnotené v ďaleko širšom globálnom a celospoločenskom kontexte, než tomu bolo v 20. storočí. Súčasne je nevyhnutné, aby spoločnosť mala na zreteli hodnoty overené ľudskou históriou, ako napríklad spravodlivosť, rovnosť, spoločné blaho alebo solidarita.

Možno teda vysloviť názor, že v súčasnosti dochádza k výrazným premenám spoločnosti a verejnej správy. Verejná správa teda v záujme dosahovania stanovených cieľov musí reflektovať aktuálne prebiehajúce procesy a tendencie v spoločnosti. Práve v tomto kontexte dochádza aj k transformácií funkcií verejnej správy.

1.2 Funkcie verejnej správy – charakter a perspektívy

Funkcie verejnej správy sú interpretované odborníkmi z rôznych vedných oblastí. Predmetný pojem je však pertraktovaný najmä odborníkmi na verejnú správu. V najširšom zmysle možno pod funkciami verejnej správy rozumieť plnenie úloh, ktoré sú v súlade s nárokmi na zabezpečenie verejných statkov určených politickou mocou (Nedelcu, 2010).

Predmetná problematika je bytostnou súčasťou teórie verejnej správy. Funkcie vyjadrujú spoločenské požiadavky, potreby a záujmy subjektov, pričom sú hlavne spoločenskými funkciami (Erneker, Pána, 2017). Podľa názoru L. Hrtánka (2012) sú funkcie hmatateľným obrazom aplikácie metód verejnej správy v rámci plnenia konkrétnych úloh zodpovedným zamestnancom verejnej správy. Súčasne možno súhlasiť so slovami M. Adamcovej (2018), že funkcie predstavujú jednu z dimenzií a identít verejnej správy ako celku alebo jednotlivých orgánov. Funkcie verejnej správy sú teda praktickým vyjadrením činnosti a existencie verejnej správy v súčasných demokraciách. Klasifikácia funkcií je u jednotlivých autorov rôzna, avšak nemožno povedať, že by bola diametrálne rozdielna. Napriek tomu existujú odlišnosti v počte funkcií alebo charaktere kritérií. Zámerom textu však nie je vyčerpávajúco rozpracovať jednotlivé klasifikácie. Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného je preto žiadúce upriamiť pozornosť na personálny rozmer funkcií verejnej správy.

Vychádzajúc z názoru F. Kosorína (1999) možno tvrdiť, že personálna stránka funkcií je tvorená funkciou výberu ľudských zdrojov, hodnotenia výkonnosti a výchovy zamestnancov. Súčasne je potrebné vnímať hodnotný názor M. Adamcovej (2018) poukazujúci na fakt, že personálna stránka je spojená s výberom ľudských zdrojov, hodnotením výkonu, ale aj ich výchovou, kvalifikačným rastom a ďalším vzdelávaním. Možno vysloviť názor, že personálny rozmer sprevádza v praktickom slova zmysle celú činnosť verejnej správy. Kľúčovou podmienkou správneho výkonu správy veci verejných je kvalifikácia, kvantifikácia a morálna kvalita personálneho substrátu verejnej správy (Králik, Kútik, 2013). Ľudský prvok nemôže byť z verejnej správy odstránený, pretože je vzhľadom na faktory rozhodovania a správnu úvahu úradníkov jej neoddeliteľnou súčasťou. Personálna stránka funkcií by preto mala byť bytostnou súčasťou teórie a praxe verejnej správy. Zároveň je trendom posledných desaťročí čoraz sofistikovanejšia snaha riadiť etický aspekt aktivít jednotlivcov vo verejnej správe.

1.3 Riadenie etického aspektu praxe verejnej správy

Verejná správa sa podstatným spôsobom podieľa na formovaní súčasnej spoločnosti, ale zároveň je potrebné vnímať aj skutočnosť, že nezadržateľný rozvoj a procesy, ktoré v spoločnosti prebiehajú prispievajú k jej postupným premenám. Proces transformácie verejnej správy by mal zahŕňať vysoký stupeň profesionality, ale súčasne by mal zohľadniť viacero prístupov, ktoré sú pre súčasný dynamicky meniaci sa svet neodmysliteľné (Andronicean, 2009).

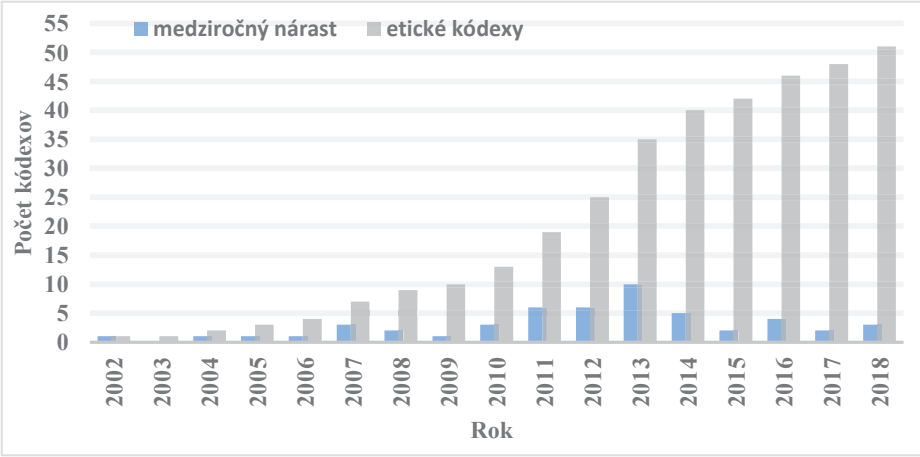
Etika nebola v odbornej a praktickej rovine tak ústredným pojmom ako efektívnosť, efektivita a výkonnosť, ktoré boli do správy veci verejných vnesené koncepciou New Public Management. Donald C. Menzel (2001) sa odvoláva na myšlienku Woodrowa Wilsona a jeho nasledovníkov o tom, že zamestnanci verejnej správy budú muži a ženy uznávajúci vysoké morálne štandardy a integritu, a preto potreba intenzívneho sledovania etiky nebude naliehavá. Dnes

je však potrebné priklonit' sa k názorom, že objektívna realita sa zmenila a etika je ako štvrté „E“ popri efektívnosti, efektivite a výkonnosti súčasťou odborných diskusií v akademických kruhoch a praxi (Plhoňová 2013; Pána 2013, Menzel 2001). Dôležitosť sledovania štvrtého E - etiky má pre verejnú správu v kontexte realizovaných reforiem nenahraditeľný význam. Nadväzne na uvedené je potrebné zdôrazniť paralelné uplatňovanie noriem dvoch rozličných normatívnych systémov, etického a právneho. Komplementárne pôsobenie právneho a etického normatívneho je pre súčasné vyspelé demokracie typické (Bilasová, 2009). Potrebné je však poznamenať, že verejná správa bytostne súvisí s legislatívou. Napriek tomu, je dodržiavanie etických noriem aj v kontexte vyššie spomenutých názorov vhodné a žiadúce.

2. Riadenie etického aspektu praxe v mestách na Slovensku

Prienik etiky verejnej správy a premien funkcií možno stotožniť v dodržiavaní určitých etických štandardov a ideálov obsiahnutých v normách etického charakteru. Riadenie etického aspektu praxe možno identifikovať v legislatíve len veľmi výnimočne. Z tohto dôvodu bude nasledujúca časť zameraná na vybrané normatívne aspekty etickej infraštruktúry vo zvolenom súbore jednotiek územnej samosprávy.

Prioritne možno pozornosť zamerať na existenciu normy etického charakteru, ktorá vzhľadom na svoj obsah a charakter reguluje správanie sa zamestnancov miest. Napriek tomu, že tento rozmer riadenia etického aspektu praxe je často neadekvátne znevažovaný, je nutné poznamenať, že ide o fundamentálnu bázu, na ktorú by mali nadväzovať ostatné nástroje etického riadenia. Na Slovensku možno z pohľadu miest identifikovať 51 platných a účinných etických kódexov regulujúcich správanie sa zamestnancov.



Graf 1 Prijímanie etických kódexov zamestnancov z časového hľadiska
Zdroj: *vlastné spracovanie*

Prijímanie etických noriem možno v podmienkach slovenských miest datovať do začiatku 21. storočia. Na základe z grafu číslo 1 možno konštatovať, že kým v prvých rokoch minulého desaťročia možno hovoriť o rozpačitom prijímaní etických kódexov pre zamestnancov, tak v rokoch 2010 až 2014 možno pozorovať podstatný nárast počtu etických noriem. Najviac etických kódexov, konkrétne až 10 noriem, bolo prijatých v roku 2013. V rokoch 2011 a 2012 možno poukázať na medziročný nárast až o 6 kódexov. V posledných štyroch rokoch skúmaného obdobia sa počet prijatých kódexov pohybuje na úrovni 2 až 4 normy ročne. Je však potrebné poznamenať, že rok 2018 nebol v čase spracovania predmetného príspevku ukončený a evidovaný je stav ku koncu tretieho štvrťroka.

Paralelne s kvalitou normatívneho rozmeru riadenia etického aspektu praxe je potrebné poukázať na organizačný rozmer. Vo všeobecnosti možno hovoriť o súčasti organizačnej štruktúry, špeciálne vytvorenej organizačnej štruktúre alebo kumulatívne existujúcej funkcii, prostredníctvom ktorej je zastrešované riadenie etického aspektu praxe. Súčasne sú teóriou na základe praxe identifikované dva základné druhy predmetných inštancií etického charakteru, ktoré môžu mať individuálny alebo kolektívny charakter. Po starostlivom preskúmaní všetkých účinných a platných etických kódexov pre zamestnancov miest na Slovensku možno identifikovať celkovo 12 inštancií etického charakteru (tabuľka 1), ktorých úlohou je podieľať sa na riadení etického aspektu praxe konkrétnej organizácie.

Tabuľka 1 Podoba a výskyt inštancií etického charakteru

Podoby inštancie etického charakteru	početnosť výskytu	% podiel
individuálna inštancia	7	13,73
kolektívna inštancia	5	9,80

Zdroj: *vlastné spracovanie*

Celkovo je zriadených sedem inštancií individuálneho charakteru. Vychádzajúc z existujúceho stavu možno povedať, že v podmienkach slovenských miest je zriadených šesť splnomocnencov pre etiku a jeden kancelár pre etiku. Z hľadiska úloh, ktoré takéto inštancie individuálneho charakteru plnia možno spomenúť predovšetkým prijímanie podnetov súvisiacich s porušením kódexu, evidenciu týchto podnetov, ale aj ich riešenie alebo podanie návrhu na prípadný postih, ktorý je adresovaný primátorovi. Menej sú zastúpené kolektívne inštancie, pričom možno hovoriť o troch komisiách pre etiku, jednej rade pre etiku a jednej etickej komisii. Okrem vyššie spomínaných úloh plnia tieto kolektívne orgány aj koncepčné úlohy súvisiace s prípadnou revíziou kódexu, predkladaním vzdelávacích koncepcií, ale aj riešením eticky komplikovaných a komplexných situácií zamestnancov alebo sťažností na vedúcich zamestnancov či primátorov. Poukázať možno aj na

prípady, kedy plnia úlohu akejsi odvolacej ustanovizne voči postupom individuálnych inštancií. Súčasne je potrebné poznamenať, že v troch mestách je zriadená inštancia individuálneho a kolektívneho charakteru súčasne, pričom sú im formulované aj vzájomné vzťahy a úlohy.

Účelom riadenia etického aspektu praxe je dosahovanie etických kvalít a etických vzorov v organizácii. Nevyhnutné je sledovať túto ambíciu aj v kontexte dosahovania verejného záujmu, ktorý je kľúčovou kvalitou správy veci verejných. V tomto zmysle možno v rámci noriem etického charakteru identifikovať dôraz na sledovanie verejného záujmu v troch základných aspektoch, ktoré sú zobrazené v nasledujúcej tabuľke číslo 2.

Tabuľka 2 Povinnosti zamestnancov vo vzťahu k verejnému záujmu

Povinnosti zamestnanca	početnosť výskytu	% podiel
sledovanie verejného záujmu	34	66,67
úprava konfliktu záujmov	41	80,39
úprava prijímania darov a iných výhod	40	78,43

Zdroj: *vlastné spracovanie*

V prvom rade možno poukázať na dôležitosť sledovania verejného záujmu, ktorý je spomenutý v 34 (66,67%) etických kódexoch. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že dôležité bolo výslovné ustanovenie poukazujúce na potrebu sledovania verejného záujmu zamestnancom. Súčasne sa sledovanie verejného záujmu a služba verejnosti premieta do ďalších praktických oblastí, ktorými sú konflikt záujmov a prijímanie darov a iných výhod.

Konflikt záujmov je upravený v podstatnej časti etických noriem predstavujúcej presne 41 (80,39%) kódexov. Napriek tomu, že konkretizácia práv a povinností je rôzna, podstatou je primárna povinnosť nepripustiť vznik konfliktu záujmov. Súčasne možno poukázať na trend, ktorý je pozorovateľný aj mimo hraníc Slovenska, a teda aktívne predchádzanie vzniku tejto nežiadúcej situácie pri súčasnom uvedomení si určitej iluzórnosti tohto ideálu. Skôr či neskôr totiž v každej organizácii konflikt záujmov môže nastať, a preto obsahujú kódexy aj postupy smerujúce k riešeniu reálne vzniknutých situácií.

Formulácie zamerané na prijímanie darov a iných výhod sú obsiahnuté v 40 (78,43%) kódexoch. Primárnym cieľom ustanovení je sledovanie základnej povinnosti neprijímať žiadne dary a výhody, ktoré by mohli ovplyvniť plnenie pracovných povinností. Na druhej strane v rámci niektorých miest možno identifikovať inštitút registra darov. Podobne teda možno hovoriť o existencii objektívnych situácií kedy je prijatie daru možné, ako napríklad prijímanie výročných ocenení alebo darov od zahraničných návštev.

Ďalšou dôležitou súčasťou kódexov je sankcia v prípade nedodržania obsiahnutých ustanovení. V tomto zmysle obsahuje predmetný súbor kódexov aj sankčné mechanizmy, ktorých podstatné aspekty sú súčasťou tabuľky 3.

Tabuľka 3 Aspekty sankčného mechanizmu pri porušení ustanovení

Aspekty sankčného mechanizmu	početnosť výskytu	% podiel
porušenie pracovnej disciplíny	27	52,94
kontrolná právomoc zverená vedúcim	21	41,18
kontrolná právomoc zverená etickým orgánom	12	23,53

Zdroj: *vlastné spracovanie*

Vychádzajúc z údajov možno konštatovať, že presne 27 (52,94%) etických kódexov formuluje sankcie v tom zmysle, že porušenie ustanovení etickej normy bude považované za porušenie pracovnej disciplíny v zmysle platných právnych predpisov. Súčasne je dôležité vnímať skutočnosť smerujúcu k tomu, komu je zverená povinnosť dohliadať nad dodržiavaním ustanovení etického kódexu. V tomto kontexte je táto povinnosť zverená inštanciám etického charakteru v 12 (23,53%) mestách, pričom logicky ide o mestá, ktoré tieto inštancie majú zriadené. Táto kompetencia je zverená v niektorých kódexoch priamym nadriadeným, pričom tento prístup ku kontrolnej právomoci bol identifikovaný v 21 (41,18%) prípadoch.

V rámci riadenia etického aspektu praxe je podstatné dosiahnuť stotožnenie zamestnancov s ustanoveniami etického kódexu (tabuľka 4).

Tabuľka 4 Aspekty prístupu organizácie k uplatňovaniu etickej normy

Aspekty prístupu	početnosť výskytu	% podiel
podieľanie sa na tvorbe	12	23,53
oboznámenie s kódexom aktívne	12	23,53
oboznámenie s kódexom pasívne	39	76,47
vytváranie vhodných podmienok	22	43,14

Zdroj: *vlastné spracovanie*

Zamestnanci by mali mať možnosť participovať na tvorbe štandardov, ktoré majú dodržiavať. Táto tendencia je v skúmaných kódexoch zastúpená prvkom, ktorý je najčastejšie pomenovaný ako prerokovanie normy etického charakteru so zástupcami zamestnancov alebo pripomienkovanie normy zástupcami zamestnancov. Takáto participácia zamestnancov na tvorbe kódexu je obsiahnutá v 12 (23,53%) etických kódexoch. Ďalším dôležitým prvkom je spôsob oboznámenia zamestnancov so samotným kódexom a jeho obsahom. V tomto zmysle boli identifikované dva odlišné prístupy. Väčšina jednotiek územnej samosprávy, predstavujúca konkrétne 39 (76,47%) miest, uplatňuje v načrtnutom kontexte pasívny prístup, ktorý je reprezentovaný formuláciami, ako napríklad zverejnenie kódexu na internetovej stránke alebo úradnej tabuli, možnosť nahliadnutia do kódexu alebo že, kódex je súčasťou pracovného poriadku. Na druhej strane možno hovoriť o aktívnom prístupe, ktorý možno

identifikovať len v 12 (23,53%) mestách. Tieto mestá požadujú, aby vedúci oboznámil podriadených s kódexom, respektíve aby si zamestnanec prevzal kópiu etického kódexu oproti podpisu. V rámci stotožnenia sa zamestnancov s kódexom je dôležité aj postavenie samotnej organizácie. Avšak len 22 (43,14%) miest v rámci svojich etických kódexov deklaruje svoju povinnosť a záväzok vytvárať zamestnancom vhodné podmienky pre dodržiavanie povinností stanovených predmetnými etickými normami.

3. Aktuálne výzvy v kontexte premien spoločnosti a verejnej správy

Dlhoročná prax v krajinách Západnej Európy a Severnej Ameriky ukazuje dôležitosť uplatňovania riadenia etického aspektu praxe vo verejnej správe. Trendom je sledovanie kategórií, akými sú napríklad etická integrita, zodpovednosť, transparentnosť alebo otvorenosť. Ide o kvality, ktoré síce môžu byť deklarované organizáciami verejnej správy, ale v konečnom dôsledku je kľúčové ich napĺňanie samotnými zamestnancami. Rozvoj a kvantitatívne zlepšenie riadenia etického aspektu praxe je preto dôležité reflektovať v intenciách vzťahu organizácie a zamestnanca.

Prioritne je dôležité, aby organizácia vytvárala podmienky na priblíženie sa ideálom, ktoré sú v súlade s hodnotami, ako napríklad rovnosť, objektívnosť, nestrannosť, nezávislosť, zodpovednosť, transparentnosť a otvorenosť. Zamestnancom by malo byť umožnené participovať na formovaní etických štandardov a postupov v eticky zložitých situáciách. Takýto prístup je však identifikovateľný len v necelých 24% skúmaných noriem. V tomto zmysle možno za nedostatok aktuálneho stavu považovať aj dominantnosť pasívneho prístupu oznámenia obsahu etickej normy zo strany skúmaného súboru organizácií. Paradoxne približne polovica miest s prijatým etickým kódexom viaže porušenie ustanovení kódexu na porušenie pracovnej disciplíny. Možno preto hovoriť o určitom nepomere súvisiacom s vkladom organizácie a očakávaniami na zamestnanca.

Dôležité sú aj kategórie, ako napríklad motivácia, spravodlivosť, spokojnosť a lojalita. Negatívny vzťah k práci sa totiž premieta v neochote a nezáujme byť úspešným, nespokojnosti s podmienkami práce, náklonnosti k fluktuácii, tendencii k narušaniu vzťahov, konfliktnom správaní a negatívnej orientácii na prácu a výkon (Župová, 2015). Faktory ako spravodlivý systém odmeňovania, spravodlivé hodnotenie, zlepšenie komunikácie v organizácii alebo zvýšenie kompetencií zamestnancov sú len niektoré z možností, ako možno skvalitniť organizácie verejnej správy (Rovenská, 2016). Organizácie verejnej správy by mali tieto výzvy súvisiace s riadením ľudských zdrojov reflektovať, pričom v súvislosti s prepojením na riadenie etického aspektu možno poukázať na malý počet inštancií etického charakteru vo zvolenom súbore jednotiek územnej samosprávy.

Zodpovedný prístup organizácie k pracovnému prostrediu, ktoré je vhodné pre sledovanie etických štandardov paralelne vyžaduje adekvátny

prístup zamestnancov. V tomto zmysle nepostačuje automatické a rutinné plnenie pracovných povinností vyplývajúcich z legislatívy. Na druhej strane je potrebné poznamenať, že verejná správa môže konať len v súlade s právnymi predpismi, ktoré sú v konečnom dôsledku výsledkom vôle občanov prejavenej v slobodných a demokratických voľbách. Avšak, potrebné je uvažovať aj o osobnej zodpovednosti zamestnanca voči výkonu prác vo verejnom záujme, ktorý by v duchu profesionality mal byť vnímaný ako povolanie. Zodpovednosť zamestnanca by preto mala zahŕňať aj zodpovednosť za plnenie etických štandardov presahujúcich legislatívou stanovené požiadavky na správanie sa v podobe určitej morálnej nadstavby. Práve z tohto dôvodu je potrebné uplatňovať etické normy, ktoré by mali popri legislatíve pôsobiť ako komplementárny nástroj regulácie správania sa zamestnancov profesijne pracujúcich vo verejnej správe. Vďaka normám etického charakteru možno doplňujúco a v mnohých prípadoch precíznejšie upraviť situácie, ktoré normám právneho charakteru nie sú vlastné. Predovšetkým ide o etickú integritu, osobnú zodpovednosť, ale napríklad aj konflikt záujmov, prijímanie darov, vzťahy na pracovisku alebo profesijné kvality jednotlivcov.

V konečnom dôsledku je však potrebné mať na zreteli skutočnosť, že riadenie etického aspektu praxe má zároveň prispieť k transparentnosti a otvorenosti verejnej správy. Ide o dôležité predpoklady spolupráce verejnej správy so súkromným a neziskovým sektorom. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že verejná správa dnes už pri poskytovaní statkov a služieb nie je sebestačná a spolupráca s inými zložkami spoločnosti je nevyhnutná. Prelínanie sa sektorov a stieranie rozdielov medzi súkromným a verejným so sebou môže priniesť viacero úskalí, pretože moc zvádza k jej zneužívaniu. Stanovenie a dodržiavanie vysokých štandardov transparentnosti sa teda v tomto zmysle javí ako fundamentálna báza, na ktorej by tieto vzťahy mali byť založené. Paralelne je potrebné diskutovať o novej generácii zamestnancov, ktorých možno charakterizovať kvalitami, ako napríklad výkon pracovných povinností determinovaný osobnou zodpovednosťou voči občanom, otvorenosť voči kooperácii s občanmi a ich podieľaní sa na správe veci verejných na všetkých úrovniach, ale aj otvorenosť voči kooperácii s ostatnými sociálnymi partnermi súčasnej spoločnosti (Ondrová, 2018). V tomto zmysle je jednou z kľúčových výziev verejnej správy reflektovať prebiehajúce zmeny a zabezpečiť súlad kvalít personálneho substrátu verejnej správy s aktuálnymi požiadavkami.

Záver

Etickému aspektu praxe verejnej správy nie je v súčasnosti venovaná v teórii a praxi adekvátna pozornosť. Verejná správa by v tomto zmysle mala reflektovať súčasne prebiehajúce zmeny v spoločnosti a s nimi súvisiace požiadavky verejnosti. Opodstatnenosť kvalitatívneho zlepšenia etického aspektu praxe možno v požiadavkách verejnosti identifikovať predovšetkým v nárokoch smerujúcich k vyššej transparentnosti, otvorenosti, zodpovednému

výkonu správy veci verejných alebo adekvátnej miere spolupráce verejnej správy s inými subjektami v spoločnosti.

Podstatná časť príspevku bola zameraná na analýzu existujúceho stavu zohľadňovania etického aspektu praxe vo vybranom súbore jednotiek územnej samosprávy. V kontexte aktuálnych výziev verejnej správy a spoločnosti, ale aj transformácie personálnej stránky funkcií boli v rámci diskusie formulované odporúčania smerujúce ku kvalitatívnemu zlepšeniu aktuálnej praxe. Smerované boli predovšetkým na vzťah organizácia a zamestnanec, ako napríklad participácia zamestnancov na stanovovaní etických štandardov, sledovanie princípu spravodlivosti, dosahovanie spokojnosti zamestnancov, vytváranie vhodných podmienok zo strany organizácie alebo zvýšenie počtu inštancií etického charakteru. Súčasne je však naliehavé zdôrazniť komplementárnosť etických noriem voči legislatíve. V neposlednom rade možno tieto kvalitatívne zlepšenia stotožniť s dosiahnutím ideálu moderných, transparentných a kooperujúcich organizácií verejnej správy, ktoré nebudú tvorené strnulými byrokratmi, ale zamestnancami dodržujúcimi vysoké štandardy etickej integrity a zodpovednosti.

Zoznam bibliografických odkazov

ADAMCOVÁ, M. 2018. *Teória verejnej správy.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-587-2.

ANDRONICEANU, A. 2009. An Overview on Ethics and the Basic Concepts in Different European Countries. In: SUWAJ, J. P., H. J. RIEGER (eds.), 2009. *Public Integrity Theories and Practical Instruments*. Bratislava: NISPAcee. ISBN 978-80-89013-42-5.

BARDOVIČ, J. 2015. Politická participácia – príčiny a dôsledky nezapájania sa občanov do riešenia problémov v spoločnosti. In: EŠTOK, G., GEFFERT, R., BZDILOVÁ, R. (eds.), *Ľudské práva: Kam kráčaš demokracia.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 69-82. ISBN 978-80-8152-359-3.

BILASOVÁ, V. 2009. Vplyv integrácie a globalizácie na etiku verejnosti na Slovensku. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. (eds.), *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku.* s. 239-257. Prešov: KM-Systém. ISBN978-80-85357-07-3.

ERNEKER, J., PÁNA, L. 2017. *Systémové aspekty veřejné správy*. České Budejovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií. 117 s. ISBN 978-80-7556-015-5.

HRTÁNEK, L. 2012. Funkcie verejnej správy ako predmet záujmu vedy o verejnej správe. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, Vol. 5, 2012, n. 2, s. 14-22. ISSN 1337-6810.

KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm. 231 s. ISBN 80-225-1114-5.

KRÁLIK, J., KÚTIK, J. 2013. *Kontrolný systém a jeho subsystémy vo verejnej správe.* Plzeň: Aleš Čeněk. 2013, 216 s. ISBN 978-80-7380-482-4.

LAVENEX, S. 2013. Globalization and the Horizontal Challenge to Democracy. In KREISI, H. et al. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. New York: Palgrave Macmillan, 2013, p. 105-134. ISBN 978-1-137-29986-4.

MENZEL, D. C. 2001. Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How? In: COOPER, L. T. (eds.), *Handbook of Administrative Ethics*. New York: CRC Press, p. 355-366. ISBN 0-8247-0405-3.

NEDELCU, I. M. 2010. The Functions Of Public Administration In The Law On The Special Forecasts And Programming Functions And The Relationship With Citizens. In: *The Juridical Current Journal*. Vol. 13, n. 2., s. 99-108. ISSN 1224-9173.

ONDROVÁ, D. 2018. Ethical public administration in democratic state. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. 19. č. 1, s. 5-22. ISSN 1335-7182.

PÁNA, L. 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: K. M. O. National University, s. 78-81, ISSN 2227-3549.

PETERS, B. G., PIERRE, J. 2018. *The Next Public Administration. Debates & Dilemmas*. London: SAGE. ISBN 978-1-4462-5289-5.

PLHOŇOVÁ, V. 2013. *Etické jednání a společenská odpovědnost*. Znojmo: Soukromá vysoká škola ekonomická Znojmo. ISBN 978-80-87314-35-7.

ROVENSKÁ, D. 2016. Spravodlivosť – teoretické koncepty a výskumné zistenia. In: *Ľudský kapitál a spoločnosť* 2016. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 173-179. ISBN 978-80-8152-473-8.

ŽUPOVÁ, E. 2015. The relationship to work of mayors in Slovak Republic. In: *International Masaryk Conference*. Hradec Králové: Magnanimitas, s. 739-747. ISBN 978-80-87952-12-2.

Kontakt na autora

PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: ondrej.mital@upjs.sk

Verejné služby a vymedzenie verejnej správy vo funkčnom ponímaní

Public services and the definition of public administration in functional approach

Ján Škrobák

Abstract
The paper deals with functional aspects of public administration aimed at providing public services as real material services aimed at meeting the needs of specific individuals and communities. Consequently, it focuses on how these functional aspects should be reflected into the theoretical conceptual definition of public administration as an activity.

Key words: public administration, public services, functions of public administration

Úvod[1]

V odbornej literatúre sa môžeme stretnúť s rôznymi pozitívnymi i negatívnymi vymedzeniami pojmu verejná správa vo funkčnom ponímaní. Pozitívne pojmové vymedzenia verejnej správy (niektorí autori majú ambíciu uvádzať priamo definície verejnej správy) sa zakladajú na pokuse vymedziť verejnú správu ako činnosť prostredníctvom určitých znakov. Podľa prístupu autora môže ísť o znaky „charakteristické“ či „typické“, alebo o znaky „pojmové“. Vo väčšine prípadov však autori, ktorí sa vysporadúvajú s pojmom verejná správa prostredníctvom určitých znakov, výslovne neuvádzajú, či má ísť o znaky pojmové, alebo charakteristické. V prípade, ak je reč o opísaní či vymedzení verejnej správy, možno predpokladať, že má ísť o typické alebo charakteristické znaky. V prípade, že sa výslovne uvádza, že autor verejnú správu definuje, malo by ísť o pojmové znaky.

Pojmový znak sa musí dať bezzvyškovo vztiahnuť na celý jav, ktorý ním vymedzujeme. Znak, ktorý sa netýka definovaného pojmu v celom rozsahu, nie je pojmovým, ale nanajvýš charakteristickým znakom, ktorý je daný v mnohých, nie však vo všetkých prípadoch javu (ide teda o prípad, keď extenzia pojmu, ktorý je súčasťou definiensu, je iná, ako extenzia definienda, teda definovaného pojmu, teda definiendum nie je v každom prípade

[1] Tento príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantovej úlohy grantu APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy.

substituovateľné definiensom (Gahér, F., 1998, s. 358 – 366). Rozdiel medzi charakteristickými znakmi a pojmovými znakmi je aj v dištinktívnej, rozlišovacej spôsobilosti. Pojmové znaky v súhrne definiensu musia byť spôsobilé v každom prípade, to jest bezvýnimočne, odlíšiť pojem, ktorý definujú (definiendum), od iných kategórií. Ďalšou požiadavkou na pojmové znaky je dostatočná určitosť, a to jednak v zmysle určiteľnosti naplnenia znaku, jednak v zmysle určitosti pojmovej.

V rôznych dielach českej a slovenskej administrativistiky sa možno stretnúť bez preháňania s plejádou znakov verejnej správy. V príspevku sa sústredím na dva: zameranie verejnej správy na poskytovanie verejných služieb a znak verejnomocenského charakteru. Analyzujem, nakoľko sú tieto dva znaky zosúladiteľné, a či teda môžu oba slúžiť ako definičné znaky verejnej správy vo funkčnom ponímaní; a snažím sa vymedziť význam prvku poskytovania verejných služieb pre vymedzenie verejnej správy.

1. Verejné služby ako znak verejnej správy

V rámci vymedzenia pojmu verejná správa sa popri pojmoch činnosť, aktivita či konkrétnejšom pojme správa môžeme stretnúť ako s východiskovým pojmom aj s pojmom služba, zvyčajne s priamym prívlastkom verejná, alebo s nepriamym prívlastkom verejnosti (Berčík, P. – Králik, J., 2007, s. 10). P. Škultéty píše o „službe sui generis“ (Škultéty, P. a kol., 2002, s. 17). S. Skulová sa vo svojom článku venovanom vybraným aspektom funkčnej stránky verejnej správy bližšie zaoberá ponímaním verejnej správy ako služby, vrátane skúmania vzťahu medzi pojmami verejná služba, služba verejnosti a verejné služby. Rozlišuje medzi verejnou službou ako služobným pomerom špecifického okruhu osôb pôsobiacich vo verejnej správe, verejnými službami ako konkrétnymi reálnymi službami poskytovanými verejnou správou; a napokon verejnou správou ako verejnou službou v najširšom ponímaní služby verejnosti, napĺňania verejného záujmu v činnosti verejnej správy, a to vrátane verejnomocenského autoritatívneho pôsobenia (Skulová, S., 2005, s. 553 – 585). Ako S. Skulová uvádza, verejná správa zaisťuje aj služby v oblasti administratívnych či organizačných výkonov, teda v podobe administratívnych aktov, opatrení a iných výkonov, ktoré sú výsledkami určitých správnych postupov, či sú už adresátmi vyžiadané alebo nie (v týchto prípadoch spravidla prevažuje verejný záujem); pre úkony tohto typu nie je zvykom používať označenie služba (Skulová, S., 2005, s. 553 – 585). Na inom mieste píše, že „aj vtedy, keď verejná správa pôsobí vrchnostensky, teda mocensky a autoritatívne, vlastne tiež slúži. Chráni a sleduje totiž vždy verejný záujem, a tým, že jedného adresáta či skupinu adresátov obmedzuje či voči nim zasahuje, zároveň chráni záujmy verejné, teda koncentrovane vyjadrené a do zákonov včlenené záujmy iných osôb, či už ako jednotlivcov, alebo ako súčasť širšieho spoločenstva.“ (Skulová, S., 2005, s. 553 – 585).

P. Průcha uvádza, že chápanie verejnej správy ako výkonu verejnej moci v ponímaní takzvaného „service public“ sa rozšírilo vo francúzskej verejnej správe už v sedemdesiatych rokoch deväťnásteho storočia. V dôsledku toho vo verejnej správe nevystupovala do popredia nariaďovacia moc, ale praktické zabezpečovanie verejných záležitostí. Obdobne v Nemecku sa neskôr diferencovalo medzi správou zakročujúcou a správou poskytujúcou služby a v Rakúsku medzi správou mocenskou, vrchnostenskou a správou takzvanou súkromnohospodárskou. Takéto rozlišovanie obsahového zamerania verejnej správy sa v štátoch kontinentálnej Európy zachovalo prakticky dodnes – verejná správa sa zameriava jednak na udržovanie poriadku a jednak na zabezpečenie verejných služieb (Průcha, P., 1994, s. 26)[2].

Prístup zameraný na chápanie verejnej správy ako služby verejnosti sa prejavil napríklad aj pri rekodifikácii českého správneho poriadku (zákon č. 500/2004 Sb.), ktorý v § 4 ods. 1 výslovne ustanovuje, že verejná správa je službou verejnosti (bližšie pozri napr. Kolman, P., 2005, s. 910 – 913).

Ako upozornil K. Klíma, v oblasti verejných služieb konkrétny obsah funkcie organizácie verejného záujmu (verejných služieb) je závislý na obsahu politického programu vládnucich politických elít (Klíma, K., 2006, s. 161).

V činnosti verejnej správy teda možno rozlišovať:

1. Poskytovanie verejných služieb v užšom zmysle, keď verejná správa poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie konkrétnych reálnych služieb spravovaným osobám. Tým dochádza k bezprostrednému uspokojovaniu určitých potrieb týchto osôb.

Typicky ide o činnosti v oblasti správy sociálnej a kultúrnej (napr. poskytovanie vzdelávania na základných, stredných či vysokých školách, poskytovanie zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, služby zamestnanosti a sociálne služby poskytované verejnoprávnymi subjektmi a orgánmi; knižnično-informačné služby a pod.). Medzi najvýznamnejšie verejné služby mimo sociálnej a kultúrnej oblasti patrí zabezpečovanie verejnej osobnej dopravy, zabezpečovanie odvozu a likvidácie komunálneho a drobného stavebného odpadu, zabezpečovanie zásobovania pitnou vodou a odvádzania odpadových vôd.

Tam, kde v príspevku samotnom (teda mimo citovaných a parafrázovaných názorov iných autorov) používam pojem verejné služby (bez ďalšieho prívlastku), treba ním rozumieť práve takéto reálne služby poskytované (alebo inak zabezpečované) verejnou správou, teda verejné služby v užšom zmysle.

---

[2] Na margo historických koreňov koncepcie verejnej správy ako služby verejnosti možno uviesť poznatok z diela R. Pomahača, podľa ktorého rímska cisárska exekutíva za Trajána vyhlásila „veľmi súčasne znejúcu koncepciu „služby spoločnosti“ (Pomahač, R., 1997, s. 11).

2. poskytovanie verejných služieb v širšom zmysle – v tomto rozmere je používanie pojmu verejné služby skôr atypické. Ide o služby v oblasti administratívnych či organizačných výkonov (pozri napr. Skulová, S., 2005, s. 553 – 585).[3]

V ostatných rokoch dochádza k ďalšiemu posunu chápania pojmu verejné služby aj v rovine pozitívnoprávnej úpravy a praxe. Súvisí to s elektronizáciou mnohých procesov v rámci verejnej správy. Keďže mnohé klasické spravovacie aktivity sa začínajú „digitalizovať", a to aj v záujme zníženia administratívnej náročnosti a odbremenia spravovaných subjektov, vnímajú sa takéto elektronické formy výkonu verejnej správy ako „služby" napriek faktu, že môže ísť o súčasť klasických verejnomocenských spravovacích aktivít.

Okrem toho treba poukázať na úkony verejnej správy, ktoré sú poskytovaniu verejných služieb blízke. Ich účel sa tiež zameriava na bezprostredné uspokojovanie potrieb spravovaných subjektov. Sú zamerané na vytváranie podmienok na užívanie verejných statkov spravovanými osobami (napr. správa pozemných komunikácií, ktorou sa vytvárajú podmienky na ich užívanie, správa verejných priestranstiev vrátane umiestňovania mobiliáru, napríklad lavičiek a smetných košov a pod.).

2. Verejná správa ako prejav verejnej moci, resp., výkonnej moci

Tento znak je v odbornej literatúre široko akceptovaný (pozri napr. Škultéty, P. a kol., 2004, s. 9.; Košičiarová, S., 2004, s. 12; Machajová, J. a kol., 2007, s. 15[4]).

---

[3] Aj klasické verejnomocenské aktivity verejnej správy, ako je vydávanie individuálnych či normatívnych správnych aktov, uskutočňovanie bezprostredných zákrokov a opatrení obdobnej povahy, uskutočňovanie kontroly spravovaných subjektov, sú zamerané v konečnom dôsledku na zabezpečenie určitých potrieb či záujmov spoločnosti a jej členov. Tieto potreby a záujmy sú však uspokojované odlišným spôsobom, ako v prípade poskytovania verejných služieb. Tento spôsob závisí od povahy potreby a záujmu. Napríklad potreba bezpečnosti a zachovania telesnej integrity je vo vzťahu k osobe, ktorú fyzicky napadne iná osoba, verejnou správou uspokojovaná tak, že policajt vykoná voči narušiteľovi bezprostredný zákrok spojený s použitím donucovacieho prostriedku. Rozhodovanie v stavebnom konaní, stavebné povolenie a štátny stavebný dohľad majú zabezpečiť v konečnom dôsledku najmä záujem na ochrane bezpečnosti a zdravia osôb, ktoré budú stavbu užívať a ochranu životného prostredia, ktoré je základným predpokladom pre uspokojovanie akýchkoľvek potrieb členov spoločnosti. V stavebnom konaní poskytuje stavebný úrad stavebníkovi verejné služby v širšom zmysle tak, že preveruje, či napríklad navrhovaná stavba spĺňa základné požiadavky na stavby, ktorých naplnenie je v záujme stavebníka. Zabezpečovanie osobného stavu osôb v rámci výkonu vnútornej správy vytvára efektívny predpoklad, aby osoba mohla vstupovať do právnych vzťahov a v nich zabezpečovať svoje potreby.

[4] Okrem týchto diel ďalšie uvádzam v ďalšom texte.

Vymedzenie verejnej správy P. Průchu je založené na chápaní verejnej správy ako činnosti, ktorá je prejavom výkonnej moci v štáte. Ako Průcha ďalej uvádza, „pre túto výkonnú moc je pritom charakteristické, že sa jedná predovšetkým o verejnú moc, ktorou je dotovaný v prvom rade sám štát a ďalej touto mocou disponujú ním aprobované subjekty ďalej povolané k správe verejných záležitostí.“ (Průcha, P., 1994, s. 25 a nasl.; rovnako aj v diele Skulová, S. a kol., 2014, s. 44). V rámci vymedzenia obsahového zamerania verejnej správy píše aj o zameraní na mocenskú ochranu verejných záujmov (Průcha, P., 1994, s. 30). Na inom mieste P. Průcha verejnú správu vymedzuje ako spoločenskú riadiacu činnosť účelovo orientovanú na realizáciu výkonnej moci v štáte (Skulová, S. a kol., 1998, s. 9). V inom diele citovaného autora sa stretávame s názorom, že tento znak, spolu so znakom verejného záujmu, by mohol byť východiskom pre zodpovedanie otázky o podstate verejnoprávnosti verejnej správy (Průcha, P., 2003, s. 31).

Za definičný znak verejnej správy výkon verejnej moci (výkonnej moci, samosprávy a inej správy) považuje M. Kindl. Prikláňa sa k záveru, že napríklad predaj majetku štátu či obce, ale napríklad aj správa štátneho majetku Pozemkovým fondom Českej republiky, nie je verejnou správou, ale súkromnou správou, pretože „nejde o výkon žiadnej verejnej moci, ale práve len o výkon vlastníckych oprávnení“ (Kindl, M. – Kramář, K. – Rajchl, J. – Telecký, D., 2006, s. 30-31).

M. Gašpar zvýrazňuje význam verejnej správy z hľadiska jej poslania v rámci verejnej moci (Gašpar, M., 1998, s. 51). K. Tóthová vymedzila štátnu správu ako činnosť, za ktorou stojí donucovacia moc štátu (Tóthová, K., 1989, s. 17). V. Delong nepíše len o moci, ale o autorite a moci, uvádzajúc, že znakom správy je „autorita (moc) ako nevyhnutne potrebný znak každej správy – autorita (moc) je prostriedkom na regulovanie procesov a vzťahov v spoločnosti, ktorý umožňuje podriadenie každého, kto sa zúčastní na spoločnej činnosti, subjektu správy“ (Lukeš, Z. a kol., 1981, s. 9). Spomenúť možno aj dielo od autorského kolektívu pod vedením M. Kiovskej, kde sa uvádza, že správa je činnosťou mocenskou, resp. že reálnosť existencie správy je naplnená len vtedy, ak je splnená podmienka disponovania právomocou, t. j. subjekt správy má potrebnú moc a mocenské prostriedky, aby mohol úspešne plniť funkcie správy. „A contrario to teda znamená, že správa ako taká predpokladá podriadenie sa tejto „moci“ (vládnej vôli). Správa sa nám z tohto pohľadu javí ako vykonávanie moci.“ (Kiovská, M. a kol., 2000, s. 6). S týmto znakom súvisí aj poznatok uvádzaný P. Škultétym vo vzťahu k pôsobeniu realizovanému prostredníctvom štátnej správy – citovaný autor uvádza, že spravované subjekty sú „povinné sa tomuto pôsobeniu podriadiť, a to bez ohľadu na to, či sú voči štátu vo vzťahu subordinácie.“ (Škultéty, P. a kol., 2002, s. 15).

Možno sa stretnúť aj s názormi, ktoré význam mocenského prvku vo verejnej správe neabsolutizujú. Reprezentujú ich napríklad autori P. Berčík a J. Králik, ktorí uvádzajú, že „verejná správa je chápaná ako služba verejnosti, i

keď v mnohých, avšak výlučne konkrétnych spoločenských situáciách, má táto správa aj donucovací charakter“ (Berčík, P. – Králik, J., 2007, s. 10). Tento pohľad je mi blízky.

Za problematické naopak považujem vymedzenie verejnej správy ako „súčasti výkonnej moci“, ako ho uvádza napr. M. Hutta (Machajová, J. a kol., 2000, s. 27), alebo, v učebnici od autorského kolektívu pod vedením M. Vrabka[5] J. Vačok. Tento autor uvádza, že verejnú správu a výkonnú moc nemožno stotožniť. Argumentuje, že výkonná moc je širším pojmom a že „verejná správa je len časťou, v ktorej sa vykonávajú štátu zverené úlohy dotýkajúce sa obyvateľov“ (Vrabko, M. a kol., 2012, s. 25-27). Moje výhrady k tomuto prístupu sú okrem poznatku, ku ktorému smeruje záver (teda že verejná správa sa nevykonáva vždy s využitím alebo potenciálnym využitím verejnej moci), založené najmä na tom, že verejná správa má zložky, ktoré majú neštátny charakter a vo vzťahu k nim by sa podľa môjho názoru nemalo uvádzať, že sú súčasťou výkonnej moci, alebo sú ňou dotované (s výnimkou preneseného výkonu štátnej správy), keďže výkonnú moc treba považovať za zložku štátnej moci.

S oprávnením na využívanie verejnomocenských oprávnení sa spája označovanie verejnej správy ako správy výsostnej (v nemeckom priestore – „hoheitlich“), prípadne vrchnostenskej. „Z funkčného hľadiska býva verejná správa charakterizovaná na jednej strane ako vrchnostenská, čo znamená nariaďujúca a teda prikazujúca a zakazujúca, a na druhej strane ako pozitívna, tzv. starostlivostná“ (Berčík, P. – Králik, J., 2007, s. 10). S. Skulová však píše, že „verejnomocenské pôsobenie verejnej správy nie je redukované len na „klasické“ či zjavné mocenské prejavy verejnej správy, akými sú autoritatívne ukladanie povinností, sankcií, exekučné úkony či priame policajné zákroky. Mocenský prvok je prítomný, aj keď spravidla nie zjavne, tiež pri poskytovaní rôznych verejných služieb“ (Skulová, S., 2005, s. 553 – 585).

3. Verejnomocenský prvok pri poskytovaní verejných služieb

Verejná správa ako činnosť realizovaná aj formou poskytovania verejných služieb sa neobmedzuje len na pôsobenie verejnomocenskými prostriedkami (Škrobák, J., 2008, s. 651-656). Napríklad: Keď ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR rozhoduje o zaradení školy do siete škôl, ide o verejnomocenskú aktivitu, rovnako v prípade, keď obec pri výkone samosprávy zriaďuje a zrušuje napríklad základné umelecké školy (vydanie zriaďovateľskej listiny), avšak zabezpečovanie priestorov a materiálno-technického vybavenia na uskutočňovanie výchovno-vzdelávacieho procesu verejnomocenský charakter nemá (ide len o nakladanie s majetkom obce). Verejnomocenský charakter nemá ani samotné uskutočňovanie výchovno-vzdelávacieho procesu. Rozhodovanie o tom, či sa určitej osobe poskytne

[5] Pre informáciu čitateľa uvádzam, že medzi spoluautorov tejto učebnice patrím aj ja.

možnosť zúčastniť sa na výchovno-vzdelávacom procese (rozhodovanie riaditeľa školy o prijatí žiaka do školy) a o postupe uskutočňovania výchovno-vzdelávacieho procesu v osobitných prípadoch (napríklad rozhodovanie riaditeľa školy o oslobodení žiaka od povinnosti dochádzať do školy, o oslobodení žiaka od štúdia jednotlivých vyučovacích predmetov alebo ich častí, o umožnení štúdia žiaka podľa individuálneho učebného plánu) naopak je činnosťou, pri ktorej dochádza k verejnomocenskému pôsobeniu (Vrabko, M. a kol., 2012, s. 45-46).

Viacero príkladov na činnosti zamerané na poskytovanie verejných služieb, pri ktorých nedochádza k využívaniu verejnomocenských oprávnení, obsahuje všeobecná kompetenčná klauzula samostatnej pôsobnosti obce obsiahnutá v ustanovení § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Obec pri výkone samosprávy napríklad vykonáva aj úlohy súvisiace s riadnym hospodárením s hnuteľným a nehnuteľným majetkom obce, zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp a miestnu verejnú dopravu a pod. V prípade uvedených činností ide o aktivity, pri ktorých sa v nie nepodstatnej miere obec zaobíde bez mocenského pôsobenia. V niektorých z uvedených prípadov je mocenské pôsobenie vylúčené, napr. pokiaľ ide o osádzanie lavičiek, sadenie stromov na verejnom priestranstve, odhŕňanie snehu z chodníkov (Vrabko, M. a kol., 2012, s. 46).

Hoci nejde o verejnomocenské aktivity, pri týchto činnostiach sú dané iné charakteristické znaky verejnej správy ako činnosti. Ide o zameranie na zabezpečovanie verejných potrieb, fakt, že ide o činnosti vykonávané vo verejnom záujme spravujúcim subjektom verejnej správy, prostredníctvom jeho zamestnancov, za využitia jeho materiálno-technického a priestorového vybavenia, pričom výkon týchto činností je financovaný z prostriedkov verejných rozpočtov. Kľúčovou skutočnosťou, ktorá umožňuje tieto činnosti posúdiť ako výkon verejnej správy, je to, že ide o činnosti uskutočňované na základe zákona, ktoré ich vykonávateľ realizuje ako svoju zákonom ustanovenú povinnosť. Ide teda o výkonnú činnosť v zmysle výkonu ustanovení zákonov, ktoré upravujú napríklad poskytovanie vzdelávania (Vrabko, M. a kol., 2012, s. 47-48).

To, či spravované subjekty verejné služby využijú, alebo nie, je často otázkou ich uváženia. Verejná správa v takom prípade nemá možnosť uložiť im povinnosť užívať tieto služby. Často to ani nie je dobre možné, keďže ide o verejné služby, ktoré nemajú vopred konkrétne určiteľný okruh užívateľov. Aj v prípadoch, keď poskytovanie verejných služieb je určené konkrétnym užívateľom a spája sa s ním verejná subjektívna povinnosť užívať takéto služby

(poskytovanie základného vzdelania), verejná správa spravidla nepôsobí verejnomocensky, pokiaľ nedôjde k porušovaniu takejto verejnej právnej povinnosti, alebo nenastane iná odchýlka od žiaduceho stavu (Vrabko, M. a kol., 2012, s. 48-49).

Záver

V pozitívnoprávnej úprave i v realite výkonu verejnej správy možno nájsť mnoho príkladov činností verejnej správy zameraných na poskytovanie verejných služieb, ktoré nemajú mocenský charakter a treba ich napriek tomu považovať za výkon verejnej správy. Ide o prípady nevrchnostenského pôsobenia spravujúcich subjektov.

Z uvedeného dôvodu nemožno považovať verejnú moc či výkon verejnej moci za definičný znak verejnej správy. Ide však nepochybne o pomerne charakteristický znak, ktorý je prítomný v rámci klasických spravovacích aktivít reprezentovaných formami činnosti, ako sú individuálne správne akty a normatívne správne akty. Nie je však naplnený vo všetkých prípadoch výkonu verejnej správy a teda nemôže byť súčasťou jej definície. To isté však možno povedať, aj pokiaľ ide o poskytovanie verejných služieb ako konkrétnych reálnych služieb pre konkrétnych adresátov. Aj tie sú síce charakteristické pre mnohé aktivity verejnej správy, nie sú však spôsobilé byť definičným znakom verejnej správy ako činnosti.

K vymedzeniu verejnej správy preto treba pristupovať skôr cez hľadisko osobitného programovania či determinácie verejnej správy, keďže ide o činnosť, ktorú jej nositelia vykonávajú ako svoju zákonom ustanovenú povinnosť práve na účely plnenia verejných úloh, obstarávania verejných záležitostí a uspokojovania verejných potrieb.

Zoznam bibliografických odkazov

BERČÍK, P. – KRÁLIK, J. 2007. *Základy verejnej správy. I.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru. ISBN 978-80-8054-400-3.

GAHÉR, F. 1998. *Logika pre každého*. 2. doplnené vydanie. Bratislava: IRIS. ISBN 80-88778-77-8.

GAŠPAR, M. 1998. *Správne právo, teória a prax*. Pezinok: Formát. ISBN 80-967911-0-9.

KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D. 2006. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čěněk. ISBN 80-7380-011-X.

KIOVSKÁ, M. a kol. 2000. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť I*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. ISBN 80-7097-387-0.

KLÍMA, K. 2006. *Teorie veřejné moci (vládnutí).* Praha: ASPI. ISBN 80-7357-179-X.

KOLMAN, P. 2005. Veřejná správa je službou veřejnosti. (Nový správní řád v České republice – otázka jednacího jazyka). In: *Justičná revue*, 57, 2005, s. 910-913. ISSN 1335-6461.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2004. *Správny poriadok – Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka. ISBN 80-89122-14-0.

LUKEŠ, Z. a kol. 1981. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama.

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2000. *Občan a verejná správa*. Bratislava: Nadácia Občan a demokracia. ISBN 80-968528-0-9.

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2007. *Všeobecné správne právo*. Žilina: Poradca podnikateľa. ISBN 978-80-88931-71-3.

POMAHAČ, R. 1997. Proměny správní vědy. In: *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. ISBN 80-7179-191-1.

PRŮCHA, P. 2003. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova Univerzita. ISBN 80-210-2763-0.

PRŮCHA, P. 1994. *Základy správního práva a veřejné správy. Obecná část*. Brno: Masarykova Univerzita. ISBN 80-210-0886-5.

SKULOVÁ, S. 2005. Princípy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: *Právník*, roč. CXLIV, 2005, č. 6, s. 553-585. ISSN 0231-6625.

SKULOVÁ, S. a kol. 1998. *Základy správní vědy.* Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-1828-3.

SKULOVÁ, S. a kol. 2014. *Základy správní vědy. 2., dopl. a rozš. vyd*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-7335-7.

ŠKROBÁK, J. 2008. Kategória verejnej moci a jej význam vo verejnej správe a vo vede správneho práva. In: *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, s. 651-656. ISBN 978-80-7160-271-2.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2002. *Správne právo hmotné – Všeobecná a osobitná časť*. Šamorín: Heuréka. ISBN 80-968567-6-6.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2004. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK. ISBN 80-7160-183-7.

TÓTHOVÁ, K. 1989. *Rozhodovacie procesy v štátnej správe*. Bratislava: Obzor. ISBN 80-215-0014-X.

VRABKO, M. a kol. 2012. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-03-9.

Kontakt na autora

Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
e-mail: jan.skrobak@flaw.uniba.sk

Efektivita výkonu vybraných funkcií verejnej správy v rozhodovacej činnosti verejného ochrancu práv[1]

Efficiency of the performance of selected public administration functions in the decision-making process of the public defender of rights

Branislav Fridrich

Abstract

The paper addresses the assessment of the effectiveness of the performance of public administration functions from a public defender of rights perspective, which examines suspicions of violations of fundamental rights and freedoms in the area of public administration, including delays in legal proceedings. Efficiency from the point of view of the public defender of rights means the way in which fundamental rights and freedoms are observed in the exercise of public administration. The Public Defender of Rights maps the violation of fundamental rights and freedoms in individual areas of public administration. The paper deals only with the most serious ones. It is a right to education, access to education and the right to mother tongue education for the Roma minority, and the existence separate sections of rooms with grids at police stations which are cells of the police lock-up and which the law does not foresee.

Key words: effectiveness, public defender of rights, fundamental rights and freedoms, extraordinary report, public administration

Úvod

Verejný ochranca práv je nezávislý orgán podieľajúci sa na ochrane základných práv a slobôd v oblasti verejnej správy vykonávanej v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu. Verejný ochranca práv vďaka svojím preskúmavacom oprávneniam disponuje možnosťou mapovania činnosti orgánov verejnej správy a v určitých prípadoch aj súdov (okrem prieťahov, aj dodržiavanie jazykových práv, právo byť vypočutý) a následne aj uplatňovaním svojich zistení voči porušujúcemu orgánu verejnej správy, jeho nadriadenému orgánu a Národnej rade Slovenskej republiky. Istou nevýhodou je nemožnosť iniciovať konkrétne súdne konanie. To je však dané hromadným záberom činnosti verejnej správy a jeho činnosť

[1] Výstup projektu VEGA č.1/0347/17: Úskalia ochrany základných práv a slobôd priznaných Ústavou Slovenskej republiky a ich vzťah k medzinárodnému a úniovému právu

nenahrádza činnosť prokurátora pri dohľade nad dodržiavaním zákonnosti v činnosti orgánov verejnej správy a osôb samotných, ktoré disponujú návrhmi na začatie súdneho alebo správneho konanie.

V tomto príspevku sú ako východisko úvah o efektivite vybraných funkcií verejnej správy stanovené mimoriadne správy verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušovaniu základných práv a slobôd postupom orgánov verejnej správy za roky 2013, 2016, 2017 a 2018 ako aj jednotlivých správ z prieskumov za roky 2012 až 2018. Cieľom príspevku je stanoviť ako efektívne sú vybrané funkcie verejnej správy vykonávané.

Metodologický postup je založený na vymedzení jednotlivých funkcií verejnej správy, na vymedzení pojmu efektívnosť verejnej správy, vymedzení pojmu rozhodovacia činnosť verejného ochrancu práv a skúmanie jednotlivých zložiek aplikačnej funkcie verejnej správy z hľadiska dodržiavania základných práv a slobôd. Použité metódy sú založené na prevzatí výsledkov práce verejného ochrancu práv a ich metodologickom zoradení podľa ich významu z hľadiska závažnosti porušovania základných práv a slobôd.

1. Jednotlivé funkcie verejnej správy

Funkcie verejnej správy sú vyjadrením požiadaviek a potrieb jej fungovania, prejavom jej poslania, prejavom verejnej správy v akcii. Vzhľadom k podstate a postaveniu verejnej správy sú funkcie verejnej správy konkrétnym prejavom a slúžia na realizáciu funkcií štátu a samosprávnych spoločenstiev v podmienkach verejnej správy upravených správnych právom. Pre funkcie verejnej správy je vzhľadom k výraznej rozmanitosti cieľov a úloh verejnej správy potrebná ich diferenciácia, pričom možno odlíšiť funkcie všeobecné (funkcie verejnej správy vlastné verejnej správe ako celku) a čiastkové (funkcie jednotlivých organizačných subsystémov prípadne aj jednotlivých orgánov verejnej správy).

Všeobecné funkcie vyplývajú z postavenia verejnej správy v organizácii štátu a odrážajú charakter výkonnej moci štátu. Všeobecné funkcie delíme na:

1. organizátorskú (organizujúcu, regulatívnu) funkciu
2. mocensko-ochrannú funkciu

Obsahom organizátorskej funkcie je komplexný postup a pohľad na organizačné usporiadanie subjektov, ako aj úprava ich vzájomných vzťahov vo forme centralizácie a decentralizácie (Kosorín, 2003, s.35). Podstatou organizujúcej funkcie verejnej správy je pokiaľ možno komplexné postihnutie procesov spočívajúcich v usporiadaní subjektov a adresátov pôsobenia verejnej správy a vzťahov medzi nimi ako aj ich postavenia a vzťahov voči iným subjektom, a to vždy pod zorným uhlom dosahovania a naplňovania príslušných cieľov verejnosprávneho pôsobenia (Průcha, 2014, s.166). Činnosť tejto funkcie spočíva v plynulosti, realizovateľnosti zámerov a úloh medzi

orgánmi správy, v racionalite a efektívnosti pri plnení úloh správy (Kosorín, 2003, s.35).

Obsahom mocenskej funkcie je činnosť pri ochrane práv a povinností účastníkov verejnoprávnych vzťahov. Ide o ochranu výkonu a nerušeného chodu orgánov verejnej správy (Kosorín, 2003, s.35). Podstatou funkcie mocenskej ochrany je poskytovanie tejto ochrany zo strany orgánov verejnej správy s cieľom zabezpečenia bezporuchového chodu verejnej správy, ako aj zjednania nápravy tam, kde došlo k porušeniu právnych povinností. Táto funkcia je však limitovaná prostriedkami, ktorými je verejná správa vybavená a ktoré má k dispozícii. Ochranu v prípadoch presahujúcich možnosti samotnej verejnej správy potom zabezpečujú iné na to povolané orgány (Průcha, 2014, s.166).

Konkrétne funkcie sú obsahovou a vecnou aplikáciou všeobecných funkcií, ktoré sa aplikujú na činnosti orgánov alebo na celé organizačné subsystémy správy. Sústava konkrétnych funkcií verejnej správy má obsahové stránky, a to:

1. vecnú stránku
   - programová (plánovacia) funkcia
   - koordinačná funkcia
   - aplikačná (rozhodovacia) funkcia
   - kontrolná funkcia
2. inštitucionálnu
   - organizačná funkcia
   - politicko-spoločenská funkcia
   - manažérsko-marketingová funkcia
   - technicko-materiálna funkcia
3. personálnu
   - výber ľudských zdrojov
   - hodnotenie výkonnosti zamestnancov
   - výchova zamestnancov správy (Kosorín, 2003, s.35).

Průcha vymedzuje ďalšie funkcie: ovplyvňovacia, kooperačná, registračná, evidenčná a iné (Průcha, 2014, s.166).

2. Efektívnosť verejnej správy

Podľa Škultétyho efektívnosťou možno rozumieť kritérium spôsobov činnosti a ich zabezpečovania z hľadiska dosiahnutia najvyššej možnej racionality, ktoré vychádza zo špecifických znakov verejnej správy, predovšetkým z jej prioritnej úlohy, čo najkvalitnejšie uspokojovať požiadavky občanov. Efektívnosť sa neprejavuje ako kritérium toho, koľko sa v určitom čase vykonalo, ale **ako sa to** vykonalo. Prostredníctvom efektívnosti skúmame už faktickú činnosť orgánu verejnej správy, ktorá bola uskutočnená, a meriame výsledok tejto činnosti z hľadiska dosiahnutej racionality a použitých zdrojov.

Ide o takú činnosť verejnej správy, ktorá nie je merateľná kvantifikovateľnými ukazovateľmi, ako je to vo výrobnej sfére, ale do popredia vystupujú najmä kvalitatívne ukazovatele. Určité racionalizačné opatrenia smerujúce k efektívnosti nemožno po ich prijatí hneď zhodnotiť, pretože z hľadiska kritéria efektívnosti sa vyžaduje dlhšie časové obdobie (napríklad reorganizácie sústavy miestnych orgánov štátnej správy) oproti prijatým racionalizačným opatreniam vo výrobnej sfére, ktoré možno zhodnotiť v krátkom čase (Škultéty, 2014, s. 49).

Základné teoretické myšlienky efektívnosti verejnej správy sú determinované týmito skutočnosťami:

a) efektívnosť nemožno chápať ako súhrnnú kategóriu, pretože s týmto pojmom vystupujú do popredia viaceré kritériá a pravidlá rozličného charakteru, a potom ťažko možno zabezpečovať ich zosúlaďovanie,
b) účelnosť, efektívnosť a hospodárnosť sa v rozličnom obsahovom vyjadrení používajú pri vymedzovaní efektívnosti,
c) formy efektívnosti správnej činnosti, ako aj ich organizačné štruktúry sú rozdielne a závisí to od povahy činnosti tej alebo onej oblasti verejnej správy, ako aj od foriem, ktoré sa používajú vo verejnej správe,
d) efektívnosť verejnej správy spočíva v meraní celého systému verejnej správy, vzťahov medzi jednotlivými prvkami verejnej správy (úlohy, organizačná základňa, systém a personálne prvky verejnej správy) (Škultéty, 2014, s. 49).

3. Rozhodovacia činnosť verejného ochrancu práv

Vo všeobecnosti veda správneho práva rozlišuje tri druhy rozhodovacích procesov vo verejnej správe:

a) rozhodovacie procesy v oblasti realizácie práva (normotvorná činnosť)
b) rozhodovacie procesy v oblasti riadiacej a organizátorskej činnosti (vnútorné akty, akt smerujúce navonok k nepodriadeným subjektom majúce len organizačný charakter)
c) rozhodovacie procesy v oblasti aplikácie práva (správny proces).

Pokiaľ ide o rozhodovaciu činnosť verejného ochrancu práv, tak verejný ochranca práv nedisponuje takouto právomocou v pravom slova zmysle, pretože nevydáva žiadne normatívne právne akty, ani riadiace akty a ani individuálne aplikačné právne akty. Jeho úlohou v zmysle článku 151a Ústavy Slovenskej republiky je chrániť základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť **v rozpore s právnym poriadkom,** a to v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý popri rozpore s právnym poriadkom uviedol ďalšiu alternatívu rozporu, a to **rozpor s princípmi demokratického a právneho štátu** (§ 1 písm. a) zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv). Túto ochranu základných práv a slobôd

v správnych procesoch poskytuje verejný ochranca práv na základe podnetu alebo z vlastnej iniciatívy. Podstatou jeho konania je preskúmanie podnetu. Disponuje viacerými oprávneniami na vybavenie podnetu vo vzťahu k orgánu verejnej správy, ktoré sú mu povinné bezodkladne poskytnúť informácie a vysvetlenia ako aj umožniť nahliadnutie do spisu alebo požičať mu spis a do 20 dní od doručenia žiadosti verejného ochranu práv sú povinné mu predložiť písomné stanovisko ku skutkovým a k právnym otázkam, vysporiadať sa s dôkazmi a opatreniami, ktoré verejný ochranca práv navrhne, a vykonať také opatrenia, ktoré verejný ochranca práv navrhne v prípade ich nečinnosti, ak vykonanie takých opatrení vyplýva zo zákona alebo z iného všeobecne záväzného právneho predpisu. Nevyhovenie žiadosti verejného ochrancu práv rieši verejný ochranca práv oznámením tejto skutočnosti nadriadenému orgánu a ak ho niet, vláde Slovenskej republiky, ktorí sú povinní v lehote do 20 dní od doručenia vyrozumenia verejného ochrancu práv oznámiť mu **opatrenia, ktoré vo veci prijali**. Verejný ochranca môže tieto v**ykonanie týchto opatrení** považovať za nedostatočné a vtedy túto skutočnosť oznámi Národnej rade Slovenskej republiky alebo ňou poverenému orgánu.

Verejný ochranca práv v rámci svojej kontrolnej právomoci môže konštatovať, že výsledkami vybavenia podnetu je preukázané alebo nie je preukázané porušenie základných práv a slobôd. V prípade preukázania porušenia základných práv a slobôd oznámi **výsledky vybavenia podnetu** spolu **s návrhom opatrení** orgánu verejnej správy, proti ktorého postupu, rozhodovaniu alebo nečinnosti podnet smeruje. Orgán verejnej správy je povinný do 20 dní od doručenia **výzvy na prijatie opatrení** oznámiť verejnému ochrancovi práv svoje **stanovisko k výsledkom vybavenia podnetu** a **prijaté opatrenia.** Ak verejný ochranca práv **nesúhlasí** so stanoviskom orgánu verejnej správy alebo ak prijaté opatrenia považuje za nedostatočné, vyrozumie o tom orgán nadriadený orgánu verejnej správy, proti ktorému podnet smeruje, a ak takého orgán niet, vládu Slovenskej republiky, pričom tieto orgány sú povinné oznámiť verejnému ochrancovi práv do 20 dní odo dňa doručenia vyrozumenia verejného ochrancu práv o**patrenia, ktoré vo veci prijali.** Ak v**ykonanie týchto opatrení** považuje verejný ochranca práv za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť Národnej rade Slovenskej republiky alebo ňou poverenému orgánu. Podávateľ podnetu je písomne upovedomený o výsledkoch vybavenia podnetu a o prijatých opatreniach, rovnako je upovedomená aj osoba, ktorej základné práva a slobody boli konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánov verejnej správy porušené. Ak verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce, že porušenie základného práva alebo slobody je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb, môže predložiť Národnej rady Slovenskej republiky **mimoriadnu správu.**

Verejný ochranca práv nemôže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie žiadneho orgánu. Môže príslušný orgán upozorniť, že jeho rozhodnutie alebo konanie je nesprávne alebo je nečinný. Je realizátorom tzv. „nežného práva“,

v rámci ktorého svojou autoritou a apeláciou na príslušné orgány zabezpečuje výkon svojej pôsobnosti (Verejný ochranca práv).

Preskúmavanie verejného ochrancu práv je vecne zamerané na preskúmavanie postupov orgánov verejnej správy a niektorých orgánov verejnej moci nielen z formálneho právneho hľadiska dodržiavania právneho poriadku, ale preskúmava ich postup z materiálneho právneho hľadiska, teda či nimi aplikovaný postup je v súlade aj s princípmi demokratického a právneho štátu, a či ním môže byť (bol) spôsobený zásah do základného práva a slobody osoby.

4. Efektívnosť aplikačnej funkcie verejnej správy v prieskume verejného ochrancu práv

4.1. Právo na vzdelanie

4.1.1. Právo na prístup k vzdelaniu

Verejný ochranca predložil už viackrát Národnej rade Slovenskej republiky mimoriadnu správu o skutočnostiach nasvedčujúcich závažným porušeniam základných práv a slobôd alebo týkajúcich sa väčšieho počtu osôb. V roku 2013 upozornil na problém s výchovou a vzdelávaním detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. Výsledky výskumov viacerých domácich i zahraničných mimovládnych inštitúcií a medzinárodných organizácií viac ako desať rokov opakovane poukazujú na nedostatky vo fungovaní tohto výchovnovzdelávacieho systému, na podozrenie z pretrvávajúcej diskriminácie najmä rómskych detí a na to, že systém je nastavený tak, že tieto deti sú v skutočnosti po zaradení do špeciálnej triedy/školy vylúčené z možnosti získať plnohodnotné vzdelanie. Cieľom prieskumu verejného ochrancu práv bolo overiť, či je zastúpenie rómskych detí v predškolských zariadeniach veľmi nízke a naopak, či je veľmi vysoké v triedach a školách pre deti alebo žiakov so špeciálnymi výchovnými potrebami. Zameral sa na zisťovanie pomeru rómskych a nerómskych detí v prvých ročníkoch tried a škôl pre deti alebo pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v školskom roku 2012/2013, ďalej na reálne možnosti preraďovania detí/žiakov do tried a škôl určených pre deti alebo pre žiakov bez špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb, na zistenia, či skutočne v slovenskom školstve pretrvávajú formy rasovej diskriminácie, a teda, či dochádza alebo nedochádza k porušovaniu **čl. 12 ods. 2 v** spojení s **čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**, ale aj viacerých medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, napr. aj **čl. 2 prvá veta Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**, podľa ktorého sa nikomu nesmie odoprieť právo na vzdelanie. V školskom roku 2012/2013 v 21 preskúmavaných školách nastúpilo do 1. ročníka 614 žiakov, z nich bolo 486 rómskeho pôvodu. Zo 486 žiakov rómskeho pôvodu absolvovalo predškolskú prípravu v materskej škôlke 73 detí. Zastúpenie žiakov

rómskeho pôvodu je veľmi vysoké v nultých ročníkoch a v prípravných ročníkoch základných škôl. Z celkového počtu 486 žiakov rómskeho pôvodu absolvovalo nultý ročník alebo prípravný ročník 319 žiakov. V 17 základných školách zriadili 30 špeciálnych tried a v nich bolo zaradených, po diagnostickom vyšetrení na zistenie špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb a so súhlasom rodiča, 230 žiakov a z nich 204 rómskeho pôvodu. V Šarišských Michaľanoch riaditeľ odporúčal na diagnostiku len žiakov prvého ročníka rómskeho pôvodu (38 žiakov z 50) (Mimoriadna správa*,* 2013, s.7−8).

Žiakovi, ktorý je vzdelávaný v špeciálnej základnej škole alebo v špeciálnej triede, školský systém Slovenskej republiky prakticky neumožňuje získať napríklad úplné stredné odborné vzdelanie alebo úplné stredné všeobecné vzdelanie (výučný list, vysvedčenie o maturitnej skúške), čo je nevyhnutnou podmienkou, ktorú musí splniť, aby mohol pokračovať v ďalšom vyššom vzdelávaní.

Slovenský právny poriadok neupravuje frekvenciu rediagnostických vyšetrení detí a žiakov. Ministerstvo školstva, vedy a výskumu Slovenskej republiky vo svojich pedagogicko-organizačných pokynoch na školský rok 2010/2011 upozornilo, že v zmysle **Dohovoru o právach dieťaťa** sú školy a školské zariadenia povinné priebežne monitorovať správanie sa detí a jeho zmeny. Rediagnostika sa, podľa zistení verejného ochrancu práv, vykonáva na školách v rôznych časových intervaloch – podľa potreby, alebo napr. v pravidelných ročných, v dvojročných a trojročných intervaloch. Na žiadnej z 21 škôl nedošlo k zisteniu, že došlo k preklasifikovaniu žiaka a k jeho následnému preradeniu do triedy pre deti bez špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb, aj keď riaditelia uvádzali, že v minulosti sa takéto prípady sporadicky vyskytli. (Mimoriadna správa*,* 2013, s. 8)

Zaradenie žiaka do kategórie žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami (aj z dôvodu sociálneho pôvodu – sociálne znevýhodnené prostredie) predstavuje vo výchovno-vzdelávacom systéme Slovenskej republiky viac-menej jeho trvalé spojenie s výlučným vzdelávaním v špeciálnej triede/škole. Systém žiakom, ktorí sú vzdelávaní v špeciálnej triede/škole, dáva minimálnu možnosť pokračovať vo vzdelávaní na vyšších vzdelávacích stupňoch. Veľká časť žiakov, ktorí pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia, je takto pre svoj sociálny pôvod vylúčená z možnosti pokračovať vo svojom vzdelávaní na vyšších vzdelávacích stupňoch. Počet takto vylúčených detí, ktoré majú okrem toho, že pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia, aj rómsky pôvod, je mnohonásobne vyšší, než počet nerómskych detí. Táto skutočnosť má neskôr zásadný vplyv aj na možnosť Rómov uplatniť sa na trhu práce a vymaniť sa z chudoby (Mimoriadna správa*,* 2013, s. 9).

4.1.2. Segregácia v školskom systéme

Pozorovanie verejného ochrancu práv prinieslo aj podozrenie z umelo vytváraných školských obvodov tak, aby zahrňovali najmä rómske deti. Ako príklad možno uviesť školský obvod ZŠ Matice Slovenskej Prešov. Ide o bežnú základnú školu, ktorej školský obvod je určený tak, že do nej chodí väčšina rómskych detí (Tehelňa) napriek tomu, že v blízkosti Teheľne sa nachádza aj iná základná škola (Mimoriadna správa, 2013, s.10).

Verejný ochranca práv sa stretol s vytváraním oddelených tried pre žiakov, ktorí nepochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia a žiakov, ktorí z takéhoto prostredia pochádzajú, napríklad v ZŠ a MŠ, Školská 16, Markušovce. Ministerstvo školstva pritom v ostatnom období realizovalo viacero aktivít zameraných na desegregáciu (Pedagogicko-organizačné pokyny na rok 2012/2013). Nemožno vylúčiť, že v niektorých školách a lokalitách dochádza k nerovnakému zaobchádzaniu s deťmi na základe ich pôvodu, nielen pokiaľ ide o možnosti ich prístupu k vzdelávaniu, ale aj o spôsob a podmienky, v akých sú vzdelávané (Mimoriadna správa, 2013, s. 10).

4.2. Právo na nedotknuteľnosť obydlia – problém nelegálne zriadených rómskych osád

Podľa informácií, ktoré dostal verejný ochranca práv, osada Nižné Kapustníky vznikla približne pred pätnástimi rokmi. Skladala sa z provizórne postavených obydlí (chatrčí), jej obyvatelia sa presúvali po Košiciach a neboli v nej trvalo usídlení. V roku 2009, v priebehu dvoch týždňov, v nej zhoreli 4 deti a 1 obhrýzli potkany. Mesto Košice osadu zlikvidovalo a jeho postup preskúmal verejný ochranca práv na základe podnetu. Mesto Košice vo svojom písomnom stanovisku uviedlo, že k vysťahovaniu obyvateľov rómskej osady v Nižných Kapustníkoch a k odstráneniu ich obydlí pristúpilo po vyhodnotení všetkých rizík vyplývajúcich zo stanovísk Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Košiciach, Okresného riaditeľstva Hasičského a záchranného zboru v Košiciach a Oblastného riaditeľstva Železníc Slovenskej republiky v Košiciach. Dňa 9.10.2012 Okresné riaditeľstvo Hasičského a záchranného zboru v Košiciach vo svojom stanovisku uviedlo, že v lokalitách Nižné Kapustníky, Mašličkovo a Sad mládeže sú **nelegálne obydlia** zhotovené z prevažne ľahko horľavých materiálov a že môže dôjsť k požiaru a k jeho rýchlemu rozšíreniu na celé okolie a k ohrozeniu zdravia a života osôb. Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Košiciach na základe miestnych obhliadok osád v lokalitách pod Metrom, v Mašličkove a v Nižných Kapustníkoch vo svojom stanovisku uviedol, že okolie nelegálnych príbytkov je značne znečistené komunálnym odpadom, ktorý predstavuje riziko priameho a nepriameho ohrozenia zdravia (úrazy, hlodavce, hmyz, infekcie). Zároveň uviedol aj to, že prostredie osád nie je zlučiteľné so zdravým vývojom detí predškolského i školského veku. Lokality sú bez elektrickej energie, bez osvetlenia a bez základných podmienok na nakladanie s komunálnym odpadom.

Oblastné riaditeľstvo Železníc Slovenskej republiky v Košiciach v liste zo dňa 23.10.2012 oznámilo mestu Košice, že v lokalite Nižné Kapustníky sa zdržiavajú neoprávnené osoby a ich pobyt v tejto lokalite ohrozuje bezpečnosť prevádzky dráhy. Osoby sa pohybujú po dráhe a cez dráhu sú vytvorené „čierne" prechody. Tým je ohrozená aj bezpečnosť uvedených osôb. Dňa 26.10.2012 obyvateľov osady v Nižných Kapustníkoch (úradné zistenia hovoria o približne 156 osobách, z nich 63 detí) vyzvali terénni sociálni pracovníci mesta v sprievode mestskej polície , aby opustili priestor osady, pretože je podľa vyjadrenia hasičov, hygienikov a životného prostredia nezlučiteľný so životom. Podľa predloženého písomného stanoviska, výzvu na opustenie priestoru za prítomnosti terénnych sociálnych pracovníkov mesta a úradu práce sociálnych vecí a rodiny, prečítali prítomným obyvateľom mestskí policajti. Obyvatelia osady na opustenie priestoru dostali lehotu štyri dni. Právny titul tohto svojho úradného konania mesto ani na opakovanú žiadosť verejnému ochrancovi práv nepredložilo. Prieskumom verejný ochranca práv zistil, že mesto tento svoj úradný úkon (jeho formu, spôsob, obsah výzvy, úradný účel konania, právny titul a doručenie adresátom) nijako nezadokumentovalo. (Mimoriadna správa, 2013, s.11−12).

Dňa 30.10.2012 zamestnanci úradu verejného ochrancu práv zisťovali, aký je stav na mieste a zistili, že v osade sa z pôvodných asi 156 obyvateľov zdržiavali už iba 3 rodiny a 4 bezdomovci. Prítomní zamestnanci úradu práce sociálnych vecí a rodiny a mesta Košice uviedli, že 2 rodiny z nich uviedli, že majú kam ísť. Jedna rodina uviedla, že nemá kam ísť. Rodine, ktorá nemala kam ísť a aj jednej zdravotne ťažko postihnutej osobe, zabezpečili odvoz a ubytovanie v útulku v Bernátovciach. Okrem toho ďalšej z rodín, ktoré z osady po výzve neodišli, zabezpečili odvoz do obce Rakúsy. Osada bola potom zlikvidovaná. Žiadna dokumentácia nebola vyhotovená (Mimoriadna správa, 2013, s.12).

Verejnému ochrancovi práv mesto dodatočne uviedlo, že postupovalo v súlade s uznesením Mestského zastupiteľstva mesta Košice č. 237, prijatým dňa 21.2.2012, ktoré upravuje postup mesta pri odstraňovaní odpadu, najmä pri hrozbe zdravotno-epidemiologickej situácie. Po správnosti, podľa uznesenia, malo mesto na vlastné náklady odstrániť odpad, a ak zistí pôvodcu odpadu, pred príslušným obvodným úradom životného prostredia malo iniciovať začatie priestupkového konania. Priestupkové konanie sa nezačalo ani v jednom prípade, hoci bolo zrejmé, že odpad vyprodukovali obyvatelia osady. Podľa uznesenia, ak sa pôvodca odpadu nezistí, mesto odstráni odpad na vlastné náklady. Mesto takto nepostupovalo. Treba uviesť, že zákon definuje pojem odpad a že za odpad nemožno považovať provizórne zhotovené obydlie (Mimoriadna správa, 2013, s. 12).

V stručnosti verejný ochranca práv pripomenul, že podľa č**l. 12 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd** „Obydlie je nedotknuteľné.". V čl. 21 ods. 1 Ústavy Slovenskej

republiky je uvedené to isté. Podľa štrasburskej judikatúry je obydlím aj obydlie, ktoré si jednotlivec vytvoril v rozpore s vnútroštátnym právom, aj obydlie obývateľné len počas určitého obdobia v roku (Mimoriadna správa, 2013, s. 12).

Čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd znie:

„1. Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie."

„2. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných."

Pod neoprávneným zasahovaním treba rozumieť také zasahovanie, ktoré nemá základ v zákonnej úprave, nesleduje legitímny cieľ, nedbá na podstatu a zmysel obmedzovaného základného práva a slobody, alebo nie je nevyhnutným a primeraným opatrením na dosiahnutie cieľa (Mimoriadna správa, 2013, s.13).

Celý postup mesta a aj jeho argumentácia, že v tomto prípade išlo o „nakladanie s odpadom" vyznievala pre verejného ochrancu práv až **cynicky**. Najviac cynický, z pohľadu verejného ochrancu práv, bol v tomto prípade prístup mesta Košice k situácii, v ktorej sa nachádzali maloleté deti v osade (o ktorej mesto vedelo zo správ od iných inštitúcií) (Mimoriadna správa, 2013, s. 13).

Aj keď verejný ochranca práv vie, že právo na rešpektovanie obydlia nezahŕňa právo na poskytnutie bývania, bol presvedčený o tom, že orgány demokratického a právneho štátu majú vo svojom konaní prihliadať na osobitosti každého prípadu a vo všetkých súvislostiach. Podľa ustanovenia **čl. 27 ods. 3 Dohovoru o právach dieťaťa**, štáty, ktoré sú jeho zmluvnou stranou, musia v rámci svojich možností prijať potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom a iným osobám, ktoré sa starajú o deti a v prípade potreby im poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä v oblasti zabezpečenia potravín, šatstva abývania. Mesto svojím postupom zasiahlo do práva na nedotknuteľnosť obydlia väčšiemu počtu osôb, ktoré sú už dnes neidentifikovateľné (Mimoriadna správa, 2013, s. 13).

4.3. Právo na ochranu pred neľudským a ponižujúcim zaobchádzaním zo strany orgánov verejnej moci

Prieskumom, ktorý sa týkal ochrany a dodržiavania základných práv a slobôd osôb umiestnených v celách policajného zaistenia, uskutočneným v roku 2015, verejný ochranca práv zistil, že v policajných budovách má polícia vytvorené priestory, ktoré využíva na obmedzenie osobnej slobody osôb. Tieto priestory nie sú celami policajného zaistenia a neplatí v nich právny režim, ktorý zákon pre takéto cely predpisuje. Ide zväčša o mrežami oddelenú časť miestnosti alebo chodby, v ktorej sa nachádza spravidla iba stolička alebo

lavica, v niektorých sú zabudované oká alebo držadlá slúžiace na pripútanie osoby. Tieto priestory policajti bežne používajú na zatváranie a pripútanie fyzických osôb, považujú ich za bežnú súčasť policajného postupu. Nazývajú ich „vyhradené priestory“, „miestnosti pre predvedené osoby“ alebo „zadržiavacie miestnosti“. Podľa policajtov ide o „detenčné priestory určené na dočasné umiestnenie osôb s obmedzenou osobnou slobodou“ (Mimoriadna správa, 2016, s. 4).

Polícia na obmedzenie osobnej slobody fyzickej osoby nepoužíva výlučne na to zákonom určenú celu policajného zaistenia a nepostupuje pri obmedzovaní jej osobnej slobody výlučne zákonom ustanoveným postupom. Pre svoje potreby si vytvorila v policajných budovách priestory, ktoré nie sú celami policajného zaistenia. Tieto iné priestory si uspôsobila na možnosť obmedzovať fyzické osoby na ich slobode. V týchto priestoroch má vytvorené podmienky nielen na obmedzenie osobnej slobody osoby, ale aj na jej pripútanie. Priestory sú holé, nemajú vybavenie, ktoré musia spĺňať cely policajného zaistenia, aby v nich boli zabezpečené podmienky, ktoré sú zlučiteľné s úctou k ľudskej dôstojnosti. V týchto priestoroch nie sú: toalety, umývadlá, okná, zabezpečené vetranie, stolík, lôžko, ani zariadenie na privolanie pomoci, zato sú vybavené spomenutými kovovými okami zabudovanými do steny alebo podobným zariadením, ktoré slúži na pripútanie už zatvorenej osoby o stenu. Policajti volajú tieto priestory „vyhradené priestory“, čo nie je legislatívny pojem, a teda je zrejmé, že ide o priestor a názov, ktoré zákon nepozná (Mimoriadna správa, 2016, s. 4).

Tieto nelegálne priestory, ktoré nie sú celami policajného zaistenia, uspôsobené na obmedzenie osobnej slobody a pripútanie osoby policajti používajú vo svojej praxi **bežne**. A to tak, že podľa svojej úvahy do nich dočasne umiestňujú fyzické osoby predvedené na políciu na dobu, o trvaní ktorej sami rozhodnú a z dôvodov, ktoré policajti považujú za potrebné (napríklad z praktických dôvodov, kým si vybavia spisy). K obmedzeniu osobnej slobody fyzickej osoby v takýchto prípadoch dochádza tak, že policajt osobu **neumiestni** do cely policajného zaistenia, ktorá je na tento účel ustanovená a aj vybavená a pre umiestnenie do cely je potrebné vyhotoviť príslušnú administratívu dosvedčujúcu dobu a dôvod umiestnenia osoby do cely, ale **umiestni** ju do iného uzavretého, ničím nevybaveného, nedôstojného priestoru, v ktorom ju môže aj pripútať. A teda obmedzí osobnú slobodu fyzickej osoby v priestoroch, ktoré nie sú upravené v právnom poriadku a jej umiestnenie do nich je možné aj bez vypísania dokumentácie o jej umiestnení. Pri tom používa vlastný, zákonom neustanovený postup (Mimoriadna správa, 2016, s. 4−5).

Podľa verejného ochrancu práv konaním policajných útvarov dochádza k porušeniu **článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** a **článku 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky**, ktorého obsahom je zákaz mučiť alebo podrobiť krutému, neľudskému či ponižujúcemu

zaobchádzaniu alebo trestu. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je základným zmyslom článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd úcta k ľudskej dôstojnosti. Zákaz ponižujúceho zaobchádzania a úcta k ľudskej dôstojnosti sú navzájom prepojené do takej miery, že aj v prípade, ak dotknutej osobe následkom ponižujúceho zaobchádzania nevznikli žiadne závažné ani dlhotrvajúce následky, možno hovoriť o porušení **článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**, ak štátne orgány s dotknutou osobou zaobchádzali nie ako so subjektom, ale ako s objektom práva, a podľa verejného ochrancu práv je umiestňovanie osôb, ktorých osobná sloboda je obmedzená, do nelegálnych vyhradených priestorov takýmto spôsobom ponižujúceho zaobchádzania. Absencia zákonných podmienok pre umiestnenie do takýchto priestorov (*poučenie o právach, právo na právnu pomoc, poskytnutie informácie blízkej osobe, možnosť odania sťažnosti alebo opravného prostriedku*), ako aj podmienok vybavenia týchto priestorov (*absencia lôžka, monitoringu, možnosti privolať pomoc, poskytovanie jedna a zabezpečenie pitného režimu*) vytvárajú priestor pre svojvôľu bez možnosti náležitej kontroly a garancie dodržiavania základných práv a slobôd. Nezákonný postup orgánu verejnej správy nemožno v demokratickom a právnom štáte ospravedlniť prevádzkovými, organizačnými, technickými, finančnými a ani žiadnymi inými inštitucionálnymi potrebami. Takýto nezákonný policajný postup je viacnásobným zásahom do základných práv fyzickej osoby, a to **podľa článku 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (*obmedzenie osobnej slobody na neistý čas v nelegálnom priestore a nelegálnym postupom*) aj podľa **článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (*pre nedostatočné podmienky v tomto priestore, ak v nich zatvorená osoba tráv viac hodín*) (Mimoriadna správa, 2016, s. 7−8).

Verejný ochranca práv v súvislosti s umiestňovaním osôb do nelegálnych priestorov upozornil aj na porušenie článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon ako aj na nesplnenie podmienok článku 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého nikoho nemožno pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, z čoho vyplýva, že základné právo na osobnú slobodu požíva ústavnú ochranu a možno ho obmedziť iba na základe zákona, zákonným postupom a zo zákonných dôvodov. Obmedzenie osobnej slobody môže vykonať polícia zaistením výlučne na základe dôvodov upravených v ustanovení § 19 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore, podľa ktorého § 42 je upravená možnosť umiestniť zaistenú osobu do cely policajného zaistenia ako aj podmienky umiestnenia do cely a podmienky vybavenia cely. Zákon neustanovuje žiaden iný spôsob umiestnenia do iného uzavretého priestoru a každé takéto konanie policajta znamená nevyhnutne

prekročenia Ústavou Slovenskej republiky vymedzených kompetencií a teda **svojvôľu** (Mimoriadna správa, 2016, s. 6).

4.4. Právo detí a mladistvých na osobitnú ochranu

Verejný ochranca práv uskutočnil rozsiahly prieskum dodržiavania práv detí na osobitnú ochranu a pomoc poskytovanú štátom podľa **článku 20 Dohovoru o právach dieťaťa** a **článku 41 ods. 1 posledná veta Ústavy Slovenskej republiky**, ktoré boli dočasne a trvalo zbavené svojho rodinného prostredia a detí, ktoré vo vlastnom záujme nemôžu byť ponechané v tomto prostredí, so zistením systémových nedostatkov, ako sú nedostatočná činnosť Centra pre medzinárodnoprávnu ochranu detí v prípadoch detí slovenských rodičov v cudzine, nevypočutie dieťaťa, nedostatky v prípade stretu právnych záujmov zo strany kolízneho opatrovníka a súdu, nezohľadňovanie záujmov dieťaťa pri zaraďovaní do reedukačných centier, používanie neprijateľných postupov a trestov vrátane izolácie dieťaťa z výchovných dôvodov na 24 hodín, nevypočutie dieťaťa v občianskoprávnych konaniach na súde, koná sa o dieťati, nie s ním. Základnou zásadou pre orgány sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže, obce a vyššie územné celky, právnické osoby alebo fyzické osoby, akreditované subjekty a subjekty, ktoré vykonávajú opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, je podľa § 6 zákona č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele povinnosť týchto subjektov dbať na to, aby nedochádzalo k ohrozovaniu alebo porušovaniu práv dieťaťa. Všetky spomenuté orgány, právnické osoby a fyzické osoby vykonávaním opatrení zabezpečujú dieťaťu ochranu a starostlivosť, ktorá je nevyhnutná pre jeho blaho a ochranu jeho právom chránených záujmov, pri rešpektovaní jeho práv priznaných medzinárodným dohovorom. Spoločným zistením nedostatkov v rôznych oblastiach sociálnoprávnej ochrany detí je, že orgány, ktoré majú v pôsobnosti zabezpečovanie ochrany práv dieťaťa, postupujú spravidla tak, aby svojím postupom zabezpečovali bezproblémový chod svojej inštitúcie. Nebolo to právo dieťaťa, čo formovalo a určovalo ich postup a spôsob vykonávania úkonov, ale bola to ich inštitucionálna potreba, ktorá mala na postup zásadný vplyv. Ich úradné postupy sa preto vyznačovali mechanickými (zmechanizovanými) činnosťami a úkony vykonávali formalisticky.

Najlepší záujem dieťaťa ako jeden z najdôležitejších princípov, ktorý je potrebné aplikovať na dosiahnutie úplnej a efektívnej realizácie práv detí a ktorý je podľa § 3 ods. 3 zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele prvoradým hľadiskom pri voľbe a uplatňovaní opatrení sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately, je upravený v článku **3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa,** ktorý ustanovuje, že najlepší záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akýchkoľvek postupoch týkajúcich sa detí, či už vykonávaných súkromnými zariadeniam sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi (Mimoriadna správa, 2017, s.4−5).

Jeden z podnetov sa týkal resocializačného strediska Čistý deň, Galanta, ktoré sa podľa § 63 ods. 1 zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele zriaďuje na aktivizovanie vnútorných schopností detí a plnoletých fyzických osôb na prekonanie psychických dôsledkov, fyzických dôsledkov a sociálnych dôsledkov drogových závislostí alebo iných závislostí a na zapojenia sa do života v prirodzenom prostredí. Podľa verejného ochrancu práv musí mať príslušný orgán v prípade rozhodovania o umiestnení dieťaťa do resocializačného strediska v záujme ochrany jeho základného práva na osobnú slobodu (**čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky**), na nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia (**čl. 16 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**) a na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (**čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky**) riadne preukázané, že ide o dieťa, ktoré prekonáva dôsledky závislosti. Verejný ochranca práv však zistil, že niektoré deti umiestnené do resocializačného strediska neboli lekársky zdiagnostikované ako závislé a neprešli ani potrebnou detoxikáciou, alebo nebola u nich lekársky preukázaná skoršia závislosť. Deti boli umiestňované do resocializačného strediska, ktoré nie je vybavené na detoxikáciu a liečbu závislých pacientov, na základe stanoviska rodiča, že dieťa pravdepodobne experimentuje s drogami (čo však nie je závislosť) a po priznaní dieťaťa k užívaniu drog kurátorovi nasledoval návrh úradu práce na nariadenie neodkladného opatrenia o umiestnení dieťaťa do resocializačného zariadenia bez odporučenia odberného vyšetrenia dieťaťa rodine. Takýto postup sa realizoval napriek tomu, že bolo najprv odporúčané zo strany psychológa absolvovanie detoxikačného pobytu v nemocnici, následne liečba v detskej psychiatrickej nemocnicu a až na záver pobyt v resocializačnom stredisku (Mimoriadna správa, 2017, s. 6−8)

Ak si úrad či súdy, v prípade rozhodovania o umiestnení dieťaťa do resocializačného strediska, nezaobstarajú odborné stanovisko o jeho zdravotnom stave, neposkytujú dieťaťu dostatočnú ochranu jeho práv. V takomto prípade by postup orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately nebol v súlade s § 3 ods. 1 zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele, podľa ktorého sa opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately vykonávajú metódami, technikami a postupmi zodpovedajúcimi poznatkom spoločenských vied a poznatkom o stave a vývoji sociálnopatologických javov v spoločnosti. Nebol by ani v súlade so záväzkom štátu poskytovať dieťaťu osobitnú ochranu podľa **čl. 41 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**, ani v súlade s viacerými článkami **Dohovoru o právach dieťaťa (napr. čl. 3 a čl. 24**). Umiestnenie takého dieťaťa, ktoré nie je závislé alebo u ktorého je konzumácia návykových látok dôsledkom inej psychickej poruchy, do resocializačného strediska, neplní zákonom stanovený účel resocializácie. Keď nie je naplnený účel výchovného opatrenia, predstavuje umiestnenie do resocializačného zariadenia zároveň porušenie práva na osobnú slobodu garantovanú v **čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky** (Mimoriadna správa, 2017, s. 9−10)

Konanie o výchovnom opatrení nasleduje po neodkladnom opatrení umiestnenia dieťaťa do resocializačného strediska a názor dieťaťa sa v ňom zabezpečoval prostredníctvom kurátora tak, že sa kurátor dieťaťa opýtal, či rozumie, prečo je do resocializačného strediska umiestnené. Konanie o výchovnom opatrení vykazovalo opakované porušenia práva dieťaťa zaručeného **článkom 12 ods. 2 Dohovoru o právach dieťaťa**, v zmysle ktorého sa štáty zaviazali zabezpečiť dieťaťu, ktoré je schopné formulovať svoje vlastné názory, právo tieto názory slobodne vyjadrovať vo všetkých záležitostiach, ktoré sa ho dotýkajú, pričom sa názorom dieťaťa musí venovať patričná pozornosť. Podľa Výboru OSN pre práva dieťaťa (Všeobecný komentár č. 13 (2011) k čl. 19, str. 24, ods. 63, CRC/C/GC/13) je však právo dieťaťa byť vypočuté jedným zo základných procedurálnych garancií práva dieťaťa na zohľadnenie jeho najlepšieho záujmu, ako aj základným krokom prevencie a ochrany detí pred všetkými formami násilia. Ak totiž deti vynecháme z rozhodovania o nich samých, naše rozhodnutie o tom, čo je v ich najlepšom záujme, nikdy nebude mať takú integritu, ako keď si túto námahu dáme (Mimoriadna správa, 2017, s. 10−11).

Diagnostika v praxi síce prebieha, ale až po umiestnení detí do resocializačného strediska zamestnancom psychiatrom-adiktológom, ktorý každému dieťaťu určil buď závislosť na návykových látkach, poruchy správania spôsobené užívaním návykových látok alebo oboje (Mimoriadna správa, 2017, s. 11).

Záver

Z pohľadu najzávažnejších porušení základných práv a slobôd orgánmi verejnej správy ako sú nerovnaký prístup k vzdelaniu, nepoužívanie materinského jazyka pri vzdelávaní, likvidácia obydlia, predvádzanie osôb bez zákonného dôvodu, umiestňovanie zadržaných osôb do miestnosti nespĺňajúcej kritéria cely policajného zaistenia ako aj umiestňovanie detí do resocializačných stredísk bez splnenia zákonných podmienok zistené rokoch 2013 a 2017 verejným ochrancom práv možno konštatovať, že verejná správa trpí systémovými nedostatkami vzniknutými z nedostatočného vedomia orgánov verejnej správy o inklúzii základných práv a slobôd v činnosti orgánov verejnej správy, ale aj samotných zákonných ustanovení, prostredníctvom ktorých sa uskutočňujú záväzky Slovenskej republiky v oblasti ľudských práv. Tieto nedostatky sa však vyskytujú aj v iných oblastiach verejnej správy ako je oblasť sociálnych služieb pre seniorov, reštitučné konania k pôde, sociálnoprávna ochrana detí, otázky výpočtu dôchodku, poistenie zamestnancov na dobu určitú, úhrada nákladov za poskytnutie zdravotnej starostlivosti zdravotnou poisťovňou, katastrálne konanie, postup pri povoľovaní výstavby malých vodných elektrární, právo na informácie od orgánov verejnej správy (Správa, 2017). Je však zrejmé kvalitatívne nedostatky pri analyzovaných závažných porušeniach základných práv a slobôd vyplývajú z určitých retardačných

návykov verejnej správy ako aj zo snahy vybaviť vec práve prostredníctvom obídenia základných práv a slobôd a ich zákonných garancií. Ide o činnosti verejnej správy, kde nebyť prieskumu verejného ochrancu práv, postihnutí občania sami nemajú prakticky žiaden účinný prostriedok nápravy, pretože ide zväčša o faktické úkony verejnej správy, kde v jednotlivom prípade občan nedokáže uniesť dôkazné bremeno vo vzťahu k porušeniu jeho základného práva a slobody.

Zoznam bibliografických odkazov

KOSORÍN,F. 2003. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm. 231s. ISBN 80-225-1114-5.

Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd konaním niektorých orgánov. Národnej rade Slovenskej republiky predkladá: verejná ochrankyňa práv JUDr. Jana Dubovcová [online]. Bratislava august 2013 [cit 18.11.2018]. Dostupné z http://www.vop.gov.sk/files/Mimoriadna%20 sprava%20VOP.pdf

Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušeniu základných práv a slobôd postupom policajných orgánov. Národnej rade Slovenskej republiky predkladá: verejná ochrankyňa práv JUDr. Jana Dubovcová [online]. Bratislava október 2016 [cit 18.11.2018]. Dostupné *z* http://www.vop.gov.sk/files/Mimoriadna%20 správa%20VOP%202016.pdf

Mimoriadna správa verejného ochrancu práv o skutočnostiach nasvedčujúcich závažnému porušovaniu základných práv a slobôd detí postupom orgánov sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Národnej rade Slovenskej republiky predkladá: verejná ochrankyňa práv JUDr. Jana Dubovcová [online]. Bratislava január 2017 [cit 18.11.2018]. Dostupné z http://www.vop.gov.sk/files/mimoriadna%20sprava%20deti.pdf

PRŮCHA, P. 2014. *Všeobecně k formám činnosti veřejné správy.* Kapitola VI. Tretia časť. In: J. MACHAJOVÁ a kol., eds. *Všeobecné správne právo /* 7. akt. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., s. 165-196. ISBN 978-80-8155-044-7.

Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2017. Bratislava: Kancelária verejného ochrancu práv, 2018. 89 s. ISBN 978-80-937082-0-9

ŠKULTÉTY, P. 2014. *Správna veda a jej vzťah k správnemu právu*. III. kapitola. In: P. ŠKULTÉTY-R.KAŠŠÁK, eds. *Správne právo hmotné*. Všeobecná časť. Bratislava: VEDA Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, s.46-59. ISBN 978-80-224-1376-3.

Verejný ochranca práv. V čom Vám môže verejný ochranca práv pomôcť [online]. [cit 18.11.2018]. Dostupné z http://www.vop.gov.sk/v-com-vam-moze-pomoct

Kontakt na autora
Doc. JUDr. Branislav Fridrich, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta
e-mail: branislav.fridrich@gmail.com

Obecná samospráva ako forma verejnej moci

Katedra verejnoprávnych disciplín

Obecná samospráva a materiálne jadro ústavy[1]

Municipal Self-Government and the Constitution Substance Core

Igor Palúš

Abstract
The presented contribution deals with the concise designation of the substance constitution core from the general point of view and specifically from the point of view of the Slovak Republic Constitution as well. At the same time the author`s aim is to give answer to the following question; whether and to what extent the municipal self-government, as one of the principal axiom of the Slovak constitutionalism, can be considered an integral part of the constitution substance core.

Key words: constitution, constitution substance core, municipal self-government, the Slovak constitutionalism

Úvod

Jadro sa spravidla vníma ako základ niečoho, podstatná zložka, či koreň dávajúci život, resp. zmysel. V právnej vede, osobitne vede ústavného práva, sa v posledných rokoch zvýrazňuje materiálne jadro ústavy ako fenomén potvrdzujúci demokratickú podstatu ústavy, predstavujúcu základný zákon demokratického a právneho štátu. Obsahové určenie materiálneho jadra ústavy nie je v podaní jednotlivých autorov vždy rovnaké, resp. nemožno ho chápať ako definične presne a jednoznačne vymedzený pojem.

Pokúsime sa jeho obsah, na základe konfrontácie s názormi iných autorov, vymedziť vo všeobecnej podobe a následne určiť, či a do akej miery, je jeho súčasťou obecná samospráva ako princíp slovenského konštitucionalizmu. Na obecnú samosprávu, ktorá je súčasťou územnej samosprávy, sa zameriavame úmyselne, zvýrazňujúc historické aspekty vzniku obcí a súvislostí, ktoré sú s tým spojené.

Diskusia, návrhy, odporúčania

V slovenskej právnej vede, osobitne vede ústavného práva, sa v posledných rokoch zvýrazňuje materiálne jadro ústavy, ktorým sa rozumie nemenná, resp. nezmeniteľná časť ústavy. Žiadna ústava však termín materiálne jadro výslovne nepoužíva. Je vlastné teoretickému zázemiu a z pohľadu jeho možného praktického uplatnenia si ho môže osvojiť ústavné súdnictvo. Obsahové určenie materiálneho jadra ústavy nie je v podaní jednotlivých

[1] Príspevok vznikol ako výstup z riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0340/17.

autorov vždy rovnaké, resp. nemožno ho vnímať ako definične presne a jednoznačne vymedzený pojem. Zhoda panuje v tom, že každá ústava je založená na určitých základných hodnotách majúcich ústavný charakter a nosných regulatívnych ideách (ústavných princípoch), ktoré určujú podstatu a identitu ústavy, sú principiálne nezmeniteľné, pretože ich zrušenie, či zásadná kvalitatívna zmena nie sú už zmenou ústavy, ale jej nahradením inou (novou) ústavou (Balog, 2012, s. 232).

Súhrne povedané, každá ústava má svoje materiálne jadro bez ohľadu na to, či je v jej ustanoveniach vyjadrené výslovne – explicitne (napr. známa klauzula večnosti obsiahnutá v ústave Spolkovej republiky Nemecko – čl. 79 ods. 3 v spojení s čl. 1 a 20, alebo čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky nepripúšťajúci zmenu podstatných náležitostí demokratického právneho štátu), alebo ho z jej obsahu – hodnôt a princípov, z ktorých vychádza – možno vyvodiť (implicitne vyjadrené materiálne jadro ústavy, sem patrí aj Ústava Slovenskej republiky). Implicitný charakter materiálneho jadra ústavy jednoznačne vymedzil P. Holländer slovami: „Implicitné jadro ústavy chráni ústavu pred zmenami tých nastavení, ktoré predstavujú a zakladajú jej identitu a ktorých zmena alebo vypustenie by narušili kontinuitu ústavy. Nezmeniteľnosť ústavy je prejavom suverenity suveréna, možnosť jej zmeny a doplnenia je teda založená len na jeho vôli vyjadrenej zmocnením. Teda imperatív nezmeniteľnosti, ktorý zakladá identitu ústavného systému je ústavne imanentný a je v nej obsiahnutý aj vtedy, ak nie je explicitne vyslovený“. (Holländer, s. 327).

Je nepochybné, že implicitné jadro ústavy pôsobí z hľadiska jeho obsahu problémovejšie, keďže určenie takto vymedzeného jadra nemá v podaní jednotlivých autorov jednotnú podobu. Uvedieme niekoľko názorov, ktoré potvrdzujú naše konštatovanie. B. Balog vo svojej monografickej práci zvýrazňuje, že materiálne jadro ústavy predstavuje ústavné princípy vyjadrujúce hodnoty, o ktoré sa opiera, resp. z ktorých vychádza obsahové zameranie ústavy, úprava ústavných inštitútov. Hodnoty majú objektívy charakter, t. j. štát ich môže len uznať, resp. z nich vychádzať, prípadne zvýrazniť význam určitých zásad na úkor iných hodnôt, nemôže však hodnoty – na rozdiel od právnych noriem – tvoriť (Balog, 2014, s. 23). Kolektív autorov Orosz, L. – Svák, J. – Balog, B. stotožnil materiálne jadro ústavy s ústavnými hodnotami a ústavnými princípmi tvrdiac: „Medzi základnými hodnotami a ústavnými princípmi existuje veľmi úzky vzťah vďaka obvyklej forme a spôsobu ústavného vyjadrenia základných ústavných princípov, ako aj funkciám, ktoré v rámci ústavného mechanizmu plnia, ich možno považovať za nositeľov ústavných hodnôt. Táto skutočnosť už sama o sebe predurčuje nielen obsahovú blízkosť ústavných princípov a ústavných hodnôt, ale aj ich vzájomné prelínanie“ (Orosz, Svák a Balog, 2012, s. 148).

Podstatne iný názor vo vzťahu k tomu, čo sme uviedli prezentuje J. Drgonec. Jeho stanoviská by sa dali v skratke vyjadriť asi takto. Materiálne

jadro ústavy sa nemusí stotožniť s ústavnými princípmi a ústavnými hodnotami, tieto síce majú zásadný význam pre výklad ústavy, no kvôli tomu ich netreba zahŕňať do materiálneho jadra ústavy. V ústave implikované normy vyjadrujúce ústavné hodnoty a chrániace ústavné hodnoty môžu byť premenné, a preto sa nemusia začleňovať medzi normy implicitného materiálneho jadra. Ústavné hodnoty a ústavné princípy sú v ústave implikované nie v rámci materiálneho jadra ústavy, ale popri ňom. Praktický význam sa spozná v čase rozhodovania o zmene ústavy (Drgonec, J., 2018, s. 67 – 71).

Nie ojedinelé sú názory zahrňujúce do materiálneho jadra ústavy predovšetkým tie princípy, ktoré sledujú zabezpečenie ochrany základných práv v tom najširšom zmysle, t. j. okrem samotnej ochrany základných práv a najmä deľba moci, suverenita ľudu, demokratické usporiadanie štátu, legalita a legitimita štátnej moci, právna istota. (Cibulka a kol., 2017, s. 116). Často je materiálne jadro ústavy spájané s ideou, resp. princípom právneho štátu a tými súčasťami, ktoré vo svojom súhrne vytvárajú jeho obsah.

Uvedené názory potvrdzujú v úvode konštatovanú premisu, podľa ktorej materiálne jadro ústavy nie je fenomén objektívne daný a jednoznačne určený. Vo svojej podstate zahŕňa priestor pre možný výklad, čo všetko je, alebo nie je súčasťou jeho obsahu, inými slovami, umožňuje rôzny teoretický konštrukt, ktorý z hľadiska praktického uplatnenia v konkrétnom štáte dotvára ústavné súdnictvo. Tento predpoklad má svoje opodstatnenie nielen v prípadoch implicitného vymedzenia jeho obsahu, ale môže byť aktuálny aj pri jeho explicitnom vyjadrení v ústave, pokiaľ je toto koncipované široko. Túto úvahu potvrdzuje aj čl. 9 ods. 2 českej ústavy, pretože aj pri jeho využití bude nutné, aby parlament, v konečnom dôsledku ústavný súd, určil, ktoré podstatné náležitosti demokratického a právneho štátu nemožno zmeniť.

Prikláňame sa k názorom, v zmysle ktorých východiskovým ustanovením vyjadrujúcim materiálne jadro našej ústavy je jej čl. 1 ods. 1, podľa ktorého je Slovenská republika demokratický a právny štát, v ktorom sa výkon verejnej moci opiera o demokratickú legitimitu a musí k nej dochádzať na základe ústavy (zákonov) a v jej medziach (Balog, 2014, s. 29). Ústavný súd SR uplatňuje ustanovenie prvej vety čl. 1 ods. 1 ústavy ako subsidiárnu ústavnú normu, ktorá môže byť porušená v spojení s iným ustanovením ústavy. Doplnkový charakter zmienenej vety ústavy sa týka tých konaní o ochrane ústavnosti, v ktorých nejde o ochranu implikovaného materiálneho jadra ústavy. Ak by však došlo ústavnou zmenou k porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy, ktoré je základom implikovaného jadra ústavy, potom by to znamenalo narušenie materiálneho jadra ústavy aj vtedy, ak žiadna iná ústavná norma nebude porušená (Drgonec, 2018, s. 73 -71). Vyvstáva otázka, či materiálnym jadrom ústavy je právny štát ako taký, alebo sú to princípy, na ktorých stojí. Prikláňame sa k druhej alternatíve a následne tvrdíme, že aj pri rôznosti názorov, ktoré princípy sú súčasťou právneho štátu, je medzi nimi jeden – princíp suverenity

ľudu (princíp demokracie), považovaný za univerzálnu náležitosť právneho štátu.

Obecná (v širšom zmysle územná) samospráva ako súčasť zastupiteľskej demokracie je nepochybne obsiahnutá v spomínanom princípe a v tomto zmysle ju možno zaradiť do obsahu materiálneho jadra Ústavy SR. Je vecou diskusie a teoretického náhľadu, či je vecne – z hľadiska autority ústavy a jej právnej sily – múdre a vedecky zdôvodniteľné ponímať materiálne jadro ústavy v takto koncipovanom koncepte. Našu kladnú odpoveď opierame o historické aspekty vzniku obcí a špecifiká s tým súvisiace, ale aj o súčasné ponímanie obecnej samosprávy ako formy verejnej moci v miestnych podmienkach.

Za základ územnej samosprávy určuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) - podobne ako ústavy ďalších demokratických štátov - obec. Takéto ústavné zakotvenie má niekoľko dôvodov a súvislostí. Predovšetkým sa týmto vyjadrením zvýrazňuje priamy a tesný vzťah (blízkosť) obce k jej obyvateľom, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, a od vôle ktorých odvádzajú svoje postavenie orgány obce – obecné zastupiteľstvo a starosta. Existujú názory, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť ako fungovanie a organizácia verejnej moci na vyšších stupňoch. Dobré fungovanie obecnej samosprávy, vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo je hlavným predpokladom jej efektívnosti. Takéto poňatie obecného zriadenia nadväzuje na historický pôvod obcí a ich trvalejší charakter v porovnaní s inými územno-samosprávnymi jednotkami. Obec je jediné združenie, ktoré je také prirodzené, že všade, kde sa ľudia spájajú, vzniká sama od seba. [De Tocqueville 2006, s. 160]. Nie náhodou už Aristoteles tvrdil, že obec je „právne spoločenstvo, ktoré tvoria viaceré rodiny a ktoré neexistuje len na okamžitú potrebu“ a preto „dokonalým spoločenstvom je štát utvorený z viacerých obcí.“ [Aristoteles 1996, s. 21]

Historický pôvod obcí a s ním súvisiaca ich trvalejšia existencia, má dopad aj na špecifické postavenie obcí v systéme spoločensko-právnych vzťahov. Obec nemožno, napr. rozpustiť na základe rozhodnutia jej obyvateľov a jej odlišnosť od iných právnických osôb sa prejavuje, povedané slovami A. Merkla, aj v tom, že obec má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať. Konečne, aj história československej, resp. slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako samosprávnych jednotiek preukázalo veľkú stabilitu v spravovaní záležitostí, ktoré im boli zverené. Obce majú aj v súčasnej dobe, pri vynaložení vlastného úsilia a pri vytvorení potrebných legislatívnych a finančných podmienok zo strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady k dosahovaniu stability výsledkov.

V naznačenom zmysle obce predstavujú prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom táto ich pozícia má schopnosť

do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti. Je nepochybné, že obec má nezastupiteľné miesto v organizácií súčasného demokratického štátu a je to práve obecná samospráva (ako súčasť územnej samosprávy), a v jej rámci právo obce na samosprávu, ktorú možno považovať za súčasť materiálneho jadra ústavy, pričom ústavná zmena tohto faktu je neakceptovateľná.

V právnej teórii sa spravidla hovorí o dvoch funkciách, ktoré materiálne jadro ústavy plní – ochrannej a výkladovej (Balog, 2014, s. 28 – 35). V zmysle ochrannej funkcie materiálne jadro ústavy predstavuje mantinely pre ústavodarcu tým, že mu zabraňuje, resp. znemožňuje odstrániť existujúci demokratický ústavný poriadok formálno-legislatívnou cestou, a takouto cestou nastoliť a legalizovať bezprávie, či nedemokratický režim. Táto funkcia materiálneho jadra ústavy chráni potrebu zachovania identity ústavy. Na druhej strane výkladová funkcia materiálneho jadra ústavy znamená, že jednotlivé ustanovenia ústavy sa majú interpretovať s prihliadnutím na východiskové hodnotové nastavenia obsiahnuté v materiálnom jadre, teda tak, aby výklad ústavy smeroval k uskutočňovaniu tých hodnôt, na ktorých ústava stojí (Cibulka a kol., 2017, s. 117).

Nazdávame sa, že ochrannú funkciu je potrebné vnímať v širšom rozsahu, jej úlohou by nemala byť len ochrana materiálneho jadra ústavy, ale aj požiadavka jeho rozvíjania. Inak povedané, ústavodarca – a v rozsahu, ktorý určí aj zákonodarca (v širšom zmysle všetky orgány verejnej moci) – sú povinní chrániť a rozvíjať materiálne jadro ústavy, resp. princípy a hodnoty, ktoré sú jeho súčasťou. Ak sme pripustili (konštatovali), že súčasťou materiálneho jadra ústavy je aj obecná (územná) samospráva, potom nestačí, aby ju ústavodarca, ako princíp slovenského konštitualizmu, chránil, ale rovnako je dôležité, aby ju zákonodarca prostredníctvom vykonávacích zákonov rozvíjal a precizoval. Ochranná funkcia materiálneho jadra ústavy musí byť vnímaná v spojitosti s rozvíjaním jej obsahu, t. j. s napĺňaním dynamickej funkcie ústavy v hraniciach, ktoré sama určí, resp. je možné ich z jej obsahu vyvodiť.

Máme za to, že v tomto ohľade existujú, a už dosť dlho, na strane zákonodarcu zjavne rezervy. Zvlášť sa to vzťahuje na najdôležitejší zákon dotýkajúci sa obcí, t. j. zákon o obecnom zriadení. Dlhé roky sa pri jeho niektorých novelách uplatňuje nesystémový prakticizmus a len v malej miere vedecky zdôvodnené argumenty. Výsledkom je skutočnosť, že existuje celý rad tzv. legislatívnych medzier, ktoré umožňujú vznik patových situácií. Na mysli máme situácie, keď je zákonom o obecnom zriadení v podstate regulovaný vznik právneho prípadu, nie je však regulované jeho riešenie (technický rozmer medzier v práve). Nazdávame sa, že nejde o medzery apriorné, vytvárané vedome zákonodarcom, ale vznikajúce až ex post v procese aplikácie práva (axiologický prvok ponímania medzier v práve) (Gerloch, Tomášek, et. al., 2010, s. 59 -61). Treba však pripomenúť, že každý právny predpis (teda aj zákon o obecnom zriadení), ak sa má naplniť jeho účel a zmysel, by mal mať ambíciu

poskytnúť taký register opatrení, ktoré umožnia spoľahlivo riešiť akúkoľvek situáciu spojenú s jeho realizáciou.

Uvedená požiadavka sa určite nevzťahuje na problémový inštitút sistačného práva starostu obce. Zákon jednoznačne nevymedzuje, či toto oprávnenie môže starosta obce uplatniť len voči uzneseniam obecného zastupiteľstva (čo je náš názor), alebo aj voči všeobecne záväzným nariadeniam obce. Jednotná však nie je ani právna teória a tak nečudo, že pri nejednoznačnej legislatíve sa prax odlišuje, voľne povedané – od obce a obci, od mesta k mestu. So sistačným právom starostu však súvisí aj ďalší problém – zákon nerieši stav, ak obecné zastupiteľstvo sistačné právo starostu prelomí, avšak starosta tento fakt odmietne rešpektovať a uznesenie nepodpíše. V zákone absentuje aj riešenie situácie, keď obecné zastupiteľstvo dlhodobo paralyzuje fungovanie obecnej samosprávy tým, že sa nezíde, resp. zíde, ale nie je uznášaniaschopné.

Okrem legislatívnych medzier existujú aj inštitúty, ktoré ústava zakotvuje, avšak zákon o obecnom zriadení ich neprecizuje do požiadavky ich efektívneho využívania. Klasickým príkladom je miestne referendum, kde zákon neupravuje, okrem iných vecí, jeho právnu záväznosť, čím sa jeho účinnosť značne relativizuje, možno povedať znefunkčňuje, napriek tomu, že idea zákona a obecnom riadení vychádza z ponímania obyvateľov obce ako zdroje moci v miestnych podmienkach.

Obecná samospráva svojou činnosťou pôsobí nielen na poznávanie rozdielov, ale najmä na ich zmenšovanie, pričom je to štát, ktorý má obecnej samospráve pri nastoľovaní jednotného štandardu pomôcť vydávaním jasných, resp. jednoznačných právnych predpisov (GAŠPAR, M., 1998, s. 292). Túto požiadavku však zákon o obecnom zriadení nenapĺňa požadovaným spôsobom, čo, žiaľ, plne potvrdzuje aj posledná novela spomínaného zákona platná od 1.4.2018. Sme presvedčení, že obsah ústavných princípov – a obecná samospráva ako súčasť územnej samosprávy je princípom slovenského konštitucionalizmu – by mal byť vyjadrený prioritne v zákonoch (v tomto prípade v zákone o obecnom zriadení) a nie v rokovacích poriadkoch obecných zastupiteľstiev, na základe ich vlastného uváženia.

Záver

Ústava predstavuje základnú normu trvalého charakteru, nie je teda základným zákonom spoločnosti a štátu na jedno volebné obdobie, resp. volebné obdobie jednej politickej strany. Ústava je, mala by byť, výrazom odôvodnenej a trvalej vôle ľudu (občanov), ku ktorej dospel po zrelom uvážení, a ktorú do ústavnej podoby pretavil ústavodarný orgán získajúci legitimitu v slobodných voľbách. Základom slovenskej ústavy, jej materiálneho jadra, sú trvalé hodnoty a princípy, medzi ktoré zaraďujeme aj obecnú (územnú) samosprávu. Materiálne jadro plní rozhodujúcu funkciu v tom, že ústava a ústavný systém chráni pred svojvoľným konaním ústavných orgánov, ale zároveň určuje pre všetky orgány verejnej moci povinnosť rozvíjať a precizovať

ústavne zakotvené hodnoty a princípy, na ktorých Ústava SR stojí. Ochrana a kvalita ústavného systému v širšom zmysle však znamená aj povinnosť príslušných subjektov dbať o jeho vnútornú harmóniu, jednoznačnosť a zrozumiteľnosť, ako aj kompatibilitu s vývojovými tendenciami súčasného konštitucionalizmu v krajinách Európskej únie, majúc pri tom na zreteli aj potreby slovenskej spoločnosti. [OROSZ, L., 2006, s. 1414]

Nazdávame sa, že ochrana a rozvíjanie materiálneho jadra ústavy by sa nemalo viazať len na ústavný systém – ústavu a ústavné zákony - ale na ponímanie ústavy v širšom (materiálnom) zmysle, t. j. aj na zákony, ktoré uvádzajú ústavu do života. Ide o pohľad komplexnejší, a z hľadiska modernej konštitucionalistiky objektívnejší, pretože skutočný rozmer každej ústavnej schémy potvrdí až prax, v rámci ktorej sa ústavné ustanovenia vykonávacích zákonov realizujú.

Práve v naznačenom zmysle vnímame obecnú samosprávu ako súčasť materiálneho jadra ústavy. Ak sme vyššie poukázali na problémy a nedostatky v legislatívnom zakotvení a v následnej praxi obecných samospráv, osobitne v zmysle zákona o obecnom zriadení, chceme tým zvýrazniť požiadavku vzájomného prepojenia a rešpektovania právnej teórie a aplikačnej praxe, nielen z hľadiska ústavného poriadku, ale celého právneho poriadku, resp. tých jeho súčastí, ktoré precizujú obsah materiálneho jadra ústavy – teda aj zákona o obecnom zriadení – a uvádzajú ho do života. Materiálne jadro ústavy treba poznať, chrániť a rozvíjať, ale zároveň ho mať v úcte a takto sa k nemu (jeho obsahu) správať. To je úloha pre právnu teóriu, legislatívu, ale aj pre všetky orgány verejnej moci.

Zoznam bibliografických odkazov

ARISTOTELES, 1996. *Politika.* Bratislava: Pravda.

BALOG, B., 2012. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. In: Ústava Slovenskej republiky. 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Bratislava: Lonfinger s. r. o.

BALOG, B., 2014. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Prvé vydanie*. Žilina: EUROKÓDEX.

CIBULKA, Ľ. a kol., 2017. *Štátoveda.* Bratislava: UK v Bratislave, Právnická fakulta.

De TOCQUEVILLE, A, 2006. *O demokracii v Amerike (slovenský preklad).* Bratislava: Kaligram.

DRGONEC, J., 2018. *Ústavné právo hmotné.* Bratislava: C. H. Beck.

GAŠPAR, M., 1998. *Správne právo. Teória a prax.* Bratislava.

GERLOCH, A. – M. TOMÁŠEK, et. al., 2010. *Nové jevy v právu na počátku 21. století, II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva.* Praha: Univerzita Karlova.

HOLLÄNDER, P. *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*. Právník, roč. CXLIV.

OROSZ, L. - J. SVÁK a B. BALOG, 2012. *Základy teórie konštitualizmu.* 2. vydanie, Bratislava: EUROKÓDEX.

OROSZ, L., 2006. Ústavodarné činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v III. volebnom období (prehľad – analýza – dôsledky). Justičná revue, roč. 58, č. 10.

Kontakt na autora

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Fakulta verejnej správy v Košiciach
e-mail: igor.palus@upjs.sk

Súčasný stav a možnosti rozvoja obecnej samosprávy v Slovenskej republike - ústavnoprávne aspekty[1]

Current state and possibilities of development of municipal self-government in the Slovak Republic - constitutional and legal aspects

Michal Jesenko, Róbert Gyuri

Abstract
Local self-government is an integral part of the modern concept of democracy and the rule of law. For almost thirty years of functioning of municipal self-government in Slovakia, there is already enough room for a critical assessment of the state of self-government of the municipality. The aim of the contribution is not only to critically reflect the current state of municipal self-government and its constitutional anchorage in the conditions of the Slovak Republic, but also an attempt to identify the issues and problems on which the progress and possibilities of the development of municipal self-government depend.

Key words: public administration, local self-government, municipality

Úvod

Samospráva obcí bola revitalizovaná v podmienkach Slovenskej republiky takmer pred tridsiatimi rokmi a stala sa súčasťou života spoločnosti, avšak mnohé teoretické, ako aj praktické otázky, ktoré súvisia s jej postavením v spoločnosti a štáte, ale aj s realizáciou zverených úloh, zostávajú nedoriešené. Ústavnoprávna úprava obecnej samosprávy tak nesie so sebou viaceré pozitíva i negatíva vzťahujúce sa k obdobiu, v ktorom vznikala. Predovšetkým je potrebné konštatovať neujasnenosť prístupu k územnej samospráve v čase prijímania Ústavy Slovenskej republiky. Ústavodarca pomerne veľkoryso zakotvil územnú samosprávu a jej jednotlivé oprávnenia, avšak realizácia a aplikačná prax vo viacerých aspektoch tomu nezodpovedá a vyvoláva oprávnené otázky pre právnu teóriu, ako aj samotnú prax.

[1] Príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. č. 1/0302/18 Inteligentné mestá ako spôsob implementácie konceptu trvalo udržateľného rozvoja miest Slovenskej republiky.

1. Súčasný stav ústavnoprávneho zakotvenia obecnej samosprávy

Ústavným základom konštituovania územnej samosprávy v Slovenskej republike je ponímanie občana (jednotlivca) ako aktívneho subjektu zúčastňujúceho sa na správe vecí verejných a ponímanie územného samosprávneho celku ako verejnoprávnej korporácie, združujúcej jednotlivcov na územnom princípe, ktorá je oprávnená v medziach ústavy a zákonov rozhodovať o svojich veciach priamo alebo prostredníctvom volených zástupcov. Základom ústavnej koncepcie územnej samosprávy je tak uznanie územnej samosprávy ako neoddeliteľného predpokladu demokratickej správy vecí verejných na miestnej úrovni, pričom súčasne ústava určuje základy organizácie, ako aj základné formy realizácie územnej samosprávy (čl.67 a čl. 69 ústavy).

Základom územnej samosprávy je obec, ktorú Ústava Slovenskej republiky definuje ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (čl. 64 a 64a). Ústava Slovenskej republiky obecnú samosprávu ako integrálnu súčasť ústavnej úpravy územnej samosprávy upravuje v samostatnej hlave, a to v štvrtej hlave (čl. 64-71).

Východiskom ústavnej koncepcie samosprávy obce je právo na územnú samosprávu. Právo na územnú samosprávu je vnímané ako jedno zo základných práv na podiel na verejnej moci. Je prejavom a dôsledkom uplatnenia princípu decentralizácie verejnej moci a verejnej správy a s tým spojeným vznikom obcí ako subjektov verejnej správy odlišných od štátu, a to (najmä) nepodriadených štátu (Malast, 2015).

Právo obce na samosprávu nie je v Ústave SR výslovne zakotvené, avšak na základe systematického výkladu ústavných ustanovení upravujúcich samosprávu obce, ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s princípmi, na ktorých je ústava založená, možno dospieť k záveru, že ústava priznáva obciam právo na samosprávu (Palúš, Jesenko, Krunková, 2010). Ústava SR priznáva obciam právo na výkon územnej (miestnej) samosprávy, ktoré je právom obce ako územného spoločenstva (verejnoprávnej korporácie) v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru rozhodovať, a na základe toho aj konať vo svojich vlastných záležitostiach relatívne samostatne, avšak štát si ponechal významné kontrolné a dozorné prostriedky, predovšetkým z hľadiska zachovávania ústavnosti a zákonnosti v konaní a rozhodovaní obcí. Okruh záležitostí, v ktorých obce rozhodujú a konajú samostatne v rámci autonómneho priestoru vymedzeného ústavou a zákonmi, tvorí ich samostatnú (samosprávnu, vlastnú, resp. originálnu) pôsobnosť. Pokiaľ ide o vymedzenie vecného rozsahu obecnej samosprávy (samostatnej pôsobnosti), ústavodarca v zásade túto problematiku ponecháva na zákonnú úpravu. V zmysle čl. 67 ods. 2 a 3 Ústavy SR povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5. ústavy a štát môže zasahovať do

činnosti obce len spôsobom ustanoveným zákonom. V nadväznosti na uvedené ústava garantuje obciam aj právo požadovať od štátu právnu ochranu v prípade, ak došlo k neoprávnenému zásahu do práva na samosprávu (do vecí územnej samosprávy). Významnou ústavnou garanciou a prostriedkom ochrany práva obce na samosprávu je inštitút ústavnej komunálnej sťažnosti podľa čl. 127a ods.1 ústavy, v zmysle ktorého je Ústavný súd Slovenskej republiky oprávnený rozhodovať o sťažnostiach proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd (Jesenko, 2017).

Subjektom práva na samosprávu sú obce ako územné verejnoprávne korporácie a právo na samosprávu ako verejné subjektívne právo vyjadruje predovšetkým vzťah štátu a obcí pri realizácii verejných úloh. Obecná samospráva súvisí aj s úpravou vzťahu jednotlivca a štátu (štátnej moci) a v naznačenom zmysle je jedným z najvýznamnejších prostriedkov realizácie ústavného práva obyvateľov obce zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy).[2]

V nadväznosti na uvedené, ako aj koncepciu inštitútu ústavnej komunálnej sťažnosti (čl. 127a ústavy) môžeme dospieť k záveru, že obsah práva obce na samosprávu potom tvorí súhrn všetkých práv priznaných ústavou a zákonmi obciam v súvislosti s výkonom územnej samosprávy (samostatnej pôsobnosti). Uvedený prístup k obsahu práva obce na samosprávu potvrdzuje aj ústavné zakotvenie komunálnej ústavnej sťažnosti (čl. 127a ústavy), ktorá poskytuje obciam ako územným samosprávnym celkom ochranu pred neústavným alebo nezákonným rozhodnutím, alebo zásahom do vecí územnej samosprávy. Nadväzujúc na vyššie uvedené ponímanie práva na samosprávu, Ústava SR priznáva v štvrtej hlave obciam ako základným územným samosprávnym celkom ústavné práva, ktoré súvisia, resp. sú nevyhnutným predpokladom realizácie obecnej samosprávy. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že ide o ústavné oprávnenia tvoriace podstatný obsah územnej (miestnej) samosprávy ako takej, ktoré sú následne konkretizované v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Dôležitou súčasťou ústavnej koncepcie obecnej samosprávy je právo obce na vlastný majetok a vlastné finančné hospodárenie (čl. 65 ods. 1 ústavy), pričom priamo ústava predpokladá, že časť daní v štáte je na základe zákona zverená do správy obcí ako ich vlastné financie, ktoré budú slúžiť prioritne na uspokojovanie potrieb územného spoločenstva, a o použití ktorých budú v rámci zákonov rozhodovať samostatne (čl. 65 ods. 2 ústavy). Ústava SR oprávňuje obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh pre samosprávu zo zákona (čl. 68 ústavy) a na zabezpečenie realizácie zverených úloh v rámci výkonu územnej samosprávy

[2] Pozri Nález Ústavného súdu SR z 19. marca 1998, sp. zn. I. ÚS 46/96, Zbierka nálezov s rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, Košice 1999, s. 266.

a na ochranu spoločných záujmov ústava priznáva obciam aj právo slobodne sa združovať (čl. 66 ods. 1). Ústavnú koncepciu územnej samosprávy dotvára právo obcí domáhať sa ochrany svojich záujmov na nezávislých súdoch, a v prípade, ak to ustanoví zákon, aj na inom orgáne Slovenskej republiky (čl. 36 ústavy). Osobitný význam v tejto súvislosti patrí inštitútu ústavnej komunálnej sťažnosti (čl. 127a ústavy).

Ak by sme mali zhodnotiť ústavnú úpravu a východiská obecnej samosprávy v Slovenskej republike, je potrebné konštatovať relatívnu spokojnosť. Ústavnoprávne zakotvenie inštitútu obecnej samosprávy spĺňa medzinárodne uznávaný štandard miestnej samosprávy vyjadrený predovšetkým v Európskej charte miestnej samosprávy.

Na význam územnej samosprávy z hľadiska demokratických základov organizácie štátu jednoznačne poukazuje skutočnosť, že ústavodarca úprave otázok obecnej (územnej) samosprávy a jej postavenia v spoločnosti a štáte vyhradil samostatnú štvrtú hlavu ústavy, ktorú zaradil pred ústavnú úpravu moci zákonodarnej (piata hlava), výkonnej (šiesta hlava) a moci súdnej (siedma hlava). Niektorí autori v tejto súvislosti hovoria o „ústavnej triáde: občan – obec - štát“, ktorú ústava konštituuje (Kukliš, Virová, 2012, s. 21). Napriek tomu, že z hľadiska systematiky a štruktúry ústavného textu ide o netradičné a ba priam výnimočné riešenie ústavnej úpravy územnej samosprávy v moderných demokratických a právnych štátoch, je potrebné vychádzať z úmyslu ústavodarcu vyzdvihnúť význam a úlohu územnej samosprávy pre demokratickú výstavbu štátu v podmienkach Slovenskej republiky, konformnú s princípom decentralizácie a subsidiarity.

Na jednej strane je potrebné pozitívne vnímať skutočnosť, že ústava zakotvuje samosprávu obce ako súčasť ústavnej úpravy územnej samosprávy v samostatnej osobitnej hlave, čím poukazuje na význam, ktorý sa územnej samospráve prikladá v moderných demokraciách všeobecne a v podmienkach budovania demokratického a právneho štátu v Slovenskej republike osobitne. Na druhej strane je však potrebné konštatovať na nedostatočnú prepojenosť ustanovení štvrtej hlavy s inými ustanoveniami ústavy, predovšetkým s ustanoveniami prvej hlavy. V dôsledku toho niektoré ustanovenia štvrtej hlavy vo vzťahu k prvej hlave vyvolávajú, resp. môžu vyvolávať určité interpretačné ťažkosti (čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy).

Ústava SR priznáva obciam garanciu výkonu územnej samosprávy v ústavou stanovených organizačných formách. Medzi významné prejavy obecnej samosprávy patrí aj tzv. organizačná výsosť (organizačné privilégium). Ide o právo obce utvárať svoje orgány. Model organizačného a kompetenčného usporiadania orgánov obce je založený na tzv. dualistickom modeli. Ústavná úprava postavenia orgánov obce sa zakladá na rozlišovaní zastupiteľského orgánu (obecné zastupiteľstvo) a výkonného orgánu (starosta obce). Zastupiteľský orgán obce je konštituovaný z hľadiska kompetencií ako základný orgán obce, do pôsobnosti ktorého je zverené rozhodovanie o základných

otázkach obce ako územného samosprávneho celku. To znamená, že sú mu zverené najdôležitejšie otázky samosprávy obce. Napriek uvedenému konštatovaniu v zákonnej úprave dochádza v ostatnom období k posilňovaniu pozície výkonného orgánu. Rovnako nemožno vysloviť spokojnosť ani so zákonnou úpravu miestneho referenda, ktoré spolu so zhromaždením obyvateľov obce patrí k priamym formám uskutočňovania obecnej samosprávy (čl. 67 ods. 1). V prípade referenda sa dlhodobo javí ako problematické predovšetkým vysoko nastavené kvórum, ktoré sa vyžaduje na jeho platnosť. Podľa zákonnej úpravy výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda. Osobitne negatívne sa prejavuje vysoko nastavené kvórum pre platnosť referenda v spojitosti s priamou voľbou starostov obcí a primátorov miest, ktorých možno odvolať z funkcie v miestnom referende. V praktickej rovine potom platí, že starostovia veľkých obcí, resp. primátori miest sú prakticky neodvolateľní a obyvatelia obce môžu vyjadriť týmto priamo voleným predstaviteľom samosprávy svoj nesúhlas, resp. nespokojnosť len v nasledujúcich voľbách tak, že ich opakovane nezvolia do funkcie. Rovnako ani zákonná požiadavka petície 30 % oprávnených voličov skupiny obyvateľov obce, ktorá je podmienkou na vyhlásenie referenda o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy príslušného samosprávneho celku, je v prípade miest len ťažko splniteľná.

Relatívnu spokojnosť možno vyjadriť s ústavným zakotvením jednotlivých oprávnení obcí ako územných samosprávnych celkov obsiahnutých v štvrtej hlave ústavy. V tejto súvislosti je potrebné poukázať predovšetkým na čl. 68 ústavy, ktorý priznáva obciam vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie vecí vyplývajúcich pre územnú samosprávu zo zákona právo vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Oprávnenie na pôvodnú normotvorbu podľa čl. 68 je významným prejavom územnej samosprávy a umožňuje realizovať zverené záležitosti samosprávy obce samostatne a autonómne. Právo obcí vydávať vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona všeobecne záväzné nariadenia je jedným z práv priznaných samotnou Ústavou SR, a v konečnom dôsledku tvorí súčasť práva obce na samosprávu. Napriek uvedenému so stavom originárnej normotvorby nemožno vysloviť úplnú spokojnosť, a to tak v ústavnoprávnej, ako aj aplikačnej rovine, kde dozorné orgány a kontrolné orgány pristupujú k problematike komunálnej normotvorby reštriktívne, keď na jednej strane akceptujú priame ústavné splnomocnenie na prijímanie všeobecne záväzných nariadení obcí vo veciach územnej samosprávy, avšak na druhej strane rigidne vykladajú ústavné limity a obmedzenia, a v konečnom dôsledku takúto normotvorbu znemožňujú Takýto prístup vyvoláva oprávnené otázky o zmysluplnosti konceptu samosprávnych nariadení obcí podľa čl. 68 Ústavy SR, resp. samostatnej a autonómnej normatívnej regulácie v podmienkach samosprávy obcí. Zastávame názor, že takýto prístup k normotvorbe obcí je

v rozpore s ustanovením čl. 68 Ústavy SR, a v konečnom dôsledku podľa nášho presvedčenia predstavuje neprimeraný zásah do ústavou garantovaného práva obcí na samosprávu, ktorej súčasťou je aj právo na pôvodnú normotvorbu podľa čl. 68 Ústavy SR. Súčasný stav normotvorby obcí len ťažko možno považovať za realizáciu ústavou priznaného práva obcí vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Ak štát uznal miestnu samosprávu ako spôsobilosť miestneho spoločenstva samostatne a autonómne v medziach ústavy a zákona spravovať vlastné záležitosti, niet dôvodu, prečo by obce nemohli samostatne regulovať zverenú oblasť spoločenských vzťahov (resp. zákonom vymedzenú časť tejto oblasti) aj formou vydávania všeobecne záväzných nariadení, a to tak, ako to ústava predvída, teda bez výslovného zákonného splnomocnenia na takúto normatívnu reguláciu.

2. Možnosti, resp. predpoklady rozvoja obecnej samosprávy

Územná samospráva, rovnako ako verejná správa, je chápaná ako špecifická spoločenská činnosť riadiaceho a organizačného charakteru zameraná na verejné záležitosti a determinovaná verejným záujmom. Predstavuje organizačnú formu riadenia spoločnosti slúžiacu na zabezpečovanie určitých úloh spoločenstva občanov, ktoré sa vytvárajú na územnom základe. Organizačné a regulačné prvky v podmienkach samosprávy však vykazujú určité špecifiká, ktoré sa prejavujú predovšetkým v tom, že nejde o tradičné formy riadenia alebo regulácie spoločenských vzťahov tak, ako sa s nimi môžeme stretnúť napríklad pri štátnej správe. Pri samospráve nejde ani tak o externé formy riadenia, ale predovšetkým o usmerňovanie spoločenských procesov metódami samoregulácie, resp. samoriadenia. Územná samospráva tak vyjadruje určitý typ spoločenského záujmu, záujmu na samoregulácii a záujmu o samorozhodovanie (Klíma, 2004, s. 356).

V rámci reformy verejnej správy (decentralizácia a dekoncentrácia kompetencií) postupne prešli v rokoch 2002 až 2004 na obce verejné úlohy, ktoré vykonávajú ako samostatnú (samosprávnu) pôsobnosť alebo prenesenú pôsobnosť.[3] V tejto súvislosti prešlo na obce a samosprávne kraje viac ako 400 kompetencií, ktorých realizáciu predtým zabezpečoval štát prostredníctvom miestnych orgánov štátnej správy. Ak máme zhodnotiť priebeh reformy verejnej správy z hľadiska prenosu kompetencií vo vzťahu k obciam, je potrebné poukázať na niektoré problémy, ktoré zákonodarca nedomyslel, resp. nedostatočne zohľadnil. Predovšetkým kompetencie prešli na obce takpovediac plošne (všetky kompetencie na všetky obce, s výnimkou niektorých, ako sú kompetencie na úseku matrík, kde úlohy matričného úradu vykonávajú zo zákona poverené obce aj pre obce vo svojom územnom obvode). Celý proces

[3] Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

decentralizácie sa uskutočnil bez toho, aby si ktokoľvek položil otázku, či sú obce schopné zverené kompetencie vykonávať. Či sú na to personálne, administratívne a odborne pripravené. Z tohto hľadiska decentralizáciu kompetencií nevyhnutne sprevádzanú dekoncentráciou kompetencií, nesprevádzala komunálna reforma, ktorá by vytvorila dostatočný základ pre vykonávanie zverených kompetencií. A práve problematika zlučovania obcí, municipalizácie, resp. realizácia komunálnej reformy sa v súčasnosti javí ako jeden z nevyhnutných predpokladov ďalšieho rozvoja obecnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky.

Vzhľadom na sídelnú štruktúru na Slovensku, ktorá sa vyznačuje výraznou rozdrobenosťou a veľkým podielom malých obcí (sídla do 1000 obyvateľov tvoria 69 percent všetkých obcí, avšak žije v nich iba 16 percent populácie), už pri prenose nových kompetencií, muselo byť zrejmé, že malé obce nebudú schopné zabezpečiť viacero kompetencií tak v oblasti samostatných, ako aj prenesených kompetencií. Jediná možnosť pre obce, ako zabezpečiť výkon nových kompetencií, bola zákonná možnosť v podobe dobrovoľnej medziobecnej spolupráce. Z hľadiska praxe, obce na realizáciu úloh (kompetencií), ktoré na ne prešli v období od roku 2002 do roku 2004, využívajú predovšetkým formu medziobecnej spolupráce v podobe zriadenia spoločných obecných úradov. K 30. 9. 2018 bolo zriadených na území Slovenskej republiky 221 spoločných obecných úradov, a to predovšetkým na plnenie úloh preneseného výkonu štátnej správy. Prostredníctvom spoločných obecných úradov vykonávajú obce predovšetkým agendu stavebných úradov, správu na úseku pozemných komunikácii, školstva a na úseku ochrany prírody a krajiny.

Cieľom reformy verejnej správy malo byť predovšetkým posilnenie územnej (miestnej) samosprávy. Avšak decentralizácia kompetencií sprevádzaná súčasne aj dekoncentráciou kompetencií na obce sa uskutočnila bez toho, aby zákonodarca zhodnotil všetky dôsledky, ktoré s tým súvisia a vytvoril vhodný a dostatočný legislatívny rámec. Predovšetkým prenos viacerých úloh miestnej štátnej správy sa uskutočnil nekoordinovane, zverené kompetencie boli prenesené na všetky obce, pričom bolo zrejmé, že predovšetkým malé obce ich nedokážu zabezpečiť. Vhodnejším riešením by bolo prenesenie zverených úloh buď na tzv. poverené obce (predovšetkým v oblasti stavebného konania), ktoré by v rámci zákonom stanoveného územného obvodu zabezpečovali výkon pre všetky obce v danom územnom obvode alebo minimálne zákonodarca mal určiť legislatívny rámec pre vytvárane spoločných obecných úradov precíznejšie, a to aj vzhľadom na územnosprávne a samosprávne členenie Slovenskej republiky a zabezpečenie výkonu zverených úloh na požadovanej odbornej a kvalitatívnej úrovni. Ak bola dôvodom dekoncentrácie štátnej správy (prenosu kompetencií, ktoré obce majú vykonávať v rámci preneseného výkonu štátnej správy) požiadavka racionalizácie, efektivity, a priblíženia výkonu štátnej správy k občanovi, je nesporné, že v danom prípade sa to nepodarilo celkom naplniť.

Spolupráca obcí v podobe zriadenia spoločného obecného úradu je založená na dobrovoľnom rozhodnutí každej obce. Čo v prípade obcí, ktoré z akéhokoľvek dôvodu takúto formu spolupráce odmietnu? Dokážu samostatne zabezpečovať výkon úloh delegovanej štátnej správy v požadovanej kvalite a na dostatočnej odbornej úrovni? Keďže vo väčšine prípadov sú to kompetencie, ktoré si vyžadujú osobitné odborné vedomosti a zručnosti (napr. na úseku stavebného konania), je zrejmé, že tieto úlohy nedokážu predovšetkým malé obce plniť samostatne. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že v prípade prenesenej štátnej správy na obce, obce konajú v mene štátu a zodpovednosť za výkon týchto kompetencií v plnom rozsahu nesie štát, preto sa nám realizácia delegovanej pôsobnosti obce založená na dobrovoľnej medziobecnej spolupráci nejaví ako zodpovedné rozhodnutie zo strany zákonodarcu. Vhodnejším riešením by bolo prenesenie zverených úloh na tzv. poverené obce (mestá), ktoré by v rámci zákonom stanoveného územného obvodu (napr. okresu, resp. menších územných obvodov) zabezpečovali výkon pre všetky obce v danom územnom obvode. O vhodnosti takéhoto riešenia svedčí aj samotná prax. V mnohých prípadoch boli zriadené spoločné obecné úrady pod záštitou okresných miest a vykonávajú úlohy pre všetky, resp. pre takmer všetky obce v okrese, avšak v praxi sa vyskytujú aj opačné prípady, keď sa obce nedohodli s okresným mestom, a agendu preneseného výkonu zabezpečujú samostatne alebo si v územnom obvode okresu samostatne vytvorili spoločný obecný úrad (Palúš, Jesenko, Krunková, 2010).

Na základe uvedeného možno konštatovať, že zákonodarca nedokázal využiť možnosti, ktoré sa mu ponúkali. Uvedené platí predovšetkým pre prenos kompetencií, ktoré obce zabezpečujú v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Ak by zákonodarca jasne stanovil pravidlá pre vytváranie spoločných obecných úradov na zabezpečovanie preneseného výkonu štátnej správy na obce (napr. z hľadiska minimálneho a maximálneho počtu obcí, resp. požiadavka efektívnosti a dostupnosti pre obyvateľov obcí apod.), tak takáto forma medziobecnej spolupráce mohla vytvoriť predpoklady pre intenzívnejšiu spoluprácu obcí aj pri výkone úloh v ich samostatnej pôsobnosti, resp. v budúcnosti sa mohla sťať základom pre proces municipalizácie, resp. zlučovania obcí a predpokladom pre realizáciu komunálnej reformy.

Slovenská republika je charakteristická značnou roztrieštenosťou obecnej samosprávy (viac ako 2900 obcí), ktorá sa negatívne prejavuje najmä v prípade malých obcí pri výkone tak samosprávnych úloh, ako aj prenesenej štátnej správy. Najlepším riešením tohto stavu by bola realizácia komunálnej reformy, či už v podobe zlučovania obcí, resp. municipalizácie obcí, pričom nastavenie komunálnej reformy je jednak odborná otázka, avšak aj otázka politickej odvahy, ktorá doposiaľ chýbala, preto očakávať spustenie komunálnej reformy, ktorá by komplexne riešila aj uvedené problémy v dohľadnej dobe pravdepodobne nemožno. Súčasná zákonná úprava podľa nášho názoru neposkytuje vhodné formy realizácie zlučovania obcí, resp. v niektorých

prípadoch je platná právna úprava priamo prekážkou zlučovania obcí. Napríklad, ak by sa menšia obec chcela zlúčiť s mestom v jeho okolí, v zmysle zákonných podmienok sa vyžaduje, aby sa v obci, ako aj v meste uskutočnilo referendum s kladným výsledkom. V prípade malých obcí to nemusí predstavovať žiadny problém, avšak vzhľadom na nastavenie podmienok platnosti miestneho referenda (predovšetkým vysoko nastavené kvórum) zabezpečiť platné referendum v prípade väčšej obce, resp. mesta je nesmierne ťažké. V prípade tých najmenších obcí, v ktorých je problém dokonca zvoliť orgány obce, napríklad preto, že nikto z obyvateľov obce neprejavil záujem o tieto funkcie, môžu vznikať ešte väčšie aplikačné problémy. Riešenie, ktoré ponúkla novela zákona o obecnom zriadení (zákon č. 70/2018 s účinnosťou od 1. apríla 2018) pokiaľ ide o tzv. nefunkčné obce je pomerne ťažkopádne a zdĺhavé.

Záver

Samospráva obcí bola revitalizovaná v podmienkach Slovenskej republiky takmer pred tridsiatimi rokmi a stala sa súčasťou života spoločnosti, avšak otázky, ktoré súvisia s jej postavením v spoločnosti a štáte zostávajú nedoriešené. Ústavná úprava územnej samosprávy tak nesie so sebou viaceré pozitíva i negatíva vzťahujúce sa k obdobiu, v ktorom vznikala. Predovšetkým je potrebné konštatovať neujasnenosť prístupu k územnej samospráve v čase prijímania Ústavy Slovenskej republiky, ktorý čiastočne pretrváva aj v súčasnosti. Ústavodarca pomerne veľkoryso zakotvil územnú samosprávu a jej jednotlivé oprávnenia, čím potvrdil osobitný význam obecnej samosprávy pre demokratickú výstavbu štátu a riadenie vecí verejných na miestnej úrovni, avšak realizácia a aplikačná prax vo viacerých aspektoch tomu nezodpovedá a vyvoláva oprávnené otázky pre právnu teóriu, ako aj samotnú prax. Napriek niektorým nedostatkom ústavného zakotvenia obecnej samosprávy, predovšetkým nedostatočná prepojenosť na ustanovenia prvej hlavy ústavy, možno konštatovať, že ústavné zakotvenie inštitútu obecnej samosprávy spĺňa medzinárodne uznávaný štandard a Ústava SR nie je prekážkou jej ďalšieho rozvoja a aj vytvára do budúcnosti dostatočný referenčný rámec pre jej ďalší rozvoj v podmienkach Slovenskej republiky. Zložitejšia situácia je však s implementáciou ústavnej úpravy a ústavnej koncepcie samosprávy obcí do legislatívy. Základný zákonný rámec, ktorým je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov má svoju históriu a vývoj, ktorý sám osebe naznačuje zložitosť vývoja obecnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Už samotný počet novelizácií zákona o obecnom zriadení, ktorých bolo viac ako päťdesiat, je dôvodom, aby sme si položili otázku, či súčasná zákonná úprava predstavuje dostatočný fundament pre ďalšie budovanie a rozvoj obecnej samosprávy. Nazdávame sa, že namiesto ďalších noviel zákona o obecnom zriadení, ktoré dokážu riešiť len parciálne problémy aplikačnej praxe obecnej samosprávy, je potrebné sa zamyslieť nad

novou zákonnou úpravou obecného zriadenia, ktorá by komplexne, koncepčne a systémovo, a samozrejme v súlade s ústavnou koncepciou obecnej samosprávy dokázala odpovedať na nové výzvy, pred ktorými miestna samospráva v súčasnosti stojí a ktorých riešenie je nevyhnutným predpokladom ďalšieho rozvoja obecnej samosprávy v Slovenskej republike. Novej legislatívnej úprave obecného zriadenia by malá predchádzať široká odborná a verejná diskusia nielen o úlohách a kompetenciách obecnej samosprávy a formách ich realizácie, ale predovšetkým o postavení obecnej samosprávy ako súčasti verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky, pričom súčasťou by mal byť aj návrh komplexného riešenia problematiky zlučovania obcí, municipalizácie, resp. komunálnej reformy, a to predovšetkým z hľadiska rovnakého prístupu občanov, obyvateľov obcí k verejným službám.

Zoznam bibliografických odkazov

JESENKO, M. 2017. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. ISBN 978-80-8152-539-1.

KLÍMA, K. 2004. *Ústavní právo. 2. rozšířené vydání*. Plzeň : Aleš Čeněk s.r.o. ISBN 978-80-7380-261-5.

KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácií niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o. ISBN 978-80-89477-77-0.

MALAST, J. 2015. Subjekty veřejného subjektivního práva na územní samosprávu – vybrané otázky. In: KLÍMA, K. a kolektív. *Veřejná subjektivní práva*. Praha: Metropolitan Univerzity Prague Press. ISBN 978-80-87956-48-9.

PALÚŠ, I. - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-8129-003-90.

Kontakt na autorov

JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Fakulta verejnej správy v Košiciach
e-mail: michal.jesenko@upjs.sk

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Fakulta verejnej správy v Košiciach
e-mail: robert.gyuri@upjs.sk

Vývoj, stav a perspektivy prostorového uspořádání veřejné správy

Development, current state and perspectives of the spatial arrangement of public administration

Miloš Matula

Abstract
The paper deals with the conceptual issues of territorial self-government of the Czech Republic in its modern development. In this context the possibilities are examined of existing problems solutions. Among these problems are e.g. the unresolved territorial administrative division of the state, non-existence of legal category of self-government mandatory tasks, low clarity of public administration increased by a high number of public law contracts and non-adequate differentiations of municipalities from the viewpoint of exercising delegating powers. Finally the author examines some broader system relationships of territorial self-government, mainly from the viewpoint of bureaucracy and effectivity in territorial administration.

Key words: self-government, public administration. teritoria, division, bureaucracy

1. Vývoj systému od roku 1990

Základní význam pro první období po roce 1990 měla transformace veřejné správy. Tato transformace položila ve srovnání s předcházejícím stavem nové základy nejen z hlediska ekonomického a politického, ale také z hlediska institucionálního a územního a v oblasti právní regulace. Ve vztahu k současnému vývoji může vidět několik důsledků transformačních procesů.

1. Transformace změnila hodnotovou orientaci veřejné správy v souvislosti se změnami hodnotové orientace v celospolečenském měřítku. V tomto smyslu se do popředí dostala určitá kritéria, která mají v rámci daného společenského systému trvalou povahu a podle těchto kritérií je nezbytné přistupovat k tvorbě zásahů do systému veřejné správy a k hodnocení těchto zásahů. V první řadě jde o kritéria demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, modernizace a informatizace a přizpůsobení správního systému evropským standardům. Ve sféře územní veřejné správy se pak významně uplatní kritéria decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Tato kritéria jsou sice obecně uznávána, v praxi však nebyla při jednotlivých reformních krocích vždy důsledně respektována, popř. nebyla uplatněna v adekvátních vzájemných proporcích.

2. V rámci transformace byl rovněž vytvořen základ organizačního modelu územní veřejné správy. V této souvislosti má základní význam jednak

uspořádání obecní samosprávy v rámci spojeného modelu výkonu veřejné správy, jednak návaznost na dlouhodobé tradice územní samosprávy z let 1849-1938. Tím byla vytvořena základní konstrukce vztahu státu a samosprávy, kategorie samostatné a přenesené působnosti a systém orgánů obecní samosprávy a jejich vzájemných vztahů. Tyto základy lze na rozdíl od vlastností veřejné správy zmíněných v přecházejícím bodu měnit, případné změny jsou však spojeny s náklady nejen z hlediska ekonomického, ale i z hlediska změn v přístupu k řešení správních problémů, nutnosti osvojení nových znalostí a ztráty potenciálu dosavadních zkušeností z výkonu veřejné správy. Zvolený model výkonu veřejné správy je někdy přeceňován, avšak obecně lze konstatovat, že jak spojený, tak oddělený model výkonu veřejné správy má řadu předností i nevýhod, takže kvalita výkonu veřejné správy je daleko více závislá na správní a politické kultuře než na zvoleném modelu.

3. Některá konkrétní řešení z tohoto období se v dalším vývoji ukázala jako sporná. V tomto smyslu lze zmínit zejména možnost relativně volného vytváření nových obcí rozdělováním dosavadních obcí, zrušení orgánů státní správy se všeobecnou působností na krajské úrovni bez náhrady nebo vytvoření pověřených obecních úřadů v počtu značně přesahujícím původní záměry. Tato řešení tak měla za následek zejména vytváření nových specializovaných orgánů státní správy v území, roztříštěnost výkonu státní správy a nedostatečné uplatnění subsidiarity v samosprávě.

4. V souvislosti se zánikem československého státu a přednostním uplatněním jiných transformačních procesů a také nutností určité stabilizace výkonu státní správy v podmínkách zásadní změny obecního zřízení byly některé změny odloženy. Nebyl tak řešen zejména problém neexistence vyšší samosprávy, byla prodlužována činnost okresních úřadů a přetrvávalo územní uspořádání založené správní reformou z roku 1960, ačkoliv bylo zřejmé, že toto uspořádání se setkává s vážnými výhradami v odborné veřejnosti i mezi obyvatelstvem v území. Některé z těchto problémů nebyly důsledně vyřešeny dosud, i když základní změny byly provedeny. To se týká zejména vytvoření specializovaných orgánů státní správy a nedokončení změn v územním systému veřejné správy z hlediska skladebnosti.

Vznikl tak stav, kdy každý stupeň územní správy byl uspořádán podle jiných kritérií. Na základním stupni to byl spojený model výkonu veřejné správy v obcích s jejich omezenou diferenciací ve smyslu působení matričních, stavebních a pověřených obecních úřadů, na mikroregionálním stupni okresní úřady, které by patřily spíše do odděleného modelu výkonu veřejné správy a na mezoregionálním stupni pouze činnost specializovaných orgánů státní správy. Činnost okresních shromáždění trpěla neadekvátním stanovením jejich kompetencí a nemohla korigovat dominující prvek státní správy na mikroregionální úrovni.

Přetrváváním tohoto nepřehledného systému a snahami odůvodnit nepotřebnost vyšší samosprávy nebyly problémy vyřešeny. Za pozitivní jev lze

považovat naopak určitou harmonizaci původně napjatých vztahů mezi obcemi a okresními úřady.

5. V roce 1993 vstoupila v účinnost Ústava České republiky, která obsahovala základní ústavní regulaci samosprávy a vycházela rovněž z potřeby ústavního zakotvení základních řešení, které již dříve přinesl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Ústava v zásadě stanovila systém územní samosprávy způsobem, který vytvořil vhodný dlouhodobý základ. V určitých otázkách však tato ústava limituje možné zásahy do systému veřejné správy, které by pomohly řešit problémy, jejichž význam nebyl v době přijímání ústavy ještě doceněn. V této souvislosti je třeba uvést např. odvozování samosprávy z práva na samosprávu územních celků, nikoliv práva na samosprávu občanů, což ztěžuje řešení problému nefunkčních samospráv a zániku obcí nebo rozporu mezi ústavní konstrukcí správy obcí, resp. kraje zastupitelstvem na jedné straně a existenci vyhrazené pravomoci rady obce, resp. kraje na straně druhé, která vyvolává otázku ústavnosti zákona o obcích a zákona o krajích v dané věci.

6. Základní změny transformačního období byly uskutečněny v letech 1990-1992 a v dalším období se vývoj reformních změn zpomalil, resp. zastavil. Změnu přineslo až otevření otázky vyšších samosprávných celků, které nebyly zřízeny, ačkoliv je ústava předvídala. Obnovená pozornost vyšší samosprávy souvisela jednak se stoupajícím nedostatkem koordinace ve výkonu státní správy, jednak z nedostatečného uplatnění principu subsidiarity v samosprávě, které se považovalo za problematické zejména v souvislosti s předpokládaným vstupem ČR do EU, kde je princip subsidiarity pokládán za základní pro uspořádání veřejné správy.

7. Jedním z důvodů odložení otázky vyšší samosprávy po roce 1992 byla předcházející nejasnost v zavedení krajského nebo zemského zřízení. Také ústava byla původně konstruována tak, aby dovolovala v dalším vývoji obě varianty. Ačkoliv na počátku byla pozice stoupenců zemského zřízení velmi silná, v souvislosti s potřebou uspořádání na meziregionálním stupni se kraje jevily jako racionálnější a byla tu také obava z další desintegrace České republiky. Byly zde významné i další okolnosti, např. indeferentnost vztahu k zemskému zřízení v Čechách nebo všeobecné snížení pozornosti věnované historické identitě zemí, jak se to projevilo např. v počtu obyvatel hlásících se k moravské národnosti při sčítání lidu v roce 2000 ve srovnání se situací o deset let dříve nebo v zániku politického uskupení HSD-SMS.

Ačkoliv existovalo více návrhů meziregionálního uspořádání, z dnešního hlediska jsou podstatné jen tři. Přijetí dvoustupňového uspořádání uvažovaného významným českým geografem prof. Hamplem, podle kterého by vzniklo 35 jednotek nahrazujících okresy i kraje, mohlo vést ke zjednodušení uspořádání veřejné správy a samotný počet by nebyl v rozporu s hledisky teorie organizace. Další analýza i reakce na tuto variantu ukázala, že dvoustupňový model není v ČR dost dobře realizovatelný, protože vznikají jednotky, při kterých dochází k významnému narušení tradičních prostorových vazeb,

geograficky obtížně odůvodnitelné z hlediska spádovosti, se kterými se navíc občané neidentifikují. Toto konstatování v zásadě platí i v dnešních podmínkách, takže jinak atraktivní dvoustupňové uspořádání není patrně v ČR optimální volbou.

Územně správní reforma z roku 1960 byla již vícekrát podrobena kritice z hlediska nerespektování přirozených geografických vazeb v území a spojování obvodů působnosti správních center, které vyvolávalo napětí v území. Nakonec se tedy kontinuita s tímto uspořádáním neuskutečnila, ačkoliv by v dané době byla organizačně v některých směrech jednodušší.

Krajské zřízení bylo v podstatě založeno z územního hlediska víceméně na obnově uspořádání podle územně správní reformy z roku 1949 jen s menšími změnami. Toto uspořádání relativně nejlépe respektuje funkci mezoregionálních center, v současné době se stabilizovalo a základ vytvořený v tomto směru ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, lze pokládat za dlouhodobě akceptovatelný.

Výhrady z hlediska vhodnosti takto vzniklých mezoregionů pro příjem pomoci z fondů EU nemohou být považovány na určující, neboť rozhodující výhody pro vyšší samosprávu spočívají v uplatňování zásady subsidiarity ve vnitrostátní správě a navíc způsoby rozhodování o příjmu pomoci z fondů EU mají poměrně vysokou dynamiku změn.

V roce 1997 můžeme tedy vidět obnovení dynamiky reformních změn, které se uskutečnily ve dvou fázích. První fáze v letech 1997-2001 byla spojena především se zřízením samosprávných krajů a stanovením jejich způsobu organizace a kompetencí zejména v zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích. Druhá fáze souvisela se zrušením okresních úřadů a řešením souvisejících problémů v roce 2002-2003.

Zánik okresních úřadů, které měly být v roce 1990 původně zřízeny na dobu jednoho roku, byl podmíněn potřebou další prostorové decentralizace, důsledným uplatněním spojeného modelu výkonu veřejné správy a především nutností překonat územně správní uspořádání z roku 1960 i na mikroregionální úrovni.

Bylo tak vytvořeno 205 obcí s rozšířenou působností a okresní úřady zanikly, přičemž 76 okresů nadále přetrvalo jako územní jednotky a obvody působnosti některých specializovaných správních orgánů a soudů.

Zatímco samotné obce s rozšířenou působností byly stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností na základě výsledků expertiz pracovišť UK v Praze a MU v Brně, i když počet byl ve srovnání s těmito expertizami mírně navýšen jednak Ministerstvem vnitra samotným, jednak vládou a později Poslaneckou sněmovnou a především Senátem, správní obvody těchto obcí určovala vyhláška Ministerstva vnitra zejména s přihlédnutím k požadavkům dotčených obcí.

V období 1997-2003 byl tedy dotvořen základ institucionálního uspořádání veřejné správy území, přičemž sice zůstaly zachovány okresy a kraje podle správní reformy z roku 1960, avšak především z praktických důvodů kvůli základu pro působnost specializovaných orgánů státní správy a soudů, perspektivně se předpokládalo zejména uplatnění obcí s rozšířenou působnosti a nových krajů podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Vzhledem k tomu, že vytvoření obcí s rozšířenou působností a nových krajů bylo prováděno podle jiných hledisek než vytvoření okresů a krajů v roce 1960, neexistovala zde úplná skladebnost mezi těmito dvěma členěními. Předpokládalo se ovšem, že tento problém bude řešen v dalším vývoji, což se nestalo.

V následujících letech sice docházelo k dílčím změnám, které dotvářely systém vytvořený na základě reforem v letech 1997-2003, zejména z hlediska financování, k zásadním změnám však již nedošlo a reformní kroky v zásadě nepokračovaly. Důsledkem je nedotažení správních reforem a vznik poměrně málo přehledného a pro občany netransparentního systému veřejné správy v území.

Po roce 2003 vznikla určitá iluze v tom smyslu, že reforma veřejné správy je v zásadě uzavřená a dále je třeba se zabývat spíše řešením speciálních otázek, jako je úprava financování a modernizace. K takovému pohledu přispěla i skutečnost, že reforma ústřední veřejné správy, která ve srovnání s reformou územní veřejné správy zůstala v rudimentární podobě, rovněž v podstatě nepostupovala.

K přetrvávání daného pohledu vede také to, že i když je uspořádání veřejné správy málo přehledné, orgány územní veřejné správy se naučily v tomto systému pohybovat a potřeba zprůhlednění a systematizace není v řadě z nich pociťována.

2. Současný stav

V předcházejícím reformním procesu se podařilo dosáhnout vytvoření základního východiska pro systém veřejné správy z organizačního hlediska. V tomto smyslu je klíčová dosažená úroveň decentralizace, která dnes odpovídá z kvantitativního pohledu evropským standardům. Další pozornost je tedy v tomto směru potřebné soustředit spíše na kvalitativní analýzu na základě rozboru jednotlivých kompetencí, která může ukázat, kde jsou ještě určité možnosti další decentralizace a kde naopak byla případně optimální míra decentralizace pro efektivní fungování systému překročena.

Dalším klíčovým výsledkem předcházejících reforem je vytvoření geograficky odůvodněné struktury územní veřejné správy, jejímiž základními prvky jsou obce, obce s rozšířenou působností a kraje. Tato struktura by měla tvořit základ pro úvahy po dalším vývoji i o specializovaných správních strukturách, nemůže však být chápána dogmaticky, což platí především pro potřebnou diferenciaci obcí.

Problém skladebnosti má dvě základní roviny. První rovina spočívá v souběžné existenci uspořádání samosprávy na základě provedených reforem a působení původního správního členění stanoveného v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který nebyl dosud zrušen. Problém se projevuje v odlišné podobě na úrovni krajů a na úrovni okresů. Na úrovni krajů dochází postupně k respektování samosprávných krajů i ve struktuře státní správy a dnes lze říci, že převážná část státní správy se uskutečňuje v obvodech působnosti vyšších územních samosprávných celků. Konkrétní případy odlišnosti souvisejí v některých případech s jinou organizací soudnictví, která pochopitelně ovlivňuje i územní uspořádání činnosti státního zastupitelství a policie. I v případě, kdy regionální organizace výkonu státní správy není prováděna podle samosprávných krajů, je snaha skladebnost respektovat. Situace, kdy dochází k překryvům mezi krajským členěním podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a krajským členěním podle zákona č. 36/1960 Sb., tak nemá zásadní praktický dopad. Nicméně kraje jako jednotky podle zákona č. 36/1960 Sb. stále právně existují a teoreticky by mohly být využity i pro novou organizaci veřejné správy v určitém oboru, pro statistické účely a pod.

Skladebnost mezi kraji vytvořenými v roce 1960 a samosprávnými kraji není dána ani v případě spojení dvou krajů. Tak např. Severočeský kraj je v podstatě součtem území Ústeckého kraje a Libereckého kraje, avšak součásti Libereckého kraje je i okres Semily, který z hlediska zákona o územním členění státu patří do Východočeského kraje. Obdobnou situaci lze vidět v případě okresu Prostějov a Vsetín při snaze dát územní Severomoravského kraje do vztahu samosprávným krajům Moravskoslezskému a Olomouckému, resp. Jihomoravského kraje v případě vztahu k samosprávným krajům Jihomoravskému a Zlínskému. Samosprávný kraj Vysočina zahrnuje území ze tří krajů podle zákona o územním členění státu.

Z terminologického hlediska je také zcela nevhodné, aby jeden termín, tedy kraj, byl používán v zákonech v různých a přitom příbuzných významech.

Situace na mikroregionální úrovni je ještě problematičtější. Mezi obvody obcí s rozšířenou působností a okresy je sice ve velké většině případů soulad, přesto však existují případy, kdy okres nelze vytvořit z celých obvodů obce s rozšířenou působností. Přitom fakticky využívání okresů ve státní správě je stále ještě frekventovanější než krajů z roku 1960. Dalším problémem ve vztahu ke skladebnosti jsou diference mezi obecným správním členěním a členěním pro výkon specializovaných správních činností. Obvody působnosti dekoncentrovaných orgánů a detašovaných pracovišť státní správy se v některých případech v zásadě kryjí s obvody s obcí s rozšířenou působností (např. územní pracoviště finančních úřadů), v některých případech sledují okresy z roku 1960 (správa sociálního zabezpečení) a v některých případech se uplatňuje speciální členění, příp. představují kombinaci členění okresního a specializovaného (celní správy).

Uvedená situace je velmi nepřehledná z hlediska územní organizace veřejné správy. Od provedení správních reforem v letech 1997-2003 byl přitom vývoj nejednoznačný. V pozitivním smyslu lze konstatovat jednak přizpůsobování uspořádání státní správy samosprávným krajům, jednak snahu právně vymezit působnost specializovaných orgánů tak, aby již nebyla závislá na další existenci zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Znamená to, že i tam, kde je dosud zachována organizace podle okresů z roku 1960, neodkazuje právní úprava zpravidla na tyto okresy, nýbrž vymezuje území jiným způsobem, zejména souborem obcí, které spadají do kompetence příslušného orgánu.

Daleko problematičtější je tendence zbavovat územní organizace veřejné správy zákonného základu. Dochází k tomu tak, že dosud samostatné orgány jsou přeměňovány na územní pobočky vyšších orgánů. Takovou situaci můžeme vidět ve finanční správě a ve správě v oboru pracovních vztahů. Takové řešení má nepochybně své výhody z hlediska pružnosti organizace a z hlediska její nezávislosti na řešení obecného správního členění. Z hlediska přehlednosti veřejné správy je však takový stav nevýhodný a fakticky také formalizuje ústavní ustanovení, podle kterých musí být kompetence orgánů veřejné moci stanoveny zákonem. Současně je rovněž ztíženo posouzení toho, jaké reálné diference existují mezi obecným správním členěním a členěním v daném oboru státní správy.

Přehlednost výkonu ve veřejné správě je kromě nedostatku skladebnosti ztěžována i dalšími faktory. Z hlediska územní organizace tu mají význam především veřejnoprávní smlouvy, kdy dochází na základě dohody příslušných samospráv ke změně zákony stanoveného určení kompetencí.

Lze tedy identifikovat následující zdroje nepřehlednosti územní struktury veřejné správy.

- Přetrvávání uspořádání podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu v některých oborech státní správy na úrovni krajů a zejména na úrovni okresů.
- Existence většího počtu specializovaných správních členění, odlišných od sebe navzájem i od členění podle obcí s rozšířenou působností a krajů.
- Přeměňování samostatných orgánů státní správy v území na detašovaná pracoviště vyšších orgánů, čímž není zaručena ani shodnost faktického obsahu výkonu státní správy na jednotlivých pracovištích, který může být diferencovaný.
- Přenosy působnosti na základě veřejnoprávních smluv, zejména takové přenosy, které mají dlouhodobý charakter.

Přehlednost výkonu veřejné správy je ovšem obtížná i mimo otázky územní struktury. Z tohoto pohledu je zejména potřebné uvést problematiku financování veřejné správy, kde jde o obtížné vymezení a následně kvantifikaci výdajů spojených s výkonem samostatné působnosti na straně jedné a přenesené působnosti na straně druhé a o způsob konstrukce příspěvku na výkon přenesené

působnosti. V důsledku prvního uvedeného vztahu je navíc velmi obtížné identifikovat adekvátnost příspěvku na výkon přenesené působnosti faktickému stavu. Tyto otázky jsou rovněž předmětem samostatného souvisejícího materiálu.

Ke snížení přehlednosti výkonu veřejné správy přispívají rovněž diference ve schopnosti ústředních správních úřadů využívat nástrojů přenesené působnosti, takže nedochází ke koordinaci a sjednocení výkonu vždy ani tam, kde by to právní úprava dovolovala.

Konečně je třeba zmínit, že české zákonodárství nezná kategorii povinných úkolů samosprávy (na rozdíl např. od Německa), přestože fakticky s kompetencemi majícími charakter povinných úkolů samosprávy v některých případech počítá (např. ve školství).

Z hlediska možnosti řešení problému veřejné správy je zapotřebí rozlišit problémy, kde i současný stav poznání dovoluje navrhnout určité řešení alespoň z věcného hlediska a problémy, kde je ještě zapotřebí dalších konkrétních analýz k tomu, aby bylo možné vytvořit adekvátní návrhy pro rozhodovací sféru.

Ve vztahu k přehlednosti výkonu územní veřejné správy je především zapotřebí zvýšit skladebnost správních struktur. Úplné skladebnosti se nedá ve vztahu ke specializovaným členěním dosáhnout, protože v některých případech existují specifické racionální důvody pro odlišné správní obvody ve srovnání s obecním členěním (např. správy národních parků nebo chráněných krajinných oblastí). Cílem by tedy mělo být vytvoření skladebnosti v ostatních případech, tedy situace, kdy jednotky pro speciální členění lze bez překryvů složit z jednotek všeobecného členění. Za jednotky všeobecného členění je nutno v této souvislosti pokládat obvody obcí s rozšířenou působností a samosprávné kraje. Jednotky vytvořené na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, mohou mít v dalším vývoji pouze charakter speciálního členění, které není z právního hlediska nijak privilegované před jinými způsoby organizace.

Současně je třeba zachovat právní kontrolu nad územní strukturou veřejné správy. Postrádá smysl řešit znovu dodatečně případy, kdy došlo k přeměně samostatných orgánů veřejné správy na detašovaná pracoviště, v dalším vývoji by však mělo být sledováno a usnesením vlády zajištěno, aby nevznikaly nové návrhy v tomto směru alespoň ve sféře státní správy. Jakákoliv nová územní členění by měla především vycházet z respektování obvodů obcí s rozšířenou působností a samosprávných krajů, pokud nejsou zcela mimořádné důvody pro jiný postup. U dosavadních správních obvodů by měla být opět s mimořádnými výjimkami danými zvláštní povahou příslušného oboru veřejné správy vyžadována alespoň skladebnost s přizpůsobením do zákonem stanovené lhůty, např. do 31.12.2017. Tato skladebnost neznamená povinnost vytváření nových správních orgánů, nýbrž pouze povinnost složit obvod jejich působnosti z celých obvodů obcí s rozšířenou působností nebo samosprávných krajů. Tam, kde je to z finančních a jiných důvodů možné, b y měla být preferována identita s obvody obcí s rozšířenou působností a samosprávnými kraji.

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu již není pro další vývoj veřejné správy potřebný. Je možné navrhnout zrušení tohoto zákona bez náhrady. Je to možné rovněž z toho důvodu, že i v případech, kdy dosud je provedeno členění státní správy v území podle okresů a krajů stanovených tímto zákonem, je již zpravidla využito vymezení podle obcí nebo jsou příslušné orgány přeměněny na detašovaná pracoviště. Zákon č. 36/1960 Sb. je tedy již jen výjimečně právním základem pro stanovení působnosti a pro tyto zbývající případy lze určit maximálně dvouletou lhůtu k přizpůsobení novému zákonnému stavu.

Problémy vyvolává rovněž terminologie. Nejde sice o klíčový problém, nicméně prosazení nové správní struktury nepomáhá komplikovaný název pro jednu z jejích základních součástí tedy obvod obce s rozšířenou působností. Vhodné by bylo např. využití názvu správní okres, čímž by bylo dosaženo jednoduchého názvu ukazujícího na faktickou funkci obvodu obce s rozšířenou působností jako nového okresu a současně umožňujícího odlišit tento okres od starého okresu z hlediska soudní organizace a evidence. Takové řešení by rovněž dovolilo jednodušeji řešit různé otázky související s údaji v dokladech a jinými evidencemi.

Pro reálné dovedení výsledků předcházejících správních reforem do důsledku je potřebné zajistit rovněž vedení statistických evidencí přednostně v členění podle obvodů obcí s rozšířenou působností a samosprávných krajů. U samosprávných krajů se tak již zpravidla děje, u respektování obcí s rozšířenou působností je situace dosud diferencovaná. V uvedeném smyslu je třeba provést analýzu ve spolupráci s příslušnými orgány.

Zvýšení přehlednosti veřejné správy z hlediska veřejnoprávních smluv a z hlediska financování je předmětem speciálních materiálů. Ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám je nicméně již zde potřebné uvést, že je potřebné vrátit se k jejich původnímu účelu, tedy překlenutí přechodných problémů při plnění úkolů veřejné správy a nikoliv nahrazování zákonné úpravy trvalé dělby kompetencí.

V ústředních správních orgánech je třeba věnovat daleko větší pozornost otázkám komunikace s územní samosprávou a způsobu využívání přenesené působnosti tak, aby se stát sám nezbavoval nástrojů, které má k ovlivnění výkonu správy v území a nedocházelo k situacím, kdy orgány územní samosprávy samotné volají po sjednocení, popř. po koordinaci určitých postupů. V této věci je vhodné využít formy usnesení vlády.

Je potřebné přezkoumat zákonnou úpravu samostatné působnosti samospráv. Ve skutečnosti totiž existují dva druhy samostatné působnosti. Samostatná působnost I. představuje výsostné otázky samosprávy, kde z věcného hlediska je na vůli samosprávy, zda a jak bude problémy řešit. Často jsou to otázky, kde samospráva působí v záležitostech obdobné povahy jako soukromá správa, ovšem s tím rozdílem, že musí mít na zřeteli především veřejný zájem. Do samostatné působnosti II. patří otázky, u kterých je často věcí

volby, zda budou předmětem samostatné nebo přenesené působnosti, mají charakter klasických úkolů veřejné správy a je případně povinností samosprávy příslušné činnosti vykonávat, i když je prováděna v režimu samostatné působnosti. V rámci samostatné působnosti II. lze pak podobně jako v některých zahraničních zemích uplatnit kategorii povinných úkolů samosprávy, tedy úkolů, které samospráva musí zajistit, i když v režii samostatné působnosti. Zavedení povinných úkolů samosprávy by současně dovolilo rozšířit okruh záležitostí spadajících do samostatné působnosti. V souvislosti s tím by bylo zapotřebí řešit finanční účast státu na plnění takovýchto povinných úkolů, což by ostatně bylo korektní i v případech, kdy tyto úkoly již zákonem stanoveny jsou, aniž by byly zatím formulovány jako zvláštní kategorie působnosti.

Uvedené problémy jsou v současné době i předmětem pozornosti správní praxe. Připravuje se návrh nového zákona o územně správním členění státu, který by měl nahradit zákon č. 36/1960 Sb. Současně jsou zpracovávány koncepční a analytické materiály a expertizní výstupy sloužící zejména k řešení problematiky územní dostupnosti veřejné správy, veřejnoprávních smluv a statutárních měst.

3. Systémové souvislosti vztahu územní veřejné správy

Efektivnost územní veřejné správy a její schopnost dosahovat stanovených cílů v souladu s veřejným zájmem ovlivňují také obecné systémové problémy veřejné správy. Za určující lze v tomto smyslu pokládat v současné fázi vývoje následující problémy.

1. Uplatňování byrokratických metod v činnosti veřejné správy. V tomto směru je třeba rozlišit byrokracii v původním weberovském smyslu, která zůstává ve smyslu potřeby dodržování zákonných postupů, profesionalizace, odbornosti a objektivity výkonu veřejné správy trvalým základem pro výkon správních funkcí. Problémem se však stává byrokracie především tehdy, pokud forma dostává přednost před obsahem a rozhodovací proces se fakticky uzavírá ve správních strukturách samotných a dochází tak k samoúčelnosti výkonu veřejné správy. Riziko vyplývající z byrokratizace správy v naposled uvedeném smyslu v posledních letech enormně vzrůstá. Základní příčinou je pokus nahradit obsahové rozhodování při zdánlivé srovnatelnosti obsahů v postmoderní společnosti formálními kritérii. Tato formální kritéria vytvářejí iluzi objektivního rozhodování, přičemž samozřejmě nemohou obsahově rozhodování nahradit a schopnost věcného posuzování problémů, před kterými stojí veřejné správa, je tím negativně ovlivňována.

Dá se říci, že velká většina právních regulací přináší zvýšení administrativní zátěže a stanovení dalších formálních požadavků. Dochází tak k oddělení rozhodovacích forem od reálných procesů, které má veřejná správa ovlivňovat. Tento problém zdaleka není specifický pouze pro veřejnou správu a nelze mu čelit žádnou právní regulací. Jde však o základní problém limitující efektivní společenské rozhodování. Při posuzování všech koncepčních,

legislativních i jiných návrhů by mělo být zvýšení administrativní zátěže posuzováno stejně přísně jako zvýšení nároků na finanční prostředky.

2. Zvýšení stupně decentralizace přineslo také zvýšení reálné moci samosprávných struktur. Tím stoupají i požadavky na vnitřní a vnější kontrolu této moci. Uvedené otázky by měly být předmětem analýzy z hlediska konkrétních institucionálních dopadů.

3. Nedochází ke zvyšování úrovně správní kultury a etiky a právní regulace, která by měla být až posledním limitem, se stává jedinou respektovanou bariérou rozhodování.

4. Není náležitě oddělena odborná a politická sféra rozhodování, i když ve veřejné správě není úplné oddělení reálné a není možná obdobná nezávislost jako při výkonu soudní moci. V této věci by mohlo dojít ke zlepšení v souvislosti s novou zákonnou úpravou státní služby v závislosti na její výsledné podobě. Právní úprava postavení zaměstnanců územní samosprávy je ovšem provedena zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, který v tomto směru poskytuje jen omezené záruky.

5. Při rozhodování dochází často k propojování soukromého a veřejného zájmu, což je klíčové při vytváření korupčního prostředí. V této souvislosti by bylo vhodné zvýšit hodnocení zaměstnanců veřejné správy a záruky jejich nezávislosti a na druhé straně zvýšit efektivnost kontrolních procesů a transparentnost rozhodování i vhodnou zákonnou úpravou.

6. Významná příležitost pro zlepšení stavu veřejné správy spočívá v její modernizaci a informatizaci. Tento proces je však spojen s významnými a obvykle podceňovanými riziky. K těmto rizikům patří zejména formalizace a značné zvýšení administrativní náročnosti v souvislosti se snahou uplatnit procesní řízení, výkonové financování a další jinak adekvátní postupy. Současně dochází k nutnosti rozhodování o relativně rozsáhlých veřejných zakázkách bez náležité znalosti u rozhodovacích subjektů a tím ke zvýšení korupčního rizika nebo zbytečnému vynakládání veřejných prostředků na informační systémy, které nejsou vždy náležitě přizpůsobeny potřebám veřejné správy.

7. Dochází k zaměňování příčin a následků problémů ve veřejné správě. To se projevuje zejména ve vztahu k počtu zaměstnanců ve veřejné správě, který může mít sice sekundární vliv na vytváření nebo způsob realizace správních agend, primárně je však závislý na administrativní náročnosti rozhodovacích procesů. Snížení stavu zaměstnanců veřejné správy bez snížení této administrativní náročnosti by ve svém důsledku vedlo nikoliv ke zvýšení efektivnosti veřejné správy, ale ke zhoršení plnění jejich funkcí.

Uvedené systémové problémy působí v poměrně málo příznivých podmínkách z hlediska stavu společenského rozhodování. Souvisejí výrazně s obecnými krizovými jevy ve společnosti a nelze tedy očekávat stimulaci jejich překonání z jiných oborů činnosti. Školství, věda a výzkum jsou v tomto směru postiženy obdobně jako veřejná správa.

Uvedené systémové problémy veřejné správy nepředstavují snad kromě intenzity výskytu některých z nich žádnou specifiku ČR, nelze proto od mechanického převzetí zahraničních zkušeností očekávat kvalitativní změny.

Z teoretického hlediska je možné při překonáváním problémů veřejné správy využít zejména syntézy klasických kontinentálních a angloamerických přístupů, které se projevují na jedné straně v uplatňování klasických principů dobré správy včetně dodržování zákona a respektování v veřejného zájmu a na druhé straně v orientaci na požadavky občana jako zákazníka veřejné správy v souladu s koncepcí původně new public managementu, v dnešní podobě nové syntézy a příbuzných teorií. V tomto smyslu by bylo možné dosáhnout spojení efektivity veřejné správy, orientace na občana a dodržování zákonů ve smyslu koncepce good governance. Uvedené teoretické koncepty ovšem musí být uplatněny s respektováním všech výše uvedených limitů prostředí, nikoliv tedy v optimálních laboratorních podmínkách.

Pokud nedojde k zásadnímu vývoji uvedených systémových aspektů, bude klesat zřetel veřejné správy k jejím adresátům a bude se prohlubovat všeobecný stav odcizení mezi veřejnou správou a těmito adresáty. Opatření uvedená v částech II.-III. mohou nanejvýše dílčím způsobem přispět ke snížení těchto rizik neodstranitelných pouhými institucionálními a právními změnami.

Kontakt na autora
JUDr. Miloš Matula, CSc.
Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta národohospodářská
email: losmatula@seznam.cz

Prawo człowieka do partycypacji w wyborach samorządowych

The human right to participate in local government elections

Magdalena Sitek

Abstract

Jednym z praw człowieka i zarazem jego potrzebą jest udział wyborach. Tradycyjnie jet to czynny lub bierny udział. Jest to prawo też podmiotowe, czyli sposób jego realizacji określany przepisami prawa. Przedmiotem opracowania jest realizacja prawa człowieka do uczestnictwa w wyborach na poziomie samorządów lokalnych. Jako hipoteza badawcza przyjęte zostało wstępne założenie, że obecny system prawa nie gwarantuje w pełni realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Celem pracy jest wykazanie przyczyn dla których ta realizacja nie jest możliwa. W pracy znalazły się odniesienia do przepisów prawa, poglądów doktryny oraz analizy zdarzeń.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, prawo wyborcze, kadencyjność w samorządach, korupcja wyborcza, samorząd lokalny

1. Wprowadzenie

Czynny lub bierny udział w wyborach każdego obywatela, niezależnie od płci, rasy, religii współczesne jest czymś oczywistym, przynajmniej w kręgu cywilizacji zachodniej. Jest to niewątpliwie wielka zdobycz kulturowa, która wychodzi na przeciw naturalnym potrzebom człowieka do udziału w życiu politycznym, czyli w decydowaniu o losach większej lub mniejszej społeczności. Brak możliwości zaspokojenia tej potrzeby może być przejawem tyrani czy despocji w jakimkolwiek wydaniu, twardym, np. faszyzm i komunizm, lub miękkim, np. autorytaryzm. Zaspokojenie tej potrzeby nie jest zatem przejawem dobroduszności władzy publicznej, lecz jej obowiązkiem. Stąd w realizacja tego prawa jest wyznacznikiem demokratycznego państwa prawa.

Respektowanie prawa człowieka do czynnej lub biernej partycypacji w wyborach nie może mieć charakteru wyłącznie formalnego. Ma to miejsce wówczas, gdy władza polityczna organizuje wybory, jednak sposób ich organizacji sprawia, że wynik jest z góry do przewidzenia, lub po prostu są to wybory fałszowane, tak jak było w czasach realnego socjalizmu czy obecnie dzieje się to podczas wyborów w niektórych krajach Ameryki Południowej, np. w Wenezueli, czy w licznych krajach kultury muzułmańskiej, np. wiele obaw rodzą ostanie wybory prezydenckie z 2018 r. w Turcji. Innym negatywnym

zjawiskiem burzącym wolność wyborów jest stosowanie przymusu uczestnictwa w wyborach.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest prawo człowieka do uczestniczenia w wyborach samorządowych. Pomijam zatem kwestie dotyczące wyborów parlamentarnych czy europarlamentarnych. Stawiana przeze mnie hipoteza badacza opiera się na stwierdzeniu, że udział czynny lub bierny w wyborach samorządowych jest prawem każdego człowieka, nie zaś formą przymusu lub legitymacji lokalnych układów. Celem opracowania jest ukazanie podstaw prawnych prawa do udziału w wyborach samorządowych, następnie treści tego prawa. Skoncentrowanie się na prawie człowieka do uczestniczenia w wyborach samorządowych wynika z faktu, że związek wyniku wyborów samorządowych bezpośrednio wpływa na los mieszkańca, inaczej zatem niż wyniki wyborów powszechnych w danym kraju, które nie wywierają bezpośredniego wpływu na niego.

2. Historyczne podstawy kształtowania się wyborów samorządowych

W wielu wypowiedziach polityków czy w publikacjach za ideał ustrojowy uznaje się demokrację ateńską oraz republikę rzymską. Już na samym początku należy wyraźnie stwierdzić, że w obu przypadkach prawo wyborcze, tak czynne jak i bierne, ograniczało się do pełnoprawnych obywateli i to wyłącznie mężczyzn. Wykluczeni z tych możliwości byli niewolnicy, obcokrajowcy i kobiety. Pewnych jednak elementów można doszukiwać się w czasach antycznych, zwłaszcza w prawie rzymskim, w szczególności odniesienia do zasady tajności, powszechności, równości i bezpośredniości.

Organizacja społeczeństwa w okresie republikańskim opierała się na podziale personalnym, według kurii[1] i centurii[2]. Pod koniec republiki nowy podział państwa na tribus miejskie i wiejskie, który był de facto podziałem o charakterze terytorialnym. Dzisiaj taki podział terytorium jest powszechnym standardem.

Osoby uprawnione do głosowania w Rzymie w okresie republiki zbierały się zgromadzeniach ludowych (comitia), podczas których dokonywano m.in. wyboru przedstawicieli władzy publicznej, a więc konsulów czy pretorów. Prawo głosu mieli tylko pełnoprawni obywatele, wolni mężczyźni. Pierwotnie

---

[1] Podział społeczeństwa na kurie był najstarszym podziałem społeczeństwa.

[2] Podział społeczeństwa na centurie przeprowadził Serwiusz Tulliusz, który stworzył 193 centurie, w tym 170 piechoty, 18 kawalerii i 5 jednostek pomocniczych. Zob. L.J. Grieve, *Proci Patricii? A Question of Voting Order in the Centuriate Assembly,* Historia 36(1987), s. 302-317; L.R. Taylor, *The Centuriate Assembly Before and After the Reform*, The American Journal of Philology, Vol. 78, (1957), nr. 4, s. 337-354; G. V. Sumner, *Cicero on the Comitia Centuriata: De Re Publica, II, 22, 39-40*, The American Journal of Philology, Vol. 81, (1960), nr 2, ss. 136-156; E. S. Staveley, *The Reform of the Comitia Centuriata*, The American Journal of Philology, Vol. 74, (1953) nr. 1, ss. 1-33.

głosowanie odbywało przez podniesienie ręki, a więc było jawne. Jednak nieprawidłowości występujące podczas głosowań jawnych, polegających m.in. na zmuszaniu klientów[3] do odpowiedniego głosowania spowodowało wydanie szeregu ustaw wyborczych, tzw. *leges tabellariae*, które stały się podstawą dla rozwoju współczesnego systemu wyborczego, zwłaszcza zasady tajności głosowania[4].

System głosowania wypracowany w okresie republikańskim w Rzymie zaginął wraz ze zmianą systemu politycznego na pryncypat. Przetrwał on jednak w samorządach, czyli w municypiach na prowincji. Zgromadzenia municypalne nadal wybierały lokalnych przedstawicieli władzy na zgromadzaniach kurialnych, takich jak: duumwirów, edylów czy prefektów. Sytem głosowania podczas zgromadzeń kurialnych w municypiach stał się podwaliną współczesnych rozwiązań wyborczych.

Głosowania odbywały się według kurii z zachowaniem zasady tajności głosowania wypracowanej w okresie republikańskim. Kontynuowana była zasada powszechności, jednak pojmowana dość specyficznie, a mianowicie ograniczała się ona tylko do pełnoprawnych mężczyzn. Ważne było to, że głosy wszystkich uczestników głosowania były równe. Nie było zatem głosów uprzywilejowanych. W każdej kurii była komisja wyborcza (*custodes*), których członkowie pochodzi z innych kurii niż ta w której pełnili swoją funkcję. Dodatkowo jej praca była nadzorowana przez element społeczny, czyli przez mężów zaufania wyznaczanych przez kandydatów ubiegających się o urzędy[5]. W ustawach municypalnych znajdowały się przepisy zwalczające zjawisko kupowania głosów poprzez urządzenie uczt wyborców na uczty organizowane przez kandydatów lub ich politycznych popleczników.

Z współczesnego punktu widzenia kwestią dyskusyjną może być istniejące wówczas ograniczenie w dostępie do biernego uczestnictwa w wyborach, poprzez wyznaczanie kwoty zabezpieczenia, jaką kandydat musiał wpłacić do kasy miejskiej tytułem zabezpieczenia na wypadek ewentualnych szkód wynikłych błędami w podejmowanych decyzjach. Były to znaczące

---

[3] Klientami nazywano pełnoprawnych obywateli, którzy mili prawo głosu, jednak byli ekonomicznie zależni od możnych, zwłaszcza od kandydujących na urzędy publiczne.

[4] Były to następujące ustawy: *lex Gabinia* z 139r. przed Chr., którą wprowadzono tajne głosowanie na zgromadzeniach wyborczych, *lex Cassia* z 137r. przed Chr., którą wprowadzono tajne głosowanie na zgromadzeniach sądowych, *lex Papiria* z 130r. przed Chr., którą wprowadzono tajne głosowanie na zgromadzeniach ustawodawczych, *lex Coelia* z 107r. przed Chr., którą wprowadzono tajne głosowania w sprawach zaliczanych do *perduellio*, czyli zdrady stanu, które były rozstrzygane na *comitia centuriata*. Zob. B. Sitek, *Suffragiis ferendis* w świetle ustaw municypalnych. Dylematy rzymskiego systemu wyborczego w antycznym Rzymie, [w:] *Vetera Novis Augere*. Studia i prace dedykowane profesorowi Wacławowi Uruszczakowi, t. II, Kraków 2010, s. 927-939.

[5] Lex Malecit. 55.

kwoty, stąd bierne uczestnictwo zasadniczo było przywilejem tylko bogatych. Zresztą współcześnie podobny model demokracji funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie jest niezwykle racjonalne i uzasadnione ochroną interesu publicznego. Obecnie nie jest możliwe stosowanie tej zasady z względu na zasady równego uczestnictwa wszystkich obywateli w wyborach, niezależenie do jakichkolwiek wyznaczników, w tym ekonomicznych[6]. Jest to pokłosie ideologii rewolucji francuskiej i marksistowskiej w różnych odmianach.

W czasach nowożytnych znaczący wkład w rozwój prawa i systemu wyborczego miał XIX-wieczny ruch sufrażystek w Stanach Zjednoczonych, postulujących nadanie kobietom prawa do uczestniczenia w wyborach na równych prawach z mężczyznami. Po raz pierwszy kobiety uzyskali czynne prawo wyborcze w 1869 r. w stanie Wyoming, zaś w całym państwie w 1920 roku. W Nowej Zelandii kobiety uzyskały parwo wyborcze w **1983** r., w Australii w 1903 r, w Finlandii w 1906 r., Norwegii w 1913 i Kanadzie 1917 r. W Polsce w 1918 r. na podstawie dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. Z kolei Francja dość późna nadała to prawo kobietom, bo dopiero w 1944 roku. Jako ciekawostkę należy wspomnieć, że kobiety najdłużej były wyłączone z prawa wyborczego w jednym z najbardziej demokratycznych państw na świecie, tj. w Szwajcarii. Uzyskały ono prawo wyborcze dopiero w 1971 r., zaś w kantonie *Appernzell Innerhoden* prawo to uzyskały w 1990 r. na podstawie orzeczenia Szwajcarskiego Sądu Najwyższego. Do dzisiaj prawa wyborczego nie mają kobiety w Brunei.

3. Podstawy prawne współczesnego prawa do udziału w wyborach samorządowych

Prawo człowieka do uczestniczenia w wyborach gwarantowane jest w prawie międzynarodowym. I tak, w art. 21 ust. 3 Deklaracji z 1948 r. postanowiono, że *wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów*. W art. 3 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjętego w Paryżu 20 marca 1952 r., Strony zobowiązały się do zagwarantowania wolnych wyborów na swoim terytorium, opartych na tajnym głosowaniu oraz stworzenia

[6] O wymogach stawianych kandydatom na urzędy municypalne zob. *Tabula Heracleensis* ll. 89-97. Zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis. (Lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz,* Olsztyn 2006, s. 58 n. Według ll. 132 *Tabula Heracleensis*, w prawie municypalnym wybór osoby nie posiadającej odpowiednich kwalifikacji, nie można było ogłosić wybranym. Zob. też A.E. Astin, *„Professio" In the Abortive Election of 184 B.C.,* Historia 11(1962), s. 252-255.

warunków zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego[7].

W art. 25 pkt. b) MPPOiP stwierdzono, że każdy obywatel ma prawo do *korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli*[8].

Poszanowanie prawa człowieka do uczestniczenia w wyborach jest również chronione w KPP, gdzie wprowadzono regulacje prawne dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego i samorządów lokalnych. W art. 39 KPP uregulowano kwestię wyborów do Parlamentu Europejskiego. Prawo głosu ma każdy obywatel Unii Europejskiej, zarówno prawo wyborcze czynne, jak i bierne. Przez pojęcie „każdy obywatel UE" rozumie się każdego, kto ma obywatelstwo państwa członkowskiego. Zasady wyborów są takie same, jak w wyborach krajowych. Z kolei w art. 40 KPP znajdują się reguły, dotyczące wyborów lokalnych, w których prawo głosowania i kandydowania do władz lokalnych w państwie członkowskim ma każdy mieszkaniec danej jednostki terytorialnej, jeśli jest obywatelem UE. Analogiczne rozwiązania znalazły się w art. 20 TFUE[9].

Prawo człowieka do głosowania znajduje swoje odzwierciedlenie również w prawie krajowym, a przede wszystkim w konstytucji RP. W przepisie art. 1 Konstytucji RP ustrojodawca stwierdził, że: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*. Jeśli tak, to każdy obywatel ma prawo przyczyniać się do wzrostu tego dobra w wymiarze państwa, ale też i w wymiarze lokalnej społeczności. Kolejnym przypisem konstytucyjnym stanowiący gwarancję egzekucji prawa do uczestnictwa każdego w wyborach jest art. 2 Konstytucji RP, w którym wprowadzono zasadę ustrojową demokratycznego państwa prawa. Istotą demokracji jest to, że źródłem władzy jest naród, a wybory lub referendum jest urzeczywistnieniem tej idei.

Prawo człowieka do uczestniczenia w wyborach jest powiązane z prawem do informacji o kandydacie, jego programie, a także finansowaniu kampanii wyborczej. Informacje o kandydacie i jego program są zawarte w ulotkach, ale również wyborcy mogą podczas spotkań wyborczych zadawać konkretne pytania, nawet dotyczące życia osobistego samego kandydata[10]. Jest to konieczne dla ukształtowania w świadomości wyborcy przekonania do oddania głosu na konkretną osobę.

Współczesne problemy powiązane z respektowaniem prawa człowieka w odniesieniu do zasad prawa wyborczego, to kwestia poszanowania zasady

---

[7] Zob. M. Sitek, *Prawo (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016, s. 224 n.
[8] *Ibidem*.
[9] *Ibidem*.
[10]

równości, tajności, bezpośredniości i powszechności. Te zasady znajdują swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w przepisie art. 96 ust. 2 (odnośnie do Sejmu RP) oraz art. 97 ust. 2 (odnośnie do Senatu RP) Konstytucji RP. W odniesieniu do samorządów zasada ta został powtórzona w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP: *Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa*. W końcu te same wymogi wyborcze zostały określone w przepisie art. 471 ustawy Kodeks Wyborczy: Wybory wójta są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Mechanizm systemów prawa wyborczego w krajach kultury zachodniej został zdominowany przez wymóg przekroczenia ustawowo pokreślonego progu wyborczego oraz finansowania wyborów ze środków publicznych. Są to czynniki dość skutecznie eliminujące część społeczeństwa z biernego prawa wyborczego. Istniejące grupy oligarchiczne, aby utrzymać się przy władzy przez całe dziesięciolecia, zmieniają tylko nazwę partii czy przynależność do grupy politycznej, a także głoszone poglądy. Funkcjonowanie tych samych nazwisk w elitach politycznych przez długi okres pośrednio rodzi kryzysy polityczne, społeczne, a nawet gospodarcze. Patologiczne sytuacje rodzi m.in. brak kadencyjności w samorządach, gdzie w licznych przypadkach ten sam włodarz rządzi od 20 i więcej lat, nie dając tym samym możliwości sprawowania władzy innym, co powoduje narastanie frustracji społecznej, zwłaszcza u młodego pokolenia. Brakuje mechanizmu wymiany elit politycznych, tak jak to było chociażby w antycznym Rzymie, Grecji czy obecnie w licznych polskich gminach.

4. Treść prawa człowieka do udziału w wyborach samorządowych

Czynne i bierne prawo wyborcze dla wszystkich obywateli współcześnie jest jednym z podstawowych kryteriów demokratycznego państwa prawa i cech charakterystycznych demokracji. Jest też podstawowym sposobem zaspokojenia potrzeby człowieka na udział w polityce. Jedynym jego ograniczeniem jest wiek, całkowite ubezwłasnowolnienie oraz pozbawienie praw publicznych wyrokiem sądowym. W państwach demokratycznych przyjmuje się, że partycypacja jednostek w organach władzy najpełniej realizuje się poprzez wybory lub referenda. Można ubiegać się o urzędy (prawo wyborcze bierne) lub ograniczyć swoje potrzeby do wyboru innych (prawo wyborcze czynne).

Prawo do uczestniczenia w wyborach jest prawem podmiotowym jednostki. Jest wyrazem jej wolnej woli. Czynny udział w wyborach jest ujawnieniem zainteresowania się jednostki losami społeczności, w której ona

funkcjonuje. Według A. Frydrych-Depki jest to obywatelskie prawo polityczne[11].

Głosując na określoną opcję polityczną czy ugrupowanie lokalne jednostka określa swoje nie tyle preferencje światopoglądowe, tak jak to jest w przypadku wyborów parlamentarnych, co raczej aprobatę lub dezaprobatę dla programu politycznego związanego z dalszym losem lokalnej społeczności. Czynne prawo wyborcze w samorządach jest zatem oceną propozycji programowych lokalnych grup politycznych.

Bierne prawo wyborcze z kolei jest szansą na pokojowe zaspokojenie potrzeb wielu osób na bezpośredni udział w polityce lokalnej. W systemie demokratycznym od najdawniejszych czasów, czyli municypiów w antycznym Rzymie grupa osób zainteresowanych bezpośrednim udziałem z sprawowaniu władzy zawsze jest niemała. Wybory są szansą pokojowego zaspokojenia tej potrzeby.

W doktrynie przyjmuje się, że uczestnictwo w wyborach jest prawem człowieka. Może być ono jednak spostrzegane również jako obowiązek obywatelski. Oznacza to, że obywatel korzystając ze swojego prawa sam decyduje o uczestnictwie w wyborach, czynnych czy biernych. Wszelki przymus jest zaprzeczeniem koncepcji prawa człowieka do uczestniczenia w wyborach. Przymus wyborczy nie był znany w świecie antycznym. Pojawił się on dopiero XVII w., a rozpowszechnił się w XIX i XX wieku. Obecnie taki przymus istnieje w 29 państwach świata[12].

Źródłem obowiązku społecznego do udziału w wyborach samorządowych jest wewnętrzny imperatyw wynikający z faktu przynależności do państwa czy lokalnej wspólnoty i wewnętrznego poczucia odpowiedzialności za losy miejsca zamieszkania. Praktyka pokazuje, że poziom realizacji tego obowiązku zależy wyłącznie od jednostki. Dla jednych bowiem decyzje lokalnych organów władzy są bardzo ważne, dla innych zaś miejscowość, w której mieszkają jest wyłącznie sypialnią.

5. Patologie ograniczające prawo człowieka do uczestniczenia w wyborach samorządowych

Współczesne ograniczenie prawa człowieka do udziału w wyborach w tym samorządowych może być ograniczane poprzez pewne zjawiska

[11] Zob. A. Frydrych-Depka, *„Prawnoczłowiecze" spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, Studia Wyborcze, tom 21, 2016, s. 35 n. (s. 33-53). Online: file:///Users/Bronek/Downloads/Anna%20Frydrych-Depka.pdf [dostęp: 30.08.2018].

[12] Zob. Ł. Żołądek, Przymus wyborczy, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze nr 18 z 30 sierpnia 2011, s. 1. Online: http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/533E6A0056138C99C12578F800480BC0/$file/Infos_110.pdf [dostęp: 30.08.2018].

patologiczne, do których należy zaliczyć istniejące układy, korupcje czy fałszowanie wyników wyborów.

Źródłem największego ograniczenia prawa człowieka do udziału w wyborach samorządowych są lokalne układy lub kumoterstwo. Istniejące układy społeczne, gospodarcze czy kulturowe co do zasady są oczywiście czymś pożądanym. Trudno jest sobie wyobrazić istnienie lokalnej społeczności bez więzi międzyludzkich opartych na więzach prawnych, np. stowarzyszenia, fundacje, spółki, parafie, partie polityczne, kluby sportowe lub też na więzach nieformalnych, przyjacielskich czy niekiedy przestępczych, przykładem czego są układy mafijne i to nie tylko we Włoszech.

Tworzeniu lokalnych układów sprzyja brak kadencyjności w samorządach. W tej sytuacji istniejący układ polityczny jest w stanie wyeliminować wszelką konkurencję, ograniczając tym samym bierne prawo wyborcze. Ugruntowany od lat układ lokalny, często oparty na nepotyzmie, może wytworzyć w umyśle lokalnej społeczności atmosferę jedynie słusznej opcji politycznej. Taka atmosfera jest „podgrzewana" ideologicznymi niuansami puszczanymi w teren lub zamieszczanymi na lokalnych forach o dużym doświadczeniu lokalnych przywódców, lub o ich wyjątkowości. W Wielu przypadkach można nawet mówić o lokalnym kulcie takich osób.

Konsekwencję tego jest wytworzenie w umyśle wyborców, zwłaszcza starszych, przymus wyborczego. co sprzyja głosowaniu na te same osoby. Taka sytuacja występuje w wielu polskich gminach i miastach, gdzie układy rządzące utrzymują się u władzy od 20 i więcej lat, blokując wymianę kadr, i realizację potrzeby młodego pokolenia.

Do ugruntowania się lokalnych układów sprzyja dość niewyraźny system podejmowania decyzji administracyjnych poprzez pozostawienie organom władzy lokalnej, tzw. luzu decyzyjnego. To sprawia, że organy władzy lokalnej z przyczyn pozamerytorycznych mogą być bardziej restrykcyjne w podejmowaniu decyzji administracyjnych wobec swoich przeciwników politycznych, a łagodniejsze wobec swoich zwolenników. W jednej z gmin podwarszawskich burmistrz realizując duży program finansowany ze środków unijnych doprowadził wodę tylko na te ulice, których mieszkańcy głosowali na niego. Zróżnicowanie w wydaniu decyzji administracyjnych zawuaża się również w obszarze pozwoleń na budowę czy warunków zabudowy, tam, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Przeciwnicy lokalnej władzy bardzo często albo nie mają co liczyć na pozytywne załatwienie sprawy, albo też muszą przejść całą drogę odwołań, łącznie z wniesieniem kasacji do NSA. Polityczne rozgrywki wójta czy burmistrza są opłacane ze środków publicznych, a więc również jego przeciwników. Ci zaś muszą wnosić opłaty ze środków prywatnych

Takie praktyki dość często stosowane w Polsce i nie tylko sprzyjają utrwaleniu istniejącego układu lokalnej polityki. Ograniczając tym samym czynne i bierne prawo wyborcze. Przeciwnicy boją się startować w wyborach

bowiem w razie przegranej muszą liczyć się z sankcjami. Z kolei czynne prawo wyborcze ograniczane jest lękiem przed sankcjami na wypadek dalszej wygranej przez lokalny układ władzy.

Innym nadużyciem ograniczającym prawo człowieka do uczestniczenia w wyborach często spotykanym w praktyce jest manipulowanie lokalnymi opłatami. Również w jednej z gmin warszawskich burmistrz zdobywa ogromne poparcie głownie dzięki temu, że osoby prowadzące warsztaty czy działalność usługową najczęściej nie wnoszą opłat za rzeczywista powierzchnię wykorzystywaną pod działalność. W zamian za to co cztery lata jak grzyby po deszczu wyrastają na 2 tygodnie przed wyborami bilbordy z burmistrzem. Wygląd tego miasta w okresie wyborczy jest dość groteskowy i przypomina czasy realnego socjalizmu. Nie można tego inaczej nazwać jak ukrytą formą korupcji politycznej i narażaniem budżetu gminy, a tym samym i finansów publicznych na znaczące straty. W tym zjawisku należy szukać m.in. przyczyny, dla której w Polsce udział w wyborach również samorządowy jest jednym z najniższych w Europie[13].

Nadal niezbadanym naukowo obszarem jest rozmiar korupcji w samorządach. Autonomia samorządów, skądinąd niezwykle pożądane w dobie państwa demokratycznego, sprzyja wszelkim formom korupcji. Badania pokazują, że przypadków zgłoszeń jest niewiele, a jeszcze mniej jest wyroków skazujących. jest to wynikiem niewątpliwe formy zmowy milczenia. I decydent jest zadowolony i mieszkaniec gminy, który uzyskał korzystną decyzję administracyjną.

Pożądanym rozwiązaniem na te bolączki jest wprowadzenie kadencyjności z jednoczesnym ograniczeniem liczby kadencji do maksimum dwóch. Jest to pozytywny ruch rządu PiS, który wprowadził nowelizacją z 2018 r. do art. 11 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeksu wyborczego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 754) dwukandencyjność wójtów[14]. Jednocześnie wydłużono kadencję wójtów do 5 lat. Słabością tego rozwiązania jest wyzerowanie biegu naliczenia kadencyjności, co oznacza, że obecni włodarze gmin, rządzący niekiedy od 1990 r., będą mogli jeszcze być u władzy aż do 2028 roku. Tym samym bardzo dobra idea legislacyjna nie przyczyniła się do rozbicia powstały układów i wszelkich nieprawidłowości z tym związanych w polskich gminach. Takie rozwiązanie nie sprzyja wymianie elit.

---

[13] W ostatnich wyborach samorządowych frekwencja wyborcza wynosiła 47% w I turze wyborów i 39.97 % w II turze wyborów. W Niemczech w wyborach samorządowych w 2016 frekwencja wynosiła 6,6 %. We Francji w wyborach samorządowych w 2015 r. frekwencja wyniosła ponad 50%. Z kolei we Włoszech w 2013 r. frekwencja wynosiła 67%. Dane te mogą świadczyć o poziomie dojrzałości demokracji.

[14] art. 11 § 4 : *Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie … .*

6. Wnioski

Autonomia lokalna jest niewątpliwie wartością wypracowaną już w antyczności, zwłaszcza w starożytnym Rzymie. Jest ona istotnym elementem demokracji czy demokratycznego państwa prawa. W tym środowisku politycznym realizowane jest jedno z praw człowieka, a mianowicie prawo do uczestniczenia w wyborach zwłaszcza samorządowych. Jest to konieczne chociażby ze względu na troskę o losy lokalnej społeczności, w której dana jednostka zamieszkuje.

Prawo człowieka do uczestniczenia w wyborach samorządowych, tak prawo czynne jak i bierne, może być organiczna przez różne rodzaju niedoskonałe rozwiązania oraz istniejące patologie. Można wskazać na przynajmniej dwa takie rozwiązania, które powodują takie ograniczenia. Pierwszym z nich jest zbyt duży zakres dyskrecjonalności przy wydaniu decyzji administracyjnych. Pozwala to bowiem zastraszanie przeciwników politycznych. Dobrym rozwiązaniem byłoby dodawanie klauzuli do decyzji administracyjnych, że organ ją wydający nie pozostaje w konflikcie personalnym z adresatem decyzji.

Najważniejszą jednak kwestią dla prawidłowej realizacji prawa człowieka do udziału w wyborach w tym samorządowych jest wprowadzenie kadencyjności organów uchwałodawczych i stanowiących. Tak się stało nowelizacją Kodeksu wyborczego w 2018 r w Polsce. Jest to jednak reforma niedokończona, bowiem obecni władcy będący na urzędach będą mogli je pełnić dalej przez kolejne 10 lat. Ugruntowując patologie, takie jak nepotyzm czy korupcję w tym wyborczą. Zniechęca to młode pokolenie do zaangażowania się w politykę.

Contact

dr hab. Magdalena Sitek
Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy
e-mail: ms@wsge.edu.pl

Politické dimenzie priamej voľby vrcholných predstaviteľov územnej samosprávy na Slovensku

The political dimensions of the direct election of the top representatives of the territorial self-government in Slovakia

Peter Horváth

Abstract
With in the local self-government weelect themayors of municipalities and mayors of cities in the direct elections, as well as the chairman s of higherterritorial units at the level of regional self-government. This model has be enoperating in our country since 1990, respectively since 2001. There have been a sufficient number o felections so we can in detail look at the a dvantages and disadvantagesofthismethodofelectionofthe top representatives of the territorial self-government. There is a constant debate over whether our Slovak or, on the contrary, the Czech model of elections is more favorable to the development of a democratic society. We will look at it through individual results, but also through a number of practical examples.

Key words: municipalgovernment, municipalities, cities, regions, elections

Úvod

Hádam najčastejšou témou pri diskusiách pri voľbe predstaviteľov komunálnej či regionálnej samosprávy je otázka vhodnosti priamej či nepriamej voľby najvyšších činovníkov na úrovni obcí/miest, resp. vyšších územných celkov

Pozrime sa na teoretické pohľady na výhodnosť a nevýhodnosť volebného systému, ktorý priamo produkuje istého víťaza, buď v prvom, prípadne v druhom kole. Medzi výhody radíme:

a) Konkurencia jednotlivcov – víťazom je konkrétny politik, ktorého vyberú priamo voliči a ktorí sú presvedčení o jeho schopnostiach; politická strana ho síce môže podporiť, ale jeho víťazstvo je predovšetkým výsledkom jeho úsilia
b) Vytváranie individualít – v súboji jednotlivcov vyrastajú osobnosti, pretože len schopnosť presadiť sa vedie k prirodzenému výboru vhodných individualít; kandidáti musia preukázať dostatočnú mieru schopnosti presvedčovania, razantnosť pri presadzovaní, vlastné vízie a v neposlednom rade dôkladná znalosť celkovej problematiky a svojho okolia

c) Možnosť zvolenia aj pre nezávislých kandidátov – pri priamej a väčšinovej voľbe môžu kandidovať aj nezávislí kandidáti, pretože pri systéme jedného víťaza majú všetci rovnaké možnosti.

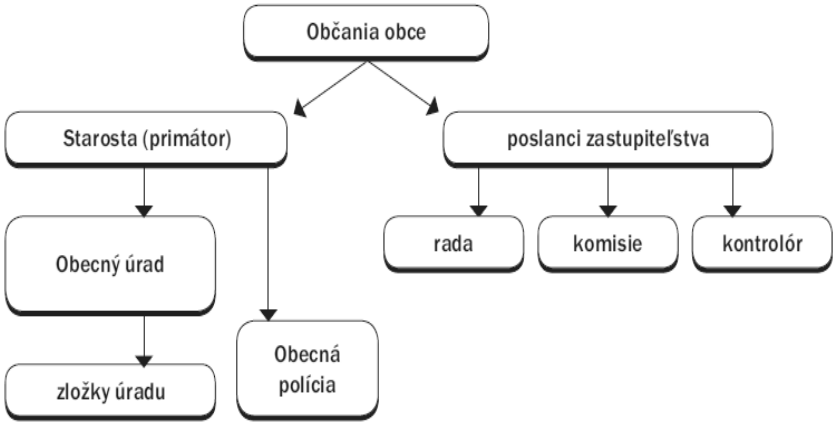
Naopak, nevýhodami tohto systému môžu byť:

a) Len jeden víťaz – ak spolu súperia viacerí kvalitní kandidáti, len jeden môže vyhrať; v prípade viacerých nekvalitných kandidátov tiež vyhrá práve jeden z nich a tak nie je zaručená kvalita kandidáta
b) Strata menšinového názoru – tým, že je len jeden víťaz, všetci umiestnení na druhom a na nižšom mieste strácajú možnosť presadiť svoje názory
c) Volebný zápas na hrane slušnosti - používanie všetkých foriem taktického boja, aj negatívnych prístupov – ohováranie, psychologický nátlak a podobne; volič môže často len veľmi ťažko rozlíšiť pravdivosť a reálnosť sľubov a výrokov jednotlivých kandidátov
d) Vytlačovanie žien z politického prostredia – vzhľadom na často nevyberavú kampaň viacero potenciálnych kandidátok nakoniec do volebného zápasu nejde, obava o rodinu, jej ochrana sú silnejšími motívmi
e) Zvyšovanie populizmu – vzhľadom na charakter politického boja môže byť víťaz viac „mužom slov“ ako „mužom činom“, najmä pri prvej kandidatúre (Horváth, 2005)

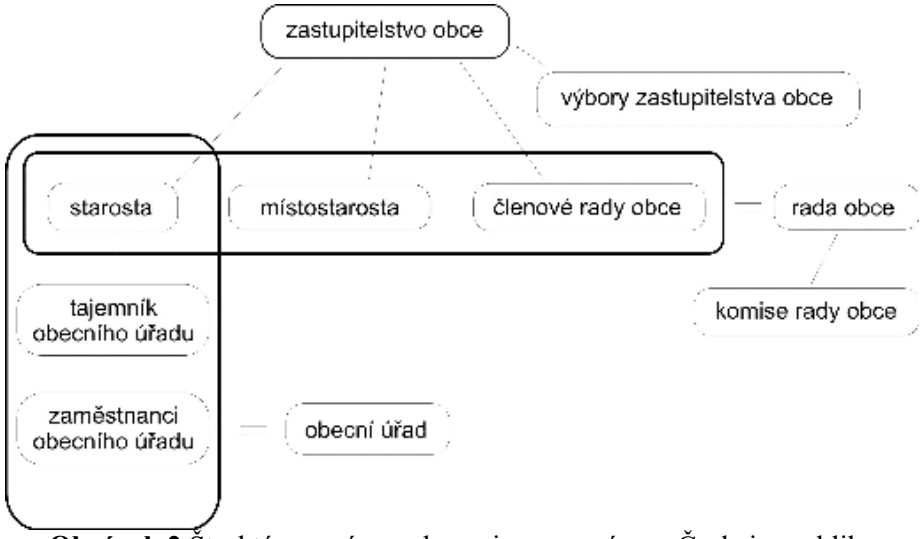
1. Politické dimenzie priamej voľby predstaviteľov územnej samosprávy

Aj ostatné komunálne voľby na Slovensku i v Českej republike v roku 2018 rozprúdili diskusiu o vhodnosti samotného spôsobu voľby vrcholným predstaviteľov obcí a miest. Ako to už býva zvykom, na Slovensku napríklad predseda najsilnejšej politickej strany SMER –SD spomenul pri komentovaní výsledkov v diskusnej relácii TA3 V politike 11.11.2018 možnosť začať odbornú diskusiu o zmene modelu a prevzatiu tzv. českého modelu, pri ktorom si občania volia „len“ svojich zastupiteľov a až oni následne si zo svojho stredu na základe vytvorenia koaličnej väčšiny zvolia primátora, resp. starostu. Opozičné strany na čele s SAS túto myšlienku označili na chybnú a bez ich politickej podpory.

Na druhej strane, počas spoločného stretnutia najvyšších predstaviteľov komunálnych samospráv v Českej republike a na Slovensku 13.11.2018 v Krásne nad Kysucou sa predseda českého zväzu miest a obcí František Lukla vyslovil o možnosti inšpirovania sa práve slovenským modelom vo veci zmeny voľby starostov, ale aj celkových úprav volebného systému.



Obrázok 1 Štruktúra orgánov obecnej samosprávy v Slovenskej republike
Zdroj: *Nižňanský, 2005*



Obrázok 2 Štruktúra orgánov obecnej samosprávy v Českej republike
Zdroj: *Ministerstvo vnitra ČR, 2018*

V rámci diskusie o možnosti zmeny voľby starostov v Českej republike bola Ministerstvom vnútra Českej republiky vypracovaná analýza zavedenia priamej voľby starostov, ktorú vláda Českej republiky zobrala na vedomie začiatkom januára 2011. Hoci bola uložená úloha predložiť možný legislatívny návrh pre priamu voľbu starostov na úrovni malých obcí, toto uznesenie už nikdy nebolo naplnené (Uznesenie vlády Českej republiky č. 8/2011). Z odborného hľadiska je iste vhodné sa bližšie zastaviť pri tejto analýze

a poukázať na jej hlavné argumenty pre aj proti tomuto inštitútu. K najdôležitejším faktorom, ktoré podľa autorov podnietili zámer zmeniť nepriamu voľbu na priamu boli najmä:

- neznalosť a z toho vyplývajúci nezáujem verejnosti podieľať sa na správe vecí verejných,
- stotožnenie sa starostu a zastupiteľstva ako jedného orgánu,
- poukázanie na formalizovanú činnosť zastupiteľstva na úrovni malých obcí, kde sa za ústrednú postavu považuje tak či tak starosta obce,
- post starostu nezískava ten, kto získa najviac hlasov vo voľbách, ale je to výsledok zákulisných politických dohôd,
- obecnými poslancami sa často stávajú politici bez potrebného vzdelania, praxe či schopnosti pozitívne vykonávať svoj úrad
- najmä v malých obciach, v ktorých sa nevolí obecná rada, sú aj tak voľby už prakticky totožné s priami voľbami, často kandiduje len taký počet kandidátov, ako je reálny počet poslancov.

Zmyslom takejto zmeny na priamu voľbu teda malo byť:

- zakotviť silný a jasný politický mandát starostov a zabezpečenie kontroly zo strany obyvateľov
- ustanoviť starostu osobne zodpovedným za svoj výkon
- rozdelenie kompetencií medzi starostom a zastupiteľstvom.

Autori tejto analýzy z roku 2010 zároveň konštatujú, že nie je priama podpora Združenia miest a obcí Českej republiky pre možnú zmenu nepriamej voľby a tak isto nie sú zástancami posilňovania kompetencií samotného starostu obce. Alternatívne zoskupenie pod názvom Združenie miestnych samospráv Českej republiky (v čase písania analýzy malo v nej zastúpenie 1016 obcí) malo opačný názor a prikláňalo sa k potrebe upraviť zmenu voľby na komunálnej úrovni v podmienkach malých obcí. Ich konkrétna predstava sa opierala predovšetkým o tieto prvky:

- priama voľba starostu na čele obce s tým, že by mal osobnú zodpovednosť za výkon verejnej správy na danom území,
- na úrovni menších miest by sa konali jednokolové voľby relatívnym väčšinovým systémom, pri veľkých mestách systémom absolútnej väčšiny, ktorá je v zásade dvojkolová,
- zachovanie obecnej rady ako iniciatívneho, výkonného a kontrolného orgánu obecného zastupiteľstva, na strane druhej sa pripúšťa možnosť jej úplného zrušenia,
- zastupiteľstvo by sa volilo na princípe pomernej voľby,
- rozdeliť kompetencie tak, aby zastupiteľstvo malo predovšetkým základnú koncepčnú a kontrolnú úlohu a starosta by mal exekutívnu funkciu,
- odvolanie starostu je možné výhradne na základe kvalifikovaného návrhu pre závažné porušovanie povinností vyplývajúcich z úradu.

Aj v tomto prípade platí, že združenie nie je náchylné len pre samotnú úpravu spôsobu voľby starostu, ale presadzuje aj zmenu právneho postavenia a ukotvenia starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev.

Ak teda autori spomínanej analýzy z dielne Ministerstva vnútra Českej republiky spomínajú často tzv. slovenský model, pozrime sa ešte na ich hodnotenie našich reálií v tejto oblasti:

Výhody:

- Moc v obci je rozdelená. Starosta ako nezávislý orgán je protiváhou obecnému zastupiteľstvu
- Funkcia starostov je individuálnym postom a stojí v tomto zmysle pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu z funkcie odvolať
- Správa obce je jednoduchšia a pružnejšia
- Ustanovenie starostu do funkcie na základe princípov priamej demokracie – najširšie zapojenie občanov do správy obce.

Nevýhody:

- Slabá vnútorná kontrola starostu, ktorého nemôže kontrolovať ani zastupiteľstvo, ani hlavný kontrolór.
- Odvrátenou stranou silného postavenia je jeho malá, v podstate iba politická zodpovednosť, čo je s ohľadom na jeho silné postavenie a odbornú náročnosť na výkon jeho funkcie nejaví ako dostatočné.
- Vznik patových situácií v prípade, že starosta a obecné zastupiteľstvo nemajú vôľu vzájomne spolupracovať – zastupiteľstvo odmieta návrhy predložené starostom a naopak
- Výhoda priamej demokracie sa stráca v prípadoch, keď v obci pretrváva nezáujem o opakovanú účasť voličov vo voľbách. Pretože nie je stanovené kvórum o účasť na voľbách a uplatňuje sa systém relatívnej väčšiny, stačí v mnohých prípadoch na zvolenie malé množstvo hlasov.
- Problém a relatívne výhody a nevýhody v podmienkach ČR sú umocnené odlišnou základnou koncepciou územnej samosprávy. (Analýza zavedení přímé volby storostů, 2011)

Na pôde Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky pôsobí Stála komisia pre Ústavu Českej republiky, ktorá prerokováva návrhy smerujúce k novelizácii základného zákona štátu. Začiatkom roka 2018 sa na jej rokovanie dostali aj návrhy na inštitút obecného referenda a zavedenie priamej voľby starostov a hejtmanov. Predkladateľmi spomínaných návrhov boli poslanci za stranu SPD. Na zmenu ústavy je potrebná ústavná väčšina v oboch komorách parlamentu a po politickej diskusii sa dospelo k záveru, že nie je politická zhoda pre takýto návrh. Podpredseda smenovne a neskorší predseda ČSSD počas diskusie sa vyjadril, že návrhy na priamu voľbu starostov sú podľa neho protiústavné; ústava jasne deklaruje, že kľúčovú úlohu pri správe obcí a miest hrajú zastupiteľstvá, nie priamo volený diktátor. Predseda klubu STAN Jan Farský tiež vyjadril svoj odmietavý názor s tým, že bez úprav právomocí starostov a zastupiteľstva zmena voľby nemá význam, muselo by sa

napríklad jasne vymedziť, v akom prípade môže byť starosta prehlasovaný. Do tretice negatívny postoj prezentoval aj podpredseda ODS Martin Kupka (vykonávajúci súčasne pozíciu aj starostu obce), podľa ktorého by to bol populistický krok vedúci k oslabeniu zastupiteľskej demokracie a ochromenie správy obcí a miest. Ďalej uviedol, že jemu ako starostovi kompetencie nechýbajú a hľadá podporu a kvalitnú oponentúru vlastných plánov. Naopak pozitívny postoj predniesol k návrhu SPD šéf poslaneckého klubu Pirátov Jakub Michálek, podľa ktorého má priama voľba starostov všeobecne väčšinovú podporu občanov, funguje i v okolitých štátoch a verí, že by si ľudia zvolili lepších starostov a primátorov- ako príklad uviedol vtedajšiu primátorku hlavného mesta Praha pani Krnáčovú (Přímá volba starostů? Ve sněmovne a Senátu ústavní většinu nemá, 2018)

Svoju predstavu zavedenia myšlienky priamej voľby starostov v Českej republike predložil v prvej polovici roka 2017 politický subjekt Česká pirátska strana. Ku kľúčovým tézam ich poňatia zavedenia priamej voľby primátora v podmienkach hlavného mesta Prahy možno zaradiť:

- Primátor a jeho zástupca by boli volení ako dvojička, obdoba amerických prezidentských volieb
- Jednokolová voľba – kto získa viac hlasov, obsadí post primátora
- Primátor bude mať na starosti exekutívu, zastupiteľstvo dlhodobé koncepčné rozhodnutia a kontrolnú činnosť
- Primátor bude odvolateľný v referende, na základe petície alebo rozhodnutia zastupiteľstva
- Primátor bude maž možnosť rozpustiť zastupiteľstvo, ale potom nové voľby aj zastupiteľstva, aj primátora

Výhody priamej voľby podľa Pirátov:

- Zavádza jednoznačnú zodpovednosť konkrétnej osoby, ktorú si ľudia zvolia
- Občania nepoznajú svojich poslancov , primátora pozná každý
- Systém by umožnil, aby zastupiteľstvo efektívnejšie kontrolovalo primátora
- Primátor by nebol vystavený takému tlaku záujmov v zastupiteľstve a mal by väčšiu autoritu a vážnosť
- Priama voľba zvyšuje stabilitu systému, nemusí sa každodenne hľadať väčšina. [1]

Ak sa pozrieme na prerokovávanie problematiky na pôde Stálej komisie pre Ústavu Českej republiky je jasné, že sa v zásade rozdelili názory na dva tábory. Proti vystupujú predstavitelia ČSSD (aj keď nevylučujú podporu na úrovni malých obcí), STAN a ODS, skôr zástancami okrem už spomínaných

[1] Celý návrh Českej pirátskej strany možno nájsť na ich webovej stránke, bližšie aj https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-a-primatoru.html .

Pirátov a SPD sú strany ANO a KSČM. Osobitnú podporu týmto návrhom vyjadruje pravidelne aj prezident Miloš Zeman. Najsilnejším politickým subjektom v súčasnosti je strana premiéra Andreja BabišaANO, ktorej názor tlmočil tiež súčasne starosta a poslanec snemovne Milan Pour , ktorý uviedol, že zavedenie priamej voľby starostov podporuje preto, že by to pomohlo k rýchlejšiemu rozhodovaniu a presadzovaniu zámerov vedúcich k rozvoju obcí a miest.

Na viacerých miestach pri návrhoch v českých reáliách sme používali pojem „malá obec“. Bolo by asi vhodné pre jasnejšiu predstavu si definovať význam tohto pojmu. Zároveň treba aj poznamenať, že nejde o presný legislatívny pojem, aj autori analýzy z roku 2010 navrhujú používať ho v dvoch alternatívach, pričom sa prikláňajú k celkovo druhej možnosti. V Českej republike je rádovo 6250 obcí, pričom takmer 550 z nich má do 100 obyvateľov, do 300 obyvateľov ich je približne 2500 a hranicu do 1500 obyvateľov atakuje celkovo 5350 obcí. Preto aj prvý návrh je stanoviť hranicu pre možnú priamu voľbu starostu obce do 1500 obyvateľov. Druhý návrh je všeobecnejší, priama voľba by mala byť v obciach, kde sa nevolí obecná rada.

Deň pre začiatkom ostatných komunálnych volieb v Českej republike priniesol týždenník REFLEX sumarizačný pohľad na dovtedajší stav diskusie o forme voľby starostov a primátorov. Ak by sme chceli zosumarizovať uverejnené názory, môžeme to v skratke vyjadriť takto:

Za priamu voľbu:

- Občania dostanú väčšiu moc a chod obce bude demokratickejší
- Priama voľba zabraňuje vyšachovať víťaza volieb zákulisnou dohodou ostaných strán
- Väčšia šanca pre nezávislých kandidátov a politické strany nebudú môcť pri rokovaniach nakoniec na post starostu presadiť niekoho zo „zadných línií“, ale svojho lídra

Proti priamej voľbe:

- Negatívum ako to dopadlo po zavedení priamej voľby prezidenta (odporcovia M. Zemana)
- Tak ako narástli konflikty medzi prezidentom a inými ústavnými činiteľmi, mohlo by sa to stať aj na úrovni obcí
- Mohla by nastať situácia, že starosta a zastupiteľstvo by boli odlišne politicky zafarbení, čo zablokuje rokovania orgánov obce
- V prípade zavedenia priamej voľby by muselo prísť k zásadnej zmene právomocí starostu a zastupiteľstva
- Neodstránenie zákulisných hier – boli by už pred voľbami, nie až po nich (Jak se volí starosta: Proč v Česku neexistuje přímá volba a jaké by měla výhody a nevýhody, 2018)

Pozrime sa sumárne na niektoré krajiny v Európe podľa spôsobu voľby v komunálnej sfére:

Priama voľba	Nepriama voľba	Priama i nepriama voľba
Taliansko	Belgicko	Veľká Británia
Portugalsko	Fínsko	Rakúsko
Grécko	Holandsko	Nórsko
Cyprus	Francúzsko	Rusko
Slovinsko	Dánsko	
Slovensko	Írsko	
Rumunsko	Luxembursko	
Bulharsko	Švédsko	
Ukrajina	Španielsko	
Macedónsko	Malta	
Albánsko	Estónsko	
Nemecko	Lotyšsko	
Maďarsko	Litva	
Chorvátsko		
Poľsko		

Obrázok 3 Tabuľové zobrazenie krajín s (ne)priamou voľbou starostov
Zdroj: *Machyniak – Sleziak, 2013*

Záver

O problematike spôsobu volieb vrcholových predstaviteľov komunálnej samosprávy by sme mohli diskutovať veľmi dlho a predkladať argumenty za aj proti priamej voľbe, resp. modelu s nepriamou voľbou. Ide o podobnú tému akou je voľba prezidenta republiky. Čo však je isté, nie je rozhodujúcim práve spôsob voľby, ale kompetencie viažuce sa na ten ktorý daný post. (Brix – Švikruha, 2013) Povedané inak, pri prípadnej zmene voľby by bolo potrebné sa pozrieť aj na celkový nastavený mechanizmus prerozdelenia kompetencií medzi orgány miestnej samosprávy. Všetci sa viac menej boja otvárať túto tému, pretože cítia, že by sa tým otvorili aj ďalšie otázky a tak je politicky výhodnejšie udržiavať súčasný stav. Toto platí aj pre české aj pre slovenské reálie. Skutočne je pravdou, že najväčším problémom v rámci verejnej správy na Slovensku nie je spôsob voľby, ale problematika malých obcí. Tu všetkých najviac tlačí päta, ale žiaľ samotní predstavitelia týchto obcí akosi nechcú tento stav pripustiť. Ak máme na Slovensku 2891 obcí, tak až 380 z nich má menej ako 199 obyvateľov, čo je z pohľadu ekonomiky stav, pri ktorom nemožno reálne zabezpečiť normálny chod obce. Na tomto mieste je

legitímne položiť otázku, ako je možné zabezpečiť rozvoj miestnej samosprávy? (Guťan, 2017) V Českej republike je tiež vysoký počet obcí a rovnako nevyhovujúca štruktúra pre ich ekonomický chod, ale u nich aspoň sú mestá rozdelené do troch kategórií z pohľadu vlastných kompetencií. Na Slovensku v zásade v zmysle komunálnej samosprávy nie je zásadnejší rozdiel medzi najmenšou obcou a hlavným mestom.

Čo teda priniesli komunálne voľby 2018 v danej oblasti ? Už pred voľbami sme vedeli, že sú obce, v ktorých je jasný víťaz, pretože kandidátnu listinu podal len jeden kandidát. Zároveň sme mali obce, v ktorých nikto nepodal kandidátnu listinu, pretože nikto nemal o funkciu starostu záujem a tiež v deviatich obciach sa výsledky volieb skončili bez víťaza z dôvodu rovnosti hlasov. Treba ale skonštatovať, že do dnešného dňa sú aj obce pri nepriamej voľbe najvyššieho predstaviteľa v Českej republike bez svojho starostu, pretože obecní poslanci nevedeli sa zhodnúť na jeho osobe. Opäť sú na mape Slovenska obce a mestá, v ktorých je zastupiteľstvo aj prvý občan mesta v rovnakých, aj v zásadne odlišných politických tričkách. Opäť vo viacerých príkladoch sme mali viacerých kandidátov veľmi schopných, vyhral mohol len jeden. Zaznamenali sme však aj viacero kandidátov, ktorí vyhrali a objektívne nemajú predpoklady pre zodpovedný výkon svojej funkcie. Jednoducho, tieto voľby v otázke vhodnosti spôsobu volieb predstaviteľov obcí a miest nepriniesli mnoho nového, okrem prvku výraznej straty straníckych krytí jednotlivých kandidátov tak na pozíciách poslancov, ako aj starostov a primátorov. Zásadná reforma a predtým odborná diskusia je tak stále ešte len pred nami.

Zoznam bibliografických odkazov

Analýza zavedení přímé volby storostů, 2011. Dostupné na internete:< https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>.

BRIX, R., ŠVIKRUHA, M. 2013. *Voľby zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy v Čechách a na Slovensku*. In *Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, s. 227-309. ISBN 978-80-210-6319-8.

GUŤAN, D. 2017. Regional Marketing as a Functional Instrument of Region s Development. In *The Quality of Democracy in the New Political Era: Proceedings of the 4th Academos Conference 2017.* Bologna: Filodiritto, pp. 119-123. ISBN 978-88-95922-86-7.

HORVÁTH, Peter. 2005. Úvod do porovnávacej politológie. In: *Úvod do politických vied.* Bratislava: SMARAGD. ISBN 80-89063-15-2.

Jak se volí starosta: Proč v Česku neexistuje přímá volba a jaké by měla výhody a nevýhody, 2018. Dostupné na internete: < https://www.reflex.cz/prima-volba-starosty>.

MACHYNIAK, J., SLEZIAK, J. 2013. Direct Elections of Mayors – Critical Analysis (Case Study of Slovak Republic). In *QUAERE 2013 : recenzovaný*

sborník příspěvků vědecké interdisciplinární mezinárodní vědecké konference doktorandů a odborných asistentů:. Hradec Králové: Magnanimitas, pp. 1140-1146. ISBN 978-80-905243-7-8.

Ministerstvo vnitra ČR, 2018. Dostupné na internete: <https://www.mvcr.cz/>.

NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005*. Bratislava: Kancelária splnomocnenca SR pre decentralizáciu verejnej správy. ISBN 8096944711.

Přímá volba starostů? Ve sněmovne a Senátu ústavní většinu nemá, 2018. Dostupné na internete: <https://www.denik.cz/z_domova/prima-volba-starostu-neni-jista-20180214.html>.

Kontakt na autora

Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
e-mail: peter.horvath@ucm.sk

Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva[1]

Particiation of the Inhabitants and the Public for the Municipal Council´s Decision-Making

Tomáš Alman

Abstract

The article is content oriented on the sphere of the participation of the inhabitants and the public for the municipal council´s decision-making. The intent of the article will follow two key lines. In the first place, attention will be concentrated on the stage before a decision is taken, the second will focus on the potential of the inhabitants and the public to intervene in the decision-making at the municipal council´s meetings. Except for exploring these two aspects, the article will follow other related areas, such as determining the personal composition of the general term "the public". The aim of the article will be to identify, through an analysis of selected information resources and practice of local self-government specify problems in the relevant legislation, evaluate the situation, take a critical view, and then provide possible solutions.

Key words: municipality. municipal council. inhabitant. public

Úvod

Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva je súčasťou širšieho ústavou garantovaného práva občanov na účasť na správe verejných vecí. Je tu badateľný obsahový prienik s priamou demokraciou a jej formami. Práve prvok priamej demokracie je v súčasnosti proklamovaným aspektom, ktorý musí mať zastúpenie, a to najmä z dôvodu dlhodobej krízy zastupiteľskej demokracie.

Predmetný článok je obsahovo orientovaný na problematiku spoluúčasti obyvateľov obce[2] a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva. Tematický zámer článku bude sledovať dve kľúčové roviny. V prvom rade bude pozornosť koncentrovaná na fázu ešte pred prijatím konkrétneho rozhodnutia, druhá intencia sa bude sústreďovať na možnosti obyvateľov obce a verejnosti zasiahnuť do procesu prijímania rozhodnutia na zasadnutí obecného zastupiteľstva. Popri skúmaní týchto dvoch aspektov, článok bude logicky sledovať aj ďalšie oblasti s tým spojené, napríklad určenie personálneho

---

[1] Článok bol vypracovaný ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA: 1/0340/17 Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.

[2] V nasledujúcom texte je využívané súhrnné označenie „Obec“. Tento pojem významovo sleduje obce, mestá i mestské časti v Košiciach a Bratislave.

zloženia všeobecného pojmu „verejnosť“. Cieľom článku bude prostredníctvom analýzy vybraných informačných zdrojov a aplikačnej praxe obecnej samosprávy identifikovať konkrétne nedostatkové a nejednoznačné oblasti v príslušných právnych predpisoch, zhodnotiť situáciu, zaujať kritické stanovisko a následne poskytnúť možné riešenia.

1. Účasť verejnosti na činnosti obecného zastupiteľstva

Možnosť ovplyvniť rozhodovanie obecného zastupiteľstva obyvateľmi, respektíve širšou verejnosťou (spravidla najčastejšie vystúpením na jeho zasadnutí) je len jednou z foriem priameho výkonu obecnej samosprávy. Pertraktovanými sú v tomto smere predovšetkým miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce, petičné právo, sťažnosti, inštitúty práva na slobodný prístup k informáciám – žiadosti o poskytnutie informácie alebo povinné zverejňovanie informácií samosprávami a pod.

V tomto kontexte často dochádza k opomenutiu nami skúmanej oblasti. Poddimenzovanosť záujmu je aj zo strany zákonodarcu a samospráv, pretože neexistuje komplexnejšia právna úprava hmotného a procesného aspektu účasti daných osôb na rozhodovaní obecného zastupiteľstva[3]. Nedostatočnými a nereflektujúcimi sú jednak rokovacie poriadky obecných zastupiteľstiev, ale aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení).

Absencia, respektíve nepatrnosť právnej regulácie daného inštitútu potom v praxi vykazuje množstvo problémov a aj viaceré „patové situácie“, kedy nie je zreteľné, aký postup sa má zvoliť a aké sú adekvátne práva povinnosti predsedajúceho a obdobne tak aj osoby, ktorá chce na zasadnutí obecného zastupiteľstva, komisie, obecnej rady prezentovať svoj názor či postreh.

Máme za to, že možnosť obyvateľov obce a v určitých situáciách aj širšej verejnosti ovplyvňovať rozhodovanie obecného zastupiteľstva, či starostu, byť účastnými v komisiách obecného zastupiteľstva predstavuje elementárnu súčasť princípu demokracie.

Predmetný aspekt je nutné analyzovať na základe príslušnej právnej úpravy. Kardinálnym všeobecne záväzným právnym predpisom je v tomto smere zákon o obecnom zriadení.

Vzhľadom na vyššie konštatovanú právnu úpravu platí, že podľa § 3 ods. 2 písm. c) zákona o obecnom zriadení majú obyvatelia obce a ďalšie osoby[4] uvedené v § 3 ods. 5 toho istého zákona právo zúčastňovať sa na zasadnutiach

---

[3] Inštitút komisií obecného zastupiteľstva sa obdobne nevyznačuje komplexnejšou právnou úpravou, čomu náležite zodpovedá aj aplikačná prax.

[4] Na samospráve obce má právo podieľať sa aj ten, kto má na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platí miestnu daň alebo miestny poplatok, je v obci prihlásený na prechodný pobyt alebo má čestné občianstvo obce.

obecného zastupiteľstva. Okrem týchto subjektov sa však na zasadnutí obecného zastupiteľstva môže zúčastniť v podstate ktokoľvek, pretože podľa § 12 ods. 8 zákona sú zasadnutia obecného zastupiteľstva zásadne verejné.

Avšak kým vo vzťahu ku zhromaždeniam obyvateľov obce zákon obyvateľom obce a ďalším osobám podľa § 3 ods. 5 priznáva právo vyjadriť na nich svoj názor, vo vzťahu k zasadnutiam obecného zastupiteľstva im takéto právo nepriznáva. Zákon pripúšťa možnosť, že sa na zasadnutí zastupiteľstva obyvateľovi obce udelí slovo, právo vystúpiť na zasadnutí obecného zastupiteľstva však nie je nárokovateľné[5].

V tomto prípade existujú v zákone o obecnom zriadení problematické disproporcie a asymetria medzi postavením obyvateľov obce, ktorým sa slovo udeliť môže, ale nemusí, a postavením poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, poslancov Európskeho parlamentu, zástupcov vlády alebo iného štátneho orgánu, ktorým sa slovo udeliť musí, keď o to požiadajú (§ 12 ods. 9 zákona o obecnom zriadení).

Na druhej strane zákon *expressis verbis* nevylučuje, že na zasadnutí zastupiteľstva môže byť udelené slovo aj inej osobe ako obyvateľovi obce alebo osobe, ktorá sa podieľa na samospráve obce podľa § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Stanovenie podrobných pravidiel o rokovaní obecného zastupiteľstva zveruje zákon rokovacím poriadkom obecných zastupiteľstiev (§ 12 ods. 11 citovaného zákona).

Ďalšou možnou formou účasti verejnosti (výpočet osôb v najširšom zmysle slova) na činnosti samosprávy, ktorá vyplýva zo zákona, je možnosť vyjadriť sa k materiálom, o ktorých rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Zákon explicitne nevylučuje, aby sa obyvatelia obce alebo aj iné fyzické osoby alebo právnické osoby vyjadrili k návrhu ktoréhokoľvek materiálu, ktorým sa má zaoberať obecné zastupiteľstvo.

Zo zákona však povinnosť zverejniť materiály najmenej 15 dní pred termínom zasadnutia obecného zastupiteľstva a umožniť verejnosti vyjadriť sa vyplýva iba vo vzťahu k návrhu všeobecne záväzného nariadenia, návrhu rozpočtu obce a návrhu záverečného účtu obce. Vo vzťahu k návrhom všeobecne záväzných nariadení zákon v § 6 ods. 4 ustanovuje, že dňom ich vyvesenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Zákon ďalej stanovuje, že pripomienky majú byť vyhodnotené navrhovateľom všeobecne záväzného nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená, a vyhodnotenie má byť predložené poslancom v písomnej forme najmenej tri dni pred rokovaním zastupiteľstva.

---

[5] Z dikcie príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení vyplýva, že sa opomínajú ďalšie subjekty mimo obyvateľov obce a osôb uvedených v § 3 ods. 5 toho istého zákona.

Účelom zverejnenia návrhu rozpočtu obce a návrhu záverečného účtu obce podľa § 9 ods. 2 zákona o obecnom zriadení je tiež to, aby sa k nim mohli vyjadriť obyvatelia, ale aj širšia verejnosť (fyzické osoby a právnické osoby). Pripomienkovanie návrhu rozpočtu a záverečného účtu a spôsob vyhodnotenia pripomienok zákon o obecnom zriadení do poslednej platnej a účinnej novely neriešil a neupravoval. Zmienená novela pri nich zaviedla rovnaký režim ako pri pripomienkovaní návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce. Tento krok zo strany zákonodarcu považujeme za pozitívny, novela náležite reagovala na dlhodobo proklamovanú medzeru v zákone.

Analýza ponúknutých nástrojov priamej participácie na výkone samosprávy je tiež determinovaná existenciou ďalších inštitútov, ktoré skúmame v nasledujúcom texte.

2. Ďalšie participatívne možnosti ovplyvniť rozhodovanie obecného zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvo môže podľa § 14-15 zákona o obecnom zriadení zriadiť obecnú radu ako svoj iniciatívny, výkonný a kontrolný orgán a komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány.

Kým obecná rada je tvorená výlučne poslancami, členmi komisií môžu byť aj ďalšie osoby. Zákon voči nim explicitne nestanovuje podmienku, že musí ísť o obyvateľov obce alebo osoby, ktoré sa podieľajú na samospráve obce podľa § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Členstvo v komisiách obecného zastupiteľstva tak predstavuje ďalšiu možnú formu účasti verejnosti na činnosti samosprávy. Podobne ako možnosť vystúpenia na zasadnutí obecného zastupiteľstva, ani členstvo v komisii nie je nárokovateľné a závisí len na rozhodnutí obecného zastupiteľstva, či komisie zriadi, či do komisií zvolí aj neposlancov, alebo budú komisie zložené výlučne z poslancov.

Na rozdiel od obecného zastupiteľstva zákon vo vzťahu ku komisiám a k obecnej rade nestanovuje, že by ich rokovanie muselo byť verejné. Verejnosť, či neverejnosť rokovania komisií a obecnej rady je tak ponechaná výlučne na rozhodnutí obce, predovšetkým obecného zastupiteľstva. Rovnako aj to, či v prípade verejného rokovania obecnej rady a komisií majú osoby, ktoré sa na nich zúčastnia, právo vyjadriť svoj názor (Dostál, Stodola a Kuhn 2013).

Citovaní autori ďalej rozvíjajú už načrtnuté myšlienky a predkladajú logickú otázku. Skôr ako sa budeme venovať eventuálnym riešeniam nedostatkových oblastí, je nutné hľadať na ňu odpoveď. Kto je verejnosť? Daný dopyt v súčinnosti s ďalšími súvisiacimi nuansami a spornými bodmi je výsledkom teoretického bádania, ale aj aplikačnej praxe.

Verejnosťou vo vzťahu k miestnej samospráve sú s určitosťou najmä obyvatelia obce. Vyplýva to z ústavy, zo zákona o obecnom zriadení aj zo zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Obyvateľmi obce sa však pojem relevantnej verejnosti nevyčerpáva.

Priamo v § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení sú zadefinované už zmienené ďalšie tri skupiny, ktoré majú právo sa podieľať na samospráve obce: vlastníci nehnuteľného majetku na území obce alebo platitelia miestnej dane alebo miestneho poplatku, ľudia prihlásení v obci na prechodný pobyt a čestní občania obce.

Aj mimo subjektov, ktorých právo zúčastňovať sa na samospráve vyplýva priamo zo zákona o obecnom zriadení, existujú ďalšie osoby, ktoré môžu byť činnosťou samosprávy dotknuté alebo môžu mať záujem podieľať sa na činnosti samosprávy. Môže ísť napríklad o osoby, ktoré na území obce pracujú, podnikajú alebo vyvíjajú inú činnosť, alebo sa na území obce často zdržiavajú, z obce pochádzajú, majú v nej blízkych príbuzných, ktorých často navštevujú. Môže ísť o právnické osoby, ktoré na území obce vyvíjajú podnikateľskú alebo inú činnosť. Majú alebo nemajú mať takéto osoby možnosť podieľať sa na činnosti miestnej samosprávy? Zo zákona o obecnom zriadení síce pre nich takéto právo explicitne nevyplýva, implicitne však takáto možnosť pre nich vyplýva z univerzálneho charakteru základných ľudských práv a slobôd zakotvených v ústave, ktoré sa priznávajú všetkým. Ide napríklad o petičné právo, slobodu prejavu, právo na prístup k informáciám, zhromažďovacie a združovacie právo a podobne. (Dostál, Stodola a Kuhn 2013).

Vzhľadom na skúmanú problematiku účasti verejnosti na činnosti obecného zastupiteľstva a v komisiách a už deklarované nedostatky, v súčinnosti s možnosťou rozšírenia priamych foriem demokracie v obci existujú perspektívy na rozvoj a uspokojenie potrieb všetkých osôb v obci.

Tak napríklad v rámci inštitútu udelenia slova, zastupiteľstvá, ktoré sa chcú postaviť ústretovo k účasti verejnosti na činnosti samosprávy, môžu zmeniť fakultatívnosť a nenárokovateľnosť udelenia slova vo svojich rokovacích poriadkoch. Môžu určiť, že obyvateľ obce môže vystúpiť ku každému bodu programu aj bez toho, aby o tom hlasovalo zastupiteľstvo alebo rozhodoval niekto iný. Môže sa napríklad stanoviť, že obyvatelia, ktorí sa prihlásia, dostanú slovo, keď skončia vystúpenia poslancov. Podobne by bolo vhodné priznať obyvateľom obce právo reagovať, ak na nich v diskusii zareaguje niektorý z poslancov. Okrem práva vystúpiť ku každému bodu programu môže zastupiteľstvo určiť, že povinnou súčasťou každého zasadnutia (podobne ako kontrola uznesení alebo interpelácie) bude aj bod vystúpenia verejnosti. V rámci neho by mali mať obyvatelia právo vystúpiť k akejkoľvek téme týkajúcej sa obce a samosprávy, nielen k bodom programu prebiehajúceho zastupiteľstva. Zasadnutia zastupiteľstva sú verejné a neexistuje žiadny relevantný dôvod, prečo by sa vyššie uvedené formy účasti obyvateľov na činnosti zastupiteľstva nemohli priznať aj ďalším osobám, ktoré o to majú záujem. Čo sa týka účasti verejnosti na rokovaní komisií a obecnej rady, aj tu identifikujeme rozpor s účelom právnej úpravy. Kým zasadnutia zastupiteľstva sú zo zákona verejné, verejnosť zasadnutí komisií a obecnej rady nie je zákonom nijako upravená. Preto v mnohých prípadoch zasadajú neverejne.

Ústretovým krokom samosprávy voči verejnosti môže byť, že zasadnutia komisií a obecnej rady budú verejné a že sa na nich obyvatelia a ďalšie osoby budú môcť nielen zúčastniť, ale aj vystúpiť a vyjadriť svoj názor podobne ako na zasadnutí zastupiteľstva podľa predchádzajúceho bodu. Vhodné je to najmä vo vzťahu ku komisiám, ktoré môžu vytvárať primeraný priestor pre vyjadrovanie názorov obyvateľov obce a ďalších osôb. Keďže členmi komisií môžu byť aj neposlanci, ďalšou možnou formou zapojenia verejnosti do činnosti samosprávy môže byť zvolenie neposlancov za členov komisií zastupiteľstva. Ďalším zmierlivým krokom samosprávy voči verejnosti by bolo, keby všetky materiály na rokovanie zastupiteľstva boli zverejňované najmenej 15 dní pred jeho zasadnutím a keby sa obyvatelia a ďalšie osoby mali možnosť ku všetkým vyjadriť[6]. Samosprávy ústretové k verejnosti môžu vytvoriť mechanizmus pripomienkovania materiálov určených na rokovanie zastupiteľstva analogický medzirezortnému pripomienkovému konaniu, ktoré je upravené v Legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky, a to vrátane práva verejnosti pripomienkovať návrhy a povinnosti predkladateľa návrhu prerokovať neakceptovanú pripomienku, s ktorou sa stotožnil väčší počet osôb v rozporovom konaní. Legitímnym a ústretovým krokom by bolo zakotviť právo predkladateľov neakceptovanej hromadnej pripomienky vystúpiť na zasadnutí zastupiteľstva a vysvetliť svoj postoj, prípadne zaviesť pravidlo, že o neakceptovanej hromadnej pripomienke má zastupiteľstvo hlasovať rovnako ako o pozmeňujúcom návrhu poslanca zastupiteľstva. Eventuálnym nástrojom rozšírenia účasti verejnosti na činnosti obecného zastupiteľstva, respektíve aj iných orgánov je aj napríklad občianska iniciatíva (navrhnutie bodu programu zasadnutia petíciou s predpísaným počtom podpisov obyvateľov obce, právo verejne predniesť tento bod) (Dostál, Stodola a Kuhn 2013).

Pri poslednom bode možno zmieniť súčasnú právnu úpravu obecnej samosprávy v Maďarsku, kde existuje inštitút občianskej iniciatívy a recipročná povinnosť miestnych orgánov zaoberať sa touto iniciatívou. V prípade nerešpektovania danej povinnosti, obci hrozia náležité sankcie (Olexa 2015).

Okrem už naznačených inštitútov, samosprávy môžu zaujať pozitívny prístup v úprave procesných, najmä časových podmienok prezentovania názorov. Rokovacie poriadky obecných zastupiteľstiev by mali upravovať časové intervaly prezentujúceho a reagujúceho, taxatívne vymedziť možnosti a podmienky odobrať slovo a pod. Inšpirácia je možná aj z jednotlivých ustanovení zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady

[6] Je tu možná inšpirácia verejným pripomienkovým konaním v zmysle navrhovania zákonov vládou Slovenskej republiky (úpravu nájdeme v legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky schválených uznesením vlády Slovenskej republiky zo 04. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016). Ak je takáto forma vyjadrenia názoru verejnosti možná na celoslovenskej úrovni, niet najmenšieho dôvodu, prečo by podobnú možnosť nemali aj samosprávy poskytnúť obyvateľom obcí a ďalším osobám.

Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (Wilfling 2013). Súčasná aplikačná prax preukazuje, že mnohé samosprávy adekvátne nereagujú na túto požiadavku.

V kontexte skúmanej problematiky by sme chceli poukázať aj na nedávno publikovanú štúdiu s názvom Otvorená samospráva 2018, ktorá zobrazuje úroveň transparentnosti, obsah a množstvo poskytovaných informácií, kvalitu protikorupčných mechanizmov a otvorenosť v informovaní vybraných miestnych samospráv. Štúdia vznikla pod gesciou Transparency International Slovensko, podporená bola z grantu Open Society Foundation a z projektu Podpora angažovanosti občanov a otvorenosti miestnych samospráv v rámci operačného programu Efektívna verejná správa. Jedna zo skúmaných oblastí bola aj Účasť verejnosti na rozhodovaní (II), ktorá zisťovala odpovede na niektoré otázky. Ako príklad možno uviesť nasledovné otázky:

- Sú zasadnutia komisií mestského zastupiteľstva verejné a verejnosť tak má prístup na zasadnutia bez nutnosti schvaľovania danou komisiou?
- Sú zasadnutia Mestskej rady verejné a verejnosť tak má prístup na zasadnutia bez nutnosti schvaľovania radou?
- Má verejnosť možnosť vystúpiť na zasadnutí mestského zastupiteľstva k ľubovoľnému bodu predtým ako sa dá o ňom hlasovať, a to bez predchádzajúceho schvaľovania poslancami?
- Sú na oficiálnej internetovej stránke zverejnené zápisnice zo schôdzí mestského zastupiteľstva?
- Sú na oficiálnej internetovej stránke zverejnené zápisnice zo schôdzí komisií mestského zastupiteľstva
- Sú na oficiálnej internetovej stránke zverejnené zápisnice zo schôdzí mestskej rady?
- Sú zriadené archívy zápisníc mestského zastupiteľstva, komisií mestského zastupiteľstva či mestskej rady a pod. (Otvorená samospráva 2018)?

Formuláciou otázok štúdia sledovala nami proklamovanú dôležitosť skúmaných oblastí, čím je podčiarknutá relevantnosť a nutnosť zaoberania sa touto sférou ak v súčasnosti. Prostredníctvom analýzy dát sme schopní identifikovať, ktoré samosprávy majú detailnejšiu právnu úpravu, a teda aký majú postoj a prístup k adresátom samosprávnej činnosti. Zmienená štúdia poskytuje aj odporúčania, ktoré by mohli zabezpečiť vyššiu mieru transparentnosti a možnosti účasti širšej verejnosti na rozhodovaní orgánov obce, špeciálne obecného zastupiteľstva. Demonštratívne možno uviesť odporúčanie zverejňovať čo najväčší rozsah materiálov a dokumentov na rokovanie obecného zastupiteľstva, zriadiť archívy (najmä zápisníc), zverejňovať správy z kontrol hlavného kontrolóra, zaviesť pravidlá umožňujúce osobám vystúpiť na zasadnutí obecného zastupiteľstva k ľubovoľnému bodu, sprístupniť verejnosti rokovania komisií obecnej rady vrátane práva vystúpiť na týchto zasadnutiach, zverejňovať video záznamy a zvukové záznamy z rokovaní obecného zastupiteľstva na webovej stránke obce a pod.

Záver

Účasť obyvateľov a verejnosti pri rozhodovaní orgánov tvorí nepochybný kardinálny aspekt výkonu samosprávy. Je preto viac ako žiaduce, aby si obecná samospráva zvolila vhodný prístup k tejto hodnote. Samospráva má v zásade dve alternatívy, aký postoj zaujme k účasti verejnosti na samospráve. Buď môže zaujať pasívny prístup k reakcii na vzniknutú situáciu alebo sa môže aktívne snažiť vytvoriť im čo najlepšie podmienky pre ich účasť na činnosti samosprávy. Pre samosprávy, ich volených a nevolených zástupcov a zamestnancov, by malo nami analyzované hodnotenie samospráv Otvorená samospráva 2018 slúžiť ako motivácia a zároveň akési ocenenie ich práce a snahy správať sa transparentne a poskytovať svojim obyvateľom kvalitné informácie. Aj to je spôsob, akým sa dá podporovať rozvoj v miestnej samospráve vrátane prílevu investícií a zlepšovania kvality života jej obyvateľov.

Zoznam bibliografických odkazov

DOSTÁL, O., D. STODOLA a I. KUHN, 2013. *Účasť verejnosti na činnosti samosprávy a možnosť verejnosti ovplyvňovať prijímanie rozhodnutí v samospráve /štúdia/*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. 23 s. Dostupné z: http://samosprava.institute.sk/ucast-verejnosti-na-cinnosti-samospravy-a-moznost-verejnosti-ovplyvnovat-prijimanie-rozhodnuti-v#.W41FVbgyXIU.

OLEXA, L., 2015. Normotvorná právomoc miestnych samospráv v Maďarsku. In: *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 111-121. ISBN 978-80-8152-384-7.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO, 2018. *Otvorená samospráva 2018*. Bratislava: Transparency Internaional Slovensko. Dostupné z: http://samosprava.transparency.sk/about/mesta.

WILFLING, P., 2012. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe a rozhodnutia súdov.* Pezinok: VIA IURIS. 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6.

Kontakt na autora

PhDr. Tomáš Alman, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: tomas.alman@upjs.sk

Participácia obyvateľov obce na komunálnej politike

The Citizen Participation in the Municipal Policy

Martin Švikruha

Abstract

The contribution deals with the position of a citizen as a community citizen in the municipality. Explains why it is important for citizens to participate in the decision-making process of their municipalities in other forms, just by participating in the elections. The legal framework in Slovak conditions brings the possibility of political participation of citizens, determines its institutionalized forms and creates prerequisites for its application. This is either in general regardless of the particular context of participation or also specifically for civic participation at municipal level, within municipalities. Citizens are thus acting in relation to public administration on the one hand as an object of its activities with certain obligations which must be respected and on the other hand as the holders of the legitimacy of the public administration with certain rights that we want to focus on within this contribution.

Key words: participation, municipal self-government, resident of the municipality, communal policy

Úvod

V každej demokraticky riadenej spoločnosti zohráva základnú úlohu občan. Toto tvrdenie vychádza z teórie spoločenskej zmluvy, ktorá má pre súčasné demokratické režimy dôležitý význam. Plynie z neho zásadný dôraz kladený na účasť občanov na správe vecí verejných v rôznych podobách, buď vo forme priamej alebo zastupiteľskej demokracie. Samotný termín demokracia, od ktorého sa odvíja podstata fungovania dnešnej spoločnosti sa v najjednoduchšej podobe interpretuje ako vláda ľudu. V tomto kontexte je nevyhnutné uviesť, že podstatným znakom, rovnako ako aj základným prvkom demokratickej spoločnosti je suverenita ľudu, do ktorej patrí každý jednotlivec disponujúci zákonom určenými právami a povinnosťami vo vzťahu k príslušnému územiu. Suverenita občana značí kľúčovú podmienku realizácie správy vecí verejných. Práve samosprávne prvky a aktivity v podaní územnej samosprávy pozitívnym spôsobom vplývajú na posilňovanie občianskej spoločnosti respektíve suverenity občanov v rámci demokraticky uplatňujúceho sa systému. Komunálna samospráva, ktorá je najbližšie k svojim členom v nich tak *„prebúdza cit spoločného záujmu na spoločných veciach, ako i cit osobný a spoločné povinnosti postarať sa, aby tieto veci boli spravované účinne a poctivo. Miestne spoločenstvo učí ľudí nielen pracovať pre druhých, ale*

taktiež pracovať s nimi"(Adamová, 2000, s. 76). Stupeň rozmachu občianskej spoločnosti vykazuje správne usporiadanie vzťahov medzi občianskou spoločnosťou a štátom. V kontexte uvedeného je práve komunálna samospráva významnou zložkou verejnej správy, keďže predstavuje priestor, kde dochádza k hlavnej participácii občanov na správe verejných záležitostí. Pod komunálnou úrovňou politiky, ktorá sa zvykne nazývať aj ako lokálna alebo miestna úroveň politiky, pričom niektorí autori tieto pojmy rozlišujú a iný ich vnímajú ako rovnocenné[1], chápeme uskutočňovanie politiky čo možno najbližšie k obyvateľom jednotlivých sídelných útvarov. Rozhodnutia realizované na komunálnej úrovni sú mnohokrát prijímané v blízkom spolupôsobení medzi vedúcimi komunálnymi predstaviteľmi a obyvateľmi, čo pozitívne vplýva na tieto vzťahy a zaručuje jej lepšiu previazanosť so záujmami jednotlivcov (Klimovský, 2006).

V predkladanom príspevku sa budeme zaoberať občianskou participáciou práve na komunálnej úrovni v slovenských podmienkach. Keďže platná právna úprava (Zákon č. 369/1990 Zb.) definuje, že samosprávu obce na Slovensku vykonávajú obyvatelia obce a teda nevzťahuje sa výlučne na občianstvo, budeme v ďalšej časti príspevku primárne využívať výraz „obyvatelia obce". Za obyvateľa obce považujeme osobu, ktorá má v danej obci trvalý pobyt. Zároveň, podľa zákona č. 369/1990 Zb., má právo sa na samospráve obce podieľať každý, kto má na území obce nejakú nehnuteľnosť, prípadne je platcom miestnej dane či poplatku. Možnosť participácie na komunálnej samospráve sa tiež priznáva v prípade, že osoba má na území obce prechodný pobyt alebo je čestným občanom obce.

Keďže je v súčasnosti pozícia demokracie dokonca aj v stabilných demokratických režimoch spochybňovaná, najmä v dôsledku dlhodobo narastajúceho nezáujmu ľudí o inštitút volieb, narastajúcej nedôvery ľudí v politické strany a politikov, meniaceho sa politického boja na súperenie v oblasti marketingu a nie programov a v neposlednom rade klesajúcej zaangažovanosti občanov na správe vecí verejných, považujeme za dôležité sa týmito aktuálnymi záležitosťami zaoberať. Uvedené problémy sú súčasťou konverzie demokracie ako fenoménu a spôsobu vládnutia, a tak je žiaduce uvažovať nad podnetmi v existujúcom systéme, ktoré by smerovali k dosiahnutiu iných výsledkov.

---

[1] Vo viacerých jazykoch európskych krajín sa termín komunálna politika zamieňa za miestnu samosprávu, napríklad pri preklade určujúceho dokumentu pre tieto krajiny - Európskej charty miestnej samosprávy (Konečný – Konečný, 2009). Aj keď môžeme tvrdiť, že ide o totožné pojmy, určitá miera rozdielnosti je v nich prítomná, keďže pojem miestna samospráva sa viac sústredí na ponímanie samosprávnej štruktúry a komunálne politika sa viac venuje samotnej činnosti respektíve výkonu miestnej samosprávy.

1. Možnosti participácie obyvateľov obce v slovenských podmienkach

Jadro súčasnej samosprávy na miestnej úrovni je s účinnosťou od 1. októbra 1992 zakotvené v Ústave Slovenskej republiky, ktorá definuje obec ako základ územnej samosprávy. Zriadenie obecnej samosprávy prebehlo o pár rokov skôr, keď základy demokratickej štruktúry verejnej správy[2] boli položené už v roku 1990. V tomto období bol na úrovni vtedajšej Slovenskej národnej rady prijatý zákon č. 369/1990 Zb. čím vznikol v našich podmienkach základ nového systému verejnej správy. Ďalším dôležitým zákonom upravujúcim pôsobnosť obcí v období výstavby obecnej samosprávy bol zákon č. 518/1990 Zb. o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy. (Sotolář, 2011) Postupne došlo k prebratiu hospodárskeho spravovania a postavenia obcí ako orgánov štátnej moci. Politicky už obce neboli pod vplyvom centrálnej vlády, avšak ich politika resp. politické ciele boli limitované objemom financií, ktorý im bol pri ich osamostatňovaní vymedzený. Napriek tomu, vývojom udalostí nadobudli obce status právnických osôb s vlastnou pôsobnosťou. Ako v tejto súvislosti uvádza Kováčová (2010, s. 65), došlo k výstavbe komunálnej úrovne samosprávy na princípe *„slobodná obec v slobodnom štáte“*, čo znamená, že obecná samospráva je založená na občianskom princípe. Dochádza k posilneniu politického postavenia občana v rozvoji demokracie vo verejnej správe[3]. Obec resp. mesto teda predstavuje základnú jednotku komunálnej sféry absorbujúcu spoločenstvo občanov, ktoré vykonáva prostredníctvom svojich volených zástupcov a v určitých prípadoch aj priamo, široké portfólio úloh nevyhnutných k zabezpečeniu správy verejných záležitostí.

Základná definícia obce na Slovensku podľa čl. 64 Ústavy SR a §1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení hovorí o obci, ako o samostatnom územnom samosprávnom celku, ktorý združuje osoby s trvalým pobytom v rámci jej územia. V tom istom zákone, v rámci §3 je zadefinovaný status obyvateľov obce, ktorý využíva osoba majúca na území obce trvalý pobyt. Obyvateľ obce je aktívnou súčasťou samosprávy obce, pričom miera aktivity občanov je vyjadrená ich angažovanosťou. Občanom vyplývajú určité práva a povinnosti. Za práva môžeme označiť pôsobnosť voliť a byť volený do orgánov samosprávy na miestnej úrovni, ďalej hlasovať o zásadných otázkach týkajúcich sa života obce formou miestneho referenda, taktiež zúčastňovať sa

---

[2] Cieľom tohto systému bolo nahradiť dovtedajšie centristické fungovanie verejnej správy, riadenej prostredníctvom národných výborov. Naopak, od tohto momentu sa začal uplatňovať princíp subsidiarity v systéme verejnej správy na Slovensku, čo znamená, že riadenie vecí verejných sa má vykonávať na úrovni, ktorá je najbližšie k úlohám a vzniknutým problémom, teda čo najbližšie k občanom.

[3] Prvýkrát si občania volili zástupcov do obecných samosprávnych orgánov 23. a 24. novembra 1990 (Kováčová, 2010).

na zasadnutiach zastupiteľstva a na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor, či obracať sa s podnetmi a sťažnosťami na orgány obce. Okrem toho do tejto skupiny patrí právo zodpovedne používať obecný majetok a zariadenia slúžiace pre verejné účely, požadovať pomoc v čase náhlej núdze a požadovať pomoc pri ochrane svojej rodiny a majetku nachádzajúceho sa v obci a iné. Na druhej strane je občan zahrnutý aj určitými povinnosťami, medzi ktoré sú uvedené taktiež v predmetnom zákone.

Samospráva obce a s tým súvisiace práva a povinností sa podľa zákona č. 369/1990 Zb. dotýkajú taktiež občanov, ktorí majú v obci nehnuteľný majetok alebo platia miestnu daň resp. poplatok, sú v obci prihlásení na trvalý pobyt, prípadne disponujú čestným občianstvom obce.

Zákon o obecnom zriadení ďalej hovorí, že obec rozhoduje a realizuje všetky kroky súvisiace so správou obce a jej majetku samostatne. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce a to prostredníctvom orgánov obce, miestnym referendom alebo zhromaždením obyvateľov obce.

V slovenskej právnej úprave môžu obyvatelia obce participovať na komunálnej politike formou už zmieneného zhromaždenia obyvateľov obce. Môžu o to požiadať obyvatelia obce formou petície alebo zhromaždenie môže zvolať obecné zastupiteľstvo uznesením. Podrobnejšie si podmienky zvolania verejného zhromaždenia obyvateľov obce určuje každá samospráva osobitne, buď vo forme všeobecne záväzného nariadenia alebo vo svojom štatúte. Ide o jeden z priamych participatívnych nástrojov, ktorý je v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení upravený jedným paragrafom (§11b), ktorý obsahuje okrem nadpisu jednu jedinú vetu: Obecné zastupiteľstvo alebo starosta môže zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie vecí územnej samosprávy, ak § 2aa ods. 2 neustanovuje inak. Celkovú váhu tohto inštitútu priamej demokracie devalvuje fakt, že prijaté rozhodnutia majú vo vzťahu k samosprávnym orgánom obce (starosta, obecné zastupiteľstvo) iba poradný a konzultatívny charakter.

Ďalším spôsobom participácie obyvateľov obce na verejnom živote je miestne referendum. Zákon č. 369/1990 Zb. určuje, že obyvatelia obce majú právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce, zväčša formou jednoduchej odpovede na otázku v podobe áno alebo nie. V rámci tohto zákona sú podrobnejšie uvedené náležitosti týkajúce sa vyhlásenia, prípravy, priebehu a vyhlásenia výsledkov miestneho referenda. Donedávna vyplývala z § 11a ods. 9 zákona o obecnom zriadení obciam povinnosť ustanoviť nariadením podrobnosti o organizácií miestneho referenda. Napriek tomu viaceré obce toto nariadenie nemali schválené. V zákone je ďalej uvedené, že referendum je platné v prípade, že sa ho zúčastní aspoň polovica oprávnených voličov a v prípade ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Podobne ako v prípade predošlého nástroja priamej demokracie, aj v tomto prípade prax dokazuje, že ide o nástroj, ktorý stojí obyvateľov obce veľa úsilia a výsledný efekt, je minimálny, keďže ich hlas

nie je spravidla vypočutý (napr. prípad platného miestneho referenda v Gabčíkove alebo Tešedíkove). Tento nástroj tak možno skôr onačiť ako nástroj prieskumu mienky obyvateľov obce na určité otázky, avšak nie ako reálny nástroj, ktorým by občania mohli presadiť svoje požiadavky.

Na Slovensku preferovaný spôsob zásahov občanov do verejnej správy predstavuje petícia, keďže jej podanie nie je veľmi zákonom obmedzované a nie je potrebný taký počet sympatizantov ako napr. v prípade miestneho referenda. Ide o spôsob, ktorým majú obyvatelia obce možnosť na komunálnej úrovni prejaviť svoj názor, zaujať stanovisko k dôležitým veciam a možnosť presadzovať svoje práva, potreby alebo záujmy. Zákon o petičnom práve neurčuje množstvo podpisov, ktoré je potrebné na vybavenie petície, a preto v podstate platí, že orgán verejnej správy je povinný sa zaoberať petíciou s akýmkoľvek počtom podpisov. (Imrovič, 2016) V niektorých prípadoch sa však môžeme stretnúť so situáciou, kedy osobitné zákony minimálny počet podpisov určujú. Ako príklad možno uviesť oprávnenosť petície za vyhlásenie miestneho referenda a za hlasovanie o odvolaní starostu, kedy je potrebné, aby petíciu podpísalo aspoň tridsať percent oprávnených voličov (obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí majú v obci trvalý pobyt a dovŕšili 18 rokov veku). Obec je povinná prešetriť a vybaviť petíciu tak, aby zistil skutočný stav veci, jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a verejným alebo iným spoločným záujmom. Musí tak urobiť písomne v lehote do tridsať dní.

2. Komunálne voľby a referendum ako formy participácie verejnosti na komunálnej politike v krajinách V4

Hlavným prostriedkom participácie občanov na spravovaní vecí verejných na komunálnej úrovni je zúčastňovanie sa volieb, ktoré sú *„najdôležitejším demokratickým spôsobom výberu do tých úradov a funkcií, ktoré slúžia k reprezentácii (zastupovaniu) ľudí“*(David, 2005, s. 92). Občania môžu pritom využívať buď pasívnu formu, teda uchádzať sa o mandát alebo aktívnu formu, čo znamená, že odovzdajú svoj hlas najviac preferovanému kandidátovi. Ďalšími možnosťami participácie občanov na komunálnej úrovni samosprávy môže byť aj hlasovanie v miestnom referende, zúčastňovať sa zasadania obecného zastupiteľstva a vyjadrovať na nich svoj názor, podávať orgánom obce rôzne podnety a ďalšie (Illner, 2011). Najvýznamnejším spôsobom sú teda voľby, na ktorých sa môžu občania zúčastniť aj na najnižšej samosprávnej úrovni, aby dali najavo prostredníctvom nich svoj názor na dianie v obci či meste. (Machyniak – Horváth, 2017) Volebná účasť býva označovaná ako indikátor záujmu občanov o verejné záležitosti. Zároveň môže volebná účasť plniť funkciu ukazovateľa frustrácie alebo spokojnosti voličov so situáciou vo svojej obci či svojom meste. Na samotnú výšku volebnej účasti vplýva viacero faktorov ako napr. presvedčenie voličov, že nedokážu volebným aktom nič zmeniť, cez typ volieb, počasie v deň volieb až po únavu občanov z častého pristupovania k voľbám. (Cíbik, 2016) V tejto súvislosti

zákonodarcovia na Slovensku pred časom upravili volebnú legislatívu a zjednotili konanie komunálnych a regionálnych volieb do jedného termínu, od čoho si sľubujú nárast záujmu voličov o samotné voľby. Na druhej strane zas odporcovia argumentujú väčšou neprehľadnosťou a zmätenosťou voličov, ktorá môže v najbližších voľbách nastať.

Doterajšia prax v krajinách V4, konkrétne v Maďarsku a Poľsku hovorí o tom, že súbežná realizácia volieb do všetkých orgánov územnej samosprávy je uskutočniteľná, avšak nepredstavuje zásadný indikátor vzostupu volebnej účasti do orgánov územnej samosprávy. V Poľsku sa uskutočňujú voľby do orgánov samosprávy všetkých stupňov naraz a pre všetky orgány samosprávy platí rovnaká dĺžka volebného obdobia v rozpätí štyroch rokov (Kubát, 2006). Komunálne voľby sa v Poľsku vyznačujú relatívne nízkou volebnou účasťou, čo sa nepodarilo zmeniť ani zavedením priamej voľby starostov v roku 2002. Volieb miestnej úrovne konaných v roku 1990 sa zúčastnilo 42,27% voličov. O štyri roky neskôr v roku 1994 poklesla účasť na úroveň 33,78%, aby v roku 1998 naopak nastal stúpajúci trend, keď cestu k volebným urnám si našlo o viac ako 10% voličov (45,45%) v porovnaní s rokom 1994. V roku 2002 bola účasť občanov v komunálnych voľbách takmer totožná s voľbami v roku 1998, keď volilo 44,24% voličov. (Balík, 2009) Podobná situácia nastala aj v roku 2006, keď si cestu do volebných miestností našlo 45,99% voličov. Komunálne voľby uskutočnené v roku 2010 zaznamenali mierny nárast volebnej účasti v podobe 47,32%. (Kwiatkowski – Modrzewski – Piatek, 2011) Aj napriek tomu, že v poľských komunálnych voľbách kontinuálne prevláda relatívne nízka volebná účasť, míľnikom možno označiť posledné komunálne voľby, kde sa v doterajšej histórii zúčastnilo týchto volieb na tejto viac ako 50% voličov (54,96%), najviac od roku 1989. Nielen voľby na miestnej úrovni, ale aj ostatné typy volieb dlhodobo zaznamenávajú klesajúcu alebo prinajmenšom stagnujúcu tendenciu. P. Swianiewicz na túto situáciu reaguje tvrdením: „Ak občania sú presvedčení, že vláda hrá dôležitú úlohu v spoločnosti, mali by sa ochotne zúčastňovať masívne vo voľbách“(Pawlowski, 2012). Keďže sa tak nedeje dospieva k pesimistickým záverom o vyhliadkach demokracie na miestnej úrovni v Poľsku. Na druhej strane práve polarizácia poľskej spoločnosti v dôsledku mnohých kontroverzných krokov, ktoré vykonala súčasná Poľská vláda mohla spôsobiť nárast volebnej účasti v posledných voľbách do orgánov územnej samosprávy.

Na Slovensku je v oblasti účasti voličov vo voľbách obdobná situácia ako u našich severných susedov, keďže záujem Slovákov o komunálne voľby neustále od roku 1990 klesá. V prvých slobodných voľbách na komunálnej úrovni od pádu nedemokratického režimu v roku 1990 bola relatívne vysoká volebná účasť, takmer 64%. Pokles nastal už v následných voľbách v roku 1994, kedy padla účasť na 52,4%, pričom táto hranica bola približne zachovaná aj o štyri roky neskôr, kedy dokonca nastal mierny nárast participácie voličov v týchto voľbách na 54%. (Voľby do orgánov samosprávy obcí, 2018)

Nadchádzajúce voľby v roku 2002 priniesli pokles voličskej účasti pod 50 percentnú hranicu (49,5%), ktorú sa v doteraz uskutočnených komunálnych voľbách už nepodarilo prekročiť. Účasť voličov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2006 zastala na hodnote 47,6% a v roku 2010 sa výrazne priblížila k hranici 50%, ale ju neprekročila, keď dosiahla 49,69%. Posledné komunálne voľby, ktoré sa na Slovensku uskutočnili prednedávnom potvrdzujú nastolený trend volebnej účasti pod hranicou 50%. Z celkového počtu oprávnených voličov na úrovni 4 494 400 sa komunálnych volieb zúčastnilo 2 187 735, teda 48,67%. (Voľby do orgánov samosprávy obcí, 2018)

Maďarsko bolo možné donedávna označiť za krajinu, ktorá sa teší záujmu voličov o komunálne voľby, keďže volebná účasť v tomto type volieb narastala až do roku 2010, kedy sa potvrdila opačná tendencia. V období krátko po prechode k demokracii bola účasť 40%. V roku 1994 sa zúčastnilo komunálnych volieb 43,44% oprávnených voličov a v roku 1998 bola volebná účasť do miestnej samosprávy takmer identická, keďže sa zastavila na čísle 45,66%. Nasledujúce obdobie potvrdilo mierny nárast účasti voličov vo voľbách do samosprávy obcí, čo malo za následok prekročenie 50 percentnej hranice. V roku 2002 činila volebná účasť 51,10% a o štyri roky neskôr, v roku 2006 53,1 %. Rok 2010 však priniesol pokles participácie voličov vo voľbách na komunálnej úrovni v podobe 46,64 percentnej podpory, čím došlo k prelomeniu trendu stúpajúcej volebnej účasti na tejto úrovni. (Municipal and national minority elections, 2018) Klesajúci trend sa prehĺbil aj v posledných konaných parlamentných voľbách, kedy sa účasť ustálila na hranici 44,30%. Komunálne voľby v Maďarsku sa vyznačovali zvláštnosťou v tom zmysle, že sa pravidelne konali krátko po parlamentných voľbách, pričom najmä pri porovnaní parlamentných a komunálnych volieb z roku 2010 možno konštatovať, že volebná účasť vo voľbách do miestnej samosprávy bola výrazne nižšia, v priemere až o 20% (Municipal and national minority elections, 2018). Od roku 2014 sú však orgány územnej samosprávy v Maďarsku volené na obdobie piatich rokov, čím sa narušila harmonizácia konania parlamentných a komunálnych volieb v tom istom roku.

Komunálne voľby v Českej republike vykazujú z pohľadu vývoja volebnej účasti po roku 1989 porovnateľnú tendenciu so Slovenskou republikou, keďže v oboch krajinách sa preukázala vysoká miera volebnej účasti v prvých rokoch po zmene politického režimu. Následne nastalo jej postupné znižovanie, čo môže byť podľa T. Kosteleckého (2011, s. 63) výsledkom *„negatívnych dôsledkov vykonávaných ekonomických reforiem, ako voliči postupne strácali ilúzie o ochote a schopnosti kandidujúcich strán a jedincov plniť volebné sľuby a prichádzali o svoje ideály ohľadom efektivity práce demokraticky zvolených zastupiteľských orgánov“.* Situácia v oblasti českých komunálnych volieb sa vyvíjala nasledovne. V prvých slobodných voľbách do samosprávy obcí sa zastavila volebná účasť na hodnote viac ako 70%. Postupne začalo dochádzať k už zmienenému poklesu participácie

občanov na komunálnych voľbách, keďže v roku 1994 činila účasť 62,26%. Komunálne voľby v nasledujúcich ôsmich rokoch[4] sa držali na takmer rovnakej hranici pohybujúcej sa okolo 45%. Volebná účasť v roku 2006 sa pohybovala taktiež okolo tejto hranice, keď dosiahla 46,38%, mierne vzostupný trend nastal v roku 2010, kedy sa účasť voličov dostala na hranicu 48,5%. V doteraz posledných komunálnych voľbách, ktoré sa uskutočnili v tomto roku sa účasť voličov zastavila na 47,34%. (Výsledky volieb a referend, 2018) V konečnom dôsledku však možno konštatovať, že sa potvrdila klesajúca tendencia volebnej účasti po roku 1989 s dôvetkom, že od roku 1998 sa volebná účasť v Česku v komunálnych voľbách stabilizovala na pomedzí 45 - 48%.

Na komunálne voľby sa viaže teória vykladajúca skutočnosť, že občania vo všeobecnosti vykazujú väčší interes o voľby na celoštátnej úrovni, než voľby na komunálnej úrovni. Táto teória sa označuje ako teória volieb „druhého řádu" alebo teória „druhoradých volieb". Predpokladá, že *„voliči sa predovšetkým viac zaujímajú o voľby, ktoré rozhodujú o zložení exekutívnych orgánov v krajine, teda o voľbách „prvého řádu". Všetky ostatné voľby sú ako voľby druhého řádu považované za menej dôležité, preto sa ich voliči zúčastňujú v menšej miere"*(Kostelecký, 2011, s. 62). Po porovnaní účasti na komunálnych voľbách v krajinách strednej Európy môžeme konštatovať, že toto tvrdenie platí s určitými odchýlkami aj v podmienkach tohto geopriestoru, pre ktorý platí, že účasť v parlamentných voľbách prevyšuje účasť na komunálnych voľbách. Zároveň sa na účasti v parlamentných a komunálnych voľbách tiež odráža fakt, na ktorý upozorňuje podľa uskutočnenej sociologickej štúdie V. Krivý (2009, s. 5), že *„komunálne voľby sú dlhodobo výrazne príťažlivejšie pre obyvateľov menších obcí, než pre tých, ktorí žijú v mestách"*. Toto tvrdenie potvrdzuje aj T. Kostelecký (2011, s. 82), ktorý uvádza, že *„v oboch typoch volieb je účasť veľmi podmienená veľkosťou obce – s rastúcim počtom obyvateľov volebná participácia klesá"*. Tento trend sme mohli pozorovať aj v slovenských podmienkach v komunálnych voľbách, ktoré sa uskutočnili na jeseň tohto roku.

Okrem inštitútu priamej demokracie v podobe volieb môžu občania využívať aj iné formy participácie na dianí na komunálnej úrovni. Jednou z týchto foriem je aj miestne referendum, ďalšia z foriem priamej demokracie uplatňujúca sa vo všetkých štyroch porovnávaných krajinách.

V Maďarsku sa na miestnej úrovni realizuje priama demokracia okrem volieb prostredníctvom miestneho referenda alebo ľudovej iniciatívy. Niektoré prípady doslova vyžadujú schválenie referendom, keď ide napríklad o zlúčenie alebo zrušenie obce, vznik novej obce, zriadenie spoločného zastupiteľstva a ďalšie. Rovnako sú vymedzené určité záležitosti, ktorých sa referendum na miestnej úrovni týkať nemôže, keď ide o schvaľovanie rozpočtu, miestnych daní a záležitosti personálneho a organizačného charakteru (aj rozpustenie

[4] V roku 1998 bola volebná účasť 46,72% a v roku 2002 činila 45,51% (Výsledky volieb a referend, 2018).

zastupiteľstva) patriacich do pôsobnosti zastupiteľstva. Samotné uskutočnenie referenda môžu navrhnúť poslanci (minimálne štvrtina), výbor zastupiteľstva, vedenie miestnej spoločenskej organizácie a samozrejme aj občania[5] (od 10% do 25%, podľa obecného nariadenia). Referendum je platné, pokiaľ sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina voličov a výsledok referenda je pre zastupiteľstvo záväzný. V prípade ľudovej iniciatívy môže počet voličov, od 5% do 10% všetkých voličov v obci navrhnúť zastupiteľstvu prerokovanie akejkoľvek otázky spadajúcej do právomoci zastupiteľstva, čím nastáva povinnosť pre zastupiteľstvo sa takýmto podnetom zaoberať na najbližšej schôdzi najneskôr v priebehu mesiaca. (Balík, 2009) Inštitút referenda jestvuje aj na úrovni komunálnej politiky v Česku[6]. Vyhlásiť ho môže buď zastupiteľstvo alebo môžu oň požiadať občania petíciou podpísanou stanoveným počtom občanov[7]. Miestne referendum sa môže zaoberať otázkami samostatnej pôsobnosti obce, ale podobne ako v Maďarsku platia určité obmedzenia kedy sa nemôže konať. Ide o rozpočet, miestne poplatky, ustanovovanie do volených funkcií, záležitosti podliehajúce správnemu poriadku a problematike, o ktorej sa referendum konalo v priebehu posledných dvoch rokov. Platným sa stáva miestne referendum vtedy, keď sa ho zúčastní aspoň 50% oprávnených voličov, pričom jeho výsledok[8] je pre zastupiteľstvo záväzný (Zákon č. 22/2004 Sb.) a musí ho zrealizovať, v opačnom prípade musí byť zastupiteľstvo rozpustené. (Balík, 2009) Na Slovensku patrí právomoc vyhlásiť referendum podobne ako v Česku do pôsobnosti obecného zastupiteľstva to v presne stanovených prípadoch, keď ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce, odvolanie starostu, petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov a zmenu označenia obce (Zákon č. 369/1990 Zb.). Výsledky hlasovania sú platné, ak sa zúčastnila hlasovania nadpolovičná väčšina voličov a pozitívne hlasovala nadpolovičná väčšina zúčastnených (Zákon č. 369/1990 Zb.). Na Slovensku nie je na rozdiel od Českej republiky záväznosť miestneho referenda striktne

---

[5] Pokiaľ referendum iniciujú občania, zastupiteľstvo ho musí vyhlásiť, v ostatných prípadoch môže, ale aj nemusí.

[6] V Česku ide v podstate o paradox, pretože miestne referendum aj keď nie je garantované ústavou sa uskutočňuje na rozdiel od celoštátneho, ktoré síce je ukotvené v Ústave ČR ale nejestvuje vykonávací zákon, čo znamená, že referendum na celoštátnej úrovni akoby neexistovalo. Výnimočná situácia nastala pri vstupe ČR do EÚ, kedy sa muselo referendum uskutočniť a stalo sa tak ústavným zákonom č. 22/2004 Sb. o místním referendu vzťahujúcim sa na túto konkrétnu udalosť.

[7] V obciach do 3 000 obyvateľov je potrebný podpis 30% občanov, v obciach od 3 001 do 20 000 to je 20%, pri počte obyvateľov od 20 001 do 20 0000 treba 10% a v mestách nad 20 0000 obyvateľov 6%. (Balík, 2009)

[8] Rozhodnutie je prijaté, pokiaľ sa s ním stotožňuje aspoň 50% zúčastnených. Pri oddelení časti obce, zlučovaní alebo pripojení obce je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov.

vymedzená. V podmienkach Poľskej republiky môže referendum vyhlásiť obecné zastupiteľstvo (rada gminy) alebo jedna desatina oprávnených voličov v danej územnej jednotke. Referendum môže byť vyhlásené, keď sa zaoberá otázkami patriacimi do vlastnej pôsobnosti obce (Kubát, 2006) Spolu so zavedením priamej voľby starostov v Poľsku bola zavedená možnosť odvolať starostu prostredníctvom referenda, ktoré môže byť iniciované obyvateľmi alebo miestnym zastupiteľstvom, v ktorého prípade keď nedôjde k odvolaniu starostu musí byť rozpustené[9](Piasecki, 2005). Pre platnosť referenda v Poľsku bolo až do roku 2006 potrebné dosiahnuť 30 percentnú účasť voličov. V súčasnosti platí zložitejšia úprava, keď na to aby bolo referendum platné je potrebné dosiahnuť trojpätinovú účasť z predchádzajúcich volieb do politického orgánu, ktorý sa odvoláva. *„Tým, že je kvórum účasti naviazané na predošlú volebnú účasť v obci odlučuje sa platnosť referenda od demografických podmienok silno ovplyvňujúcich celkovú účasť, ako je napríklad počet obyvateľov“*(Smith, 2011, s. 342-343).

Z uvedeného vyplýva, že všetky štyri porovnávané stredoeurópske krajiny disponujú inštitútom priamej demokracie – referendom na komunálnej úrovni, pričom úprava priamej demokracie na úrovni najbližšie k občanom je vo vybraných krajinách do veľkej miery podobná. Možno však badať určité odlišnosti v účinnosti tohto typu referenda, vo výške kvóra, ktoré je potrebné dosiahnuť na vyhlásenie referenda na komunálnej úrovni alebo vo vymedzení oblastí, v ktorých sa nesmie konať, keďže niektoré krajiny majú toto obmedzenie zakotvené v právnych predpisoch (Česko, Maďarsko) a iné nie (Slovensko, Poľsko). V konečnom dôsledku je však miestne referendum jednou z možností ako sa obyvatelia obce môžu zapojiť aktívne do fungovania svojej územnej samosprávnej jednotky a vysloviť spokojnosť respektíve nespokojnosť s dianím v nej.

Záver

Pod pojmom participácia v súčasnosti rozumieme rozsiahle spektrum procesov, prístupov a rôznych aktivít. Pre Slovensko, rovnako ako aj ostatné krajiny patriace do skupiny V4 platí, že ukončenie bývalých nedemokratických režimov so sebou prinieslo zmenu v chápaní ľudí, nielen ako nositeľov sociálnych práv, ale aj právnych a občianskych. Táto skutočnosť vyústila do procesu inštitucionalizácie participácie. Do právnych predpisov formujúcich princípy fungovania komunálnej sféry boli inkorporované viaceré participatívne nástroje, ktoré umožňujú v menšej alebo väčšej miere obyvateľom obce ovplyvňovať komunálnu politiku. V tomto kontexte musíme rozlišovať participáciu politickú, ktorá predstavuje priamu účasť občanov na procesoch vládnutia a občiansku participáciu, ktorá zahŕňa aktivity v rámci ktorých sa občania podieľajú v akejkoľvek podobe na verejnom živote. Podľa viacerých

[9] V dôsledku tejto hrozby sa docielilo minimalizovanie odvolávania starostu v Poľsku.

autorov (napr. Pirošík, 2005; Nejdl - Čermák, 2007; Balík, 2009; Kováčová, 2014) sa najčastejšie výraz participácia asociuje s aktivitami smerujúcimi k volebnému procesu. Participanti v tomto kontexte môžu významným spôsobom nepriamo vplývať na podobu verejného života, ale ich priamy dosah na rozhodovanie je minimálne, keďže konečné rozhodnutie je v rukách volených predstaviteľoch. Trend je však v súčasnosti taký, že občanom sa nestačí podieľať na správe vecí verejných len týmto spôsobom. Na úkor formalizovanej podoby participácie vo forme členstva v rôznych organizáciách politického charakteru je na vzostupe individuálna a skôr neformálna podoba participácie. Veľká časť občanov je podľa Mičku a kol. (2015) presvedčená, že ich možnosti zapojenia sa na verejnom živote zvolením politických reprezentantov nekončia a tak hľadajú ďalšie formy účasti na správe vecí verejných napr. vo forme tzv. e-participácie alebo aktívnej účasti na participatívnom rozpočte a plánovaní.

Zoznam bibliografických odkazov

ADAMOVÁ, K. 2000. *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha: C. H.Beck. ISBN 8071792829.

BALÍK, S. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a.s., 1. vydanie. ISBN 978-80-2472908-4.

CÍBIK, L. 2016. Implicit persuasion of voters in the 2012 Slovak republic parliamentary elections . In: *Slovak Journal of Political Sciences*, vol. 16, 2016, no. 3, pp. 221-243. ISSN 1338-3140.

DAVID, R. 2005. *Politologie. Základy společenských věd*. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2005, 5. vydanie. 458 s. ISBN 80-7182-162-4.

ILLNER, M. 2011. Institucionalizované formy spolupráce, partnertsví a participace v místní veřejné správě a jejích právní regulace. In: ČERMÁK, D., VOBECKÁ, J. a kol. 2011. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN 978-80-7419-067-4.

IMROVIČ, M. 2016. Participácia mladých ľudí na úrovni lokálnej demokracie. In: *Interpolis´16.* Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, s. 36-45. ISBN 978-80-557-1249-9.

KLIMOVSKÝ, D. 2006: Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. a kol. 2006. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: Typopress. ISBN 80-89089-46-1.

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

KOSTELECKÝ, T. 2011. Politická participace: analýza účasti ve volbách v roce 2010 a jejích determinant. In: ČERMÁK, D., VOBECKÁ, J. a kol. 2011. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam,*

praxe, příslib. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN 978-80-7419-067-4.

KOVÁČOVÁ, E. 2010. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy.* Banská Bystrica: FPV a MV UMB. ISBN 978-80-557-0101-1.

KOVÁČOVÁ, E. 2014. Podoby občianskej participácie na Slovensku – možné hrozby a riziká. In: KULAŠIK, P. - TICHÁ, K. (eds.). 2014. *Bariéry a paradoxy demokracie*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, s. 226–243.

KRIVÝ, V. 2009. *Voľby významné a menej významné*. 17.3. 2009 [online] [cit. 2018-11-04] Dostupné na internete: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:02szk8NNIoJ:www.sociologia.sav.sk/cms/uploaded/1197_attach_krivy_volby.doc+volebn%C3%AD+%C3%BA%C4%8Dast+komun%C3%A1ln%C3%AD+volby&cd=22&hl=sk&ct=clnk&gl=cz>.

KWIATKOWSKI, J. – MODRZEWSKI, P. – PŁATEK, D. 2011. *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?* Kraków: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Wydanie I. ISBN 978-83-61450-64-1.

MACHYNIAK, J. – HORVÁTH, P. 2017. Political Aspects of Fragmentation of Settlement Structure in Slovakia. In: *Public Economics and Administration* 2017. Ostrava : VŠB - Technical University of Ostrava, s. 213-218. ISBN 978-80-248-4131-1.

MIČKA, P. a kol. 2016. *Metodika participace: aneb jak zapojit občany do rozhodování*. 2. vyd. Agora CE. ISBN 978-80-906397-1-3.

MUNICIPAL AND NATIONAL MINORITY ELECTIONS, 2018. In: *National election Office.* [online] [cit. 2018-11-10] Dostupné na internete: <http://www.valasztas.hu/en/web/national-election-office/municipal-and-national-minority-elections>.

NEJDL, P. – ČERMÁK, D. 2007. *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 978-80-7330-130-9.

PAWLOWSKI, W. 2012. Frekvencja wyborcza – polska choroba? In: *WSPÓLNOTA*. [online] [cit. 2018-11-15] Dostupné na internete: <http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[news]=21603&cHash=defa6714e9bd6ff259b4aaa01833b1ee>.

PIASECKI, A. K. 2005. *Referenda w III RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-83-0114-528-6.

PIROŠÍK, V. (ed.). 2005. *Participácia v samospráve: Nástroj protikorupčnej politiky*. Bratislava: Transparency International Slovensko. ISBN 80-89041-87-6.

SMITH, M. L. 2011. Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazovaní transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě. In: *Sociológia*, roč. 43, 2011, č. 4, s. 338-361. ISSN 1336-8613.

SOTOLÁŘ, J. 2011. *Samospráva obce. (Obecné zriadenie na Slovensku).* Košice: SOTAC, 1. vydanie. ISBN 978-80-89446-23-0.

ÚSTAVA SR (Ústavný zákon č. 460/1992 Zb.).

VOĽBY DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ, 2018. In: *Štatistický úrad Slovenskej republiky.* [online] [cit. 2018-11-05] Dostupné na internete: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections/oso/about/!ut/p/z1/pZHJDoIwEEC_xS_o0AXKsaBCDcruMhfDyZC4HYzfLyKJJwYT59bMe7OVIdszvDbP9tQ82tu1OXfvA7rHbZLpIHAMQLn2wW5LWaXa46u1YrseyD37AfSmWICtTBYVK-mAVAy79LLMuPFlFM6LdNmlQ67LxOUAzuATAI73Vxkf_DAysfQSAJ1ECqyJ68LPhQAjKP87P4yEgd98YkDKl5z238A__d8A0uvtGPYIdcGpGjj1yUhtIZwJoL8iXUGw-6XuYw-tba2ZvQDzSpDC/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/>

VÝSLEDKY VOLEB A REFEREND, 2018. In: *Volby.cz* (Český statistický úřad) [online] [cit. 2018-11-12] Dostupné na internete: <http://www.volby.cz/>.

ZÁKON č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

ZÁKON č. 518/1990 Zb. o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy.

ZÁKON č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů.

Kontakt na autora

PhDr. Martin Švikruha, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Fakulta sociálnych vied
e-mail: martin.svikruha@ucm.sk

Článok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 017UCM-4/2017 Dynamika premien politického systému SR.

Bariéry občianskej participácie na lokálnej úrovni

Barriers to Citizen participation at local level

Gizela Brutovská, Daniela Hrehová

Abstract

The paper is devoted to the issue of barriers to citizen participation at local level in Slovakia in the theoretical-empirical plane. The goal of the theoretical analysis is to identify barriers of an objective and subjective nature that are trashed in published research reports. In the empirical plane, we will find out how mechanisms of preventing citizens' participation on the local level in Slovakia from the point of view of different identifying socio-demographic characteristics (gender, age, education, size of residence, employment sphere) will be determined. It will interpret the results of the research that was realized in Slovakia in 2010.

Key words: citizen participation, social situation, objective barriers, subjective barriers

Úvod

Význam občianskej participácia na lokálnej úrovni spočíva v tom, že obyvatelia si vytvárajú svoje najbližšie prostredie podľa vlastných potrieb, zároveň sa v tomto procese samy menia z ľahostajných a letargických na zodpovedných voči svojmu lokálnemu a sociálnemu prostrediu, a tak preberajú zodpovednosť za dianie vo svojom bezprostrednom okolí. Ide o proces, v ktorom sa „posamosprávňuje“ politická obec a „zosamosprávňuje“ sa občan. Je možné sa jej naučiť len aktívnou účasťou na rozhodovaní a spravovaní. Prepája osobné a skupinové záujmy (vrátane súkromných) so záujmom verejným. Verejné rozhodovanie je pritom nielen rozhodovaním za účasti verejnosti, ale aj rozhodovaním s verejnými dôsledkami a o verejných zdrojoch (Paulíniová, 2001). Samotná príležitosť zúčastniť sa na rozhodovaní, podložená platnou legislatívou, nemusí priamo viesť k reálnej občianskej participácií. V sociologickej teórii občianskej participácie rozlišujeme potenciálnu (virtuálnu) participáciu, t.j. deklarovanú vôľu a záujem obyvateľov participovať pri riešení problémov verejného záujmu na lokálnej úrovni, a eálnu, t.j. realizovanú participáciu. Pri posúdení miery disproporcie medzi reálnou a potenciálnou participáciou je dôležitý nielen spoločensko-historický kontext vývoja spoločnosti a stupeň rozvoja demokracie, ale aj vžitý vzor participatívneho konania a stupeň ekonomického rozvoja spoločenstva – lokality. Realitou v mnohých spoločnostiach je, že priemerný občan môže byť až cynický voči politike alebo apatický či neochotný participovať (Koryakov, Sisk, 2003). Ako uvádza Paulíniová (2001, s.14)...“napriek tomu, že zapojenie verejnosti je z formálneho hľadiska legislatívne zakotvené vo viacerých

zákonoch dodnes nie ja na Slovensku vžité a zďaleka nie je súčasťou politickej kultúry". Koncept občianskej participácie mení vnímanie roly občana z pasívneho prijímateľa na aktívneho presadzovateľa zmien. Ralf Dahrendorf (2007), ktorý vymedzuje občiansku spoločnosť ako „spoločnosť príležitostí" ako jedno z troch kritérií fungovania takejto spoločnosti uvádza aktívnu účasť príslušníkov občianskej spoločnosti na spoločných úspechoch celku. Participatívnosť lokálneho spoločenstva možno považovať za hodnotiace kritérium efektívnosti fungovania samosprávy. Participačné prístupy dávajú značný prísľub pri riešení sociálnych problémov a budovaní komunitného kapitálu. Ich zavádzanie a uskutočňovanie sú však často brzdené ako zrejmými, tak aj latentnými prekážkami (Koryakov, Sisk, 2003).

1. Vplyv minulého spoločenského vývoja a súčasná situácia

V postkomunistických štátoch, vrátane Slovenska, bariéry aktívneho zapojenia jednotlivcov do rozhodovania možno rozčleniť z dvoch hľadísk, a to ako výsledok minulého vývoja spoločnosti a bariéry, ktoré majú svoj základ v súčasnosti. Bariéry vychádzajúce z minulosti možno spojiť predovšetkým s predchádzajúcim politickým režimom. „Opatrovnícky" štát zanechal v myslení, návykoch a postojoch jednotlivcov predstavu paternalistických, autoritatívnych a centrálne štátom plánovaných aktivít (Landsiedel, 2003). Nebolo nutné vyvíjať vlastné aktivity resp. bolo to skôr považované za „protištátnu" činnosť, ktorá bola trestná. Kusý (1991, s. 41) túto skutočnosť vyjadril slovami„...je aj tak zbytočné angažovať sa v akejkoľvek rizikovej občianskej situácii, pretože tvojim partnerom je tu vždy štátna moc. Čím je táto štátna moc autoritatívnejšia, suverénnejšia, totalitnejšia, tým je to zbytočnejšie, pretože rozhodovanie spočíva tým väčšmi v jej rukách." Dôsledkom predchádzajúceho režimu je, že postkomunistický občan je vo vzťahu k neziskovému sektoru skôr organizačne pasívny a ľahostajný - čelí negatívnej spomienke nútenej organizovanosti a participácie (Rakušanová, Stašková, 2007). Možno ho prirovnať k Weberovskému „Gemeinschaft" – tradíciou ovplyvnený spolieha sa pri riešení svojich problémov na štát a tradičné vzťahy (blízka rodina, známy). Siete priateľov a známych sú vnímané ako súčasť súkromnej sféry a sú rezistentné voči verejnej mobilizácii (Rakušanová, Stašková, 2007). Pretrváva značná dištancia medzi osobným a verejným, osobná sféra býva vnímaná v opozícii k verejnému. Interakcia medzi týmito sférami je menej intenzívna, ako je tomu v západných demokraciách (Howard 2003).

Prvé sociologické sondy na komunálnej úrovni, realizované po prvých komunálnych voľbách signalizovali, že „obyvatelia nereflektovali systémové zmeny reformy verejnej správy, obyvatelia nerozlišovali medzi štátnou správou a samosprávou. Dominantnú úlohu zohrávala politická rovina, lokálna politika bola odrazom celkovej spoločensko-politickej atmosféry, v ktorej stranícke prístupy vytláčali občianske, a politické súperenie nahradilo občiansku

spoluprácu. Zvyšovanie zastupiteľskej demokracie nad participatívnou demokraciou malo za následok , že aj riešenie praktických problémov, ktoré sa týkalo skvalitňovania sídelných podmienok obyvateľov a zvyšovania kvality sídelného prostredia, prebiehalo na báze politických záujmov a ich súperenia o moc. Aj dôsledkom takýchto postupov sa prehlbovala nedôvera občanov k svojim zvoleným zástupcom v orgánoch samosprávy. Dôležitú úlohu bariér participácie zohrávajú reziduá štátneho paternalizmu, ktoré sú určitým spôsobom modifikované aj na orgány územnej samosprávy, rozšírená korupcia a klientelizmus vo verejnes práve, byrokratizácia verejnej správy, veľmi nízka úroveň právnej istoty, nadmerná sociálna a politická polarizácia s následnou atomizáciou sídelných spoločenstiev, nedostatočná informačná nasýtenosť obyvateľov, neznalosť participatívnych podmienok a možností" (Strussová, 2007, s. 94).

V druhej etape sociologických výskumov po roku 1997 boli zaznamenané určité zmeny v prioritách participačných vstupov. „Obyvatelia prejavujú vysoký stupeň potenciálnej participácie, t.j. ochoty podieľať sa na riešení problémov obce. Táto ochota sa prejavuje viacerými spôsobmi: časť obyvateľov je ochotná vždy pomôcť, iní sú ochotní len v niektorých oblastiach a časť obyvateľov je ochotná zapojiť sa len do riešenia tých problémov, ktoré sa dotýkajú ich bezprostredných záujmov" (Strussová, 2007, s. 95). Tento trend bol a je je navyše posilnený takými faktormi ako sú sekularizácia a urbanizácia. Sídelná štruktúra je výrazne štrukturovaná, kvantitatívne diferencovaná, kvalitatívne heterogénna a regionálne rozdiely sa neustále zvýrazňujú. Z tohto dôvodu už nie je možné o bariérach občianskej participácie na lokálnej úrovni hovoriť všeobecne, bez zohľadnenia týchto špecifík. Existujú rôzne bariéry občianskej participácie v malých obciach, v malých mestách a vo veľkých mestách a to navyše ešte vzhľadom k ich ekonomickej prosperite alebo opačne zaostávaniu. Je však možné badať kvalitatívny posun smerom k zvýšenej spolupráci na horizontálnej úrovni s aktívnejšou účasťou občanov, vytváranie rôznych foriem združení v rámci neziskového sektora a partnerstiev na lokálnej úrovni. Viaceré sociologické výskumy poukazujú na skutočnosť, že bariéry občianskej participácie na lokálnej úrovni úzko súvisia s dôverou v lokálnych politikov. Oproti tomu posilňovanie participácie občanov na spravovaní veci verejných napomáha obmedzovaniu korupcie. To však predpokladá zo strany občanov osobnú aktivitu, čo však priamo viaže s mierou v akej si občania osvojili svoje práva a možnosti, do akej miery reflektujú svoje „lokálne" potreby, predovšetkým však ako sú schopní ich verejne komunikovať a následne uplatniť.

Bariéry participácie na lokálnej úrovni, ktoré sú podmienené súčasným vývojom spoločnosti, možno rozdeliť na bariéry objektívnej povahy a bariéry subjektívnej povahy.

Bariéry objektívnej povahy sú spojené so sociálnou a politickou nepružnosťou. Sú buď výsledkom pôsobenia „zhora" (autor politiky) alebo

„zdola“ (občania). V tejto súvislosti Kathlene a Martin (in: Kráľová, 2009, s. 168) rozoznávajú:

- limity na strane garanta (autora) politiky:
  - nedostatok zhody v oblasti cieľov občianskej participácie
  - záujmy legitímne poverených subjektov a ich kolízia so záujmami občanov
  - hodnota verejnej mienky
- limity na strane občana:
  - možné náklady alebo úžitky
  - prístup k oficiálnym alebo technickým informáciám

Podľa Pauliniovej a Mikovej (2001, s. 9) „to, či vôbec, a akým spôsobom sa občania zapoja do verejného rozhodovania, do veľkej miery závisí od autority, ktorá má kompetenciu v danej otázke rozhodnúť. Autorita sama rozhoduje, či využije techniky zapájania verejnosti iba na to, aby vytvorila dojem otvorenosti a legitímnosti, alebo bude skutočne otvorená a názory občanov bude rešpektovať.“ Ide o bariéry, ktoré môžu vytvárať lokálne autority so strachu pred odporom verejnosti (odlišným názorom verejnosti) pri plánovaní a realizácii politiky. „Predstavitelia verejnej správy participácii nerozumejú, vnímajú ju ako ohrozenie, občas sprevádzané pocitom, že zapojenie verejnosti znamená stratu moci, alebo ju chápu zúžene, cez známejšie metódy“ (Paulíniová, 2001, s.14). Brániť sa môžu viacerými spôsobmi. Zväčša autority bránia zverejneniu všetkých relevantných informácií týkajúcich sa politiky. Znemožňujú prístup k informáciám (pasívne informovanie) tak, aby zabezpečili transparentnosť v rozhodovaní. Zverejňovanie informácií (aktívne informovanie) môže byť bariérou z hľadiska:

- miery poskytovaných informácií (málo informácií alebo naopak priveľa informácií a z nich veľa zbytočných - zahlcujúcich),
- spôsobu poskytovania (nevhodné miesto zverejnenia, úradný jazyk neprispôsobený občanom),
- nedostatočného časového predstihu podávaných informácií na seriózne posúdenie politiky.

Informovanosť občanov je jedným zo základných predpokladov občianskej participácie. Bez informácií o všeobecných záležitostiach sa občania len veľmi ťažko aktívne zapoja, či už preto, že sa o možnostiach zapojenia vôbec nedozvedia alebo sa dozvedia len málo, aby sa mali záujem zapojiť. Napr. výskum realizovaný medzi vidieckou mládežou (Moravčíková, Hanová, Barát, 2010) identifikoval dve základné bariéry participácie, a to nedostatok času a práve nedostatočnú informovanosť. Participačné procesy môžu uviaznuť na plytčine aj preto, že nie sú správne navrhnuté alebo uskutočnené. Neprítomnosť jasnej stratégie ako a prečo zaangažovať občanov a občiansku spoločnosť do problémov, z dôvodu slabých schopností, či informovanosti môže spôsobiť, že sa participačné snahy sa zmenia na neefektívne rečnenie, neúspešný pokus priniesť nové možnosti a riešenia. Občianska participácia závisí na sociálnej

interakcii a schopnosti prenášať informácie. Pokiaľ je sociálna interakcia nízka, ľudia nepoznajú názory, postoje a záujmy svojich susedov, či známych, získavajú informácie výlučne z neosobných zdrojov (masmédia). Dôležitým aspektom je preto kvalita zdrojov informácií o dianí.

Na Slovensku Pauliniová (2000), na základe situačnej analýzy v oblasti občianskej participácie, vymedzila bariéry participácie mládeže, ktoré možno klasifikovať ako bariéry zo strany občanov (všetkých nielen mládeže) nasledovne:

- tradičné vnímanie autority a roly predstaviteľov štátnej správy a samosprávy a nedostatočné vnímanie občianskych práv,
- silná viera v moc expertov a podceňovanie skúseností a schopnosti vyjadriť vlastný názor,
- konfrontačné vnímanie vzťahu medzi verejným, súkromným a občianskym sektorom,
- nepoznanie resp. nepochopenie princípov a zmyslu participácie, nedostatok kompetencií potrebných pre naplňanie participácie,
- nedostatočné zverejňovanie tzv. príkladov dobrej praxe "good praxis" pozitívnych príkladov občianskej participácie,
- snaha o monopolizáciu a centralizáciu organizácií,
- financovanie len z jedného zdroja,
- chýbajúca vzájomná informovanosť o rolách či kompetenciách stakeholderov,
- snaha o byrokratizáciu (rozhodovanie zhora namiesto vytvárania priestoru pre iniciatívy zdola).

Výsledky výskumu bariér participácie realizovaného vo Veľkej Británii (Lowndes, Pratchett, Stocker, 2001)možno zhrnúť do niekoľkých zistení.

1. Nie je problém participovať, ale čo bude „potom". Aké dôsledky bude mať osobná angažovanosť sa pre ďalšiu životnú dráhu „participienta" a jeho rodinných príslušníkov. Ide o vyjadrenie určitých obáv a strachu z autorít, ktoré realizujú politiku.
2. Absencia pozitívnej spätnej väzby. Úrad nič nepodnikne ani po vyjadrení názoru participienta. Výsledkom potom je, že občania majú pocit, že ich ochota participovať bola zbytočná, že neovplyvnila konečné rozhodnutie.
3. Úradníci a volení zástupcovia riešia len vlastné problémy a záujmy. Autority „hovoria dobré veci v čase volieb, ale potom nič z toho nesplnia". Robia službu len pre seba (svojich rodinných príslušníkov) alebo pre peniaze.
4. Nedostatok povedomia o možnostiach participácie. Chýbajú informácie o príležitosti zapojiť sa, ale aj informácie ako ovplyvniť riešenie.
5. „Autority" nie sú prístupné. Negatívny pohľad na autority (ich služby, úradníkov a jej členov) vychádza jednak z vlastných skúseností občanov, ale tiež tzv. „zdravého rozumu" založenom z časti na predsudkoch.

Nemožnosť priamo kontaktovať autoritu (úradníka) – je nezastihnuteľný alebo nejaví záujem o názor participienta.

6. Problém sociálnej exklúzie – odmietnutie účasti na participácii na základe príslušnosti k určitej skupine. Vytvorenie pocitu, že participácia je pre iných ľudí (zdravších, vzdelanejších a pod.).
7. Obmedzený prístup k tvorbe politických fór.
8. Úrady pracujú v normatívnom pracovnom čase, kedy aj ostatní ľudia pracujú. Dochádza potom k situácii, že občanom chýba reálna možnosť (kolízia času úradníka a občana) participovať.

Bariéry subjektívnej povahy majú charakter subjektívnych ťažkostí jednotlivca participovať (zdravotný stav, vek, vzdelanie, neznalosť jazyka, nedostatok finančných prostriedkov a času). Ich nositeľom je teda samotný participient. Odstrániť resp. aspoň znížiť subjektívnu bariéru je oveľa zložitejší a dlhodobejší proces ako odstránenie bariéry objektívnej povahy.

Bariéry účasti občanov na riešení spoločenských problémov majú výrazne špecifiká, ktoré súvisia jednak s vonkajším prostredím a jednak so samotným participientom (jeho ľudským kapitálom). Odpoveď na otázka, čo znemožňuje jednotlivcom participovať na lokálnej úrovni, by teda mala byť hlavnou pre predstaviteľov samospráv ako základ budovanie aktívneho občianstva.

2. Empirický výskum

Hlavným cieľom realizovaného sociologického výskumu bolo identifikovať a analyzovať mieru pôsobenia vybraných bariér subjektívnej a objektívnej povahy aktívnej účasti občanov na riešení problémov na lokálnej úrovni.

Čiastkové ciele výskumu:

1. Identifikovať kľúčové súbory položiek, ktoré v redukovanej forme vypovedajú o bariérach participácie na lokálnej úrovni.
2. Zistiť mieru pôsobenia bariér participácie občana na riešení občianskych problémov na lokálnej úrovni.
3. Zistiť mieru pôsobenia bariér participácie, ako ju vnímajú občania na úrovni „moje bariéry“ a na úrovní bariéry „iných ľudí“.
4. Zistiť mieru pôsobenia mechanizmov brániacich participácii občanov z hľadiska rôznych identifikačných sociálno-demografických znakov (pohlavie, vek, vzdelanie, veľkosť bydliska, zamestnanecká sféra) na lokálnej úrovni.

Výskumnou metódou bol dotazník. Okrem identifikačných znakov (pohlavie, vek, vzdelanie, miesto bydliska a zamestnaneckej sféry) bola výskumná metodika štruktúrovaná v systéme 11 položiek, ktoré umožňovali meranie miery mechanizmov brzdiacich participáciu na riešení problémov na lokálnej úrovni (OBEC) vnímanú respondentom ako osobnú bariéru – „VAS“ a bariéru pre väčšinu ostatných ľudí – „VL“.

Kombináciou priestoru (obec) a pohľadu (ja, ostatní) boli stanovené 2 úrovne:
1. „VASOBEC“ –osobná bariéra participácie na obecnej úrovni
2. „VLOBEC“ – bariéra participácie pre väčšinu ostatných ľudí na obecnej úrovni. Podľa výsledkov testov reliability je súbor testovaných položiek konzistentný a použiteľný pre ďalšie štatistické testovania. Pre celý súbor položiek na všetkých sledovaných úrovniach je Cronbachova alfa = 0,82 a pre jednotlivé úrovne: „VASOBEC“=0,80 a „VLOBEC“=0,84.

Úlohou respondentov bolo pomocou 7-stupňovej škály (1=rozhodne áno, 7=rozhodne nie) uviesť do akej miery súhlasia s označenými atribútmi bariérových mechanizmov. Miera súhlasu respondentov rastie smerom k najnižšiemu možnému skóre. Výskumu sa zúčastnilo 618 respondentov a výskumná vzorka bola tvorená náhodným výberom.

2.1 Analýza mechanizmov pôsobenia bariér participácie na lokálnej úrovni

Sledovanie mechanizmov bariér participácie bolo vedené cez porovnávanie situácie na dvoch úrovniach. Zámerom bolo poukázať na to, že každá úroveň je veľmi špecifická z hľadiska vybraných sociálno-demografických znakov ako sú vek, pohlavie, vzdelanie, miesto bydliska a zamestnanecká sféra. Tieto znaky zároveň výrazným spôsobom diferencujú fungovanie bariérových mechanizmov participácie na lokálnej úrovni.

Celkový pohľad na hodnotenie mechanizmov bariér participácie občanov na spoločenskom živote poukazuje na to, že na obidvoch úrovniach boli respondentmi tieto bariéry identifikované ako skôr pôsobiace (M= 3,12 pre VLOBEC a M=3,62 pre VASOBEC). Možno konštatovať, že respondenti vlastné bariéry participácie na lokálnej úrovni vnímajú ako menej závažne ako bariéry väčšiny ostatných ľudí. Úroveň VASOBEC (M= od 2,83 do 3,64) umožňuje pozorovať relatívne významnú mieru spôsobenú nedostatkom času respondentov a neochotou kompetentných orgánov oproti nižšej v dôsledku nedostatku financií a nízkej podpore zo strany okolia. Znamená to, že respondenti na obecnej úrovni okrem toho, že nemajú čas participovať pri riešení problémov sa stretávajú aj s neochotou zo strany zodpovedných orgánov.

Tabuľka 1 Súhrnné priemerné skóre položiek popisujúcich jednotlivé bariéry participáciena úrovni „VASOBEC“

BARIÉRY	Valid N	M	Minimum	Maximum
Nedostatok času	**618**	**2,83**	**1,00**	**7,00**
Nedostatok financií	**618**	**3,63**	**1,00**	**7,00**
Nedostatok odborných poznatkov	**618**	**3,47**	**1,00**	**7,00**
Nezáujem	**618**	**3,56**	**1,00**	**7,00**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**618**	**3,06**	**1,00**	**7,00**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**618**	**3,35**	**1,00**	**7,00**

Nízka podpora zo strany okolia	**618**	**3,64**	**1,00**	**7,00**
Príliš zložité postupy	**618**	**3,10**	**1,00**	**7,00**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**618**	**3,23**	**1,00**	**7,00**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**618**	**3,47**	**1,00**	**7,00**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**618**	**2,86**	**1,00**	**7,00**

Obdobná je situácia aj na úrovni VLOBEC (M= od 2,45 do 3,29). Aj tu sú respondentmi ako silnejšie pôsobiace bariéry participácie pre väčšinu ostatných ľudí vnímané nedostatok času a nedôvera v zodpovedných ľudí. Na rozdiel od vnímania vlastných bariér na lokálnej úrovni sa pre ostatných ľudí pridáva aj nezáujem.

Tabuľka 2 Súhrnné priemerné skóre položiek popisujúcich jednotlivé bariéry participácie na úrovni „VLOBEC“

BARIÉRY	Valid N	M	Minimum	Maximum
Nedostatok času	**618**	**2,45**	**1,00**	**7,00**
Nedostatok financií	**618**	**3,21**	**1,00**	**7,00**
Nedostatok odborných poznatkov	**618**	**2,98**	**1,00**	**7,00**
Nezáujem	**618**	**2,55**	**1,00**	**7,00**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**618**	**2,56**	**1,00**	**7,00**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**618**	**2,82**	**1,00**	**7,00**
Nízka podpora zo strany okolia	**618**	**3,29**	**1,00**	**7,00**
Príliš zložité postupy	**618**	**2,85**	**1,00**	**7,00**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**618**	**2,80**	**1,00**	**7,00**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**618**	**2,93**	**1,00**	**7,00**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**618**	**2,75**	**1,00**	**7,00**

Sledovanie diferencií v hodnotení bariér participácie respondentmi vzhľadom k pohlaviu poukazuje na to, že z pohľadu jednotlivých úrovní hodnotenia sú rozdiely štatisticky málo významné (VASOBEC - muži M=3,62 a ženy M=3,64 pri hodnote p=0,85, VLOBEC – muži M=3,15 a ženy M=3,09 pri hodnote p=047). Pohľad na údaje v tabuľke 3 umožňuje konštatovať, že štatisticky významnejší rozdiel v hodnotení bariér participácie medzi mužmi (M=3,63) a ženami (M=3,35) sa prejavil len v položke „*pocit, že to nie je nič pre mňa*“ (p=0,07).

Tabuľka 3 Interpohlavné diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov na úrovni VASOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEM. SKÓRE	
			MUŽI	ŽENY
Nedostatok času	**0,07**	**0,79**	**2,82**	**2,85**
Nedostatok financií	**0,03**	**0,87**	**3,62**	**3,64**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,05**	**0,82**	**3,49**	**3,46**
Nezáujem	**0,57**	**0,45**	**3,52**	**3,63**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**0,62**	**0,43**	**3,01**	**3,11**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,05**	**0,83**	**3,37**	**3,34**
Nízka podpora zo strany okolia	**0,03**	**0,85**	**3,62**	**3,65**
Príliš zložité postupy	**0,38**	**0,54**	**3,06**	**3,15**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**0,03**	**0,87**	**3,25**	**3,23**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**3,15**	**0,07**	**3,63**	**3,35**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**1,14**	**0,28**	**2,81**	**2,94**

V hodnotení interpohlavných diferencií na úrovní VLOBEC štatisticky najvýznamnejší rozdiel je pri položke *nedostatok času.* Ženy M=2,34 a muži M=2,58. Zaneprázdnenosť žien z dôvodov dvojitej záťaže (zamestnanie a rodina) pravdepodobne viedla respondentky k prisúdenia vyššej hodnote takto formulovanej bariére participácie aj pre ostatných ľudí.

Tabuľka 4 Interpohlavné diferencie v hodnotení účinnosti bariér participácie pri riešení problémov – na úrovni VLOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEM. SKÓRE	
			MUŽI	ŽENY
Nedostatok času	**4,02**	**0,05**	**2,58**	**2,34**
Nedostatok financií	**1,81**	**0,18**	**3,32**	**3,11**
Nedostatok odborných poznatkov	**1,35**	**0,24**	**3,04**	**2,91**
Nezáujem	**1,23**	**0,27**	**2,49**	**2,62**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**0,55**	**0,46**	**2,53**	**2,61**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,34**	**0,56**	**2,79**	**2,85**
Nízka podpora zo strany okolia	**0,18**	**0,67**	**3,32**	**3,26**
Príliš zložité postupy	**0,10**	**0,75**	**2,83**	**2,87**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**1,30**	**0,25**	**2,87**	**2,73**

Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**2,08**	**0,15**	**3,02**	**2,84**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,05**	**0,83**	**2,74**	**2,77**

Hodnotenie mechanizmov bariér participácie pri riešení problémov medzi vekovými kategóriám z pohľadu úrovní VASOBEC (p=0,85) a VLOBEC (p=0,95) poukazuje na neexistenciu diferencií. Možno teda konštatovať, že priemerné skóre mechanizmov bariér participácie vo vekových kategóriách na sledovaných úrovniach sa od seba nelíši viac ako na základe pôsobenia náhodného kolísania.

Tabuľka 5 Diferencie v hodnotení mechanizmov bariér participácie medzi vekovými kategóriami na úrovniach VASOBEC a VLOBEC– súhrnné priemerné skóre (ONEWAY)

BARIÉRY			**PRIEMERNÉ SKÓRE**						
	F	**p**	**18-20**	**21-25**	**26-30**	**31-40**	**41-50**	**51-60**	**60 -**
VASOBEC	**0,44**	**0,85**	**3,73**	**3,65**	**3,61**	**3,53**	**3,70**	**3,51**	**3,65**
VLOBEC	**0,68**	**0,95**	**3,28**	**3,15**	**3,11**	**3,50**	**3,12**	**3,11**	**3,18**

Keď hodnotíme pôsobenie medzi faktormi úroveň VASOBEC, vek vzhľadom k bariéram participácie (Tab. 6) na dosiahnuté výsledky je zrejmé, že obidva faktory spoločne posilňujú bariéry participácie. Výsledky analýzy rozptylu umožňujú sledovať podrobnejšie závislosti na úrovni VASOBEC s ohľadom na diferencie medzi vekovými kategóriami. Najväčšie diferencie pri hodnotení bariér participácie boli zistené v položke *nedostatok času* (F=3,5 a p=0,00), keď do veľkej miery ako bariéra je vnímaná táto položka respondentmi vo veku 26-30 rokov (M=2,51) a naopak najmenej respondentmi nad 60 rokov veku (M=3,83). Túto skutočnosť možno interpretovať, že zamestnaní ľudia majú menej času podieľať sa na participácii vo verejnom živote ako ľudia v dôchodkovom veku. Druhú najvyššiu diferenciu možno sledovať v položke *nezáujem* (F=2,71 a p=0,01). Najmenej záujmu participovať na lokálnej rovni majú ľudia vo veku 21-25 rokov (M=3,20) a najviac ľudia vo veku 41-50 rokov a 60 a viac rokov veku (M=3,97). Pri tejto interpretácií vychádzame z toho, že práve tieto vekové kategórie majú najvyššie resp. najnižšie priemerné skóre pri hodnotení bariér participácie.

Tabuľka 6 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi vekovými kategóriami na úrovni VASOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE						
			18-20	21-25	26-30	31-40	41-50	51-60	60 -
Nedostatok času	**3,51**	**0,00**	**3,39**	**2,69**	**2,51**	**2,81**	**2,87**	**2,73**	**3,83**
Nedostatok financií	**0,99**	**0,43**	**3,90**	**3,76**	**3,74**	**3,68**	**3,63**	**3,20**	**3,29**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,64**	**0,70**	**3,63**	**3,47**	**3,58**	**3,26**	**3,61**	**3,32**	**3,54**
Nezáujem	**2,71**	**0,01**	**3,24**	**3,20**	**3,58**	**3,35**	**3,97**	**3,78**	**3,97**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**1,03**	**0,41**	**3,45**	**3,20**	**2,90**	**2,90**	**3,07**	**3,05**	**2,97**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,76**	**0,60**	**3,24**	**3,52**	**3,23**	**3,34**	**3,48**	**3,19**	**3,31**
Nízka podpora zo strany okolia	**0,71**	**0,64**	**3,66**	**3,71**	**3,78**	**3,69**	**3,51**	**3,60**	**3,17**
Príliš zložité postupy	**0,53**	**0,79**	**3,50**	**3,13**	**3,06**	**3,10**	**3,06**	**3,12**	**2,80**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**0,67**	**0,67**	**3,24**	**3,36**	**3,41**	**3,04**	**3,23**	**3,11**	**3,03**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**0,94**	**0,47**	**3,29**	**3,74**	**3,51**	**3,34**	**3,50**	**3,18**	**3,57**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,72**	**0,63**	**2,79**	**2,73**	**2,83**	**2,79**	**3,08**	**2,86**	**3,06**

Pri hodnotení diferencií bariér participácie medzi vekovými kategóriami na úrovni VLOBEC (Tab. 7) možno sledovať najväčšie rozdiely v položke *príliš zložité postupy* (F=1,50 a p=0,18) medzi vekovými kategóriami 18-20 ročných (M=3,42) a 31-40 ročnými (M=2,76). Mladí respondenti, teda u iných ľudí, nepredpokladajú problémy s postupmi na rozdiel od starších respondentov.

Tabuľka 7 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi vekovými kategóriami na úrovni VLOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE						
			18-20	21-25	26-30	31-40	41-50	51-60	60 -
Nedostatok času	**0,69**	**0,66**	**2,66**	**2,54**	**2,44**	**2,43**	**2,29**	**2,32**	**2,71**
Nedostatok financií	**0,62**	**0,71**	**3,47**	**3,33**	**3,24**	**3,20**	**3,27**	**2,88**	**3,11**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,20**	**0,98**	**3,03**	**3,04**	**2,86**	**2,96**	**2,99**	**3,05**	**3,00**
Nezáujem	**0,78**	**0,59**	**2,45**	**2,41**	**2,57**	**2,44**	**2,74**	**2,64**	**2,63**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**0,58**	**0,74**	**2,24**	**2,58**	**2,53**	**2,52**	**2,62**	**2,66**	**2,74**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,99**	**0,43**	**2,82**	**2,86**	**2,58**	**2,85**	**2,97**	**2,78**	**3,06**
Nízka podpora zo strany okolia	**0,89**	**0,49**	**3,55**	**3,38**	**3,32**	**3,33**	**3,18**	**3,00**	**3,49**
Príliš zložité postupy	**1,50**	**0,18**	**3,42**	**2,73**	**2,99**	**2,70**	**2,76**	**3,00**	**2,71**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**0,94**	**0,47**	**3,13**	**2,80**	**2,84**	**2,59**	**2,82**	**2,96**	**2,63**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**0,86**	**0,53**	**2,97**	**3,15**	**2,92**	**2,75**	**2,82**	**3,03**	**3,00**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,40**	**0,88**	**3,03**	**2,65**	**2,85**	**2,70**	**2,76**	**2,74**	**2,74**

Hodnotenie mechanizmov bariér participácie pri riešení problémov medzi vzdelanostnými kategóriám z pohľadu jednotlivých úrovní (Tab. 8) poukazuje na neexistenciu štatisticky významných diferencií medzi obidvoma úrovniami VASOBEC aj VLOBEC. Najvyššie skóre (M=3,77) na úrovni VASOBEC dosahujú respondenti s vysokoškolským vzdelaním a naopak najnižšie skóre (M=3,42) respondenti so základným vzdelaním. Možno teda

konštatovať, že so zvyšujúcim sa vzdelaním bariéry participácie pre samotných respondentov na lokálnej úrovni majú nižšiu intenzitu.

Tabuľka 8 Diferencie v hodnotení mechanizmov brzdiacich participáciu pri riešení problémov medzi vzdelanostnými kategóriami na úrovniach VASOBEC a VLOBEC súhrnné priemerné skóre (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE				
			1	2	3	4	5
VASOBEC	**1,09**	**0,36**	**3,42**	**3,59**	**3,55**	**3,59**	**3,77**
VLOBEC	**0,24**	**0,92**	**3,03**	**3,16**	**3,15**	**3,07**	**3,14**

Legenda: 1 - ukončené základné
2 - stredné odborné bez maturity
3 - stredné odborné s maturitou
4 - stredné všeobecné s maturitou
5 - vysokoškolské

Na úrovni VASOBEC (Tab.9) najvyššie diferencie boli zistené pri hodnotení bariér participácie medzi vzdelanostnými kategóriami pri položke *nedostatok odborných poznatkov* (F=3,18 a p=0,01). Najnižšie skóre (M=2,89), a teda ako väčšiu bariéru participácie tento nedostatok vnímajú respondenti so stredným odborným vzdelaním. Naopak najvyššie skóre (M=3,76) dosiahli vysokoškoláci. Druhou diferenciáciou v hodnotení bariér participácie medzi vzdelanostnými kategóriami je položka *nedostatok financií* (F=2,81 a p=0,02). Pokiaľ ľudia so stredným odborným vzdelaním bez maturity vnímajú túto bariéru s vyššou intenzitou (M=3,25), vysokoškolsky vzdelaní naopak jej neprikladajú taký význam (M=3,76). Tretia diferencia v hodnotení bariér participácie medzi vzdelanostnými kategóriami je viditeľná v položke *pocit, že to nie je nič pre mňa* (F=2,29 a p=0,06). Tento pocit majú výrazne silnejší ľudia so základným vzdelaním (M=2,50) ako vysokoškolsky vzdelaní (M=3,67).

Tabuľka 9 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi vzdelanostnými kategóriami na úrovni VASOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE				
			1	2	3	4	5
Nedostatok času	**1,46**	**0,21**	**3,63**	**3,03**	**2,81**	**2,67**	**2,86**
Nedostatok financií	**2,81**	**0,02**	**3,68**	**3,25**	**3,35**	**3,83**	**3,91**
Nedostatok odborných poznatkov	**3,18**	**0,01**	**3,69**	**2,89**	**3,50**	**3,36**	**3,76**
Nezáujem	**0,63**	**0,64**	**3,00**	**3,77**	**3,60**	**3,54**	**3,50**

Nedôvera v zodpovedných ľudí	**1,00**	**0,40**	**3,13**	**3,09**	**2,90**	**3,21**	**3,06**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,84**	**0,49**	**2,93**	**3,42**	**3,34**	**3,26**	**3,48**
Nízka podpora zo strany okolia	**1,22**	**0,29**	**3,25**	**3,75**	**3,59**	**3,49**	**3,86**
Príliš zložité postupy	**0,87**	**0,48**	**3,13**	**2,81**	**3,07**	**3,06**	**3,28**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**1,08**	**0,36**	**2,50**	**3,12**	**3,22**	**3,20**	**3,39**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**2,29**	**0,06**	**2,50**	**3,63**	**3,28**	**3,57**	**3,67**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**1,00**	**0,40**	**2,75**	**3,16**	**2,83**	**2,74**	**2,93**

Legenda: 1 - ukončené základné
2 - stredné odborné bez maturity
3 - stredné odborné s maturitou
4 - stredné všeobecné s maturitou

Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi vzdelanostnými kategóriami na úrovni VLOBEC (Tab.10) je sústredená v položke, a to konkrétne *nedostatok vedomostí o možnostiach participácie* (F=2,17 a p=0,07). Ako silnejšia bariéra je nedostatok vedomostí o možnostiach participácie vnímaná ľuďmi s nižším vzdelaním, predovšetkým so základným vzdelaním (M=2,17). Títo ľudia si teda myslia, že iní ľudia nemajú nedostatok vedomostí o možnostiach participácie. Na lokálnej úrovni sa ako diferencujúce bariéry ešte objavili nedostatok odborných poznatkov (F=1,49 a p=0,20) a nedostatok financií (F=1,36 a p=0,25). U obidvoch bariér platí, že silnejšie sa prejavujú u ľudí s nižším vzdelaním vo vzťahu k druhým ľuďom.

Tabuľka 10 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi vzdelanostnými kategóriami na úrovni VLOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	**F**	**p**	**PRIEMERNÉ SKÓRE**				
			1	**2**	**3**	**4**	**5**
Nedostatok času	**0,58**	**0,68**	**3,00**	**2,39**	**2,43**	**2,44**	**2,43**
Nedostatok financií	**1,36**	**0,25**	**3,13**	**2,83**	**3,18**	**3,22**	**3,47**
Nedostatok odborných poznatkov	**1,49**	**0,20**	**2,38**	**2,97**	**3,04**	**2,86**	**3,13**
Nezáujem	**0,58**	**0,67**	**2,75**	**2,73**	**2,58**	**2,48**	**2,47**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**0,85**	**0,49**	**2,56**	**2,77**	**2,51**	**2,65**	**2,45**

Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,36**	**0,84**	**2,50**	**2,92**	**2,85**	**2,84**	**2,78**
Nízka podpora zo strany okolia	**0,68**	**0,60**	**2,88**	**3,48**	**3,32**	**3,22**	**3,32**
Príliš zložité postupy	**0,17**	**0,95**	**2,88**	**2,91**	**2,88**	**2,77**	**2,85**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**2,17**	**0,07**	**2,19**	**2,95**	**2,97**	**2,63**	**2,79**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**0,20**	**0,94**	**3,19**	**2,86**	**2,95**	**289**	**2,96**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,24**	**0,92**	**2,88**	**2,83**	**2,79**	**2,67**	**2,77**

Legenda: 1 - ukončené základné
2 - stredné odborné bez maturity
3 - stredné odborné s maturitou
4 - stredné všeobecné s maturitou
5 - vysokoškolské

Sledovanie diferencií v hodnotení bariér participácie respondentmi medzi kategóriami podľa veľkosti miesta bydliska z pohľadu úrovní VASOBEC a VLOBEC sú rozdiely štatisticky málo významné.

Tabuľka 11 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi kategóriami podľa veľkosti miesta bydliska na úrovniach VASOBEC a VLOBEC súhrnné priemerné skóre (ONEWAY)

BARIÉRY	**F**	**p**	**PRIEMERNÉ SKÓRE**				
			1	**2**	**3**	**4**	**5**
VASOBEC	**0,42**	**0,85**	**3,42**	**3,59**	**3,55**	**3,59**	**3,77**
VLOBEC	**0,95**	**0,91**	**3,03**	**3,16**	**3,15**	**3,07**	**3,14**

Legenda: 1 - do 499 obyvateľov
2 - od 500 do 1999 obyvateľov
3 - od 2000 do 4999 obyvateľov
4 - od 5000 do 19 999 obyvateľov
5 - nad 20 000 obyvateľov

Výsledky analýzy rozptylu umožňujú sledovať podrobnejšie závislosti na úrovni VASOBEC s ohľadom na diferencie podľa veľkosti miesta bydliska. Najväčšie diferencie pri hodnotení bariér participácie boli zistené v položke *nedostatok financií* (F=2,05 a p=0,09), keď vo veľkej miere ako bariéra je vnímaná táto položka respondentmi s miestom bydliska od 500 do 1999 (M=3,22) a naopak najmenej respondentmi bývajúcimi v obci do 499 obyvateľov (M=4,14).

Tabuľka 12 Diferencie v hodnotení bariér participácie podľa veľkosti miesta bydliska na úrovni VASOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE				
			1	2	3	4	5
Nedostatok času	**0,31**	**0,87**	**2,95**	**2,87**	**2,67**	**2,72**	**2,86**
Nedostatok financií	**2,05**	**0,09**	**4,16**	**3,22**	**3,51**	**3,45**	**3,79**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,94**	**0,44**	**3,79**	**3,21**	**3,36**	**3,50**	**3,54**
Nezáujem	**0,85**	**0,49**	**4,00**	**3,61**	**3,56**	**3,82**	**3,47**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**0,98**	**0,42**	**3,12**	**3,28**	**3,09**	**3,12**	**2,95**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**0,27**	**0,89**	**3,37**	**3,21**	**3,36**	**3,42**	**3,37**
Nízka podpora zo strany okolia	**1,16**	**0,33**	**4,05**	**3,41**	**3,42**	**3,74**	**3,69**
Príliš zložité postupy	**0,70**	**0,59**	**3,32**	**3,27**	**2,87**	**3,07**	**3,09**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**1,24**	**0,29**	**3,47**	**3,16**	**2,88**	**3,34**	**3,29**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**0,99**	**0,41**	**3,95**	**3,29**	**3,26**	**3,62**	**3,53**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,38**	**0,82**	**3,05**	**2,93**	**2,92**	**2,95**	**2,80**

Legenda: 1 - do 499 obyvateľov
2 - od 500 do 1999 obyvateľov
3 - od 2000 do 4999 obyvateľov
4 - od 5000 do 19 999 obyvateľov
5 - nad 20 000 obyvateľov

Na úrovni VLOBEC (Tab.13) bariéra nedôvery v zodpovedných ľudí (F=2,39 a p=0,05) predstavuje u ľudí žijúcich v meste nad 20 tis. obyvateľov (M=2,43) silnejšiu bariéru participácie ako u ľudí žijúcich v obci od 500 do 1999 obyvateľov (M=2,86). Znamená to, že ľudia žijúci vo väčších mestách si myslia viac ako šudia žijúci v menších mestách, že ostatní ľudia nedôverujú zodpovedným ľuďom.

Tabuľka 13 Diferencie v hodnotení bariér participácie podľa veľkosti miesta bydliska na úrovni VLOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE				
			1	2	3	4	5
Nedostatok času	**0,83**	**0,51**	**2,47**	**2,37**	**2,25**	**2,37**	**2,54**
Nedostatok financií	**2,03**	**0,09**	**3,00**	**3,09**	**2,92**	**2,97**	**3,43**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,39**	**0,82**	**2,89**	**2,86**	**3,01**	**3,13**	**2,99**
Nezáujem	**0,83**	**0,50**	**2,58**	**2,69**	**2,58**	**2,70**	**2,46**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**2,39**	**0,05**	**2,63**	**2,86**	**2,53**	**2,76**	**2,43**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**1,57**	**0,18**	**2,53**	**2,74**	**2,89**	**3,16**	**2,78**
Nízka podpora zo strany okolia	**0,45**	**0,77**	**3,26**	**3,21**	**3,13**	**3,34**	**3,35**
Príliš zložité postupy	**0,06**	**0,99**	**2,74**	**2,87**	**2,79**	**2,87**	**2,86**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**0,52**	**0,72**	**2,95**	**2,73**	**2,74**	**3,00**	**2,78**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**0,53**	**0,71**	**2,79**	**2,76**	**2,90**	**2,92**	**3,00**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,22**	**0,92**	**3,00**	**2,74**	**2,80**	**2,82**	**2,72**

Legenda: 1 - do 499 obyvateľov
2 - od 500 do 1999 obyvateľov
3 - od 2000 do 4999 obyvateľov
4 - od 5000 do 19 999 obyvateľov
5 - nad 20 000 obyvateľov

Sledovanie diferencií v hodnotení bariér participácie vzhľadom k zamestnaneckej sfére (Tab. 14) poukazuje na to, že z pohľadu úrovní tak VASOBEC ako aj VLOBEC sú rozdiely štatisticky významné. Väčšie diferencie boli zistené pri hodnotení na úrovni VASOBEC, keď výrazne najsilnejšie bariéry participácie vnímajú živnostníci (M=3,37) a najmenej študenti (M=3,94).

Tabuľka 14 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov medzi zamestnaneckými kategóriami na úrovniach VASOBEC a VLOBEC súhrnné priemerné skóre (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE						
			1	2	3	4	5	6	7
VASOBEC	**2,71**	**0,01**	**3,61**	**3,37**	**3,58**	**3,63**	**3,43**	**3,94**	**3,23**
VLOBEC	**2,18**	**0,04**	**3,23**	**2,91**	**3,07**	**3,26**	**3,04**	**3,18**	**2,47**

Legenda: 1 – súkromná
2 – živnostník
3 – verejná
4 – nezamestnaný
5 – dôchodca
6 – študent
7 – iné

Na úrovni VASOBEC (Tab.15) najvyššie diferencie boli zistené pri hodnotení bariér participácie medzi zamestnaneckými kategóriami pri položke *nedostatok času* (F=3,29 a p=0,00). Najnižšie skóre (M=2,23), a teda ako väčšiu bariéru participácie tento nedostatok vnímajú živnostníci. Naopak najvyššie skóre (M=3,47) dosiahli dôchodcovia, ktorí nemajú problém s nedostatkom času. Druhou diferenciou v hodnotení bariér participácie medzi zamestnaneckými kategóriami je položka *nedostatok financií* (F=3,31 a p=0,00). Pokiaľ živnostníci vnímajú túto bariéru s vyššou intenzitou (M=2,83), naopak študenti jej neprikladajú taký význam (M=4,07). Tretia diferencia v hodnotení bariér participácie medzi zamestnaneckými kategóriami je viditeľná v položke *pocit, že to nie je nič pre mňa* (F=2,67 a p=0,01). Tento pocit majú výrazne silnejší študenti (M=4,08) ako dôchodcovia (M=3,17).

Tabuľka 15 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov občianskeho a politického života medzi zamestnaneckými kategóriami na úrovni VASOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE						
			1	2	3	4	5	6	7
Nedostatok času	**3,29**	**0,00**	**2,68**	**2,23**	**2,71**	**3,15**	**3,47**	**3,07**	**2,78**
Nedostatok financií	**3,31**	**0,00**	**3,71**	**2,83**	**3,69**	**3,75**	**2,98**	**4,07**	**3,39**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,73**	**062**	**3,41**	**3,44**	**3,57**	**3,33**	**3,24**	**3,64**	**3,00**
Nezáujem	**042**	**0,87**	**3,45**	**3,73**	**3,64**	**3,48**	**3,79**	**3,58**	**3,44**

Nedôvera v zodpovedných ľudí	**2,30**	**0,03**	**2,88**	**2,77**	**3,03**	**3,33**	**3,17**	**3,42**	**2,61**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**1,46**	**0,19**	**3,33**	**3,19**	**3,32**	**3,30**	**3,24**	**3,64**	**2,72**
Nízka podpora zo strany okolia	**2,41**	**0,26**	**3,79**	**3,31**	**3,43**	**3,53**	**3,34**	**4,04**	**3,11**
Príliš zložité postupy	**1,97**	**0,07**	**3,14**	**2,85**	**3,11**	**2,90**	**2,53**	**3,44**	**3,06**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**2,52**	**0,02**	**3,37**	**3,15**	**3,11**	**3,43**	**2,57**	**3,52**	**2,78**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**2,67**	**0,01**	**3,42**	**3,58**	**3,26**	**3,38**	**3,17**	**4,08**	**3,06**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**0,77**	**0,60**	**2,92**	**2,65**	**2,95**	**2,75**	**2,78**	**2,92**	**2,33**

Legenda: 1 – súkromná
2 – živnostník
3 – verejná
4 – nezamestnaný
5 – dôchodca
6 – študent
7 – iné

Na úrovni VLOBEC (Tab. 16) najvyššie diferencie boli zistené pri hodnotení bariér participácie medzi zamestnaneckými kategóriami pri položke *nedostatok financií* (F=2,77 a p=0,01). Najnižšie skóre (M=2,61), a teda ako bariéru participácie vo významnej miere vnímajú iné zamestnanecké kategórie. Naopak najvyššie skóre (M=3,54) dosiahla súkromná sféra. Druhou diferenciou v hodnotení bariér participácie medzi zamestnaneckými kategóriami je položka *pocit, že to nie je nič pre mňa* (F=2,38 a p=0,02). Pokiaľ nezamestnaní vnímajú túto bariéru s vyššou intenzitou (M=2,83), naopak študenti jej neprikladajú taký význam (M=3,12).

Tabuľka 16 Diferencie v hodnotení bariér participácie pri riešení problémov občianskeho a politického života medzi zamestnaneckými kategóriami na úrovni VLOBEC (ONEWAY)

BARIÉRY	F	p	PRIEMERNÉ SKÓRE						
			1	2	3	4	5	6	7
Nedostatok času	**0,86**	**0,52**	**2,54**	**2,15**	**2,29**	**2,63**	**2,47**	**2,52**	**2,39**
Nedostatok financií	**2,77**	**0,01**	**3,54**	**2,90**	**3,11**	**2,93**	**2,72**	**3,48**	**2,61**
Nedostatok odborných poznatkov	**0,70**	**0,65**	**3,07**	**2,79**	**2,98**	**2,93**	**2,97**	**3,04**	**2,44**
Nezáujem	**0,82**	**0,56**	**2,56**	**2,46**	**2,57**	**2,98**	**2,59**	**2,44**	**2,33**
Nedôvera v zodpovedných ľudí	**0,79**	**0,57**	**2,54**	**2,40**	**2,56**	**2,93**	**2,67**	**2,48**	**2,33**
Pochybnosti o úspešnosti aktivít	**1,22**	**0,30**	**2,78**	**2,63**	**2,84**	**3,25**	**2,98**	**2,78**	**2,44**
Nízka podpora zo strany okolia	**2,10**	**0,05**	**3,43**	**3,13**	**3,17**	**3,45**	**3,21**	**3,43**	**2,27**
Príliš zložité postupy	**1,23**	**0,29**	**2,94**	**2,79**	**2,85**	**2,88**	**2,71**	**2,91**	**1,94**
Nedostatok vedomostí o možnostiach participácie	**2,01**	**0,06**	**3,02**	**2,44**	**2,72**	**2,83**	**2,71**	**2,83**	**2,11**
Pocit, že „to nie je nič pre mňa“	**2,38**	**0,02**	**3,01**	**2,90**	**2,88**	**2,83**	**2,90**	**3,12**	**1,72**
Neochota kompetentných (ľudí) orgánov	**1,35**	**0,23**	**2,89**	**2,58**	**2,76**	**2,98**	**2,53**	**2,72**	**2,06**

Legenda: 1 – súkromná
2 – živnostník
3 – verejná
4 – nezamestnaný
5 – dôchodca
6 – študent
7 - iné

Záver

Hodnotenie bariér participácie občanov pri riešení problémov občianskeho života predstavuje dôležitý faktor rozvoja občianskej spoločnosti. Len, ak poznáme bariéry a snažíme sa ich odstraňovať, môžeme byť úspešný

v rozvoji občianskej spoločnosti. Predkladaná analýza bola zameraná predovšetkým na prezentáciu niektorých konkrétnych výsledkov bariér participácie pôsobiacich na lokálnej úrovni.

Najvýznamnejším zistením je skutočnosť, že respondenti ako vážne bariéry participácie na lokálnej úrovni vnímajú nedostatok času a neochotu kompetentných orgánov. U iných ľudí vnímajú ako bariéru hlavne nezáujem. Z hľadiska interpohlavných rozdielov sa ako významná bariéra prejavil u žien nedostatok času. Z hľadiska veku majú ľudia vo veku 26-30 rokov problém s nedostatkom času pokiaľ ide o participácie, oproti ľuďom nad 60 rokov, ktorí to ako bariéru nepociťujú. Významné rozdiely sa ukázali aj z hľadiska vzdelania, veľkosti bydliska a tiež zamestnaneckými kategóriami, a to tak v objektívnych ako aj subjektívnych bariérach participácie.

Zoznam bibliografických odkazov

DAHRENDORF, Ralf. 2007. *Hledání nového řádu*. Praha: PASEKA. ISBN 978-80-7185-719-8

HOWARD, Marc, Morjé. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. New York: Cambridge University Press. ISBN 0521011523

KORYAKOV, I., SISK, T. 2003. *Democracy at the local level – a guide for South Caucasus.* Stockholm: International IDEA. ISBN 91-89098-97-8

KRÁĽOVÁ Ľuba. 2009. *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-Systém. ISBN 978-80-8535-706-6

KUSÝ, Miroslav. 1991. *Eseje*. Bratislava: Archa. ISBN 80-7115-007-X

LANDSIEDEL Christiane 2003. *Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland*, Norderstedt: GRIN, ISBN 978-3-322-81321-3

LOWNDES, V., PRATCHETT, L., STOKER, G. 2001. Trends in public Participation: Part 2- Citizens Perspektives. In: *Public Administration*, roč. 79, č. 2, s. 445-455. ISSN 1467-9299

MORAVČÍKOVÁ, D, HANOVÁ, M., BARÁT, P. 2010. Participácia vidieckej mládeže optikou aktérov a obecných samospráv. In: *Mládež a spoločnosť*, roč. 15, č. 1, s.25 – 37. ISSN 1335-1109

PAULINIOVÁ, Z. MIKOVÁ K. 2001. *Občianska participácia pre všetkých ľudí, ktorí chcú spolurozhodovať o mieste kde žijú*. Bratislava: Jaspis. ISBN 978-80-8557-631-3

PAULINIOVÁ Z.: *Participácia mládeže na Slovensku*. Dostupné na: http://www.rmpk.sk/mladeznicka_politika_a_participacia/Participacia_mladeze_na_Slovensku.pdf

RAKUŠANOVÁ, P., STAŠKOVÁ, B. 2007. *Organizovaná občanská společnost v České republice.* Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-86946-22-1

STRUSSOVÁ, M. 2007. Občianska participácia ako zdroj sídelného rozvoja? In: *Slovensko v nových kontextoch – výzva pre sociologickú vedu*. Zborník referátov z výročnej konferencie Slovenskej sociologickej spoločnosti pri SAV. Bratislava: Slovenská sociologická spoločnosť pri SAV, s. 87 – 96. ISBN 978-80-85447-14-9.

Kontakt na autorov

Mgr. Gizela Brutovská, PhD.
Technická univerzita v Košiciach
e-mail: gizela.brutovska@tuke.sk

PhDr. Daniela Hrehová, PhD. MBA
Technická univerzita v Košiciach
e-mail: daniela.hrehova@tuke.sk

Príspevok vznikol v rámci projektu Vega 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike

Samospráva obce pri ukladaní dane z nehnuteľností

Self-government of the municipality at levying the real-state tax

Martin Vernarský

Abstract
The main aim of contribution is evaluating the trends in legal regulation of the rate of real estate tax in Slovak Republic in forgoing period. In Slovakia this tax is levied by municipality as a subject of territorial self-government in the form of the generally binding regulation that creates typical form of normative administrative act. Theoretical base of mentioned fact, as well as decision-making practice of the Constitutional Court of Slovak Republic will create important criteria of evaluation.

Key words: real estate tax, municipality, tax rate

Úvod

Právna úprava miestnych daní v Slovenskej republike a s ňou späté formovanie príjmovej základne obecných rozpočtov sú poznamenané procesom pretrvávajúcej kryštalizácie. Podstatným medzníkom uvedeného procesu bolo nadobudnutie účinnosti zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon o miestnych daniach“), a to 1. novembra 2004, resp. 1. januára 2005. Zákon o miestnych daniach tvoril súčasť viacerých zákonných právnych predpisov, ktorými sa uskutočnila fiskálna decentralizácia orientujúca sa na zabezpečenie potrebnej finančnej autonómie obcí a samosprávnych krajov pri realizácii originárnych (pôvodných) kompetencií. Úlohou právnych predpisov aktivizujúcich fiskálnu decentralizáciu však nebolo len ustanoviť vhodné zdroje, z ktorých územná samospráva bude nadobúdať vlastné príjmy, ale aj nastaviť parametre týchto zdrojov poskytujúce obciam primeranú voľnosť pri ovplyvňovaní kvantity prostriedkov z nich plynúcich.

Daň z nehnuteľností sa v podmienkach právnej úpravy, no aj realizačnej praxe, stala najvýznamnejšou miestnou daňou, lebo jej podiel na príjmoch rozpočtov obcí z titulu miestnych daní je zásadný. Táto miestna daň sa dotýka najväčšieho počtu daňových subjektov, a tak sa celkom prirodzene stáva predmetom záujmu a pozornosti politických elít. Uvedený fakt musí u právnika vzbudiť pozornosť, veď stále častejšie potvrdzovanou je skúsenosť o politicky motivovaných zásahoch do právnej úpravy, ktorým chýba odborná erudícia, a tak ústia do právno-aplikačného zmätku sprevádzaného selektívnymi a neprincipiálnymi riešeniami nedostatkov existujúcej právnej úpravy.

Azda najcitlivejším daňovým prvkom je sadzba dane. Jedná sa o funkčný vzťah medzi vymeriavacím základom pre daň a sumou dane (Tipke, Lang, 2010, 185). Sadzba dane z nehnuteľností je nielen najvýznamnejším prvkom ovplyvňujúcim konečnú výšku dane, ale aj najsilnejším nástrojom presadzovania daňovej politiky z hľadiska potrieb konkrétnej obce (Bujňáková, 2015, 124-125). Osobitosťou pri miestnych daniach je fakt, že do vzťahu medzi daňovým zákonodarcom a daňovo povinným subjektom vstupuje obec ako právnická osoba verejného práva oprávnená na základe zákona miestne dane ukladať. Ak potom legálne nastavenie miestnych daní má garantovať potrebnú samostatnosť obcí pri nastavovaní svojich rozpočtových príjmov, je zrejmé, že eventuálne politicky motivované zásahy zákonodarcu neovplyvňujú len postavenie daňovníkov miestnych daní, ale aj samosprávne postavenie obcí.

Z naznačených hľadísk je osožné skúmať aj vývoj právnej úpravy a v širšom zmysle i právneho prostredia (tvoreného aj súdnou judikatúrou), v ktorom sa na Slovensku daň z nehnuteľností ukladá a vyberá.

1. Vzťah obcí a miestnych daní

Zásadný význam pre postavenie obcí vo sfére miestnych daní má čl. 59 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), ktorý klasifikuje dane a poplatky na štátne a miestne. Použitý prívlastok „miestne“ je potrebné interpretovať práve v relácii k druhému použitému prívlastku. Miestna daň je dávkou peňažného charakteru rozpočtovo určenou pre obecný rozpočet, ktorú môže obec ovplyvňovať akýmkoľvek spôsobom čo do základu, sadzby dane alebo niektorého z korekčných prvkov (Radvan, 2008, 507). Avšak s ohľadom na ústavne vymedzené členenie daní uvedené v čl. 59 ods. 1 Ústavy bude miestna daň k dispozícii ako prostriedok financovania časti verejnej moci prináležiacej miestnemu spoločenstvu, teda právom kvalifikovanej skupine subjektov existujúcej v prostredí širšieho spoločenstva (štát) disponujúceho regulačnými právomocami. Miestne spoločenstvo je však relatívne nezávislé od uvedeného širšieho, štátneho spoločenstva, ktoré do vlastných záležitostí miestnej komunity môže zasahovať len presne právom konkretizovanými spôsobmi rešpektujúcimi spomenutú relatívnu samostatnosť.

Štátne dane vyjadrujú samostatnosť štátu a podčiarkujú jeho spôsobilosť niesť za výkon štátnej moci zodpovednosť, miestne dane zas ústavodarca poskytol komunitám existujúcim v štáte uznávajúcom občiansku spoločnosť a princíp subsidiarity. Čl. 59 ods. 1 Ústavy tak vyjadruje hodnotový postoj ústavodarcu, ktorý zakotvil, že dane nie je oprávnený ukladať len štát, ale aj od neho relatívne nezávislé subjekty. Môže sa ale jednať len o subjekty, ktoré vykonávajú časť verejnej moci využívaním širokého portfólia právomocí, a sú za takýto výkon aj právne zodpovedné.

Oprávnenie ukladať miestne dane stavia obec do pozície mocenského suveréna na vymedzenom teritóriu[1]. Pravda, územie, na ktorom obec realizuje svoju právomoc ukladať dane, tvorí súčasť územia štátu, ktorý je suverénom aj dovnútra. Aspekt teritoriality je teda aj v zdaňovaní, tak ako v iných regulačných sférach spadajúcich do originárnej pôsobnosti obce, faktorom ponúkajúcim odlíšenie obce od štátu, a tým aj vysvetľujúcim rozdiel v postavení obce a štátu v daňovej oblasti, hoci obaja disponujú mocenským postavením. Špecifickým odlišujúcim prvkom štátu a obce v daňovej oblasti je poznatok, že priestor štátu pre výber objektu zdanenia je limitovaný materiálnym jadrom ústavy, no obec pri stanovení predmetu zdanenia musí rešpektovať ponuku poskytnutú práve štátom vo forme taxatívneho zákonného výpočtu.

Popísaný osobitný prvok v rozdielnosti postavenia štátu a obce v daňovej oblasti otvára celkom prirodzene dôležitú otázku, či oprávnenie obce ukladať dane je právomocou odvodenou od štátu, alebo sa jedná o charakteristiku, ktorá sa nevyhnutne spája s právnou existenciou obce ako subjektu územnej samosprávy, čo by znamenalo, že ak štát vytvorí priestor pre existenciu územnej samosprávy, je povinný akceptovať právo obce ukladať dane.

Ukladanie daní je činnosťou vyjadrujúcou určité charakteristiky, ak by však nepredstavovala realizáciu individualizovaného práva, potom len ťažko by jej zásahovú podstatu bolo možné ospravedlniť. Spravovanie samého seba, samospráva, sa môže dotýkať rôznych sfér, z ktorých subjektu požívajúcemu dobrá z tohto samospravovania plynú priame výhody, a tak nepociťujeme ako naliehavý problém, či sa jedná o právo spravujúceho alebo nie. Pokiaľ ale samospravovanie má mať za následok požiadavku nejakej obete na strane subjektu, v prospech ktorého sa samospráva realizuje, potom sa bez kvalifikovania samosprávy ako práva len ťažko zaobídeme, lebo len právo uskutočňovať samosprávne kompetencie vyvolá na strane adresáta ich výkonu zodpovedajúcu povinnosť spočívajúcu v požiadavke strpieť výkon práva na samosprávu v záujme spoločného dobra. Práve ukladanie daní ako súčasť obecnej samosprávy predstavuje obeť prinášanú daňovníkmi s cieľom zhromaždiť verejné prostriedky použiteľné v konečnom dôsledku pre dobro týchto daňovníkov. Plnením povinnosti platiť miestne dane sa tak daňovníci vlastne skladajú na zabezpečenie reálnosti samospravovania sa na území obce[2].

Pre väzbu medzi daňovou autonómiou obce a právom na samosprávu je neopomenuteľným participatívny aspekt, ktorý sa stále viac presadzuje

---

[1] Už pri úvahách o nahradení miestnych poplatkov miestnymi daňami sa návrhy vychádzajúce z uvedeného cieľa koncepčne opierali najmä o finančnú a kompetenčnú suverenitu obce na jej území (Molitoris, 2010, s. 84).

[2] Nakoniec, aj ukladanie daní na úrovni štátu je potrebné chápať ako jeho neopomenuteľné právo. Len tak potom možno od daňovníkov štátnych daní požadovať a vynucovať verejnou mocou platenie daní.

v pohľade na samosprávu[3] (Hendler, 1999, 1142). Ním sa zdôrazňuje prepojenie medzi samosprávou a demokratickým princípom fungovania spoločnosti. Spojenie participácie obyvateľov obce na jej správe s myšlienkou zdanenia ich samých sa môže zdať neprirodzeným. Ale prostriedky na materiálne zabezpečenie vlády ľudu má zrejme zabezpečovať sám ľud. Na druhej strane, participatívny prvok vo sfére zdanenia na samosprávnej úrovni je oslabený. Územná samospráva sa podľa čl. 67 ods. 1 Ústavy uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo orgánmi obce. Zhromaždenie obyvateľov obce ani miestne referendum by nemohli byť akceptovateľnou platformou realizácie územnej samosprávy v daňovej oblasti, a to už len preto, že z koncepcie relevantnej právnej úpravy možno vyvodiť vyhradenie rozhodnutia o uložení miestnych daní orgánu obce, ktorým je obecné zastupiteľstvo. No aj orgány obce sú podľa Ústavy sprostredkovateľmi, prostredníctvom ktorých obyvatelia obce uskutočňujú územnú samosprávu, preto participatívny koncept územnej samosprávy nie je ani vo sfére daní úplne zatlačený do úzadia.

Existuje teda nerozlučná ústavná prepojenosť medzi existenciou obce ako subjektu územnej samosprávy a požiadavkou zabezpečiť dostatok príjmových zdrojov rozpočtu tohto subjektu, pričom je plne akceptovateľné dosahovať tento cieľ prostredníctvom práva obce ukladať subjektom majúcim určitý kvalifikovaný vzťah k územiu obce verejnoprávne platby daňového charakteru[4]. Daňová autonómia ako javová forma relatívnej nezávislosti územnej samosprávy v prostredí fungovania štátu a jeho mechanizmu sa do sféry každodenne operujúceho právneho poriadku zanáša prostredníctvom práva obce ukladať dane a vyberať ich. Tejto kompetencii obce potom zodpovedá povinnosť subjektov zaťažených daňovým bremenom formálne reálne svoju daňovú povinnosť splniť.

Zakotvenie existencie územnej samosprávy v podobe charakterizujúcej súčasný slovenský ústavný model ale ešte nestavia obce do pozície absolútnych suverénov, ktorí nepotrebujú žiadne zákonné zakotvenie práva ukladať dane, a môžu sa pri ukladaní daní pohybovať voľne, súc pri tom viazané len ústavou a jej mantinelmi charakterizovanými hlavne katalógom základných práv a slobôd[5]. Daň má bezprecedentný a zásahový charakter vo vzťahu k povinným

---

[3] I súdna judikatúra už dávnejšie predznačila tento trend – podľa názoru Spolkového ústavného súdu je podstatou samosprávy podnietenie aktivity účastníkov na vlastných záležitostiach (rozhodnutie z 12. júla 1960 vo veci 2 BvR 373/60, 442/60).

[4] Ide tu hlavne o materiálne zdôvodnenie. Neopomíname, že jeho dôkazom sú formálne rámce tvorené napríklad § 4 ods. 3 písm. c) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

[5] Napríklad podľa čl. 28 ods. 2 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko musí byť obciam zabezpečené právo regulovať si na vlastnú zodpovednosť záležitosti miestneho spoločenstva v medziach zákona... Zabezpečenie samosprávy zahŕňa aj základy vlastnej finančnej zodpovednosti;...

subjektom. V rovine ústavného vzťahu štátu a územnej samosprávy by však iba zakotvenie existencie územnej samosprávy bez náležitého zákonného základu pre reálne prevzatie majetkovej (finančnej) zodpovednosti obce za kvalitu výkonu územnej samosprávy predstavovalo protiústavné vyprázdnenie práva na samosprávu do tej miery, že by sa stalo iba formou bez obsahu, a tým neživotnou proklamáciou.

2. Zmeny právnej úpravy sadzby dane z nehnuteľností vo svetle súvisiacej súdnej judikatúry

Už prvá novelizácia zákona o miestnych daniach, uskutočnenej zákonom č. 517/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov zaviedla istý limit sadzby dane z nehnuteľností. Zákonodarca obciam nariadil, aby sadzba dane z pozemkov nepresiahla 20-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov určenej vo všeobecne záväznom nariadení, ktorým sa obec rozhodne odkloniť sa od zákonne určenej sadzby tejto dane. Pri dani zo stavieb zas obec musela rešpektovať limit v podobe 40-násobku najnižšej ročnej sadzby dane zo stavieb určenej vo všeobecne záväznom nariadení. A pri dani z bytov bol predmetný limit určený rovnako, teda 40-násobkom najnižšej ročnej sadzby dane z bytov, a pri nebytových priestoroch 10-násobkom.

Dôvodová správa pozadie novely nevysvetlila, no záznam z priebehu rokovania príslušnej schôdze parlamentu k tejto novelizácii zákona o miestnych daniach objasňuje, že minister financií ako zástupca predkladateľa navrhovanej právnej úpravy zdôraznil, že zavedením hornej hranice daňových sadzieb *„sa sleduje odstránenie možného neúmerného zvyšovania týchto sadzieb obcami“*.

Významnou koncepčnou črtou tejto rozsahovo úspornej novely bolo zavedenie princípu sebaobmedzenia obce pri určovaní sadzieb dane z pozemkov. Horný limit sadzby sa odvíjal od najnižšej sadzby ustanovenej samotnou obcou pri niektorom z druhov pozemkov.

Novelizácia zákona o miestnych daniach, ktorá sa dotýkala sadzby dane z nehnuteľností, bola vykonaná zákonom č. 527/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Táto zmena sa zamerala len na daň z pozemkov, kde priestor pre obce pri určovaní sadzby tejto dane bol zúžený z 20-násobku na 5-násobok. Zúženie bolo vládou ako predkladateľom navrhované aj pre daň zo stavieb a daň z bytov, no na základe pozmeňovacieho návrhu argumentujúceho nesúladom takéhoto návrhu s Programovým vyhlásením vlády sa napokon zúženie limitu obmedzilo iba na daň z pozemkov.

Dôležitou novelou zákona o miestnych daniach dotýkajúcou sa podstatným spôsobom sadzby dane z nehnuteľností bol zákon č. 460/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach

a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Priniesol legálnu definíciu pojmu „jednotlivá časť obce“, ktorá dovtedy (aj v ďalšom období) predstavovala pre obec zákonom aprobovaný základ pre rôznosť sadzieb dane. Podľa dôvodovej správy *„sa vymedzenie tejto jednotlivej časti obce bude odvíjať od počtu daňovníkov tak, aby nedochádzalo v praxi k situáciám, že jednotlivá časť obce bude vymedzená pre jedného daňovníka“*. Podstatným aspektom analyzovanej novely bolo aj zavedenie pravidla, že ak obec vo svojom všeobecne záväznom nariadení nebude rešpektovať zákonom určený horný limit sadzby dane z pozemkov, uplatní sa ročná sadzba dane z pozemkov ustanovená zákonom (teda 0,25 %). Nezákonnosť všeobecne záväzného nariadenia obce tak rieši samotný zákon bez toho, aby hypotézu § 8 ods. 5 zákona o miestnych daniach bolo potrebné autoritatívne konštatovať. Napokon, poslednou zásadnou zmenou právnej regulácie sadzby dane z nehnuteľností, ktorá bola realizovaná predmetnou novelou, bolo zúženie rozpätia najvyššej a najnižšej sadzby dane zo stavieb a sadzby dane z bytov z dovtedajšieho 40-násobku na 10-násobok. Pomerne striktné zúženie voľnosti postavenia obce pri určovaní sadzby dane z pozemkov a sadzby dane z bytov zákonodarca kompenzoval prechodným ustanovením § 104f ods. 3 a 4 zákona o miestnych daniach, ktoré obciam umožnilo postupné znižovanie rozpätia medzi najnižšími a najvyššími sadzbami[6].

Do právnej úpravy účinnej po novelizácii vykonanej už uvedeným zákonom č. 460/2011 Z. z. zasiahlo konanie vedené pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd“) o súlade § 8 ods. 2 druhej a tretej vety a § 12 ods. 2 druhej a tretej vety s Ústavou. Navrhovatelia (skupina poslancov) dôvodili, že kritizované ustanovenia zákona o miestnych daniach nie sú v súlade so základným právom vlastniť majetok (čl. 20 ods. 1 Ústavy), ako ani so základným právom na podnikanie a výkon inej samostatnej zárobkovej činnosti (čl. 35 ods. 1 Ústavy). Podľa ich názoru totiž aj *„obec ako správca dane tiež musí postupovať v súlade s Čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a pri rešpektovaní Čl. 1 ods. 1 a Čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy. V rámci týchto ústavných limitov je povinnosťou zákonodarcu v právnom predpise presne a dostatočne určite vymedziť oprávnenia správcu (ktorý autoritatívne ukladá povinnosti daňovým subjektom podliehajúcim jeho pôsobnosti), ako aj povinnosti daňovníkov*

[6] Podľa § 104f ods. 3 ak je najvyššia sadzba dane zo stavieb väčšia ako 10-násobok najnižšej sadzby dane zo stavieb ustanovenej správcom dane podľa predpisov účinných do 30. novembra 2012, správca dane pri každej ďalšej zmene sadzby dane v nasledujúcich zdaňovacích obdobiach zníži tento násobok; ak správca dane tento násobok nezníži, uplatní sa sadzba dane zo stavieb ustanovená v § 12 ods. 1.
Podľa § 104 f ods. 4 ak je najvyššia sadzba dane z bytov väčšia ako 10-násobok najnižšej sadzby dane z bytov ustanovenej správcom dane podľa predpisov účinných do 30. novembra 2012, správca dane pri každej ďalšej zmene sadzby dane v nasledujúcich zdaňovacích obdobiach zníži tento násobok; ak správca dane tento násobok nezníži, uplatní sa sadzba dane z bytov ustanovená v § 16 ods. 1.

(rozsah práv a povinností subjektov práva)... máme za to, že je povinnosťou zákonodarcu stanoviť také medze práv a povinností, ktoré umožňujú jednoznačne definovať rozsah povinností subjektom, ktoré budú a sú ich adresátom (minimálna a maximálna výška miestnej dane z nehnuteľností).“

Navrhovatelia tiež sformulovali názor, podľa ktorého *„stanoviť rozsah práv a povinností (maximálne ročné sadzby daní pre daň z nehnuteľností) možno len na základe zákona a v jeho medziach, a nie normatívnymi právnymi aktmi obcí ako správcov dane (VZN), ktorým táto právomoc neprislúcha. Zákonná absencia takejto úpravy nemôže byť ústavne ospravedlniteľná pre stanovenie maximálnych sadzieb daní obcami ako správcami daní vo svojich jednotlivých VZN.“*

Ústavný súd vo veci samej rozhodol nálezom č. k. PL. ÚS 5/2012-87 z 22. januára 2014 tak, že návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

Z hľadiska predmetu tohto príspevku hodno v prvom rade zdôrazniť, že podľa názoru Ústavného súdu je ukladanie miestnych daní výkonom originárnych kompetencií obce. Tento právny záver podľa jeho názoru *„možno založiť tak na materiálnych, ako aj na formálno-právnych argumentoch. Z materiálneho hľadiska právny záver, že ide o samosprávnu pôsobnosť obcí a vyšších územných celkov, zakladá predovšetkým podstata a účel tohto oprávnenia (oprávnenia rozhodovať o uložení miestnych daní a určovať ich náležitosti), ktorý spočíva v (z ústavy vyvoditeľnej) požiadavke, aby si obce a vyššie územné celky vytvárali materiálne podmienky na financovanie svojich potrieb predovšetkým z vlastných príjmov (čl. 65 ods. 2 ústavy). Ďalší argument je založený na skutočnosti, že výkonom tejto právomoci sa vytvárajú materiálne podmienky na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona (čl. 68 ústavy). Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že pri posudzovaní otázky, či určitá vec patrí do samosprávnej pôsobnosti obcí, resp. vyšších územných celkov, alebo tvorí súčasť preneseného výkonu štátnej správy, je v zjavnom rozpore s úmyslom ústavodarcu taká interpretácia tohto problému, v zmysle ktorej ide o prenesený výkon štátnej správy vždy, ak je určitá úloha pre obec alebo vyšší územný celok ustanovená priamo v zákone (v zákonnom splnomocnení)“*.

Okrem toho ústavný súd poukázal aj na formálno-právne hľadisko, podľa ktorého *„možno záver o tom, že ukladanie miestnych daní a určovanie ich náležitostí patrí do sféry samosprávnej pôsobnosti obcí, vyvodiť z § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. V posudzovanom prípade totiž zákon o miestnych daniach ani nijaký iný zákon neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy“*.

Ústavný súd s poukazom na odôvodnenie navrhovateľov zdôraznil, že aj v prípade, ak by zákon priamo ustanovoval maximálnu ročnú sadzbu dane z pozemkov a dane zo stavieb, *„takéto legislatívne riešenie by bolo z ústavného*

hľadiska zrejme akceptovateľné. Inou otázkou je ale to, či ustanovenie maximálnej ročnej sadzby dane z pozemkov, resp. dane zo stavieb musí z hľadiska rešpektovania ústavných limitov tvoriť obligatórne súčasť zákona“. Ústavný súd však zohľadnil, že ročná sadzba akejkoľvek dane (štátnej či miestnej) patrí k podstatným zložkám jej náležitostí, čo však *„mechanicky nepredurčuje, že maximálna ročná sadzba akejkoľvek miestnej dane musí byť ustanovená priamo zákonom. Posúdenie tejto otázky patrí podľa názoru ústavného súdu do sféry uváženia zákonodarcu, do ktorej by mohol prípadne zasiahnuť v abstraktnej rovine len celkom výnimočne. Naopak, vzhľadom na ústavné postavenie územnej samosprávy, funkcie a úlohy, ktoré ústavodarca obciam a vyšším územným celkom zveruje, to podľa názoru ústavného súdu v posudzovanom prípade z ústavného hľadiska nie je nevyhnutné a ani žiaduce, pretože by tým ako orgán súdnej moci zásadným spôsobom spochybnil dôveru, ktorú ústavodarca obciam a vyšším územným celkom prostredníctvom ústavného textu vyjadril, t. j. išlo by o rozhodnutie, ktoré by mohlo bez relevantných dôvodov spochybniť ústavnú konštrukciu organizácie verejnej moci („ducha ústavy“)“.*

Ústavný súd okrem toho zvýraznil, že *„voľná úvaha (diskrécia) obce pri ustanovovaní ročnej sadzby dane z pozemkov a ročnej sadzby dane zo stavieb podlieha celému radu obmedzení, ktoré sú explicitne vyjadrené priamo v ústave, ako aj v zákone o miestnych daniach, príp. ďalších zákonoch (najmä v zákone o obecnom zriadení), alebo ich možno z týchto právnych predpisov vyvodiť, keďže sú v nich nepochybne implicitne obsiahnuté. Vo všeobecnej rovine na obmedzenia obcí pri výkone ich normotvornej právomoci ústavný súd konštantne upozorňuje vo svojej ustálenej judikatúre, v rámci ktorej zdôrazňuje, že obce, resp. obecné zastupiteľstvá pri uplatňovaní svojej normotvornej právomoci podľa čl. 68, ako aj podľa čl. 71 ods. 2 prvej vety ústavy môže prijímať len také všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy (m. m. napr. I. ÚS 55/00), ku ktorým v prvom rade patria ustanovenia ústavy o základných právach a slobodách“.*

Aj keď konštrukciu účinnej zákonnej regulácie sadzby dane z nehnuteľností Ústavný súd z ústavného hľadiska odobril, po nadobudnutí právoplatnosti jeho nálezu zákonodarca 16. septembra 2014 schválil významnú novelizáciu zákona o miestnych daniach (zákon č. 268/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov), v ktorej opätovne sprísnil určovanie horných limitov sadzby dane z pozemkov. Zákonodarca nezanedbateľne narušil skôr zavedený princíp samoobmedzenia obce, a to pri zdaňovaní pozemkov klasifikovaných ako orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty, lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy. Pri takýchto pozemkoch sa obec mohla sadzbou dane pohybovať iba do

limitu 5-násobku zákonom ustanovenej sadzby (0,25 %). V podstate možno konštatovať, že zavedením popísaného pravidla štát už priamo určil obci fixný horný limit sadzby dane z pozemkov (1,25 %). Iba pri ostatných druhoch pozemkov, ako aj pri dani zo stavieb a pri dani z bytov sa princíp samoobmedzenia obce pri určovaní horného limitu sadzby dane z pozemkov zachoval. Zavedená zmena nebola pôvodne obsahom návrhu analyzovanej novely. Dostala sa do nej na základe pripomienky Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj, ktorá bola plénom parlamentu schválená[7].

Hneď ďalšou novelizáciou zákona o miestnych daniach vykonanou zákonom č. 333/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, zákonodarca pre lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy limit 5-násobku zákonnej sadzby dane z pozemkov zvýšil pre obce na 10-násobok. Účinnosť tejto zmeny nastala po mesiaci a pol od nadobudnutia účinnosti predchádzajúcej novely. Bola inkorporovaná do novelizácie zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov na základe poslaneckého doplňovacieho návrhu predneseného v pléne parlamentu bez akéhokoľvek zrozumiteľnejšieho odôvodnenia.

Doposiaľ poslednou novelizáciou zákona o miestnych daniach dotýkajúcou sa iba sadzby dane zo stavieb a dane z bytov je zákon č. 347/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Pre daňové sadzby má v tejto novelizácii význam predovšetkým zavedenie prechodných ustanovení obsiahnutých v § 104g. Vecný zámer nadväzuje na dovtedy účinnú povinnosť obcí postupne znižovať rozpätia medzi najnižšími a najvyššími sadzbami (už citovaný § 104f ods. 3 a 4). Novozavedené intertemporálne ustanovenie sprísnilo túto povinnosť, a to tak, že do zákonodarcom preferovanej polohy daňovej sadzby sa obce musia dostať do roku 2024[8]. Dôvodová správa znovu nie je dostatočne

---

[7] V odôvodnení sa iba uvádza, že *„navrhuje sa zaviesť obmedzenie pre správcov dane pri určovaní sadzby dane z pozemkov pre ornú pôdu, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty, lesné pozemky a rybníky s chovom rýb vo výške 5-násobku základnej ročnej sadzby dane a pre záhrady, stavebné pozemky a zastavané plochy a nádvoria vo výške 5-násobku nimi ustanovenej najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov pre tieto pozemky“*.

[8] Podľa § 104g ods. 3 ak je najvyššia sadzba dane zo stavieb ustanovená správcom dane na zdaňovacie obdobie roku 2013 väčšia ako 10-násobok najnižšej sadzby dane zo stavieb, správca dane zosúladí tento násobok s § 12 ods. 2 najneskôr pri určení sadzieb dane zo stavieb na zdaňovacie obdobie roku 2024, pričom násobok ustanovený správcom dane na príslušné zdaňovacie obdobie nesmie byť vyšší ako násobok

vysvetľujúca. Možno sa len domnievať[9], že k sprísneniu viedli zákonodarcu poznatky s praktického uplatňovania dovtedy sa uplatňujúceho § 104f. Povinnosť vyplývajúcu z tohto ustanovenia totiž obce mohli formálne splniť aj tým, že sadzby dane zo stavieb a dane z bytov znižovali takpovediac „mikroskopicky“, čo by znamenalo neúmerné predĺženie dosiahnutia stavu, ktorý zákonodarca považoval za optimálny.

Záver

Vývoj právnej úpravy sadzby dane z nehnuteľností v Slovenskej republike možno prima facie kvalifikovať ako líniu postupného korigovania systému fungovania predmetnej dane, ktorý sa pri jeho založení vyznačoval prílišným optimizmom jeho tvorcov. Avšak už prvá novelizácia v roku 2005 vychádzala z poznatkov preukazujúcich, že orgány niektorých obcí sa pri ustanovovaní náležitostí dane z nehnuteľností ujali využitia zákonných možností naozaj naplno, čo podstatným spôsobom zvýšilo daňové bremeno u daňovníkov.

Počiatočné novelizácie právnej regulácie sadzieb dane z nehnuteľností (zákony č. 527/2010 Z. z. a č. 460/2011 Z. z.) sú prejavom snahy o zabránenie enormnému zvyšovaniu daňového zaťaženia touto daňou. Dokazujú však aj úsilie zákonodarcu a tvorcu právnej úpravy o zachovanie daňovej autonómie obcí. Samoobmedzenie obcí zavedené v poradí prvou novelou ustanovení zákona o miestnych daniach regulujúcich sadzby dane z nehnuteľností možno v tomto smere hodnotiť ako vyznačujúce sa značnou mierou rozumného kompromisu pri riešení konfliktu medzi požiadavkou samostatnosti obcí na jednej strane a snahou zabrániť zneužívaniu voľnosti spojenej s touto samostatnosťou na strane druhej. Následné modifikácie tohto princípu vyznačujúce sa predovšetkým znižovaním rozpätia medzi najnižšou a najvyššou

---

ustanovený správcom dane na zdaňovacie obdobie predchádzajúce tomuto zdaňovaciemu obdobiu. Ustanovenie § 104f ods. 3 sa neuplatňuje.
Podľa § 104g ods. 4 ak je najvyššia sadzba dane z bytov ustanovená správcom dane na zdaňovacie obdobie roku 2013 väčšia ako 10-násobok najnižšej sadzby dane z bytov, správca dane zosúladí tento násobok s § 16 ods. 2 najneskôr pri určení sadzieb dane z bytov na zdaňovacie obdobie roku 2024, pričom násobok ustanovený správcom dane na príslušné zdaňovacie obdobie nesmie byť vyšší ako násobok ustanovený správcom dane na zdaňovacie obdobie predchádzajúce tomuto zdaňovaciemu obdobiu. Ustanovenie § 104f ods. 4 sa neuplatňuje.

[9] Nepriamo to plynie z niektorých judikovaných názorov pochádzajúcich z konaní o správnych žalobách, v ktorých boli predmetom prieskumu rozhodnutia obcí o vyrubení dane zo stavieb. Obce znižovali rozdiel medzi sadzbami len minimálne, čo žalobcov viedlo k domáhaniu sa uplatnenia zákonnej sadzby dane z pozemkov v zmysle § 104f ods. 3 zákona o miestnych daniach (pozri napr. odôvodnenie rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 7 S 200/2013-53 zo 4. decembra 2013 spolu s rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. februára 2016 v konaní sp. zn. 2 Sžf 48/2014)

sadzbou dane možno interpretovať dvojako. Buď zákonodarcovi išlo o to vyvinúť tlak na obce, aby celkové daňové zaťaženie daňou z nehnuteľností znižovali, alebo išlo o prejav snahy zmierniť rozdielnosť v daňovom posudzovaní jednotlivých druhov pozemkov, stavieb či bytov. Je totiž vhodné upozorniť, že zníženie uvedeného rozpätia nemuselo vzhľadom na stále sa uplatňujúci princíp samoobmedzenia nevyhnutne viesť k zníženiu daňového zaťaženia. Obec mohla pokojne zvýšiť najnižšiu sadzbu dane z nehnuteľností, a tým naplniť literu zákona bez zníženia najvyššej sadzby dane. Rovnako v tejto súvislosti nemožno opomenúť ďalšiu črtu právnej úpravy, ktorou pri zdaňovaní pozemkov bola v prvopočiatkoch uplatňovania zákona o miestnych daniach voľnosť obce pri určovaní základu dane.

Intenzívnejším zásahom do legálne nastaveného konceptu sadzby dane z nehnuteľností je novelizácia vykonaná zákonom č. 268/2014 Z. z. Kritiku si zasluhuje z dvoch dôvodov. Po prvé, narúša princíp samoobmedzenia obcí, keď pri viacerých druhoch pozemkov stanovuje horný limit sadzby dane z pozemkov násobkom zo zákonom kogentne a fixne určenej sadzby. Narušením predmetného princípu štát vyjadril nedôveru obciam v otázke ich spôsobilosti uplatňovať a realizovať duch zákona. Druhým faktorom vyvolávajúcim negatívne hodnotenie kritizovanej novely je skutočnosť, že jej predchádzal autoritatívny záver Ústavného súdu o akceptácii pôvodne nastaveného konštruktu daňovej sadzby. Tento záver Ústavný súd vyslovil v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy, teda v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti, čo zvyšuje jeho právnu relevanciu. Ústavný súd v dôvodoch svojho nevyhovujúceho nálezu zdôraznil, že všeobecne záväzné nariadenia obcí o miestnych daniach sú preskúmateľné aj mimo rámca ich súladu so zákonom, a to v konaní podľa č. 125 ods. 1 písm. c) Ústavy, v ktorom sa otvára priestor pre testovanie sadzieb dane z nehnuteľností napríklad z pohľadu rešpektovania princípu proporcionality. V podstate ide o odkaz zákonodarcovi, aby nepovažoval zákon za jediný nástroj, ktorým možno obec donútiť k rešpektovaniu základných práv a slobôd daňovníkov. Aj tak však zákonodarca v obmedzovaní samostatnosti obcí pri určovaní sadzieb dane z nehnuteľností pokračoval a ďalšie obdobie prinieslo zmeny, ktoré sa už parlament ani nepokúsil racionálne zdôvodniť.

Vývoj právnej úpravy sadzby dane z nehnuteľností v slovenských podmienkach hodnotíme ako proces, v ktorom zákonodarca od čiastkových vylepšení primerane vybalansovaného konceptu určovania sadzieb dane prešiel k postupnému, no systematickému obmedzovaniu daňovej autonómie obcí. V právnej vede, a možno príležitostne aj v aplikačnej praxi, bude tento postup vyvolávať potrebu podrobnejšieho definovania obsahu ústavného pojmu územnej samosprávy tak, aby aj zákonodarca bol pri svojich novelizačných počinoch limitovaný. V Ústave totiž územnú samosprávu ako konštitučnú kategóriu zakotvenú máme, stále viac však vyvstávajú otázniky o rešpektovaní jej podstaty zo strany všetkých troch druhov štátnej moci. Bolo by smutné, ak

by tento trend dospel do fázy popierajúcej samostatnosť územnej samosprávy ako jej neoddeliteľný atribút.

Zoznam bibliografických odkazov

BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. 2015. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-246-8.

HENDLER, R. 1999. Das Prinzip Selbstverwaltung. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV., Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. 2. Auflage.* Heidelberg: C. F. Müller. ISBN 3-811-49924-6.

MOLITORIS, P. 2010. Miestne dane – sociálny rozmer v ich konštrukcii a správe. In: VERNARSKÝ, M. a kol. *Sociálna funkcia v právnej úprave zdaňovania príjmov*. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-7097-861-0.

RADVAN, M. 2008. Místní daně jako prvek ekonomické autonomie obcí. In: KADEČKA, S. a kol. (eds.) *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-4784-6.

TIPKE, K. – LANG, J. und Koll. 2010. *Steuerrecht. 20. völlig überarbeitete Auflage*. Köln: Verlag dr. Otto Schmidt. ISBN 978-3-504-20144-9.

Kontakt na autora

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk

Vzájomné vzťahy hlavného kontrolóra obce a starostu obce pri uskutočňovaní obecnej samosprávy[1]

Relationships between main municipal auditor and mayor of the municipality in Slovakia

Rastislav Král

Abstract

The article presents actual topics which is relationship between mayor of municipality and main municipal auditor in Slovakia. Legal analyze is divided into three parts to explain presented topic bit more easily. First part is focused on relationship between mayor and auditor as relationship between employer and employee. Second part presents discussion about auditor rights and obligations in relation to the mayor during the controlling. Last part brings a short view to relationship between those two persons in situation when municipality is in special mode because of high level of outstanding commitments.

Key words: municipality, mayor, main auditor

Úvod

Vzájomné vzťahy medzi starostom obce a hlavným kontrolórom obce tvoria neoddeliteľnú súčasť výkonu obecnej samosprávy. Aj tým, že starosta obce je priamo z ústavy Slovenskej republiky ako aj v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v planom znení (ďalej aj ako „zákon o obecnom zriadení“) vymedzený ako orgán obce a hlavný kontrolór takéto postavenie nemá, budú mať ich vzájomné ingerencie o čosi iný charakter ako je to napríklad medzi starostom a obecným zastupiteľstvom (t.j. medzi dvoma orgánmi obce navzájom). Aj napriek tomu, možno v analyzovanom vzťahu nachádzať prvky, ktorých správne pochopenie a aplikácia môže podstatnou mierou prispieť, ak už nie k bezporuchovému výkonu obecnej samosprávy, tak aspoň k snahám minimalizovať nedostatky brzdiace lokálny rozvoj.

Zámerom príspevku je analyzovať kompetenčné práva a povinnosti plynúce zo vzájomného postavenia starostu a kontrolóra v obci a súčasne poukázať na vybrané problémy súčasnej legislatívy, pri ktorých by zmeny v úvahách de lege ferenda mohli z nášho pohľadu maž pozitívny dopad na túto skúmanú oblasť.

[1] Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0757/17 pod názvom „Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu- využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike“.

Vzťahy medzi starostom a kontrolórom budú predmetom nášho záujmu v troch oblastiach:

- oblasť pracovno-právnych vzťahov
- oblasť týkajúca výkonu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra
- vzťah starostu a kontrolóra v čase výkonu obecnej samosprávy, kedy sa obec nachádza v ozdravnom režime.

Tieto oblasti boli identifikované ako kľúčové, pokrývajúce zásadnú a podstatnú časť kompetenčných vzťahov starostu a kontrolóra na obecnej úrovni. Žiada sa ihneď v úvode analýzy pripomenúť známu skutočnosť, že zákon o obecnom zriadení nevyhnutne podmieňuje existenciu skúmaných vzťahov v obci. Jednak tým, že pozícia hlavného kontrolóra je obligatórnou funkciou obsadzovanou v obci (o pozícii starostu v tomto význame nemá zmysel ani diskutovať) a zároveň inkompatibilitou výkonu funkcie starostu a hlavného kontrolóra (§ 18 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení).

1. Pracovno-právne vzťahy starostu a hlavného kontrolóra

„Jednou z pozícií, ktorú obce smerom do vnútra, v rámci svojho riadenia a pôsobnosti zastávajú a naplno vykonávajú, je pozícia zamestnávateľa“ (Žofčinová, Král, 2014, s. 42). Na oblasť pracovno-právnych vzťahov poukazujeme pre tú skutočnosť, že hlavný kontrolór je zamestnancom obce. Špecifikom vzniku jeho pracovno-právneho vzťahu k obci je voľba. Je volený obecným zastupiteľstvom na obdobie šiestich rokov. „Funkcia hlavného kontrolóra je v podmienkach obecnej samosprávy na Slovensku jedinou funkciou v okruhu zamestnancov, ktorá sa obsadzuje voľbou“(Kováčová, 2016, s. 25)

Problémy v pracovno-právnej oblasti, ktoré boli súčasťou nášho právneho poriadku v minulosti sa podarilo legislatívnymi úpravami zákona o obecnom zriadení postupnými novelizáciami vyriešiť. Išlo predovšetkým o zavedenie povinnosti starostu uzatvoriť s platne zvoleným hlavným kontrolórom pracovnú zmluvu (§ 18a ods. 7 zákona o obecnom zriadení). V nadväznosti na to sa upravili oprávnenia starostu viažuce sa na jeho sistačné právo, kedy uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra nepodlieha možnosti starostu pozastaviť jeho výkon nepodpísaním.

Čo však vo vzťahu ku kontrolórovi starosta môže sistačným právom ovplyvniť je napríklad jeho uplatnenie vo vzťahu k uzneseniu, ktorým obecné zastupiteľstvo schválilo hlavnému kontrolórovi odmenu. O zjavnej nevýhodnosti pre obec je ako o možnom dôvode sistovania uznesenia asi bezpredmetné hovoriť. Do úvahy prichádza posudzovania rozpornosti uznesenia so zákonom a to najmä v prípadoch, ak by výška odmeny prekročila zákonom stanovený horný limit 30% mesačne z platu kontrolóra. Uvažovať možno aj o nepodpísaní uznesenia, ktorým zastupiteľstvo schvaľuje návrh plánu kontrolnej činnosti kontrolóra, či uznesenia, v ktorom zastupiteľstvo vyjadruje súhlas s tým aby mohol podnikať alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť

členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť.

V pozitívnom vzájomnom vzťahu oboch subjektov, by sa mohli vzťahy starostu a kontrolóra prejaviť sistovaním uznesenia, ktorým zastupiteľstvo písomne upozorní kontrolóra, že hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie (§18a ods. 9 pís. b) zákona o obecnom zriadení) ako predpoklad pre možnosť jeho následného odvolania.

Tým, že starosta je v zmysle § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení štatutárnym orgánom obce je zároveň zamestnávateľom vo vzťahu k hlavnému kontrolórovi a plynú mu z toho práva a povinnosti, ktoré sa riadia predovšetkým zákonom č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme v platnom znení a komplementárne aj Zákonníkom práce (zákon č. 311/2001 Z.z.). Starosta v pozícii zamestnávateľa napr. určuje/schvaľuje čerpanie dovolenky kontrolórom, otázky bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, kontroluje dodržiavanie pracovnej disciplíny, nároky plynúce zamestnancovi napr. z kolektívnej zmluvy a pod..

Domnievame sa, že rovina pracovno-právnych vzťahov kontrolóra a starostu obce sa postupom času, poukazovaním na nedostatky a problémy, vykryštalizovala do súčasnej podoby, kedy platná legislatíva reguluje tieto vzťahy spôsobom, že eliminuje vznik zásadných praktických problémov a trecích plôch.

2. Oblasť výkonu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra

Ako uvádzajú Jakab a Molitoris „obsahovou náplňou riadiacich procesov vo verejnej správe je aj výkon kontroly.“ (Jakab, Molitoris, 2018, s. 38). Základnou črtou charakterizujúcou postavenie hlavného kontrolóra v obci je, že kontrolnú činnosť vykonáva nezávisle a nestranne v súlade so základnými pravidlami kontrolnej činnosti (§ 18 ods. 1 zákona o obecnom zriadení).

Práve nezávislosť a nestrannosť, t.j. možnosť slobodne a bez nutnosti hľadať resp. akceptovať vonkajšie vplyvy vnáša do činnosti kontrolóra nádej na objektívne hodnotenie skutočností pri výkone verejnej správy. Nezávislosť a nestrannosť sú dominantné vlastnosti či charakteristiky. Aj z tohto dôvodu sa stretávame v odbornej literatúre s názormi, že hlavný kontrolór „má kľúčové postavenie v rámci vnútorného kontrolného systému obce“(Tekeli, Hoffmann, 2014, s. 594). A to v kontexte toho, že aj iné subjekty obecnej samosprávy majú parciálne kompetenčné možnosti výkonu kontroly (starosta, zastupiteľstvo, obecná rada a pod.).

Pre skúmanie vzťahov kontrolóra a starostu pri realizácii kontrolnej činnosti je dôležité si pripomenúť, že starosta nie je subjektom, ktorý podlieha kontrolnej právomoci kontrolóra[2]. Ide o právne formálne zakotvenie ale v končenom dôsledku tým, že kontrolór je oprávnený kontrolovať obecný úrad

[2] Pozri § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

(§18 ods. 2 písm. a) zákona o obecnom zriadení), ktorého prácu podľa § 16 ods. 3 zákona o obecnom zriadení riadi starosta, výsledky kontrol uskutočnených vo vzťahu k obecnému úradu reflektujú prácu starostu.

Vo vzťahu k starostovi má kontrolór informačnú, resp. sprístupňovaciu povinnosť spočívajúcu v povinnosti kontrolóra bezodkladne sprístupniť starostovi výsledky kontrol, ak o to starosta požiada. Zákon o obecnom zriadení nekonkretizuje spôsob (formu) sprístupnenia správ z kontroly. Či starosta môže do správy len nahliadnuť alebo si môže robiť výpisy, odpisy, alebo vyhotoviť fotokópiu a pod. Keďže sa jedná o správu adresovanú kontrolovanému subjektu (pozn. že môže ísť aj o subjekt stojaci mimo obec - napr. príjemca dotácie z rozpočtu obce a pod.), ktorá v prípade zistených nedostatkov musí obsahovať aj prílohy preukazujúce ich zistenie (napr. pracovné zmluvy, výplatné pásky, iné dokumenty obsahujúce osobné údaje, daňové resp. iné tajomstvá a pod.) malo by byť v záujme oboch strán (ale predovšetkým v záujme kontrolóra), aby bolo zaznamenané, že starostovi bola správa z kontroly sprístupnená. A to aby v prípade, ak by došlo napríklad k zverejneniu dát, ktoré nemožno neodôvodnene zverejňovať, práve naopak je nutné o nich pri výkone kontroly dodržiavať mlčanlivosť, kontrolór dokázal preukázať, že týmito informáciami disponuje aj iný subjekt (starosta) a teda nemusel to byť kontrolór, ktorý tieto informácie nezákonne zverejnil. Ideálnym riešením by bolo protokolárne, písomné vyhlásenie podpísané starostom, že mu bola správa z kontroly sprístupnená.

Nový pohľad do roviny vzťahov kontrolóra a starostu priniesla novela zákona o obecnom zriadení zákon č. 70/2018 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Táto právna norma priniesla nóvum v možnosti iniciovať výkon kontroly hlavným kontrolórom starostovi v prípade, ak vec neznesie odklad. Hlavný kontrolór je povinný takúto kontrolu na požiadanie starostu vykonať (§ 18f ods. 1 písm. h)). Pôvodná konštrukcia zákona, kedy toto privilégium patrilo výlučne obecnému zastupiteľstvu, bola primeraná a správna. Keďže zastupiteľstvo kontrolóra volí a má kompetenciu ho odvolať. Rovnako obligatórna informačná povinnosť o výsledku vykonaných kontrol je ešte stále nasmerovaná k zastupiteľstvu obce. Teda kontrolór sa akoby zodpovedal za svoj výkon funkcie zastupiteľstvu.

Aj napriek vyjadreniam odborných ustanovizní v procese prípravy legislatívneho návrhu, opisovaná zmena bola do zákona o obecnom zriadení presadená. A to do istej miery zasahujúc do integrity kontrolóra pri výkone kontrolnej činnosti. Podmienka, že starosta môže požiadať kontrolóra o výkon kontroly len v prípade, ak "vec neznesie odklad" je len prázdnou a bezduchou právnou konštrukciou, ktorá mala azda slúžiť ako zásterka zjemňujúca tento nesystémový prvok vnesený do platformy vnútrobecnej kontroly.

Dôvodov pre náš názor je niekoľko. Prvým je, že aktuálna úprava dáva starostovi neodôvodniteľný priestor na vstup do plánovania výkonu kontrol

kontrolórom. Aj napriek tomu, že plán kontrolnej činnosti podlieha schváleniu obecným zastupiteľstvom. Povinnosť vykonať kontrolu, o ktorú požiada starosta, môže v krajnom prípade priniesť šikanovanie zo strany starostu, odkláňanie pozornosti od výkonu podstatných (možno naplánovaných) kontrol, či neúmerné pracovné zaťaženie kontrolóra. Podčiarknuť nesystémovosť úpravy de lege lata si žiada aj tá skutočnosť, že možnosť vykonať kontrolu tak ako by ju vykonal hlavný kontrolór má v drvivej väčšine prípadov (predovšetkým v majetkových či finančno-právnych veciach) aj starosta. A to cestou inštitútu tzv. finančnej kontroly na mieste v zmysle zákona č. 357/2018 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite v platnom znení. Domnievame sa, že koncepcia nezávislosti a nestrannosti výkonu funkcie kontrolóra týmto opatrením dostáva určité trhliny.

Zdá sa, že len čas ukáže ako sa toto oprávnenie starostu v praxi ujme a v akej miere bude využívané a aký dopad bude mať na vzájomné vzťahy starostu a kontrolóra.

3. Vzťah starostu a kontrolóra v čase výkonu obecnej samosprávy, kedy sa obec nachádza v ozdravnom režime

Špecifikom, ktoré môže ovplyvniť vzťah hlavného kontrolóra a starostu obce je situácia, ak sa obec ocitne v stave ozdravného režimu. Legislatívne upravuje túto situáciu zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej aj ako „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“).

Podľa ustanovení § 19 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy obec je povinná zaviesť ozdravný režim, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahne 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti[3].

Po zavedení ozdravného režimu v obci sa najvypuklejším spôsobom prejaví vzťah kontrolóra a starostu vo vzájomnej podmienenosti výkonu obecnej samosprávy vo výdavkovej oblasti. Počas ozdravného režimu môže obec používať svoje finančné prostriedky len v súlade so schváleným ozdravným rozpočtom. Hlavnú kontrolór predkladá stanovisko k návrhu takéhoto rozpočtu.

V čase ozdraveného režimu každé použitie finančných prostriedkov obce musí vopred písomne odsúhlasiť hlavný kontrolór obce. Ide o osobitosť,

[3] Pre potreby zavedenia ozdravného režimu sa do celkovej výšky záväzkov obce po lehote splatnosti 60 dní nezapočítavajú záväzky z realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi najviac v sume zmluvne dohodnutého nenávratného finančného príspevku.

kedy starosta nezastáva resp. nevykonáva funkciu štatutára obce vo vybraných otázkach samostatne. Na zákonné uskutočnenie finančných výdavkov potrebuje predchádzajúci súhlas kontrolóra. Tento aspekt možno vnímať ako osobitný vstup do inak "nedotknuteľnej" pozície starostu ako štatutára obce a ako osobitosť vzťahu starostu a hlavného kontrolóra. Domnievame sa, že tento vzťah je vyjadrením snahy zákonodarcu posilniť dohľad nad hospodárením obce v situácii potreby konsolidovať jej ekonomickú situáciu a to cestou využitia kapacít vnútorného kontrolného mechanizmu.

Zoznam bibliografických odkazov

JAKAB, Radomír a Peter MOLITORIS. 2018. *Správne právo procesné.* 2. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-593-3

KONEČNÁ-VEVERKOVÁ, Ingrid. 2014. *Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy: komentár.* 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. ISBN 978-80-8168-032-8.

KOVÁČOVÁ, Eleonóra. 2016. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy.* Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. ISBN 978-80-557-1202-4.

TEKELI, Jozef a Mário HOFFMANN. 2014. *Zákon o obecnom zriadení: komentár.* 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. ISBN 978-80-8168-034-2.

ŽOFČINOVÁ, Vladimíra a Rastislav KRÁL. 2014. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatívne Slovenskej republiky. In: *Grant Journal*, roč. 3, 2014, č. 2, s 42-47. ISSN 1805-0638

Kontakt na autora

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: rastislav.kral@upjs.sk

Starosta obce a pracovnoprávne otázky pri uskutočňovaní obecnej samosprávy[1]

Mayor of the municipality and labor-law issues in the implementation of municipal self-government

Vladimíra Žofčinová

Abstract
The status of elected representatives of self-government in branch of Labour Law is legislatively regulated only marginally, with insufficient terminological and functional interconnection between special legislation and labour law. In practice, this legal regime brings many problems and ambiguous solutions. For a long time there was not paid a sufficient attention to a problem of special characteristics of labour relations in sphere of local self-government. The author draws attention to the partial questions of the Labour status of the Mayor of the Municipality in branch of Labour Law, such as holiday, severance payments, etc.

Key words: mayor of the municipality, self-government, labour law

Úvod

K základným úlohám štátu s cieľom napredovania a efektívneho smerovania demokratického štátu patrí zabezpečenie plnenia funkcií štátu. Moderná verejná správa je odrazom vyspelosti moderného demokratického politického systému. Aj moderná verejná správa musí ísť ruka v ruke s dynamickým vývojom spoločnosti, vývojom technológií, digitalizácie a informatizácie. Existujúce globálne trendy jednoznačne vyžadujú zmeny spôsobu spravovania štátu, ktoré budú reflektovať potrebu novej kvality prístupov k riešeniu požiadaviek občanov, regionálnych požiadaviek, ale aj celého štátu. Výraznú úlohu a zodpovednosť za naplnenie tohto cieľa majú nielen zamestnanci, ktorí sú „vzácnymi aktívami" pre realizáciu výkonnej moci v štáte, ale aj volení predstavitelia, funkcionári, ktorí z pohľadu pracovného práva sú vrcholoví manažéri s riadiacimi nástrojmi a ktorí sú zodpovední za chod vecí verejných.

Rozhodovacia činnosť verejnej správy spojením s osobným prvkom (verejným zamestnancom) dáva vykonávaniu činnosti vo verejnom záujme (verejnej správe) iný rozmer, rozmer vážnosti a zodpovednosti. Štát prostredníctvom verejnej správy musí slúžiť svojmu adresátovi – občanovi. Vo všeobecnosti by malo platiť, že dobre fungujúca verejná správa nie je

[1] Článok bol vypracovaný ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA: 1/0340/17 Formy uskutočňovania obecnej samosprávy

prostriedkom na získanie a udržania moci, ale prostriedkom v rukách štátu, ktorého primárnym cieľom je zabezpečenie dôstojného života všetkých členov spoločnosti.

Odlišujúcim determinantom medzi štandardným výkonom pracovnej činnosti zamestnanca a výkonom práce vo verejnej správe by malo byť profesionálne správanie zamestnanca, spočívajúce v bezprostrednom profesionálnom uskutočňovaní štátnej moci. Toto tvrdenie so zvýšeným akcentom na profesionalitu platí aj pre volených funkcionárov. Personálny prvok je vo verejnej správe nezastupiteľný aj z toho dôvodu, že verejná správa poskytuje prevažne služby, kde dochádza častokrát k priamemu kontaktu s občanom. Samotné fungovanie verejnej správy, či už na úrovni štátnej, alebo miestnej, tvoria a ovplyvňujú predovšetkým predstavitelia verejnej moci, volení funkcionári, ale aj zamestnanci verejnej správy.

Pracovnoprávne vzťahy nikdy neboli a nikdy nebudú vzťahmi jednoduchými. Z psychologického, sociálneho, ekonomického ani právneho hľadiska. Ich zložitosť z právno-dogmatického hľadiska môžeme vnímať naprieč dejinami pracovného práva. V ich priebehu teória i prax riešila rozličné otázky a problémy spojené s ich praktickou realizáciou, pričom niektoré z nich napriek snahe stále pretrvávajú. Obecná samospráva, rovnako ako verejná správa, je chápaná ako špecifická spoločenská činnosť riadiaceho a organizačného charakteru zameraná na verejné záležitosti a determinovaná verejným záujmom (Palúš, Jesenko, Krunková, 2010). Jedným z faktorov podmieňujúcim fungovanie a kvalitu verejnej správy je úroveň ľudského kapitálu vo verejnej správe.

V príspevku zameriavame pozornosť na voleného funkcionára obecnej samosprávy, na starostu obce. Poukazujeme na skutočnosť, že jeho dvojkoľajné postavenie z pracovnoprávneho pohľadu je zvláštnosťou právneho režimu Slovenskej republiky. Rovnako vo vzťahu k obecnej samospráve poukazujeme na postoje Európskej únie, ktorá sa nesnaží rigidne zasahovať do fungovania obecných samospráv. Vnútroštátna právna úprava je v právnej regulácii postavenia volených funkcionárov obecnej samosprávy kľúčová.

1. Starosta obce – právna pozícia dva v jednom (?)

Pod subjektami pracovnoprávnych vzťahov rozumieme tie subjekty, ktoré podľa noriem pracovného práva môžu byť nositeľmi práv a povinností v pracovnoprávnych vzťahoch (Barancová, Schronk, 2013, s.138). Subjektami pracovnoprávnych vzťahov sú okrem iných zamestnanec a zamestnávateľ. Zvláštnosťou pri právnom postavení starostu obce z pracovnoprávneho hľadiska je jeho „dvojité postavenie“. V pracovnoprávnych vzťahoch je zmluvnou stranou zastupujúcou zamestnávateľa, ale zároveň môže byť na zákonom určené účely aj v právnej pozícii zamestnanca.

1.1 Pozícia starostu obce ako zamestnávateľa

Zamestnávateľom podľa § 7 ZP môže byť právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch. V nadväznosti, zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov v § 18 ods. 2 vymedzuje, kto má postavenie právnickej osoby a medzi tieto zaraďuje aj jednotky územnej samosprávy. Táto pozícia obce je nezastupiteľnou v tom význame, že ľudský kapitál tvorí podstatný zdroj prevažnej väčšiny činností, ktoré obce realizujú (Žofčinová, Král, 2014) Kľúčovým zákonom regulujúcim postavenie a kompetencie obcí je zákon o obecnom zriadení, z ktorého vyplýva, že zamestnancov obce zamestnáva obec. Obecnému úradu nebola priznaná právna subjektivita, preto len obec ako právnická osoba má právo vystupovať ako zamestnávateľ (Thurzová, 2007,s.68). Vychádzajúc z § 9 Zákonníka práce právne úkony zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, robí štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu. V nadväznosti na § 9 ZP aj zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5. konštatuje, že *„štatutárnym orgánom je starosta obce“* a teda v pracovnoprávnych vzťahoch je v pozícii zamestnávateľa.

Domnievame sa, že tieto úlohy, ktoré z tejto pozície vyplývajú, sú tak závažného charakteru, že právna úprava je nedostatočná. Otázka zavedenia vzdelanostného predpokladu: *„získanie aspoň stredného vzdelania“* je síce pozitívna, ale nie sme presvedčení, že aj v dnešnej napredujúcej spoločnosti dostačujúca. Vplyv modernizácie, flexibilných foriem zamestnávania, nových technológii, celý právnych (európskych aj medzinárodných) predpisov má napredujúci charakter. Starosta obce ako štatutárny orgán nedisponuje tak odborne rozsiahlym aparátom – tímom zamestnancov, aby dokázal jednoducho čeliť tomuto progresu v oblasti pracovného práva. Možnosti zamestnávania agentúrnych zamestnancov, projektové zamestnávanie, zamestnávanie v rámci služieb zamestnanosti, to všetko sú len čiastkové signalizačné oblasti, ktoré musí starosta obce (aj tej malej obce) v rámci postavenia zamestnávateľa spravovať. Tam, kde u iných zamestnávateľov (vo väčších mestách, ale aj v štátnej správe) pôsobia organizačné útvary, v malých obciach je táto skutočnosť alarmujúca.

Ak budeme pokračovať v úvahe, tak táto právomoc je limitovaná právomocou obecného zastupiteľstva (v kreačnej aj normotvornej oblasti). Podľa Thurzovej, Dudora a Mezeia (2016, s.26) *„všetky zákonné obmedzenia treba chápať tak, že ak by právny úkon (v našom prípade pracovnoprávny úkon, napr. ak by starosta sám určoval, prípadne menil výšku svojho platu), ktorý prislúcha obecnému zastupiteľstvu, urobil starosta obce, pokladal by sa za neplatný pre nedostatok príslušnosti*“.

Podľa Thurzovej, všetky zákonné obmedzenia treba chápať tak, že ak by právny úkon (v našom prípade pracovnoprávny úkon, napr. ak by starosta sám určoval, prípadne menil výšku svojho platu), ktorý prislúcha obecnému

zastupiteľstvu, urobil starosta obce, pokladal by sa za neplatný pre nedostatok príslušnosti.

Starosta obce je podľa §13 zákona o obecnom zriadení predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce. Terminus technicus „predstaviteľ" je v oblasti práva ťažko definovateľný pojem. Máme za to, že ak synonymum výrazu predstaviteľ je výraz reprezentant, tak ide o subjekt, ktorý reprezentuje určitý spoločenský celok, t.j. obec. Ani však v tomto vyjadrení nie je z pohľadu pracovného práva presná terminologická určitosť vo väzbe na kompetencie zamestnávateľa (ktoré starosta obce má) vo vzťahu k zamestnancom obce. Podľa Tekeliho (2016, s.51) *„starosta reprezentuje obec navonok, a to tak v externých administratívno-právnych vzťahoch, v súkromnoprávnych vzťahoch aj vo vzťahoch protokolárnych"*. Ak je zároveň najvyšší výkonný orgán obce, tak vyvstáva otázka, ktorý iný orgán obce (z dvoch možných – starosta a zastupiteľstvo) je ešte výkonný orgán obce. Zákon o obecnom zriadení síce pripúšťa pôsobenie výkonného orgánu, napr. obecná rada je výkonným orgánom obecného zastupiteľstva, ale nie výkonným orgánom obce. Na základe uvedeného považujeme označenie starostu obce za najvyšší výkonný orgán za terminologickú „zbytočnosť" a postačujúce by bolo vymedziť postavenie starostu obce ako výkonný orgán obce.

Starosta obce ako štatutárny orgán obce v mene obce signalizuje, že právnickú osobu, t.j. obec zaväzuje svojím konaním. Ak starosta obce podpisuje pracovnú zmluvu so zamestnancom obce, prejavuje vôľu obce navonok. Vychádzajúc zo základných inštitútov občianskeho práva, vôľa ako signifikantný znak právneho úkonu je chcenie, záujem subjektu vstúpiť do právneho vzťahu a tým vyvolať konkrétne právne účinky. Prejavom vôle ide o vonkajšiu prezentáciu vo vzťahu k adresátovi. V prípade pracovnoprávnych vzťahov tak starosta obce prejavuje vôľu, pričom týmto prejavom vôle a uzavretím pracovnoprávneho vzťahu s konkrétnou fyzickou osobou, je zaviazaná obec ako celok, ako právnická osoba. Starosta týmto prejavom vôle bez spoluúčasti obecného zastupiteľstva prejavuje vôľu obce, nakoľko je v pozícii zamestnávateľa a táto kompetencia mu vyplýva ex lege. Sporné situácie nastávajú v aplikačnej praxi, keď starosta prijme do pracovného pomeru „svojich známych, priateľov a pod.", teda fyzické osoby, ktoré môžu byť pre obec ako celok morálne, odborne, ako aj eticky neprijateľné. Nie je obmedzený pre takomto právnom úkone iným orgánom obce. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že k základným pracovnoprávnym vzťahom nepatrí len pracovný pomer, ale aj dohody o prácach mimo pracovného pomeru. Rozdielna situácia nastane, ak vôľu prejavuje iný orgán obce, teda obecné zastupiteľstvo. V pracovnoprávnych vzťahoch ide napr. o prípad zvolenia hlavného kontrolóra obce obecným zastupiteľstvom, ktoré tvorí vôľu obce navonok a starosta má prejaviť vôľu a uzavrieť pracovnú zmluvu so zvoleným hlavným kontrolórom. Hlavnému kontrolórovi vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. V danej situácii, keď starosta odmietne pracovnú zmluvu so zvoleným

hlavným kontrolórom obce uzatvoriť, hoci zákon mu ukladá takúto povinnosť, sa opäť presviedčame o tom, že rovnako ako v mnohých ďalších právnych predpisoch právneho poriadku Slovenskej republiky, zákonnú povinnosť nedopĺňa sankcia za nedodržanie tejto povinnosti.

Z pohľadu priznaných kompetencií, starosta v pracovnoprávnej oblasti vydáva[2] pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce. Zároveň informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce expressis verbis vydáva interné právne normy. Ide o normy interného charakteru smerujúce do vnútra organizácie obce.

1.2 Pozícia starostu obce ako zamestnanca na taxatívne určené účely

Voľbou do verejnej funkcie starostu obce sa nezakladá pracovný pomer. Nemožno to pokladať za predzmluvnú právnu skutočnosť, na základe ktorej by vznikol pracovnoprávny vzťah medzi obcou na jednej strane a starostom obce na strane druhej.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov výslovne zakotvuje nezlučiteľnosť funkcie starostu obce, alebo poslanca obecného zastupiteľstva okrem iných obmedzení s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Za zamestnanca obce v zmysle §11 Zákonníka práce môžeme považovať „fyzickú osobu, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu“. Vzhľadom na skutočnosť, že Zákonník práce v §11 uvádza .....“v pracovnoprávnom vzťahu“, teda nielen v pracovnom pomere, ale aj v zmysle dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Funkcia starostu obce je z pohľadu pracovného práva nezlučiteľná aj so služobným pomerom vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy, t.j. vedúceho štátneho zamestnanca. Avšak napriek tomu, že starosta obce nie je s obcou v pracovnoprávnom vzťahu, v mnohých pracovnoprávnych otázkach je tento vzťah obdobný pracovnoprávnemu vzťahu. Týmto môžeme konštatovať, že v prípade voleného funkcionára obecnej samosprávy, má jeho činnosť nepochybne charakter účasti na spoločenskej práci, ale len táto skutočnosť sama o sebe nepotvrdzuje, že by sa vykonávala v rámci pracovnoprávneho vzťahu. Aby sa tak stalo, musel by to zákon o obecnom zriadení, alebo iný právny predpis explicitne ustanoviť.

Ak vychádzame zo skutočnosti, že výkon verejnej funkcie sa neuskutočňuje v pracovnoprávnom vzťahu, pracovnoprávne nároky volených funkcionárov sú viazané na spôsob ich uvoľnenia do funkcie. Je dôležité, či ide o uvoľnenie na výkon verejnej funkcie popri plnení pracovných povinností (t. j. na nevyhnutný čas), alebo uvoľnenie na výkon verejnej funkcie má charakter

[2] §13 ods.4, písm.d) a e) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov

dlhodobosti. Pokiaľ ide o starostu obce, v predchádzajúcej časti sme uviedli, že výkon verejnej funkcie starostu obce sa neuskutočňuje v pracovnom pomere. Napriek tomu, sa počas výkonu svojej funkcie starosta obce považuje na taxatívne určené účely ako zamestnanec. Takáto právna situácia je eo ipso pre pracovné právo „zvláštna".

Obec vo vzťahu k starostovi obce vystupuje ako zamestnávateľ *na účely zdravotného a sociálneho poistenia.* V zmysle zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomerov starostov obcí a primátorov miest sa podľa § 2 ods. 3 považuje „*starosta počas výkonu funkcie na účely tvorby a použitia sociálneho fondu a na účely zabezpečovania stravovania a prispievania na stravovanie posudzuje ako zamestnanec v pracovnom pomere".*

V súvislosti s výkonom funkcie starostu obce vzniká aj *právny nárok na plat*. Taktiež podľa ods. 2 predmetného zákona starostovi počas výkonu funkcie patrí *dovolenka* podľa ZP alebo v rozsahu podľa kolektívnej zmluvy, ktorá je záväzná pre obec ako zamestnávateľa. V § 2 ods. 2 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest je upravený nárok na dovolenku pre všetkých starostov bez ohľadu na rozsah ich vykonávaného úväzku v rozsahu podľa osobitného predpisu, t.j. § 103 ZP, alebo kolektívna zmluva, ktorou je obec viazaná. Súčasná právna úprava je tak zosúladená s právnou úpravou nároku na dovolenku zamestnanca obce. Podotýkam len nároku na dovolenku.

Problematické je samotné čerpanie dovolenky. Podľa § 111 ZP čerpanie dovolenky určuje zamestnávateľ po prerokovaní so zamestnancom podľa plánu dovoleniek určeného s predchádzajúcim súhlasom zástupcov zamestnancov tak, aby si zamestnanec mohol dovolenku vyčerpať spravidla vcelku a do konca kalendárneho roka.

Starostovi obce nemá kto určiť čerpanie dovolenky! Mal by si ju určiť sám?! Tu zaznamenávame nesúrodosť v právnom postavení starostu obce v oblasti pracovného práva.

Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest tak umožňuje (§2 ods.2) nahradiť plat za nevyčerpanú dovolenku, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo. Otázne je, kto je kompetentný určiť, že starosta obce nemohol vyčerpať dovolenku...aké boli dôvody nemožnosti čerpania, či vzniká právny nárok na uplatnenie náhrady a pod. Ak o náhrade platu za nevyčerpanú dovolenku rozhodne obecné zastupiteľstvo je to výrazné ekonomické „prilepšenie" pre starostu obce.

Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest zakotvuje podmienky, za ktorých sa starostovi poskytuje po zániku mandátu jednorazové finančné ohodnotenie za výkon funkcie – *odstupné*[3] a jeho výška je diferencovaná v závislosti od doby trvania výkonu

[3] Bližšie v § 13a zákona o obecnom zriadení

funkcie starostu. V tejto súvislosti treba poznamenať, že súčasná právna úprava nepôsobí na starostov motivačne, aby vo svojej funkcii zotrvali až do uplynutia funkčného obdobia, keďže nárok na odstupné sa priznáva starostovi aj v prípade, že sa funkcie vzdá. Starosta obce tak môže predísť nepriaznivým dôsledkom zákonného vylúčenia nároku na odstupné svojou včasnou rezignáciou, napr. pri „podozrení z odvolania z funkcie", alebo z dôvodu právoplatného odsúdenia pre úmyselný trestný čin). Nárok na odstupné nevznikne, ak bol starosta opäť zvolený do funkcie. Nárok na odstupné je zachovaný aj v prípade smrti starostu. Právny nárok prechádza na blízke osobe, ktoré s ním žili v domácnosti. postupne prechádzajú na manžela, deti a rodičov, ak s ním žili v čase smrti v domácnosti. Predmetom dedičstva sa stávajú, ak týchto osôb niet. Výška odstupného - trojnásobku jeho priemerného mesačného platu, ak vykonával funkciu dlhšie ako šesť mesiacov. To neplatí, ak ide o dôvody uvedené v osobitnom predpise. Odstupné starostovi nepatrí, ak vykonával funkciu menej ako šesť mesiacov. Z ďalších nárokov prináleží starostovi právo na náhradu výdavkov v súvislosti s výkonom funkcie – cestovné náhrady.

V zmysle § 215 ods.1 ZP sa vzťahujú rovnaké nároky na náhradu škody. Obec teda vo vzťahu k starostovi vystupuje ako zamestnávateľ na tieto účely.

2. Obecná samospráva optikou Európskej únie

Európska únia sa nesnaží presadzovať zjednocujúce normy vo väzbe na regionálne, územné usporiadanie jednotlivých členských štátov Európskej únie a rovnako sa nesnaží rigidne zasahovať do štruktúry a fungovania obecných, miestnych samospráv.[4] Práve v kontexte historickej podmienenosti teritoriálneho usporiadania jednotlivých členských štátov Európskej únie, ako aj v organizačnej štruktúre územných samospráv zaznamenávame odolávanie unifikácii a uniformovanosti.

Oblasť verejnej správy nie je predmetom spoločnej právnej úpravy v Európskej únii (acquis communitaire), existujú však niektoré všeobecné princípy, ku ktorým sa európske krajiny hlásia a ktoré by mali byť pri právnej úprave oblasti verejnej správy v Európe dodržiavané. Aj za týmto účelom bol prijatý dôležitý dokument pre miestnu samosprávu - Európska charta miestnej samosprávy. Vláda Slovenskej republiky ju v plnom rozsahu ratifikovala v roku

[4] Naprieč štátmi EÚ nachádzame rôzne formy územného členenia a na ich najnižšom stupni aj rôzne usporiadanie územnej samosprávy a jej orgánov. Spoločným znakom pre všetky európske krajiny z hľadiska vnútorného členenia, je existencia najnižšieho stupňa územných celkov. Počet stupňov, resp. úrovní územne správneho usporiadanie je totiž jedným z kritérií, ktoré od seba odlišuje európske krajiny. Táto „úrovňovosť" je špecifická nielen počtom stupňov a rozdielmi medzi unitárnymi a federálnymi krajinami, ale aj z pohľadu rôznorodosti ich pomenovania. Pri najnižších stupňoch sa často stretávame s pojmami obec, ves, mesto, municipalita, pričom na druhom a treťom stupni je táto rôznorodosť ešte viac diverzifikovaná (okresy, kantóny, regióny, provincie, hrabstvá a pod.).

2007, kedy pristúpila k ratifikácii aj posledných článkov tejto charty. Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len "Charta") je dokument, ktorý obsahuje princípy miestnej samosprávy, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického systému a signalizuje ochotu a vôľu nasledovať princípy, ktoré obsahuje. Jednotlivé štáty deklarujú svoje postoje k územnej samospráve a k jej významnému miestu vo fungujúcej demokratickej spoločnosti.[5] Jej cieľom je objektívne vzaté slúžiť ako prostriedok k dosiahnutiu silnejšej jednoty medzi štátmi, ktoré ju podpísali, a to nielen z hľadiska ochrany, ale aj z hľadiska efektívnejšieho realizovania ideálov a zásad, ktoré sú ich spoločným dedičstvom (Koči, 2012). Okrem takto vymedzeného cieľa je v Charte obsiahnuté viacero zásad nutných pre správne fungovanie miestnej správy. Zdôrazňujeme, že Charta ponecháva možnosť úpravy týchto zásad na úrovni národného zákonodarstva, pričom zdôrazňuje, že tam kde je to možné, je vhodné túto úpravu smerovať do supranacionálnej roviny. V rámci úpravy miestnej samosprávy je Charta podstatným a nezastupiteľným dokumentom, ktorý prispieva k prehĺbeniu demokratizácie a spoľahlivému zaisteniu fungujúcej miestnej samosprávy v európskom politickom priestore.

Miestna samospráva tak predstavuje demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií založených na princípoch decentralizácie a subsidiarity. „*Ako súčasť verejnej správy je vyjadrením snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva občanov relatívne samostatne a bez priamej ingerencie štátu a štátnych orgánov*“ (Jesenko, 2015).

Miestna samospráva je osobitá práve v tom, že je prejavom záujmu spoločenstva na samospravovaní, samoregulácii, resp. záujmu o samorozhodovanie. Ide o taký typ správy, kde jeden subjekt – obyvatelia jednotky miestnej samosprávy – sú zároveň v dvojakej pozícii. Jednak sú objektom, voči ktorému smeruje správa a na druhej strane sú v pozícii subjektu tejto správy, majú možnosť participovať na jej výkone. Podľa Palúša (2016), samospráva na obidvoch stupňoch je konštituovaná ústavou nezávislé a samostatne, čo nevylučuje, skôr predpokladá ich vzájomnú spoluprácu pri zabezpečovaní samosprávnych funkcií.

Vychádzajúc z článku 3 Charty „miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“. V nadväznosti na predmetný článok Charty, v ďalšej časti nášho príspevku budeme pozornosť venovať pracovnoprávnemu postaveniu verejných funkcionárov samosprávy obcí v právnom prostredí Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie.

---

[5] Európska charta miestnej samosprávy [online]. minv.sk, 14. apríla 2013 [cit. 15. júna 2013]. Dostupné na <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.

Záver

Verejná správa Slovenskej republiky je v súčasnosti stále súčasťou transformačných procesov dotýkajúcich sa jej všetkých zložiek a oblastí.

Pracovnoprávne vzťahy v obecnej samospráve si vyžadujú z hľadiska právnej regulácie viac pozornosti. Nie sú zefektívnené nástroje riadenia, vzdelávania, minimalisticky sa uplatňuje flexibilita. Preto apelujeme na moderné profesionálne riadenie samosprávy starostami obcí (bez ohľadu na politickú prevahu) s tímom odborníkov, ktorí sú svojimi skúsenosťami, vzdelaním a osobnými zručnosťami rozhodujúcim prvkom pre spravovanie vecí verejných na lokálnej úrovni. Súčasná právna úprava pracovnoprávneho postavenia volených verejných funkcionárov nie je riešená ani systematicky, je nejednotná a vyvoláva mnohé aplikačné problémy. Je vo viacerých smeroch problematická nielen z teoretického hľadiska, ale aj z hľadiska jej praktickej aplikácie. Nie je možné ju ani považovať za objektívny odraz súčasnej ekonomickej situácie v našej spoločnosti. Pozornosť sme venovali nielen kritike problematických miest v pracovnoprávnom postavení starostu obce, či ťažkostiam v praktickej aplikácii, ale v snahe prispieť k zlepšeniu legislatívneho prostredia v tejto oblasti.

Ak chce verejná správa plniť účel, na ktorý bola zriadená, musí reflektovať výzvy nastoľované spoločnosťou. Ostávame v nádeji, že povaha právnych vzťahov v obecnej samospráve pri jej riadení sa bude aj naďalej meniť smerom k pozitívnemu, prispôsobovať sa reálnej podobe trhu práce a najmä sa inovovať. Zámerom tohto príspevku bolo prispieť do diskusie, ktorá nemôže viac-menej utíchnuť, či rezignovať na ďalšie vylepšenia a zdokonalenia.

Zoznam bibliografických odkazov

BARANCOVÁ,H. – SCHRONK, R. 2013. *Pracovné právo*. Bratislava: Sprint 2 s.r.o. s. 598. ISBN 978-80-89393-97-8.

Európska charta miestnej samosprávy [online]. minv.sk, 14. apríla 2013 [cit. 15. júna 2013]. Dostupné na <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.

KOČÍ, R. 2012. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou.* Praha: Leges, 2012, s. 17. ISBN: 978-80-8757-628-1

JESENKO, M. Normotvorba obcí vo veciach ochrany verejného poriadku v obci. In: *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 5. 2015. ISBN 978-80-8152-384-7.

PALÚŠ,I. a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice- 248 s. ISBN 978-80-8152-442-4.

PALÚŠ,I.-JESENKO,M.-KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice.s. 82 a nasl.

TEKELI, J. 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve.* Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. s. 247. ISBN 978-80-8168-336-7.

THURZOVÁ, M. 2007. *Pracovnoprávne vzťahy v miestnej samospráve*. Bratislava: Dr. Raabe Slovensko, s.r.o., s.114. ISBN 978-80-89182-21-3.

THURZOVÁ, M.-DUDOR, L.-MEZEI, J. 2016. *Pracovnoprávne vzťahy v územnej samospráve*. Wolters Kluwer s.r.o..s.160. ISBN 978-80-8168-368-8.

ŽOFČINOVÁ,V.- KRÁL,R.: Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: *Grant Journal*. 2014, roč. 3, č. 2, s. 42-47. ISSN 1805-062X.

Kontakt na autora

JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: vladimira.zofcinova@upjs.sk

Pracovnoprávne postavenie volených funkcionárov orgánov územnej samosprávy v rámci systému verejnej správy

The employment status of elected functionaries of territorial self-government bodies within the framework of the public administration system

Júlia Ondrová, Martin Píry

Abstract

The contribution titled „The employment status of elected functionaries of territorial self-government bodies within the framework of the public administration system" approximates the position of territorial self-government within the system of public administration with a focus on the labor relations resulting from the exercise of public functions in the bodies of territorial self-government. The aim of the contribution is to approximate the theoretical approaches and legal bases for the performance of public functions in the local self-government by analyzing and characterizing the legal regime, which conditions the creation, modification or termination of labor relations of selected employees and elected officials of the local authorities.

Keywords: local government, municipality, higher territorial unit, employment relationship, public function

Úvod

V období vzniku moderného konštitucionalizmu bolo právo na samosprávu prezentované ako prirodzenoprávny nárok obdobný prirodzenému právu fyzických osôb na život, osobnú slobodu, rovnosť pred zákonom a podobne.[1] V súčasnej dobe možno samosprávu v najvšeobecnejšej podobe vymedziť ako samostatnú, nezávislú a slobodnú sebasprávu (jej základom je slobodný jedinec spájajúci sa s inými jednotlivcami na báze určitých spoločenských záujmov, spoločného politického zmýšľania, profesie alebo územia, na ktorom žije, resp. žijú tí, ktorých toto územie spája).[2]

V demokratických krajinách je samospráva základným prejavom dôvery štátu k občanom. V podmienkach slovenského správneho práva a verejnej správy rozoznávame niekoľko druhov samosprávy. Právna veda sa

[1] PALÚŠ, I. *Štátne právo Porovnávacie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2002. s. 208.

[2] PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda*. Praha : Linde. 1998. s. 333 – 334.

zaoberá predovšetkým tou skupinou samosprávnych subjektov ktorá disponuje verejnou mocou v nejakej kvalite a vynútiteľnosťou svojich rozhodnutí verejným právom.[3] V takomto prípade hovoríme o územnej samospráve a samospráve profesijnej. Pokiaľ profesijná samospráva je koncentrovaná na výkon niektorých povolaní a to determinuje aj jej obsahový a personálny substrát, územná samospráva má odlišný charakter. Jej základným znakom *conditio sine qua non* je existencia teritória istého vyčleneného územia.

Územná samospráva je reprezentovaná obcou a vyšším územným celkom. Obecná samospráva je základ existencie samosprávy a správneho členenia Slovenskej republiky. Zo zákonnej definície obce možno vyvodiť tri aspekty postavenia obce ako samosprávnej korporácie:

a) obec je samosprávnou inštitúciou, ktorá prostredníctvom svojich orgánov vykonáva časť verejnej správy, ktorá je garantovaná väčšinou ústavou,
b) obec je právnickou osobou, ktorá vďaka tejto svojej vlastnosti vie vstupovať do právnych vzťahov s inými subjektmi práva,
c) obec je spôsobilá plniť funkcie orgánu štátnej správy v rámci preneseného výkonu štátnej správy.[4]

Obecná samospráva je zároveň aj základnou formou participácie občana na veciach verejných. Pritom v prípade obce a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o obecnom zriadení“) nejde len formu participácie prostredníctvom volieb, ale aj o alternatívne spôsoby ako je účasť obyvateľa obce na zhromaždeniach obyvateľov obce[5] alebo jeho priama účasť na rokovaniach zastupiteľstva a jeho orgánov. Samozrejme, nemožno opomenúť ani formu priamej demokracie vo forme referenda. Samospráva je organizovaná v rámci štátnej schémy a organizácie verejnej moci na základe subsidiarity. Je zaujímavé, že práve táto zásada použitá pri organizačno-technickej výstavbe verejnej správy spája prvky liberálnej demokracie a napríklad kresťanskej sociálnej etiky.

Napriek existencii už spomínaných alternatív participácie občana stále ostáva základnou formou účasti jednotlivca na správe vecí verejných jeho možná účasť na procese volieb. Práve proces volieb je základným mechanizmom tvorby verejných funkcií v rámci samosprávy. Od volieb závislé rozoznávame nasledovné procesy :

a.) starosta obce a poslanci obecného zastupiteľstva (predseda samosprávneho kraja a poslanci samosprávneho kraja), ktoré sú volení priamo obyvateľmi obce, resp. samosprávneho kraja

---

[3] Porovnaj HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecní část. 7. vydaní*. Praha : C.H.Beck. 2009.

[4] OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie*. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o. 2012. s. 391.

[5] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o obecnom zriadení“) v § 11b ustanovuje pre starostu obce alebo obecné zastupiteľstvo možnosť zvolať zhromaždenie obyvateľov obce.

b.) funkcia kontrolóra je volená nepriamo, t. j. poslancami zastupiteľstva samosprávy
c.) funkcia prednostu (riaditeľa úradu samosprávneho kraja) je menovaná starostom (predsedom samosprávneho kraja)

1. Starosta obce a poslanci

Starosta obce a poslanci obecného zastupiteľstva sú volení priamo vo voľbách obyvateľmi obce. Základným znakom funkcie starostu je, že nie je vykonávaná v pracovnom pomere. Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 zákona č. 253/1994 Z. z o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov, je deklarované, že táto funkcia nie je vykonávaná ako pracovný pomer. Už táto charakteristická črta má niekoľko právnych konsekvencií. Z hľadiska správneho práva medzi najdôležitejšie patrí postavenie starostu v rámci správneho konania. Obec je správny orgán[6] v rámci rôznorodých správnych konaní. Medzi najfrekventovanejšie jednoznačne patrí správne konanie podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

Podľa viacerých právnych predpisov s akcentom na dokumenty týkajúce sa ľudských práv je právo na nezávislý nestranný proces organickou súčasťou širšieho práva na spravodlivý proces. Podľa § 9 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, je z konaní vylúčený zamestnanec, u ktorého je predpoklad, že nebude rozhodovať nestranne. Zaujatosť podľa správneho poriadku sa pritom chápe ako pochybnosť o schopnosti rozhodovať nestranne. Keďže podľa predmetného ustanovenia osobitného zákona[7] starosta nie je zamestnancom obce, nie je možné ani podať návrh na jeho vylúčenie z konania. Táto situácia do značnej miery deformuje celý proces správneho konania v rámci práva na spravodlivý a nestranný proces. Zamestnanci obecného úradu, ktorí reálne vykonávajú dôležité úkony v rámci správneho konania a de facto ho vedú sú totiž v pracovnej pozícii podriadenosti voči starostovi obce. V takom prípade sme teda svedkami situácie, kedy formálne neexistuje v našom právnom poriadku zaujatosť starostu v rámci správnych konaní, ktoré realizuje obec, ale zároveň je logicky zrejmá možnosť materiálnej zaujatosti, ktorá cez pracovný pomer zamestnancov úradu sa môže priamo dotýkať práva fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá je účastníkom konkrétneho konania. Ak by dnes v rámci stavu de lege lata bol starosta aj v priamom príbuzenskom vzťahu, alebo

---

[6] Ustanovenie § 27 zákona o obecnom zriadení ustanovuje, že obec je ako celok správny orgán, ktorého existenciu predpokladá zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

[7] Zákon č. 253/ 1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostoch a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

dokonca priamo účastníkom konania, nie je reálny mechanizmus ako ho formálne vylúčiť z konania. Tento stav je ešte kritickejší v tom prípade, ak hovoríme o prípadnej negatívnej zaujatosti.

Na ochranu verejného záujmu vo výkone práv a povinnosti starostu obce existuje v slovenskom právnom poriadku ústavný zákon č. 357/2004 Z. z o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu"). Citovaný zákon ustanovuje celý rad povinností vzťahujúcich sa k osobe starostu alebo poslancov obecných zastupiteľstiev. Základným predmetom tohto zákona sú obmedzenia inak povolených činností funkcionárov verejnej správy (napr. právo podnikať). Verejný záujem je chápaný v tomto zákone ako legitímny účel, v rámci ktorého je možné obmedziť niektoré ľudské a občianske práva osôb. Je známe, že verejný záujem je tzv, neurčitý pojem, a preto, aj jeho výklad je nutné realizovať ústavne konformným spôsobom. V prípade tohto zákona ide predovšetkým o obmedzenie inej zárobkovej činnosti, podnikania alebo sprostredkovania obchodov so subjektom samosprávy. Zákaz podnikania sa nevzťahuje na činnosti, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok (napr. advokát). Pre základnú podmienku nestrannosti výkonu verejnej funkcie je obzvlášť potrebné zvýrazniť oznamovaciu povinnosť osobitného záujmu. Zákon predpokladá, že ak sa verejný funkcionár zúčastňuje rokovania o veci, na ktorej má aj súkromný záujem, je povinný osobitný záujem oznámiť ešte predtým, ako k takému bodu rokovania vystúpi.

Formálne je teda podmienka splnená, ak verejný funkcionár pred svojím vystúpením oznámi osobitný záujem. Materiálne je možné vnímať ako problém situáciu, kedy sa prerokúva bod programu orgánu, na ktorého má vyslovene a evidentne záujem člen tohto orgánu, ale k nemu nevystúpi. O takejto situácii sa citovaný zákon nezmieňuje v predmetnom ustanovení. Teoreticky tak aj odpredaj obecného majetku osobe blízkej poslancovi nemusí byť predmetom oznámenia, ak k bodu tento poslanec nevystúpi. Účelom tohto ustanovenia nie je obmedzenie poslancov alebo členov kolektívnych orgánov, starostov obcí a iných verejných funkcionárov v rámci ich vstúpenia do rokovania so svojím prejavom, ale jasná identifikácia potencionálne konfliktnej situácie z pohľadu ochrany verejného záujmu. Ide o aplikáciu metódy prevencie vo vzťahu možnej deformácii klientelizmom, alebo korupčným správaním.

Je potrebné si však uvedomiť, že ústavný zákon o ochrane verejného záujmu poskytuje len minimálne štandardy pre ochranu verejného záujmu. Tento zákon nevylučuje sám o sebe, že obec si ako interný normatívny akt príjme prísnejšie opatrenia na zabezpečenie transparentnosti svojej rozhodovacej činnosti. Sme presvedčení, že takýto akt síce nemôže vstupovať do základných práv a slobôd osoby, čo je možné len zákonom, ale predsa môže mať vzhľadom k verejným funkcionárom svoj význam. V prvom rade v zmysle článku 13 ods. 2, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky je možné obmedziť

základné práva len za ústavou predpokladaných podmienok zákonom. Takže aj z dôvodu sledovania legitímneho cieľa (verejný záujem) nie je možné napríklad inertným normatívnym aktom (pracovný poriadok, organizačný poriadok) obmedziť základné ľudské právo garantované Ústavou Slovenskej republiky. Zároveň však možno konštatovať, že ani najprísnejší výklad citovaného článku ústavy nevylučuje možnosť, aby sa v záujme zvýšenia kontroly verejnosti napríklad povinne zverejňovali zmluvy, ktoré sú uzavreté s osobou blízkou starostovi alebo poslancovi obecného zastupiteľstva osobitne viditeľným spôsobom. Takýmto postupom by sa predišlo obchádzaniu už citovaného článku 6 zákona o ochrane verejného záujmu.

Z hľadiska výkonu funkcie starostu a poslanca je právne relevantná otázka, kedy takáto funkcia vzniká. Opätovne vidíme v zákone o obecnom zriadení dichotómiu formálnej a materiálnej stránky. Ustanovenie § 13 zákona o obecnom zriadení deklaruje, že funkcia starostu vzniká zložením sľubu. *Argumentom a contrario* je možné dospieť k tomuto záveru na základe tretej vety ustanovenia § 13 ods. 1 citovaného zákona, podľa ktorej funkcia starostu končí zložením sľubu novozvoleného starostu. Interpretáciou tohto ustanovenia je možné rozpoznať dva základné a zároveň jediné znaky pre vznik funkcie starostu a to a) jeho legitímne zvolenie vo voľbách a b) zloženie sľubu.

Prakticky sa tak deje na prvom zastupiteľstve po voľbách. Táto prax ale nie je zákonnou podmienkou *conditio sine qua non*. Mnohokrát sme svedkami toho, že dochádza k časovo neprimeranému naťahovaniu zvolania úvodného zastupiteľstva. Takéto konanie odchádzajúceho starostu je formálne legálne, avšak z hľadiska účelu je značnou deformáciou práva. Zákon však nepredpisuje povinnosť zloženia sľubu novozvoleného starostu na prvom zastupiteľstve. Preto je možné, aby predpísaný sľub podľa ustanovenia § 13 ods. 2 zákona o obecnom zriadení zložil aj pri inej príležitosti ako v rámci úvodného zastupiteľstva zvolaného po voľbách. Sme presvedčení, že na perfektné zloženie sľubu je potrebný relevantný a preukázateľný dôkaz o jeho zložení a nevyžaduje sa fyzická prítomnosť skladajúceho na zastupiteľstve. Eo ipso by sa takýto sľub mohol zložiť aj za prítomnosti notára vo forme notárskej zápisnice. Takáto forma vzniku mandátu starostu by mohla byť významným brzdiacim mechanizmom proti obštrukciám zo strany pôvodného starostu.

Zároveň treba zvýrazniť, že takáto forma vzniku mandátu sa neviaže na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva. Poslanec podľa § 25 ods. 1 pism. a) zákona o obecnom zriadení skladá sľub na prvom zastupiteľstve, na ktorom sa zúčastní. Ako je zrejmé z textu citovaného ustanovenia, v tomto prípade nemusí ísť o prvé zastupiteľstvo zvolané po výsledku komunálnych volieb. Zákon hovorí iba o prvom zastupiteľstve, na ktorom sa poslanec, o ktorého mandát ide, zúčastní. Je tomu tak najmä z dôvodu, že mandát môže vzniknúť aj z titulu náhradníka a zániku mandátu iného poslanca.

Na záver tejto časti ešte uvedieme niekoľko poznámok k téme zástupcu starostu. Podľa zákona o obecnom zriadení je možné, aby mal starosta obce

jedného alebo dvoch zástupcov v závislosti od veľkosti obce. Ide o poslancov zastupiteľstva, ktorých poverí starosta alebo sú volení obecným zastupiteľstvom.

Z hľadiska ich pracovného postavenia je dôležitá aj otázka príjmu. Pokiaľ sú na výkon funkcie uvoľnení dlhodobo zo zamestnania, patrí im plat od obce. Zákon nehovorí o výške, je to tak na zásadách odmeňovania. Nedá sa to ale uplatniť u tých, ktorí nemali byť z čoho uvoľnení (nezamestnaní, dôchodcovia). V parlamente je už ale v druhom čítaní návrh novely, ktorá má umožniť starostovi (teda bez účasti obecného zastupiteľstva ako doteraz) dať zástupcovi určitý plat nepriamo a bez obmedzovania. V tomto prípade je dôležité v prípade úvah o správnosti alebo nesprávnosti takéhoto návrhu definovať, že zástupca starostu je verejná funkcia, ktorá má prioritne slúžiť starostovi obce, čo vyplýva aj z gramatického výkladu pojmu zástupca starostu. Je evidentné, že ide o funkciu naviazanú práve na výkon funkcie starostu. Preto je logicky správne, aby o jeho platových náležitostiach v rámci mantinelov zákona rozhodoval starosta obce.

2. Prednosta obecného úradu a iní zamestnanci orgánu územnej samosprávy

Administratíva obce si vyžaduje istú mieru organizovanosti. Pri väčších obciach ide o zriadenie obecného úradu podľa § 16 zákona o obecnom zriadení. Podľa § 20a ods. 3 citovaného zákona sa na základe koordinačnej správnej dohody - verejnoprávnej zmluvy - môže zriadiť aj spoločný obecný úrad. Takýto právny stav je dôležitý vždy pri otázke preneseného výkonu štátnej správy. Napríklad zákon č. 608/2003 Z. z o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov v § 5 hovorí o prenesenom výkone štátnej správy na úseku stavebného poriadku. Prednostu menuje a odvoláva starosta obce. Jeho pracovný pomer nevzniká menovaním do funkcie, ale podpisom pracovnej zmluvy[8] a nezaniká odvolaním, ale odvolanie kreuje dôvod pre zánik pracovného pomeru. Podľa ustanovenia § 63 ods. 1 písm. d) bod 2 Zákonníka práce zaniká pracovný vzťah aj z dôvodu, že prestal spĺňať požiadavky menovania. Vedúci zamestnanec má však osobitný režim podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o výkone práce vo verejnom záujme“). Ide o relatívne stručný zákon, keďže je osobitným zákonom

[8] Zákonník práce č. 311/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov v ustanovení § 42 ods. 2 hovorí: „*Ak osobitný predpis ustanovuje voľbu alebo vymenovanie ako predpoklad vykonávania funkcie štatutárneho orgánu alebo vnútorný predpis zamestnávateľa ustanovuje voľbu alebo vymenovanie ako požiadavku vykonávania funkcie vedúceho zamestnanca v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu, pracovný pomer s týmto zamestnancom sa zakladá písomnou pracovnou zmluvou až po jeho zvolení alebo vymenovaní*.“

vo vzťahu k Zákonníku práce.[9] Tento zákon ustanovuje osobitný režim obmedzení pre zamestnancov aj v územnej samospráve. Opätovne sme svedkami obmedzení podnikať. Podľa § 9 ods. 1 a 2 citovaného zákona vedúci zamestnanec nesmie podnikať a ak podniká, je povinný do 30 dní odo dňa vzniku verejnej funkcie ukončiť podnikanie. Ukončenie podnikania v prípade štatutárneho zástupcu obchodnej spoločnosti môže byť aj jednostranný úkon vzdania sa tejto funkcie adresovaný valnému zhromaždeniu alebo inému orgánu oprávnenému v obchodnej spoločnosti voliť a odvolávať štatutárneho zástupcu. Vzdanie sa podnikania je prevod obchodného podielu alebo inej majetkovej účasti v obchodnej spoločnosti, keďže ako je známe, len samotná skutočnosť majetkovej účasti nie je podnikaním podľa osobitných predpisov.

Osobitným spôsobom sa treba venovať situácii, kedy je vedúci zamestnanec vyslaný do orgánu obchodnej spoločnosti alebo je zástupcom tzv. in-house spoločnosti obce alebo vyššieho územného celku. Podľa § 9 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme nie je vylúčené, aby vedúci zamestnanec bol v týchto orgánoch so súhlasom zamestnávateľa, alebo na základe jeho vyslania. Podľa tohto ustanovenia však nesmie poberať od predmetnej právnickej osoby (obchodnej spoločnosti) iný príjem alebo výhodu.

Zamestnávateľ však nie je prísne viazaný vo všetkom osobitným zákonom. Obce a vyššie územné celky môžu odlišne od tabuľkového systému zákona o výkone práce vo verejnom záujme si ustanoviť odmeňovanie zamestnancov. Ide o rozhodnutie zamestnávateľa, že sa na neho nebude vzťahovať tento osobitný zákon a pôjde na tzv. zmluvné platy podľa Zákonníka práce ako je to napríklad na Úrade Žilinského samosprávneho kraja alebo Mesta Žilina.

Posledným typom osobitného zamestnanca obce alebo vyššieho územného celku je hlavný kontrolór. Ide o obligatórnu súčasť obce alebo samosprávneho kraja. Treba však už v úvode jeho právneho vymedzenia zvýrazniť, že nejde o orgán v zmysle správneho poriadku alebo orgán podľa zákona o obecnom zriadení. Ide o verejnú funkciu obligatórneho charakteru ktorá eo ipso nie je orgánom. Jeho funkcia vzniká voľbou v zastupiteľstve a práve touto voľbou mu vzniká nárok na uzavretie pracovnej zmluvy. Predpoklady na výkon funkcie upravuje jednak zákon o obecnom zriadení a jednak zákon o samosprávnych krajoch. Podľa zákona o obecnom zriadení (§ 18a) je podmienkou na výkon funkcie hlavného kontrolóra ukončené úplne stredoškolské vzdelanie. Podľa zákona o samosprávnych krajoch (§ 19a ods. 1) je kvalifikačným kritériom na výkon tejto funkcie prvostupňové vysokoškolské vzdelanie či už technického, ekonomického alebo právnického charakteru. Práve istá zákonná požiadavka na minimálne vzdelanie v prípade hlavného

[9] Pre vzťah lex specilis derogat lex generalis je Zákonník práce všeobecným právnym predpisom. Porovnaj JUDA, V. *Teória práva*. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

kontrolóra obce alebo vyššieho územného celku môže vyvolávať kontroverzie vzhľadom k nedávnemu rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL ÚS 18/2014). Ústavný súd Slovenskej republiky v danom konaní preskúmaval ústavnú konformitu napadnutých ustanovení zákona č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva podmieňujúcich kandidatúru na funkciu starostu obce získaním minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z. Vo svojom rozhodnutí konštatoval nesúlad napadnutých ustanovení citovaného zákona s čl. 12 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy. Ústavný súd taktiež konštatoval nesúlad napadnutých ustanovení zákona s čl. 12 ods. 2, čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 13 ods.4, čl. 31 a čl. 1 ods. 1.

Bez snahy polemizovať nad rozhodnutím ústavného súdu je potrebné poznamenať, že aj hlavný kontrolór obce je volená funkcia a je obmedzená istým typom vyžadovaného vzdelania. Rovnako je dnes v príslušnej legislatíve prítomné obmedzenie z hľadiska veku pri voľbe starostu. Toto obmedzenie vekovým cenzom je výsledkom spoločenského konsenzu, keďže nie je rovnaké v rámci Európskej únie a nie je nejakým merateľným spôsobom objektivizovateľné. Práve dôvod, že ide o výsledok konsenzu pri volenej funkcii, môže vrhať isté tiene pochybnosti na výklad ústavného súdu vo veci tzv. vzdelanostného cenzu. Vek kandidáta na funkciu starostu obce je vôľou neovplyvniteľná skutočnosť, zatiaľ čo dosiahnutie aspoň minimálneho vzdelania je vôľou ovplyvniteľné.

Záver

Samospráva je popri štátnej správe druhou najdôležitejšou zložkou verejnej správy. Verejná správa predstavuje systém uplatňovania verejnej moci, ktorý zvýrazňuje hlavné spôsoby činnosti v rámci výkonnej moci. Princíp územnej samosprávy je jedným z princípov slovenského konštitucionalizmu, ktorý veľmi úzko súvisí najmä s princípom právneho štátu, s princípom demokracie ako aj s princípom deľby moci v štáte. Problematika právneho postavenia funkcionárov územnej samosprávy a špeciálne ich pracovnoprávny aspekt je veľmi široká a právna prax prináša mnohé podnety v tejto oblasti. Niektoré otázky sme v príspevku načrtli bez ambície vyčerpať všetky kritické momenty danej problematiky.

Zoznam bibliografických odkazov

HENDRYCH, D. 2009. *Správní právo. Obecní časť. 7. vydaní*. Praha : C. H. Beck. 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.

JUDA,V. 2011. *Teória práva*. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. ISBN 978-80-557-0158-5.

OROSZ, L. – SVÁK J. – BALOG, B. 2012. *Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie*. Bratislava : Eurokódex, 2012. 544 s. ISBN 9788089447886.
PALÚŠ, I. 2002. *Štátne právo porovnávacie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2002. 236 s. ISBN 8070974834.
PAVLÍČEK, V. a kol. 1998. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha : Linde Praha a.s., 1998. 369 s. ISBN 80-7201-141-3.

Kontakt na autorov

JUDr. Júlia Ondrová, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta
e-mail: julia.ondrova@gmail.com

JUDr. Martin Píry, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta
e-mail: martin.piry@umb.sk

Verejný činiteľ v obecnej samospráve[1]

Public official in municipal self-government

Mária Hencovská

Abstract
The contribution deals with the conceptual definition of a public officer defined by the Criminal Code for the purposes of protecting a public official by the standards of criminal law, but also for their criminal responsibility for misuse of empowered powers or for the obstruction of discharge of duties. Special attention is paid by the author to the municipality mayor, to the municipal councilors and to the employees of the territorial self-government as public officials.

Keywords: municipality mayor, municipal councilor, public official

Úvod

Účinný Trestný zákon (zák. č.300/2005 Z.z v znení neskorších predpisov, ďalej aj Tr. zák.) zotrval na pojme „verejný činiteľ“ , ktorý používal aj predchádzajúci Trestný zákon z roku 1961. Treba však uviesť, že legálna definícia pojmu „verejný činiteľ“ sa niekoľkokrát menila, najmä v dôsledku spoločenských zmien, v zmenách sa prejavovali tendencie zužovať okruh osôb, na ktoré sa môže vzťahovať, vzápätí rozširovanie okruhu osôb, ktoré by bolo treba vo zvýšenej miere chrániť. Kritike bol podrobený aj samotný pojem a zazneli požiadavky, aby sa namiesto pojmu „verejný činiteľ“ zadefinoval pojem „úradná osoba“ ako termín modernejší a výstižnejší. Aktuálne sa, podľa našej mienky, vzťahuje pojmové vymedzenie verejného činiteľa na široký okruh osôb, preto pozornosť, aj pri výklade pojmu, sústreďujeme na verejných činiteľov v obecnej samospráve.

1. Pojmové vymedzenie verejného činiteľa v obecnej samospráve

Pojem „verejný činiteľ“ je pre účely Trestného zákona vymedzený v ustanovení § 128 ods. 1 Tr. zák. Uvedené ustanovenie fakultatívne vymenúva osoby, ktoré môžu byť za splnenia ďalších podmienok verejnými činiteľmi pre účely Trestného zákona (napríklad prezident Slovenskej republiky, poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, člen vlády, sudca, prokurátor). Medzi týmito osobami sú vymenované aj osoby, pôsobiace v územnej samospráve: starosta obce, poslanec orgánu územnej samosprávy a zamestnanec orgánu územnej samosprávy.

1 Príspevok bol vypracovaný v rámci plnenia úloh projektu VEGA č. 1/0340/17 Formy uskutočňovania obecnej samosprávy

a) Z citovaného ustanovenia možno odvodiť, že verejným činiteľom v obecnej samospráve môže byť pre účely trestnej zodpovednosti: starosta obce, poslanec obecného zastupiteľstva, zamestnanec orgánu obce a zrejme aj iná osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy. Treba tiež doplniť, že verejným činiteľom môže byť len fyzická osoba.
b) Ďalšou podmienkou trestnej zodpovednosti páchateľa ako verejného činiteľa je, že sa výkonom svojej funkcie „podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu". Plnenie úloh spoločnosti a štátu treba rozumieť predovšetkým výkon dôležitých verejných funkcií s rozhodovacou činnosťou spojenou s výkonom tejto funkcie. Tieto činnosti majú celospoločenský význam, svojou povahou zodpovedajú činnosti okruhu verejných činiteľov a sú náležitým spôsobom konkretizované v zákonoch (Fryšták, Kuchta, Provazník, Čep, 2017). Obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok vykonáva: vlastnú samosprávnu pôsobnosť (demokratickú a decentralizovanú verejnú správu uskutočňovanú volenými zástupcami alebo priamo obyvateľmi) a prenesenú pôsobnosť ako nepriami vykonávatelia štátnej správy. Z uvedeného možno odvodiť, že hore vymenovaní funkcionári obce sa podieľajú na plnení úloh spoločnosti a štátu, aj keď ich pôsobnosť je vymedzená územím obce a ich rozhodovania sa dotýkajú väčšej skupiny ľudí.
„Zmysel tohto znaku definície verejného činiteľa treba vidieť predovšetkým vo vylúčení určitého okruhu osôb – zamestnancov štátnych orgánov alebo orgánov samosprávy, činnosť ktorých má manuálnu povahu (prípadne keď vykonávajú menej významné úradnícke, často len pomocné organizačne technické práce napríklad hovorca, sekretárka, technik, vrátnik a pod.)." (Fryšták, Kuchta, provazník,Čep, 2017)
c) Požiadavkou pre začlenenie funkcionára obce medzi verejných činiteľov pre účely Trestného zákona je, že funkcionár používa pri plnení úloh spoločnosti a štátu „právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená" § 128 ods.1 T. zák**..** Právomoc, ktorá bola verejnému činiteľovi zverená spočíva v oprávnení verejného činiteľa vykonávať verejnú moc, pričom verejnou mocou sa rozumie taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb (subjektov), či už priamo alebo sprostredkovane. Subjekt o právach a povinnostiach, ktorého sa rozhoduje nie je v rovnoprávnom postavení s verejným činiteľom a obsah rozhodnutia verejného činiteľa nezávisí na vôli takéhoto subjektu. Aj keď za výkon právomoci nemožno považovať len rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb, je v pojme právomoci vždy obsiahnutý prvok moci a prvok rozhodovania (porovnaj R 16/1967 –II a R 48/1972). Rozhodovacou činnosťou pritom treba rozumieť nielen samotné rozhodovanie, ale aj činnosti, ktoré na toto rozhodnutie nadväzujú, rozhodným spôsobom ovplyvňujú jeho kvalitu a bez nich by rozhodnutie stratilo zmysel, resp. jeho výsledok by nebolo možné presadiť. Ide predovšetkým o zodpovednú prípravu takýchto rozhodnutí

k rozhodovacej činnosti a rovnako výkon prijatých rozhodnutí. Proces rozhodovania teda obsahuje v sebe fázu prípravnú (napr. zber potrebných údajov), fázu vlastného prijímania rozhodnutí vrcholiace rozhodnutím a fázu spojenú s výkonom tohto rozhodnutia. Ak je s pojmom výkonu právomoci nepochybne spojená fáza samotného prijímania rozhodnutia a fáza výkonu tohto rozhodnutia , potom aj vecná príprava takéhoto rozhodnutia , bez ktorej by nemohlo byť vynesené, pod pojem právomoc. (Fryšták, Kuchta, Provazník,Čep, 2017)

Vždy musí ísť o plnenie úloh, ktoré majú širší spoločenský dosah. Proces rozhodovania zahrňuje pritom fázu prípravnú, fázu vlastného prijatia rozhodnutia a konečnú fázu výkonu tohto rozhodnutia. Právomoc verejných činiteľov je vymedzená príslušnými zákonmi a právnymi normami vydanými na základe zákona a môže byť vykonávaná len na základe zákona a v jeho medziach (secundum et intra legem). (Šámal a kol. , 2010)

d) Aj keď starosta obce, poslanec obecného zastupiteľstva, zamestnanec obce spĺňajú predchádzajúce tri podmienky stanovené Trestným zákonom, verejnými činiteľmi ako špeciálny subjekt trestného činu môžu byť len vtedy, ak trestný čin bol spáchaný v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou. O právomoci sme sa už zmienili a zodpovednosťou treba rozumieť právny inštitút vyjadrujúci vzťah subjektu, ktorý je nositeľom určitých právnych povinností, k inému subjektu oprávnenému tieto povinnosti kontrolovať alebo posudzovať, ako aj vyvodzovať dôsledky či sankcie v prípade ich neplnenia. Uvedená požiadavka znamená, že osoby, ktoré majú právomoc vydávať normatívne alebo individuálne právne akty a uskutočňovať aj konania, ktoré týmto rozhodnutiam predchádzajú alebo ich vykonávajú, nesú súčasne aj zodpovednosť za riadne plnenie týchto právomocí pred štátom, ktorý ich týmito právomocami vybavil alebo orgánom, ktorého štát kontrolou plnenia týchto úloh poveril.

2. Ochrana riadneho výkonu právomoci verejného činiteľa

Záujem na riadnom výkone právomoci verejného činiteľa prejavil zákonodarca aj tým, že intenzívnejšie chráni verejných činiteľov pred útokmi smerujúcich proti ich osobe, ktoré sú spáchané buď preto, aby pôsobili na výkon jemu zverených právomoci alebo pre ich výkon. Intenzívnejšia ochrana sa prejavila definovaním útoku na verejného činiteľa ako trestného činu v ustanoveniach § 323 – 324 Tr. zák. Trestný čin útoku na verejného činiteľa má dve základné skutkové podstaty a môže byť spáchaný dvoma spôsobmi : použitím násilia alebo vyhrážaním sa inému usmrtením, ublížením na zdraví alebo spôsobením malej škody. Obe skutkové podstaty majú rovnakú subjektívnu stránku: úmyselné zavinenie spojené s motívom pôsobiť na výkon právomoci verejného činiteľa alebo pre výkon takejto právomoci.

Ak páchateľ použije násilie podľa § 323 ods. 1 Tr. zák. s predpísanou pohnútkou je jeho konanie prečinom so zákonnou sankciou od jedného do

piatich rokov trestu odňatia slobody dovtedy, kým nenaplní znaky niektorej z okolností podmieňujúcich použitie vyššej trestnej sadzby uvedenej v § 323 ods.1-4 Tr. zák. V týchto prípadoch už skutok kvalifikuje ako zločin alebo obzvlášť závažný zločin a zákonná sankcia sa pohybuje v rozpätí od troch rokov trestu odňatia slobody až trestom odňatia slobody na doživotie. Verbálny útok vo forme vyhrážania sa podľa § 324 Tr. zák. smerujúci proti verejnému činiteľovi, ktorým páchateľ chce pôsobiť na výkon právomoci verejného činiteľa alebo pre jeho výkon je miernejšie trestným činom (a vždy prečinom) s maximálnou sankciou päť rokov trestu odňatia slobody.

Významným ustanovením, ktoré nabáda iné osoby, aby sa v prípade útoku na verejného činiteľa postavili na ochranu riadneho výkonu jeho právomoci je ustanovenie § 325 Tr. zák. , podľa ktorého Trestný zákon poskytuje rovnakú ochranu ako verejnému činiteľovi aj osobe, ktorá vystúpila na podporu alebo ochranu verejného činiteľa. Pritom nemusí o podporu či pomoc verejný činiteľ požiadať, nemusí pomoci predchádzať dohoda, nemusí byť ani verejný činiteľ prítomný pri útoku. Treba tiež pripomenúť už spomenuté, že ochranu pred útokmi poskytuje Trestný zákon len vtedy, ak útok súvisí s výkonom právomoci a zodpovednosti verejného činiteľa, čo je aj kvalifikačný znak tohto pojmu.

3. Trestné činy verejných činiteľov

Pri útoku na verejných činiteľov sa skôr darí preukázať vinu páchateľov ako pri trestnej činnosti verejných činiteľov za zneužívanie právomoci alebo neplnenie dôležitých úloh, kde je preukazovanie trestnej zodpovednosti zložitejšie. Treba hľadať dôvody, prečo je tomu tak a v príspevku sa pokúsime na niektoré nejasnosti, ktoré môžu mať za následok zložitosť dokazovania, poukázať.

Verejný činiteľ ako špeciálny subjekt trestného činu je zákonným znakom základnej skutkovej podstaty len dvoch trestných činoch**:** trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Tr. zák. a trestného činu marenia úlohy verejným činiteľom podľa § 327, § 327a Tr. zák**.** Tvoria osobitný, II. diel trestného zákona „Trestné činy verejných činiteľov“.

Trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa (§326 ods. 1 Tr. zák.) sa dopustí verejný činiteľ, ktorý v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, a) vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, b)prekročí svoju právomoc, alebo c)nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo rozhodnutia súdu.

Pre trestnosť tohto činu sa vyžaduje úmyselné zavinenie a motív, ktorý je uvedený alternatívne: spôsobiť inému škodu alebo zaobstarať sebe alebo inému prospech. Nielen zavinenie, ale aj motív musí byť páchateľovi preukázaný. Na druhej strane však nemusí byť spôsobená škoda, ani získaný neoprávnený prospech, pre trestnosť činu stačí taká motivácia. Výška škody, ani neoprávneného prospechu nie je stanovená. Prvé dva spôsoby spáchania

trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa spočívajú v aktívnom konaní, tretí spôsob je opomenutie plnenia povinnosti , ktorá vyplýva z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu.

Podľa alternatívy uvedenej pod písmenom a) verejný činiteľ vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu vtedy, keď úmyselne porušuje alebo obchádza konkrétny zákon alebo právny predpis vydaný na základe zákona, ktoré upravujú jeho právomoci. Verejný činiteľ prekročí svoju právomoc vtedy, ak vykonáva činnosť, ktorá patrí do právomoci iného verejného činiteľa, prípadne iného orgánu, a to buď nadriadeného alebo podriadeného, kolektívneho orgánu alebo „koná bez osobitného splnomocnenia, ktoré právny poriadok v danom prípade vyžaduje“. (R19/1981). Skutok je trestný aj vtedy, ak osoba alebo orgán, ktorej právomoc prislúchala dodatočne konanie verejného činiteľa schváli. Domnievame sa však, že na túto skutočnosť by bolo možné prihliadnuť pri posudzovaní závažnosti skutku a ukladaní trestu, najmä pokiaľ nebola spôsobená škoda ani získaný neoprávnený prospech. Tretím spôsobom spáchania trestného činu je nesplnenie povinnosti, ktorá verejnému činiteľovi vyplýva z jeho právomoci, t. j. „keď páchateľ nesplní povinnosť uloženú zákonom alebo iným právnym predpisom na základe zákona a prípadne konkretizovanou jeho pracovnou alebo funkčnou náplň (R 19/1981). Aby bolo možné opomenutie považovať za trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa musí byť spojené s úmyslom spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech. Omisívna alternatíva spôsobu spáchania trestného činu obsahuje okrem povinnosti vyplývajúcej z právomoci verejného činiteľa aj povinnosť vyplývajúcu „z rozhodnutia súdu“. Rozhodnutie súdu ako individuálny právny akt je zložité porovnávať s právomocou stanovenou zákonom alebo na základe zákona, domnievame sa, že takto formulovaná povinnosť si žiada podrobnejšiu právnu úpravu, inak môže spôsobovať problémy spojené s výkladom tohto pojmu nielen v teórii, ale najmä v aplikačnej praxi.

Za tento trestný čin (ktorý je v uvedenom odseku prečinom) môže byť páchateľovi uložený trest odňatia slobody na dva roky až päť rokov, alebo môže byť páchateľovi byť uložený samostatne trest nespojený s odňatím slobody . Okrem uvedenej základnej skutkovej podstaty, ktorá je prečinom analyzovaný trestný čin má aj tri kvalifikované skutkové podstaty, ktoré sú podľa § 11 ods.2 Tr. zák. zločinom. Prísnejšie následky pre verejného činiteľa sú v tom, že okrem vyššej sankcie trestu odňatia slobody (od štyroch do dvadsať rokov), nie je možné uložiť ako samostatný trest nespojený s odňatím slobody, trestná je už aj príprava na zločin, nemožno upustiť od potrestania, podmienečne prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody je možné až po vykonaní dvoch tretín trestu, nie je prípustné podmienečné zastavenie trestného stíhania a pod. Okolnosti podmieňujúce použitie vyššej trestnej sadzby a majú za následok, že z prečinu sa stáva zločin sú najmä, že verejný činiteľ spácha čin na chránenej osobe, z osobitného motívu, spôsobí značnú škodu alebo škodu veľkého rozsahu,

spácha čin preto, aby inému zmaril alebo sťažil uplatnenie jeho základných práv a slobôd, spôsobil smrť viacerým osobám a iné. Pre zodpovednosť za tieto okolnosti postačí zavinenie z nedbanlivosti, pokiaľ zákon nevyžaduje zavinenie úmyselné (napríklad v prípade „osobitného motívu“).

Okrem trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa sú v Trestnom zákone trestné činy, v ktorých je spáchanie trestného činu verejným činiteľom okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby. Takýchto trestných činov je toho času štrnásť, a pôjde o také trestné činy, kde samotná skutočnosť, že skutku sa dopustil verejný činiteľ za splnenia ostatných podmienok, zvyšuje závažnosť činu.

Trestné činy verejných činiteľov môžu byť spáchané v jednočinnom súbehu s inými trestnými činmi (napríklad s trestným činom prijímania úplatku podľa § 328 Tr. zák., sprenevery podľa § 213 Tr. zák., podvodu podľa § 221 Tr. zák.). Spolupáchateľom na trestnom čine zneužívania právomoci verejného činiteľa môže byť len verejný činiteľ, ktorý spĺňa aj ostatné zákonom stanovené podmienky, ale účastníkom (organizátorom, návodcom, objednávateľom a pomocníkom) na tomto trestnom čine môže byť akákoľvek fyzická osoba staršia ako 14 rokov a v čase spáchania činu príčetná.

Pri ukladaní trestov za trestné činy zneužívania právomoci verejného činiteľa sa často verejnosť domáha prísnych trestov odňatia slobody nepodmienečne s tým, že v mnohých prípadoch ide o volených funkcionárov, ktorí sa spreneverili dôvere svojich voličov, správajú sa nielen nemorálne, ale aj páchajú trestnú činnosť tým, že svoju funkciu obvykle za účelom obohatenia, zverenú právomoc zneužijú. Osobitne citlivo hodnotí verejnosť tieto skutočnosti v malých obciach. Treba však uviesť, že pre ukladanie trestov platia určité zásady, ktorými sa súdy riadia pri ukladaní každého trestu (trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred recidívou páchateľa, zohľadňuje sa jeho doterajší život, osobné pomery, motív, okolnosti spáchania trestného činu, poľahčujúce a priťažujúce okolnosti a pod.).

Ak osobu, ktorá je verejným činiteľom, ale nemožno ju stíhať pre nesplnenie niektorého zo znakov za trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa, možno ju, podľa nášho názoru zahrnúť v niektorých trestných činoch do kategórie osôb, ktoré sa dopustili protiprávneho konania „v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania alebo funkcie“, čo tiež môže byť okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby, napríklad pri trestnom čine poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev podľa § 262 alebo §263 Tr. zák. Porovnateľnosti týchto dvoch kvalifikačných znakov nasvedčuje tiež novela Trestného zákona č.313/2012 Z.z., kde v dvoch prípadoch sú pojmy „verejný činiteľ“ a iná osoba „v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania alebo funkcie“ postavené na jednej úrovni ako alternatíva (napr. trestný čin neoprávneného podnikania podľa § 251 ods.2 písm. d) Tr. zák.).

Z praxe orgánov činných v trestnom konaní a súdov vyplýva, že verejní činitelia boli odsúdení za trestné činy, o ktorých možno povedať, že súvisia s ich funkciou, ale len do tej miery, že výkon funkcie je skôr väčšou príležitosťou na páchanie trestnej činnosti ako u iných občanov. Takýmito trestnými činmi sú najmä: porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku podľa § 237, § 238 Tr. zák., machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266 Tr. zák. a sprenevera najmä podľa § 213 ods. 2 písm. c) Tr. zák. Tieto ustanovenia Trestného zákona sa použijú tiež vtedy, ak sa nepreukáže, že verejný činiteľ spáchal trestný čin podľa špeciálnych ustanovení o trestnej zodpovednosti verejných činiteľov, napríklad, že v konkrétnom prípade nerozhodoval na základe právomocí mu zverených.

Druhý trestný čin verejných činiteľov, je trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom a má dve základné skutkové podstaty trestného činu uvedené v § 327 Tr. zák. a § 327a Tr. zák. (ktorý je účinný od 1.9.2011). V oboch skutkových podstatách môže byť páchateľom len verejný činiteľ (za podmienok, ktoré sme už uviedli, kto môže byť verejným činiteľom pre účely Trestného zákona). Pre trestnosť činu sa v oboch prípadoch vyžaduje síce nedbanlivostné zavinenie, ale v ustanovení § 327a sa pre trestnosť činu vyžaduje nedbanlivosť vedomá, pretože zákon v ustanovení uvádza „hoci vedel, že tým môže porušiť alebo ohroziť záujem chránený týmto zákonom, ale bez primeraných dôvodov sa spoliehal , že také porušenie alebo ohrozenie nespôsobí“. V ostatných nedbanlivostných trestných činoch (a aj v pôvodnom návrhu zákona) postačuje pre trestnú zodpovednosť páchateľa zavinenie z nevedomej nedbanlivosti, zmiernenia trestnej zodpovednosti verejného činiteľa požiadavkou preukázania vedomej nedbanlivosti je neobvyklé.

V ustanovení § 327 Tr. zák. sa pre trestnosť činu vyžaduje, aby páchateľ pri výkone svojej právomoci zmaril alebo podstatne sťažil splnenie dôležitej úlohy, čo v konkrétnom prípade nie je vždy ľahké preukázať, čo si pod týmto pojmom zákonodarca predstavoval. Podľa výkladu súdov dôležitosť úlohy treba určovať v každom prípade podľa závažnosti významu, v našom prípade najmä z pohľadu obce. Ako príklad možno uviesť situáciu, keď starosta nezvolal zastupiteľstvo včas a nepredložil návrh na schválenie všeobecne záväzného nariadenia obce o miestnych daniach a poplatkoch. V dôsledku toho došlo k menšiemu príjmu obce a následne neboli splnené ďalšie úlohy. Zmariť splnenie dôležitej úlohy znamená, že splnenie úlohy nie možné vôbec alebo v danom čase. Podstatne sťažiť znamená, že úlohu síce ešte možno splniť ale s omnoho vyššími nákladmi, úsilím a časom ako si splnenie tejto dôležitej úlohy vyžadovalo pôvodne.

Tento trestný čin sa zriedkavo vyskytuje v štatistikách , za ostatných desať rokov, je to v priemere jeden verejný činiteľ ročne. Vyskytli sa názory, že buď je nesprávne a nedostatočne aplikovaná uvedená skutková podstata alebo je obsolétna (Čaputová, Gyarffáš, 2011) alebo , že to súvisí s predpokladanou latentnou kriminalitou páchanej verejnými činiteľmi . Už v staršej odbornej

literatúre sa vyskytli názory, že „v súvislosti s dekriminalizačnými tendenciami v trestnej politiky treba zvážiť, či nedbanlivostné konanie, ktorým verejný činiteľ zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy by malo byť len disciplinárnym deliktom zakladajúcim kárnu zodpovednosť, lebo tu zrejme nejde o konanie typovo kriminálne“ (Novotný, Dolenský, Vaľo, Vokoun, 1995). Uvedení autori považujú tiež skutkovú podstatu uvedeného trestného činu za „vágnu, čo v sebe skrýva potenciálne nebezpečenstvo účelovej aplikácie“.

Ochrane majetku obce má prispieť trestná zodpovednosť za marenie úlohy verejným činiteľom, podľa novej základne skutkovej podstaty uvedenej pod § 327a Tr. zák.: verejný činiteľ, ktorý z vedomej nedbanlivosti nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci pri správe majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku, alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie a súčasne spôsobí tým škodu veľkého rozsahu (t.j. najmenej 133 000 Eur) na uvedenom majetku, alebo spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb (t.j. viacerými osobami sa pre účely Trestného zákona rozumejú najmenej tri osoby). Za to hrozí páchateľovi trest odňatia slobody 1-5 rokov. Pozoruhodná v tejto skutkovej podstate (okrem už zmienenej požiadavky vedomej nedbanlivosti), je výška škody ako znaku skutkovej podstaty a veľmi mierna sankcia v porovnaní napr. s trestným činom všeobecného ohrozenia z nedbanlivosti podľa § 285 ods. 4, kde je sankcia štyri až desať rokov trestu odňatia slobody.

Ako vyplýva zo zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, obec môže hospodáriť so značným majetkom, pretože majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnuteľné veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce podľa citovaného zákona alebo ktoré obec nadobudne do vlastníctva prechodom majetku štátu alebo vlastnou činnosťou. Tento zákon sa nevzťahuje na nakladanie s niektorými cennými papiermi, nakladanie s finančnými prostriedkami, nakladanie s majetkom obce, ktoré upravujú osobitné predpisy. Obec hospodári so svojím majetkom samostatne alebo prostredníctvom správcu majetku obce. Podľa § 4 ods.1 zákona o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku.

Správa majetku obce je súhrn oprávnení a povinností správcu, ktorú mu obec zverila, alebo ktorú správca nadobudol vlastnou činnosťou. Správca majetku je povinný majetok obce držať, užívať na plnenie v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním , brať z neho úžitky a nakladať sním v súlade s týmto zákonom a so zásadami hospodárenia s majetkom obce. Správca nemôže nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva, majetok, ktorý správca nadobúda , je vlastníctvom obce. Zaiste zákonodarca sledoval týmto ustanovením o. i. aj majetok obce, domnievame sa však, že požiadavka vedomej nedbanlivosti neprospeje snahe starostov obce, aby zvyšovali svoju odbornosť štúdiom právnych predpisov o správe majetku obce a nakladaní s ním.

Po všeobecných ustanoveniach o pojmovom vymedzení verejného činiteľa a skutkových podstatách trestných činov verejných činiteľov, niekoľko poznatkov o aplikácií týchto ustanovení v podmienkach obecnej samosprávy.

4. Starosta obce

Starosta je predstaviteľ obce a jej výkonný orgán, jeho funkcia je funkciou verejnou. Starosta vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým osobám, rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené zastupiteľstvu obce. Je štatutárnym orgánom obce. Týmto stručným výpočtom najvýznamnejších úloh starostu sme len pripomenuli na inom mieste bližšie rozpracovaný podiel starostu obce na plnení úloh štátu a spoločnosti. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce spĺňa požiadavku Trestného zákona pre jeho zaradenie medzi verejných činiteľov.

Podľa § 10 ods.1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov starosta obce „vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám a rozhoduje o všetkých veciach , ktoré nie sú zákonom alebo organizačným poriadkom obecného zastupiteľstva vyhradené obecnému zastupiteľstvu“ . Z uvedenej dikcie je zrejmé, že postavenie starostu obce zodpovedá požiadavkám určeným pre charakteristiku verejného činiteľa pre účely Trestného zákona ak, napríklad, vydá rozhodnutie vo veciach správy, ktoré nie sú vyhradené zastupiteľstvu, ukladá pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie za porušenie stanovených povinností.

Starosta ako verejný činiteľ vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu a teda napĺňa znaky trestného činu podľa písm. a) vtedy, ak porušuje alebo obchádza zákon, resp. právny predpis vydaný na základe zákona. Porušovanie alebo obchádzanie zákona predpokladá aktívne konanie páchateľa. Tento znak však nie je naplnený v prípade konania starostu, ktorý žiadal a prijal úplatok a prisľúbil aj osobné neformálne ovplyvňovanie poslancov obecného zastupiteľstva pri rozhodovaní o výpovedi nájomnej zmluvy. V predmetnej veci však nebolo preukázané, že by sa páchateľ o toto ovplyvňovanie vôbec pokúsil, teda nič nekonal. Preto nešlo z jeho strany o zneužívanie zverených kompetencií, pretože o vypovedaní nájomnej zmluvy nemohol rozhodovať a táto kompetencia bola plne v rukách poslancov zastupiteľstva (Burda, Čentéš,Kolesár, Záhora,2006).

Naopak, starosta ako verejný činiteľ vykonával svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu v prípade, ak ako starosta a zároveň štatutárny orgán obce najprv žiadal úplatok pre seba od konateľa obchodnej spoločnosti za bezodkladné zaplatenie faktúr, vystavených touto spoločnosťou za vykonanie prác v prospech mesta, pričom následne požadovaný úplatok od konateľa v hotovosti prevzal. Podstatnou okolnosťou je, že samotný podpis starostu bol aktom obsahujúcim aj prvok rozhodovacej právomoci, keďže aj od rozhodnutia

starostu záviselo, či uvedenú faktúru podpíše a táto bude preplatená, alebo jej nepodpísaním spochybní jej výšku a obchodná spoločnosť sa bude musieť domáhať jej zaplatenia prostredníctvom žaloby na súde (R 60/2008). Verejný činiteľ prekročí svoju právomoc vtedy (§ 326 ods. 1 písm.b) Tr. zák.) vtedy, ak ako verejný činiteľ vykonáva činnosť, ktorá nepatrí do jeho právomoci. „V takomto prípade starosta prekračuje svoju právomoc tým, že vykonáva právomoc iného verejného činiteľa alebo orgánu, prípadne svojho nadriadeného alebo podriadeného, pričom na výkon tejto právomoci ho zákon alebo iný právny predpis neoprávňuje, resp. ak verejný činiteľ koná bez osobitného zmocnenia , ktoré právny poriadok v danom prípade vyžaduje (R 49/1980) R 49/1980Zbierka súdnych rozhodnutí a stanovísk) , alebo ak rozhodne v úmysle spôsobiť inému škodu alebo (a to omnoho častejšie) získať pre seba alebo iného prospech tým, že rozhodne bez súhlasu obecného zastupiteľstva resp. napriek jeho nesúhlasu.

Z jednotlivých alternatív objektívnej stránky vyplýva, že zneužiť právomoc verejného činiteľa môže len ten verejný činiteľ, ktorý takúto právomoc má, t.j. len ten ju môže vykonať spôsobom odporujúcim zákonu, prekročiť ju alebo nesplniť povinnosť vyplývajúcu z nej. Podľa iných názorov (Ivor, 2006: a treba uviesť, že prevládajúcich) „prekračuje právomoc aj ten verejný činiteľ, ktorý si v rozpore so zákonom prisvojuje oprávnenia kolektívneho orgánu, administratívny zamestnanec, ktorý je v odbore svojej pôsobnosti verejným činiteľom a prisvojuje si oprávnenia voleného orgánu, alebo verejný činiteľ, ktorý na určitý úkon potrebuje splnomocnenie, a koná bez tohto splnomocnenia“. Nemožno si zamieňať pojmy postavenie verejného činiteľa a právomoc verejného činiteľa. Často z trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Tr. zák. sú obvinení starostovia, ktorí určitý úkon zrealizovali bez predchádzajúceho súhlasného rozhodnutia zastupiteľstva, a ide o vyhradenú otázku v zmysle § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Ako príklad možno uviesť obvinenie (a aj právoplatné odsúdenie), že starosta vyčlenil z rozpočtu pre seba plat zvýšený o 50%, a tento si nechal vyplácať dlhší čas (§ 326 ods. 1 písm. b), ods. 2 písm.a) Tr. zák.,) . tento výklad je v súdnej praxi prevládajúci, ale nie ojedinelý. Podľa iného názoru, starosta nemohol zneužiť svoju právomoc, lebo takú právomoc nemá. Podľa § 11 ods.4 písm. i) zákona o obecnom zriadení určovanie platu starostu obce je vyhradené obecnému zastupiteľstvu a napr. podľa stanoviska Generálnej prokuratúry SR (zn. Pv 87/96, cit.podľa Čaputová, Gyarfaš, 2011) nepôjde o trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa prekročením právomoci, ale o spreneveru, a ani dodatočné schválenie platu zastupiteľstvom by nevylučovalo trestnú zodpovednosť. Za prípad, ktorý nemožno kvalifikovať ako trestný čin zneužívania právomocí verejného činiteľa ale za spreneveru sa považuje konanie starostu, ktorý si prisvojí peniaze z účtu obce alebo z pokladnice obce a použije ich pre vlastnú potrebu .

Starosta je mnohokrát v pozícii predkladateľa návrhu na rokovanie obecného zastupiteľstva. Očakáva sa, že vo svojej pozícii má vyššiu základnú opatrnosť (povinnosť zistiť protizákonnosť uznesenia) a ak má pochybnosť, mal by zabezpečiť odborný výklad takej úrovne, ktorý by zodpovedal hodnoteniu odborníkom. Starostovia aj v malých obciach sa v prípade nejasnosti o trestnej zodpovednosti resp. pri podozrení, že môže ísť o trestný čin, radia a odborníkmi najčastejšie s advokátmi. Ak koná predkladateľ návrhu v dobrej viere, pretože mu tak odborník právny predpis vyložil a postup odobril, je treba skúmať u starostu, ktorý sa mal prípadného trestného činu dopustiť, či skutok zavinil, či venoval stanovisku dostatočnú pozornosť, spoliehal sa na názor odborníka a nemal dôvod pochybovať o nesprávnom výklade predmetného problému. Ak sa „laické osoby spoľahnú na informáciu advokáta ako osoby znalej práva, a nemali nijaké varovné signály, z ktorých by mohli dôvodiť nesprávnosť takýchto informácii, nemožno u nich spravidla vyvodiť úmyselné zavinenie vo vzťahu k vzniku uvádzanej škody na podklade ich konania v právnom zmysle (Púry. Richter, 2017).

Pri aplikácii ustanovenia Trestného zákona § 327a marenia úlohy verejným činiteľom a pri ďalších úvahách o zneužívaní právomoci verejného činiteľa starostom obce pri nakladaní s majetkom obce sa v teórií aj v praxi vyskytuje najviac pochybností aj pochybení. Nakladanie s majetkom obce, t. j. rozhodovanie o ňom patrí do právomoci obecného zastupiteľstva a starosta obce iba podpisuje zmluvu ako najvyšší výkonný orgán obce, to znamená , že jeho prejav vôle podpisom zmluvy neobsahuje, ani prvok moci a úkony starostu obce týkajúce sa nakladania s majetkom nie sú výkonom jeho právomoci, lebo tá musí vyplývať z ústavy, zo zákonov alebo právnych predpisov vydaných na ich základe.

5. Poslanec obecného zastupiteľstva

Pokiaľ ide o poslanca obecného zastupiteľstva nevzbudzuje pochybnosť definovanie poslanca zastupiteľstva obce, ak ide o jeho ochranu pred trestnými činmi smerujúcimi proti nemu, napr. ak niekto použije násilie v úmysle pôsobiť na výkon právomoci použije násilie proti poslancovi za to, že na zastupiteľstve presadzoval iný názor ako si predstavoval útočník. Ak však sa usilujeme charakterizovať poslanca ako osobu, ktorá môže byť trestne zodpovedná ako verejný činiteľ za zneužívanie právomoci verejného činiteľa alebo za marenie úlohy verejným činiteľom dochádza k problémom , nejasnostiam. Problém sa týka najmä požiadavky, že verejným činiteľom pre účely Trestného zákona je o. i. zvolená osoba, ktorá sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená.

Právomoci poslanca možno odvádzať od rozhodovacej právomoci obecného zastupiteľstva. To rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené: určovať zásady hospodárenia, nakladania s majetkom

obce a štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku, kontrolovať hospodárenie s ním, schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, schvaľovať zmluvu o formách a zásadách spolupráce, schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov, schvaľovať územný plán obce a iné uvedené v ustanovení §11 ods.4 zákona o obecnom zriadení.

Poslanec zastupiteľstva podľa § 25 zákona o obecnom zriadení je povinný najmä zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený, dodržiavať organizačný a rokovací poriadok, obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov. Možno jeho hlasovanie na zasadnutiach, ktorých má povinnosť sa zúčastňovať považovať za „podieľanie sa na plnení úloh spoločnosti a štátu, pri ktorom používa právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená“?

Domnievame sa, že áno, pretože je to spôsob, ktorým sa rozhoduje mnohokrát o veľmi dôležitých veciach, ktoré sa dotýkajú väčšieho množstva subjektov – obyvateľov obce. Ak si položíme otázku, či možno stíhať poslanca obecného zastupiteľstva za spôsob akým sa podieľa na rozhodovaní, t.j. za hlasovanie, nie je právny predpis, ktorý by ich vyňal zo zodpovednosti za vlastné hlasovanie. Napríklad, väčšina poslancov obecného zastupiteľstva (prípadne všetci) , sa môže dohodnúť na protiprávnom konaní, a po vzájomnej dohode, v úmysle získať prospech alebo spôsobiť inému škodu, odpredať majetok obce, v rozpore so záujmom väčšej časti obyvateľov obce. Domnievame sa, že prichádza do úvahy ich trestné stíhanie ako spolupáchateľov, a to za trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa na čo sme už viackrát poukázali . (PALÚŠ a kol. 2018)

Možno stíhať poslancov ako verejných činiteľov, ak každý z nich alebo len niektorí prijali úplatok, že budú hlasovať určitým spôsobom? Obdobne ako v kolektívnych orgánoch súkromných právnických osôb dá sa zistiť, kto mohol spáchať trestný čin, alebo či ho nespáchali všetci ako spolupáchatelia. Možno, že treba skúmať aj prípadne konanie väčšiny poslancov zastupiteľstva obce, ktoré obštrukciami, v dôsledku ktorých aj dva roky zastupiteľstvo obce neprijme žiadne rozhodnutie a následne obci vznikne škoda, nie sú trestne zodpovední za marenie úlohy verejným činiteľom. Aj keď úmyslom poslancov bolo vyjadriť nespokojnosť s výsledkom volieb starostu, nie úmysel spôsobiť inému škodu alebo získať pre seba prospech, z nedbanlivosti spôsobili obyvateľom obce škodu, čo je znakom trestného činu marenie úlohy verejným činiteľom. Zaujímavou otázkou pre trestnú zodpovednosť je vyjadrenie väčšiny poslancov obecného zastupiteľstva, že schválili zvýšený plat starostovi, iba že sa to nedopatrením nedostalo do zápisnice. Treba zrejmé vychádzať z ustanovenia §12 ods. 11 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého každé uznesenie obecného zastupiteľstva podpisuje starosta najneskôr do desiatich dní odo dňa jeho schválenia. Keďže súhlas s odmenou je rozhodnutím zastupiteľstva, malo by byť prijaté formou uznesenia. Bez ohľadu na konkrétny rokovací poriadok zastupiteľstva , mal by to byť obvyklý postup. Je na orgánoch činných

v trestnom konaní a súdu, ako by vyhodnotili pozitívnu svedeckú výpoveď(všetkých) poslancov ako dôkaz nahradzujúci písomne vyhotovené uznesenie v kontexte ostatných dôkazov.

Ak sme uviedli, že súčasťou rozhodovacieho procesu je aj príprava rozhodnutia resp. rozhodovania, znamená, že aj poslanec obecného zastupiteľstva má venovať predkladaným materiálom dostatočnú pozornosť, v prípade, že materiálom nerozumie žiadať od predkladateľa vysvetlenie, v prípade pochybnosti o zákonnosti si veci aj inak preveriť.

V praxi sa vyskytol prípad , keď v súvislosti s ukladaním trestu poslancovi zastupiteľstva za zneužívanie právomoci verejného činiteľa a trestného činu podplácania navrhoval prokurátor uložiť popri treste odňatia slobody aj trest zákazu činnosti vo forme zákazu výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Súd návrhu nevyhovel s tým, že takýmto postupom by bolo obyvateľovi obce odňaté pasívne volebné právo, čo naša právna úprava nepozná.

6. Zamestnanec územnej samosprávy ako verejný činiteľ

Okrem starostu obce a poslanca obecného zastupiteľstva Trestný zákon v § 128 ods.1 uvádza ako možného verejného činiteľa zamestnanca územnej samosprávy. Pôjde o tých zamestnancov, ktorí sa podieľajú na plnení úloh spoločnosti a štátu, používajú pritom právomoc , ktorá im bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená a trestný čin bol spáchaný v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou. Trestný zákon tak zadefinoval ďalšie osoby, ktoré môžu byť verejnými činiteľmi, požívajú zvýšenú ochranu výkonu svojich právomocí a aj prísnejší postih prípadných zlyhaní. K takýmto osobám možno zaradiť hlavného kontrolóra obce, prednostu obecného úradu, riaditeľa magistrátu, vedúceho správy a ekonomiky, vedúceho stavebného úradu, riaditeľa materskej školy a pod. V každom konkrétnom prípade však treba skúmať zákony a na ich základe vydané iné právne predpisy, ktoré ich právomoc a zodpovednosť zakladajú.

Okrem tých osôb, ktoré sú zamestnancami obce, môže byť podľa našej mienky verejným činiteľom pre účely Trestného zákona aj osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ak jej zriaďovateľom je obec a zákon jej zveruje právomoc rozhodovať v oblasti štátnej správy alebo obecnej samosprávy.

Záver

Obci ako územnému a správnemu celku prislúchajú rozsiahle práva a povinnosti a ich obyvatelia očakávajú, že zvolení funkcionári budú z toho vyplývajúce úlohy plniť v prospech obyvateľov obce s odbornou zdatnosťou a osobnou zodpovednosťou v politickom, právnom aj morálnom slova zmysle. Zo skúmane problematiky nás zaujali najmä trestné činy, ktoré ako krajné prostriedky majú záujmy obyvateľov obce chrániť pred nestatočným,

neodborným a laxným prístupom zvolených funkcionárov a niektorých zamestnancov obce. Plneniu úloh obecnej samosprávy by však viac ako hrozba sankciou alebo trestný postih prospeli preventívne opatrenia, a to najmä v malých obciach, kde sa môžu výrazne zhoršiť aj medziľudské vzťahy. Na niektoré z týchto opatrení sme poukázali v príspevku a odzneli aj v príspevkoch iných účastníkov konferencie: zvoliť do orgánov samosprávy čestných starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev, ktorí sú odborne pripravení alebo ochotní sa vzdelávať počas celého funkčného obdobia. Legislatíva poskytuje prostriedky, ako môžu obyvatelia obce systematicky kontrolovať prácu zvolených funkcionárov a v prípade zistených nedostatkov domáhať sa nápravy.

Zoznam bibliografických odkazov:

BURDA Eduard, ČENTÉŠ Jozef, KOLESÁR Juraj, ZÁHORA Jozef a kol.: *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár-II.diel*, Bratislava: C.H.BECK. 2011 ISBN 978-80-7400-394-3

ČAPUTOVÁ Zuzana, GYARFÁŠ Jozef.: *Zodpovednosť verejných činiteľov*, Prístupné na: http://viaiuris.sk/wp-/uplads/2017/08/publikacia-2011-zodpovednost-verejnych-cinitelov.pdf.

FRYŠTÁK, Marek, KUCHTA, Jozef, PROVAZNÍK, Jan, ČEP, David. 2017. *Postavení úřední osoby v trestním právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR,a.s. ISBN 978-80-7552-622-9

NOVOTNÝ Otto., DOLENSKÝ Adolf., VAĽO Michal.,VOKOUN Rudolf: *Trestní právo hmotné, II. Zvláštní část*, Praha: Codex.1995 ISBN 80-901683-2-9

ŠÁMAL Pavel a kol. 2010. *Trestní zákonník II, Komentář*. Praha : C.H.BECK. ISBN 978-80-7400-178-9

PALÚŠ Igor-HENCOVSKÁ Mária: Starosta obce ako orgán verejnej moci. In: *Viazanosť verejnej správy právom*. Zborník vedeckých prác. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2013 ISBN 978-80-89496-10-5

PALÚŠ, Igor a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy* , Košice: UPJŠ v Košiciach, FVS. ISBN 978-80-8152-663-3

PÚRY František., RICHTER Martin.: *Trestní odpovědnost v územní samosprávě. I. vydání*.Praha: C.H.BECK, 2017,

R/1981 Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, Praha : NS ČSSR: 1981

R 60/2008 Zbierka rozhodnutí a stanovísk súdov SR Bratislava: NS SR. 2008

R 49/1980 Zbierka súdnych rozhodnutí a stanovísk

Kontakt na autora

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: maria.hencovska@upjs.sk

Trestnoprávne aspekty zodpovednosti orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy

Criminal aspects of the liability of the municipal authorities for the execution of the powers of municipal self-government

Martina Kantorová

Abstract
The contribution deals with the issue of the criminal aspects of the liability of the municipal authorities (municipal mayor and municipal council) for the execution of the powers of municipal self-government. It deals with theoretical issues related to the above-mentioned problem, analyses and reveals problematic areas of the legislation - address the problem areas and possible solutions in the "de lege ferenda" plane.

Key words: criminal liability, municipal authorities, municipal self-government

Úvod

Základný právny rámec skúmanej problematiky vymedzuje Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len: Ústava SR), zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len: ZoOZ), zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len: ZoMO), zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov (ďalej len: ZoTZPO) a Trestný zákon, zákon č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov (ďalej len: TZ).

Obec je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky, združujúcim osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Majetok obce a nakladanie s ním upravuje ZoMO, podľa ktorého orgány obce a organizácie sú povinné hospodáriť s majetkom obce v prospech rozvoja obce a

jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia. Orgány obce a organizácie sú povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Samospráva predstavuje vo verejnej správe výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru, je formou činnosti právne aprobovaných samosprávnych subjektov správy verejných záležitostí formou, ktorej poslaním je realizácia vlastnej samosprávnej moci (Průcha, 2012, s. 66 - 67). Samosprávu možno definovať ako správu verejných záležitostí realizovanú subjektom odlišným od štátu a vo verejnom záujme odlišnom od záujmu štátu, je vnímaná ako protipól správy štátnej, napriek tomu zostáva štátom vytváraná, mnohokrát štátom garantovaná, v niektorých prípadoch dokonca aj v rovine ústavnej úpravy, a v neposlednom rade zo strany štátu aj dozorovaná (Klíma a kol., 2013, s. 256). Samospráva obce je vykonávaná obyvateľmi obce prostredníctvom miestneho referenda, zhromaždenia obyvateľov obce a najmä prostredníctvom orgánov obce. Orgánmi obce sú iba obecné zastupiteľstvo a starosta obce (ak sa jedná o mesto, orgánmi samosprávy mesta sú mestské zastupiteľstvo a primátor mesta).

1. Orgány obce (obecné zastupiteľstvo a starosta obce) ako vykonávatelia obecnej samosprávy

Ako už bolo uvedené, orgánmi vykonávajúcimi samosprávu obce sú starosta obce a obecné zastupiteľstvo.

Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán zložený z poslancov zvolených na štvorročné obdobie v priamych voľbách obyvateľmi obce majúcimi na jej území trvalý pobyt (v tomto zmysle je potrebné odlišovať medzi volebným a funkčným obdobím, nakoľko funkčné obdobie predstavuje, na rozdiel od volebného obdobia, obdobie, v ktorom sa konkrétna osoba, ktorá bola zvolená, ujme mandátu a vykonáva ho až do jeho zániku) je zastupiteľským zborom obce. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu podľa ZoOZ vyhradené: určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním, schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce, vyhlásiť dobrovoľnú zbierku a ustanoviť jej podmienky, schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov, schvaľovať zmluvu uzavretú podľa §20 ods.1 ZoOZ, rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky, o prevzatí záruky za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu (v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta), schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce, rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladať miestny poplatok, určovať náležitosti miestnej dane alebo miestneho poplatku, vyhlasovať miestne referendum o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať zhromaždenie obyvateľov obce, uznášať sa na nariadeniach, schvaľovať dohody o medzinárodnej spolupráci a členstvo obce v

medzinárodnom združení podľa §21 ods.1 ZoOZ, určiť plat starostu podľa osobitného zákona a určiť najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie rozsah výkonu funkcie starostu, zmeniť počas funkčného obdobia na návrh starostu rozsah výkonu jeho funkcie, voliť a odvolávať hlavného kontrolóra obce, určiť rozsah výkonu funkcie hlavného kontrolóra a jeho plat, schvaľovať odmenu hlavnému kontrolórovi, schvaľovať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov, zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe, schvaľovať združovanie obecných prostriedkov a činností a účasť v združeniach, ako aj zriadenie spoločného regionálneho alebo záujmového fondu, zriaďovať a zrušovať orgány potrebné na samosprávu obce a určovať náplň ich práce, udeľovať čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny, ustanoviť erb obce, vlajku obce, pečať obce, prípadne znelku obce, vydávať súhlas s pričlenením obce podľa §2aa ods.1 ZoOZ. Poslanci obecného zastupiteľstva pracujú na princípe reprezentatívneho (voľného) mandátu, z ktorého vyplýva, že im voliči nemôžu dávať príkazy - pomyselné hranice voľného mandátu sú dané obsahom sľubu, ktorý musí každý poslanec zložiť – odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou znamená stratu mandátu (Palúš, 2009, s. 106). Poslanec skladá sľub, ktorý znie: "Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce, dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, a pri výkone svojej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva ich budem uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.". S funkciou poslanca obecného zastupiteľstva sú spojené určité oprávnenia a povinnosti. Poslanec obecného zastupiteľstva je podľa ZoOZ oprávnený najmä: predkladať obecnému zastupiteľstvu i ostatným orgánom návrhy, interpelovať starostu a členov obecnej rady vo veciach týkajúcich sa výkonu ich práce, požadovať od riaditeľov právnických osôb založených alebo zriadených obcou vysvetlenie vo veciach týkajúcich sa ich činnosti, požadovať informácie a vysvetlenia od fyzických a právnických osôb, ktoré vykonávajú v obci podnikateľskú činnosť, vo veciach týkajúcich sa dôsledkov ich podnikania v obci, zúčastňovať sa na previerkach, na kontrolách, na vybavovaní sťažností a oznámení, ktoré uskutočňujú orgány obce, požadovať vysvetlenia od štátnych orgánov vo veciach potrebných pre riadny výkon poslaneckej funkcie. Poslanec obecného zastupiteľstva je podľa ZoOZ povinný najmä: zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní, zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený, dodržiavať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov, obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov, informovať na požiadanie

voličov o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva, prehlbovať si vedomosti potrebné na výkon funkcie poslanca.

Starosta obce je predstaviteľom obce a výkonným orgánom obce, vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok - je štatutárnym orgánom obce. Starosta obce je volený obyvateľmi obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie. Funkčné obdobie starostu obce však začína až zložením sľubu bez výhrad (ujatím sa mandátu) a končí sa zložením sľubu novozvoleného starostu obce, resp. zánikom mandátu v zákonom ustanovených prípadoch. Starosta obce skladá sľub, ktorý znie: "Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.". Starostu obce je možné, na rozdiel od poslancov obecného zastupiteľstva) odvolať - mandát starostu obce zaniká vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o jeho odvolaní. S funkciou starostu obce sú spojené určité oprávnenia a povinnosti. Funkcia starostu je funkciou verejnou. Starosta obce podľa ZoOZ zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady a podpisuje ich uznesenia, vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce, informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu, rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu, prehlbuje si vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu, podpisuje nariadenie a uznesenie obecného zastupiteľstva najneskôr do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom, môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva (sistačné právo), ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v stanovenej lehote (uvedené sa nevzťahuje na uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a na uznesenie o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu) - ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva takto pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť (výkon takto potvrdeného uznesenia starosta už nemôže pozastaviť), ak však obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do troch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť. Starosta obce je štatutárnym orgánom obce aj v majetkovoprávnych vzťahoch obce, niektoré právomoci však môže vykonávať len so súhlasom obecného zastupiteľstva. Starosta obce vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu však nie je v pozícii podriadeného. Zákonná úprava alebo štatút obce dáva výslovnú odpoveď na otázku, do právomoci ktorého orgánu je rozhodovanie o určitej otázke zverené (Tekeli – Hoffmann, 2014, s.).

2. Trestnoprávna zodpovednosť orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy

Vo všeobecnosti pod pojmom zodpovednosť rozumieme nevyhnutnosť zodpovedať sa za svoje konanie, t.j. niesť následky svojho konania, ktoré je v rozpore so stanoveným vzorom, teda ktoré je spoločensky nedovolené, neakceptovateľné. Na už spomínané oprávnenia a povinnosti starostu obce a obecného zastupiteľstva (aj na jeho poslancov) by sa mala viazať aj následná zodpovednosť za ich protiprávne konanie alebo opomenutie zverených povinností. Zodpovednosť ako právny inštitút vyjadruje vzťah subjektu, ktorý je nositeľom určitých právnych povinností, k inému subjektu oprávnenému tieto povinnosti kontrolovať alebo posudzovať, ako aj vyvodzovať dôsledky či sankcie v prípade ich neplnenia (Madar, 1988, s. 583). Zodpovednosť orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy má široký rozmer. Trestnoprávny postih býva krajnou, ale častokrát aj najúčinnejšou možnosťou postihovania takýchto protiprávnych konaní. Právnu úpravu trestnej zodpovednosti osôb poskytuje TZ a ZoTZPO. V príspevku sa ďalej budeme venovať len vybraným aspektom trestnej zodpovednosti orgánov obce ako najzávažnejšej z foriem ich zodpovednosti.

Podľa ZoTZPO sú z trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb vyňaté obce a vyššie územné celky. Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán nie je nositeľom trestnej zodpovednosti. Avšak starosta obce, ale aj poslanec obecného zastupiteľstva môže byť za svoje protiprávne konanie trestnoprávne postihnuteľní. Starosta obce a poslanec obecného zastupiteľstva sú podľa ustanovení TZ verejní činitelia.

Podľa §128 ods.1 TZ je verejným činiteľom na účely tohto zákona starosta obce, aj poslanec orgánu územnej samosprávy (teda aj poslanec obecného zastupiteľstva), ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená. Pre jeho trestnú zodpovednosť sa však vyžaduje, aby trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou. Pojem verejného činiteľa je tak daný obligatórnymi základnými znakmi, ktoré musia byť v každom konkrétnom prípade splnené kumulatívne, a taktiež aj samostatným znakom, ktorý necharakterizuje samotného verejného činiteľa, ale určuje, kedy sa mu môže poskytnúť zvýšená trestnoprávna ochrana alebo uplatniť špeciálna (sprísnená) trestnoprávna zodpovednosť. Uvedené osoby sa musia podieľať na plnení úloh spoločnosti a štátu – čiže sa musia zúčastňovať na takých úlohách, s ktorými je spojená zodpovednosť aj právomoc daná verejnému činiteľovi ústavou a zákonmi, pri čom tieto osoby musia používať zverené právomoci – teda tie, ktoré im boli zverené v rámci plnenia vyššie uvedených úloh, a musí tu byť súvislosť s výkonom právomoci – to znamená, že trestný čin musí byť spáchaný v súvislosti s právomocou a zodpovednosťou verejného činiteľa (Ivor, 2010, s. 336 – 338). Dôležitý je prvok moci a prvok rozhodovania (pod výkonom právomoci treba rozumieť hlavne rozhodovanie o

právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb pri riešení konkrétneho prípadu, ale aj vydávanie všeobecne záväzných právnych aktov).

Každý starosta obce, aj každý poslanec obecného zastupiteľstva by mal byť zodpovedný (aj trestnoprávne) za plnenie úloh spoločnosti a štátu (za výkon svojej funkcie). Otázne však je, vzhľadom na už uvedené, aké právomoci sú poslancom obecného zastupiteľstva ako jednotlivcom zverené.

3. Trestné činy verejných činiteľov

Prvá z foriem trestnoprávnej zodpovednosti starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva vychádza zo skutočnosti, že v druhom diele ôsmej hlavy osobitnej časti TZ sa chráni spoločenský záujem na ničím nerušenom a riadnom výkone právomoci verejného činiteľa, ktorý je v súlade s právnym poriadkom, čím sa chránia jednotlivci, ale aj celá spoločnosť pred úmyselným zneužívaním právomoci verejného činiteľa alebo nedbanlivostným marením úlohy verejným činiteľom.

Aby zneužívanie právomoci verejného činiteľa (podľa §326 TZ) bolo trestným činom, musí byť vykonávané s úmyslom (pohnútkou, ktorá iniciuje jeho konanie) spôsobiť škodu inému (materiálnu alebo nemateriálnu) alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech (materiálnej alebo nemateriálnej povahy, teda každé neoprávnené zvýhodnenie – hmotné (majetkové) alebo nehmotné, na ktoré by verejný činiteľ alebo iný nemal právo). Tento úmysel musí byť preukázaný (čo býva v praxi častokrát dosť problematické), inak nie sú naplnené všetky obligatórne znaky skutkovej podstaty tohto trestného činu. Pre trestnosť činu nie je potrebné, aby škoda skutočne aj vznikla alebo aby páchateľ sebe alebo inému skutočne aj neoprávnený prospech zadovážil. Podľa §128 ods.1 TZ platí podmienka, že trestný čin musí byť spáchaný v súvislosti s právomocou a zodpovednosťou verejného činiteľa – zvýšená (sprísnená) zodpovednosť verejného činiteľa tu nie je spojená s osobou, ale s činnosťou (Burda – Čentéš – Kolesár – Záhora, 2011, s. 1072). Zneužívať právomoc môže verejný činiteľ úmyselným vykonávaním právomoci spôsobom odporujúcim zákonu, alebo úmyselným prekročením svojej právomoci, alebo úmyselným nesplnením povinnosti vyplývajúcej z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu. Úmyselným vykonávaním právomoci spôsobom odporujúcim zákonu znamená, že páchateľ porušuje alebo obchádza právny predpis upravujúci jeho právomoci (konkrétny zákon alebo podzákonnú normu vydanú na základe zákona), pričom jedná úmyselne aktívne v rozpore s týmto právnym predpisom. Verejný činiteľ svoju právomoc úmyselne prekračuje vtedy, keď vykonáva činnosť, ktorá nepatrí do jeho právomoci, ale patrí do právomoci iného verejného činiteľa alebo orgánu - koná bez osobitného zmocnenia, ktoré právny poriadok v danom prípade vyžaduje. K úmyselnému nesplneniu povinnosti vyplývajúcej z právomoci verejného činiteľa dôjde v prípade, že páchateľ nesplní povinnosť ukladanú mu zákonom alebo iným právnym predpisom alebo povinnosť vyplývajúcu mu z jeho funkčného alebo

pracovného zaradenia – táto povinnosť musí mať povahu povinnosti vyplývajúcej z jeho právomoci (úmyselné konanie spočívajúce v nekonaní – opomenutie, úmysel nekonať - úmyselne zabudne splniť povinnosť, pričom si je ale vedomý možných následkov svojej nečinnosti (Burda – Čentéš – Kolesár – Záhora, 2011, s. 1074)). Za uvedené konanie hrozí verejnému činiteľovi trest odňatia slobody na dva roky až päť rokov. Obzvlášť priťažujúcou okolnosťou, t.j. okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby (na štyri roky až desať rokov) je, ak páchateľ spácha tento čin závažnejším spôsobom konania alebo na chránenej osobe alebo z osobitného motívu. Okolnosťou podmieňujúcou použitie ešte vyššej trestnej sadzby (na sedem rokov až dvanásť rokov) je, ak páchateľ spácha tento čin a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť alebo značnú škodu (t.j. aspoň v hodnote 26 600 eur) alebo preto, aby inému zmaril alebo sťažil uplatnenie jeho základných práv a slobôd. Okolnosťou podmieňujúcou použitie ešte vyššej trestnej sadzby (na desať rokov až dvadsať rokov) je, ak páchateľ spácha tento čin a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerým osobám alebo smrť viacerých osôb alebo škodu veľkého rozsahu (t.j. aspoň v hodnote 133 000 eur) alebo spácha tento čin za krízovej situácie.

Ďalším trestným činom, ktorého sa môže verejný činiteľ dopustiť pri výkone svojej právomoci, je trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom. Verejný činiteľ pácha trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom (podľa §327 TZ) vtedy, ak pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy - teda pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti znemožní splnenie dôležitej úlohy buď úplne, a to v čase keď mala byť splnená, alebo v podstatnej miere, a to tým, že vytvorí podmienky, v dôsledku ktorých treba vynaložiť viac prostriedkov, energie alebo času na splnenie úlohy, než by si vyžadovalo splnenie úlohy pri riadnom výkone právomoci. To, či ide v konkrétnom prípade o dôležitú úlohu, treba zisťovať z jej významu z hľadiska štátu, spoločnosti, organizácie alebo inštitúcie, v ktorej je verejný činiteľ činný a ktorej úloh sa splnenie týka (Samaš – Stiffel – Toman, 2006, s. 674). Otázna je možnosť, resp. potreba skonkretizovania tohto pojmu "dôležitá úloha", nakoľko je pri aplikácii danej skutkovej podstaty kľúčovým. Za uvedené konanie hrozí verejnému činiteľovi trest odňatia slobody až na dva roky. Okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby (na jeden rok až päť rokov) je, ak páchateľ spácha tento čin a spôsobí ním značnú škodu (t.j. aspoň v hodnote 26 600 eur) alebo iný obzvlášť závažný následok.

Verejný činiteľ, ktorý pri výkone svojej právomoci (podľa §327a TZ) z nedbanlivosti nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci pri správe majetku obce, hoci vedel, že tým môže porušiť alebo ohroziť záujem chránený týmto zákonom, ale bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že také porušenie alebo ohrozenie nespôsobí, a spôsobí tým škodu veľkého rozsahu na majetku obce (t.j. aspoň v hodnote 133 000 eur) alebo spôsobí tým ťažkú ujmu na zdraví

viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb, dopustí sa trestného činu, za ktorý mu hrozí trest odňatia slobody na jeden rok až päť rokov.

Skutočnosť, že páchateľ je verejným činiteľom môže byť pri niektorých trestných činoch aj obzvlášť priťažujúcou okolnosťou, t.j. okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby. Na tejto skutočnosti je založená ďalšia z foriem sprísnenej trestnoprávnej zodpovednosti verejných činiteľov. Medzi takéto trestné činy patrí napríklad: trestný čin legalizácie príjmu z trestnej činnosti (podľa §233 ods.3 písm.a) TZ), trestný čin neoprávneného podnikania (podľa §251 ods.2 písm.d) TZ), trestný čin úkladov proti Slovenskej republike (podľa §312 ods.2 písm.d) TZ), trestný čin prijímania úplatku (podľa §329 ods.2 TZ), trestný čin volebnej korupcie (podľa §336a TZ ods.3 písm.b) TZ), trestný čin marenia spravodlivosti (podľa §344 ods.2 písm.d) TZ), trestný čin marenia prípravy a priebehu volieb a referenda (podľa §351 ods.3 písm.b) TZ), trestný čin porušenia dôvernosti ústneho prejavu a iného prejavu osobnej povahy (podľa §377 ods.3 písm.a) TZ), trestný čin hanobenia národa, rasy a presvedčenia (podľa §423 ods.2 písm.b) TZ), trestný čin podnecovania k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti (podľa §424 ods.3 písm. b) TZ), trestný čin apartheidu a diskriminácie skupiny osôb (podľa §424a ods.2 písm.b) TZ) – ak spácha tento čin ako verejný činiteľ, trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe (podľa §266 ods.2 písm.c) TZ) - ak spácha tento čin ako vyhlasovateľ alebo usporiadateľ verejnej súťaže alebo verejnej dražby, trestný čin sprenevery (podľa §213 ods.2 písm.c) TZ) - ak spácha tento čin ako osoba, ktorá má osobitne uloženú povinnosť chrániť záujmy poškodeného. Treba však povedať, že takýchto trestných činov obsahuje TZ málo.

4. Trestné činy starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva nemajúce súvis s výkonom ich právomoci

Starosta obce, aj poslanci obecného zastupiteľstva sa však častokrát dopúšťajú aj iných protiprávnych konaní napĺňajúcich znaky skutkových podstát trestných činov, ktoré nesúvisia s výkonom ich právomocí. Je nesporné, že tieto osoby páchajú aj ďalšie trestné činy, okrem už vyššie spomínaných, pri ktorých zneužívajú svoje postavenie, funkciu, a nejde pri tom o trestné činy spáchané v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou, a tak im nehrozí za ich konanie ani zvýšená (sprísnená) trestná sadzba, a to aj napriek tomu, že majú práve vďaka svojmu postaveniu, funkcii oveľa viac príležitostí na ich páchanie. Medzi takéto trestné činy patrí napríklad: trestný čin prijímania úplatku (podľa §328 a §329 TZ), trestný čin volebnej korupcie (podľa §336a ods.1 TZ), trestný čin porušovania povinnosti pri správe cudzieho majetku (podľa §237 a §238 TZ), trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe (podľa §266, §267 a §268 TZ), trestný čin sprenevery (podľa §213 TZ), trestný čin krádeže (podľa §212 TZ), trestný čin podvodu (podľa §221 TZ). Je potrebné konštatovať, že takáto súčasná legislatívna úprava nie je optimálna.

Záver

Orgány obce pri výkone zverených právomocí obecnej samosprávy by mali niesť zodpovednosť za každé svoje konanie resp. nekonanie. Mali by byť zákonným spôsobom kontrolovateľné, kontrolované a mala by byť zaručená možnosť vyvodenia zodpovednosti voči nim (nakoľko by to inak mohlo napríklad aj vyvolať na veľa rokov nedôveru v ich činnosť). Starosta obce aj poslanci obecného zastupiteľstva sú verejní činitelia. Výkon právomoci verejných činiteľov sleduje verejnosť veľmi vnímavo. Odsudzuje útoky na tieto osoby, ale ešte viac odsudzuje zneužívanie ich právomocí, a to najmä, ak sa jedná o volených funkcionárov. I preto je potrebné neustále vytvárať podmienky a predpoklady k tomu, aby k protiprávnym konaniam pri výkone obecnej samosprávy dochádzalo v čo najmenšej miere a v prípade, ak už nastanú, došlo k čo najrýchlejšiemu a najúčinnejšiemu uplatneniu zodpovednosti voči príslušným subjektom, a to aj v rovine trestnoprávnej. Prispieť by k tomu zaiste mohol aj dôslednejší prístup a postup orgánov činných v trestnom konaní a súdov, ale tiež aj skvalitňovanie právnej úpravy a odstraňovanie jej nedostatkov v daných oblastiach, či už prostredníctvom dôslednejšieho prepracovania existujúcej právnej úpravy alebo aj prostredníctvom rozširovania a sprísňovania trestnoprávnej zodpovednosti osôb vykonávajúcich samosprávu obce alebo majúcich v rámci obecnej samosprávy určité postavenie, zastávajúcich určitú funkciu, a tak napomôcť aspoň k čiastočnej redukcii protiprávnych konaní v tejto oblasti.

Zoznam bibliografických odkazov

BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. a kol. 2011. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*. Praha: C.H.BECK. ISBN 978-80-7400-394-3.

BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. a kol. 2010. *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár – I. diel*. Praha: C.H.BECK. ISBN 978-80-7400-324-0.

IVOR, J. a kol. 2010. *Trestné právo hmotné 2. Osobitná časť*. Bratislava: Iura Edition. ISBN 978-80-8078-308-2.

KLÍMA, K. a kol. 2013. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press. ISBN 978-80-86855-94-3.

KORGO, D. 2007. *Trestnoprávna ochrana a zodpovednosť verejného činiteľa.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru. ISBN 978-80-8054-402-7.

MADAR, Z. 1988. *Právnický slovník*. Praha: Panorama. ISBN 11-092-88-02.

PALÚŠ, I. a kol. 2009. *Samospráva obce (vybrané problémy).* Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-89089-92-5.

PRŮCHA, P. 2012. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk. ISBN 978-80-7239-281-0.

SAMAŠ, O. – STIFFEL, H. – TOMAN, P. 2006. *Trestný zákon – stručný komentár*. Bratislava: Iura edition. ISBN 80-8078-078-1

ŠÁMAL, P. – PÚRY, F. – RIZMAN, S. 1995. *Trestní zákon – komentář: 2. vydání.* Praha: C.H.Beck. ISBN 80-7179-041-9.

TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-034-2.

ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I. 2016. *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb.* Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-413-5.

Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Trestný zákon, zákon č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov.

Kontakt na autora

JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: martina.kantorova@upjs.sk

Prostriedky ochrany práva na samosprávu ako verejného subjektívneho práva obce

Instruments of protecting the right to self-government as a public subjective right of the municipality

Hedviga Geffertová

Abstract
The paper deals with the protection of the subjective right of the municipality to self-government. In relation to the protection of subjective rights, self-government has a specific position. On the one hand, self-government is a public power that interferes with the subjective rights of recipients. On the other hand, the right to self-government is a subjective public right. The integral feature of the right to self-government as a public subjective right of the municipality is the exercise of its own competencies realized relatively independently from the state. It is necessary to consider the instruments of protecting that right so that the right to self-government not only be just a term without content and the municipality as a holder of this right not only act as an executor of the executive power. This paper deals with these instruments, with a particular focus on judicial protection.

Key words: right to self goverment, municipality, instruments of judicial protection

Úvod

Právo obce na samosprávu je vyjadrením samostatnej pôsobnosti územnej samosprávy a zároveň je súhrnným označením úloh patriacich do samosprávy obce. Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré, ako jej samosprávnu pôsobnosť, upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) príkladmo vymenúva oblasti samosprávnej pôsobnosti. Zároveň aj stanovuje ako je možné odlíšiť samostatnú pôsobnosť od pôsobnosti prenesenej. Podľa ustanovenia § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Citovaný zákon teda upravil samostatnú pôsobnosť obce generálnym spôsobom, ktorý je doplnený o demonštratívny výpočet a úprava zahŕňa aj negatívne vymedzenie vo vzťahu k štátnej správe. Taxatívne

vymedzenie vecí patriacich do samostatnej pôsobnosti by negovalo samotnú podstatu územnej samosprávy (Jesenko, 2017, s. 35).

Názory na povahu práva na samosprávu nie sú jednotné. Najčastejšie sa stretávame s dvoma názorovými prúdmi. Pozitívno-právny charakter práva na samosprávu, ktorý zdôrazňuje základnú úlohu štátu vo vývoji práva na samosprávu a prirodzeno-právny charakter, ktorý vychádza z nezávislosti práva na samosprávu od vôle štátnej moci. V podstate sa však názory zhodujú na tom, že právo na samosprávu má charakter pozitívno-právny aj prirodzeno-právny, rozdiely v názoroch spočívajú skôr len v tom, ktorý z nich prevláda. V prípade práva obce na samosprávu sa prikláňam k názoru Tekeliho (2016, s. 39), podľa ktorého právo na samosprávu má prirodzeno-právny charakter. To znamená, že aj keby ho štát nezakotvil v pozitívno-právnej úprave, samospráva by sa v istej podobe vyvíjala, hoci by išlo o značne deformovanú podobu samosprávy. Na druhej strane však právo na samosprávu vyšších územných celkov (tak ako existujú v súčasnej podobe) má podľa môjho názoru pozitívno-právny charakter, nakoľko vyššie územné celky v Slovenskej republike sú konštruktom štátu bez dlhodobého historického vývoja.

1. Právo na samosprávu - charakteristika a právny základ

V súvislosti s právom na samosprávu, s jeho právnym zakotvením ako aj definovaním má nesmierny význam Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len Charta)[1]. Charta predstavuje v oblasti základných zásad územnej samosprávy, všeobecne uznávaný a akceptovaný európsky štandard. Obsahuje princípy miestnych samospráv, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického systému. Jej cieľom je zjednotenie fungovania európskej miestnej správy, kde by bola zaistená rovnaká, resp. podobná úroveň v rámci celej Európy. Je základným dokumentom, ktorý zaručuje právo na miestnu samosprávu.

Charta priniesla definíciu pojmu miestna správa, ktorým označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva. Za miestne orgány považuje Charta rady alebo

[1] Charta bola otvorená na podpis všetkým členským štátom Rady Európy dňa 15. októbra 1985. Slovenská republika túto Chartu podpísala s výhradami dňa 23. februára 1999 a platnosť nadobudla 1. júna 2000. Po roku 2000 sa v právnom poriadku Slovenskej republiky uskutočnila významná reforma organizácie a činnosti orgánov miestnej verejnej správy, decentralizácia pôsobností zo štátnej správy na územnú samosprávu obcí, miest a vyšších územných celkov, ako aj fiškálna decentralizácia. V nadväznosti na prijaté legislatívne zmeny bolo možné, aby sa Slovenská republika zaviazala dodržiavať ustanovenia, ku ktorým ešte záväzky neprijala. Slovenská republika podpísala zostávajúce záväzky na všetky ustanovenia Charty, ku ktorým sa prijímajú záväzky štátov (čl. 2 až 11 prvej časti charty) dňa 24. apríla 2007, do platnosti vstúpili 1. septembra 2007.

zastupiteľstvá. Správu verejných vecí by totiž mali vykonávať prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti (zásada subsidiarity). V zmysle Charty základné práva a povinnosti miestnych orgánov sú zakotvené v ústave alebo zákone. Toto ustanovenie však nebráni tomu, aby miestnym orgánom boli v súlade so zákonom priznané osobitné práva a povinnosti. Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len Ústava) územnú samosprávu upravuje samostatne v štvrtej hlave (čl. 64 – 71). Za základ územnej samosprávy považuje obec, pričom v tom istom ustanovení[2] uvádza, že územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Ústava definuje obec aj vyšší územný celok ako samostatné územné samosprávne a správne celky SR združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt.[3] Zároveň uvádza, že obec aj vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré hospodária samostatne s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.[4] Významné pre právo na samosprávu je ustanovenie čl. 67 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

Ako sa charakteristika pojmu právo na samosprávu vyvíjala, ilustruje prehľad názorov odborníkov zaoberajúcich sa touto problematikou a judikatúry.

V náleze č. k. II. ÚS 70/1997 Ústavný súd SR konštatoval, že obec ako právnická osoba má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy.

V uznesení č. k. I. ÚS 103/03-10 Ústavný súd SR zameral svoju pozornosť na charakter práva na samosprávu. Uviedol, že hoci je zrejmé, že pre obec (orgán územnej samosprávy) je právo na samosprávu základným právom, nejde o „základné právo“, ktoré má na mysli cit. článok 127 ústavy. Ústava upravuje „základné práva a slobody“ výslovne pod týmto označením vo svojej druhej hlave. Je nepochybné, že právo na samosprávu nie je ustanovené v druhej hlave ústavy, ale v jej štvrtej hlave pod označením „územná samospráva“. Toto právo nemožno považovať za základné právo ani s ohľadom na kvalifikované medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorým ústavný súd poskytuje podľa čl. 127 ústavy rovnocennú ochranu pod označením „ľudské práva a základné slobody“. Okrem toho by bolo nelogické a v zrejmom rozpore s prirodzenou koncepciou ľudských práv a základných slobôd, z ktorej vychádza aj ústavná úprava základných práv a slobôd (pozri napr. PL. ÚS 18/95, PL. ÚS 4/97, PL. ÚS 6/01), ak by ich nositeľom mohli byť aj orgán verejnej

[2] Čl. 64 Ústavy
[3] Čl. 64a Ústavy
[4] Čl. 65 ods. 1 Ústavy

moci alebo právnická osoba, ktorá má fundament vo verejnom práve, či inak je ju možné považovať za právnickú osobu verejného práva, za ktorú sa považuje sťažovateľ, a to s tým istým oprávnením na ústavnú ochranu základných (ľudských) práv a slobôd, ktorú im proti zásahom týchto subjektov poskytuje ústavný súd podľa čl. 127 ústavy.

Český Ústavný súd zasa k problematike práva na samosprávu uviedol v uznesení č. III. ÚS 192/2015, cit.: „ve vztahu k právu na samosprávu (čl. 8, čl. 100 Ústavy) postačí uvést, že se jedná o právo kolektivní (právo společenství). Jednotlivec není nositelem tohoto práva, a proto mu ani nepřísluší domáhat se jeho ochrany cestou ústavní stížnosti."

Podľa uznesenia Ústavného súdu SR č. k. III.ÚS 709/2016 obec má pozíciu mocenského suveréna, ktorý nie je absolútne porovnateľný so štátom, čo vyplýva aj z Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava"), ktorá štátu umožňuje zasahovať do činnosti obce (čl. 67 ods. 3 ústavy), ako aj ukladať jej pri výkone samosprávy povinnosti a obmedzenia (čl. 67 ods. 2 ústavy). Umožnenie obci ako nositeľovi a základnej jednotke územnej samosprávy (čl. 64 ústavy) domáhať sa ústavno-súdnej ochrany voči štátu je vzhľadom na už konštatované možnosti zásahu štátu do výkonu územnej samosprávy plne legitímne a odôvodnené. Územná samospráva predstavuje jeden z pilierov demokratického štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tejto ochrany sa však obec nemôže domáhať v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ale len v konaní podľa čl. 127a ústavy, v ktorom aktívna legitimácia na podanie návrhu na začatie konania prislúcha orgánu územnej samosprávy. V rovine obecnej samosprávy to znamená, že tzv. komunálnu sťažnosť je oprávnený podať starosta obce alebo obecné zastupiteľstvo, nie samotná obec ako subjekt (nositeľ) územnej samosprávy.

Podľa nálezu Ústavného súdu SR č. k. PL.ÚS 4/2016-125 právo na samosprávu prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a ústavy –„združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt"), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 ústavy). Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci ako subjektu právne inštitucionalizovanému do podoby právnickej osoby verejného práva je výkon jej vlastných (pôvodných) kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach obecného (miestneho) významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu.

V rovnakom náleze Ústavný súd SR ešte podotkol, že právo na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom obce porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave ústavy, a to napriek tomu, že ho ústava explicitne neartikuluje. Popísaný obraz vhodne dopĺňa aj osobitný druh ústavno-súdnej ochrany, ktorú ústava územnej samospráve poskytuje v čl. 127a.

Podľa odborníkov na túto problematiku vo veciach územnej samosprávy je obec tzv. privilegovanou právnickou osobou (Tekeli, Hoffmann, 2014, s. 123).

Právo obce na územnú samosprávu má povahu verejného subjektívneho práva (Jesenko, 2017, s. 62). Právo obce na samosprávu je základným právom, ktoré je priznané obci ako verejnoprávnej korporácii (Jesenko, 2017, s. 64). Konkrétny obsah práva na samosprávu tvorí súhrn všetkých práv priznaných Ústavou SR a zákonmi obciam a samosprávnym krajom v súvislosti s výkonom územnej samosprávy. (Jesenko, 2017, s. 71)

Podľa Vernarského (2017, s. 99) niet pochýb, že hoci je právo obcí na samosprávu ústavným právom, porovnávať ho vo všetkých atribútoch so základnými právami obsiahnutými v druhej hlave Ústavy predsa len nemožno. Je to dané už len zvláštnou povahou tohto práva, keďže sa pri svojej realizácii „preklápa“ do podoby výkonu verejnej moci adresovanej fyzickým osobám a právnickým osobám na území obce. Obec teda na jednej strane využíva svoje ústavou garantované právo, pri tejto aktivite však môže atakovať základné práva a slobody adresátov tohto výkonu. Len ťažko hľadať v tomto ohľade paralelu s inými základnými právami, ktoré sa pri ich realizácii nespájajú s výkonom verejnej moci zo strany ich nositeľa.

A nakoniec podľa Palúša (2017, s. 18) právo na samosprávu je možné považovať za právo kolektívne, avšak jeho nositeľmi nie sú jednotliví obyvatelia obce, ani obyvatelia obce ako celok, ale obec. Súhrne povedané, za subjekt práva na samosprávu považujeme obec (v širšom zmysle ponímania územnej samosprávy vyšší územný celok), pričom jedným dychom dodávame, že obyvatelia obce na tomto práve participujú prostredníctvom práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Inak povedané, elementárny význam práva obce na samosprávu treba vidieť v uznaní práva jednotlivých obyvateľov obce participovať na správe verejných záležitostí.

Na základe týchto charakteristík práva na samosprávu, ktoré, ako vidíme sa v priebehu času formovali a vyvíjali, môžeme zhrnúť, že právo na samosprávu je kolektívne verejné subjektívne právo, základné právo, ktoré prislúcha obci (nie jej obyvateľom) ako verejnoprávnej korporácii. Ako takému mu prináleží primeraná ochrana, ktorá môže mať rôznu podobu.

2. Prostriedky ochrany práva na samosprávu

Prostriedky ochrany práva na samosprávu majú rôznu podobu. Obec môže byť účastníkom resp. adresátom rôznych správnych postupov resp. konaní a ako taká môže využiť prostriedky ochrany subjektívnych práv vo verejnej správe[5]. Medzi prostriedky ochrany práva na samosprávu môžeme zaradiť aj činnosť prokurátora v zmysle ustanovení § 20 a nasl. zákona č.

[5] Napr. odvolanie podľa § 53 a nasl. 2 zákona 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov[6]. Keďže sa tento článok zameriava na prostriedky súdnej ochrany práva na samosprávu, budeme sa vyššie uvedenými zaoberať len okrajovo, pretože predstavujú povinný predpoklad pre využitie súdnych prostriedkov ochrany práva na samosprávu.

Právo na súdnu ochranu samosprávy zakotvila už Charta vo svojom čl. 11. Miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve.

Právo obce domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde garantuje aj Ústava, nakoľko podľa čl. 46 ods. 2, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Všeobecná právomoc správneho súdnictva vyplýva z čl. 142 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

Keďže neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu je výkon vlastných kompetencií, realizovaných na báze relatívnej nezávislosti od štátu, bez neoprávnených zásahov štátnych orgánov, prichádza do úvahy ochrana tohto práva prostredníctvom inštitútov poskytovaných Správnym súdnym poriadkom[7] (ďalej len SSP). Správne súdnictvo je vyjadrením kontroly výkonnej moci mocou súdnou. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto neprekračuje zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnych práv osôb, do ktorých bolo zasiahnuté v rozpore so zákonom (Baricová et al., 2018, s. 19). Základným účelom správneho súdnictva v zmysle § 2 ods. 1 a § 5 ods. 2 SSP je poskytovanie ochrany subjektívnym právam účastníkov administratívneho konania. Okrem základných ľudských práv a slobôd, ktoré nemôžu byť vyňaté z tejto ochrany sú to aj ostatné subjektívne práva, teda aj ochrana verejných subjektívnych práv, pokiaľ sa ich netýka niektorá z kompetenčných výluk v zmysle § 7 SSP (Baricová et al., 2018, s. 68). Je potrebné zdôrazniť, že správne súdnictvo by malo byť až druhotným vo vzťahu k prostriedkom ochrany a nápravy, ktorú poskytuje administratívne konanie, čo vyplýva aj zo spomenutého § 7, kde podľa písm. a) správne súdy nepreskúmavajú právoplatné rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

Z jednotlivých druhov žalôb, ktoré je možné využiť na ochranu práva na samosprávu prichádzajú do úvahy najmä:

- všeobecná správna žaloba (§ 177 a nasl.)

---

[6] Dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy

[7] Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

- žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy (§ 242 a nasl.)
- žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy (§ 252 a nasl.)

Okrem vyššie spomenutých prostriedkov, Ústava upravuje aj inštitút tzv. komunálnej sťažnosti, slúžiaci na ochranu práva na samosprávu. Je jedným z najsilnejších prostriedkov ochrany práva na samosprávu, ktoré môže obec využiť a domáhať sa ochrany svojho práva priamo pred Ústavným súdom. Podľa čl. 127a Ústavy SR Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.

Ak Ústavný súd vyhovie sťažnosti orgánu územnej samosprávy, vysloví, v čom spočíva neústavné alebo nezákonné rozhodnutie alebo neústavný alebo nezákonný zásah do veci územnej samosprávy, aký ústavný zákon alebo zákon bol porušený a akým rozhodnutím alebo zásahom toto porušenie nastalo. Ústavný súd napadnuté rozhodnutie zruší, alebo ak porušenie práva spočívalo v inom zásahu, než je rozhodnutie, zakáže pokračovať v porušovaní práva a prikáže, ak je to možné, aby sa obnovil stav pred porušením.

Ale vráťme sa k problematike, ktorá je predmetom tohto článku, a teda ochrane, ktorú poskytujú právu obce na samosprávu inštitúty Správneho súdneho poriadku.

Obec môže v správnom súdnom konaní vystupovať v podstate v každej procesnej pozícii. Ako žalobca, žalovaný alebo ďalší účastník konania podľa § 32 ods. 3 SSP[8]. Závisí to od toho, v akom postavení vystupovala v administratívnom konaní, ktoré predchádzalo konaniu podľa SSP.

Pokiaľ vystupovala ako orgán verejnej správy (podľa § 3 písm. b) SSP), potom bude mať v správnom súdnom konaní postavenie žalovaného príp. ďalšieho účastníka podľa § 32 ods. 3 písm. c) pri prieskume ňou skôr vydaného rozhodnutia alebo opatrenia.

V prípadoch, keď bola účastníkom administratívneho konania, bude mať postavenie žalobcu alebo ďalšieho účastníka konania podľa § 32 ods. 3 písm. a) SSP.

2.1 Všeobecná správna žaloba

Táto žaloba predstavuje základnú žalobu v správnom súdnictve, ktorá zároveň v zmysle zásady zberného koša vyjadrenej v § 30 SSP má povahu subsidiárne uplatniteľnej žaloby v prípadoch, kedy nie je možné jednoznačne

---

[8] Ďalšími účastníkmi sú tí,
a) ktorí boli účastníkmi administratívneho konania,
b) na ktorých sa pre nerozlučné spoločenstvo práv a povinností so žalobcom alebo účastníkmi administratívneho konania musí tiež vzťahovať rozhodnutie správneho súdu,
c) ktorých za účastníkov označuje zákon.

ustáliť konanie, v ktorom by mala byť správnym súdom poskytnutá príslušná ochrana.

Jej účelom je poskytnutie ochrany právam, právom chráneným záujmom a povinnostiam účastníkov administratívneho konania proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

Z vyššie uvedeného, ako aj z vymedzenia účelu ochrany, ktorú poskytuje táto žaloba (§ 177 ods. 1 SPP) je teda vyvoditeľné jej použitie aj pre prípady ochrany práva obce na samosprávu ako verejného subjektívneho práva.

Obec ako nositeľ verejného subjektívneho práva na samosprávu môže tento typ žaloby využiť, ak o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

Aktívnu žalobnú legitimáciu obce, teda splnenie vyššie uvedených podmienok, je správny súd povinný skúmať počas celého konania.

Účastníkom správneho súdneho konania je vždy obec, nie starosta alebo obecné zastupiteľstvo ako orgány obce.

V zmysle § 40 ods. 4 SSP za obec pred správnym súdom koná starosta obce, za mesto primátor mesta, za mestskú časť starosta mestskej časti a za samosprávny kraj predseda samosprávneho kraja. Miesto vyššie uvedených však môže konať osoba oprávnená podľa vnútorných predpisov.

Uvedené oprávnenie starostu konať v mene obce pred správnym súdom vyplýva z postavenia obce ako právnickej osoby (§1 ods. 1 zákona o obecnom zriadení) a vymedzenia postavenia starostu ako štatutárneho orgánu obce (§ 13 ods. 1). Postavenie subjektu ako štatutárneho orgánu vo všeobecnosti znamená, že tento subjekt koná menom právnickej osoby a na jej účet, prejavuje vôľu právnickej osoby navonok a právnickú osobu svojim konaním zaväzuje. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že SSP pre podanie všeobecnej správnej žaloby stanovuje povinné zastúpenie žalobcu advokátom ako procesnú podmienku podľa § 97 SSP. Obec ako žalobca teda musí byť v konaní pred správnym súdom zastúpená advokátom. Povinnosť zastúpenia sa vzťahuje aj na spísanie žaloby. Táto podmienka nemusí byť splnená, pokiaľ má žalobca, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na správnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Ako sme už vyššie uviedli, za obec v správnom súdnom konaní koná starosta, prípadne osoba oprávnená podľa vnútorných predpisov. Teda podľa vyššie uvedenej výnimky, pokiaľ by starosta, prípadne osoba oprávnená podľa vnútorných predpisov (spravidla vedúci jednotlivých útvarov, resp. iné poverené osoby) mali požadované vzdelanie, nevzťahovala by sa na nich procesná podmienka povinného zastúpenia advokátom.

Správny súdny poriadok poskytuje ochranu účastníkovi administratívneho konania (teda aj obci) aj prostredníctvom správnej žaloby opomenutého účastníka. Opomenutým účastníkom je ten, kto tvrdí, že mu

rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom administratívneho konania malo konať.[9] Nejedná sa o nový procesný inštitút. Pôvodnú právnu úpravu obsahoval aj Občiansky súdny poriadok[10] (ďalej len OSP) v ustanoveniach § 250b ods. 2 a 3. Na túto úpravu nadviazal Správny súdny poriadok, pričom však precizoval nový účel tejto žaloby, ktorým je zabezpečenie doručenia napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy opomenutému účastníkovi. Dôvod takejto zmeny nájdeme v dôvodovej správe[11], podľa ktorej správny súd nie je v zásade súdom „skutkovým", preto je základným predpokladom úspechu v konaní pred ním podanie náležite odôvodnenej správnej žaloby. Takúto žalobu pritom môže objektívne podať len taký účastník, ktorý mal možnosť sa oboznámiť s obsahom ním žalovaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Vymedzenie žalobných bodov v správnej žalobe je pritom v správnom súdnictve rozhodujúce pre úspech vo veci a ich zmena je časovo striktne limitovaná (§ 62, § 183).

2.2 Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy

Touto žalobou sa môže obec ako účastník konania domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní. Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa rozumie stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie.[12] Pod pojem nečinnosť môžeme zahrnúť aj postup orgánu verejnej správy, kedy konanie prebieha, ale veľmi pomaly, s veľmi dlhými časovými odstupmi medzi jednotlivými úkonmi. Česká judikatúra (viď rozsudok NSS ČR, sp. zn. 7Ans 2/2009 z 20.12.2009) vyhodnotila za nečinnosť aj také konanie orgánu verejnej správy, ktoré zahŕňa vykonávanie nezmyselných a neúčelných úkonov, napr. s cieľom zámerne preťahovať administratívne konanie alebo ho predražovať pre jeho účastníka, resp. tohto šikanovať.

Odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy spočívajúcej v porušení povinnosti začať administratívne konanie z úradnej povinnosti sa žalobou môže domáhať len prokurátor. Procesnou podmienkou je však skutočnosť, že prokurátor túto nečinnosť u orgánu verejnej správy ešte pred podaním žaloby neúspešne namietal prostredníctvom upozornenia prokurátora podľa § 28 zákona o prokuratúre. V takomto prípade by obec mohla využiť tento prostriedok ochrany práva na samosprávu formou podnetu na prokuratúru.

---

[9] § 179 ods. 1 SSP

[10] Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

[11] Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok Dostupné z: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282.

[12] § 3 ods. 1 písm. d) SSP

Podmienkou pre podanie žaloby žalobcom (fyzická alebo právnická osoba, ktorá ako účastník konania namieta nečinnosť orgánu verejnej správy) je podanie sťažnosti podľa § 5 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach alebo podanie podnetu prokuratúre podľa § 31 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre Splnenie tejto podmienky preukazuje žalobca pripojením oznámenia o výsledku prešetrenia sťažnosti podľa osobitného predpisu alebo vybavenie podnetu prokurátorom. Zvolenou alternáciou prostriedkov nápravy je na jednej strane zachovaný režim následnosti ochrany poskytovanej správnym súdnictvom, pričom nedochádza k neprimeranému odďaľovaniu prístupu k súdu. Zásah správneho súdu by totiž mal nastupovať až v prípade, ak sa nezákonný stav nepodarilo odstrániť v rámci štruktúry orgánov verejnej správy. Jednoznačná konkretizácia prostriedkov nápravy je určite prínosom oproti doterajšej nejednotnej judikatúre vzťahujúcej sa k vymedzeniu prostriedkov „ktorých použitie umožňuje osobitný predpis“ v zmysle § 250t ods. 1 OSP.

Žiadny subjekt, a teda ani obec, nie je oprávnený domáhať sa určenia nečinnosti v už skončenom administratívnom konaní alebo nečinnosti už odstránenej alebo odpadnutej. Podstatou žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy totiž je odstránenie existujúcej nečinnosti a nie jej určovanie.

2.3 Žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy

Táto žaloba má svoj ústavnoprávny základ v čl. 142 ods. 1 Ústavy SR. Iným zásahom orgánu verejnej správy sa rozumie faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Pod faktickým postupom rozumieme taký zásah orgánu verejnej správy, ktorému nepredchádzalo žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom.

Pokiaľ dôjde k takémuto zásahu, ktorým je dotknuté právo na samosprávu, alebo môže byť priamo dotknuté, môže sa obec domáhať ochrany, ak takýto zásah trvá alebo jeho následky trvajú, príp. hrozí jeho opakovanie. V prípade, že došlo ku skončeniu iného zásahu orgánu verejnej správy, môže sa obec žalobou domáhať určenia nezákonnosti takéhoto zásahu, ale len v prípade ak počas trvania zásahu nebolo možné podať žalobu a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

Ustanovenie § 252 SSP upravuje dva druhy žaloby – negatórnu a určovaciu.

Negatórny charakter žaloby vyplýva z druhu rozhodnutia, ktorým o žalobe rozhoduje správny súd. Ten, ak uzná žalobu za dôvodnú, zakáže orgánu verejnej správy pokračovať v napadnutom inom zásahu. Negatórna zásahová

žaloba môže mať aj reštitučnú povahu, v prípade rozhodnutia o povinnosti obnoviť stav pred zásahom.

Určovacia zásahová žaloba je novým inštitútom v porovnaní s OSP, ktorý výslovne ustanovoval neprípustnosť takejto žaloby. Cieľom zavedenia tohto inštitútu má byť zvýšenie ochrany subjektívnych práv. Určovacia žaloba je subsidiárnou vo vzťahu k žalobe negatórnej a plní reparačnú resp. inú ochrannú funkciu.

Taktiež aj v prípade tejto žaloby sa vyžaduje povinné zastúpenie advokátom.

Právna úprava obidvoch týchto osobitných konaní, teda žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy ako aj žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy, je oproti predchádzajúcej dôslednejšia. Následok nerešpektovania súdneho rozhodnutia zo strany žalovaného, ktorým súd uložil orgánu verejnej správy povinnosť vo veci konať a rozhodnúť, príp. začať z úradnej povinnosti administratívne konanie, alebo zakázal žalovanému pokračovať v napadnutom inom zásahu, sa neprenáša na žalobcu. Ten nemusí podávať ďalšiu žalobu vo veci. Splnenie uloženej povinnosti preverí správny súd. V prípade jej bezdôvodného nesplnenia, môže aj bez návrhu uložiť žalovanému uznesením pokutu. Pred rozhodnutím o pokute si správny súd môže vyžiadať stanovisko od orgánu verejnej správy nadriadeného žalovanému. Ak boli žaloby dôvodné, konanie končí až uznesením o zastavení konania. Predpokladom vydania uznesenia je preukázanie splnenia súdneho rozhodnutia žalovaným správnemu súdu.

Záver

Podľa uznesenia Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 502/2015 správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná.

Územná samospráva má v štruktúre trojdelenia štátnej moci zvláštne postavenie. Na jednej strane je predstaviteľom a vykonávateľom verejnej moci. Na strane druhej samospráva je aj verejným subjektívnym právom. Podstatné je, že postavenie obce ako základnej jednotky územnej samosprávy je od štátu odlišné, nie je však v pozícií podriadenosti voči štátu. Kontrola výkonnej moci nestranným a nezávislým súdom, v našom prípade súdom správnym, je jedným

z prvkov, ktorý zabezpečuje rovnováhu medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou.

V tomto článku boli načrtnuté možnosti, ktoré má k dispozícii obec, aby účinne bránila svoje právo na samosprávu. Určite by bolo zaujímavé zistiť, či v praxi obce toto svoje právo aj účinne chránia a využívajú prostriedky, ktoré sú im k dispozícii. Som toho názoru, že tomu tak nie je. Keďže pri príprave tohto článku nebol časový priestor na takýto prieskum, svoj záver, že obce nevyužívajú účinne prostriedky na ochranu svojho práva na samosprávu, odvodzujeme len z preštudovanej judikatúry. Príčiny môžu spočívať práve v neznalosti svojich práv, prípadne aj postupov ako toto právo chrániť. Samozrejme, že tu zohráva rolu aj fakt, či dotknutým subjektom je mesto, mestská časť, alebo obec, nakoľko mesto určite disponuje širším administratívnym a poradným aparátom, ako malá obec. Taktiež možná nedôvera v pružnosť súdnej ochrany môže byť dôvodom nízkeho využívania prostriedkov slúžiacich na ochranu práva na samosprávu (Podľa vyjadrení tvorcov SSP mal práve tento novoprijatý predpis túto nedôveru v pružnosť súdneho systému odstrániť. Vzhľadom ku relatívne krátkej dobe účinnosti SSP je ešte predčasné vyslovovať závery, či je tomu skutočne tak.). Do úvahy samozrejme prichádza aj možnosť, že štát prostredníctvom svojich orgánov nezasahuje do práva na samosprávu v takej miere, ako zasahuje do verejných subjektívnych práv fyzických alebo právnických osôb (samozrejme, musíme brať do úvahy pomer počtu obcí a fyzických resp. právnických osôb.), no táto možnosť sa mi javí ako málo pravdepodobná.

Na základe vyššie uvedeného považujem rozsah prostriedkov slúžiacich na ochranu práva na samosprávu ako verejného subjektívneho práva za dostatočný, len málo využívaný.

Zoznam bibliografických odkazov

BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. 2018. *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-678-4

HANZELOVÁ, I., I. RUMANA a I. ŠINGLIAROVÁ. 2016. *Správny súdny poriadok: Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o. ISBN 978-80-8168-468-5.

JESENKO, M. 2017. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-539-1

PALÚŠ, I. 2017. *Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky)* In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy 2017 – Zborník konferencie. [online]. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. [cit. 2018-10-15]. s. 14 - 27. ISBN ISBN 978-80-8152-542-1 (e-publikácia).

Dostupné z: https://unibook.upjs.sk/img/cms/2017/fvs/formy-uskutocnovania-obecnej-samospravy-web.pdf

SKULOVÁ, S., L. POTĚŠIL a kol. 2017. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektívnost*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-647-0.

TEKELI, J., M. HOFFMANN. 2014. *Zákon o obecnom zriadení: Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o. ISBN 978-80-8168-034-2.

TEKELI, J. 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o. ISBN 978-80-8168-336-7.

VERNARSKÝ, M. 2017. Normotvorba obcí vo veciach prevádzkovania hazardných hier In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy 2017* – Zborník konferencie. [online]. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. [cit. 2018-10-15]. s. 91 - 105. ISBN ISBN 978-80-8152-542-1 (e-publikácia). Dostupné z: https://unibook.upjs.sk/img/cms/2017/fvs/formy-uskutocnovania-obecnej-samospravy-web.pdf

Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [online]. [cit.2018-11-02]. Dostupné z: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282.

Nález Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 70/1997 zo dňa 16.06.1998 [online]. [cit. 2018-10-28]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/1413fd67-0e05-4e93-a81c-3d64db48e28e/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20II.%20%C3%9AS%2070_97.pdf

Nález Ústavného súdu SR č. k. PL. ÚS 4/2016-125 zo dňa 10.05.2017 [online]. [cit. 2018-10-28]. Dostupné z: merit.slv.cz/PL.US4/2016

Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 103/03-10 zo dňa 28.05.203. [online]. [cit. 2018-10-28].

Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 502/2015 zo dňa 06.10.2015. [online]. [cit. 2018-11-02]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/8884506d-924d-47eb-b3f4e90da4b122de/%C4%8D.%2069%20-%20III.%20%C3%9AS%20502_2015.pdf

Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 709/2016 zo dňa 18.10.2016 [online]. [cit. 2018-10-28]. Dostupné z: merit.slv.cz/III.US709/2016

Usnesení Ústavního soudu ČR č. k. zn. III. ÚS 192/15 zo dňa 26.08.2015. [online]. [cit. 2018-10-28]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=89431&pos=1&cnt=1&typ=result

Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 103/03-10 zo dňa 28.05.203. [online]. [cit. 2018-10-28]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/.../Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20I.%20ÚS%2010...

Kontakt na autora

JUDr. Hedviga Geffertová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: hedviga.geffertova@student.upjs.sk

Inštitút nefunkčnej obce - skutočné riešenie problému malých obcí v Slovenskej republike?

Concept of not - functional municipality - a real solution to the problem of small municipalities in the Slovak Republic?

Jana Volochová

Abstract

The goal of the article is an analysis of the term not-functional municipality with the focus on changes of the respective legislation, which offers a solution for the everlasting problem of small municipalities, which aren't able to secure the basic self-government tasks, because of the inability to elect municipal authorities. The article is focused on the definition of the municipality's right to self-government in the Slovak Republic conditions, analysis of the current possibilities of municipality merging regulated by law, respectively affiliation of the municipality without elected authorities to a neighbouring municipality, or municipality's cooperation through which the municipality can fulfil its self-government tasks and based on legal science knowledge and practical experiences to suggest legislative solutions of the mentioned problem.

Key words: not-functional municipality, municipal authorities, affiliation

Územná samospráva je v Ústave SR zakotvená v samostatnej štvrtej hlave, čím ústavodarca poukazuje na význam územnej samosprávy v modernej demokracii. Predkladaný príspevok pojednáva o aktuálnom znení zákona o obecnom zriadení, so zameraním na jeho novelizáciu, zákon č. 70/2018 Z.z., v znení neskorších predpisov, účinnú od apríla 2018, ktorou bolo zavedené nové ustanovenie (§ 2aa) upravujúce pričlenenie obce. V rámci predmetného ustanovenia bol zavedený nový pojem nefunkčná obec, t. j. obec bez zvolených orgánov obce.

Samospráva je pojmom, ktorý má historické korene i kontext, v dôsledku čoho sa obsah tohto pojmu vyvíjal a menil. V dobe vzniku moderného konštitucionalizmu, bolo právo na samosprávu prezentované ako prirodzený nárok obdobne ako prirodzené právo fyzických osôb na život, osobnú slobodu, rovnosť pre zákonom a pod. V tomto období patrilo k najdôležitejším oprávneniam samosprávy právo spravovať vlastný majetok, právo voliť svojich zástupcov, zriaďovať obecnú políciu a iné práva, ktoré súviseli s fungovaním obcí. Na základe tohto bol pojem samosprávy vnímaný ako synonymum k pojmu územná samospráva (Palúš, Somorová 2014).

Historickou kolískou územnej samosprávy je Anglicko, avšak moderné poňatie v súčasnom chápaní priniesol vývoj kontinentálnej Európy v 19. storočí. Významným historickým míľnikom pri formovaní miestnej samosprávy bol ústavno-politický vývoj vo Francúzsku. Pojem a vývoj územnej samosprávy bol súčasťou konštitučného vývoja rovnako tak, ako pojem vývoj ľudských práv či právneho štátu. Územná samospráva bola vnímaná ako výraz slobody v spoločnosti. Vytvorenie územnej samosprávy prostredníctvom vzniku komún, obcí, okresov či krajov, bolo pokusom o obmedzenie zasahovania ústredných orgánov do záležitostí miestnych komunít. V dobovom ponímaní obsahového vyjadrenia územnej samosprávy, môžeme historicky sledovať snahu miestnych spoločenstiev, brániť sa pred zasahovaním ústrednej moci k snahe niečo konať, v záujme riešiť svoje vlastné miestne záležitosti. Tým sa územná samospráva stáva nástrojom na realizáciu miestnych záujmov a zároveň aj prostriedkom racionalizácie miestnej správy z hľadiska potrieb i cieľov občianskej spoločnosti. Tieto naznačené ciele plní územná samospráva prostredníctvom aktívnej účasti občanov na správe vecí verejných (Palúš, Somorová 2014).

Z uvedeného vyplýva, že územná samospráva nie je len výtvorom súčasného zákonodarcu, ale je aj výsledkom historického, politického, sociálneho a kultúrneho vývoja. Územná samospráva je ústavnou matériou, pretože patrí medzi základné spoločenské vzťahy, ktoré tvoria súčasť fungovania demokratickej spoločnosti. Preto považujeme princíp územnej samosprávy za jeden zo z východiskových princípov moderného, t. j. slovenského konštitucionalizmu. Princíp územnej samosprávy úzko súvisí s ďalšími princípmi konštitucionalizmu, osobitne s princípom deľby moci, pluralizmu, demokracie, právneho štátu i ochrany ľudských a občianskych práv (Palúš, Somorová 2014). Územná samospráva teda predstavuje demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií, ktoré sú založené na princípoch decentralizácie a subsidiarity (Jesenko 2007). Ak má byť štát považovaný za demokratický, musí mať vytvorený taký systém, ktorým na jednej strane umožňuje vytvoriť racionálnu centralizáciu a koncentráciu verejnej moci, ale tiež, na strane druhej decentralizovať verejnú moc na iné verejnoprávne korporácie než je štát v súlade s princípom subsidiarity. To znamená, že centrálnym orgánom majú byť priznané iba také kompetencie, ktoré nemôžu byť z dôvodu racionality a efektívnosti priznané neštátnym subjektom. Samospráva sa preto stáva výrazom slobody v spoločnosti (Tekeli 2016). Ak vychádzame z pozície štátoprávnej teórie samosprávy, v rámci ktorej je samospráva chápaná ako verejné subjektívne právo, spočíva podstata samosprávy vo výkone verejnej moci, ktorá bola štátom zverená územným samosprávnym celkom ako ich

vlastnej samosprávnej moci. Samosprávne korporácie sú legitimované k právnym vzťahom len štátom, jeho ústavou a zákonmi. [1](Jesenko 2017).

Takto poňatá slovenská územná samospráva vychádza z medzinárodnoprávnej úpravy, konkrétne z Európskej charty miestnej samosprávy (1985), ktorá je najdôležitejším medzinárodnoprávnym dokumentom a predstavuje základ modernej samosprávy súčasných európskych štátov (Tekeli 2016). Európska charta miestnej samosprávy v čl. 3 ods. 1 definuje miestnu samosprávu a označuje ju ako právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.

Ústavným základom i predpokladom konštituovania územnej samosprávy je ponímanie občana ako aktívneho subjektu zúčastňujúceho sa na správe vecí verejných na jednej strane a územného samosprávneho celku (v našom prípade obce) ako verejnoprávnej korporácie, ktorá združuje jednotlivcov na územnom princípe. Územný samosprávny celok má právo v medziach zákona a ústavy rozhodovať o svojich záležitostiach priamo alebo prostredníctvom volených zástupcov (Jesenko 2008).

Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) výslovne právo obce na samosprávu vo svojom obsahu nezakotvuje. O jeho výslovne zakotvenie sa pokúšal návrh novely ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z., ktorý obsahoval návrh znenia čl. 64a ods. 2 ústavy, podľa ktorého: „Obec a vyšší územný celok majú právo na samosprávu. Podrobnosti ustanoví zákon.“ Napriek tomu, že táto novela ústavy vytvorila predpoklady pre reformu verejnej správy, navrhovaný čl. 64 a ods. 2 bol v priebehu ústavdárneho procesu vypustený. Napriek tomu, že Ústava SR explicitne nezakotvuje právo obce na samosprávu, logickým a systematickým výkladom ústavných ustanovení, ktoré upravujú územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme v súlade s princípmi, na ktorých je Ústava SR založená, je možné dospieť k záveru, že Ústava SR právo obciam na samosprávu priznáva (Jesenko 2017). Právnym predpisom upravujúcim problematiku obecnej samosprávy v SR je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Obecná samospráva v SR je typická svojou rozdrobenou sídelnou štruktúrou. To znamená, vysoký počet malých obcí s nízkym počtom obyvateľov, čo spôsobuje problémy, resp. neschopnosť malých obcí napĺňať nielen svoje originálne kompetencie, ale i prenesený výkon štátnej správy a to z dôvodu dlhodobej absencie orgánov obce. Dôvodov absencie je orgánov obce vidíme viacero. Sú to napr. nízky počet obyvateľov obce, veková štruktúra

[1] Nemôže existovať iná moc, ako moc odvodená od štátu, pretože len štát má výlučný monopol moci.

obyvateľov[2] a s tým súvisiaci nezáujem obyvateľov o tieto funkcie i zákonná podmienka trvalého pobytu v obci pre výkon funkcie starostu obce alebo poslanca obecného zastupiteľstva.

Novelou analyzovaného zákona č. (zákon č. 70/2018 Z.z.) , účinnou od apríla 2018, zaviedol zákonodarca nové ustanovenie, ktoré by malo byť riešením problému malých obcí, ktoré nie sú schopné sa spravovať a zabezpečovať základné samospráve úlohy a činnosti. Týmto ustanovením je § 2aa – Pričlenenie obce. Na základe tejto zákonnej úpravy, môže vláda svojim nariadením pričleniť obec, ktorá nemá po vykovaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí zvolené orgány obce (ďalej „nefunkčná obec“), pričleniť k susediacej obce v tom isto okrese, ak s tým susediaca obec súhlasí. Zákonodarca v dôvodovej správe uvádza, že zámerom navrhovanej úpravy je ustanoviť mechanizmus, ktorý pri zohľadnení demokratických princípov územnej samosprávy, umožní riešiť problém dlhodobo nefunkčných obcí.

V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že zákonodarca až do predmetnej novely právnej úpravy, neponúkal žiadne riešenie analyzovanej situácie a to i napriek tomu, že problém neschopnosti obcí zvoliť si svoje orgány pretrváva už niekoľko rokov. Doterajšia právna úprava poskytovala len riešenie situácie, kedy obec nie je schopná plniť prenesené kompetencie. V tomto prípade prenesený výkon štátnej práve prechádzal na okresný úrad. Situáciou, na ktorú zákonodarca v tomto prípade nedával odpoveď bol výkon samostatnej pôsobnosti obce.

Do súčtu dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov územnej samosprávy, v ktorých si obec nezvolila svoje orgány, sa zahŕňajú tzv. riadne voľby opakujúce sa v pravidelných štvorročných intervaloch, ale i tzv. nové voľby vykonané v priebehu volebného obdobia.

Ak v takýchto dvoch po sebe idúcich voľbách nebol zvolený starosta obce, ide o vcelku jasnú záležitosť. Spresnenie si žiada nezvolenie obecného zastupiteľstva, kde v zásade môžu nastať dve situácie: prvá je, keď nikto z obyvateľov obce nekandidoval za poslanca obecného zastupiteľstva a voľby sa nekonali, druhá, ak sa voľby konali, ale nebol zvolený nijaký poslanec, alebo počet zvolených poslancov nezodpovedá požadovanému počtu podľa § 11 ods. 3 zákona o obecnom zriadení (Palúš 2018).

Okresný úrad v sídle kraja za účelom prerokovania tohto zákonného postupu zvolá na podnet Ministerstva vnútra SR v nefunkčnej obci zhromaždenie obyvateľov obce, na ktorom prerokuje postup pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci a z tohto zhromaždenie vypracuje záznam. Následne okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve susediacu obec na

[2] Realitou v Slovenskej republike sú obce s počtom obyvateľov menej ako 20 s vekovou štruktúrou nad 70 rokov. Taktiež je v Slovenskej republike existujú časti, kde je súčasne viacero susediacich obcí nefunkčných.

zabezpečenie súhlasu, resp. nesúhlasu s pričlenením nefunkčnej obce, ktorá svoje rozhodnutie následne oznámi okresnému úradu v sídle kraja. Ak susediaca obec s pričlenením nesúhlasí, okresný úrad v sídle kraja vyzve ďalšiu susediacu obec k vyjadreniu súhlasu, resp. nesúhlasu s pričlenením nefunkčnej obce, ak ďalšia takáto obec existuje. Zákonodarca v dôvodovej správe tiež uvádza, že okresný úrad v sídle kraja prihladia na oprávnené záujmy a potreby obyvateľov nefunkčnej obce i rešpektovanie menšinového alebo regionálneho jazyka. Tu je potrebné zdôrazniť, že okresný úrad v sídle kraja na zhromaždení obyvateľov obce len prerokuje postup pričlenenia. To znamená, že nežiada o vyjadrenie súhlasu obyvateľov nefunkčnej obce s jej pričlenením. Zákonná úprava však nepočíta so situáciou, ak sa tohto zhromaždenia obyvateľov obce nezúčastní nikto z obyvateľov.

Nejde tu o nereálnu situáciu, pretože je potrebné brať na vedomie, že v obci, ktorá sa má pričleniť k susediacej obci z dôvodu neschopnosti zvoliť si svoje, orgány žije málo obyvateľov v dôchodkovom veku, čo potvrdzuje i prax, čo môže signalizovať ich nezáujem o správu vecí verejných (Palúš a kol. 2018).

Vyjadrenie súhlasu, resp. nesúhlasu s pričlenením nefunkčnej obce, dáva zákonodarca vzhľadom na význam predmetnej problematiky, do pôsobnosti obecného zastupiteľstva. Keďže zákon neustanovuje inak, je zrejmé, že bude postačovať, ak súhlas s pričlenením obce vyjadrí nadpolovičná väčšina jeho prítomných členov (Palúš 2018). Tu narážame na prvý s nedostatkov novelizovanej právnej úpravy. Zákonodarca totiž nerieši situáciu, ak susediaca obec, resp. obce, nesúhlasia s pričlenením nefunkčnej obce. Podľa zákonnej úpravy, ak susediaca obec s pričlenením nesúhlasí, nemožno takúto zmenu vykonať. Laicky povedané vzniká patová situácia, na ktorú zákonná úprava neposkytuje riešenie a nefunkčná obec ostane naďalej nefunkčnou. Zákonodarca ďalej neponúka riešenie takéhoto stavu, čo môže vyvolať pochybnosti o efektívnosti právnej úpravy.

Z nášho pohľadu je najzávažnejším problémom analyzovanej právnej úpravy § 2aa ods. 5, ktorý hovorí, že nefunkčná obec pričlenením k susediacej obci zaniká a susediaca obec sa stáva právnym nástupcom nefunkčnej obce. Ak sa znova oprieme o dôvodovú správu k analyzovanému právnemu predpisu, zákonodarca v nej zdôvodňuje, že ak obec ani po dvoch po sebe nasledujúcich voľbách nemá zvolený nijaký orgán obce (obecné zastupiteľstvo a starostu obce), čo má za následok, že za obec ako právnickú osobu nemá kto konať, prestáva obce napĺňať jednu zo svojich podstatných náležitostí zakotvených v ústave. Preto je žiaduce umožniť vrcholnému orgánu výkonnej moci (vláde) všeobecne záväzným právnym predpisom vykonať územnú zmenu formou pričlenenia k susediacej obci s jej súhlasom, pričom nefunkčná obec týmto pričlenením zaniká.

Je dôležité si uvedomiť, že so zánikom obce súvisí celý rad problémov a otázok, ktoré zákonodarca touto právnou úpravou vytvoril, ale nedáva na ne odpovede . Ak obec zanikne, je dôležité ozrejmiť, že zanikne aj jej názov a jej

katastrálne územie splynie s katastrálnym územím susediacej obce. To znamená, že obec bude jednoducho vymazaná z mapy Slovenskej republiky. V histórii slovenskej obecnej samosprávy sme sa už stretli zo situáciou kedy sa podľa aktuálnej právnej úpravy nefunkčná obec stane opäť funkčnou a jej obyvatelia sa budú domáhať o vytvorenie samostatnej obce. Z uvedeného vyplýva otázka, či sa obyvatelia budú musieť domáhať vytvorenia samostatnej obce prostredníctvom inštitútu rozdelenia obce, ktorého podmienky sú nastavené prísne (Palúš a kol. 2018).

Uvedomujeme si reálnu existenciu problému malých obcí s nízkym počtom obyvateľov, ktoré nie sú schopné sa spravovať a plne zabezpečovať tak prenesené ako aj originálne kompetencie stanovené právnou úpravou. Nespochybňujeme ani fakt, že tento stav má stúpajúcu tendenciu a počet takýchto obcí narastá. Preto považujeme za pozitívne snahu zákonodarcu riešiť tento existujúci problém. Avšak na druhej strane, aktuálna právna úprava nielen že nie je vhodným riešením tohto problému, ale zákonodarca ňou vytvoril ďalšie problematické miesta. Toto naše tvrdenie opierame nielen o názory odborníkov z oblasti ústavného práva, ale tiež o praktické skúsenosti fungovania obecnej samosprávy. Už Alexis De Tocqueville tvrdil, že obec je jediné združenie, ktoré natoľko zodpovedá prírode, že všade kde sa ľudia spájajú vzniká obec. Obec teda existuje u všetkých národov, bez ohľadu na ich zvyky a zákony, či už ide o kráľovstvá alebo republiky. Obecná sloboda sa takpovediac vymyká úsiliu človeka, preto dochádza k tomu, že sa v istom zmysle tvorí sama od seba. Práve v obci spočíva sila slobodných národov. Obecné inštitúcie sú pre slobodu tým, čím je základné školstvo pre vedu. Bez obecných inštitúcií si národ môže zvoliť slobodnú vládu, ale chýba mu duch slobody (Alexis De Tocqueville 2018).

Tento stav môžeme považovať za alarmujúci, pretože nemôže existovať situácia, ktorú zákonodarca nerieši adekvátnym spôsobom, teda takým spôsobom, aby sanoval jej funkčnosť. V podmienkach slovenskej obecnej samosprávy sa dá uvažovať o nasledujúcich možnostiach riešenia nastoleného problému. Prvým spôsobom je komunálna reforma, ktorej súčasťou by bolo zlučovanie obcí (avšak na inom právnom základe ako poskytuje súčasná právna úprava), ktoré by bolo riešením nielen problému kreovania orgánov obce, ale i vytvorením stavu, v rámci ktorého by existovali väčšie celky obecného zoskupenia ako zväzová obec, municipalita, ktoré by dokázali plniť úloh samosprávneho charakteru a zároveň finančne i personálne zabezpečiť poskytovanie služieb, ktorých poskytovanie sa od obce očakáva. Tento spôsob je viac časovo i obsahovo náročný. V tomto prípade by šlo o komplexné riešenie, o ktorom sa už roky hovorí, ale doteraz žiadna vláda neurobila konkrétne spoločensko-politické, sociálno-ekonomické a následne legislatívne kroky, aby sa komunálna reforma stala realitou (Palúš 2016).

Druhou možnosťou, ktorá by bola možným riešením analyzovaného problému, spočíva v tom, že kandidát na starostu obce alebo poslanca obecného zastupiteľstva nemusí mať trvalý pobyt v obci. Tento spôsob je na rozdiel

od realizácie komunálnej reformy obsahovo, materiálne, finančné i časovo nenáročný a v podmienkach slovenských obcí uplatniteľný.

Zakotvenie obce ako základu územnej samosprávy v Ústave SR má niekoľko dôvodov a súvislosti. V prvom rade sa týmto vyjadrením zvýrazňuje priamy a tesný vzťah obce k jej obyvateľom, ako zdroju moci v miestnych podmienkach. Stretávame sa s názormi, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť ako verejná moc, jej fungovanie a organizácia na vyšších stupňoch (Palúš 2017).

Dobre fungujúca obecná samospráva, vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo predstavuje hlavný predpoklad jej efektívnosti. Takéto poňatie obecného zriadenia nadväzuje na historický pôvod obcí a ich trvalejší charakter v porovnaní s inými územnými a samosprávnymi jednotkami. Historický pôvod obcí a ich trvalejšia existencia má dopad aj na špecifické postavenie obcí v systéme spoločensko-právnych vzťahov. Obec nie je možné napr. rozpustiť na základe rozhodnutia jej obyvateľov (Palúš 2017).

Obce predstavujú prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom. Táto ich pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti (Palúš 2017). Podľa názoru Jesenka (2017) sa prirodzenoprávna povaha práva obce na samosprávu premietla do platnej právnej úpravy spôsobu vzniku a zániku obcí. Prijatím zákona o obecnom zriadení štát len uznal existujúce obce ako jednotky územnej samosprávy sformované historicky prirodzenou cestou. Súčasne to potvrdil aj právnou úpravou, podľa ktorej o zrušení alebo rozdelení obce možno rozhodnúť len s jej predchádzajúcim súhlasom. Opačný postup, t. j. zrušenie obce alebo rozdelenie obce bez jej súhlasu by znamenal neústavný zásah do práva obce na samosprávu.

Záver

Už v názve príspevku sme si položili otázku, či analyzovaná novela zákona o obecnom zriadení, konkrétne inštitút nefunkčnej obce bude predstavovať riešenie problému malých obcí bez zvolených orgánov. Je dôležité dať do pozornosti, že tento reálny problém doteraz neriešil žiadny právny predpis.

Na jednej strane môžeme vnímať zavedenie inštitútu nefunkčnej obce do zákona o obecnom zriadení, za alternatívu ponúknutú zákonodarcom na riešenie dlhodobého problému malých obcí bez zvolených orgánov obce v slovenských podmienkach. Na strane druhej, považujeme predovšetkým znenie §2aa ods. 5, podľa ktorého nefunkčná obec pričlenením zaniká, za „prehnané“ a podľa nášho názoru nesprávne riešenie, ktoré popiera podstatu princípu územnej samosprávy, ako jedného z princípov, ktoré tvoria základ Ústavy SR.

Súhlasíme so zákonodarcom a nepopierame existenciu takýto obecných samospráv, avšak nesúhlasíme s riešením, ako bolo zakotvené v zákone

o obecnom zriadení. Podľa nášho názoru by bolo vhodnejším riešením pričleniť nefunkčnú obec k susediacej obci v tom zmysle, že nefunkčná obec nezaniká a susediaca obce by bola poverená výkonom tak originálnych ako i prenesených kompetencií, ktorých výkon nefunkčná obec nie je schopná zabezpečiť. Aj v tomto prípade ostáva nezodpovedaná otázka, čo v prípade ak susediaca obec s pričlenením nefunkčnej obce nesúhlasí.

Druhým, pre nás prijateľným riešením, analyzovaného problému je zrušenie podmienky trvalého pobytu v obci na získanie funkcie starostu alebo poslanca obecného zastupiteľstva.

Zoznam bibliografických odkazov

DE TOCQUEVILLE, Alexis, 2018. *Demokracia v Amerike. Druhé vydání*. Voznice: LEDA. ISBN 978-80-7335-539-5.

JESENKO, Michal, 2017. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-539-1.

JESENKO, Michal, 2008. *Ústavnoprávne postavenie a subjektívne práva územných samosprávnych celkov.* In: PALÚŠ, Igor a kol. 2007. Ľudské práva a verejná správa. Košice: Typopress Košice – Myslava. ISBN 978-80-89089-65-9.

JESENKO, Michal, 2007. *Ústavné východiská územnej samosprávy – súčasný stav a perspektívy*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 978-80-7097-699-9.

PALÚŠ, Igor a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.* Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

PALÚŠ, Igor, 2017. *Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky).* In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. septembra 2017 v Košiciach. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8152-543-8.

PALÚŠ, Igor a Ľudmila SOMOROVÁ, 2014. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-7097-703-3.

TEKELI, Jozef, 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-336-7.

Európska charta miestnej samosprávy

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

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

Zákon č. 70/2018 ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Kontakt na autora
PhDr. Jana Volochová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: jana.volochova@student.upjs.sk

Postavenie samosprávy mesta Košice v zákone o meste Košice, z pohľadu praxe

The status of the Kosice municipality in the law of Kosice, from the point of view of the practice

Jozef Andrejčák

Abstract
In the contribution we will address the position of Kosice municipality in the law of Kosice from the perspective of practice. We will also be interested in the specific position and function of the Council of Mayors, acting as a joint body of the city sections composed of mayors of urban areas. As part of our contribution, we will try to outline the problems with the functioning of the Council of Mayors and possible proposals for solutions for the effective acting of the Council of Mayors within the self-administration of the city of Košice.

Key words: council of mayors, law of Kosice, Kosice municipality

Úvod

V príspevku sa budeme zaoberať postavením samosprávy mesta Košice v zákone o meste Košice z pohľadu praxe. Náš záujem budeme orientovať na konkrétne postavenie a pôsobenie Rady starostov, ktorá pôsobí ako spoločný orgán mestských častí zložených zo starostov mestských častí. V rámci nášho príspevku sa pokúsime načrtnúť a analyzovať problémy s súvisiace s postavením Rady starostov a navrhneme riešenia pre zabezpečenie efektívnejšieho pôsobenia Rady starostov v rámci výkonu samosprávy mesta Košice.

1. Postavenie samosprávy mesta Košice

V podmienkach Slovenskej republiky majú osobitné právne postavenie z hľadiska územného usporiadania a orgánov samosprávy hlavné mesto Bratislava a mestá nad 200 000 obyvateľov, teda mesto Košice. Samospráva je v týchto prípadoch vykonávaná na dvoch úrovniach a to na úrovni mesta a na úrovni jednotlivých mestských častiach. K tomuto zodpovedá aj štruktúra orgánov. Mestské časti sú právnickými osobami a na výkone samosprávy sa podieľajú v rozsahu ktorý ustanovuje zákon.[1]

[1] Zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a zákon SNR č.401/1990 Zb. zákon o meste Košice v znení neskorších predpisov

Postavenie samosprávy obce upravuje primárne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, konkrétne jeho prvá časť §4. Postavenie samosprávy mesta Košice upravuje osobitný zákon SNR č.401/1990 Zb. zákon o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“). Samosprávu mesta Košice upravuje druhá časť zákona o meste Košice počnúc § 5 až § 9.

Tieto jednotlivé spomínané ustanovenia zákona o meste Košice upravujú:
- *§ 5 výkon samosprávy*, samosprávu uskutočňujú obyvatelia mesta
  - prostredníctvom orgánov mesta alebo mestských častí, obyvatelia majú právo najmä voliť orgány mesta a mestských častí (aktívne volebné právo) a byť volení do týchto orgánov (pasívne volebné právo)
  - referendom mesta alebo mestských častí, obyvatelia majú právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja mesta a mestských častí
  - zhromaždením obyvateľov mesta alebo mestských častí, obyvatelia majú právo zúčastňovať sa na verejných zhromaždeniach obyvateľov a na zasadnutiach mestského alebo miestneho zastupiteľstva.

Medzi výkon samosprávy z pohľadu práv občana môžeme zaradiť aj právo obracať sa so svojimi podnety a sťažnosťami na orgány mesta a mestských častí, používať obvyklým spôsobom zariadenia a ostatný majetok mesta a mestských častí slúžiacich pre verejné účely, požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby, rodiny a majetku nachádzajúceho sa v meste alebo mestskej časti a požadovať pomoc v čase náhlej núdze[2].
- *§ 6 orgány mesta,*
  - orgánmi mesta sú mestské zastupiteľstvo a primátor mesta. Samotné mestské zastupiteľstvo má v zmysle zákona o meste Košice zakotvené svoje orgány a to: mestská rada a komisie mestského zastupiteľstva. Mestské zastupiteľstvo v Košiciach má zriadenú mestskú radu a komisie ako poradné a kontrolné orgány.
- *§ 7 orgány mestskej časti*
  - orgánmi mestskej časti sú miestne zastupiteľstvo a starosta mestskej časti. Miestne zastupiteľstvo môže zriadiť podľa potreby, miestnu radu a komisie miestneho zastupiteľstva ako poradné a kontrolné orgány. Miestnu radu majú zriadenú tzv. veľké mestské časti v meste Košice a komisie sú zriadené prakticky pri všetkých Miestnych zastupiteľstvách v meste Košice.
- *§ 7a rada starostov,*
  - Rada starostov je spoločný orgán mestských častí zložený zo starostov mestských častí.

---

[2] Palúš, I. a kol.: Obec ako základ územnej samosprávy UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, Košice , 2010, s. 23

- *§ 8 referendum mesta*
  - Podmienky vyhlásenia referenda mestským zastupiteľstvom upravuje zákon o meste Košice[3].
- *§ 8a referendum mestskej časti*
  - Podmienky vyhlásenia referenda miestnym zastupiteľstvom upravuje zákon o meste Košice[4]. Miestne zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum mestskej časti aj o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta podľa §3 ods. 3 zákona o meste Košice, ak sa jej územne dotýka. Ide o vytvorenie, zlúčenie zrušenie alebo rozdelenie mestskej časti alebo úpravu jej hraníc, čo môže mestské zastupiteľstvo realizovať prijatím všeobecne záväzného nariadenia.
- *§ 9 zhromaždenie obyvateľov*
  - Na prerokovanie vecí týkajúcich sa celého mesta alebo mestskej časti môže mestské alebo miestne zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie obyvateľov mesta, mestskej časti.

2. Rada starostov v rámci výkonu samosprávy v meste Košice

V tejto časti príspevku načrtneme postavenie Rady starostov v samospráve mesta Košice, ako spoločného orgánu mestských častí aj z pohľadu praxe. Rada starostov je ako orgán a zároveň doplnková súčasť samosprávy zakotvená len v zákone o meste Košice, zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave č. 377/1990 Zb. tento pojem nepozná. Starostovia mestských časti Bratislavy sú súčasťou mestskej rady ako orgánu mestského zastupiteľstva v Bratislave. V uvedenej súvislosti je potrebné podotknúť, že Rada starostov v meste Košice je jedinečným tkz. sui generis orgánom v rámci výkonu samosprávy.

Postavenie Rady starostov je zakotvené v zákone o meste Košice § 7a ods. 1 až 4. Postavenie Rady starostov je zakotvené v zákone o meste Košice § 7a ods. 1 až 4. Rada starostov bola kodifikovaná zákonom č. 222/2006 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Rada starostov je zložená zo starostov mestských častí. Starostu mestskej časti počas jeho neprítomnosti zastupuje v Rade starostov zástupca starostu príslušnej mestskej časti. Rada starostov sa uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov.

Rada starostov si volí zo svojich radov predsedu. Predseda zastupuje Radu starostov navonok, zvoláva a riadi jej zasadania, zasadanie musí predseda zvolať bezodkladne, ak o to požiada aspoň tretina jej členov. Rada starostov

[3] Pozri: § 8 ods. 1. Písm. a – d Zákona o meste Košice č. 401/1990 Zb.
[4] Pozri: § 8a ods. 1. Písm. a – d Zákona o meste Košice č.401/1990 Zb.

môže predsedu kedykoľvek odvolať z funkcie. Na zvolenie a odvolanie predsedu je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov Rady starostov. Za predsedu Rady starostov nemôže byť zvolený zástupca starostu. Pri voľbe predsedu Rady starostov je zachovávané pravidlo striedania sa predsedov z veľkej a malej mestskej časti.

Rada starostov zastupuje záujmy mestských častí pri rozhodovaní o otázkach, ktoré sú vyhradené mestskému zastupiteľstvu (zákon o meste Košice § 10 ods. 3), na ten účel môže predkladať iniciatívne návrhy na rokovanie mestského zastupiteľstva, zaujíma stanoviská k veciam, ktoré sú predmetom rokovania mestského zastupiteľstva, mestské zastupiteľstvo je povinné stanovisko Rady starostov prerokovať pred rozhodnutím vo veci samej.

K rozhodnutiam vo veci podľa zákona o meste Košice § 10 ods. 3 písm. a), (*pokiaľ ide o schvaľovanie štatútu*), písmen c) až e), (*ide o určenie zásad hospodárenia a nakladania s majetkom mesta a so zvereným majetkom, schvaľovanie rozpočtu mesta a jeho zmeny a schvaľovanie územného plánu a jeho častí*) môže Rada starostov predložiť v lehote do 15 dní odo dňa ich vyvesenia na úradnej tabuli svoje pripomienky a požiadať mestské zastupiteľstvo o ich opätovné prerokovanie a schválenie.

2.1 Rada starostov z pohľadu praxe

Rada starostov v meste Košice ako spoločný orgán mestských častí funguje v samospráve mesta už niekoľko volebných období. Tak ako celá samospráva aj tento orgán prešiel svojim vývojom a hľadaním si svojho miesta a postavenia v štruktúre orgánov samosprávy mesta. Rada starostov sa stala akousi oficiálnou platformou a priestorom pre diskusiu medzi mestskými časťami a mestom.

Na čele Rady starostov stojí predseda, ktorý je volený starostami mestských častí, so zreteľom na pravidlo obmieňania predsedov medzi veľkými a malými mestskými časťami. Predseda zastupuje, zvoláva a riadi Radu starostov. Dôležitá úloha predsedu je v komunikácií s mestským zastupiteľstvom a samotným vedením mesta. Rada starostov na svojich pravidelných stretnutiach prerokúva jednotlivé body zaradené do programu rokovania mestského zastupiteľstva a diskutuje o aktuálnych problémoch v rámci mesta týkajúcich sa mestských častí. Na zasadnutia je pravidelne pozývané vedenie mesta a magistrátu mesta Košice s ktorými je diskutované aj o požiadavkách mestských častí.

Ustanovenia zakotvené v zákone o meste Košice, týkajúce sa postavenia Rady starostov vo vzťahu k mestskému zastupiteľstvu sú aj z pohľadu praxe akceptovateľné. Mestské zastupiteľstvo reflektuje na jednotlivé stanoviská Rady starostov, prerokúva ich alebo sú odprezentované predsedom rady starostov respektíve jeho zástupcom. Z hľadiska členov mestského zastupiteľstva sú jednotlivé uznesenia z Rady starostov k materiálom

prerokovaným mestským zastupiteľstvom vnímané pozitívne, nakoľko odrážajú názory predstaviteľov mestských častí.

Vo vzťahu rady starostov a vedenia mesta je v rámci jednotlivých okruhov tém badať väčšie nesúlady. Ide vo väčšine prípadov o požiadavky mestských častí pri tvorbe rozpočtu, prerozdeľovaní miestnych daní, určovaní účelových dotácií a podobne. Nesúlad medzi starostami mestských časti a vedením mesta sa objavuje aj pri náčrtoch diskusie vo veci možného zlučovania mestských častí alebo úpravy kompetencií medzi mestom a mestskými časťami.

2.2 Rada starostov ako moderný prvok v samospráve mesta Košice

Rada starostov svojím postavením v zákone o meste Košice a dlhoročným fungovaním v rámci samosprávy v meste Košice sa môže stať vzorovým prvkom samosprávy so svojím jasným postavením a kompetenciami.

Podrobnosti o vzťahoch medzi Radou starostov a mestským zastupiteľstvom upravuje Štatút mesta Košice (ďalej len „Štatút“). Štatút mesta Košice je základným vnútorným dokumentom územnej samosprávy mesta Košice, ktorý v súlade so zákonom o meste Košice bližšie upravuje prerozdelenie úloh a samosprávnych pôsobností mesta. Práve Štatúte mesta poskytuje dostatočný priestor na to, aby sa ujasnili a konkretizovali niektoré ďalšie kompetencie Rady starostov vo vzťahu k mestu a mestskému zastupiteľstvu.

Jasnejšie pravidlá vo vzťahu k mestským častiam by si vyžadovalo financovanie minimálne v jednotlivých oblastiach ako napríklad účelové dotácie, dofinancovanie mestských častí, ktorým vznikli zvýšené finančné náklady zo zákonných povinností a podobne.

Pre budúce kvalitné fungovanie vzťahu Rada starostov – mesto Košice bude dôležité aj akceptovanie názoru mestskej časti pri uplatňovaní kompetenčných práv zo strany mesta, odborných referátov Magistrátu mesta Košice a mestských podnikov. To všetko prispieva ku kvalitnej komunikácií a pôsobeniu Rady starostov ako spoločného orgánu mestských častí v rámci samosprávy mesta Košice.

Rada starostov môže pôsobiť aj ako fórum pre generovanie nových poznatkov a informácií ako aj výmenu skúsenosti spojených s informatizáciou samosprávy na Slovensku. V tejto oblasti môže byť mesto Košice nápomocné hlavne pre malé mestské časti, ktoré svojimi kapacitami nedokážu zrealizovať potrebné úkony.

Záverom môžeme konštatovať, že postavenie Rady starostov v samospráve mesta Košice je na základe skúsenosti z predošlých volebných období opodstatnené. Nutné je však dodať, že pre efektívnejšie fungovanie je žiadúce jasnejšie vymedzenie vzťahov medzi mestom a samotnou Radou starostov tak, aby Rada starostov neskĺzla do formálnej roviny.

Záver

Rada starostov ako samostatný orgán samosprávy mesta Košice zastupujúci všetky mestské časti má svoje pevné miesto a oporu v zákone o meste Košice. Fungovanie tohto spoločného orgánu je dôležité vnímať aj z pohľadu praxe a jeho priameho výkonu vo vzťahu k orgánom mesta. Radu starostov môžeme vnímať ako dôležitý prvok pre kvalitnejšie plnenie úloh samosprávy v meste Košice. Tento orgán samosprávy mesta vytvára dostatočný priestor pre mestské časti na priamu a oficiálnu komunikáciu so zástupcami mesta. Potenciál Rady starostov a jej pozitívny vplyv by mal byť v záujme všetkých predstaviteľov samosprávy mesta Košice.

Zoznam bibliografických odkazov

JESENKO, Michal a kolektív. 2015. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozef Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-372-4

PALÚŠ, Igor., JESENKO, Michal., KRUNKOVÁ Alena., 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8129-003-9

PALÚŠ, I. a kolektív. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Košice Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

SOTOLÁŘ, Jozef. 2003. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*, Sotac, s.r.o, Košice 2003. ISBN 80-968356-1-0

Právne normy

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

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Zákon č.377/1990 Zb. o hlavnom meste Bratislava v znení neskorších predpisov

Štatút mesta Košice

Internetové zdroje

www.kosice.sk

Kontakt na autora

Mgr. Jozef Andrejčák
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: andrejcak207@gmail.com

Prevencia kriminality v Slovenskej republike na miestnej úrovni

Crime prevention in the Slovak Republic at the local level

Matúš Vyrostko

Abstract
The aim of the paper is to identify the tools for crime prevention at the local level – in municipal self – government and the use of such instruments in practice. Crime prevention in the Slovak republic is carried out at three levels – at national, regional and local level. At the local level, crime prevention is coordinated by the municipality or the city. Unlike the national level, municipalities in this context set up prevention authorities, prepare prevention plans, and apply for financial support for specific crime prevention projects on a voluntary basis. With regard to the voluntary nature, crime prevention in individual municipalities varies. Crime prevention at local level, however, appears to be necessary and crucial in view of the fact that it is citizens immediate contact with crime.

Key words: crime, crime prevention, local level

Úvod

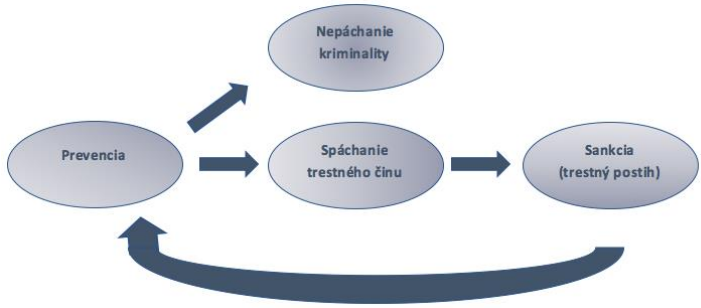
Kriminalita je negatívny spoločenský jav, ktorý sa spoločnosť prirodzene snaží eliminovať viac, či menej úspešne. Pretože je niektorým formám kriminality efektívnejšie a účinnejšie predchádzať práve na miestnej úrovni, v jednotlivých štátoch často vzniká viacstupňová, resp. viacúrovňová organizácia prevencie kriminality, čo je i prípad Slovenskej republiky.

Vzhľadom k tomu, že absolútna eliminácia kriminality je domnievame sa demokratickými prostriedkami takmer nedosiahnuteľná, je potrebné hovoriť najmä o jej znižovaní, minimalizovaní, či mitigácii.[1] Uvedený argument potvrdzuje aj samotná definícia kriminality. Kriminalita podľa väčšiny autorov i jej právneho vymedzenia zahŕňa tak úmyselné ako i nedbanlivostné trestné činy. Domnievame sa, že možnosti prevencie páchania nedbanlivostných trestných činov sú obmedzené.

Spolu s represiou a sankcionovaním nežiadúcich konaní a prejavov prispieva k znižovaniu kriminality práve jej prevencia. Rovnako sankcionovanie, v prípade naplnenia skutkovej podstaty trestného činu trestný postih, má okrem represívneho práve preventívny charakter, ktorý do budúcna

[1] Vhľadom k tomu teda v prípadoch, keď v našom príspevku využívame spojenie „eliminácia kriminality“, máme na mysli jej znižovanie, minimalizovanie.

vytvára predpoklad znižovania kriminality a nepáchania trestnej činnosti tak páchateľom, ako i ďalšími osobami. Ide teda o pomyselný proces, ktorý sme sa zjednodušenie pokúsili načrtnúť v obrázku 1. Úloha subjektov prevencie kriminality na miestnej úrovni



Obrázok 1 „Vzťah sankcie (trestného postihu) a prevencie kriminality“
Zdroj: *vlastné spracovanie*

1. Fundamenty prevencie kriminality v Slovenskej republike

Pre účely príspevku považujeme za nevyhnutné sa v krátkosti zaoberať aj samotnými pojmami súvisiacimi s kriminalitou, prevenciou a jej možnými formami, resp. druhmi, ako i úrovňami prevencie kriminality v Slovenskej republike (ďalej aj: „SR“) predtým, než sa budeme bližšie venovať problematike prevencie kriminality na miestnej úrovni.

Kriminálnymi sú také konania a prejavy, ktoré napĺňajú skutkovú podstatu niektorého trestného činu uvedenom v Trestnom zákone, zákone č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov (ďalej len: „Trestný zákon“). Ako zdôrazňuje Madliak, kriminalita nepredstavuje len jednoduchý výpočet, resp. súčet trestných činov páchaných za určité obdobie, ale prezentuje i kvalitatívnu stránku trestnej činnosti. Kriminalita teda podľa Madliaka nie je súčtom trestných činov, ale ich organickým súhrnom (Madliak 2010).

Právna úprava prevencie kriminality v Slovenskej republike je tvorená najmä zákonom č. 583/2008 Z.z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len: „zákon o prevencii kriminality“).

Z dôvodu veľkého množstva možných definícii prevencie kriminality, pre účely príspevku sa budeme riadiť definíciou prevencie kriminality v právnom poriadku SR, ktoré podľa nás najlepšie vystihuje jej podstatu. Podľa § 3 písm. a) zákona o prevencii kriminality je prevenciou kriminality cieľavedomé, plánovité, koordinované a komplexné pôsobenie na príčiny a podmienky, ktoré vyvolávajú alebo umožňujú kriminalitu a inú protispoločenskú činnosť, s cieľom ich predchádzania, potláčania a zamedzovania.

Z uvedeného teda vyplýva, že prevencia kriminality nepôsobí len na znižovanie kriminality samotnej, ale aj inej protispoločenskej činnosti. Pod protispoločenskou činnosťou je podľa § 3 písm. c) zákona o prevencii kriminality potrebné rozumieť také konanie, ktoré je priestupkom alebo iným správnym deliktom, resp. i také konanie, ktoré síce nie je priestupkom alebo iným správnym deliktom, ale pôsobí negatívne na spoločnosť.

Na základe uvedených skutočností je teda za prevenciu kriminality možné považovať aj také aktivity, ktoré nesmerujú priamo k znižovaniu kriminality, ale snažia sa obmedziť negatívne protispoločenské konania. Za konania, ktoré pôsobia negatívne na spoločnosť a môžu v budúcnosti vytvárať základ pre trestnú činnosť, je možné považovať napr. nadmerné požívanie alkoholických nápojov, či hranie hazardných hier.

Domnievame sa, že za nástroje prevencie kriminality na miestnej úrovni je možné považovať obmedzovanie predaja a požívania alkoholu, obmedzovanie prevádzkovania hazardných hier, či dodržiavanie nočného kľudu a pod., ale v súvislosti s globalizáciou a migráciou i dôslednú integráciu marginalizovaných skupín, či cudzincov.

Čo sa týka foriem resp. druhov prevencie kriminality, pre účely nášho príspevku je potrebné minimálne spomenúť, že väčšina autorov hovorí najmä o sociálnej, situačnej a viktimačnej prevencii kriminality (Madliak 2010). Domnievame sa, že na miestnej úrovni je možné prijímať opatrenia zamerané na každý z uvedených druhov prevencie kriminality, osobitne však na prevenciu situačnú a viktimačnú.

Prevencia kriminality sa v Slovenskej republike postupne vykreovala na tri úrovne. V súčasnosti je teda prevencia kriminality v SR uskutočňovaná na troch úrovniach a to na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o prevencii kriminality, pôsobnosť v oblasti prevencie kriminality vykonávajú tieto orgány verejnej moci:

- vláda Slovenskej republiky,
- ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy,
- obvodné úrady v sídlach krajov a iné miestne orgány štátnej správy[2],
- ostatné orgány verejnej moci.

Detailná identifikácia a analýza možností prevencie kriminality na všetkých úrovniach v Slovenskej republike by nepochybne presahovala možnosti príspevku a nie je ani predmetom, preto sa ďalej zaoberáme práve problematikou prevencie kriminality v Slovenskej republike na miestnej úrovni – v mestách, obciach a mestských častiach.

[2] Podľa § 9 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, obvodné úrady zriadené podľa predpisov účinných do 30. septembra 2013 sú okresné úrady podľa tohto zákona.

2. Kriminalita a možnosti jej prevencie a eliminácie na miestnej úrovni

V súčasnosti sa prevencia kriminality na miestnej úrovni stáva predmetom debát odbornej i laickej verejnosti. S blížiacimi sa komunálnymi voľbami v Slovenskej republike je táto problematika taktiež predmetom predvolebných diskusií, kedy kandidáti na primátorov, starostov, či poslancov do mestských a obecných zastupiteľstiev verejnosti predstavujú svoje vlastné ponúkané riešenia. Nie je náhodou, že práve prevencia kriminality je jednou z ústredných tém takýchto stretnutí. Je možné povedať, že úroveň kriminality v jednotlivých mestách a obciach je úzko spojená s kvalitou životnej úrovne ich obyvateľov. Je preto prirodzené, že práve obyvatelia, ktorí odovzdávajú v komunálnych voľbách svoju moc do rúk zvoleným predstaviteľom - orgánom obce, majú záujem na znižovaní tohto negatívneho javu. Uvedený fakt je možné zdôrazniť aj tým, že mnoho odborníkov na verejnú správu považuje samosprávu za najdemokratickejšiu časť verejnej správy.

Okrem uvedených argumentov, ktoré podporujú existenciu prevencie kriminality na miestnej úrovni je takýto zámer možné vyčítať priamo z právnej úpravy.

Okrem samotného zákona o prevencii kriminality je zámer vyvíjať úsilie a prijímať opatrenia na prevenciu kriminality na miestnej úrovni nepriamo vyjadrený i v § 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. zákona Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len: „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého je základnou úlohou obce pri výkone samosprávy starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov (Hencovská 2018).

Medzi ďalšie dokumenty vyjadrujúce záujem prijímať opatrenia k prevencii kriminality na miestnej úrovni je možné zaradiť odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R/87/19 o organizácii prevencie kriminality zo dňa 17.09.1987, podľa ktorého sú preventívne opatrenia v súvislosti s kriminalitou o to úspešnejšie, čím viac sa orientujú na miestne podmienky a na špecifické druhy trestných činov.

Potrebu prevencie kriminality na miestnej úrovni na oficiálnom webovom portáli zdôrazňuje i Európska komisia. Podľa Európskej komisie si prevencia kriminality vyžaduje interdisciplinárny prístup. Okrem toho, s ohľadom na podstatu kriminality, aby boli opatrenia proti kriminalite čo najúčinnejšie, mali by prebiehať čo najbližšie k „základnej úrovni“. Takýto prístup sa podľa Európskej komisie v praxi prejavuje vznikom miestnych iniciatív, ktoré zahŕňajú niekoľko aktérov (Európska komisia 2018).

V neposlednom rade, záujem prijímať opatrenia na predchádzanie kriminality na miestnej úrovni je vyjadrený aj v hlavnom strategickom dokumente upravujúcom problematiku prevencie kriminality v SR. Aktuálne ide o Stratégiu prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike na roky 2016 – 2020 (Uznesenie vlády Slovenskej

republiky č. 513 zo 16. novembra 2016 k Stratégii prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike na roky 2016 – 2020) (ďalej len: „Stratégia prevencie kriminality“). Práve zvyšovanie bezpečnosti miest a obcí je zaradené medzi päť hlavných priorít súvisiacich s prevenciou kriminality. Podľa Stratégie prevencie kriminality je v súvislosti s touto prioritou potrebné zamerať sa na začleňovanie prevencie kriminality do koncepcií rozvoja krajov a obcí, vytvorenie komplexného prístupu k bezpečnosti v sociálne vylúčených a iných rizikových lokalitách a zvyšovanie pocitu bezpečia obyvateľov a návštevníkov.

Ako uvádza Gašpierik, trend presunu prevencie kriminality na miestnu úroveň sa netýka len Slovenskej republiky a čoraz viac ho okrem západoeurópskych krajín preferuje i Česká republika, Poľská republika a Maďarsko (Gašpierik 2011).

Ak hovoríme o konkrétnych subjektoch, resp. aktéroch prevencie kriminality na miestnej úrovni, odborná verejnosť sa pri ich identifikácii viac, či menej zhoduje, i keď je potrebné povedať, že ich vymedzenie je pomerne široké.

Na miestnej úrovni prevenciu kriminality koordinuje najmä obec, resp. mesto, či mestská časť. Na rozdiel od národnej úrovne si obce v tejto súvislosti na dobrovoľnom princípe zriaďujú orgány na prevenciu (najmä komisie pre verejný poriadok, prevenciu kriminality, či prevenciu protispoločenskej činnosti), pripravujú plány prevencie (najmä v strategických a koncepčných dokumentoch – napr. program rozvoja mesta Košice na roky 2015-2020) a žiadajú o finančnú podporu pre konkrétne projekty prevencie kriminality. S ohľadom na tento dobrovoľný princíp sa prevencia kriminality v jednotlivých obciach prirodzene líši podľa potrieb konkrétnej obce, mesta, či mestskej časti.

Pokiaľ ide o tvorbu prevencie kriminality, pozíciu pre vytváranie koncepcií má najmä VÚC, no pokiaľ ide o úlohy obcí, Trestný poriadok im priznáva silnejšiu pozíciu. Môže ísť v tomto prípade tak o prevenciu konkrétnej trestnej činnosti, ako i o prevenciu recidívy. Medzi povinnosti obce v tejto súvislosti je možné zaradiť napr. povinnosť obce poskytnúť súčinnosť orgánom činným v trestnom konaní a súdu pri plnení ich úloh, či povinnosť obce bez meškania oznamovať orgánom činným v trestnom konaní skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin. Možností súčinnosti obce s orgánmi činnými v trestnom konaní a súdmi je ale viac, takéto úlohy obce súvisia najmä so súčinnosťou obce pri doručovaní písomností orgánov činných v trestnom konaní a súdov, zisťovaním pomerov páchateľa, či účasťou obce pri výkone trestnoprávnych sankcií (Hencovská 2016).

Okrem obcí, miest, či ich častí sa na prevencii kriminality prirodzene podieľajú viaceré subjekty, resp. aktéri.

Ako uvádza Bubelíni, subjektmi prevencie kriminality sú okrem miest, obcí a mestských častí obecné a mestské polície, v príspevku už spomínané komisie mestského, resp. obecného zastupiteľstva, ale aj iné subjekty, ako napr.

občianske združenia, neziskové organizácie a iné fyzické a právnické osoby (Bubelíni 2002).

Halcin (2007) k aktérom prevencie kriminality na miestnej úrovni dopĺňa niekoľko špecifických subjektov, napr. súkromné bezpečnostné služby, či poisťovne.

Niet pochýb, že jedným z predpokladov nepáchania kriminality je i výchova. Baginová a Belušková v tejto súvislosti pri subjektoch prevencie kriminality na miestnej úrovni zdôrazňujú práve rodinu, ktorá má podľa nich v tejto súvislosti dominantnú úlohu (Baginová a Belušková 2014).

Prikláňame sa k názorom autorov, ktorí za významný subjekt prevencie kriminality považujú samotných občanov, ktorí majú niekoľko možností, ako sa zapojiť do projektov prevencie kriminality na miestnej úrovni. V súčasnosti môže ísť napr. o mestské, resp. obecné občianske poriadkové služby. Možností zapojenia je však podľa nás oveľa viac v závislosti od druhu prevencie kriminality.

Na realizáciu aktivít a projektov sa niektoré subjekty prevencie kriminality môžu každoročne uchádzať o poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu. Podľa § 5 ods. 3 písm. d) zákona o prevencii kriminality Rada vlády Slovenskej republiky pre prevenciu kriminality zverejňuje na internetovej stránke Ministerstva vnútra Slovenskej republiky výzvy na predkladanie projektov, schvaľuje projekty a schvaľuje poskytnutie dotácií na ich financovanie do 31. marca príslušného kalendárneho roka, pričom prihliada najmä na priority uvedené v stratégii prevencie kriminality. Výber projektov obcí, resp. iných subjektov, ktoré v rokoch 2016 a 2017 získali dotáciu na realizáciu daného projektu v Košickom samosprávnom kraji je uvedený v tabuľke 1.

Tabuľka 1 „Príklady projektov na prevenciu kriminality na miestnej úrovni, ktoré v rokoch 2016 a 2017 získali dotáciu zo štátneho rozpočtu“

Rok	Prijímateľ	Názov prijímateľa	Adresa: mesto/obec	Názov projektu	Druh prevencie	Výška navrhovanej dotácie (€)
2016	mestská časť	Košice – Západ	Košice – Západ – mestská časť	Bezpečná Terasa – rozšírenie kamerového systému	Situačná	20 000
2016	obec	Ruskovce	Ruskovce	Detský park Ruskovce	Sociálna	4 500
2016	obec	Geča	Geča	Kamerový systém v obci Geča	Situačná	9 900
2017	mesto	Veľké Kapušany	Veľké Kapušany	Stop počítačovej kriminalite	Viktimačná	5 400
2017	škola	Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach	Košice – Juh – Mestská časť	Tvorba a testovanie prezentácií projektov prevencie kriminality súvisiacej s nelegálnou migráciou	Sociálna	21 000

Zdroj: *Vlastné spracovanie podľa: Rada vlády Slovenskej republiky pre prevenciu kriminality 2018.*

Ako je zrejmé z tabuľky 1, za projekt prevencie kriminality je možné považovať i aktivity spojené so sociálnou prevenciou kriminality, ako napr. výstavba detského ihriska. Okrem uvedených príkladov i ďalšie obce, mestá a mestské časti často žiadali a získali dotáciu na technické zabezpečenie – kamerové systémy. Motiváciou prevencie kriminality pre subjekty môže byť i zapojenie do rôznych súťaží o najlepšie projekty na vnútroštátnej no i európskej úrovni.

Príkladov zapojenia obcí do prevencie kriminality je prirodzene viac. Ako uvádza Hencovská, územná samospráva sa môže za splnenia zákonných podmienok podieľať aj priamo na výkone trestu, ktorým je relatívne málo využívaný trest povinnej práce. *„Priestor vidím v metodickej činnosti vyššieho územného celku, ktorý by mohol pomôcť obciam pri zaškolení pracovníkov obce, zapožičaním jednoduchých strojov, iného materiálu a pod.“* (Hencovská, 2018, s. 34) Za významný príspevok pre predchádzanie trestnej činnosti Hencovská považuje aj zákon č. 307/2014 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý chráni oznamovateľov protispoločenskej činnosti, najmä pred jej neoprávneným postihom v pracovnoprávnom vzťahu (Hencovská 2018).

V súvislosti s prevenciou kriminality na miestnej úrovni považujeme za prínosné vyjadriť sa ešte k niekoľkým aspektom. V súvislosti s problematikou nárastu extrémizmu v Slovenskej republike je potrebné zdôrazniť, že ak orgány verejnej správy na miestnej úrovni nevyvíjajú dostatočné úsilie na prevenciu kriminality, na takúto situáciu môžu reagovať subjekty, ktoré situáciu využijú vo svoj politický prospech. Poukazovanie na nedokonalé riadenie resp. spravovanie mesta, či obce, vrátane poukazovania na zvýšenú kriminalitu a využitie takýchto skutočností na politický marketing je samozrejme legitímnou aktivitou. Problém však nastáva vtedy, keď ponúkané riešenia prerastajú do radikálnych, niekedy do extrémistických konaní a prejavov. Aj tu sa teda ukazuje potreba efektívnej prevencie kriminality na miestnej úrovni. Je preto možné povedať, že dostatočnou prevenciou kriminality na miestnej úrovni je možné dosiahnuť nielen znižovanie kriminality, no i radikálnych návrhov a riešení, ktoré môžu prerásť do takých konaní a prejavov, ktoré napĺňajú skutkovú podstatu niektorého z trestných činov extrémizmu a tak paradoxne „prispievajú“ k nárastu kriminality v danej obci, meste, či mestskej časti.

V neposlednom rade je potrebné povedať, že nie všetkým formám kriminality je najefektívnejšie predchádzať na miestnej úrovni. Príkladom je napr. nový fenomén kybernetickej kriminality. Bojovať proti kriminalite na internete často nestačia ani vnútroštátne subjekty a jej efektívna prevencia a represia si vyžaduje medzinárodnú spoluprácu policajných zložiek. Napriek tomu je aj v tomto smere možné vynaložiť úsilie na prevenciu kriminality na internete na miestnej úrovni. Príkladom je okrem spomínaného projektu mesta Veľké Kapušany aj napr. obec Dvory nad Žitavou s projektom „Adam a Eva 21.

storočia“, ktorým sa obec zamerala na žiakov základnej školy s cieľom informovať ich o hrozbách na internete a ako sa im vyhnúť. S týmto projektom obec zvíťazila v národnom kole súťaže „Európska cena za prevenciu kriminality“ za rok 2015 (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2016).

Záver

O prevenciu kriminality na miestnej úrovni sa teda snažia viaceré subjekty, resp. aktéri. Ide najmä o obec, mesto, či mestskú časť, ktorej hlavnou úlohou by malo popri implementácii jednotlivých projektov byť i akýmsi koordinátorom ďalších subjektov a ich aktivít. K týmto ďalším subjektom, resp. aktérom je možné zaradiť napr. mestskú políciu, občianske združenia, neziskové organizácie, ale v neposlednom rade samotných obyvateľov, ktorí majú najväčší záujem na znižovaní kriminality na miestach kde bývajú, či pracujú, keďže znižovanie kriminality má pozitívny efekt na kvalitu ich životnej úrovne. Možností zapojenia obyvateľov do projektov prevencií kriminality je mnoho, medzi inými sú to napr. mestské občianske poriadkové služby.

V neposlednom rade je potrebné zdôrazniť, že prevencia kriminality na miestnej úrovni sa javí ako potrebná a kľúčová s ohľadom na v príspevku vyššie spomínané argumenty a právne východiská ale najmä fakt, že ide z pohľadu občanov o bezprostredný styk s kriminalitou, čo vytvára predpoklad lepších možností na jej prevenciu a elimináciu.

Zoznam bibliografických odkazov

BAGINOVÁ, Tatiana a BELUŠKOVÁ, Dagmar, 2014. *Prevencia kriminality.* Bratislava: Metodicko-pedagogické centrum v Bratislave. 50 s. ISBN 978-80-8052-998-7.

BUBELÍNI, Ján, 2002. *Prevencia kriminality: (základy kriminálnej prevencie a preventológie s aplikáciami na činnosť verejnej správy a polície).* Bratislava: Akadémia Policajného zboru. 251 s. ISBN 978-80-8054-253-8.

Európska komisia. Crime prevention. In: Europa.eu [online]. 2018 [cit. 07.11.2018]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention_en

GAŠPIERIK, Libor, 2011. Prevencia kriminality na miestnej úrovni. In: *Krízový manažment.* Roč. 10, č. 1, s. 5 – 11. ISSN 1336-0019.

HALCIN, Jozef, 2007. Systém prevencie kriminality na miestnej úrovni. In: *Zborník z konferencie „Bezpečná Európa 2007“ konanej v Košiciach v dňoch 18-19.10.2007.* Košice: Obvodný úrad Košice, s. 99 – 115. ISBN 978-80-96979-48-6.

HENCOVSKÁ, Mária, 2016. Súčinnosť územnej samosprávy s orgánmi činnými v trestnom konaní a súdmi. In: *Štát a právo.* Roč. 03, č. 3-4, s. 358 – 368. ISSN 1339-7753.

HENCOVSKÁ, Mária, 2018. Pozícia vyššieho územného celku pri prevencii kriminality a iných nežiadúcich spoločenských javov. In: MACHYNIAK, Ján, ed. *Dynamika regionálnej samosprávy na Slovensku – voľby 2017: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, ktorá sa uskutočnila 10. novembra 2017 v Trnave.* Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 28 – 35. ISBN 978-80-8105-924-7.

MADLIAK, Jozef, 2010. *Prevencia a prognózovanie kriminality.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 173 s. ISBN 978-80-7097-813-9.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Odovzdali ocenenia víťazom Európskej ceny za prevenciu kriminality 2015 zameranú na problematiku kyberkriminality. In: Minv.sk [online]. 09.02.2016 [cit. 06.11.2018]. Dostupné z: http://www.minv.sk/?prevencia_aktuality&sprava=odovzdali-ocenenia-vitazom-europskej-ceny-za-prevenciu-kriminality-2015-zameranu-na-problematiku-kyberkriminality

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R/87/19 o organizácii prevencie kriminality zo dňa 17.09.1987. In: polic.osce.org [online]. 17.09.1987 [cit. 03.11.2018]. Dostupné z: https://polis.osce.org/node/4661

Rada vlády Slovenskej republiky pre prevenciu kriminality. Zoznam projektov schválených Radou vlády SR pre prevenciu kriminality pre roky 2016 a 2017. In: Minv.sk [online]. 2018 [cit. 05.11.2018]. Dostupné z: https://www.minv.sk/?zoznam-projektov-schvalenych-radou-vlady-sr-pre-prevenciu-kriminality

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 513 zo 16. novembra 2016. Stratégia prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike na roky 2016 – 2020. In: Minv.sk [online] 16.11.2016 [cit. 02.11.2018]. Dostupmé z: https://www.minv.sk/?zakladne-dokumenty-rvpk

zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

zákon č. 583/2008 Z.z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontakt na autora

PhDr. Matúš Vyrostko
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
e-mail: matus.vyrostko@student.upjs.sk

Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte, Časť. 1

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pri príležitosti 20. výročia vzniku Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach konanej dňa 15. novembra 2018 v Košiciach.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress
Rok vydania: 2018
Náklad: 100 ks
Rozsah strán: 354
Rozsah: 24,55 AH
Vydanie: prvé
Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISBN 978-80-8152-700-5 (tlačená publikácia)
ISBN 978-80-8152-702-9 (e-publikácia)

ISBN 978-80-8152-701-2