



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
V KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY



Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov
z 5. ročníka vedeckej konferencie doktorandov
6. február 2020

KOŠICE 2020

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov z V. ročníka vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 6. februára 2020 v priestoroch Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice

ZOSTAVILI:

PhDr. Milan Douša

Mgr. Tatiana Gmitrová

Mgr. Oskar Tóth

PhDr. Matúš Vyrostko

RECENZENTI:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

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

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.

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

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

PhDr. Milan Douša

Mgr. Tatiana Gmitrová

Mgr. Oskar Tóth

PhDr. Matúš Vyrostko

© 2020 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

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 zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

Dostupné od: 6.2.2020

ISBN 978-80-8152-841-5 (e-publikácia)

Předslov

Dynamicky se vyvíjející současná společnost vytváří v občanech očekávání a požadavky, aby veřejná správa byla efektivní, spolehlivá, otevřená, profesionální a rychlá. Nové teorie poznatků v souvislosti s neustálými změnami však musí obsahovat i praktické uplatnění a promítnutí těchto charakteristik v systému veřejné správy v praxi. Právě z toho důvodu je důležité věnovat pozornost novým přístupům z teoretického i praktického pohledu k uplatňování moderní veřejné správy v podmínkách krajín V4. Vzhledem ke skutečnosti, že veřejná správa je interdisciplinární vědní disciplína, která využívá poznatky z široké škály vědních odborů a na základě toho umožňuje komplexně přistupovat k řešení problémů moderní veřejné správy, je recenzovaný sborník příspěvků z vědecké konference doktorandů rozdělen do třech sekcí: sociálně-ekonomické, politologické, právní. Sekce erudovaně reagují na současné problémy veřejné správy z teoretického i praktického hlediska.

V sekci sociálně-ekonomické se příspěvky doktorandů věnují širokému spektru problémů, kterým veřejná správa čelí z ekonomického a sociálního pohledu. Příspěvky se jednak zaměřují na oblasti hodnocení dopadů reforem veřejné správy na sociálně-ekonomické podmínky v krajínách V4 z různých hledisek (talent management, místní daně) a na jednotlivých úrovních systému veřejné správy. Dále se příspěvky zabírají moderními principy a nástroji řízení ve veřejné správě (Benchmarking, NPM, nástroje IKT) a jejich uplatňování na úrovni místní samosprávy, ale i na úrovni ústřední státní správy. Na základě efektivního uplatňování jednotlivých nástrojů řízení veřejné správy mohou například obce vytvářet sociální podniky, a tím snižovat sociální disparity, které se na jejich území vyskytují anebo účinně vyřešit jiné sociálně-ekonomické problémy udržitelného rozvoje. Problematika sociálních podniků je taktéž nedílnou součástí příspěvků této sekce.

V sekci politologické se příspěvky doktorandů věnují jednak problematice volebních funkcí z různých hledisek (demografických, ústavních), ale i problematice implementace participativního rozpočtování v podmínkách Slovenské republiky, politiky životního prostředí v podmínkách místní samosprávy, ale i problémem identifikace sociální spravedlivosti a sociální solidarity minimálního důchodu v Slovenské republice.

V sekci právní se příspěvky doktorandů věnují jednak problematice základní jednotky územní samosprávy (obce) z pohledu práva obce na samosprávu s následným zaměřením na subjektivní práva obce z pohledu Ústavy Slovenské republiky, ale i na význam lidských práv v 21. století a přistoupení EU k Dohovoru o ochraně lidských práv a základních svobod, uplatňování zásady rovnosti, problémy extremismu a radikalizmu jako nosné téma v současné politické společnosti. Další příspěvky v této sekci věnují obsahové analýze a identifikaci z různých hledisek s návrhem změn právní úpravy, například z hlediska upozornění prokurátora, obsahové identifikace a rekapitulace slovenských normativních právních aktů, které obsahují pravidla a principy Evropské charty místní samosprávy, právní analýzu hrazení nákladů vynaložených na zabezpečení vysokoškolského studia a vojenského programu profesionálním vojákem Slovenské republiky, ale také kontrole v ekologickém zemědělství v České republice a Slovenské republice.

Recenzovaný sborník příspěvků z vědecké konference doktorandů má velmi dobrou odbornou úroveň. Jednotlivé příspěvky doktorandů z krajín V4 potvrzují oprávněnost a potřebu řešení aktuálních problémů teorie a praxe ve veřejné správě. Věřím, že nově získané poznatky prezentované v tomto recenzovaném sborníku příspěvků z vědecké konference doktorandů využijí doktorandi při kreování svých dizertačních prací a jejich následné obhajobě. Poděkování patří všem vystupujícím doktorandům, odborným garantům a v neposlední řadě tým, kteří tento zborník organizačně a administrativně zabezpečili.

PhDr. Milan Douša
Předseda organizačního výboru

OBSAH

<i>SOCIÁLNO – EKONOMICKÁ SEKCIA</i>	
Nikola ŠUBOVÁ, Ján BULECA <i>Analýza vzťahu medzi úsporami, HDP a príjmovou nerovnosťou v krajinách V4</i>	7
Ivana LICHNEROVÁ <i>Kompetencie a spolupráca obcí v sektore stavebného poriadku v SR a ČR</i>	19
Lucia ROŽOVÁ <i>Miestne dane ako dôležitá súčasť daňových príjmov jednotiek miestnej samosprávy</i>	34
Adriána GOGOVÁ <i>Špecifiká riadenia vo verejnej správe</i>	44
Barbora BLAŠKOVÁ <i>Analýza imidžu vybraného územia</i>	55
Milan DOUŠA <i>Informační a komunikační technologie jako základní pilíř infrastruktury Smart city</i>	66
Tatiana GMTROVÁ <i>Benchmarking ako metóda hodnotenia verejných služieb v miestnej samospráve</i>	76
Monika SMOLNICKÁ <i>Sociálny podnik v kontexte saturácie potrieb sociálne odkázaných občanov</i>	84
Dominika BERNÁTOVÁ <i>Talent management v štátnej správe</i>	94
Matúš NOVÁK <i>Moderné teórie riadenia vo verejnej správe</i>	106
Denisa KOČANOVÁ, Ján BULECA <i>Najlepšie krajiny pre život žien: porovnanie na úrovni krajín Európskej únie</i>	115
Jana NOVOTNÁ <i>Český systém kvality služieb - nástroj pro zvyšování kvality služeb. Případová studie z České republiky</i>	124

<i>POLITOLOGICKÁ SEKCIA</i>	
Katarína DUFFEKOVÁ <i>50 dní do parlamentných volieb</i>	132
Martin MOLČAN <i>Úspechy zástupcov rómskej komunity pri obsadzovaní volených funkcií v miestnej samospráve – minulosť, súčasnosť a budúcnosť</i>	144

Lukáš KOŠTIAL <i>Výzvy participatívneho rozpočtovania</i>	152
Michaela KAKAŠOVÁ <i>Evaluácia vybraných RIS samosprávnych krajov v kontexte prepojenia na PHSR samosprávnych krajov</i>	161
Jessica KRIŠKA <i>Muž, ktorý „trumpol“ Ameriku umením politického a digitálneho marketingu: Zvyšujúce sa tendencie využívania nových médií smerom k volebnej kampani 2020</i>	177
Oskár TÓTH <i>Minimálny dôchodok v Slovenskej republike a základné princípy sociálnej politiky</i>	189
Dominika VINCOVÁ <i>Verejná politika a politika životného prostredia na miestnej úrovni</i>	199
Anastasiia YEZHOVA <i>Solving the problem of homelessness in the framework of the right to the city: cases of Hungary and Finland</i>	207

P R Á V N A S E K C I A	
Peter GABRIK <i>Právne aspekty pôsobenia štátnej správy pri nakladaní s pozemkami neznámych vlastníkov na Slovensku</i>	215
Hedviga GEFFERTOVÁ <i>Aktívna žalobná legitímácia v správnom súdnictve</i>	228
Lukáš JANČÁT <i>Zákonná definícia a princípy verejnej služby v Slovenskej republike</i>	238
Michal KADÁČEK <i>Upozornenie prokurátora a následky nevyhovenia tomuto prostriedku dozoru v oblasti verejnej správy</i>	250
Róbert ANTAL <i>Ničenie archeologických lokalít v Českej republike. Správnoprávne sankcie</i>	264
Viktória KRÁĽOVÁ <i>Odras článkov Európskej charty miestnej samosprávy v právnom poriadku Slovenskej republiky</i>	270
Barbora MITÁŠOVÁ <i>Predátor či spása, jak se to má s novým stavebním zákonem v České republice?</i>	282
Hana SEDLÁČKOVÁ <i>Kontrola v ekologickém zemědělství v České a Slovenské republice</i>	290

Jana VRABĽOVÁ <i>Ne/potreba pristúpenia EÚ k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd</i>	300
Vladimíra HOUDEK BĚHALOVÁ <i>Ako predchádzať pochybeniam pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti</i>	310
Valeriya BELOVA <i>The importance of fundamental rights in 21th century</i>	319
Ján KRÁLIK <i>Posilňovanie pozícií výkonnej moci pri tvorbe práva v podmienkach Slovenskej republiky</i>	327
Marek PERINGER <i>Srovnání přijímání a vydávání obecně závazné vyhlášky a opatření obecné povahy v České republice a odlišnosti slovenské právní úpravy</i>	334
Tomáš MARTAUS <i>Závazok vojakov vracať plat C/A boni mores</i>	346
Andrea ZJAROVÁ <i>Uplatňovanie zásady rovnosti v Európskej únii so zreteľom na multikultúrnu spoločnosť</i>	354
Lucia PIŠTEJOVÁ <i>Vybrané aspekty právneho poriadku samosprávy Českého kráľovstva v období stavovskej monarchie</i>	364
Matúš VYROSTKO <i>Legal instruments to eliminate extremism in the Federal republic of Germany</i>	375
Jana VOLOCHOVÁ <i>Ludová iniciatíva ako súčasť zákonodarstva a normotvorby v Poľskej republike</i>	386

ANALÝZA VZŤAHU MEDZI ÚSPORAMI, HDP A PRÍJMOVOU NEROVNOSŤOU V KRAJINÁCH V4

THE RELATIONSHIP BETWEEN SAVINGS, GDP AND INCOME INEQUALITY IN THE VISEGRAD GROUP COUNTRIES

Nikola Šubová, Ján Buleca

Abstract:

Income inequality has been an important question for economists and researchers for a long time because it is one of the factors influencing economic growth and living standards of people. The aim of this paper is to investigate the relationship between savings, economic growth and income inequality in countries of the Visegrad Group (Czech Republic, Slovak republic, Hungary, and Poland) within the period from 1995–2018 using linear regression and Granger causality. Based on the results, mainly the relationship between income inequality and GDP is observed. Income inequality had a statistically significant effect on GDP but also GDP influenced income distribution. The effect of savings on income inequality was not statistically significant but the effect of income inequality on the level of savings was significant and negative.

Keywords: GDP, household savings, income inequality, Visegrad Group Countries.

Introduction

Income inequality has been on the rise and incomes are more unevenly distributed. As a consequence, the middle-income group is disappearing. Atkinson (2015) explains income inequality as the differences in the amount of earned money and overall standards of well-being among different groups of people. These differences are usually examined at local, national and regional level but it can be studied also among individuals of these groups. The main reason for increasing income inequality is increasing inequality in wages and salaries mainly between high and low-skilled people and also between developed and developing countries (Piketty, 2014). Income distribution and income inequality are determined within an economic system. Income distribution is influenced by many factors and also income inequality can affect other variables. Many authors analysed the relationship between income inequality, economic growth, health of the people, poverty and other variables like life expectancy and education (Lynch, 2004; Haroon, 2014; Nguyen et al., 2019).

Income inequality is an important social problem because it is associated with wealth inequality, unemployment, deprivation, mental illnesses, and also with poverty. 26 richest people of the world owned as much as the poorest 50% and 0,8% of the population controls 44,8% of the wealth in 2018. The wealth and income of the richest people are growing sharply but the wealth and income of people at the bottom of the distribution are stagnating or growing only slowly. The lowest level of income inequality in the European Union measured by

indicator S80/S20 was recorded in the Czech Republic, the Slovak Republic, Belgium, and Finland. These member states had the ratio S80/S20 below 4,00. On the other hand, income inequality is serious problems in countries like Bulgaria, Lithuania, Spain and Romania because the level of income inequality in these countries was above 6 in Romania and Spain, above 7 in Lithuania and 8,2 in Bulgaria.

Reducing of the level of income inequality is also one of the aims of government policies because greater inequality leads to shorter life expectancy, can influence the rates of innovation, decrease social mobility or helps to reduce poverty and leads to the sustainable economy. The most common tools using by government are education support, anti-discrimination policies, well-designed labour market institutions and the tax system (Hoeller et al., 2014).

The aim of this study is to analyse the relationship between income inequality, economic growth and gross savings in V4 countries (Poland, Czech Republic, Slovak Republic, Hungary).

1. Literature review

Analysing of income inequality has a long history and many famous classical economists, such as Adam Smith or David Ricardo examined the income distribution and causes of income inequality. Income inequality has been on the rise across the globe for several decades and it has been examined in several studies in various countries (Smith, 2017). There are two approaches to analysing the relationship between economic growth and income inequality. The first links the evaluation of Gini coefficient as a measurement of income inequality to the average income level of an economy. It is associated with using GDP *per capita* as an independent variable. On the other hand, the second approach examines whether higher income inequality hurts economic growth (Naguib, 2015).

Income inequality is an important determinant of national growth according to the different level of the income distribution. Income inequality has a significant effect on economic growth in OECD countries, but only in the long run (Kyroglou, 2018). The relationship between inequality and *per capita* economic growth in OSCE countries (Organization for Security and Co-operation in Europe) is linear (Naguib, 2015). Authors of other studies (Barro, 2008; Barnejee and Duflo, 2003) argued that the relationship between economic growth and income inequality depends on the level of inequality. In a situation with a high level of income inequality, its reduction can drive higher economic growth. When the level of income inequality is low, a decline in income inequality causes a reduction in economic growth as well. Income inequality does not influence economic growth only. It has also impact on societies, reduces mobility, fosters crime and harms health (Keeley, 2015). A higher level of income inequality results to increase in savings of high-income subjects and it also increases the level of investments and leads to economic growth (Peterson, 2015).

Income inequality also influences the level of savings. On the one hand, wealthier households usually save more than households at the bottom of income distribution and a therefore higher level of income inequality increases overall savings (Dynan et al., 2004). On the other hand, low-income households decrease their savings in response to rising income of people at the top of income distribution and increasing inequality leads to decrease of overall savings (Bertrand and Morse, 2016). Schmidt-Hebbel and Servén (2000) argued that income inequality had no effect on aggregate savings but several studies (Person and Tabellini, 1994; Alesina and Perotti, 1996) found a negative relationship between these two variables.

According to Alvarez-Cuadrado and Vilalta (2012), savings decreases with increasing income inequality.

Income inequality is also influenced by various determinants. Several authors examine the effect of various factors on income inequality (Huang et al., 2015; Pickett and Wilkinson, 2015; Neumayer and Plümer, 2018) and the factors related to economic development have got the most attention. Economic growth has an impact on income inequality and therefore help to reduce poverty but not in developing countries (Adams, 2003). Economic growth has a positive effect on the level of savings and it leads to a decrease in income inequality. The level of savings decreases with higher income inequality and it is in line with a negative relationship between income inequality and GDP growth (Li and Zou, 2004). Income inequality is a condition prevailing along with economic growth. Economic growth has a negative impact on income inequality because economic growth supports investment and employment and the result is higher employment leading to higher income. It means, greater economic growth causes a decline of income inequality. It is supported also by government policy and higher investment in education and training (Partridge and Majumdar, 2009). According to Kuznets (1955), income inequality follows some pattern. Until economic growth reaches a certain level, inequality increases with greater economic growth but over this level income inequality begins to decline.

One of the major factor influencing economic growth is the level of savings. Household savings are also very important determinants of people well-being because, without them, subjects are more sensitive to unexpected negative situations and shocks in income (Székely and Attanasio, 2000). Income inequality is influenced also by the strength of the dynamic status effect that can increase inequality by affecting the dynamics of the savings rate. In countries with strong dynamic effect, inequality raises as a response to positive productivity shock but on the other hand, a weak dynamic effect causes a decline in inequality. Endogenous dynamic effect influences savings. Firstly, it causes a decline in savings and the level of saving rate but during the development process in the economy, people increase their saving rate. A lower level of saving rate means lower capital accumulation and therefore interest rates decline more slowly. It is a greater advantage for wealthier households relative to poor subjects what influences the level of inequality (Dioikitopoulos et al., 2017). In contrast to this, Prante (2017) stated that falling savings rate are not a necessity of increasing inequality because in the Great Recession in countries like Germany and China income inequality was higher in spite of the fact that level of savings increased. The effect of savings on income inequality also depends on the level of the income distribution. Savings holding by wealthier households have a negative impact on income inequality but on the other hand, the effect of savings is negative on the shareholding by 1–10% at the top of income distribution and positive on the shareholding by 50% holding by people at the bottom of the income distribution (Garcia, 2019).

For measuring income inequalities various metrics can be used. The most famous metrics are Gini coefficient, Lorenz curve, Theil index and Income quintile share ratio. Gini coefficient is the most commonly used summary measure of income inequality (Trapeznikova, 2019). Gini coefficient as a measurement of income inequality is used in several studies (Adams, 2003; Shin, 2008; Partridge and Majumdar, 2009; Naguib, 2015; Kyroglou, 2017; Wesley and Petterson, 2017, and Pide, 2018). Theil index utilizes more information and can be decomposed into variations between groups and within groups. Therefore, it is preferable to the

ratio measure (Clarke, 1992). Other authors used income quintile share ratio to measure income inequality (Partridge, 1997; Panizza, 2002).

2. Methodology and Data

The study analysed the relationship between income inequality, gross domestic product (GDP) and household savings in countries of the Visegrad Group (V4). The final sample consists of a panel dataset for V4 countries (Czech Republic, Hungary, Slovak Republic, and Poland) and covers the period from 1995 to 2018. The source of the data (GDP and savings) is the World Bank database (World Bank, 2019 a, b). World Development Indicator (WDI) is the primary source of World Bank data that cooperates with national accounts of countries. Data collecting requires cooperation with different departments within the statistical offices of various countries. Another source of the data is the European Union Statistics on Income and Living Conditions Survey (EU-SILC): Gini coefficient, and Income Quintile Share Ratio. EU-SILC sample consists of 130.000 households and 270.000 persons aged 16 and more.

Following the literature review, we used linear regression and Granger causality to analyse the relationship between income inequality, economic growth and household savings within the period 1995–2018. Based on the existing literature, we used various indicators to evaluate income inequality, economic growth and household savings. Short description of each used variable is reported in Table 1. Income inequality was represented by two variables. To evaluate income inequality, we used the Gini coefficient (Partridge and Majumdar, 2009; Kyroglou, 2017; Pide, 2018). A higher value of the Gini coefficient shows a greater degree of income inequality. The second approach to measure income inequality was income quintile share ratio S80/S20, which represents the ratio of income received by the 20% of the population with the highest income (first or top quintile) to the bottom 20% of the income distribution (Partridge, 1997; Panizza, 2002).

Table 1: Description of variables

Variables	Symbols	Definition
<i>Dependent variables</i>		
Income inequality	Gini	Gini coefficient
	IQSR	Income quintile share ratio (S80/S20)
<i>Independent variables</i>		
Gross domestic product	GDP	GDP <i>per capita</i> growth (annual %)
Gross savings	S	GDP minus final consumption expenditure (% of GDP)

Source: own processing

To identify the strength of the effect that the gross domestic product and savings have on income inequality we use simple linear regression analysis. The simple linear regression equation is defined as follows:

$$Y_i = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j X_{ij} + \varepsilon_i \quad (1)$$

where:

- Y_i : explained (dependent) variable, in case of our study it is represented by Gini coefficient and income quintile share ratio;
- X_{ij} : explanatory (independent) variables and represent the value of gross domestic product and savings of households in an observation i ;
- i : the number of observations, $i=0, 1, 2, \dots, n$;
- ε : error term. β_0 is the estimated Y-intercept and β_j proxy the value of regression coefficient j for $j=0, 1, 2, \dots, k$.

Linear regression models were checked for competing for five key assumptions: linear relationship, multivariate normality, no or little multicollinearity, no autocorrelation and homoscedasticity. We use Jarque-Bera test, VIF factor, Durbin-Watson test, Breusch-Pagan test and Goldfeld Quandt test.

Firstly, we formed eight various equations that represent eight models. Whereas the second method which we used was Granger causality, independent variables in linear regression were lagged by one year. These models have the following form:

$$\text{Model 1: } GINI_t = \beta_0 + \beta_1 GDP_{t-1} + \beta_2 GINI_{t-1} + \varepsilon_t \quad (7)$$

$$\text{Model 2: } GDP_t = \beta_0 + \beta_1 GINI_{t-1} + \beta_2 GDP_{t-1} + \varepsilon_t \quad (8)$$

$$\text{Model 3: } GINI_t = \beta_0 + \beta_1 S_{t-1} + \beta_2 GINI_{t-1} + \varepsilon_t \quad (9)$$

$$\text{Model 4: } S_t = \beta_0 + \beta_1 GINI_{t-1} + \beta_2 S_{t-1} + \varepsilon_t \quad (10)$$

$$\text{Model 5: } IQSR_t = \beta_0 + \beta_1 GDP_{t-1} + \beta_2 IQSR_{t-1} + \varepsilon_t \quad (11)$$

$$\text{Model 6: } GDP_t = \beta_0 + \beta_1 IQSR_{t-1} + \beta_2 GDP_{t-1} + \varepsilon_t \quad (12)$$

$$\text{Model 7: } IQSR_t = \beta_0 + \beta_1 S_{t-1} + \beta_2 IQSR_{t-1} + \varepsilon_t \quad (13)$$

$$\text{Model 8: } S_t = \beta_0 + \beta_1 IQSR_{t-1} + \beta_2 S_{t-1} + \varepsilon_t \quad (14)$$

Some of these models did not fulfil the key assumptions (homoscedasticity and autocorrelation) and therefore we used variance-covariance matrix which helped us to analyse the statistical significance of coefficients apart from heteroscedasticity and autocorrelation.

For a more detailed examination we used also Granger causality that is applied only on statistically significant relationship resulting from a linear regression analysis. The model was computed by running bivariate regressions and therefore the general equation took the following form (Granger, 1981):

$$y_{i,t} = \alpha + \sum_{k=1}^K \gamma_i^{(k)} * y_{i,t-k} + \sum_{k=1}^K \beta_i^{(k)} * x_{i,t-k} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$$x_{i,t} = \alpha + \sum_{k=1}^K \gamma_i^{(k)} * x_{i,t-k} + \sum_{k=1}^K \beta_i^{(k)} * y_{i,t-k} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

where:

- i : the cross-sectional dimension, $i=1, 2, \dots, N$;

- t : the time period dimension of the panel, $t = 1, 2, \dots, T$;
- α : intercept;
- k : lags, $k=1, 2, \dots, K$;
- ε : error term.

The analysis was based on the following hypotheses:

$$H_0: \beta_i=0, \forall i=1, 2, \dots, N \quad (4)$$

$$H_1: \beta_i \neq 0, \forall i=1, 2, \dots, N \quad (5)$$

$$\beta_i \neq 0, \forall i=N_1+1, N_1+2, \dots, N; (0 \leq \frac{N_1}{N} \leq 1) \quad (6)$$

The H_0 states that there exists no relationship between variables and the H_1 hypothesis states that there exists a causal relationship from x to y for at least one cross-unit of the panel.

Before running the Granger causality test, it is necessary to test the stationarity of the series that we test by unit panel root test and also to choose the optimal number of lags which we estimate using Akkaike, Hannah–Quinn, and Schwarz criterions.

3. Results and Discussion

Firstly, we analysed the evolution of income inequality measured by the Gini coefficient and income quintile share ratio S80/S20 as it is reported in Figure 1 and Figure 2.

Figure 1 shows the evolution of income inequality measured by Gini coefficient. In the last 13 years, the value of the Gini coefficient decreased in the V4 countries. From 2005 to 2017 Poland reached the highest level of income inequality but in 2018 the Gini coefficient of Poland decreased and the highest level was recorded by Hungary. The Czech and the Slovak Republic had the lowest level of Gini coefficient from the V4 countries and it means, income is distributed more equally in Slovak and Czech Republic than in Hungary and Poland.

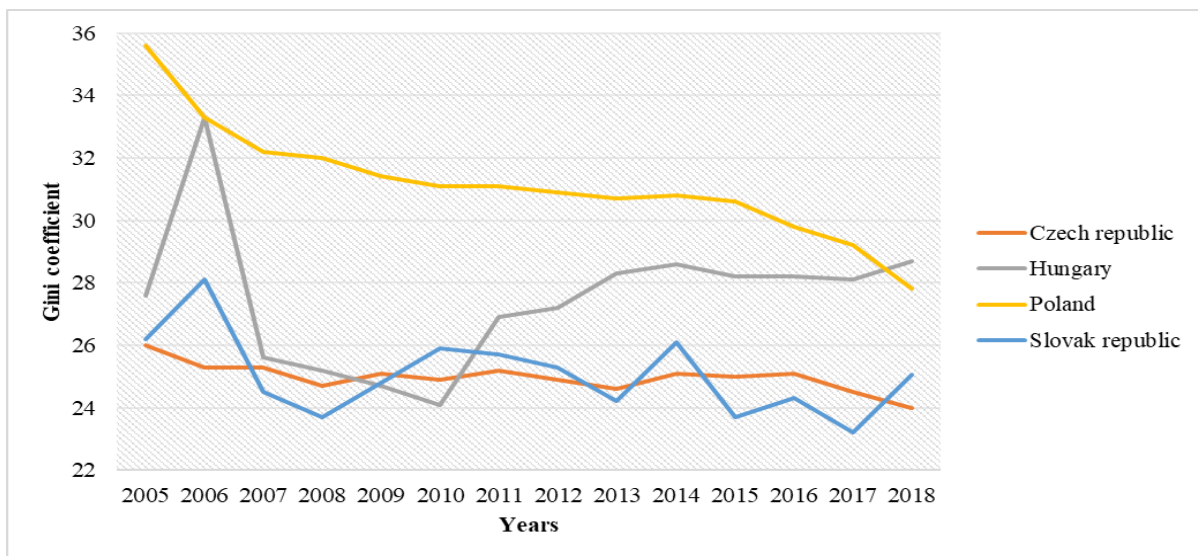


Figure 1: Evolution of the Gini coefficient

Source: own processing

Evolution of income inequality measured by income quintile share ratio S80/S20 is displayed in Figure 2.

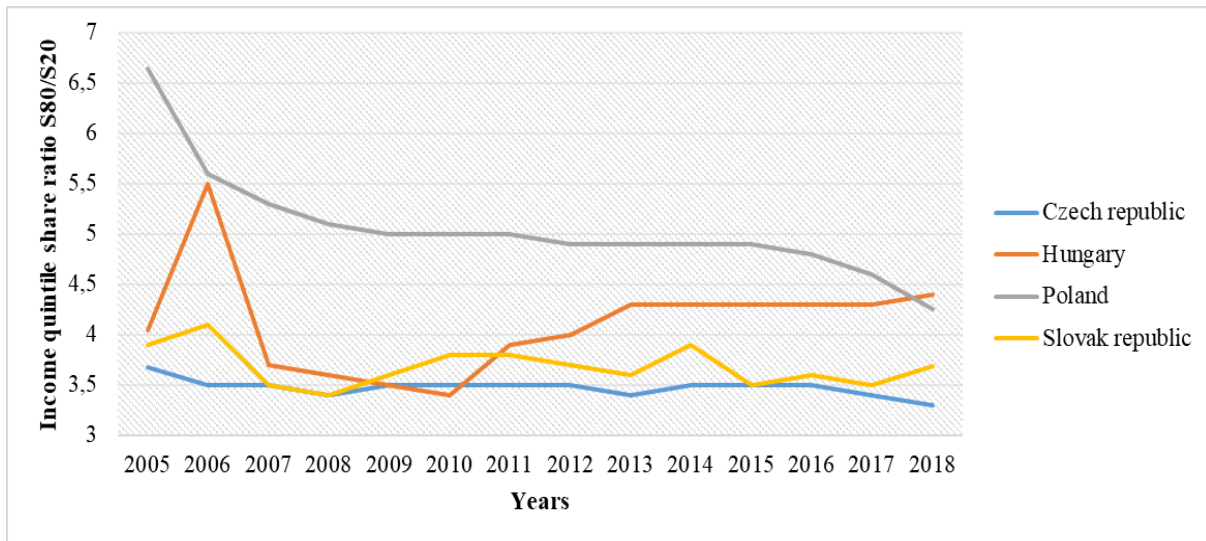


Figure 2: Evolution of income quintile share ratio S80/S20

Source: own processing

Evolution of income quintile and share ratio is almost the same. Slovak and Czech Republic reached the lowest value of S80/S20 and it means that the income received by the 20% of the population at the top of the distribution is at least three times higher than income received by 80% of the population at the bottom of the distribution. In 2018 the highest level of indicator S80/S20 was reported by Hungary and the income received by the 20% of the population at the top of distribution was at least four times higher than income received by 80% of the population at the bottom of the distribution.

3.1. Results of linear regression

Results of simple regression analysis are presented in Table 2 and clearly shows which independent variable had a statistically significant effect on income inequality and whether this effect was positive or negative.

In a model with the Gini coefficient as a measurement of income inequality and a dependent variable was found statistically significant, and a negative relationship between income inequality and gross domestic product. The effect of a GDP on income inequality is negative and statistically significant ($\alpha=0,05$). The growing GDP caused a decrease in the level of income inequality. According to our results, if *per capita* GDP growth rate increased by one unit, income inequality decreased by 0,14 units. It is in line with the work of Adams (2003), Partridge and Majumdar (2009) and Naguib (2015), who explained that greater economic growth helped to reduce income inequality. Similar to Kyroglou (2018), the effect of income inequality represented by the Gini coefficient on GDP was positive and statistically significant ($\alpha=0,1$). If income inequality increased by one unit, *per capita* growth rate increased by 0,23 units.

Similar to studies mentioned in the literature review (Alesina and Perotti, 1996; Alvarez-Cudrado and Vilalta, 2012), our results indicated a negative effect of income inequality on the level of savings. It means that greater income inequality measured by the Gini coefficient

decreased the level of savings ($\alpha=0,05$). Our results also indicated that the effect of savings on income inequality represented by the Gini coefficient was negative, but not statistically significant.

In the model with income quintile share ratio (S80/S20) as a measurement of income inequality, our results also indicated a negative effect of GDP on income inequality, but in contrast with the previous result, this effect was not statistically significant. The positive and statistically significant impact of income inequality on GDP was confirmed also in the model which used income quintile share ratio (S80/S20) to evaluate income inequality. A higher level of income inequality led to greater *per capita* GDP ($\alpha=0,1$). The relationship between savings and income inequality represented by income quintile share ratio (S80/S20) was not confirmed.

Table 2: Statistical significance of coefficients

Model	Regression coefficient	Value of regression coefficient	P-value
Model 1 (GINI _t)	GDP _{t-1}	-0,147671	0,031680 *
	GINI _{t-1}	0,765559	6,558e ¹⁴ ***
Model 2 (GDP _t)	GINI _{t-1}	0,230730	0,09409 .
	GDP _{t-1}	0,046809	0,72069 x
Model 3 (GINI _t)	S _{t-1}	-0,077255	0,223403 x
	GINI _{t-1}	0,654805	7,383e ⁹ ***
Model 4 (S _t)	GINI _{t-1}	-0,357945	0,01166*
	S _{t-1}	0,567404	1,580e ¹⁰ ***
Model 5 (IQSR _t)	GDP _{t-1}	-0,0088431	0,574308 x
	IQSR _{t-1}	0,7841313	2,817e ¹⁶ ***
Model 6 (GDP _t)	IQSR _{t-1}	0,954656	0,07766 .
	GDP _{t-1}	0,005967	0,96346 x
Model 7 (IQSR _t)	S _{t-1}	-0,022331	0,128376 x
	IQSR _{t-1}	0,684887	2,809e ¹⁰ ***
Model 8 (S _t)	IQSR _{t-1}	0,690536	0,1807 x
	S _{t-1}	1,008819	<2e ¹⁶ ***

where: *** significant at 0,1% level ($\alpha=0,001$), ** significant at 1% level ($\alpha=0,01$), * significant at 5% level ($\alpha=0,05$) and . significant at 10% level ($\alpha=0,1$), x not significant

Source: own processing

3.2. Results of Granger causality

The next method we used to analyse the relationship between savings, GDP and income inequality was Granger causality. Results of Granger causality are reported in Table 3.

Results of Granger causality did not confirm most of the linear regression results. Table 3 clearly shows that the level of savings influences income inequality measured by Income Quintile Share Ratio (S80/S20). Change in the level of savings has an impact on income inequality in the Granger sense. Results also indicate that income inequality evaluated by Gini

coefficient has an impact on the level of savings in Granger sense, it means, when income inequality in the previous period increased, the level of savings also increased in the next period.

Table 3 Granger causality results

Model	Direction	P-value
GINI	$GDP_{t-1} \Rightarrow GINI_t$	0,5046 x
	$GINI_{t-1} \Rightarrow GDP_t$	0,1634 x
	$S_{t-1} \Rightarrow GINI_t$	0,1306 x
	$GINI_{t-1} \Rightarrow S_t$	0,01356 *
IQSR	$GDP_{t-1} \Rightarrow IQSR_t$	0,5369 x
	$IQSR_{t-1} \Rightarrow GDP_t$	0,2066 x
	$S_{t-1} \Rightarrow IQSR_t$	0,008808 **
	$IQSR_{t-1} \Rightarrow S_t$	0,1519 x

where: *** significant at 0,1% level ($\alpha=0,001$), ** significant at 1% level ($\alpha=0,01$), * significant at 5% level ($\alpha=0,05$) and . significant at 10% level ($\alpha=0,1$), x not significant

Source: own processing

Conclusion

Income inequality increased sharply in the last decades and it means higher standards of living only for people at the top of the income distribution. Income inequality in V4 countries has risen significantly only in Hungary. As a determinant of poverty and economic growth, income inequality has become a serious social problem that government reduce using various tools. As we mentioned, many authors analysed the impact of income inequality on economic growth, health or life expectancy and the number of studies related to income inequality is still increasing (Lynch, 2004; Alvarez-Cuadrado and Vitala, 2012; Haroon, 2014; Nguyen et al., 2019).

The submitted paper examines the relationship between savings, GDP and income inequality in V4 countries within the period 1995–2018. We used two different measurements of income inequality (Gini coefficient and Income quintile share ratio S80/S20) and also two methods to analyse the relationship, linear regression analysis and Granger causality.

The results of linear regression showed more relations but only some of them were confirmed by Granger causality. *Per capita* GDP growth rate was influenced mainly by income inequality. Income inequality had also effect on *per capita* GDP growth rate. Linear regression indicated that gross domestic product had a negative impact on income inequality and the effect of income inequality on GDP was positive and statistically significant but only in the model with Gini coefficient as a measurement of inequality.

Linear regression results of the model with independent variable income quintile and share ratio (S80/S20) suggested that the level of income inequality had a positive effect on *per capita* GDP growth rate.

Results of Granger causality showed only one-way relations. The level of income inequality measured by Gini coefficient had a statistically significant impact on the level of

savings in Granger sense and that the level of savings had a statistically significant impact on income inequality evaluate by income quintile share ratio (S80/S20) in Granger sense. Additionally, changes in income inequality evaluated by Gini coefficient predicted changes in level of savings and the changes in the level of savings helped to predict changes in income inequality measured by S80/S20.

Granger causality did not confirm all of the statistically significant results of linear regression and therefore we suggest to analyse these relationships by using additional methods and variables to evaluate income inequality and savings. We also suggest to include all the European Union countries and wider timeframe what could help us to put more exact results.

References

- ADAMS, R. H. 2003. Economic Growth, Inequality, and Poverty. The World Bank: *Policy Research Working Paper*, No. 2972. Available online: <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/14021_WPS_2972_adams.pdf>.
- ALESINA, A., PEROTTI, R. 1996. Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review*, 40, pp. 1203–1228, DOI: 10.1016/0014-2921(95)00030-5.
- ALVAREZ-CUADRADO, F. and VILALTA M. E. 2012. Income Inequality and Saving. IZA Discussion Paper No. 7083, pp. 1–61. Available online: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.303.5271&rep=rep1&type=pdf>>
- ATKINSON, T. 2015. What Can Be Done about Inequality? *The Journal of Economic Inequality*, 15, 2, pp. 115–119, DOI: 10.1111/j.2050-5876.2015.00834.x.
- BANERJEE, A. V., DUFLO, E. 2003. Inequality and Growth: What Can the Data Say? *Journal of Economic Growth*, 8, pp. 267–299, DOI: 10.1023/A:1026205114860 .
- BARRO, R. J. 2008. Inequality and Growth Revisited. Working Papers on Regional Economic Integration 11, Asian Development Bank. Available online: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28468/wp11-inequality-growth-revisited.pdf>>
- BERTRAND, M., MORSE, A. 2016. Trickle-down Consumption. *Review of Economics and Statistics*, 98, 5, pp. 863–879.
- CLARKE, J. 1992. More Evidence on Income Distribution and Growth. Country Economic Department, The World Bank, WPS 1064. Available online: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/759371468739514739/pdf/multi0page.pdf>>
- DIOIKITOPOULOS, E., TURNOVSKY, S and WENDNER, R. 2017. Dynamic Status Effects, Savings, and Income Inequality. Graz Economics Papers 2017-08, University of Graz, Department of Economics, DOI: 10.1111/iere.12426.
- DYNAN, K. E., SKINNER, J. S., ZELDES, S. P. Do the Rich Save More? *Journal of Political Economy*. 112, pp. 397–444. Available online: <<https://www.dartmouth.edu/~jskinner/documents/DynanKEDotheRich.pdf>>
- GARCIA, S. Q. 2019. Economic Development and Income Inequality. A European Case of Study. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- HAROON, J. 2014. Growth and Income Inequality Effects on Poverty: The Case of Pakistan (1988–2011). *MPRA Paper* 59897, University Library of Munich, Germany.

- HOELLER, P., JOUMARD, I., KOSKE, I. 2014. Reducing Income Inequality While Boosting Economic Growth: Can It Be Done? Evidence from OECD Countries. *The Singapore Economic Review*, 59, 1, pp. 1–22. DOI: 10.1787/888932566497.
- HUANG, H., FANG, W., MILLER, S., YEH, CH.-CH. 2015. The Effect of Growth Volatility on Income Inequality. *Economic Modelling*, 45, pp. 212–222. DOI: 10.1016/j.econmod.2014.11.020.
- NAGUIB, C. 2015. The Relationship between Inequality and GDP Growth: An Empirical Approach. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 153, 3, pp. 183–225. DOI: 10.1007/BF03399507.
- KEELEY, B. 2015. Income Inequality: The Gap between Rich and Poor, *OECD Insights*, OECD. Publishing, Paris. DOI: 10.1787/9789264246010.
- KUZNETS, S. 1955. Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review* 45, pp. 1–28.
- KYROGLOU, G. 2018. The Importance of Income Inequality at the Top End of the Distribution as Opposed to the Bottom End as Determinant of Growth. Uppsala University, Disciplinary Domain of Humanities and Social Sciences, Faculty of Social Sciences, Department of Government. Available online: <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1071959/FULLTEXT01.pdf>>
- LI, H., ZOU, H. 2004. Savings and Income Distribution. *Annals of Economics and Finance*. 5, pp. 245–270.
- LYNCH, J., SMITH, G. D., HARPER, S., HILLEMIEIER, M., ROSS, N., KAPLAN, G. A., WOLFSON, M. 2004. Is Income Inequality a Determinant of Population Health? Part 1. A Systematic Review. *The Milbank Quarterly*, 82, 2, pp. 355–400. DOI: 10.1111/j.0887-378x.2004.00302.x.
- NEUMAYER, E., PLUEMPER, T. 2018. Inequalities of Income and Inequalities of Longevity: A Cross-Country Study. *American Journal of Public Health*, 106, 1, pp. 160–165. DOI: 10.2105/AJPH.2015.302849.
- NGUYEN, C. T., ANH, V. T., THACH, P. N., TRUNG, D. T., DUC, V. H. 2019. Gender-Based Attitudes toward Income Inequality in the Asia-Pacific Region. *Emerging Markets Finance and Trade*. DOI: 10.1080/1540496X.2018.1562894.
- PANIZZA, U. 2002. Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data. *Journal of Economic Growth*, 7, pp. 25–41.
- PARTRIDGE, M. D. 1997. Is Inequality Harmful for Growth? Comment. *The American Economic Review*, 87, 5, pp. 1019–1032.
- PARTRIDGE, M. D. and MAJUMDAR, S. 2009. Impact of Economic Growth on Income Inequality: A Regional Perspective. Annual Meeting, July 26-28, 2009, Milwaukee, Wisconsin 49270, Agricultural and Applied Economics Association. DOI: 10.22004/ag.econ.49270.
- PERSSON, T. and TABELLINI, G. 1994. Is Inequality Harmful for Growth? *The American Economic Review*, 84, 3, pp. 600–621.
- PETERSEN, T., SCHOOF, U. 2015. The Impact of Income Inequality on Economic Growth. Bertelsmann-Stiftung. Some unpleasant Brexit econometrics, 1–6. Future Social Market Economy. Available online: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Impulse_2015-05_income_inequality_and_growth.pdf>

- PIDE, A. 2018. The Effect of Economic Growth and Income Inequality on Poverty in Indonesia. *International Economics and Finance Journal*, 9, 4–2, pp. 20–26. DOI: 10.9790/5933-0904022026.
- PICKETT, K. E., WILKINSON, R. G. 2015. Income inequality and health: A causal review. *Social Science & Medicine*, 128, pp. 316–326. DOI: 10.1016/j.socscimed.2014.12.031.
- PIKETTY, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. London: Belknap Press. 452 pp. ISBN: 978-0-674-43000-6.
- PRANTE, F. J. 2017. Macroeconomic Effects of Personal and Functional Income Inequality: Theory and Empirical Evidence for the US and Germany. IPE Working Papers 83/2017, Berlin School of Economics and Law, Institute for International Political Economy (IPE).
- RUBIN, A., SEGAL, D. The Effects of Economic Growth on Income Inequality in the US. *Journal of Macroeconomics*, 45, pp. 258–273. DOI: 10.1016/j.jmacro.2015.05.007.
- SCHMIDT-HEBBEL, K., SERVÉN, L. 2000. Does Income Inequality Raise Aggregate Saving? *Journal of Development Economics*, 61, pp. 417–446.
- SHIN, I. 2008. Income Inequality and Economic Growth. *Economic Modelling*, 29, 5, pp. 2049–2057. DOI: 10.1016/j.econmod.2012.02.011.
- SMITH, A. 2017. *Bohatství národů*. Praha: Grada. 904 pp. ISBN: 978–80–86389–60–8.
- SZÉKELY, M., ATTANASIO, O. P. 2000. Household Saving in Developing Countries - Inequality, Demographics and All That: How Different are Latin America and South East Asia? Working Paper, No. 427, Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, DC.
- TRAPEZNIKOVA, I. Measuring Income Inequality. *IZA World of Labour*, 122 p.
- WESLEY, E. and PETERSON, F. 2017. Is Economic Inequality Really a Problem? A Review of the Arguments. *Social Sciences*, MDPI, Open Access Journal, 6, 4, pp. 1–2. DOI: 10.3390/socsci6040147.
- WORLD BANK. 2019a. GDP per capita growth data. Available online: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>>
- WORLD BANK. 2019b. Gross savings. Available online: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.ZS>>

Author contact information

Ing. Nikola Šubová

Technical University of Košice, Faculty of Economics
Department of Finance
Němcovej 32, 04001 Košice, Slovak Republic
E-mail: nikola.subova@tuke.sk

Assoc. Prof. Dr. Ján Buleca, PhD.

Technical University of Košice, Faculty of Economics
Department of Finance
Němcovej 32, 04001 Košice, Slovak Republic
E-mail: jan.buleca@tuke.sk

KOMPETENCIE A SPOLUPRÁCA OBCÍ V SEKTORE STAVEBNÉHO PORIADKU V SR A ČR

COMPETENCIES AND MUNICIPAL COOPERATION IN THE BUILDING ORDER SECTOR IN SLOVAKIA AND THE CZECH REPUBLIC

Ivana Lichnerová

Abstract:

Significant changes in Czechoslovakia caused by social events in 1989, initiated the process of public administration reforms in this federal state. After the division of the federal state into two independent republics, new acts on municipal establishment, were adopted in Slovak and Czech Republic. Special public administration laws in both states transferred the competencies from state authorities to municipalities. One of these competencies was the competence in building sector. The aim of the paper is to investigate changes in the society that have influenced the structure of building offices in Slovakia and in the Czech Republic since 1989. The qualitative research carried out in selected building offices of Nitra and Košice Region identified opinions on the financial under-dimensioning of the building competencies of municipalities. The Czech Republic addressed the insufficient provision of building competencies by categorizing municipalities by law. We propose a similar regulation of building competencies of municipalities in the Slovak Republic.

Keywords: public administration reform, transfer of competencies, state institutions, municipalities, building sector

Úvod

V rozmedzí rokov 1918 až 1993, z výnimkou rokov 1939 až 1945 bola Slovenská a Česká republika vždy súčasťou jedného celku, ktorý však vystupoval pod rôznymi názvami či už išlo o: Československú republiku, Československú socialistickú republiku alebo Českú a Slovenskú Federatívnu Republiku. (European Commission, 2019)

Pádom komunistického režimu, ktorý v týchto štátoch začal presadzovať totalitný politický režim Februárovým prevratom v roku 1948 a bol ukončený Nežnou revolúciou v novembri 1989 nastali vtedajšej Českej a Slovenskej Federatívnej Republike veľké zmeny.

Z politického pohľadu sa medzi republikami začali objavovať rozdielnosti, ktoré dospeli až k tomu, že v zmysle Čl. 1 a 2 zákona č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vznikli 1. januára 1993 dva samostatné štáty a to Slovenská a Česká republika.

Podľa Steina (2000) bolo interpretované, že slovenský národ bol vždy nespokojný s tým, že mu bolo vládnuť „*odinakial*“, Rychlík (2012) sa vyjadril k tomu, že štáty môžu byť

jedným celkom, iba ak majú rovnakú ideu – podľa jeho názoru ju Česi a Slováci nemali. Zemko (2012) zas skonštatoval, že štáty rozdielne vnímali pojem „federácia“, čo bolo problémom.

Aj napriek uvedenému je však možné poukázať na fakt, že medzi štátmi zostali určité totožné znaky. V oboch štátoch začala prebiehať reforma verejnej správy ako znak moderne vyvíjajúceho sa štátu, ktorý má záujem stať sa súčasťou rôznych zoskupení či už NATO, EÚ alebo iných.

Chovanec a Patúš (2004) skonštatovali, že od roku 1989 dochádzalo súbežne v oboch štátoch k zmene organizačnej štruktúry vo verejnej správe a prvotne k znovuzrodeniu samosprávy.

Prijatím Ústavného zákona č. 294/1990 Zb. sa začala vytvárať miestna samospráva na úrovni obcí. V Českej republike (ČR) bol prijatý zákon č. 367/1990 Sb., ktorý už bol medzi časom nahradený zákonom č. 128/2000 Sb. – o obciach, a v Slovenskej republike (SR) zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktoré položili základ vytvárania a pôsobnosti územnej samosprávy v oboch štátoch.

Medzi uvedenými zákonmi boli identifikované iba nepatrné rozdielnosti.

Na Slovensku sa už prijatím spomínaného zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení dospelo k „znovuzrodeniu samosprávy“. (Chovanec – Palúš, 2004) V zmysle §1 spomínaného zákona je obec definovaná ako „samostatný územný samosprávny celok Slovenskej republiky“. Z uvedeného vyplýva, ako konštatujú Hamalová – Papánková (2005), že každá jedna obec rozprestierajúca sa na území SR získala svoju samostatnosť – autonómiu (na ktorej je podľa Mateia et al. [2011], ale aj Boetti – Piacenza – Turati [2010] založená reforma verejnej správy). Podobná situácia nastala aj v ČR.

V zmysle platnej legislatívy mali obce oboch štátov povinnosť pre svojich obyvateľov zabezpečovať originálne kompetencie, avšak postupnými reformnými krokmi im bolo zverené aj zabezpečovanie kompetencií pôvodne realizovaných štátnymi orgánmi.

Ako uvádza Leško (2015) na Slovensku v zmysle prijatého zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky prešlo práve do pôsobnosti obcí viac ako 300 kompetencií.

Henniges (2006) zas uviedol, že v Českej republike viac ako 80% pôvodných kompetencií, ktoré v minulosti mali v pôsobnosti zabezpečovať okresné úrady, prešlo na obce.

V oboch štátoch išlo o proces decentralizácie verejnej správy, s ktorou sa v štátoch vysporiadali rozdielne.

V Českej republike došlo ku kategorizácii obcí prijatím zákona č. 313/2002 Sb., ktorým sa zmenil zákon č. 128/2000 Sb. o obciach a to konkrétne zákonom č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Na základe uvedeného vzniklo, že nie každá obec má kompetencie na zabezpečovanie totožných verejných služieb. (Klimovský, 2010)

Obce boli rozdelené do I. kategórie (obce s bežným obecným úradom), II. kategórie (obce s povereným obecným úradom) a III. kategórie (obce s rozšírenou pôsobnosťou). (Sedláček, 2015)

Slovensko kategorizáciou obcí neprešlo a teda každá jedna obec, bez ohľadu na jej veľkostnú štruktúru má povinnosť zabezpečovať originálne aj prenesené kompetencie pre všetkých svojich obyvateľov. Obce s tým však majú problém a preto začali využívať možnosť vzájomnej zmluvnej spolupráce.

Cieľ a metodika

Cieľom predkladaného príspevku je skúmanie zmien v spoločnosti, ktoré mali od roku 1989 vplyv na štruktúru formovania stavebných úradov v dvoch štátoch a to Slovenskej republike (SR) a Českej republike (ČR). Ide najmä o zmeny, ktoré nastali procesom decentralizácie verejnej správy a teda prechodom kompetencií štátnych orgánov na obce, jej organizačným, finančným a personálnym zabezpečením.

V príspevku používame teoretické východiská domácich a zahraničných autorov na danú problematiku – na problematiku stavebného poriadku, spolupráce obcí v sektore stavebného poriadku, či zmien, ktoré v tejto oblasti z hľadiska zabezpečovania tejto kompetencie nastali po začatí procesu reformy decentralizácie verejnej správy v rámci SR a ČR po súčasnosť.

Teoretické východiská sú doplnené o názory zamestnancov vybraných stavebných úradov lokalizovaných v rámci Nitrianskeho a Košického kraja na problematiku zabezpečovania kompetencie na úrovni stavebného poriadku. V príspevku sú použité spomínané názory predstaviteľov stavebných úradov získavané prostredníctvom realizovaných riadených rozhovorov, ktoré boli získané pre potreby spracovania dizertačnej práce pod názvom: Hodnotenie výkonu kompetencií obcí na úseku stavebného poriadku a výskumného projektu VEGA 1/0190/17. Celkovo z oslovených 26 spoločných stavebných úradov a 11 stavebných úradov v Nitrianskom kraji vykonávajúcich kompetenciu na úrovni stavebného poriadku samostatne bola doposiaľ úspešnosť dopytovania 75,68% = 28 SSÚ/NÚ. V Košickom kraji z 27 spoločných stavebných úradov a 48 samostatných stavebných úradov bola doposiaľ úspešnosť dopytovania 32,98% = 24 SSÚ/NÚ. V predkladanom príspevku sú konkrétne uvedené názory na problémy stavebného konania zástupcov nasledovných stavebných úradov: Kolárovo, Komárno, Trebišov, Topoľčany, Nové Zámky, Michalovce či Smižany. V prevahe však išlo o najfrekvencovanejšie tvrdenia, ku ktorým kladné stanovisko vyjadrilo viacero zástupcov celkového počtu úspešne dopytovaných stavebných úradov.

Diskusia

Procesom reformy verejnej správy – decentralizácie kompetencií na území Slovenskej republiky a Českej republiky došlo k prechodu kompetencií zo štátnych orgánov na samosprávu. Obce, na ktoré boli transferované kompetencie na úseku stavebného poriadku, s vykonávaním týchto kompetencií v minulosti mali a čiastočne najmä v podmienkach Slovenskej republiky stále majú značné ťažkosti. Ide najmä o tom, že pri prechode kompetencií neboli brané do úvahy všetky dôsledky, ktoré týmto transferom obciam vznikli. Každá jedna obec bez ohľadu na svoju veľkosť, personálne či materiálno-technické zabezpečenie má povinnosť pre svojich obyvateľov zabezpečovať všetky originálne a prenesené kompetencie.

V Českej republike sa s uvedeným problémom vysporiadali tzv. kategorizáciou obcí a na území Slovenskej republiky možnosťou zmluvnej spolupráce medzi obcami.

1. Spolupráca obcí na Slovensku

Jednou z kompetencií, ktorú mal v minulosti vo svojej pôsobnosti zabezpečovať štát a procesom decentralizácie verejnej správy v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií prešla z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky bola aj kompetencia na úseku stavebného poriadku.

V zmysle tejto kompetencie je práve spomínaný zákon vnímaný ako novela zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona v platnom znení, prostredníctvom ktorej bola v §117 stavebného zákona obec definovaná ako stavebný úrad.

Nakoľko je Slovensko podľa autorov ako Slávik – Grác – Klobučník (2010) vnímané za fragmentovaný štát, ktorý má podľa Bačíka (2019) presne 2 927 obcí, práve tieto majú so zabezpečením kompetencií značné problémy.

Pri prechode kompetencií neboli brané do úvahy možnosti obcí ich zabezpečovania. Laamanen - Haveri (2003) konštatovali, že najmä malé obce majú neraz obmedzené množstvo finančných zdrojov na zabezpečovanie prenesených kompetencií, k čomu kladné stanovisko vyjadruje aj Hvišč (2010) a dopĺňa, že problém by mal otvárať otázku definovania optimálnej veľkosti obce, ktorá materiálne-technicky, finančne či personálne dokáže na plnohodnotnej úrovni zabezpečiť zabezpečovanie prenesených kompetencií pre obyvateľov obcí či miest.

Kováčová (2014) poukázala na fakt, že „čím je obec menšia, tým má väčšie problémy so zabezpečením prenesených kompetencií“, a nie len nimi ale aj kompetenciami originálnymi.

Slovenská republika musí čeliť problematike rozdrobenosti územia, ktorá v prípade zabezpečovania prenesených kompetencií zo štátnych orgánov na obce, práve týmto robí nemalé problémy.

Jedným z riešení je však tzv. medziobecná spolupráca.

V zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení obce medzi sebou začali využívať možnosť vzájomne „spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti“.

Medziobecná spolupráca vytvára predpoklady na zvládnutie značného rozsahu kompetencií, ktoré v rámci reformy verejnej správy boli zverené obciam.

Z uvedeného plynie, že obce vytvárajú na úseku stavebného poriadku spoločné stavebné úrady. Samozrejme stále existujú aj stavebné úrady, ktoré navzájom, na základe zmluvy medzi sebou nespolupracujú a vykonávajú si kompetenciu na úrovni stavebného poriadku samostatne.

V prípade vytvárania spoločných stavebných úradov je však potrebné podotknúť, že spoločný stavebný úrad nie je vnímaný ako úrad, ktorý má právnu subjektivitu, čo znamená, že síce vykonáva všetky činnosti, ktoré súvisia so stavebným konaním, ale samotné rozhodnutie vydáva tá obec – ten stavebný úrad, ktorý je na konanie príslušný. (Mederly et al., 2019)

Nasledujúca Tabuľka 1 vyjadruje súčasný počet obcí a úradov lokalizovaných v rámci jednotlivých krajov Slovenskej republiky.

Tabuľka 1: Počet obcí a stavebných úradov v SR podľa krajov

Kraj	Počet obcí	Počet SOÚ¹	Počet SSÚ²	Počet SO³	Počet NÚ⁴
Bratislavský	89	14	9	48	41
Trnavský	251	22	21	213	38
Trenčiansky	276	24	20	239	37
Nitriansky	354	29	26	343	11
Žilinský	315	35	29	283	32
Bánskobystrický	516	36	33	490	26
Prešovský	665	31	24	620	45
Košický	461	30	27	413	48
SR spolu	2 927	221	189	2 649	278

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2018

Vyššie uvedená tabuľka 1 poukazuje na fakt, koľko obcí na území SR využilo možnosť na úrovni zabezpečovania kompetencie na úseku stavebného poriadku spolupracovať s inými obcami a vytvárať spoločné stavebné úrady – SSÚ (stĺpec 4 a 5) a zároveň, koľko obcí je vykonávajúcich si kompetenciu na úrovni stavebného poriadku v rámci územia SR samostatne (stĺpec 6).

Vykonávanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku je priamo napojené na zákon č. 50/1976 Zb. – stavebný zákon v platnom znení, ktorý od roku 1990 bol novelizovaný 40-krát a dvakrát bol dotknutý nálezmi Ústavného súdu SR. Napriek mnohým čiastkovým pozitívnym zmenám textu však stavebný zákon zostal svojou zastaranou legislatívnou konštrukciou, usporiadaním právnych vzťahov, terminológiou a formami verejnej správy stále v pôvodnom rámci. Toto poznanie vyvolalo potrebu nového zákona už v 90-tych rokoch, a tak od roku 1994 bolo niekoľko pokusov pripraviť nový stavebný zákon. Tieto pokusy stroskotali na nevyjasnenosti koncepcie stavebného práva, na rýchlo sa meniacich spoločenských pomeroch, na rôznorodosti záujmov štátu, obcí, investorov a stavebných firiem a na opakovaných zmenách organizácie verejnej správy od ministerskej úrovne po úroveň miestnych orgánov. V nedávnej minulosti boli nádejné pokusy prijať nový stavebný zákon v roku 2009 a v roku 2015, ale vláda v oboch prípadoch stiahla vládny návrh z Národnej rady Slovenskej republiky avšak súčasná vláda presúva prijatie nového stavebného zákona do NR na budúcu vládu. V súčasne pripravovanom novom Stavebnom zákone, v Prílohe 3, ktorého predpokladaná účinnosť je uvedená od 1. januára 2022, je predložený návrh vytvorenia Stavebných úradov a ich sídel podľa územných obvodov – okresov. Z praktického hľadiska by to znamenalo, že na území SR by ich bolo celkovo 72.

V nadväznosti na spracovanie dizertačnej práce na tému: Hodnotenie výkonu kompetencií obcí na úseku stavebného poriadku a realizácie výskumného projektu VEGA 1/0190/17 sme oslovili vybrané stavebné úrady lokalizované v rámci Nitrianskeho a Košického kraja a prostredníctvom riadených rozhovorov sme identifikovali názory a problémy súvisiace so zabezpečovaním kompetencie na úrovni stavebného poriadku v ich územných obvodoch.

¹Počet spoločných obecných úradov

²Počet spoločných stavebných úradov

³ Počet obcí spadajúcich pod spoločné stavebné úrady (vrátane zastrešujúcich obcí)

⁴Počet obecných úradov vykonávajúcich si kompetenciu na úrovni stavebného poriadku samostatne

Medzi hlavný dôvod vytvárania spoločných stavebných úradov v rámci obcí (konkrétne NR kraj – 26 SSÚ a KE kraj – 27 SSÚ) bol identifikovaný problém obsadenosti stavebných úradov kvalifikovanými zamestnancami a následne ich finančným ohodnotením. Zamestnanci stavebných úradov prevažne odpovedali nasledovne: v obciach nie sú zamestnanci – špecialisti na stavebné právo, obce nedisponujú kvalifikovanými zamestnancami, resp. obce nedisponujú kvalifikovanou profesijnou vyspelosťou obyvateľstva, ktoré by mohlo vykonávať kompetenciu na úrovni stavebného poriadku.

Zamestnanci stavebných úradov ďalej uvádzali, že medzi dôvod vytvárania spoločných stavebných úradov nepatrí len nedostatok kvalifikovaných zamestnancov schopných vykonávať kompetenciu na úrovni stavebného poriadku ale aj jej organizačné, materiálne či technické zabezpečenie. V konečnom dôsledku odpovede smerovali k problému nedostatočného finančného zabezpečovania prenesenej kompetencie zo strany štátu na obce.

Z rozhovorov vyplynulo, že sídlami konkrétnych spoločných stavebných úradov (ktoré doposiaľ vznikli na základe možností obcí v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. medzi sebou spolupracovať) v rámci NR a KE kraja boli vytýčené tie, ktoré dokázali personálne, organizačne, materiálne či technicky zabezpečiť vykonávanie kompetencie na úrovni stavebného poriadku.

Aj napriek uvedenému túto možnosť doposiaľ nevyužili všetky obce. V nadväznosti na realizovanie riadeného rozhovoru v rámci vybraných stavebných úradov NR a KE kraja je v NR kraji v súčasnosti 11 a v KE kraji 48 obcí, ktoré vykonávajú kompetenciu na úrovni stavebného poriadku samostatne.

Zamestnanci tých stavebných úradov (vybraných) v rámci NR a KE kraja boli názoru, že je vhodné, aby sa obce sami rozhodli, či si budú vykonávať kompetenciu stavebného úradu samostatne alebo začnú spolupracovať s inou obcou a stanú sa súčasťou konkrétneho spoločného stavebného úradu. Súčasne bol definovaný aj názor, aby bola kompetencia na úrovni stavebného poriadku zabezpečovaná kvalitne (najmä jej agenda), medzi obcami je nevyhnutná povinnosť spolupráce na úrovni stavebného poriadku (najmä v prípade malých obcí). V protiklade však zástupca obce Smižany, ktorá je v súčasnosti obcou s najvyšším počtom obyvateľov (8 927 – k 31.12.2018 [zdroj: Štatistický úrad SR, 2019]), je názoru, že akákoľvek možnosť spolupráce obce s inými obcami v prípade zabezpečovania prenesených kompetencií z dôvodu jej veľkosti je neprípustná.

Medzi najviac presadzovaný dôvod vzájomnej spolupráce obcí na úseku stavebného poriadku v rámci Slovenskej republiky patrí jej personálne zabezpečenie, ktoré bezprostredne súvisí s jej finančným zabezpečením.

1.1 Personálne zabezpečovanie kompetencie na úrovni stavebného poriadku v rámci SR

Pred rokom 2003 (rok kedy došlo k prechodu kompetencie stavebného poriadku z orgánov štátu na obec) bolo riadiacim orgánom zabezpečovania tejto kompetencie Ministerstvo životného prostredia SR, pričom vykonávacím orgánom bol Odbor životného prostredia Okresného úradu. (Hudec - Tolnayová, 2002) S účinnosťou od 1. januára 2003 je táto kompetencia v pôsobnosti Ministerstvo vnútra SR a obcí, ktoré sa v zmysle §117 zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona stali stavebnými úradmi, a bolo na ne presunuté zabezpečovanie tejto kompetencie.

Pri spomínanom prechode kompetencie z „Odboru životného prostredia“ na „obec“ vydalo v roku 2002 vtedajšie Ministerstvo životného prostredia SR Metodický pokyn č. 2164/584/2002-4.2, pre krajské úrady a okresné úrady k postupu prechodu pôsobnosti stavebného úradu na obec.

V uvedenom pokyne boli okrem iného uvedené aj žiadúce kvalifikačné predpoklady na zamestnancov stavebných úradov. Vedúci stavebného úseku, referent pre územné rozhodovanie, referent pre stavebný poriadok a sankcie museli spĺňať podmienku príslušného vysokoškolského vzdelania a prax. Referent pre štátny stavebný dohľad a ohlasovanie drobných stavieb, stavebných úprav a udržiavacích prác musel spĺňať podmienku príslušného úplného stredoškolského, bakalárskeho alebo vysokoškolského vzdelania a prax.

Po prijatí novely stavebného zákona (zákona č. 50/1976 Zb.) č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, ktorou sa do jeho znenia dostal §117 definujúci obec ako stavebný úrad, bola následne prijatá ďalšia jeho novela a to konkrétne č. 103/2003 Z. z. Touto novelou boli v zákone presne definované požiadavky na zamestnanca stavebného úradu (teda jeho personálne zabezpečenie).

V súčasnosti je teda platné nasledovné:

Personálne zabezpečovanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku, si vyžaduje kvalifikovaných zamestnancov. Požiadavky na nich sú v podmienkach Slovenskej republiky striktné definované v rámci zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona v platnom znení. Konkrétne ide o §117 ods. 3 uvedeného zákona (vsunutý do zákona novelou č. 103/2003 Z. z), v ktorom je uvedené, že: „Zamestnanec obce, ktorý zabezpečuje činnosť stavebného úradu, musí spĺňať osobitný kvalifikačný predpoklad. Získanie osobitného kvalifikačného predpokladu sa overuje skúškou. Obsah a rozsah odbornej prípravy a postup pri overovaní a osvedčovaní osobitného kvalifikačného predpokladu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo“.

V totožnom zákone sa ďalej uvádza, že v prípade zabezpečovania obstarávania územnoplánovacích podkladov a ostatnej dokumentácie obcami musí ísť následne o zamestnanca bezúhonného, ktorý má vysokoškolské vzdelanie príslušného smeru a minimálne tri roky praxe alebo stredoškolské vzdelanie príslušného smeru ukončené maturitnou skúškou a minimálne päť rokov praxe v odbore.

Rozsah a obsah odbornej prípravy zamestnanca stavebného úradu definuje Vyhláška Ministerstva dopravy a výstavby SR pod č. 547/2003 Z. z. Technické zabezpečenie realizácie tejto kvalifikačnej skúšky je pod záštitou Inštitútu pre verejnú správu v Bratislave.

Okrem citovania zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona v platnom znení z hľadiska personálneho zabezpečovania prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku sa autori ako Šafránková a Škylár (2019) vyjadrujú aj k faktu, že okrem kvalitného (kvalifikovaného) personálneho zabezpečenia vykonávania výkonu verejných služieb (vrátane stavebného poriadku) by mal štát uvádzať nie len to, čo je zamestnanec povinný spĺňať pre vykonávanie verejných služieb ale mal by vo väčšej miere brať ohľad aj na materiálne a finančné zabezpečovanie verejných služieb zo strany štátu (v prevahe najmä prenesených kompetencií).

V rámci realizácie riadených rozhovorov vybraných stavebných úradov v NR a KE kraji sme dospeli aj k názorom predstaviteľov obcí, že pre obce je veľmi komplikované nájsť zamestnanca, ktorý by spĺňal zákonom stanovené požiadavky na prácu stavebného úradu

a zároveň by bol ochotný vykonávať svoju prácu za ponúkané mzdové ohodnotenie (najmä v prípade zamestnancov s vysokoškolským zameraním právnického smeru).

Podľa Mrvu (2005) procesom decentralizácie verejnej správy na Slovensku obce získali majetok, ktorí mal byť „kvázi“ použitý na zabezpečovania prenesených kompetencií (aj kompetencie stavebného poriadku). Autor však uvádza že, práve tento majetok bol charakterizovaný svojim vysokým kapitálovým poddimenzovaním.

1.2 Finančné zabezpečovanie kompetencie na úrovni stavebného poriadku v rámci SR

Financovanie zabezpečovania prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku v rámci SR je v kompetencií štátu. Štát na jej financovanie poukazuje obciam účelovo viazané transfery v zmysle zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Na zabezpečovanie tejto kompetencie je určený koeficient, ktorý vyjadruje sumu poskytnutú na zabezpečovanie kompetencie štátom obciam na 1 obyvateľa. Táto suma sa následne prepočíta počtom obyvateľa, ktorý majú trvalý pobyt v danej obci k 31.12. predchádzajúceho kalendárneho roka a vyčísli sa suma, ktorá danej obci na prenesený výkon štátnej správy na danú kompetenciu prislúcha.

V roku 2010 bol definovaný obsah výnosu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR z 21. decembra 2010 č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M o poskytnutí dotácií zo štátneho rozpočtu obciam na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania. Výška štátnej dotácie na 1 obyvateľa bola vyčíslená na 0,93€.

Znenie uvedeného výnosu bolo následne v roku 2018 zmenené opatrením Ministerstva dopravy a výstavby SR č. 06484/2018/SRF/21012-M zo 16. marca 2018 pričom bola stanovená výška štátnej dotácie na preneseného výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania. Výška štátnej dotácie na 1 obyvateľa bola vyčíslená na 1,11€.

V súčasnosti s účinnosťou od 1.12.2019 bolo prijaté do platnosti opatrenie z 13. novembra 2019 č. 30153/2019/SRF/93297-M. V zmysle § 3 ods. 1 uvedeného opatrenia je uvedené, že: „Výška dotácie na jedného obyvateľa sa určí ako podiel výdavkov schváleného rozpočtu alebo upraveného rozpočtu Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky účelovo určených v príslušnom rozpočtovom roku na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku a počtu obyvateľov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky” a súčasne „dotácia pre obec sa vypočíta ako súčin dotácie na jedného obyvateľa a počtu obyvateľov, ktorí majú trvalý pobyt v obci.“

Z uvedeného vyplýva, že Ministerstvo dopravy a výstavby SR sa zaoberá výškou dotácií na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania a legislatívne sa upravuje výška dotácií v prepočte na 1 obyvateľa.

Tu vidíme určitý posun k určovaniu dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania v SR podobne, ako je dotácia na stavebné kompetencie určovaná v ČR od r. 2006.

No aj napriek uvedenému sme prostredníctvom realizovaných riadených rozhovorov vo vybraných stavebných úradoch NR a KE kraja identifikovali názory finančnej poddimenzovanosti zabezpečovania kompetencie na úrovni stavebného poriadku zo strany štátu obciam.

Zamestnanci stavebných úradov zistili, že finančné zdroje, ktoré získavajú na vykonávanie kompetencie na úrovni stavebného poriadku, sú v nedostatočnej výške, čím dochádza zo strán obcí k porušovaniu zákona a doplácanie na zabezpečovanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku z vlastných zdrojov. Zamestnanci tiež videli problém v nezohľadňovaní počtov úkonov stavebných úradov zo strany štátu, nezohľadňovanie materiálneho a technického zabezpečovania vykonávania kompetencie a iných nákladov, ktoré vznikajú obciam pri zabezpečovaní kompetencie z dôvodu celkového zvyšovania cien v národnom hospodárstve (energie, voda...).

Vo všeobecnosti však môžeme konštatovať, že v uvedenom prípade dochádza sčasti k rozličnosti názorov.

Na jednej strane sa dostávame k názorom nami skúmaných obcí NR a KE kraja, kde sme zistili u veľkých obcí (veľkých spoločných stavebných úradov, napr. Topoľčany, Nové Zámky, Michalovce...), vykonávanie vyššieho počtu úkonov stavebných úradov s nedostatočným financovaním tejto kompetencie. Na strane druhej sme identifikovali skupinu menších obcí (stavebných úradov), napr. Bôrka, Klížska Nemá, Zemianska Olča či iné, ktoré vykonávajú relatívne malý počet úkonov stavebného poriadku a financie sú im na vykonávanie kompetencie dostatočné resp. v určitých prípadoch prevyšujúce, to však nedávajú na zreteľ.

2 Kategorizácia obcí v Českej republike

Klimovský (2010) uvádza, že Česká republika (ČR) patrí medzi najviac fragmentované štáty Európy. Podľa údajov Štatistického úradu ČR (2019) bolo k 31.12.2018 v tomto štáte evidovaných 6 253 obcí, ktoré majú povinnosť zabezpečovať verejné služby pre svojich obyvateľov. Z ich zabezpečovaním mal v minulosti štát značné ťažkosti.

Pôvodne bola v minulosti každá jedna obec v Českej republike tzv. „*bežnou obcou*“, reformnými zmenami sa však táto situácia postupne menila. Postavenie obcí sa od prelomu rokov 2002/2003 začalo modifikovať pričom dochádzalo k ich kategorizácií. Dôvodom bola decentralizácia verejnej správy a teda prechod kompetencií štátnych orgánov na obce. Problémom bolo, že malé obce nedokázali plnohodnotne zabezpečiť kompetencie, ktoré im boli zverené. (Průcha, 2012) Podľa Klimovského (2009) takmer 90% obcí ČR malo menej ako 2 000 obyvateľov, čo negatívne vplývalo na kvalitu zabezpečovania verejných služieb pre obyvateľstvo.

Z uvedeného dôvodu na území Českej republiky v rámci procesu decentralizácie verejnej správy došlo ku k spomínanej tzv. kategorizácii obcí, pod ktorou sa rozumie, že nie každá obec má povinnosť zabezpečovať rovnaké kompetencie pre všetkých svojich obyvateľov. Danú kompetenciu má povinnosť zabezpečovať pre svojich obyvateľov a obyvateľov obcí, ktoré spadajú do danej kategórií obcí, len tá obec, ktorej to bolo pridelené zákonom.

Podobne ako na Slovensku tak aj v Českej republike procesom decentralizácie verejnej správy bolo zo štátnych orgánov na obce presunuté zabezpečovanie určitých verejných služieb.

Podľa Hemmingesa (2006) v ČR približne 80% kompetencií, ktoré v minulosti mali v pôsobnosti zabezpečovať okresné úrady prešli na obce (6 253). Tie s ich zabezpečovaním mali badateľné problémy nakoľko ich veľkosť bola rôznorodá - aj čo sa týka počtu obyvateľov žijúcich v nich.

Ku kategorizácii obcí sa v ČR dospelo prijatím zákona č. 313/2002 Sb., ktorým sa zmenil zákon č. 128/2000 Sb. o obciach a to konkrétne zákonom č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou, z čoho vzniklo, že nie každá obec má kompetencie na zabezpečovanie totožných verejných služieb. (Klimovský, 2010)

Obce boli rozdelené do I. kategórie (obce s bežným obecným úradom), II. kategórie (obce s povereným obecným úradom) a III. kategórie (obce s rozšírenou pôsobnosťou). (Sedláček, 2015)

Obcí I. kategórie v ČR – ktoré majú základnú pôsobnosť je celkovo 6 253 (ide teda o všetky obce ČR, ktoré zabezpečujú základné originálne kompetencie). Počet obecných úradov II. kategórie je na území ČR 388 a počet obecných úradov III. kategórie je 206. Obecné úrady II. a III. kategórie sú práve tie, ktoré majú povinnosť zabezpečovať kompetencie (prenesené kompetencie) pre vlastných obyvateľov ale aj pre obyvateľov, ktorým sú zastrešujúcimi obecnými úradmi vykonávajúcimi konkrétne činnosti. (MOOL, 2019)

V nadväznosti na zabezpečovanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku majú túto kompetenciu v ČR vo svojej pôsobnosti povinnosť zabezpečovať obecné úrady II. a III. kategórie, od ktorých sa predpokladá, že to organizačne, personálne, finančne, materiálne či technicky dokážu zabezpečiť.

Nakoľko ČR má 14 krajov nasledujúca tabuľka 2 zobrazuje, aký počet obecných úradov (II. a III. kategórie) majú jednotlivé kraje a koľko z nich má povinnosť pre svojich obyvateľov a obyvateľov obcí, ktoré pod ne spadajú, zabezpečovať prenesené kompetencie (aj kompetenciu na úrovni stavebného poriadku).

Tabuľka 2 Počet obcí a obecných úradov jednotlivých kategórií v rámci krajov ČR

Kraj	Počet obcí celkom	Počet obecných úradov II. kategórie	Počet obecných úradov III. kategórie
Hlavné mesto Praha	1	1	1
Stredočeský	1 145	26	54
Jihočeský	623	17	37
Plzeňský	501	15	35
Karlovarský	132	7	14
Ústecký	354	16	30
Liberecký	215	10	21
Královéhradecký	448	15	35
Pardubický	451	15	26
Vysočina	704	15	26
Jihomoravský	673	21	34
Olomoucký	399	13	20
Zlínsky	307	13	25
Moravskoslezsky	300	22	30
SPOLU:	6 253	206	388

Zdroj: Vlastné Spracovanie podľa údajov Města a obce online – MOOL –Veřejná správa online, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Statni sprava CZ, Statistický úřad CZ 2019

Finančné zabezpečenie prenesených kompetencií v ČR je podobne ako v SR v kompetencií štátu. V §62 zákona č. 128/2000 Sb. o obciach, je presne uvedené, že: „*Obce obdržia zo štátneho rozpočtu príspevok na plnenie úloh v prenesenej pôsobnosti*“.

Konkrétne financovanie prenesených kompetencií je v ČR upravené špeciálnou metodikou. Konkrétne financovanie prenesenej kompetencie na úrovni stavebného poriadku je upravené každoročne v rámci prílohy č. 8 Zákona o štátnom rozpočte ČR.

Ministerstvo vnútra ČR od roku 2006 používa na stanovenie výšky finančných prostriedkov obciam pre zabezpečovanie kompetencie na úrovni stavebného poriadku metodiku k výpočtu tejto sumy na základe: veľkosti správneho obvodu a pomeru veľkosti centra k správneho obvodu. (MVČR, 2019)

Autor Klimovský (2009) v minulosti vyjadroval možné riešenie fragmentácie územia a zabezpečovanie vykonávania prenesených kompetencií zo štátu na obce (aj kompetencie na úrovni stavebného poriadku) v SR prostredníctvom kategorizácie obcí. V rámci SR však ku kategorizácii nedošlo a začala sa uplatňovať možnosť vzájomnej spolupráce obcí v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení.

Záver

Vzťahy v spoločnosti po roku 1989 spôsobili rozpad vtedajšej Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a vznik dvoch nových nástupníckych štátov a to Slovenskej republiky a Českej republiky.

Verejná správa v podmienkach týchto štátov sa začala spomínanými udalosťami meniť. Územná samospráva posilnila svoje postavenie a zabezpečovanie verejných služieb sa dostávalo na úroveň bližšie k občanovi v oboch štátoch. Postupne dochádzalo k reforme – decentralizácií verejnej správy ako znaku moderného vývoja spoločnosti. Z orgánov štátu na obce bola prenesená veľká skupina kompetencií v rámci SR zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky a v ČR prijatím zákona č. 313/2002 Sb., ktorým sa zmenil zákon č. 128/2000 Sb. o obciach a to konkrétne zákonom č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou.

Jednou z týchto kompetencií bola aj kompetencia na úseku stavebného poriadku, z ktorej zabezpečením mali obce z dôvodu vysokej fragmentácie územia a s tým spojenej neschopnosti organizačného, personálneho či finančného zabezpečovania značné problémy.

V ČR reformné zmeny docielili zabezpečovanie kompetencie iba zákonom určenými obecnými úradmi (II. a III. kategorizácie). Na území SR k takejto zmene nedošlo a stavebným úradom sa stala každá jedna obec bez ohľadu na jej veľkosť. Situáciu však obce začali riešiť vzájomnou zmluvnou spoluprácou, ktorá im je umožnená v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení. Toto právo obcí bolo upravené novelou č. 453/2001 Z. z., ktorá dopĺňa zákon o obecnom zriadení.

Prostredníctvom realizovaných riadených rozhovorov s predstaviteľmi vybraných stavebných úradov v SR (konkrétne v NR a KE kraji) sme identifikovali stále pretrvávajúce problémy, ktoré so zabezpečením kompetencie na úrovni stavebného poriadku aj napriek realizovaným zmenám (napr. zmeny výšky koeficientu financovania stavebného poriadku na 1 obyvateľa) stále majú.

Zamestnanci sa vyjadrili k neustálej finančnej poddimenzovanosti zabezpečovania tejto prenesenej kompetencie zo strany štátu na obce, ktorým s jej vykonávaním vznikajú značné problémy. Na Slovensku boli zákonom presne stanovené kritériá, ktoré musí splniť zamestnanec stavebného úradu, aby mohol zastávať svoju funkciu. Predstavitelia obcí majú však názor neadekvátnej finančnej zábezpeky, ktorá je badateľná na finančnom odmeňovaní zamestnancov stavebného úradu. Stavebným úradom často nepostačujú finančné zdroje zo štátu na zabezpečovanie tejto prenesenej kompetencie a tým dochádza k problému porušovania zákona obcami, keď doplácajú z vlastných zdrojov na vykonávanie prenesenej kompetencie zo strany štátu. Nedostatočné finančné a personálne zabezpečenie ich navádza k využitiu možnosti vzájomnej zmluvnej spolupráce, ktorú im umožňuje §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Aj napriek pretrvávajúcim zmenám v oblasti zabezpečovania kompetencie v stavebnom sektore by bolo potrebné realizovať pokračovanie reformy samosprávy, ktorej základom by mohlo byť znenie pripravovaného nového stavebného zákona, ktorý sa však ešte doposiaľ nebol predložený do Národnej Rady SR.

Teda riešenie výkonu stavebných kompetencií v podmienkach Slovenskej republiky vidíme podobne ako v ČR usporiadanejším vytváraním stavebných úradov, ktorých sídla by boli určené novým stavebným zákonom.

Literatúra

BAČÍK, V. 2019. Slovenská republika – sumárne údaje. Zoznam obcí SR. Dostupné z: http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php

BOETTI, L. – PIACENZA, M. – TURATI, G. 2010. Decentralization and Local Governments Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? Torino: University of Torino. Mohr Siebeck, Tübingen, vol. 68(3), pages 269-302, September. DOI: 10.1628/001522108X653840

DÔVODOVÁ SPRÁVA K ZÁKONU O VÝSTAVBE. 2019. Dostupné z: <https://www.slovlex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-247>

EUROPEAN COMMISSION. 2019. Slovensko – historický vývoj. [online]. [cit. 2019-11-30]. Dostupné z: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/historical-development-72_sk

HAMALOVÁ, M. – PAPÁNKOVÁ, S. 2005. K akútnym problémom komunálnej reformy v SR. In: Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. s. 19-34. ISBN 80-89149-06-5.

HEMMINGES, P. 2006. Improving Public-spending Efficiency in Czech Regions and Municipalities. No. 499, 30 p. [online]. [cit. 2019-11-30] Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/884741503537>

HUDEC, M. – TOLNAYOVÁ, M. 2002. Kompetencie stavebného úradu samospráve. [online]. [cit. 2019-12-18] Dostupné z: <https://hnonline.sk/expert/92664-kompetencie-stavebneho-uradu-samosprave>

HVIŠČ, O. 2010. LOCAL ADMINISTRATION REFORM AND PRINCIPLES OF PUBLICADMINISTRATION REFORM. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Hvisc.pdf>

CHOVANEC, J. – PALÚŠ, I. 2004. Lexikón ústavného práva. Procom 2004. 261 s. ISBN 978-8085-717-136.

KLIMOVSKÝ, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. In: Acta Politologica, Vol. 1, No. 2. ISSN: 1803-8220. Dostupné z: https://acpo.fsv.cuni.cz/ACPOENG-15-version1-klimovsky_01_02_merged.pdf

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ Česká republika. In: Územná samospráva. s. 32-37. [online]. [cit. 2019-12-17] Dostupné z: https://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf

KOVÁČOVÁ, E. 2014. Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela. 236 s. ISBN 978-80-557-0725-8.

LAAMANEN, E. – HAVERI, A. 2003. Size, Efficiency and Democracy – How Local Government Bonnaries Affect Performance. EGPA Conference on Public Law at the Modernising State, Oeiras, Portugal 3-6 September 2003. [online]. [cit. 2019-12-17] Dostupné z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.972&rep=rep1&type=pdf>

LEŠKO, D. 2015. Formation of regional level of self-government int he process of transformation in Slovakia. In: Journal for universal excellence. September 2015, Vol. 4. Issue 3, p. A1-A11. Dostupné z: <https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2015%203/8.pdf>

MATEI, L. – MATEI, A. – ZANOSCHI, D. C. – STOIAN, O. 2011. Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States. Book: ADMINISTRATIVE CONVERGENCE AND REFORMS IN SOUTH-EASTERN EUROPEAN STATES Analyses, models and comparative studies. SOUTH-EASTERN EUROPEAN ADMINISTRATIVE STUDIES. No 2/2011. 203 p. ISBN 978-973-709-535-0. Dostupné z: https://www.academia.edu/3697546/ADMINISTRATIVE_CONVERGENCE_AND_REFORMS_IN_SOUTH-EASTERN_EUROPEAN_STATES_-_Analyses_models_and_comparative_studies

MEDERLY, P. et al. 2019. Výkon a financovanie prenesených kompetencií. Bratislava: Zmos - Národný project Modernizácia miestnej územnej samospráv. 130 s. [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191

MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2018. Prehľad spoločných obecných úradov v evidencií Ministerstva vnútra SR (stav k 30.09.2018). [online]. [cit. 2019-12-05]. Dostupné z: https://www.minv.sk/?prehlad_SOU

MINISTERSTVO VNITRA ČR [MVČR]. 2019. Příspěvek na výkon státní správy. [online]. [cit. 2019-11-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

MOOL – MESTA A OBCE ONLINE. 2019. Města obce. [online]. [cit. 2019-12-04]. Dostupné z: <https://mesta.obce.cz/>

MRVA, J. 2005. Postavenie samosprávy v reforme verejnej správy a problémy decentralizácie kompetencií. In: Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. s. 41-46. ISBN 80-89149-06-5. [online]. [cit. 2019-12-05] Dostupné z: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>

SEDLÁČEK, J. 2015. Rozdělení obcí dle rozsahu přenesené působnosti. SMEČR. [online] [cit. 2019-10-02] Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/692-rozdeleni-obci-dle-rozsahu-prenesene--pusobnosti/>

SLAVÍK, V. – GRÁC, R. – KLOBUČNÍK, M. 2010. Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. In: Geographia Cassoviensis IV. 2/2010. [online]. [cit. 2019-12-05] Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/266514122_Reflexia_k_problematike_fungovania_spolocnych_obecných_úradov_v_Slovenskej_republike

STEIN, E. 2000. Česko-Slovensko: konflikt – roztržka – rozpad. Praha: ACADEMIA. 371 s. ISBN 80-2000-7520.

PRŮCHA, P. 2012. Správní právo – obecná část, 8. vydání. Praha: Doplněk. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

RYCHLÍK, J. 2012. Rozpad Česko-Slovenska začala pomlčková vojna. TASR. [online]. [cit. 2019-11-02]. Dostupné z: <https://www.teraz.sk/slovensko/rozpad-ceskoslovenska-zacala-pomlckov/29450-clanok.html>

ŠAFRÁNKOVÁ, J. M. – ŠIKÝŘ, M. 2019. PRINCIPLES OF PEOPLE MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje a Bankovní institut – AMBIS

ZEMKO, M. 2012. Rozpad Česko-Slovenska začala pomlčková vojna. TASR. [online]. [cit. 2019-11-02]. Dostupné z: <https://www.teraz.sk/slovensko/rozpad-ceskoslovenska-zacala-pomlckov/29450-clanok.html>

Adresa autora

Ing. Ivana Lichnerová
SPU v Nitre, FEŠRR
Katedra práva
Farská 24, Nitra
xlichnerovai@is.uniag.sk

MIESTNE DANE AKO DÔLEŽITÁ SÚČASŤ DAŇOVÝCH PRÍJMOV JEDNOTIEK MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

LOCAL TAXES AS AN IMPORTANT PART OF THE TAX REVENUES OF LOCAL GOVERNMENT

Lucia Rožová

Abstract:

In recent years, efforts to increase the financial autonomy of municipalities and self-governing regions have been increasingly discussed. The process of fiscal decentralization was intended to strengthen the financial self-sufficiency of local units by increasing tax revenues (local taxes). In this category of income, self-governing units have a large tax jurisdiction- the right to self-determine the rate and the tax base. The aim of the paper is to characterize their tax revenues as the most important part of the total income of local government units on the basis of data obtained from the final accounts and annual reports of all district cities in Slovakia over a period of five years (2013-2017).

Keywords: local taxes, personal income tax, tax revenues

Úvod

Cieľom reformy verejnej správy, ktorá bola realizovaná v našich podmienkach v období rokov 2002-2006, bolo dosiahnutie finančnej samostatnosti jednotiek územnej samosprávy, posilnenie ich postavenia a zvýšenie ich zodpovednosti za veci verejné. Preto zákonom č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov, ktorý je osobitným právnym predpisom pre finančné hospodárenie obcí a samosprávnych krajov, bola definovaná kategória tzv. vlastných príjmov, ktorými majú byť financované kompetencie týkajúce sa ich samosprávy. Tie boli pôvodne financované priamo zo štátneho rozpočtu. Fiškálna decentralizácia nahradila dotácie na výkon ich originálnych kompetencií daňovými príjmami, o ktorých použití rozhodujú samosprávy celkom samostatne (Veverková, 2014).

Ak má byť územná samospráva skutočne samosprávnou, musí byť do istej miery nezávislá od peňažných prostriedkov štátu. Preto vo viacerých demokratických krajinách je zámerom reforiem verejných financií posilňovať vlastné zdroje v rozpočtoch jednotiek územnej samosprávy, rovnako tak zvyšovať ich relatívnu finančnú sebestačnosť, čo však neznamená úplnú finančnú nezávislosť územnej samosprávy od štátu (Peková- Pilný- Jetmar, 2005).

Problematika miest a obcí je témou značne medziodborovou a multidisciplinárnu. Realizovaná fiškálna decentralizácia je procesom ekonomicko-právnym, pretože musí vychádzať z platného právneho poriadku, pričom jej východiskovým predpokladom je Ústava SR, konkrétne článok 59 odsek 1 Ústavy SR, ktorý klasifikuje dane a poplatky na štátne a miestne. V nadväznosti na uvedený článok bol v roku 2004 prijatý zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad, čím

došlo k zaradeniu ôsmich miestnych daní a obligatórneho poplatku do nového systému daní, ktoré sú konkrétnym prejavom finančnej sebestačnosti samospráv (Medved' a Nemeč 2007).

Katégoria miestnych daní vyvoláva v odbornej verejnosti pomerne časté diskusie, pričom častokrát sa skúma nielen ich legislatívne zakotvenie, ale aj štruktúra, proces ich správy, či ich ekonomický vplyv a dôsledky na lokálnu ekonomiku. Miestne dane predstavujú v našej daňovej sústave relatívne novú katégoriu, avšak ich význam pre hospodárenie miestnych jednotiek je značný. Aj keď výber druhu miestnej dane je založený na slobodnom rozhodnutí jednotlivých obcí, vždy je potrebné, aby prihliadali na miestne podmienky a špecifiká danej oblasti (Petrániková, 2017).

V záverečných účtoch a výročných správach miest a obcí na Slovensku, sa táto katégoria označuje aj ako dane za tovary a služby, či špecifické dane za služby. Podľa nášho názoru, je na mieste zdôrazniť skutočnosť, že od roku 2016 majú samosprávy k dispozícii ešte jeden fakultatívny nástroj, poplatok za rozvoj, ktorý vznikol ako reakcia na intenzívnu výstavbu a s ňou spojené tzv. vyvolané investície. Avšak viaceré slovenské mestá takúto možnosť nevyužili.

1. Formulácia problematiky

Implementácia reformných opatrení formovala existujúci stav verejnej správy na Slovensku z relatívne centralizovaného systému na decentralizovaný systém verejnej správy a dekoncentrovanú verejnú správu. Transformácia miestnych poplatkov na miestne dane bola neoddeliteľnou súčasťou fiškálnej decentralizácie od 2005. Niektoré poplatky boli zrušené a iné poplatky boli pretransformované na miestne dane, ktoré zostali ako komunálne príjmy do dnešného dňa. Táto situácia je výsledkom systematického prístupu v kontexte implementovanej daňovej reformy v súlade so zásadou subsidiarity a v neposlednom rade dôsledkom legislatívnych záruk stability príjmov pre územné samosprávy (Vybíhal, 2017).

V rámci miestnych daní a poplatkov sa na celkovom objeme príjmov miestnych rozpočtov podieľa výrazným spôsobom aj daň z nehnuteľnosti. Člení sa na daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov. Ďalším významným zdrojom vlastných bežných príjmov je aj účelovo určený miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorý je vyrubovaný za komunálne odpady okrem elektroodpadov, ktoré vznikajú na území obce. Poplatníkom je fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt, alebo právnická osoba, ktorá je oprávnená užívať alebo užíva nehnuteľnosť nachádzajúcu sa na území obce (Slovensko.sk, 2014)

Tabuľka 1: Prehľad miestnych daní na Slovensku z hľadiska predmetu, základu dane a daňovníka

MIESTNE DANE	PREDMET	DAŇOVNÍK	ZÁKLAD DANE	*
<i>Daň z nehnuteľnosti</i>	Pozemky na území SR	Vlastník pozemku, alebo správca pozemku vo vlastníctve štátu, obce, VÚC zapísaný v katastri nehnuteľností	Bližšia špecifikácia podľa typu pozemku	68

Daň za psa	Pes starší ako 6 mesiacov	FO, PO, ktorá je držiteľom alebo vlastníkom psa	Počet psov	68
Daň za užívanie verejného priestranstva	Osobitné užívanie verejného priestranstva	FO alebo PO, ktorá verejné priestranstvo užíva	Výmera užívaného priestranstva v m ²	54
Daň za ubytovanie	Je odplatné prechodné ubytovanie v ubytovacom zariadení	FO, ktorá sa v zariadení odplatne prechodne ubytuje	Počet prenocovaní	56
Daň za predajné automaty	Prístroje a automaty, ktoré vydávajú tovar za odplatu	FO alebo PO, ktorá predajné automaty prevádzkuje	Počet predajných automatov	37
Daň za nevýherné hracie prístroje	Hracie prístroje, ktoré sa spúšťajú alebo prevádzkujú za odplatu	FO alebo PO, ktorá nevýherné hracie prístroje prevádzkuje	Počet nevýherných hracích prístrojov	41
Daň za vjazd a zotrvanie MV v HČM**	Vjazd a zotrvanie MV v HČM	FO alebo PO, ktorá je držiteľom motorového vozidla	Počet dní vjazdu a zotrvania MV v HČM	5
Daň za JZ***	JZ v ktorom prebieha štiepna reakcia v jadrovom reaktore a vyrába sa elektrická energia	Držiteľ povolenia na uvádzanie JZ do prevádzky a povolenia na prevádzku	Výmera katastrálneho územia obce v m ² , ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenia JZ	2
<p>*počet okresných miest, ktorú príslušnú daň na svojom území zaviedli **MV v HČM – motorového vozidla v historickej časti mesta *** daň za jadrové zariadenia</p>				

Zdroj: vlastné spracovanie na základe zákona č.582/2004 Z.z.

Tabuľka 1 demonštruje, ktoré miestne dane okresné mestá na svojom území majú oprávnenie zavádzať a ktoré najčastejšie zavádzali. Vo všetkých sledovaných mestách bola zavedená daň z nehnuteľnosti, daň za psa, v 56-tich prípadoch aj daň za ubytovanie, daň za užívanie verejného priestranstva (54 prípadov). Menej častými boli predovšetkým daň za jadrové zariadenia, či daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, čo vyplýva predovšetkým z ich charakteristiky a predmetu týchto daní.

V ôsmich okresných mestách (Prievidza, Martin, Žarnovica, Zvolen, Malacky, Nové Mesto nad Váhom, Spišská Nová Ves, Galanta) zaviedli aj daň za dobývací priestor (označovaná aj ako daň z úhrad za dobývací priestor). Táto príjmová položka sa nezvykne pri schvaľovaní rozpočtu uvádzať, preto jej plnenie je ťažko predpokladať. Obvodný banský úrad (OBÚ) ako správca úhrady za dobývací priestor a vydobyté nerasty podľa §32b) zákona č. 44/1998 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov je v zmysle § 32a) odst. 5 cit. zákona povinný odvieť 50% úhrady za dobývací priestor do rozpočtu mesta.

V Partizánskom bola zavedená daň za znečisťovanie ovzdušia, ktorej príjem je inkasovaný v zmysle zákona č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov a VZN č. 11/2009 platné do 7.11.2017 a od 8.11.2017 VZN č. 4/2017 o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia (v roku 2017 táto daň predstavovala pre mesto výšku plnenia príjmov v hodnote 1 286,86 eur). Výška tohto daňového príjmu závisí od počtu spoplatňovaných prevádzkovateľov malých zdrojov znečistenia ovzdušia.

2. Diskusia

Predmetom nášho skúmania sú okresné mestá SR (celkovo 79), avšak vzorku v našom prípade tvorí len 68, z dôvodu, že BA a KE, ktoré pozostávajú z viacerých okresných miest budú vykazované spolu ako jedno, a v prípade troch miest (Medzilaborce, Malacky, Tvrdošín) neboli záverečné účty k dispozícii na ich webových stránkach. Sledované obdobie na účely výskumu bolo zvolené ako päť ročné (2013-2017).

Z výsledkov obsahovej analýzy záverečných účtov okresných miest na Slovensku vyplýva, že najdôležitejším zdrojom príjmov pre samosprávy je výnos z podielovej dane, ktorá tvorí značnú časť daňových príjmov.

Druhou v poradí najvýnosnejšou a najstabilnejšou pre samosprávy je okrem už vyššie spomínanej podielovej dani, aj z nehnuteľnosti, ktorá sa však v záverečných účtoch eviduje ako samostatný zdroj príjmu, mimo kategórie miestnych daní. Na celkových daňových príjmoch sa podieľa približne 10% podielom. V rámci tejto miestnej dane je možné pozitívne hodnotiť jej rastúci trend, v žiadnom z okresných miest nedošlo počas vymedzeného obdobia k jej poklesu. Najväčší výnos z tejto dane mali predovšetkým väčšie okresné mestá. Ďalšími dôležitými príjmami je aj obligatórny poplatok za komunálny odpad a drobný stavebný odpad a z miestnych daní predovšetkým daň za ubytovanie, za psa a v niektorých okresných mestách aj daň za užívanie verejného priestranstva.

Predmetom nášho záujmu je predovšetkým kategória miestnych daní (dane za tovary a služby vrátane dane z nehnuteľnosti). Na bližšiu charakteristiku budú zvolené okresné mestá podľa jednotlivých oblastí (západného, stredného a východného Slovenska), ktoré zaznamenali výraznejšie odchýlky v jednotlivých položkách.

Počas sledovaného obdobia je viditeľný turbulentný vývoj tejto kategórie príjmov vo viacerých okresných mestách. V prípade západného Slovenska prudký rast zaznamenalo predovšetkým mesto Trnava medzi rokom 2013 a 2017, kedy vzrástli príjmy z miestnych daní z hodnoty 9 971 743 eur na 12 540 065 eur. Mesto na svojom území vyberá celkovo 6 miestnych daní, pričom medzi najvýnosnejšie patrí daň za jadrové zariadenia, ktorá predstavuje pre mesto stabilný zdroj príjmu vo výške 92 999 eur. K rastu celkových miestnych daní v roku 2017 prispela aj daň z nehnuteľnosti, za psa a predovšetkým daň za ubytovanie, ktorá vzrástla dvojnásobne (z 64 311 eur v roku 2013 na 132 321 eur na konci sledovaného obdobia). Paradoxom je, že v roku 2013 mesto evidovalo viac daňovníkov na tejto dani ako v roku 2017, avšak na začiatku nami sledovaného obdobia, mesto zaznamenalo vyššie nedoplatky, ktoré neskôr boli vymáhané výzvou na ich zaplatenie. V roku 2013 mesto na svojom území v zmysle VZN č. 320/2009 vyrubovalo aj poplatok za znečisťovanie ovzdušia, ktoré však predstavovalo menej významnú čiastku v hodnote 1 941 eur.

Najnižšie výnosy v rámci tejto oblasti dosahovalo mesto Ilava, čo je možné odôvodniť predovšetkým skutočnosťou, že patrí medzi najmenšie okresné mestá nielen tejto oblasti aj

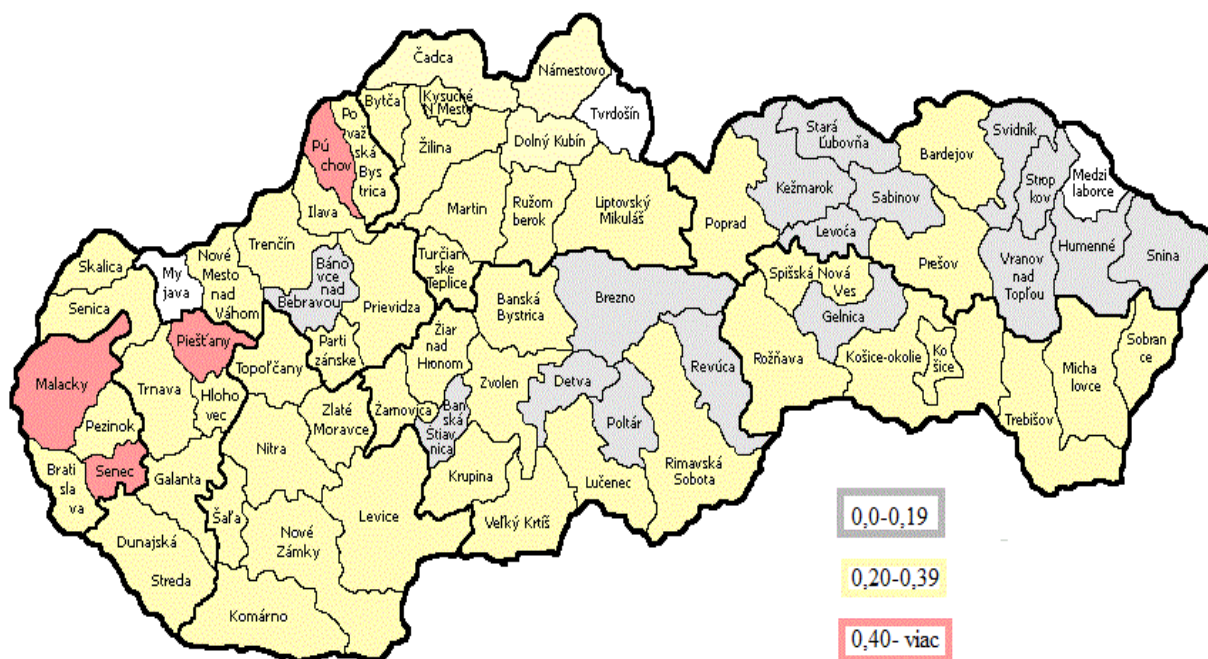
Slovenska ako celku. V roku 2017 sa výsledné hodnoty miestnych daní pohybovali na úrovni 877 219 eur. Mesto na svojom území VZN zaviedlo 4 fakultatívne dane (daň za psa, za užívanie verejného priestranstva, za nevýherné hracie prístroje a za ubytovanie), pričom najvýnosnejšou kategóriou bola daň za užívanie verejného priestranstva (13 799 eur), najmenej významným zdrojom príjmov bola daň za ubytovanie (241 eur).

V oblasti stredného Slovenska až desať okresných miest dosahovalo celkovú výšku výnosov z miestnych daní okolo hodnoty 600 000 eur (v porovnaní so západným Slovenskom, kde ani jedno z miest neevidovalo takto nízke príjmy). V rámci tejto oblasti je možno hodnotiť pozitívne, že výnosy tejto kategórie vo väčšine prípadov z roka na rok rástli, avšak nie výrazným tempom. Iba v meste Lučenec došlo k prudkému poklesu výnosov miestnych daní, v roku 2013 boli evidované vo výške 4 470 916 eur a nasledujúci rok klesli takmer o polovicu na úroveň 2 680 549 eur. Tento stav je možné odôvodniť predovšetkým vyššími pohľadávkami na dani z nehnuteľnosti (k 31.12.2014 v sume 456 329 eur).

Najnižšie plnenie miestnych daní tejto oblasti evidovali hlavne menšie mestá, napr. Poltár na úrovni 327 091 v roku 2017, prekvapivo sa do tejto kategórie dostalo mesto Detva, s počtom obyvateľov 14 751, kde celkové výnosy zaznamenali klesajúcu tendenciu. Výrazný pokles oproti roku 2015 evidovalo mesto na dani za užívanie verejného priestranstva vo výške 708 eur (v roku 2014 46 282 eur) čo bolo spôsobené novým účtovaním príjmu z FSP a ostatných kultúrno-spoločenských a sprievodných trhov a jarmokov na položku nájom pozemku.

Okresné mestá východného Slovenska taktiež evidovali nižšie plnenie vybranej kategórie príjmov, avšak pozitívne je možno hodnotiť, že finančné zdroje zaznamenali rastúci charakter. Najvyššie hodnoty dosahovalo najväčšie mesto tejto oblasti – Košice (v roku 2017 celkovo na miestnych daniach boli vybrané peňažné prostriedky v sume 35 586 943 eur). Aj mestá na východe Slovenska, tak ako aj v ostatných oblastiach sa snažili predchádzať a eliminovať počet neplatičov a výšku pohľadávok na minimum.

Mesto Sabinov v tejto problematike využívalo vo vysokej miere súčinnosť tretích osôb, pri poskytovaní údajov o neplatičoch, a to hlavne súčinnosť sociálnej poisťovne, daňového úradu a peňažných ústavov, kedy na základe ich oznámení bolo možné následne začať exekučné konanie. Zároveň sa v roku 2017 vykonávala aj kontrola daňových priznaní prostredníctvom údajov v katastri, kde je veľmi nápomocný informačný systém Gisplan. Zistené rozdiely sa riešili v zmysle zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní a poplatkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V danom roku miestnu kontrolu plnenia dane za užívanie verejného priestranstva vykonávala osobne referentka odd. miestnych daní a poplatkov, ktorá spísala všetky informačno- reklamné zariadenia vyložené na chodníku, porovnávala zistenia s evidenciou a vyrubila daň za záber verejného priestranstva a pokutu za nesplnenie si oznamovacej povinnosti v zmysle právnych predpisov (Záverečný účet mesta Sabinov za rok 2017).

**Obrázok 1: Podiel miestnych daní na daňových príjmoch**

Zdroj: vlastné spracovanie

Nasledujúce mapy obsahujú priemerné výsledky prepočítaných pomerových indikátorov za obdobie piatich rokov. Podiel miestnych daní na celkových daňových príjmoch okresných miest na Slovensku je veľmi nízky, najmä v prípade východného Slovenska, kde až 10 miest dosahovalo úroveň výsledného indikátora len vo výške do 0,19. Napr. v prípade mesta Svidník, ktoré dosahovalo v roku 2017 výšku tohto ukazovateľa na úrovni 0,12 znamená, že z celkových daňových príjmov miestne dane tvoria len 12% a 88% daňových príjmov tvorí výnos z podielovej dane. Tento pomer sa potvrdil aj pri prepočte pomeru podielovej dane k celkovým daňovým príjmom. Výsledný stav je možno hodnotiť negatívne, pretože poukazuje na skutočnosť, že slovenské samosprávne jednotky sú do značnej miery závislé od výnosu z podielovej dane. Aj napriek skutočnosti, že výnos z dane z príjmov fyzických osôb zaraďujeme medzi vlastné príjmy obce, negatívom je, že na výšku jej výnosov vplýva viacero faktorov, ako je napr. hospodársky rast, či finančná kríza, ktorej následky sa najviac prejavili práve na rozpočtoch samosprávnych jednotiek v roku 2012, a to znížením percentuálneho prerozdelenia medzi obce a VÚC.

Najvyššie hodnoty spomedzi všetkých okresných miest v rámci tohto indikátora dosahovalo mesto Púchov v roku 2013 na úrovni 0,49, postupne však klesalo na úroveň 0,40 v roku 2017. Tento výsledok je možné odôvodniť a zároveň aj porovnať s výsledkom mesta Bánovce nad Bebravou, ktoré je možné zaradiť medzi veľkostne (z hľadiska počtu obyvateľov) rovnaké mestá, avšak tu výsledná hodnota zvoleného indikátora dosahovala polovičnú hodnotu, a to výsledok na úrovni približne 0,20. Rovnako tak je možné porovnať aj mestá s nižším počtom obyvateľov, ako je Gelnica a Ilava. Mesto Gelnica s počtom obyvateľov 6 210 dosahovalo v rámci tohto indikátora výsledky na úrovni 0,11 a mesto Ilava s počtom obyvateľov 5 500 dosahovala výsledky viac ako trojnásobne vyššie na úrovni 0,39. Nižšie uvedená tabuľka bližšie špecifikuje a vysvetľuje výsledné hodnoty.

Tabuľka 2: Vybrané položky daňových príjmov mesta Púchov, Bánovce nad Bebravou, Ilava, Gelnica za rok 2017 (v eurách)

	PÚCHOV	BÁNOVCE NAD BEBRAVOU	ILAVA	GELNICA
Daň z príjmov FO	4 994 975	5 445 393	1 518 933	1 635 286
Daň z nehnuteľnosti	3 564 469	942 469	601 045	92 063
Daň za psa	9 081	15 430	4 420	5 235
Daň za užívanie VP	19 798	6 706	14 281	10 580
Daň za NHP	261	300	253	75
Daň za predajné automaty	0	511	0	221
Daň za ubytovanie	23 867	4 179	123	221
Poplatok za KOaDSO	704 777	559 327	201 270	103 764
Daňové príjmy spolu	9 318 052	6 974 460	2 340 325	1 847 332

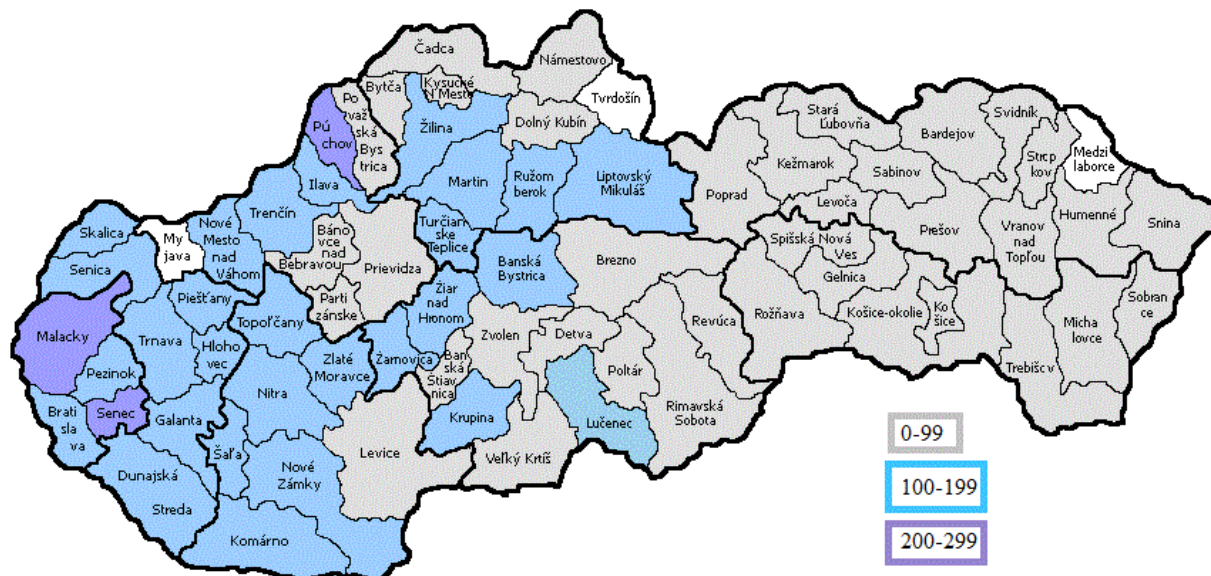
Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov získaných zo záverečných účtov vybraných miest za rok 2017

Z vyššie uvedenej tabuľky vyplýva, že mesto Bánovce nad Bebravou malo oproti Púchovu veľmi nízke plnenie dane z nehnuteľnosti, dane za ubytovanie ako aj obligatórneho poplatku za komunálny odpad. Z analýzy VZN č. 3/2014 o miestnych daniach pre mesto Púchov, ako aj VZN č.69/2006 o miestnych daniach pre mesto Bánovce nad Bebravou vyplýva, že mesto Púchov malo nastavené vyššie ročné sadzby dane zo stavieb na m², ako aj dane z bytov a nebytových priestorov. V prípade dane za ubytovanie malo taktiež vyššie nastavenú sadzbu v eurách na osobu a počet prenocovaní.

Aj v prípade ďalších dvoch porovnávaných miest Ilava a Gelnica, sú evidované výrazné zmeny vo výnosoch najmä dane z nehnuteľnosti (rozdiel vyše 500 000 eur), aj v prípade dane za užívanie verejného priestranstva, značný rozdiel je evidovaný aj na strane poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Tento nepomer je možno odôvodniť rôznou výškou nastavených ročných sadzieb daní zo stavieb, pozemkov, bytových a nebytových priestorov, ako aj rozdielnym počtom daňovníkov. Mnohé samosprávy majú taktiež v súčasnosti problémy s platobnou disciplínou a často dochádza k využívaniu rôznych foriem vymáhania nedoplatok v zmysle zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Z obr. 2 je zrejmé, že všetky okresné mestá východného Slovenska vyberajú na miestnych daniach najnižšie hodnoty, a to do 99 eur na obyvateľa. Dokonca aj najväčšie mestá tejto časti Slovenska (Košice, Prešov) dosahovali relatívne nízke výsledné hodnoty. Rovnako tak väčšina miest stredného Slovenska vyberala na miestnych daniach do 99 eur, desať miest sa svojimi výsledkami dostalo do druhej, nami určenej kategórie od 100-199 eur. Najlepšie výsledky opäť dosahovali okresné mestá/ resp. samosprávne kraje západného Slovenska, tri mestá tejto oblasti na svojom území vyrubili na miestnych daniach viac ako 200 eur na obyvateľa, konkrétne mesto Púchov, za ním nasledovali Malacky a Senec. Opäť aj z výsledkov predchádzajúcej analýzy, ako aj zobrazení na mape 3 vyplýva, že okresné mestá Slovenska evidujú na miestnych daniach a poplatkoch nízke hodnoty, čo je možné hodnotiť negatívne

vzhľadom na celkové daňové príjmy samospráv, ako aj snahu zvyšovať finančnú sebestačnosť samosprávnych jednotiek.



Obrázok 2: Miestne dane okresných miest na obyvateľa

Zdroj: vlastné spracovanie

Tabuľka 2 zobrazuje, dve okresné mestá, ktoré vykazovali lepšie plnenie miestnych daní na obyvateľa (Senec a Malacky), v porovnaní s mestami východného a stredného Slovenska, ktoré patria medzi veľkostne podobné mestá.

Tabuľka 3: Vybrané položky daňových príjmov mesta Senec, Malacky, Rožňava a Dolný Kubín (v eurách)

	SENEC	MALACKY	ROŽŇAVA	DOLNÝ KUBÍN
Daň z príjmov FO	7 434 407	5 924 648	6 690 118	7 687 138
Daň z nehnuteľnosti	3 550 119	2 921 279	922 013	1 016 965
Daň za psa	17 846	24 439	24 325	14 267
Daň za užívanie VP	75 816	19 609	37 594	11 050
Daň za NHP	2 591	0	0	0
Daň za predajné automaty	1 567	1 612	0	0
Daň za ubytovanie	119 598	26 179	15 736	26 626
Poplatok za KOaDSO	653 543	495 311	607 190	633 722
Daň za dobývací priestor	0	1 158	0	0
Poplatok za rozvoj	12 840	353 560	0	0
Poplatok za skládku	242 839	0	0	0
Daňové príjmy spolu	12 111 166	9 777 158	8 286 275	9 389 768
Počet obyvateľov	19 410	17 430	19 190	19 905

Zdroj: vlastné spracovanie na základe záverečných účtov vybraných miest za rok 2017

Uvedená tabuľka znázorňuje peňažné plnenie jednotlivých položiek daňových príjmov vybraných miestnych samospráv. Najvyššie výnosy z daňových príjmov má mesto Senec vo výške 12 111 166 eur, k tomuto číselnému vyjadreniu prispeli, v porovnaní s Malackami, takmer všetky položky miestnych daní, najvýraznejšie najmä dane za ubytovanie, poplatku za komunálny odpad, dane z nehnuteľnosti, za užívanie verejného priestranstva a zavedeného poplatok za skládku, ktorý mestu zabezpečil príjmy vo výške 242 839 eur. Obe sledované mestá patrili k tým samosprávam, ktoré sa od roku 2017 rozhodli na svojom území VZN zaviesť fakultatívny finančný nástroj, ktorým je poplatok za rozvoj. Mestu Malacky tento nový zdroj príjmu zabezpečil príjmy v sume 353 560 eur (v pomere k daňovým príjmom 3,6%). Taktiež toto mesto ako jediné zo sledovaných zaviedlo daň za dobývací priestor, ktorý však pre mesto nepredstavuje výrazný zdroj príjmu.

Nasledujúce dve sledované okresné mestá Dolný Kubín a Rožňava, evidovali príjmy iba zo štyroch miestnych daní (dane z nehnuteľnosti, za ubytovanie, za psa, užívanie verejného priestranstva), a obligatórneho poplatku v ktorých však nedosahovali výraznejšie vyššie hodnoty ako zaznamenalo mesto Senec. Absentujúce položky miestnych daní a nízke plnenie dane z nehnuteľnosti sa prejavili v celkovo nižších daňových príjmoch.

Záver

Cieľom príspevku bolo na základe obsahovej analýzy záverečných účtov 68 okresných miest na Slovensku poukázať na problematiku financovania jednotiek územnej samosprávy a podať ucelený obraz o možnostiach, ktoré majú slovenské mestá v oblasti miestnych daní. Keďže miestne dane sú fakultatívnym príjmom jednotiek miestnej samosprávy, je na rozhodnutí samotného mesta, ktoré miestne dane bude na svojom území vyberať. Z vykonanej analýzy nám taktiež vyplynulo, že celkovo osem okresných miest okrem "klasických" zákonne vymedzených miestnych daní využívali aj výber dane za dobývací priestor, či daň za znečisťovanie ovzdušia. Ďalším cieľom bolo prostredníctvom kvantifikácie vybraných pomerových indikátorov (podiel miestnych daní na celkových daňových príjmoch a podiel miestnych daní na obyvateľa) poukázať na nižšie finančné plnenie kategórie miestnych daní, v dôsledku či už vyššieho počtu neplatičov, nízkeho stanovenia ich sadzieb, resp. skutočnosti, že viaceré mestá, v ktorých je rozvinutý cestovný ruch nevyužívali na svojom území zavedenie dane za ubytovanie. Jedným zo záverov realizovanej analýzy je aj výrazná závislosť viacerých okresných slovenských miest od výnosu podielovej dane, ktorá tvorí častokrát viac ako polovicu ich celkových daňových príjmov, čo je možné považovať za negatívny jav, predovšetkým v čase kríz a finančnej nestability.

Literatúra

MEDVEĎ, J. a J. NEMEC. 2007. *Základy verejných financií*. Bratislava: Sprint. ISBN 978-80-8908-584-2.

MESTO SABINOV. *Záverečný účet mesta Sabinov za rok 2017* [online]. [vid. 16. máj 2019]. Dostupné z: <https://www.sabinov.sk/uradna-tabula/160-zaverecny-ucet-mesta-za-rok-2017>

PEKOVÁ, J., J. PILNÝ a M. JETMAR. 2005. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI. ISBN 80-7357-052-1.

PETRÁNIKOVÁ, S. 2017. Daň z nehnuteľnosti ako originálny vlastný príjem rozpočtu obce. In: *Vedecká mozaika 2017*. Prešov: Bookman,s.r.o.. ISBN 978-80-8165-249-3.

SLOVENSKO.SK. ÚSTREDNÝ PORTÁL VEREJNEJ SPRÁVY. *Daň z nehnuteľnosti* [online]. [vid. 16. december 2019]. Dostupné z:

https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_dan-z-nehnutelnosti1/

VEVERKOVÁ, I. 2014. *Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-032-8.

VYBÍHAL, V. 2017. Fiscal aspects and empiricism of public administration decentralisation in Slovakia. In: *Annual conference Faculty of Social Science UCM Trnava*. ISBN 978-80-8105-866-0.

Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov

Záverečné účty okresných miest SR

Adresa autora

PhDr. Lucia Rožová

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Fakulta verejnej správy

Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice

E-mail: luciarozova12@gmail.com

ŠPECIFIKÁ RIADENIA VO VEREJNEJ SPRÁVE

MANAGEMENT SPECIFICATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Adriána Gogová

Abstract:

Public administration is a system of decision-making processes, political, legal, organizational, budgetary and other relations, activities carried out by state and local authorities, financed from public funds. Its main official objective is the pursuit of public welfare through the strengthening of civil society and social justice. The aim of the paper is, based on theoretical background, to define the specifics of management of public administration organizations with a focus on New Public Management, as a theory that is more efficient and much more results oriented than previous theories of public administration. The sources of information are based on available sources of scientific and professional literature of domestic and foreign authors and other materials presenting theoretical and practical knowledge in the field of public administration. Slovakia's priority is high-quality, efficient, and flexible public administration, which will enable the creation of conditions for qualitative development of society, socio-economic balance and life security of the population within the framework of effective management of public resources.

Keywords: public administration; management of public administration; public policy of the state; specifics of management.

Úvod

Verejná správa je neustále predmetom vedeckého skúmania v oblasti spoločenských, politických, ale aj právnych teórií a to nielen na Slovensku. Verejná správa pozostáva z dvoch základných zložiek a to štátnej správy a samosprávy, ktoré sa ďalej členia podľa jednotlivých hierarchických úrovní usporiadania. Verejná správa je jedna z foriem výkonu verejnej moci. Je činnosťou výkonnou a nariaďovacou. Právnymi formami zabezpečuje realizáciu zákonov, vyvíja činnosť prostredníctvom určitej štruktúry, má špecifické metódy a formy činnosti a prevažuje v nej verejno – organizátorská činnosť v súlade s verejnými záujmami. Verejnú správu je potrebné chápať ako službu občanovi, teda nielen ako nariaďovaciu moc štátu.

Štátna správa je verejnou správou uskutočňovanou štátom. Výkonom štátnej správy sa zabezpečuje realizácia vnútorných a vonkajších funkcií štátu. Štátna správa zasahuje prostredníctvom svojho aparátu do života spoločnosti. Istým spôsobom je to prejav centralizovanej verejnej správy. Zavedením decentralizačných procesov došlo k intenzívnejšiemu priblíženiu sa verejných inštitúcií a služieb občanom. Prenos kompetencií na nižšie vládne úrovne, ale najmä zmeny vo financovaní kompetencií nižších vládnych úrovní vytvára predpoklady pre zvyšovanie efektívnosti a účinnosti vynakladaných zdrojov. Údaje o ziskovosti alebo strate, vrátane informácií o štruktúre nákladov a ich prepojení na príjmy, patria medzi dôležité informácie potrebné pre finančné riadenie a meranie výkonnosti. To platí aj pre

inštitúcie verejného sektora, aj keď často neposkytujú platené služby, vždy však majú svoj výkon a tým aj príjmy (rôzne dotácie, správne poplatky, daňové príjmy, atď.).

Organizácia verejnej správy predstavuje určitý poriadok, organizovanosť činností vo verejnej správe. Takéto organizovanie sa v súčasnosti využíva vo všetkých sférach verejného, ale aj súkromného života. Organizáciu možno chápať ako určitý systém, ktorý je vnútorne štrukturovaný, jeho kvalita je daná kvalitou jeho vnútorných prvkov a spôsobom ich usporiadania. Možno povedať že je to činnosť usporadúvania prvkov, alebo je to inštitúcia zložená z ľudských a materiálnych zdrojov, prvkov. Logicky pod pojmom organizácia verejnej správy označujeme organizačnú štruktúru a sústavu subjektov verejnej správy. Vo funkčnom chápaní verejnej správy hovoríme o výkonnej činnosti štátu, ako základného verejnoprávneho subjektu zabezpečovanú jeho orgánmi, ako aj o subjektoch, ktoré spravujú verejné záležitosti. Z pohľadu štátnej činnosti je to činnosť, ktorú vykonáva štát, popri zákonodarstve a súdnictve alebo samospráva.

Problémom dnešnej verejnej správy je nedokončený model usporiadania verejnej správy, pretrvávajúce centrálné riadenie, nedostačujúca kontrola, rast a neefektívnosť výdavkov na verejnú správu, spôsob riadenia, zanedbávané vzdelávanie zamestnancov a nízka miera vedomostí a informovanosť o verejnej správe. Nedostatok financií vo všetkých oblastiach verejnej správy vytvára veľký nátlak aj na riadenie jej jednotlivých zložiek. Manažéri majú neľahkú úlohu pri riadení v takýchto podmienkach, keď sa od nich požaduje neustále zvyšovanie efektivity, hospodárnosti, nárast výkonu organizácie a to pri znižujúcich sa výdavkoch, škrtoch v rozpočte a úsporných opatreniach, ktoré ukroja už aj tak nedostatočné financovanie jednotlivých rezortov.

1. Špecifiká v riadení verejnej správy

V posledných dvoch desaťročiach nastali významné zmeny v predstave, akým spôsobom by manažéri vo verejnej správe mali vykonávať svoju činnosť. Wright, Nemeč (2003) uvádzajú, že moderný manažér vo verejnej správe musí vedieť ako tvoriť strategické vízie a plány pre rozvoj štátu i miestnej samosprávy, ako riadiť disponibilné ľudské zdroje, ako dostatočne financovať programy a služby a spravovať pridelené fondy, mať povedomie o potrebe a využití informácií a plánovať potrebnú úroveň techniky, ktorá zlepší zber a analýzu dát pre rozhodovanie i bežnú činnosť verejnej správy.

Wright, Nemeč (2003) tiež zdôrazňujú, že je potrebné si uvedomiť rozdiel medzi manažmentom pôsobiacom vo verejnom a súkromnom sektore. Verejné inštitúcie nepôsobia na základe potrieb určených trhom, ale na princípoch politického stanovenia potrieb. Rozdiel je badateľný aj v meraní výkonnosti organizácie. V súkromnom sektore je hlavným ukazovateľom zisk, čo je vo verejnej sfére nepoužiteľný ukazovateľ. V tejto sfére nie je jasne stanovený dostatočný systém merania výkonnosti, ktorý by dostatočne zachytával účinnosť a efektívnosť ich práce. Nezanedbateľné je aj rozdielne právne prostredie, v ktorom manažment oboch sektorov pôsobí. Typické znaky súkromného sektora sú snaha o prežitie, maximalizácia efektivity a hľadanie konkurenčnej výhody. Prirodzené sú investície do inovácií a hľadanie nových metód riadenia. Naproti tomu verejný sektor je charakteristický väčšou zotrvačnosťou a riešením operatívnych úloh riadenia. Pričom v súčasnosti sa prejavujú čoraz vo väčšej miere tendencie preberať prvky súkromného sektora do verejného sektora.

Súkromný sektor	Verejný sektor
Boj o prežitie	Historicky sú príjemcom rozpočtových zdrojov
Hľadanie konkurenčnej výhody	Väčšinou monopolné postavenie v rámci regiónu
Boj s efektivitou a efektívnosťou	Veľká miera zotrvačnosti a prevláda byrokratické riadenie
Večná optimalizácia štruktúr a procesov s cieľom zabezpečiť maximálnu flexibilitu	V slovenských podmienkach je zrejмый trend zabezpečenia operatívnych úloh pred systémovými krokmi
Investície do vývoja a inovácií	Jednotlivé organizácie sa zameriavajú skôr na krátkodobé ciele
Nové metódy riadenia	Kvalita pracovníkov je výrazne nižšia ako v komerčnom sektore
Riadenie nákladov, rizík, zdrojov	
Zameranie na maximálne využitie kvality pracovníkov ako aj zvyšovanie ich kvalifikovanosti v odborných vedomostiach ako aj v sociálnych zručnostiach	

Obrázok 1: Charakteristika jednotlivých typov sektorov

Zdroj: https://www.efocus.sk/images/archiv/file_1055_0.pdf

Charakteristika	Súkromný sektor	Verejná správa
Hlavná úloha	Predať tovar a služby za účelom tvorby zisku	Riadiť spoločenské úlohy, vytvárať a organizovať verejné služby
Zodpovednosť a osobná zodpovednosť za výsledky	Akcionárom	Zainteresovaným stranám: politikom, ktorí zastupujú občanov, čiastočne zastupujúcich občanov, čiastočne priamo občanom, podnikom a komunitám (ľuďom v rámci určitého územného celku)
Kritérium úspechu	Ziskovosť (rentabilita) hodnota pre akcionárov	Výsledok: výkonnosť, hospodárstvo produktivita (hodnota pre zainteresované strany)
Klient	Subjekt, ktorý si daný podnik zvolí a využíva	Subjekt/anonymný objekt, ktorého menom sa robí výber, ktorý potom používa
Financovanie	Príjem, ktorý daný podnik získa z platby klienta	Dane platené občanom, ktoré dostane štát a obce, čiastočne tiež poplatky

Obrázok 2: Hlavné rozdiely verejnej správy a súkromného sektora

Zdroj: Kekkonen (2002), vlastné spracovanie

Riadenie vo verejnej správe predstavuje akúkoľvek činnosť zamestnanca verejnej správy zameranú na konkrétny objekt alebo proces, ako vykonávateľa činnosti subjektu správy, ktorý disponuje informáciami, s ktorými pracuje z dôvodu počiatočného podnetu či príčiny. Podnety môžu mať rôzny charakter napr. administratívne rozhodnutia, písomné odpovede na podnety subjektov, písomné oznámenia o výsledku riešených problémov, dohody, príkazy, vyjadrenia, potvrdenia, intervencie úradu a iné. Verejná správa sa zameriava na procesy, postupy a nástroje, avšak riadenie verejnej správy obsahuje omnoho viac. Namiesto obyčajného sledovania inštrukcií sa riadiaci zamestnanci verejnej správy zameriavajú na dosahovanie výsledkov a prijímanie zodpovednosti. Pre manažerov verejnej správy v roli riadiaceho prvku, ktorý formuluje cieľ, stanovuje podmienky a organizuje činnosti je každodennou úlohou realizovať rad rozhodovacích procesov. Pre dosiahnutie vytýčeného cieľa nájst' riešenia, aby sa výsledok čo najviac priblížil, dosiahol alebo prekročil stanovený spoločenský účinok z realizovaného cieľa (Nemec, Ochrana, Pavel, Šagát, 2010). Podľa Viestovej (2010) filozofia riadenia vo verejnej správe je zameraná:

- nielen na kvantitu a kvalitu poskytovaných služieb, ale aj na ich účinok,
- na občana ako na hlavného zákazníka a spotrebiteľa verejnej služby,
- na efektívnosť vynaložených nákladov,
- na výsledok ako na výstupný efekt poskytnutej služby,
- na komplementaritu poskytovaného verejného produktu.

Aby mohla inštitúcia správne realizovať stanovené úlohy, musí byť spoluhráčom mnohých prvkov, ktoré tvoria jej súčasť v celom administratívnom i sociálno-ekonomickom priestore (Schavel, Oláh, Derevjanková, Zeman, 2008). Veľmi dôležitým činiteľom je racionálne, funkčne a hierarchicky vytvorená organizačná štruktúra, ktorá zabezpečuje a vytvára možnosti efektívnej práce každej jednej jej zložky. Fungovanie verejného sektora vo veľkej miere záleží od spolupráce jednotlivých jeho zložiek. Avšak podľa Hughesa (2018) riadenie verejnej správy zahŕňa správu, ale aj jej organizácie, a nimi dosahovanie cieľov s maximálnou účinnosťou, rovnako ako aj neoddeliteľnú zodpovednosť za výsledky. Konkrétne vecné výstupy, teda služby, ktoré sa občana bezprostredne dotýkajú sú preňho omnoho dôležitejšie než organizačná štruktúra. Úrady by preto mali upriamiť formy a metódy každodenného riadenia týmto smerom.

Ako uvádza Hamerníková, Kubátová (2004) veľkým problémom riadenia verejného sektora je dosiahnuť efektívnosť pri vynakladaní finančných zdrojov rozpočtovej sústavy, ktoré pochádzajú predovšetkým z daní. Verejná správa, ako organizácia financovaná z rozpočtových zdrojov má využívať finančné zdroje vhodne, transparentne a v rámci stanovených pravidiel. Disponibilné finančné prostriedky rozpočtovej sústavy sú limitujúcim faktorom veľkosti, štruktúry a ďalšieho rozvoja verejného sektora. (Halásek, 2007). Stále rastúca požiadavka na racionalizáciu verejných výdavkov vedie inštitúcie k použitiu nových modelov riadenia. (Adamaschek, 2000).

Na Slovensku doteraz neprenikli do riadenia verejnej správy prvky, ktoré sa už uplatňujú vo vyspelých krajinách Európy a ktoré sa doteraz uplatňovali v súkromnom sektore, pri riadení ekonomických činností. Medzi tieto prvky patria najmä nové mechanizmy rozhodovania, zmeny kultúry organizácie a kultúry poskytovania služieb, optimalizácia organizačnej štruktúry vo vzťahy k jasne definovaným úlohám a požiadavkám občanov, nové kritéria rozdelenia pracovných miest na výkonné (odborné), riadiace a politické, metódy

koordinácie práce, nové spôsoby personálnej práce, odmeňovania pracovníkov, kritériá sociálnych a zamestnaneckých výhod vo väzbe na postavenie a vzdelanie, ale aj participácia zamestnancov na riadení. Všetky tieto a ďalšie poznatky, napr. metódy prieskumu potrieb občanov, nové formy spolupráce s občanmi, je možné uplatňovať aj vo verejnom sektore pri zohľadnení jeho osobitostí t.j. právnej regulácie vymedzenia jednotlivých procesov.

Tej (2011) upozorňuje, že vo verejnom sektore je mnoho rozhodnutí verejných, musia sa uskutočniť verejné vypočutia, verejnosť môže vyjadrovať svoj názor. Veľký vplyv na riadenie a rozhodnutia riadiacich pracovníkov vo verejných inštitúciách majú aj tlač a médiá, ktoré pre verejnosť sledujú a kontrolujú rozhodovanie verejných funkcionárov, ktorí sa musia naučiť s médiami komunikovať. Na manažment verejnej správy mimoriadne silne pôsobia politické faktory, občianska kontrola, verejná voľba a mienka, verejný záujem, správne konanie a iné. Neustále vznikajú nové aktivity, nová kvalita, nova ne-kvalita, nový verejný záujem a občianske iniciatívy, ktoré stabilizujú význam manažmentu správy vo verejných vzťahoch a zvyšujú nároky na kvalitu pôsobenia a rozhodovania. Vo verejnej správe nie je možné použiť prístupy používané v súkromnej sfére, je nutné ich upraviť a prispôbiť špecifickým podmienkam. Celý verejný sektor je závislý na politických rozhodnutiach a nie je možné vyjadriť žiadnu možnú veľkosť zisku ani trhového podielu. Vďaka retardačnému účinku politiky na manažment, by malo nastať oddelenie manažérov od politikov. (Siegl, Stejskal a Koťátková, 2011).

Všetky oblasti verejnej správy sú vystavené výzvam reagujúcim na meniace sa spoločenské a hospodárske vplyvy. Organizácie verejnej správy musia vhodne reagovať na nové problémy a výzvy, efektívne nastavovať svoj systém riadenia a poskytovania služieb a musia si zabezpečiť opodstatnenie aj pre budúcnosť. Zmena vonkajšieho prostredia pri dosiahnutí určitej intenzity, vyvolávajú tlak na reformu a táto reforma spôsobuje ďalšiu zmenu. Proti zmenám vo väčšine prípadov pôsobia dosť účinné faktory vo vnútri byrokratických organizácií. Reforma sa dosť často pohybuje zákutiach byrokratického labyrintu, keď čo i len o jej existencii často reformátori nemali ani tušenia. Vzostupný vývojový trend smeruje od menej efektívnej úrovne verejnej správy k úrovni efektívnejšej. Manažment je len do určitej miery exaktne vedecky definovateľný, preto nie je jednoduché nájsť ten správny recept. Je to schopnosť vidieť v každej situácii jej aspekty a riešiť problémy tak, aby bola zachovaná jak rovnováha daného momentu, tak i možnosť budúceho rozvoja.

2. Zmeny v riadení verejnej správy - New Public Management

New Public Management je vo všeobecnosti braný ako filozofia riadenia, alebo zákaznícky orientovaný prístup, ktorý vlády používajú od osemdesiatych rokov 20. storočia na modernizáciu verejného sektora, nie ako metóda. Je to široký a veľmi zložitý pojem, ktorý sa používa na opis vlny reforiem verejného sektora na celom svete od osemdesiatych rokov 20. storočia. Hlavnou hypotézou v reformnej vlne New Public Management je, že väčšia trhová orientácia vo verejnom sektore povedie k vyššej nákladovej efektívnosti pre vlády bez negatívnych vedľajších účinkov na iné ciele a úlohy,

New Public Management je možné definovať ako uplatňovanie metód a techník súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb (Brignal & Modell, 2000). Jadro New Public Management spočíva v presadzovaní zmeny mentality a myslenia manažérov vo verejnej správe smerom k uvažovaniu v rámci trhovej logiky a tiež v zavádzaní vhodných nástrojov zo

súkromného sektora na dosiahnutie vyššej efektívnosti vo verejných organizáciách. Základným cieľom New Public Managementu je riadenie organizácie s orientáciou na dopady poskytovaných služieb, resp. podpora služieb verejného sektora, ktoré sa zameriavajú na potreby zákazníka a ich uspokojovanie prostredníctvom poskytovaných služieb. Využíva odmeny a prerozdelenie zisku s výraznou orientáciou na individuálne ciele na motiváciu manažérov k maximalizácii efektívnosti dosahovania vytýčených cieľov. New Public Management vytvoril predstavu manažmentu verejnej správy ako podnikanie novej, silnej a význačne privatizovanej vlády, kde sa využívajú nie iba podnikateľské metódy ale aj hodnoty. Stal sa úspešným pokusom o reformu Weberových myšlienok a stál na týchto základných myšlienkach: odbúranie hierarchického usporiadania, decentralizácia rozhodovania a zodpovednosti, kontraktový prístup k riadeniu, participatívny spôsob vedenia, zavedenie podnikateľského controllingu a účtovania (Ručinská, Mitaľová; 2006).

Podľa Calogera (2010) predpokladom na zavedenie systému riadenia organizačnej výkonnosti prostredníctvom uplatňovania princípov New Public Managementu vo verejnom sektore je jednoznačné identifikovanie produktov - služieb poskytovaných občanom. Na základe ich identifikácie je možné zaoberať jednotlivými procesmi a procesným riadením, ktoré vedie k dosahovaniu požadovaných výstupov. Dôležitú úlohu v presadzovaní princípov New Public Managementu a procesného riadenia v organizáciách verejnej správy majú zamestnanci, najmä zamestnanci v riadiacich pozíciách (Brignal & Modell, 2000). Ich úlohou je prostredníctvom manažmentu - vedenia presadiť tieto princípy vo vnútri organizácií, ale i smerom navonok, pričom všetky ich kroky by mali viesť ku zvyšovaniu efektívnosti vynakladania verejných výdavkov a rastu kvality poskytovaných verejných služieb. Najčastejšie očakávanými prínosmi sú zjednodušenie rozhodovacích procesov, optimalizácia pracovných postupov, adresnejšie definovanie vlastníkov procesov, nové definované princípy finančného ohodnotenia pracovníkov, kumulácia funkcií a zníženie nadbytočného počtu vedúcich pracovníkov, zmena organizačnej kultúry a lepšie strategické riadenie.

Existuje niekoľko definícií pojmu New Public Management, každý poníma manažment z trocha iného pohľadu s použitím rôznych hľadísk. Prístup New Public Management prináša celý rad nových trendov do riadenia organizácií verejnej správy, možnosti dynamizácie jednotlivých zložiek. Orientácia na občana a jeho prania sú vstupy tohto procesu, výstupom sú prevažne verejné statky a služby. Decentralizačné tendencie môžu podnieť vyššiu motiváciu pracovníkov verejnej správy k realizácii vlastných konceptov a vyššej kreativitě. Dostatočný prísun finančných prostriedkov môže zásadným spôsobom kvalitatívne ovplyvňovať výkon manažmentu verejných organizácií. Prepožičané spôsoby zo súkromných spoločností ako controlling a benchmarking sú piliermi tohto konceptu manažmentu.

New Public Managementom alebo inak povedané zavádzaním nástrojov a techník riadenia a rozhodovania typických pre súkromný sektor do verejného sektora sa zaoberajú viacerí autori: Pollit Ch.; Hood Ch.; Aucoin P.; Jackson, C. V.; Bouckaert G.; Lane J. E.; Walsh K. Z ich prác vyplýva, že aplikácia manažérskych nástrojov súkromného sektora vo verejnom sektore má na jednej strane mnohé prínosy v oblasti efektívnosti a kvality jeho fungovania, ale rovnako je spojená s určitými rizikami a nemožno ju teda automaticky považovať za všeliek na všetky problémy verejného sektora. Teória New Public Management vychádza z myšlienok teórie verejnej voľby autorov Downs A., Niskanen W. A. (základom sú myšlienky teórie

racionálneho správania) a teórie neotaylorizmu autorov Perry J. L., Kraemer K. L., (vychádza z klasickej teórie riadenia a organizačnej teórie).

William A. Niskansen (2007) v jeho diele "Bureaucracy and Representative Governemnt" analyzuje rastúce byrokratické príčiny vo vláde. Poukazuje na to, že kariérna byrokracia je na rozmachu a je takmer neohraničená. Tak isto poukazuje na to, že byrokracia navyšuje rozpočet, pretože byrokrat - úradník sa vždy pokúša získať čo najviac z rozpočtu pre svoje oddelenie, aby tak mohol navýšiť výplaty benefity a získal si tak vplyv a reputáciu na verenosti. Byrokrat pristupuje k rozpočtu tak, aby bol čo najväčší, snaží sa ho umelo navýšiť, aby si tým odôvodnil nevyhnutnosť jeho oddelenia pre verejnú službu (umelo ho navyšuje, aby zdôraznil dôležitosť svojho oddelenia, tvári sa, že niečo robí a preto je nevyhnutný pre vládu). Podľa Niskansena (2007) kariérny byrokrati vystupujú ako hlavní požierači rozpočtu. Predstavitelia teórie verejnej voľby vidia riešenie tohto problému v obmedzení monopolu byrokracie, vo vytvorení konkurenčného prostredia pre produkciu verejných služieb. Neotaylorizmus pokladá za riešenie zavedenie riadiacich a kontrolných metód uplatňovaných v súkromnom sektore do verejného sektora.

Na Slovensku, tak ako aj vo väčšine transformujúcich sa krajinách, zatiaľ nie sú vytvorené dostatočné legislatívno-inštitucionálne predpoklady na ochranu pred politizáciou verejnej správy a z uvedeného dôvodu spomínaný prístup nemôže byť plne akceptovateľný. Prítomnosť neustálych personálnych a legislatívnych zmien pôsobí proti spoľahlivosti a schopnosti verejnej správy a má za následok nízku atraktivitu verejnej služby pre dobrých a vysokokvalifikovaných jednotlivcov. Ako uvádza Balejová (2012) hlavné problémy v oblasti verejnej správy sú najmä časté zmeny v organizačných štruktúrach verejnej správy, v legislatívnych zmenách dotýkajúcich sa výkonu, vo funkciách a postoch pracovníkov zabezpečujúcich výkon štátnej správy z titulu zmien vládnych garnitúr. Pričom pre efektívny výkon verejnej správy sú potrebné práve stabilné inštitucionálne, legislatívne a personálne podmienky. Fluktuácia v manažérskych funkciách vo verejnej správe je značne politicky ovplyvnená dokonca aj na nižších hierarchických úrovniach. Tento fakt negatívne vplyva na možnosti kariérneho rastu, zvyšuje sa strach a neistota, zamestnanci strácajú motiváciu. Pri takejto vysokej fluktuácii plynúcej z politických zmien, je otázna i návratnosť prostriedkov do vzdelávania zamestnancov vo verejnej správe. Tieto nedostatky dávajú priestor pre klientelizmus, rodinkárstvo a silný politický vplyv.

V súčasnej praxi je vo verejnej správe na Slovensku možné sledovať aj závažné nedostatky v pôsobení prokonkurenčných snáh. Napríklad správanie sa viacerých spoločností, ktoré sa uchádzajú vo verejnom obstarávaní o štátne zákazky vykazuje silné znaky porušovania trhovej súťaže, napríklad nerešpektovaním požiadavky dokonalej informovanosti všetkých účastníkov súťaže, prípadne akceptovaním horších zmlúv vplyvom lobingu či priamo korupčným črtám správania sa jednotlivých dodávateľov verejných statkov a služieb. Práve preferencia a glorifikácia pôsobenia konkurencie a trhového mechanizmu v podmienkach verejného sektora má za následok orientáciu verejných programov a opatrení na rast efektívnosti verejného sektora smerom k individualizácií a racionalizácií rozhodovania verejných organizácií o využití verejných zdrojov. Tento postup sa síce z pohľadu preferencie efektívnosti môže javiť ako zázračný všeliak na nedostatky byrokratickej koncepcie riadenia verejných organizácií, avšak nie je tomu celkom tak. Po zvážení dôsledkov racionalizácie a individualizácie spolu so všetkými s nimi sa viažucimi naratívnymi javmi vo verejnom sektore,

je zrejmé, že prílišná orientácia na trhové riešenia problémov ekonomiky verejného sektora nesie v sebe zárodok deformácie vnímania kolektívneho záujmu a cieľov verejných organizácií. Vo verejných organizáciách potom dochádza k sociálne nežiaducej orientácii na rast individuálnych hodnôt.

V podmienkach verejného sektora hrá významnú úlohu proces uspokojovania takých potrieb, ktoré nie je možné uspokojiť pôsobením trhu, prípadne o uspokojovanie ktorých trh nemá záujem. Ide najmä o také potreby, kde celkové náklady jednotlivca sú vzhľadom na efekt z individuálneho uspokojovania danej potreby neprimerane vysoké, avšak prínosy z pohľadu spoločnosti ako celku paradoxne výrazne prevyšujú nevyhnutné náklady na uspokojovanie danej potreby pre všetkých. Problematickým sa teda stáva vnímanie kvality hodnoty, o ktorej prírastok sa manažéri verejných organizácií majú a chcú snažiť. Podľa O'Flynn (2007) súčasný vývoj preto naznačuje potrebu určitého prehodnotenia doterajších prístupov a akceptáciu požiadaviek na posilňovanie významu tzv. verejných hodnôt ako sú napr.: dostupnosť a kvalita verejných služieb, dôvera vo verejnú moc, sociálna bezpečnosť a sociálne istoty. Koncept verejnej hodnoty vychádza najmä zo zmeny nazerania na kvalitatívnu stránku hodnoty, ktorej zveľaďovanie by malo byť cieľom manažérov vo verejnej správe a v ekonomike verejného sektora celkom. Je orientovaný širšie, ako len na produkciu verejných statkov, či na výstupy verejnej organizácie v trhovom ponímaní. V princípe je teda kľúčové vnímanie hodnoty vo vzťahu ku kolektívnemu záujmu ako niečoho viac, než len jednoduchej sumy individuálnych hodnôt a záujmov jednotlivých členov spoločnosti.

Tomaževič (2015) zdôrazňuje, že povaha riadenia verejnej služby sa mení a je zrejmé, že niektoré zmeny posilňujú riadenie, iné vytvárajú veľké problémy. Ide predovšetkým o nekritické preberanie modelov zavedených pre súkromný sektor bez zohľadňovania charakteristického účelu, podmienok a úloh verejného sektora. Takéto modely preto často nedokážu brať do úvahy charakteristiky verejného sektora, napríklad prepojený charakter verejných služieb, potrebu budovania konsenzu naprieč rôznymi zúčastnenými stranami, a skutočnosť, že „skladanie účtov“ nahrádza vo verejnej správe to, čo v súkromnom sektore predstavuje „zisk a konkurencia“ v správaní sa manažmentu pri riadení organizácie.

Hospodárska kríza, ktorá dala prednosť krátkozrakému znižovaniu nákladov, spôsobila spomalenie vývoja reformy verejnej správy čo sa týka skutočnej výkonnosti a reakcie schopnosti. Bolo by oveľa užitočnejšie, ak by sa kríza využila na podnietenie radikálnych reforiem s cieľom zabezpečenia dlhodobej vysokej výnimočnej výkonnosti (vrátane účinnosti a efektívnosti) verejnej správy a následne celého systému riadenia štátu, pretože verejná správa hrá dôležitú úlohu ako služba pre podnikateľské subjekty a obyvateľov. Na službu orientované riadenie verejnej správy nie je len nejaké opatrenie, ktoré sa zavedie a ihneď prinesie želané úspechy. Je to dlhotrvajúci process, ktorého úspešnosť závisí od toho, či sú všetky zúčastnené strany pripravené premietnuť do svojho konania drobné a nepatrné kroky, ktoré budú viesť k zmene. Ide vlastne o zmenu kultúry, ktorá síce raz začne, ale nikdy neskončí.

Na uzemi Slovenska sa za posledných tisíc rokov uskutočnilo okolo dvadsať rozličných reforiem týkajúcich sa jednotlivých zložiek verejnej správy. Spoločným želaným efektom reforiem založených na koncepcii New Public Management je posilňovanie procesov politickej, kompetenčnej či fiškálnej decentralizácie, podnikateľského spôsobu rozpočtovania, zmluvných vzťahov a pod. Cieľom je odľahčiť byrokraciu dereguláciou a racionalizáciou manažmentu poskytovania verejných služieb a tým aj znížiť výdavky verejných rozpočtov.

Záver

Verejná správa je špecifickou súčasťou ekonomiky. Jej zmyslom je poskytovanie verejných služieb. Služby vo verejnej správe sú financované z verejných prostriedkov, riadenie verejnej správy je sústredené na riadenie poskytovaných služieb. Verejná správa na Slovensku je vystavená čoraz väčším požiadavkám, vyvolaným jednak úsilím zefektívňovať svoju činnosť, a jednak prijímaním nových či širších povinností, akými sú napr. správa fondov EÚ, udržateľnosť či inovatívne metódy poskytovania služieb.

Prioritou Slovenska je kvalitný verejný sektor ako produkt verejnej politiky štátu, ktorý v rámci efektívneho hospodárenia s verejnými zdrojmi zabezpečí kvalitné a dobre fungujúce systémy vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a sociálneho zabezpečenia. Iba výkonná, efektívna a flexibilná verejná správa umožní vytvárať podmienky pre kvalitatívny rozvoj spoločnosti, sociálno-ekonomickú rovnováhu a životné istoty obyvateľstva.

Fungovanie vo verejnej správe by sa preto malo sústrediť najmä na potrebu dobrého plánovania reformných iniciatív, potrebu posilnenia strategického plánovania v rámci verejnej správy, ale aj na posilnenie schopností verejnej správy a na tvorbu kvalitnejších verejných politik. Je potrebné zabezpečiť poskytovanie kvalitnejších služieb občanom aj podnikateľom a preto je nevyhnutné preskúmať nastavenie procesov a zjednodušiť ich do takej miery, aby vytvárali čo možno najmenšiu záťaž na klienta, teda občana. Zmyslom reforiem vo verejnej správe je princíp aplikácia nástrojov trhu do verejného sektora tak, aby verejná správa riadila a nie prikazovala, umožnila komunitám riešiť vlastné problémy a nie im jednoducho poskytovala služby, podporovala konkurenciu a nie monopolné prostredie, bola riadená prostredníctvom cieľov, orientovaná na výsledky a nie na náklady, napĺňala požiadavky občanov ako zákazníkov, nie požiadavky byrokracie, sústredila sa na tvorbu finančných zdrojov a nie na ich míňanie, sústredila sa na prevenciu kríz a nie na ich následné riešenie, decentralizovala právomoc a uprednostňovala riešenie problémov s využitím kapacít súkromného sektora a trhových princípov pred riešením problémov prostredníctvom verejných programov.

Pre efektívnejšie fungovanie systému verejnej správy je potrebné zamerať pozornosť na oblasť vzdelávania, spolupráce, zriadenia spoločných úradov, odstránenia byrokracie, väčšej informatizácie spoločnosti. Organizácie verejnej správy musia vhodne reagovať na nové problémy a výzvy, efektívne nastavovať svoj systém riadenia a poskytovania služieb a musia si zabezpečiť opodstatnenie aj pre budúcnosť. Ak sa bude postupovať pri riešení problémov verejnej správy podľa záujmov spoločnosti a nie podľa skupinových záujmov, organizácia verejnej správy bude fungovať efektívne. Verejná správa má fungovať tak, aby to prospelo hlavne občanom štátu a nie naopak.

Literatúra

ADAMASCHEK, B. 2000. Efektivita vo verejnej správe. 1. vyd. Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh v spolupráci s inštitútom pre verejnú správu v Bratislave, 2000, s. 106. ISBN 809683083X.

BALEJOVÁ, A. 2012. Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. In Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni, Zborník príspevkov, Trenčín : Inštitút aplikovaného manažmentu, ISBN 978-80-89600-09-0.

BRIGNALL, S., MODELL, S. 2000. An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector". *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306. Dostupné z: <https://pdfs.semanticscholar.org/d958/b31828e2996e7b1ac94543cef00ce4c54506.pdf>.

CALOGERO, M. 2010. The introduction of new public management principles in the Italian public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 30E, 30-54. Dostupné z: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/167>.

DOWNS, A. 1957. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, p. 116. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1827369?seq=1>.

HALÁSEK, D., LENERT, D. 2008. *Ekonomika veřejného sektoru (vybrané kapitoly)*. Ostrava, Česko: VŠB – Technická univerzita Ostrava. 2008, s. 238. ISBN 978-80-248-1854-2.

HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K., 2004. *Veřejné finance učebnice*. 2. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s. r. o. 2004, s. 355. ISBN 80-86432-88-2.

HOOD, C. 1991. A public management for all seasons. *Public Administration*, Vol. 69., No. 1., pp. 3-19. Dostupné z: <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>.

HUGHES, O.E. 2018. *Public management and administration: An introduction*. Fifth edition. England: Red Globe Press. 2018, s. 416. ISBN 978-1137560070.

KEKKONEN, S. 2002. Nový model strategického řízení: finský přístup. Fínsko. 2002, Dostupné z: http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0039/pril_4.html.

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. 2010. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010, s. 160. ISBN 978-80-7357-558-8.

NISKANEN, W.A. 2007. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton. 2007, s. 252. ISBN 978-0202309590.

O'FLYNN, J. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. In *Australian Journal of Public Administration*. ISSN 0313-6647. Vol 66. 2007, Nr. 3, pp. 353-366. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545>.

RUČINSKÁ, S. – MITALOVÁ, J. 2006. Manažerské přístupy vo verejnej správe. In: *Manažment 2006 : teória, trendy a prax*. Prešov: Prešovská Univerzita v Prešove. 2006, s. 65-72. ISBN 80-8068-512-6.

SCHAVEL, M., OLÁH, M., DEREVJANIKOVÁ, Š., ZEMAN, K. 2008. *Sociálna práca vo verejnej správe* 2. vyd. Bratislava : VŠZaSP sv. Alžbety. 2008. 192 s. ISBN 80-8082-065-1.

SIEGL, M., STEJSKAL, J., STRÁNSKÁ KOŤÁTKOVÁ, P., 2011. *Management veřejného sektoru* 2. díl. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice. 2011, s. 114. ISBN 97880-7395-416-1.

TEJ, J. 2011. Správa a manažment, Prešovská univerzita v Prešove. 2011, s. 163. ISBN 978-80-555-0476-6.

TOMAŽEVIČ, N. T. 2015. Towards excellence in public administration: organisation theory-based performance management model. *Total Quality Management*, 1-23. Dostupné z: <https://fardapaper.ir/mohavaha/uploads/2019/04/Fardapaper-Towards-excellence-in-public-administration-organisation-theory-based-performance-management-model.pdf>

VIESTOVÁ, K. 2010. Regionálny a mestský marketing. Bratislava: Centrum pre rozvoj regiónov, 2010, s. 218. ISBN 978-80-970495-3-9.

WRIGHT, G., NEMEC, J. 2003. Management veřejné správy. Teorie a praxe. Praha: Ekopress. 2003, s. 419. ISBN 808611970X.

Legislatíva

Zákon č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 523/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Adresa autora

PhDr. Adriána Gogová

Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Haanova, 40, Bratislava, 851 04

Slovenská republika

email: adel6475@gmail.com

ANALÝZA IMIDŽU VYBRANÉHO ÚZEMIA

THE INDIVIDUAL AREA IMAGE ANALYSIS

Barbora Blašková

Abstract:

The paper deals with the image of the territory and its important position, which greatly affects the territory itself. Image is an essential factor affecting the development of the city. Each city is unique and stands out in comparison to other cities. It is these specific qualities that represent the competitive advantage of a particular city and helps to strengthen the image. In the first part of the paper I analyze and classify the image and point out how we should perceive it. In the next part I deal with the analysis of the territory itself, with the appropriate image-oriented measure. The aim of the paper is to evaluate the image of the selected surveyed area by providing a questionnaire to the target group of respondents. Based on the evaluated results from the questionnaire survey, I will suggest recommendations that could improve the current situation of the selected area. The aim of the paper is to analyse the image of a particular territory, which is the town of Piešťany. When writing the paper, I used various scientific methods at various stages of writing, such as: search, description, synthesis, analysis and comparison.

Keywords: destination image, destination identity, Piešťany.

Úvod

Marketing už dávno nie je len doménou podnikov, v súčasnosti ho možno aplikovať takmer v každej oblasti spoločenského života. V oblasti verejnej správy je tento prístup aplikovaný aj pri správe a riadení mesta.

Podstatu marketingu miesta je možné špecifikovať ako snahu ovplyvniť názory a činnosti ľudí, jeho primárnym cieľom je, aby uspokojil potreby cieľových skupín. Túto koncepciu je možné rozšíriť na rôzne typy území, či už na obce, menšie mestá, ale i väčšie regióny, územia (Janečková – Vašítková, 1999).

Nie je tajomstvom, že za posledné obdobie neustále narastá, medzi mestami, intenzívnejšia rivalita o turistov, investície, kvalifikovaných zamestnancov, o kultúrne a športové akcie, o prostriedky na podporu vedy a výskumu a pod. V prípade, ak verejnosť mesto vníma ako atraktívne, stáva sa mesto obľúbeným a nadobúda pozitívny imidž. A práve pozitívny imidž možno vnímať ako dôležitý fenomén. Imidž mesta je zásadným faktorom, ktorý ovplyvňuje správanie sa zákazníkov mesta, ktorými sú v tomto ponímaní obyvatelia mesta, investori, turisti a pod. (Ježek, 2017).

Každé mesto má svoj jedinečný obraz, je niečím iným výnimočné a práve to, je identita mesta. Ako sa mesto prejavuje, čím je špecifické, prečo ho ľudia vyhľadávajú a množstvo iných, sú faktory, ktoré tvoria imidž mesta. Niektoré mestá vynikajú svojou bohatou históriou, iné sú vyhľadávané množstvom turistov, či sú ekonomicky vyspelejšie. Existuje množstvo

podôb, akými by sa dali jednotlivé mestá popísať. A práve identita mesta ovplyvňuje prvky, ktoré sa stanú tými zásadnými a budú predstavovať prvky imidžu mesta.

1. Imidž mesta

Imidž môžeme charakterizovať ako pevne ohraničenú predstavu, ktorú má jednotlivec. Ak je imidž negatívny, len veľmi ťažko sa ho možno zbaviť (Hüser, 1999).

Imidž sa samozrejme netýka iba jednotlivcov. Definíciou imidžu je aj predstava súboru názorov a dojmov, ktoré má osoba o určitom objekte. Sú to, buď kladné alebo záporné pocity, ktoré má jednotlivec o ponúkanom výrobku, službe, či napríklad o regióne alebo meste. Tieto predstavy obsahujú zväčša aj určité očakávania (Čihovská, 2011).

Pri imidži územia teda hovoríme primárne o názoroch, predstavách a dojmoch, či už pozitívnych alebo negatívnych, ktoré si osoby vytvorili o určitom objekte. Ľudia si imidž vytvárajú na základe vlastných skúseností alebo aj z dostupných informácií o danom objekte, prípadne aj z referencií iných osôb. Každá organizácia si preto potrebuje vybudovať ten správny imidž. Je totiž veľmi dôležité, aby si získala silnú a stabilnú základňu a na jej získanie a udržanie musí mať organizácia vytvorené dobré meno. Pozitívny imidž je základným faktorom, ktorý vytvára názory interného a externého prostredia na daný objekt alebo organizáciu a na kvalitu nimi ponúkaných služieb. Prostredie organizácie netvorí len zákazníci, sú to napríklad aj dodávatelia, partneri, sponzori a podobne. Každý z nich má v organizácii určitý súhrn predstáv, postojov a očakávaní (Čihovská, 1999).

Neziskové organizácie taktiež potrebujú dobrý imidž, školy potrebujú prilákať študentov, nemocnice potrebujú pacientov a podobne. Dobrá povest' je v tomto prípade základom úspechu a treba brať na vedomie, že dobré referencie o objekte sa šíria rýchlo, no zlé sa šíria ešte rýchlejšie. V súčasnosti je imidž mesta veľmi dôležitý. V množstve prípadov sú pre návštevníkov, investorov a obyvateľov dôležitejšie referencie ako realita. Kľúčovú úlohu pri tvorbe imidžu samozrejme zohráva marketing. Techniky marketingu sú mnohokrát využívané pri transformácii mesta na centrum turistiky, kultúry a rozvoja. Aby mestá vytvorili viac príležitostí, musia mať primárne schopnosť prilákať viac investícií, biznisu, obyvateľov a návštevníkov. Taktiež musia byť propagované atraktívne, no zároveň musia poskytovať reálny obraz. Mestský marketing je úspešný, keď sú obyvatelia mesta spokojní so svojim životom v mestskom prostredí a keď si turisti a investori naplnia svoje očakávania o danom meste. Treba však poznamenať, že imidž, ktorý je pre mesto vytvorený, musí byť dostatočne atraktívny, ale samozrejme, aj pravdivý a uveriteľný (Deffner – Liouris, 2005).

Formovanie imidžu je proces komunikácie, ktorý závisí hlavne od vysielateľa a prijímateľa, s pomocou využitia mnohých druhov prenosu informácií. Sú tri hlavné druhy imidžu, a to: podnikateľský imidž, turistický imidž a imidž obyvateľstva. Najtypickejším prvkom tvorby imidžu býva často prezentovanie pozitívnej sociálnoekonomickej situácie daného mesta.

Presadzovanie imidžu mesta samozrejme nezahŕňa iba prípravu a distribúciu rôznych brožúr, pamiatkových predmetov a propagáciu reklamných hesiel, ale najmä komunikačné prostriedky a aktivity so zámerom vytvorenia pozitívneho imidžu existujúcich alebo nových zariadení a služieb, ktorých cieľom je prilákať pre ne nových zákazníkov. Úspech propagačných aktivít je ovplyvňovaný tromi zásadnými aspektmi. Prvým z nich sú strategické otázky obyvateľov a zákazníkov. Druhým je komunikácia, teda informačný aspekt, no a tretím

je taktika, ako dostať informácie k cieľovým skupinám. Dôležité je najmä poznať tie informačné kanály, ku ktorým majú cieľové skupiny prístup. Zväčša si mestá vyberajú na vytvorenie pozitívneho imidžu verejné médiá, pre aktívnejších záujemcov sa ponúkajú rôzne brožúry, organizujú sa výstavy alebo sa využívajú iné metódy. V súčasnosti sú využívané aj poštové známky, no najbežnejšie sú i tak, tlačoviny.

Pri propagačných aktivitách zohráva kľúčovú úlohu transparentnosť využívaných informačných kanálov. Musia byť vždy spoľahlivé a dôveryhodné. Tieto aktivity sa v neposlednom rade, samozrejme týkajú aj trvalo udržateľného rozvoja. Miestna samospráva taktiež musí prispievať k mestskému plánovaniu, ktoré vedie k oživeniu mesta, kultúrnych aktivít a k lepšiemu ekonomickému rozvoju mesta. Taktiež sa musia postarať aj o prostredie mesta, v ktorom jeho občania žijú. Ich dôležitá úloha vedie ku konkurencieschopnosti miest z toho hľadiska, že prispieva k vytvoreniu priaznivej klímy na prilákanie pohyblivého kapitálu, pracovnej sily, a rôznych druhov investícií. Je preto veľmi dôležitá, lebo práve mestská správa aplikuje už spomínané stratégie pre zlepšenie imidžu mesta (Buček, 2010).

1.1 Imidž v mestskom marketingu

Mesto je, podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, ktorý združuje osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt. Je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a vlastnými príjmami.

Pojem mestský marketing môžeme charakterizovať ako súhrn činností, ktoré majú za účel vytvorenie, udržanie alebo zmenu postojov, či správania sa k danému miestu (Hanuláková, 2004).

Mestský marketing je relatívne nový pojem, ktorý nemá dlhú históriu. Viacero odborníkov ho chápe ako zoskupenie rôznych nástrojov a metód na vytvorenie ponuky mestských produktov. Mestský marketing však zahŕňa oveľa viac, ako len predaj. Samotné mesto je produktom, ktorý budí dojem, že sa treba neustále zlepšovať takým spôsobom, aby ho cieľové skupiny videli ako prvotný účel marketingu. Mestský marketing teda zohráva významnú rolu vo formovaní premostenia medzi potenciálom mesta a jeho reálnym využitím pre úžitok miestneho obyvateľstva, ale aj návštevníkov, ktorí prichádzajú za rôznym účelom (Deffner – Liouris, 2005).

Úlohou marketingu mesta je v prvom rade analýza cieľových skupín pomocou množstva nástrojov a metód, zhodnotiť ich potreby a optimálne využiť zdroje a potenciál mesta na ich uspokojenie. Ide predovšetkým o snahu zmeniť postoje danej cieľovej skupiny k mestu ako k celku. Existuje veľa dôvodov, prečo možno implementovať marketingovú stratégiu v meste. Medzi najhlavnejšie dôvody patrí prilákanie turistov, nových obyvateľov, aj investorov. Interný marketing mesta v tomto zohráva úlohu v ovplyvňovaní miestnej spoločnosti, no podľa Kotlera existuje aj iná definícia, podľa ktorej existuje šesť stratégií, ktoré môže mesto nasledovať na zlepšenie svojho potenciálu v porovnaní s konkurenciou:

- prilákanie turistov a návštevníkov
- prilákanie investorov za účelom vzniku podnikania
- propagácia malých podnikov a pomoc k vytvoreniu nových
- udržanie a rozmach existujúceho podnikania

- rozmach exportu a investícií
- zvýšenie počtu obyvateľov (Kotler – Haider, 1993).

1.2 Marketing územia

Marketing územia obsahuje primárne analýzu miesta, ale aj iné formy marketingu, ako plánovanie, riadenie organizácie, či kontrolu stratégií marketingu. Tieto prvky smerujú striktne k silným stránkam konkurenčnej pozície pôvodných miest v súboji o atraktívne cieľové skupiny (Pauličková, 2005).

Podľa erudovaného odborníka P. Kotlera obsahuje marketing činnosti zamerané na vytvorenie a následné udržanie postojov, či správania sa k daným lokalitám. Treba však brať do úvahy fakt, že nejde iba o marketing pozemkov určených na prilákanie a následné podnikanie investorov, ale aj o marketing miesta na prilákanie obyvateľov do regiónu (Kotler – Armstrong, 1990).

Keď sa pozrieme na marketing územia z ľudského hľadiska, tak sa tu nedá hovoriť o zákazníkovi ako o jednotlivci, napríklad ako v komerčnom marketingu, no vhodnejším pojmom v tomto prípade je cieľová skupina. Cieľovou skupinou pri tomto druhu marketingu môžu byť teda, buď obyvatelia regiónu, turisti, investori, no cieľovou skupinou môžeme označiť aj inštitúcie, ako sú napríklad školy, firmy, či banky. Úlohou marketingu územia je zanalyzovať potreby územia a jeho kľúčovým cieľom je to, aby daná cieľová skupina na ponuku územia zareagovala migráciou a ďalej v danom regióne realizovala svoje investície. (Ďaďo – Laššák – Lalík, 2002)

Vo všeobecnosti je marketing územia snaha o zlepšenie postojov k určitej územnej jednotke pomocou rôznych druhov činností, do ktorých patrí nie len implementácia marketingových stratégií, ale aj analýza tohto územia, plánovanie a kontrola stratégií pre maximalizáciu efektu konkurencieschopnosti územnej jednotky. Je veľké množstvo rôznych druhov územných jednotiek, ktorým sa tento typ marketingu venuje. Ide napríklad o marketing dovolenkových destinácií, kde primárnym cieľom je prilákanie turistov, iný typ je marketing pozemkov na vytvorenie pracovných pozícií výstavbou rôznych druhov podnikov. Tieto územné jednotky nemusia poslúžiť iba na továrne a závody, môžu byť aj malé, napríklad obchodné centrum, kde sa taktiež sústreďuje marketing aj na prilákanie zákazníkov, v konečnom dôsledku, však aj rozmerný marketing územia, napríklad regiónu, alebo dokonca aj štátu. V tomto príspevku sa však sústreďíme iba na marketing vybraného mesta.

2. Imidž územia a jeho nositelia

Imidž predstavuje kľúčový faktor, ktorý vplýva na predstavy verejnosti o území. Imidž územia je istou formou predstavy alebo obrazom, ktorý si o území vytvára verejnosť na základe pozitívnych, ale aj negatívnych referencií územia. Imidž možno zjednodušene charakterizovať ako podvedomé vnímanie objektu jednotlivcom. Vzniká interakciou podvedomia s vedome vnímanými informáciami o danom objekte (Lesly, 1995).

Imidž možno definovať aj ako predstavu o výrobku, ktorá sa pretransformovala v dôsledku mnohých subjektívnych tvrdení a je zafixovaná v skupinovom názore (Barth, 1998).

P. Kotler chápe imidž ako súhrn názorov, myšlienok a dojmov, ktoré má jednotliviec o určitom objekte. Pri tejto definícii vychádza z predpokladu, že činy jednotlivcov a ich postoje

v súvislosti s daným objektom sú vo veľkej miere podmienené ich nezainteresovanými názormi o tomto objekte (Kotler, 1994).

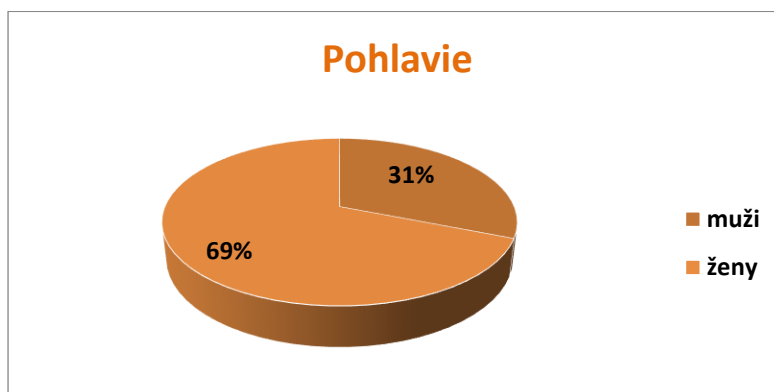
V súčasnosti je podstatné pri boji o konkurenčnú výhodu ubrániť si dobrú pozíciu na trhu tým, že primárnym aspektom zostáva udržanie si terajších a získanie nových klientov na úrok konkurencie zlepšovaním ponuky produktov a služieb. Pozitívny imidž územia a jeho povest' do veľkej miery prispievajú k rozvoju daného územia a k zabezpečeniu komparatívnej výhody na trhu (Kotler, 2002).

Z pohľadu nositeľov imidž možno rozdeliť nasledovne:

- ✓ **Vnútorňý imidž** – ktorý si vytvára sám objekt o sebe. Tvorený môže byť, buď zamestnancami podniku, akcionármi, obchodnými partnermi, či finančnými inštitúciami.
- ✓ **Vonkajší imidž** – tento imidž možno špecifikovať ako snahu konkrétneho objektu, pôsobiť na verejnosť, avšak, snaží sa vytvoriť taký obraz, ktorý nemusí korešpondovať so skutočnou realitou.

3. Analýza súčasného imidžu mesta Piešťany z pohľadu jeho obyvateľov

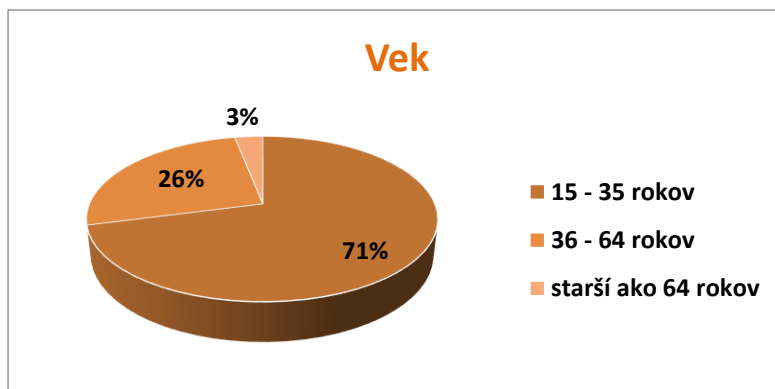
Naším cieľom bolo prostredníctvom dotazníkového prieskumu analyzovať imidž mesta Piešťany z pohľadu svojich obyvateľov. Prieskum bol realizovaný na vzorke respondentov, ktorú sme si vypočítali a vyšla nám hodnota 196, pri 7% chybe odhadu. Dotazník bol nastavený tak, že ako náhle nám dotazník vyplnilo požadované množstvo respondentov, pre ďalších sa už nespustil. Dotazník bol vyplnený 196-timi respondentmi, čiže sme pracovali so 100% návratnosťou. Považovali sme za podstatné, na úvod, poznať predovšetkým demografické údaje o respondentoch a následne sme zamerali pozornosť výlučne na problematiku imidžu mesta Piešťany.



Graf 1: Pohlavie

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

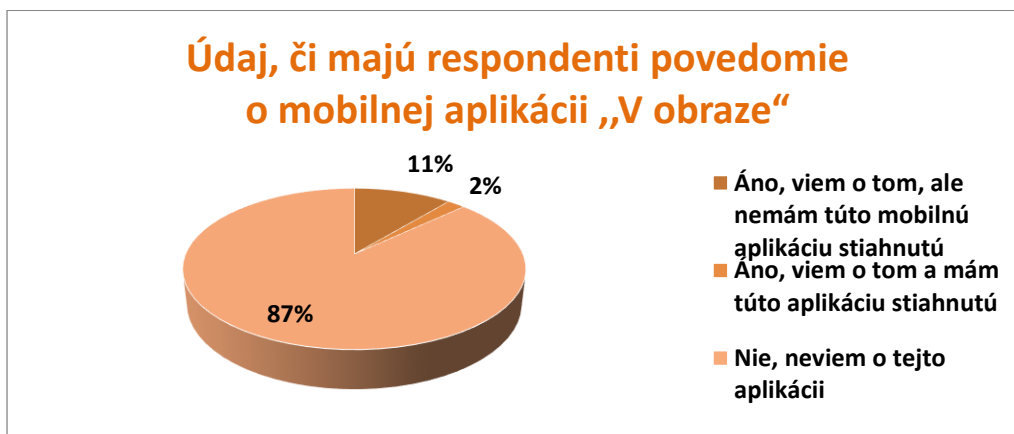
V dotazníkovom prieskume nám odpovedalo 196 respondentov, z toho bolo 136 žien, čo je 69,4% a 60 mužov, čo predstavuje 30,6%. Grafické znázornenie pohlavia môžeme vidieť v grafe č. 1.



Graf 2: Vek

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

Následne sme sa pýtali na vek respondentov. Ako máme možnosť vidieť na grafe č. 2, vo veku 15 – 35 predstavuje najväčšiu časť respondentov, až 71%, čo predstavuje 139 respondentov, vo veku 36 – 64 nám odpovedalo 26%, čo je 51 respondentov. Starších ako 64 rokov odpovedalo len 6 respondentov, čo predstavuje 3%. Z údajov, ktoré sme nadobudli dotazníkovým prieskumom môžeme poznamenať, že až 96,9% respondentov je v produktívnom veku a len 3,1% ľudí reagujúcich na náš dotazník, predstavuje ľudí v poproduktívnom veku.



Graf 3: Údaj, či majú respondenti povedomie o mobilnej aplikácii „V obraze“

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

Keďže dôležité pre imidž mesta je i to, aby jeho obyvatelia poznali všetky možnosti, ktoré im mesto ponúka, spýtali sme sa ich, či vedia aj o aplikácii „V obraze“, ktorá taktiež prispieva k pozitívnemu budovaniu imidžu mesta Piešťany. V aplikácii sa zobrazuje aktuálne dianie v meste priamo z webu Mesta Piešťany, sú v aplikácii k dispozícii informácie o akciách, kultúrnych, športových a iných podujatiach, fotografie z mestskej fotogalérie a pod. Pri tejto otázke boli výsledné čísla celkom prekvapujúce. Pretože, aj napriek tomu, že mesto neustále propagovalo danú mobilnú aplikáciu prostredníctvom internetovej stránky, uviedli len štyria respondenti, že vedia o aplikácii a aj ju majú reálne stiahnutú. Ďalších 21 respondentov o aplikácii vedelo, ale nemajú danú aplikáciu stiahnutú a až 171 opýtaných uviedlo, že o aplikácii nemajú povedomie. Výsledky sme znázornili v grafe č. 3.



Graf 4: Spokojnosť so službami mesta Piešťany

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

Ďalšia otázka, ktorú sme respondentom položili bola, či sú spokojní/nespokojní so službami mesta Piešťany. Keďže dobré informácie sa šíria rýchlo, avšak, zlé ešte rýchlejšie, je podstatné zamerať sa predovšetkým na spokojnosť svojich obyvateľov, pretože v tomto kontexte možno chápať obyvateľa mesta ako zákazníka. To znamená, že ak chce mať mesto pozitívny imidž, musí sa zaujímať o svojich obyvateľov a uspokojovať ich potreby. Preto sme respondentov pri tejto otázke, v dotazníkovom prieskume, vyzvali, aby pri odpovedi „nie“ napísali, čo im v ponuke služieb mesta chýba. V grafe č. 4 uvádzame grafické znázornenie, z ktorého vyplýva, že až 72 respondentov nie je spokojných so službami mesta, čo je pomerne veľa z celkového počtu 196 respondentov. Avšak, zo 72 nespokojných respondentov uviedlo len 55 písomnú odpoveď, niektoré z odpovedí sa viackrát opakovali. Následne uvádzame zoznam služieb, ktoré by obyvatelia vo svojom meste radi privítali:

- podujatia v meste, ktorých je v priebehu roka pomerne málo (športové, pre mladých a rodiny, detské)
- viac projektov zameraných na environmentálnu problematiku
- rekonštrukciu cestných komunikácií a rozšírenie parkovacích plôch
- aquapark alebo plaváreň, popripade zľava do kúpeľov pre obyvateľov Piešťan
- spravovanie a renovácia prírodných a kultúrnych pamiatok
- venovať väčšiu pozornosť turizmu a vytvoreniu podmienok, možností pre prilákanie turistov
- čistota mesta (nečistota na verejných priestranstvách, odpadky v okolí Váhu, sťažnosti na zapáchajúce zberné miesta, špinavé chodníky a pod.).

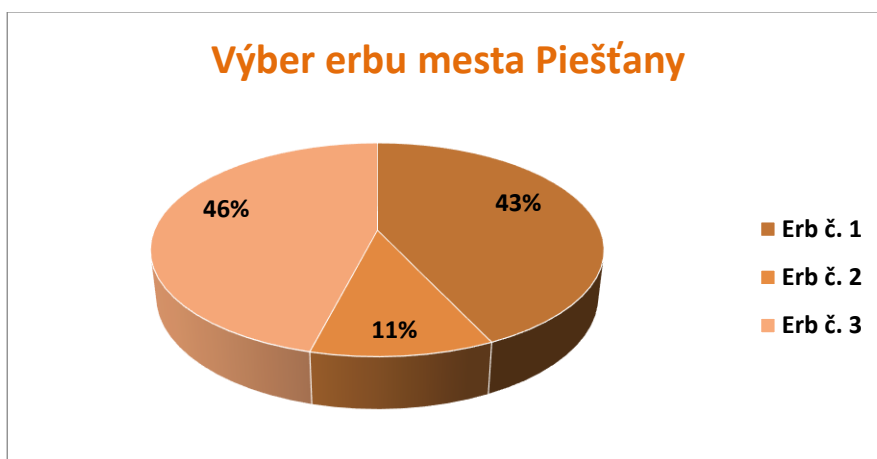
Následujúca otázka sa týkala priamo identity mesta Piešťany. Respondenti mali k dispozícii na výber z troch erbov, ktoré sa bežne v súvislosti s mestom Piešťany využívajú, no iba jeden z nich je oficiálny. Erby, ktoré boli súčasťou dotazníkového prieskumu, uvádzame na obrázku č. 1.



Obrázok 1: Erb mesta Piešťany – možnosti výberu

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

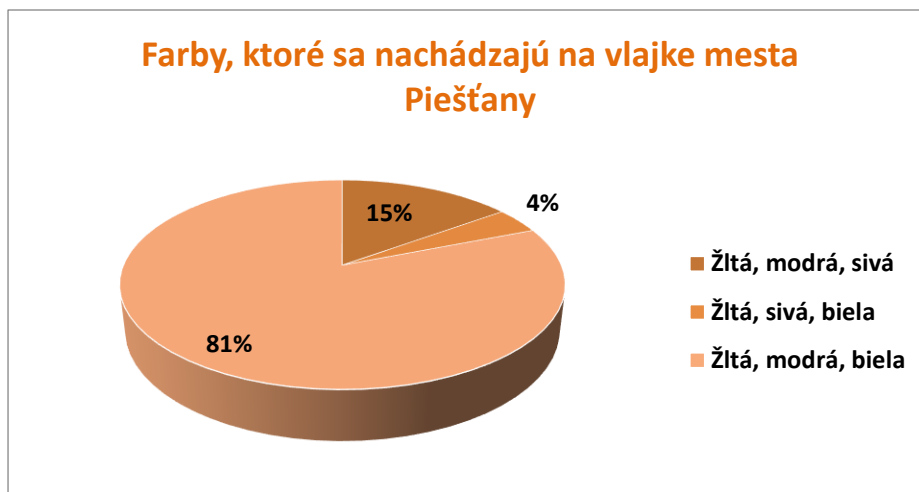
Pri vyhodnocovaní otázky sa nám potvrdil fakt, že obyvatelia mesta Piešťany nemajú veľké povedomie o identite svojho mesta. Pretože až 49% opýtaných sa nevyzná danej problematike. Tretí obrázok je oficiálny erb mesta Piešťany, túto odpoveď uviedlo 90 respondentov. Erb, ktorý sa nachádza prvý v poradí uviedlo 85 opýtaných a zvyšných 21 respondentov uviedlo, že druhý erb je oficiálny. Celkové percentuálne hodnoty sme znázornili v grafe č. 5.



Graf 5: Výber erbu mesta Piešťany

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

Poslednou otázkou krátkeho dotazníkového prieskumu bolo, aby respondenti označili správnu možnosť farieb, ktoré sa nachádzajú na vlajke mesta Piešťany. Je neuveriteľné, že 37 respondentov, čo predstavuje 19%, neuviedlo správnu odpoveď, aj napriek skutočnosti, že predchádzajúca otázka im túto odpoveď zodpovedala úplne presne, keďže mali k dispozícii erb mesta Piešťany. Zvyšných 159 respondentov, čo je 81%, uviedlo správnu možnosť. I pri tejto otázke sme mali možnosť presvedčiť sa, že sami obyvatelia nemajú celkom znalosť v danej problematike.



Graf 6: Farby, ktoré sa nachádzajú na vlajke mesta Piešťany

Zdroj: Vlastné spracovanie (2019)

Záver

V príspevku sme sa venovali problematike imidžu územia a jeho dôležitému postaveniu, ktoré do istej miery ovplyvňuje samotné územie, v našom prípade, mesto Piešťany. Cieľom príspevku bolo vyhodnotenie imidžu vybraného územia na základe dotazníka, ktorý sme poskytli obyvateľom mesta Piešťany. Najskôr sme sa snažili vyzdvihnúť podstatu imidžu a priniesť rôzne názory od autorov, ktorí sa danou problematikou zaoberajú. Následne, po nadobudnutí vedomostí o danej problematike, sme na základe získaných výsledkov analyzovali aktuálnu situáciu mesta Piešťany z pohľadu imidžu. Musíme poznamenať, že mnoho obyvateľov si mylí zásadné fakty, akými sú, napríklad, erb a farby svojho mesta.

Práve kvôli tejto zistenej skutočnosti, navrhujeme zjednotenie celkového imidžu mesta, do komplexného dizajn manuálu. Mohlo by to zlepšiť vizuálnu stránku mesta, ktorá je v súčasnosti veľmi zanedbaná. Mesto reprezentuje svojich obyvateľov a platí to i naopak, obyvatelia reprezentujú mesto. Imidž mesta zastrešuje veľmi širokú škálu. Avšak, podstatné je začať budovanie imidžu mesta vo vnútri, to znamená, zamerať sa na svojich miestnych obyvateľov. Pretože názory obyvateľov sú základnými krokmi, z ktorých by malo každé mesto vychádzať. Obyvateľov mesta môžeme označiť za najdôležitejších nositeľov imidžu mesta. Ak sú samotní obyvatelia presvedčení o prednostiach svojho mesta a budú toto svoje presvedčenie šíriť medzi ostatných, je dosť pravdepodobné, že sa imidž mesta začne zásadne meniť. Mesto v tomto kontexte možno chápať ako značku, ktorá predáva. Preto je dôležité uvedomovať si zmysel imidžu konkrétneho mesta. Taktiež, vzhľadom k tomu, že Piešťany sú známe ako kúpeľné mesto a objavuje sa v ňom veľmi veľa turistov, bolo by vhodné, aby mesto pôsobilo dostatočne reprezentatívnym dojmom. Ako uviedli i respondenti, bolo by vhodné vytvoriť lepšie podmienky pre turizmus, keďže mesto má potenciál, je potrebné ho i naplno využiť. Opäť si dovoľíme podotknúť, turistov priťahuje najmä vizuálna stránka mesta, atrakcie, ktoré im vie mesto ponúknuť. Všeobecne známe je, že obal predáva, rovnako to platí i v prípade našej skúmanej problematiky.

V konečnom dôsledku možno poznamenať, že mestu Piešťany by veľmi pomohlo načúvať svojim obyvateľom a sústrediť sa na zlepšenie vnútornej identity mesta a následne sa zamerať na vizuálnu stránku mesta, ktorá by prispela k celkovému pozitívnemu imidžu mesta.

Literatúra

BARTH, L. 1998. *Betirfwirtschaftslehre des Handels*. Wiesbaden : Gabler, 1998. 247 s. ISBN 3-409-26020-X.

BUČEK, J. 2010. Komunálna ekonómia a komunálna politika. [online]. Bratislava : Geo-Grafika 198 s. [cit. 16.12.2019] Dostupné z: <<http://www3.ekf.tuke.sk/re/0%20Poziadavky%20na%20skusku%2007%2008/Oblast%202/urbanny%20marketing.doc>>

ČIHOVSKÁ, V. a kol. 2011. *Firemný imidž, brožúra*. Bratislava : Eurounion, 2001. 136 s. ISBN 80-88984-24-6.

ĎAĎO, J. – LAŠŠÁK, V. – LALÍK V. 2002. *Marketing územia pre štátnu a miestnu správu*. Bratislava : ÚVS, 2002. 56 s. ISBN 80-89073-03-4.

DEFFNER, A. – LIOURIS, CH. 2005. *City marketing: A significant planning tool for Urban development in a globalised economy*. [online]. In *45th Congress : European regional science association*. Amsterdam : Vrije Universiteit, 2005. 21 s. [cit. 16.12.2019] Dostupné z: http://www.feweb.vu.nl/ersa2005/final_papers/395.pdf

HANULÁKOVÁ, E. a kol. 2004. *Marketing územia, Oblasti, možnosti a perspektívy*. Bratislava : Vydavateľstvo Ekonóm, 2004. 236 s. ISBN 80-225-1918-9.

HŮSER, H. 1999. *Účinne komunikovať s verejnosťou*. Bratislava : Akadémia vzdelávania, 1999. 64 s. ISBN 80-85330-51-4.

JANEČKOVÁ, L. – VAŠTÍKOVÁ, M.

KOTLER, P. – ARMSTRONG, G. 1990. *Marketing*. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1992. 395 s. ISBN 80-08-02042-3.

KOTLER, P. 1994. *Marketing management*. Praha : Victoria Publishing, 1994. ISBN 0-130-98005-6.

KOTLER, P. 2002. *Marketing Management*. Millenium edition. New Jersey : Pearson Education Company, 2002. ISBN 0-536-63099-2.

LESLY, P. 1995. *Public relations*. Praha : Victoria Publishing, 1995. 239 s. ISBN 0-7506-5980-7.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Adresa autora

Mgr. Barbora Blašková
Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda
Bučianska 4/A
917 01 Trnava
E-mail: blaskovaa.barbora@gmail.com

INFORMAČNÍ A KOMUNIKAČNÍ TECHNOLOGIE JAKO ZÁKLADNÍ PILÍŘ INFRASTRUKTURY SMART CITY

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES AS THE BASIC PILLAR OF SMART CITY INFRASTRUCTURE

Milan Douša

Abstract:

The smart city infrastructure consists of three basic pillars: smart mobility, smart energy and services, information and communication technologies. It is the infrastructure in the form of technologies that helps to realize the basic levels of smart city, which lead to an increase in the quality of life of the inhabitants and also increase the attractiveness of the city. The aim of the article is to describe both the infrastructure aspects of urban life, as well as the process of city management itself, to influence and support information and communication technologies. The article specializes in selected areas of ICT, namely: open data, the Internet of Things, intelligent transport systems and communication between city leaders and citizens. The result of the paper is the subsequent identification of benefits in the deployment of ICT for smart cities. Presented contribution is part of solution of Project Vega č. 1/0302/18 “Smart cities as a possibility for implementation of the concept of sustainable urban development in the Slovak Republic”.

Keywords: smart city, information and communication technologies, smart systems, public services, sustainable development

Úvod

Informační a komunikační technologie (ICT) jsou jedním z pilířů infrastruktury smart city, které se prolínají celou touto infrastrukturou. Každé technologické řešení ICT sestává z technické úrovně: identifikační (detektory – tedy místa a prostředky sběru dat a údajů), komunikační (vhodná komunikační síť, po níž jsou data dopravována z místa sběru do místa zpracování), informační (zpracování dat a údajů), aplikační (publikování informací v podobě aplikací nabízejících různé služby) (Slavík 2017). Patří, jsem například systémy komunikace vedení města s občany a rozmanité informační aplikace pro občany a návštěvníky, systémy inteligentního řízení veřejného osvětlení a dalších městských služeb, včetně řízení spotřeby energií a vody, monitorovací a bezpečnostní systémy pro ochranu majetku a občanů ve městě, včetně požární signalizace a monitoringu životního prostředí, monitorovací a diagnostické systémy pro včasnou detekci poruch v městské infrastruktuře, inteligentní platební systémy v městských službách (například veřejná doprava nebo parkování), informační systémy pro ochranu a monitoring vážně nemocných a zdravotně postižených občanů atd. Informační a komunikační technologie mohou mimo jiné posloužit jako důležitý nástroj pro participativní rozpočtování, tj. proces, ve kterém jednotlivci rozhodují o přidělení části obecního nebo

veřejného rozpočtu konkrétním výdajovým položkám, například investičním projektům (Cocchia 2014). Jak vyplývá v další části příspěvku, tyto technické úrovně je možno sdílet u jednotlivých oblastí ICT a dosahovat tak synergií mezi nimi. Cílem příspěvku není popsat problematiku ICT ve smart city vyčerpávajícím způsobem, ale systémově popsat a přiblížit jak infrastrukturní stránky městského života, jako i samotný proces řízení města ovlivňují a podporují informační a komunikační technologie. Příspěvek se z toho důvodu zabývá vybranými příklady některých fenoménů z oblasti ICT. Těmi jsou: otevřené data, internet věcí a příležitosti pro jeho uplatnění ve smart city, příklady inteligentních dopravních systémů ve smart city, řešení pro komunikaci vedení města (obce) s občany.

1. Otevřené data

Otevřené data jsou data a údaje zveřejněné na internetu, které jsou úplné, snadno dostupné, strojově čitelné, používající standardy s volně dostupnou specifikací, zpřístupněné za jasně definovaných podmínek užití dat s minimem omezení, dostupné uživatelům při vynaložení minima možných nákladů (Höjer, Wangel 2015). Otevřené data neomezují uživatele ve způsobu použití dat a zároveň je opravňují k jejich dalšímu šíření, přičemž i ostatní uživatelé musí mít stejná oprávnění k nakládání s daty – během šíření dat nesmí dojít např. k omezení jejich využití pouze pro nekomerční účely. U otevřených dat musí být vždy uveden jejich autor (a to i při dalším šíření). Příkladem otevřených dat jsou jízdní řády, příjmy států, účetní údaje, seznamy majetků institucí, seznam poskytovatelů sociálních služeb, měření čistoty ovzduší, údaje ze životního prostředí, statistické údaje o obyvatelstvu a mnohá další. Takto vymezuje pojem otevřených dat Ministerstvo vnitra, které má problematiku otevřených dat ve své kompetenci (Ministerstvo vnitra ČR 2019).

1.1 Oblasti využití otevřených dat a jejich přínosy

Praktickým přínosem otevřených dat v rámci konceptu smart city je vytvoření datové základny pro rozmanité aplikace, které pomáhají usnadnit život obyvatelům města i jeho návštěvníkům. Nejčastěji se v rámci chytrých měst tato data využívají v následujících oblastech: individuální a hromadná doprava, životní prostředí, ochrana zdraví, cestovní ruch, energetika, ekonomika a podpora podnikání (Slavík 2017). Příklady využití otevřených zobrazuje tabulka č. 1. Otevřené data nabízejí i obecnější a velmi významné přínosy pro veřejnost i pro poskytovatele dat. Pro veřejnost znamenají otevřená data především posílení transparentnosti, tedy lepší dostupnost a přístup k informacím o fungování institucí veřejné správy. To se promítá do zefektivnění veřejné správy a zlepšení kvality života, protože veřejnost je lépe informována o plánovaných změnách a akcích, čímž roste důvěra mezi občanem a institucemi. Dalším přínosem je možnost větší a jednodušší kontroly hospodaření s veřejnými prostředky, srovnávání a posuzování nákladu institucí. Výsledkem je kvalifikovanější zapojení občanů do fungování měst, obcí a státu. Z pohledu poskytovatele dat vedou otevřená data ke snížení počtu dotazů, k lepší image veřejné správy u obyvatel a obecně ke zlepšení komunikace mezi veřejnými institucemi a obyvateli i mezi veřejnými institucemi navzájem. V neposlední řadě mohou vést k lepšímu pořádku ve vlastních datech veřejné instituce (Gil-Garcia, Aldama-Nalda 2013).

Tabulka 1: Příklady využití otevřených dat v Londýně

Londýn je jednou z evropských metropolí, jež průběžně naplňují koncept smart city. Důležitá oblast, které je v této souvislosti věnována pozornost, jsou užitečné informace o dopravě, jež pomohou významně usnadnit každodenní život Londýňanu. Využívá se k tomu i koncept otevřených dat. Otevřená data o dopravě v Londýně mají svoji samostatnou internetovou stránku. Na této stránce jsou za stanovených podmínek volně k dispozici developerům potřebných uživatelských aplikací. Výsledkem tohoto velkorysého přístupu organizátora londýnské dopravy, městské organizace Transport for London, je téměř 500 rozmanitých aplikací pro mobilní telefony a smartphony, vytvořených třetími stranami. Mezi nejvýznamnější z otevřených dat o dopravě v Londýně patří informace z parkoviště londýnského metra a tzv. JamCams – kamer sledujících dopravní provoz v Londýně. Londýnské metro má u 61 svých stanic záchytná parkoviště. Pro každé z nich jsou k dispozici informace o poloze, kapacitě a ceně parkovného. U 23 z těchto parkovišť mají nyní uživatelé aplikací možnost zjistit v reálném čase jejich obsazenost. Město plánuje rozšířit tuto možnost na všechna parkoviště u metra. Transport for London postupně plánuje a realizuje další novinky a zlepšení v otevřených datech o dopravě. Patří mezi ně například jednodušší přístup developeru aplikací k ročním údajům o dopravní bezpečnosti, data o práci v silničních tunelech a další údaje o harmonogramech modernizace silniční sítě v Londýně. Transport for London rovněž řeší, jak dále usnadnit developerům aplikací přístup ke komplexním datům o jízdě ve veřejné dopravě. Dalším budoucím záměrem je zpřístupnit historická a aktuální data o dopravě, která by developerům umožnila předpovídat situaci ve veřejné dopravě a v povrchovém silničním provozu, a vytvářet tak pro své uživatele potřebná varování.

Zdroj: Caragliu, Del Bo, Nijkamp 2011

Tabulka 2: Příklady otevřených dat – projekt iCity v Janově (Itálie)

Janov je italské město téměř s 600 000 tisíci obyvateli, ležící na pobřeží Středozemního moře. Je známé zejména svojí bohatou historií a četnými historickými památkami a přístavem, jedním z největších ve Středozemním moři. Jako jedno z italských smart cities je Janov zapojen do evropského projektu iCity. Jeho hlavním výstupem je datová platforma iCity Platform, umožňující široký veřejný přístup k potřebným údajům na bázi otevřených dat. V rámci tohoto projektu představil Janov v létě 2015 osm fungujících informačních aplikací, usnadňujících každodenní život občanům a návštěvníkům města.

- Wifi hotspot: pokrytí města sítí Wi-fi v rámci projektu FREEWIFIGENOVA
- Traffic Webcam: videomonitoring dopravního provozu ve městě
- Tourism Webcam: systém webkamer ve městě zaměřený na potřeby turistu
- Weather Station: meteorologické informace pro občany a návštěvníky

- Citizens Desk: úřední deska městských orgánů pro občany
- Toponym Search: informační systém pro dekodování a určení adres
- Raingauges: hydrometrické dešťové senzory
- Air Sensors: senzory kvality ovzduší v metropolitní oblasti

Tyto aplikace názorně ukazují širokou škálu možností, které koncept otevřených dat nabízí. Partnery projektu iCity jsou města Barcelona, Bologna, Janov a Londýn. Barcelona je vedoucím městem tohoto projektu. Datová platforma iCity Platform staví na datové infrastruktuře měst zapojených do projektu. Ta je dána k dispozici vývojářům jednotlivých aplikací, jimiž jsou „třetí strany“, tedy nezávislé soukromé firmy. Součástí vývoje iCity Platform je rovněž nová, uživatelsky vedená metodika pro vytváření služeb ve veřejném zájmu.

Zdroj: Caragliu, Del Bo, Nijkamp 2011

2. Internet věcí

Internetem věcí rozumíme identifikaci věcí a sledování pohybu po internetu. Ačkoli se o internetu věcí hovoří především v souvislosti s automatizací v průmyslu a logistice, nachází stále více uplatnění i v rámci konceptu smart city. Příležitostí pro využití internetu v konceptu smart city jsou jeho vlastnosti: schopnost poskytovat propojení, zabezpečení, interoperabilitu (tedy schopnost systému vzájemně si poskytovat služby a efektivně spolupracovat), analýzu informací a promítnutí tohoto všeho do peněžních efektů na straně nákladů i tržeb. To, co je zřejmé z průmyslových procesů, platí i pro služby obyvatelům měst (Slavík 2017). V městských službách se dnes stále více využívají elektronické zařízení – od palubních počítačů vozidel a jiných zařízení přes dopravní telematiku v silniční dopravě po informační systémy a další uživatelské aplikace. Pokud data produkovaná všemi těmito zařízeními dostanou jednotnou základnu, je možné je navzájem sdílet, kombinovat a využívat ve prospěch bezpečného a efektivního provozu a uživatelsky atraktivních služeb. Toho lze dosáhnout prostřednictvím internetových aplikací, které umožňují v reálném čase například informovat řidiče nebo obsluhu různých zařízení, veřejnost, provozní dispečery, správce majetku a další osoby zúčastněné v procesu poskytování veřejných služeb (Jiong, Jayavardhana, Slaven, Marimuthu 2014). Oblastmi pro využití internetu věcí ve smart city mohou být například: řízení dopravního provozu, management parkovacích míst, sledování znečištění ovzduší, sledování úrovně hluku, detekce požárních rizik, detekce poruch v městských sítích (elektřina, voda, plyn), dohled nad veřejným osvětlením, sledování spotřeby energie ve veřejných službách včetně drážní městské hromadné dopravy, dohled nad odpadovým hospodářstvím ve městě, ochrana zdraví a podpora zdravého životního stylu občanů (Douša, Čepelová 2018).

Tabulka 3: Příklad využití internetu věcí pro smart city Manchester

Manchester, půlmilionové průmyslové město v severní Anglii, je jedním z evropských smart Cities. Pro praktické uplatnění tohoto konceptu hodlá kromě jiného využít možnosti, které nabízí internet věcí, a v této oblasti být ve Velké Británii na špičce. K tomuto cíli jde skutečně s vervou – napomoci mu má projekt CityVerve (městský elán). Projekt CityVerve probíhá v tzv. Manchesterském koridoru, čtvrti o

rozloze 243 hektarů, kde žije 60 tisíc ekonomicky aktivních občanů a 72 tisíc studentů. Internet věcí se zde postupně uplatňuje v následujících oblastech:

- Podpora osob s chronickými dýchacími potížemi: Součástí CityVerve je síť biometrických senzorů, která propojí pacienty se zdravotními službami.
- Komunitní wellness, tedy zdravý život občanů: Součástí CityVerve je rovněž síť senzorů umístěná v parcích, podél tras docházek do zaměstnání a škol, která bude sledovat soutěže občanů v rekreačních pohybových aktivitách.
- „Upovídáné“ autobusové zastávky: Zastávky se promění v bezpečná a příjemná místa vybavená službami občanům a nabízející zajímavé mobilní aplikace. Kromě toho budou poskytovat dopravcům online informace o cestujících čekajících na svůj autobusový spoj.
- Inteligentní veřejné osvětlení: Jeho hlavním cílem je podpořit bezpečnost pěší a cyklistické dopravy.
- Bikesharing: Cílem projektu je vytvořit centrální silniční komunikaci v daném koridoru jako oblast, kam směřjí pouze autobusy a bicykly.
- Inteligentní monitoring kvality ovzduší: Stožáry veřejného osvětlení a jiné veřejné pozemní konstrukce a stavby jsou osazovány senzory monitorujícími kvalitu ovzduší v různých místech a výškách. Informace budou zasílány osobám s dýchacími potížemi a zároveň umožní všem občanům vybírat si optimální trasu pěší chůze z hlediska čistoty ovzduší.

Zdroj: Nico Surantha, Gede Putra Kusuma, Sani M. Isa 2016

Tabulka 4: Příklad inteligentního parkovacího systému s využitím internetu věcí

Jako příklad inteligentního parkovacího systému, využívajícího internet věcí, si zde ukážeme systém vyvinutý a provozně otestovaný společnostmi Siemens a Intel. Tento systém se od září 2015 zkouší v pilotním provozu v Berlíně. Základem systému jsou radarové senzory monitorující obsazenost parkoviště, umístěné samostatně nebo například na veřejném osvětlení. Princip fungování je poměrně jednoduchý viz Obrázek č. 1. Senzor vysílá mikrovlny do stanoveného prostoru. Pokud vlny narazí na překážku, odrazí se zpět na senzor, který je zachytí. Speciální algoritmus pak vypočítá, zda odraz způsobil objekt na parkovacím místě, jak je veliký a kde je umístěn. Každý senzor nainstalovaný ve veřejném osvětlení může z výšky monitorovat oblast o rozměrech přibližně 30 x 9 metrů, což odpovídá asi 5 až 7 automobilům zaparkovaných v řadě. Informace o obsazenosti jednotlivých parkovacích míst jsou průběžně přenášeny do řídicího centra. Senzor přitom nejen detekuje přítomnost „cizího předmětu“ na parkovacím místě, ale určí i jeho velikost a polohu. Senzor umí také identifikovat překážky bránící hladkému průjezdu, například kvůli špatně zaparkovanému vozidlu. Bezpečné a flexibilní propojení senzorů s řídicím centrem umožňuje platforma Intel IoT (Internet věcí). V řídicím centru jsou na základě informací ze senzoru vypočteny přesné údaje o obsazenosti parkoviště a převedeny do formátu, s nímž mohou dále pracovat provozovatelé nejrůznějších mobilních aplikací pro řidiče. Systém je současně napojen na program pro plánování tras ve městě s využitím individuální i hromadné dopravy.

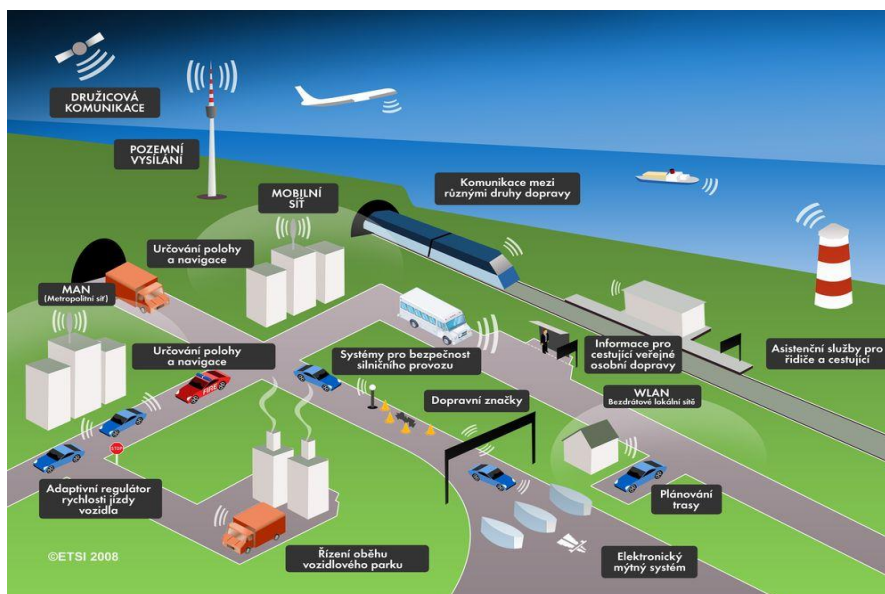
Zdroj: Nico Surantha, Gede Putra Kusuma, Sani M. Isa 2016



Obrázek 1: Inteligentní parkovací systém s využitím internetu věcí
Zdroj: Siemens s.r.o. 2016

3. Inteligentní dopravní systémy

Integrují informační a telekomunikační technologie s dopravním inženýrstvím za podpory ostatních souvisejících oborů (ekonomika, teorie dopravy, systémové inženýrství atd.) tak, aby pro stávající infrastrukturu zajistily systémy řízení dopravních a přepravních procesů (zvýšily se přepravní výkony a efektivita dopravy, stoupla bezpečnost dopravy, zvýšil se komfort přepravy atd.). Pojem ITS tedy zahrnuje informační a telekomunikační podporu dopravního procesu (Slavík 2017). Příkladem ITS je inteligentní řízení dopravy na křižovatkách, řízení energetické spotřeby vozidel, řízení městské hromadné dopravy, řízení městské logistiky, dynamické dopravní informace pro řidiče, ekologický management dopravy aj. ITS tedy slouží cestujícím, řidičům, správcům dopravní infrastruktury, provozovatelům dopravy, veřejné správě i složkám integrovaného záchranného systému. Výsledkem jejich propojení pomocí informačních a komunikačních technologií je informační nadstavba nad dopravou, která umožňuje optimalizovat dopravní toky, a zvýšit tak plynulost dopravy i bezpečnost provozu. Schéma fungování a využití ITS názorně ukazuje obrázek č. 2.



Obrázek 2: Jednoduché schéma inteligentních dopravních systémů

Zdroj: Český kosmický portál 2017

Podle informací Ministerstva dopravy patří v současné době k nejzávažnějším nedostatkům v dopravě ve městech: absence nebo nedostatečná včasná informovanost řidičů a cestujících o aktuálních dopravních událostech, absence nebo nedostatek spolupráce existujících informačních a řídicích systému, absence nebo nedostatek dat a mapových podklad o dopravní síti. Jak je patrné, problémem českých a slovenských měst je nejen sám nedostatek chytrých technologií pro řízení dopravy, ale také to, že tyto technologie byly sice pořízeny, ale nejsou efektivně využívány. Výsledkem zavádění ITS je lepší, efektivnější a ekologičtější užívání individuální dopravy (snížení zbytečných jízd a dopravních kongescí), kratší, komfortnější a předvídatelnější jízda hromadnou dopravou jako podmínka jejího zatraktivnění pro uživatele, bezpečná a uživatelsky příjemná mobilita pro všechny obyvatele a návštěvníky města bez rozdílu věku, příjmů a zdravotních dispozic (Cocchia 2014).

4. Komunikace vedení města s občany

Informační a komunikační technologie usnadňují jednosměrnou i obousměrnou komunikaci vedení města s občany. To má významný přínos pro obě strany. Vedení města může včas informovat občana o důležitých událostech, mimořádných i plánovaných. Při řešení mimořádných událostí může občan efektivně spolupracovat s vedením města a dalšími zapojenými organizacemi, například složkami integrovaného systému. Vedení města má zpětnou vazbu od občanů ohledně jejich postojů a priorit k plánovaným aktivitám a rozhodnutím. Občan je informován o dění v městě či obci a cítí se tak být více součástí komunity. Občan se cítí, byť ne neomezeně, také zapojen do rozhodování o dění v městě, čímž se smývá podvědomé dělení na „ty nahoře“ a „ty dole“ (Slavík 2017). Moderní informační a komunikační technologie se při komunikaci vedení města s občany uplatní především následujícími dvěma způsoby: 1) jednosměrná nebo obousměrná komunikace vedení města s občany v reálném čase, 2) internetové hlasování občanů. Více než kde jinde přitom platí, že technologie zůstávají pouze nástrojem. O užtku a efektivnosti využití moderních technologií při komunikaci s občany rozhodují ti, kdo je používají. Jednoduše řečeno: Na hloupou otázku

dostaneme hloupou odpověď. Komunikace vedení města s občany v reálném čase může využívat tradiční nástroje, jakou jsou SMS zprávy, hlasové zprávy, e-maily nebo internetové chaty anebo k tomu vyvinuté speciální aplikace pro chytré telefony. Podle povahy nástroje jde o jednosměrnou nebo obousměrnou komunikaci. Předpokladem takové komunikace je pochopitelně registrace občana, případně stažení potřebné smartphonové aplikace. Jednosměrně zasílané zprávy mohou mít nouzový i zcela mírový charakter. Příkladem nouzových zpráv je povodňová pohotovost, náledí, výpadek elektrické energie s dopadem na provoz městské dopravy. Příkladem mírových zpráv jsou informace o čištění ulic (nehrozí, že by občan přehlédl příslušnou dopravní značku a odtáhli mu auto) nebo informace o rozmanitých kulturních a sportovních událostech ve městě. Obousměrná komunikace prostřednictvím internetového chatu umožňuje širší diskusi nad zvoleným problémem. V neposlední řadě záleží na tom, jak takový systém bude mezi občany propagován a využíván (Taewoo, Theresa, Pardo 2011).

Informační a komunikační technologie v kombinaci s internetem lze uplatnit při komunikaci s občany pro nejrůznější účely a míru závažnosti řešených problémů, od jednoduchého průzkumu názorů na dílčí problémy po participativní rozpočtování. Internetové hlasování občanů o rozmanitých otázkách města či obce je možné provádět pomocí hlasovacího formuláře na internetových stránkách města či obce, případně na samostatných, k tomu určených internetových stránkách, nebo prostřednictvím k tomu určené, speciálně vyvinuté softwarové platformy s dalšími funkcemi (Douša, Lewandowska 2019). První řešení není již dnes v České republice nijak neobvyklé a lze je v různé podobě nalézt na stránkách měst a obcí. Hlasování zde má pravidla formu ankety mezi občany k otázkám, které objektivně nelze považovat za zásadní, i když pro některé občany mohou být z různých důvodů důležité. Příkladem druhého řešení je český projekt Demokracie 2.1 podnikatele Karla Janečka. Na podobném principu pracují i další projekty a řešení pro účast občanů na rozhodování (Slavík 2017).

Tabulka 5: Rozhodovací algoritmus u projektu Demokracie 2.1

Softwarová platforma projektu Demokracie 2.1 obsahuje speciální, matematicky zdůvodněný hlasovací algoritmus pracující na rozdílném principu, než je tradiční hlasování „jeden občan = jeden hlas“. Počet hlasů každého hlasujícího je dvakrát větší, než počet vítězných možností. Pokud má tedy rozhodování jednoho vítěze, např. projekt, který má mezi hlasujícími nejvyšší podporu, disponuje každý z hlasujících dvěma hlasy, neboť vítězem může být jen jeden projekt. Pro zpřesnění preferencí je možné použít i negativní hlas. Těch může hlasující vždy udělit dvakrát méně než hlasů kladných. Pokud vítězem může být více řešení, počet hlasů se příslušně násobí.
--

Zdroj: Participace21.cz 2019

Záver

Informační a komunikační technologie (ICT) se prolínají celou infrastrukturou chytrých měst. Pronikají do oblastí chytré mobility, energetiky a služeb (či inteligentních městských čtvrtí), zefektivňují fungování ostatních technologií a vytvářejí příležitosti pro synergie mezi nimi. ICT zároveň představují samy o sobě nástroj pro informování a komunikaci mezi vedením

města či obce a jeho občany, a tím ke zkvalitnění přijatých rozhodování na úrovni města, obce či vyšší, s příznivými účinky pro celkovou kvalitu života obyvatel a ekonomiku. Využití ICT ve Smart city významně napomáhají otevřená data, tj. data zveřejněná na internetu a zpřístupněná za jasně definovaných podmínek s minimem omezení, která jsou úplná, snadno dále zpracovatelná. Tato data tvoří základ pro uživatelské aplikace i pro další informační technologie, včetně inteligentních dopravních systémů. Přenosu dat a jejich využívání a sdílení v infrastruktuře smart city napomáhá internet věcí, tj. identifikace věcí a sledování jejich pohybu po internetu. Internet věcí může kromě toho významně přispívat k racionalizaci údržby používaných zařízení. Při implementaci rozmanitých ICT je třeba mít neustále na zřeteli, že ICT jsou nástrojem, ne cílem. ICT tedy mají pro smart city právě takové praktické přínosy, nakolik efektivně je jejich provozovatelé a uživatelé dokáží využít.

Literatúra

CARAGLIU, A; DEL BO, C.; NIJKAMP, P (2011). "Smart cities in Europe". In: Journal of Urban Technology, Vol. 18, Issue 2, pp. 65-82. ISSN 1466-1853.

ČEPELOVA, A., DOUŠA, M. (2018) Smart cities – východiska ich hodnotenia. In: Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. pp. 208-218.

COCCHIA A. (2014) Smart and Digital City: A Systematic Literature Review. In: Dameri R., Rosenthal-Sabroux C. (eds) Smart City. Progress in IS. Springer, Cham. ISBN 978-3-319-06159-7.

DOUŠA, M., LEWANDOWSKA, A. (2019) Inteligentní města v praxi: Projekty realizované v slovenských a polských městech. In: Trvalo udržateľný rozvoj v krajinách EU, vedecký nekonferenčný zborník. ŠafárikPress Košice. pp. 171-189.

GIL-GARCIA, J. R., ARMANDO ALDAMA-NALDA, T. A. P. (2013) Smart cities and smart governments: using information technologies to address urban challenges. In: Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research, Quebec, Canada. pp. 296-297.

HÖJER M., WANGEL J. (2015) Smart Sustainable Cities: Definition and Challenges. In: Hilty L., Aebischer B. (eds) ICT Innovations for Sustainability. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 310. Springer, Cham.

JIONG, J., JAYAVARDHANA, G., SLAVEN, M., MARIMUTHU, P. (2014) An Information Framework for Creating a Smart City Through Internet of Things. In: IEEE Internet of Things Journal. Vol. 1. Issue 2.

MINISTERSTVO VNITRA ČR (2019) Národní katalog otevřených dat na Portálu veřejné správy. Online (25.10.2019) Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-narodni-katalog-otevrenych-dat-na-portalu-verejne-spravy.aspx>

NICO SURANTHA, GEDE PUTRA KUSUMA, SANI M. ISA, (2016) "Internet of things for sleep quality monitoring system: A survey", Knowledge Information and Creativity Support Systems (KICSS) 2016 11th International Conference on, pp. 1-6.

SLAVÍK, J. (2017). Smart city in practice: How using modern technologies to create a city that is pleasant to live and friendly to business. Prague: Profi Press. ISBN: 978-80-86726-80-9.

TAEWOO, N., THERESA, A. PARDO. (2011) Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In: Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times, Quebec, Canada. pp. 282-291.

Adresa autora

PhDr. Milan Douša

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,

Fakulta verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice 1.

E-mail: mil.dousa@gmail.com

BENCHMARKING AKO METÓDA HODNOTENIA VEREJNÝCH SLUŽIEB V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE

BENCHMARKING AS A METHOD OF EVALUATION OF PUBLIC SERVICES IN LOCAL GOVERNMENT

Tatiana Gmitrová

Abstract:

The process of decentralization of public administration and the approximation to the European Union standards have brought several changes in public finances, which represent an important parameter of the country's macroeconomic development and are an important condition for meeting public needs. In the provision of public services, the most important is the final effect and quality of public services provided to citizens and their satisfaction as clients, customers. The aim of this contribution is to point out the importance of benchmarking method in evaluating the quality and efficiency of public services in local government. Increasingly, we meet requirements to improve the performance of public administration, to improve the quality of public services, which ensures that the public administration adopts elements of modern management methods. Presented contribution is part of solution of Project Vega n. 1/0302/18 "Smart cities as a possibility for implementation of the concept of sustainable urban development in the Slovak Republic".

Keywords: benchmarking, public services, local government

Úvod

Proces globalizácie a medzinárodnej integrácie priniesol nový pohľad na úlohy jednotlivých štátov, na ich pozíciu vo svetovom ekonomickom priestore ako aj na zodpovednosť za rozvoj spravovaného územia, s čím súvisí aj zabezpečenie a kvalita verejných služieb.

Krajiny sa snažia neustále hľadať nové spôsoby optimálneho riadenia a spravovania verejných záležitostí, pričom musia brať ohľad aj na súčasné geopolitické a ekonomické trendy. Proces decentralizácie verejnej správy a približovanie sa k štandardom Európskej únie priniesli viacero zmien vo verejných financiách, ktoré predstavujú významný parameter makroekonomického vývoja krajiny a sú dôležitou podmienkou uspokojovania verejných potrieb. Jednotlivé vládne úrovne garantujú určitý rozsah a úroveň kvality verejných služieb. Na základe teórie verejnej voľby sa rozhoduje o tom, ktoré statky budú poskytované verejne a ako bude toto poskytovanie financované.

Cieľom príspevku je popísať benchmarking ako manažérsku metódu hodnotenia kvality poskytovaných verejných služieb, ako nástroja, ktorý ovplyvňuje rozhodovanie manažérov pri zachovaní princípov trvalo udržateľného rozvoja v podmienkach územnej samosprávy.

1. Verejné služby

Vo všeobecnosti slúžia statky na uspokojovanie ľudských potrieb a rozlišujeme v nich tovary a služby. Statky, ktoré sú spotrebované užívateľom, nazývame služby a tvoria neoddeliteľnú súčasť ľudskej existencie. Ide o určitú časť statkov, ktoré ľudia musia spotrebovať, aby mohli zabezpečiť svoju existenciu a vytvoriť tak vhodné podmienky pre svoj ďalší rozvoj. Čím je spoločnosť vyspelejšia, tým majú ľudia vyšší záujem o služby. Hmotné statky uspokojujú predovšetkým základné potreby, pričom práve služby participujú na uspokojovaní vyšších potrieb (Cibáková 1999). Služba predstavuje činnosť, ktorú poskytuje jedna strana tej ďalšej, je nemateriálnej povahy a jej výsledkom nie je nadobudnutie vlastníctva. Ide teda o ekonomické činnosti, ktoré poskytnú úžitok spotrebiteľovi služby na určitom mieste a v určitom čase.

Podľa Tumu (2002) službám možno pripísať vlastnosti ako nemateriálnosť, keďže služba nemá materiálny charakter a je nemožné vnímať ju zmyslami, vidieť ju či ohmatať. Klienti vedia len predpokladať jednotlivé znaky kvality služieb. Nemateriálnosť sa využíva ako rozlišovací znak medzi službou a materiálnym tovarom.

Vlastnosť neoddeliteľnosť sa pripisuje službám preto, lebo ak ju subjektu poskytneme, tak je zároveň aj ihneď spotrebovávaná. Službu nie je možné oddeliť od poskytovateľa, ktorý je vnímaný ako jej súčasť. Klienti musia byť nielen prítomní počas poskytovania služby, ale musia sa aj priamo tohto procesu zúčastniť. Vlastnosť variabilita služby súvisí s rozdielnosťou kvality služieb. Poskytovatelia aj klienti častokrát porovnávajú jednotlivé služby u konkurencie a na základe toho sa rozhodujú. Služby sú tiež neskladovateľné, teda nie je možné, na rozdiel od tovarov, uskladňovať ich na neskoršie použitie. Samotné zvyšovanie produktivity v službách je veľkým problémom, preto je potrebné hľadať možnosti na vytvorenie rovnováhy medzi ponukou a dopytom.

Služby môžu byť trhové alebo netrhové. Trhové služby sa uskutočňujú na trhu bez štátnych dotácií a intervencií a netrhové služby sa realizujú na základe kolektívneho rozhodovania. Netrhové služby môžu mať dve podoby. Verejné služby sú poskytované netrhovou formou v rámci verejného sektora a súvisia s ľudským kapitálom. Na druhej strane súkromné služby sú poskytované formou podnikateľských činností (Tuma 2002).

1.1 Zabezpečenie a poskytovanie verejných služieb

Pojem „zabezpečenie verejných služieb“ je v právnej praxi vykladaný v širších súvislostiach. Zabezpečovanie verejných potrieb znamená uspokojovanie potrieb neurčitého počtu ľudí, bez ohľadu na to, či sa jedná o celú spoločnosť alebo len jej časť. Verejné potreby sú zabezpečované službami vo verejnom záujme, najmä v oblasti sociálnej, kultúrnej, zdravotnej, hospodárskej, či v oblasti životného prostredia (Pomahač 2012).

Pri zabezpečovaní verejných služieb je treba dbať na výber vhodnej formy, ktorá berie do úvahy charakter služby, špecifické potreby a podmienky, v ktorých je služba poskytovaná. Správny výber formy verejnej služby zaisťuje jej efektívnejšiu produkciu a kvalitu. V súčasnosti sa čoraz väčší dôraz kladie na to, aby samosprávy zlepšovali svoju spoluprácu, čím prispievajú k zvyšovaniu efektivity, hlavne čo sa týka úspor zo spotreby. Pozitívny efekt pri realizácii verejných služieb prinášajú aj alternatívy vkladu súkromného kapitálu, kde dochádza k výraznému navýšeniu investičného kapitálu, a rovnako aj prínos know-how technológií či odborných pracovných síl (Meříčková 2010).

Čo sa týka územnej samosprávy, je možné jednotlivé verejné služby zabezpečovať internými alebo externými formami. Medzi interné formy patria verejné služby na miestnej úrovni poskytované priamo ich pracovníkmi alebo prostredníctvom samostatných právnych subjektov vytvorených obcou a ktoré produkujú služby tak, že využívajú obecný majetku a iné prostriedky obce. Sú to napr. rozpočtové a príspevkové organizácie, obchodné spoločnosti či družstvá. Externé formy poskytovania služieb sa uskutočňujú prostredníctvom externých dodávateľov, ktorí by mali byť vyberaní podľa zákona o verejnom obstarávaní (Balážová 2006).

V súčasnosti sa do popredia dostávajú aj isté formy partnerstva verejného a súkromného sektora v systéme zabezpečovania verejných služieb. Zmluvné zabezpečovanie tohto partnerstva je jedným z najčastejšie využívaných. Jeho výhody možno hľadať najmä v poklese prevádzkových nákladov, v účinnejšom manažmente rizík či raste výkonnosti a kvality vo verejných službách. Kontraktácia, teda zmluvné zabezpečovanie verejných služieb znamená, že za poskytovanie verejnej služby nesie zodpovednosť verejná autorita a produkcia verejnej služby sa uskutočňuje v súkromnom sektore. Presadzuje sa tu účasť spotrebiteľa na financovaní nákladov zabezpečovania služby prostredníctvom platenia užívateľských poplatkov za poskytovanie služby.

1.2 Financovanie verejných služieb

Financovať verejné služby možno viacerými formami. V ekonomicky vyspelých krajinách postupne prechádza od globálnych dotácií k financovaniu podľa výkonov a na verejné objednávky. Pri financovaní podľa výkonov je nositeľom finančných prostriedkov občan, ktorý má možnosť vybrať si konkrétneho producenta služby (napr. oblasť sociálnych služieb). Takýto spôsob financovania môže viesť ku skvalitneniu služieb, nakoľko producenti majú snahu získať zákazníka, a tým aj verejné zdroje. Pri financovaní prostredníctvom verejných objednávok sa určuje objem finančných prostriedkov a definuje sa požadovaný výstup. Nie je ale dôležité, ako producent služby dosiahne úspešné zrealizovanie výstupu, sleduje sa len to, či bolo zabezpečené požadované množstvo a kvalita (Šuterová 2001).

Fiškálna decentralizácia na Slovensku je jednou z podmienok reálnej samostatnosti a funkčnosti miestnych samospráv. Pretrvávajúca závislosť obcí na transferoch a centrálnom financovaní eliminuje schopnosť miestnych samospráv a ich občanov definovať štruktúru miestnych verejných služieb a spôsob ich zabezpečenia. Implementácia alternatívnych metód poskytovania verejných služieb sa preto môže javiť ako limitovaná finančnou kapacitou obcí (Nemec, Wright 1997).

Jednotlivé formy financovania verejných služieb sa líšia podľa druhu služby, ale aj podľa ekonomických možností a situácie v konkrétnej obci. Medzi základné zdroje financovania zaradujeme štátny rozpočet, rozpočty miest a obcí, štátne účelové fondy, fondy sociálneho zabezpečenia, neinvestičné fondy, nadácie, zdroje z vlastnej podnikateľskej činnosti, úhrady od občanov, zdroje Európskej únie a pod.

2. Podstata benchmarkingu

Organizácie verejnej správy prešli istým vývojom od sformovania štátu ako takého, až po ich dnešnú podobu. Napriek ich výrazne odlišným charakteristickým znakom od organizácií v súkromnom sektore sa v posledných rokoch výrazne priblížili ich vlastnostiam. „Štátna

správa aj územná samospráva postupne zavádzajú mnohé techniky a metódy typické pre podnik (Čepelová, Koreňová 2015, s. 8)“. Súvisí to s narastajúcim vplyvom medzinárodného prostredia, požiadavkami na znižovanie administratívnej zaťažnosti či dynamickým rozvojom inovácií.

Hodnotenie efektívnosti a kvality zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni je tak v súčasnosti stále viac aktuálnejšou témou. Odborníci stále viac poukazujú na potrebu zavedenia nových metód riadenia vo verejnej správe. Čoraz častejšie sa na meranie výkonu vo verejnej správe používa práve metóda benchmarking, a to použitím indikátorov.

Podstatný význam benchmarkingu spočíva v zlepšovaní sa učením od iných. Samotný benchmarking možno chápať aj ako techniku trvalého zlepšovania výsledkov prostredníctvom porovnávania a analyzovania procesov, za účelom identifikácie najvhodnejších postupov realizácie týchto procesov (Majlingová, Meričková 2005). Pri benchmarkingu sa hľadajú odpovede na základné otázky: Ako to robia druhí? Ako sú na tom tí najlepší, aké hodnoty dosahujú? Ako by sa nám mohlo podariť tieto najlepšie hodnoty prekonať? Ide teda o určitú formu konkurenčnej analýzy, kedy sa zameriavame na inú organizáciu a pokúšame sa u nej hľadať poučenie využiteľné pre svoje zlepšenie.

Vďaka benchmarkingu si tak organizácie môžu uvedomiť svoje zlyhania, zistiť, v čom nastal problém a následne sa ho snažiť aj vyriešiť. Používa sa predovšetkým v súkromnom sektore, ktorému ide v prvom rade o zisk, a tak sa snaží odstrániť zistené nedostatky čo najrýchlejšie, zefektívniť svoju činnosť a tým skvalitniť svoje produkty. Na druhej strane subjekty verejného sektora sú väčšinou založené na neziskovom princípe a práve kvôli tomu tu vôľa k benchmarkingu chýba. Samotný proces benchmarkingu bol vyvinutý predovšetkým pre oblasť súkromnej sféry založenej na ziskovosti, avšak v posledných rokoch sa prejavuje snaha o premietnutie tohto modelu aj do sféry verejnej, pretože aj tu je potrebné určovať nedostatky, ktoré je nutné za účelom efektívneho fungovania odstraňovať. Zvyšovaním ekonomickej efektívnosti možno dospieť k skvalitneniu poskytovaných verejných služieb (Kraftová 2003).

2.1 Benchmarking a verejné služby

Ako už bolo vyššie spomenuté, dôležitou úlohou územnej samosprávy a najmä obce, je poskytovanie verejných služieb občanom. Obce pri poskytovaní miestnych verejných služieb v súčasnosti postupujú individuálne, pretože im nie sú dostatočne známe faktory ovplyvňujúce individuálnu a spoločenskú efektívnosť poskytovania verejných služieb.

V procese zabezpečovania verejnej služby na samosprávnej úrovni sa benchmarking využíva predovšetkým na zistenie situácie ako je na tom daná obec v porovnaní s ostatnými obcami, v poskytovaní konkrétnej verejnej služby. Poukazuje tiež na to, ako obec narába s finančnými, personálnymi a ďalšími zdrojmi v spomínanom procese, aká je úroveň verejnej služby. Benchmarking teda slúži na určenie odchýlok od stanovených štandardov v poskytovaní verejnej služby, alebo od úrovne, ktorú je potrebné pri zabezpečovaní služby dosiahnuť (Majlingová, Meričková 2005).

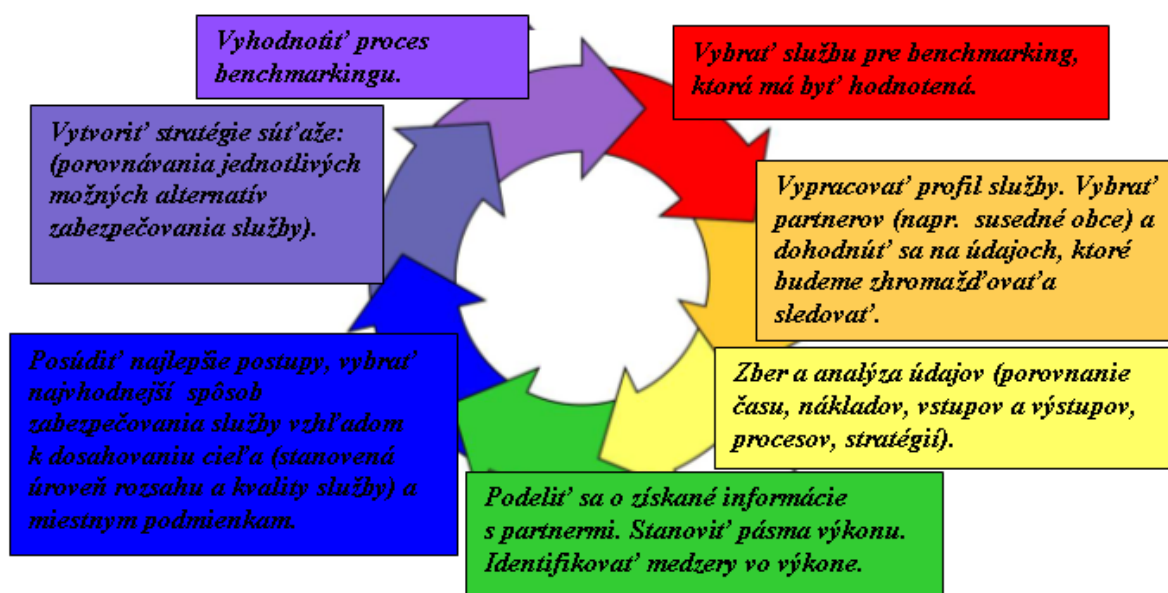
Aj podľa Balážovej (2006) je benchmarking vhodnou metódou pre meranie a hodnotenie výkonu verejných služieb v miestnej samospráve. Avšak to, že organizácia uplatnení benchmarking, ešte samo o sebe k zmene nevedie. Tá prichádza až na základe informácií, ktoré sa obec pri uskutočnení benchmarkingu dozvie. Volení predstavitelia obce

musia byť zároveň pripravení na zmeny, ktoré z benchmarkingu vyplynú. V prvých rokoch je potrebné predovšetkým zmeniť štýl riadenia a častokrát hlavne metódy poskytovania služieb.

Pokiaľ sa benchmarkingom vyprofilujú nedostatky, obec by sa mala snažiť zistiť, ako pri zabezpečovaní služby postupujú iné obce, prehodnotiť vlastné postupy a využiť získané informácie k určitej zmene v prospech zefektívnenia a skvalitnenia služby občanom. Vhodným používaním benchmarkingu je možné vyhnúť sa mnohým chybám. V konečnom dôsledku to môže prispieť nielen k úspore znížením nákladov, ale zároveň aj k zlepšovaniu manažmentu služieb poskytovaných obcami. Pri samotnom rozhodovaní obecnej samosprávy o zabezpečení verejných služieb je veľmi dôležité, aby sa dbalo na ich efektívnosť a kvalitu, pričom treba brať ohľad na občanov a spôsob, akým vnímajú poskytované služby a aké skúsenosti s nimi majú. Najdôležitejší je konečný efekt a kvalita verejných služieb poskytovaných občanom a ich spokojnosť ako klientov, zákazníkov.

2.2 Proces a indikátory benchmarkingu

Samotný benchmarking je možné vnímať ako zložitý proces, ktorý vychádza z nevyhnutnosti zozbierania určitých vopred vybraných údajov. Celý tento proces je preto potrebné rozčleniť na jednotlivé, na seba nadväzujúce kroky. Prednosťami takto rozčleneného procesu na fázy sú vytvorenie ohraničených a prehľadných častí, redukcia rizika možného prerušenia, flexibilita a krokové znižovanie neistôt a nepresností. Celý tento postup je možné zjednodušene znázorniť aj graficky ako benchmarkingový cyklus.



Obrázok 1: Proces realizácie benchmarkingu

Zdroj: Majlingová, Meričková, 2005

Ako uvádza Vzdelávacie centrum pre verejnú správu ČR (2005), pri aplikácii benchmarkingu na úrovni miestnej samosprávy je treba zadefinovať týchto sedem postupových krokov:

1. Prvým krokom je výber činností alebo oblastí výkonu služieb pre porovnanie. Dôležité je identifikovať také služby, v ktorých je potrebné zlepšenie, a ktoré je možné na

základe vybraných indikátorov aj merať. Nasleduje výber partnerov pre porovnávanie, zaistenie organizačných, personálnych či finančných zdrojov.

2. Vypracovanie profilov služieb umožňuje lepšie porozumieť službe. Pre dôkladnú analýzu služby je nutné zostaviť procesné mapy organizácie poskytovaných služieb a tiež kalkuláciu nákladov podľa činností. Na základe toho sa dajú navrhnúť vhodné ukazovatele výkonu, ktoré pomôžu získať o službe relevantné informácie.

3. Výber súboru benchmarkingových indikátorov použiteľných pre meranie a hodnotenie výkonov vybraných služieb je pomerne časovo náročný v súvislosti s tým, o akú službu sa jedná a ako rýchlo sa dajú získať potrebné údaje.

4. Ďalším krokom je zber a analýza údajov o výkone. V tejto fáze sa zostavujú dotazníky pre primárny zber údajov, získanie ďalších podkladov a informácií z jednotlivých obcí osobným kontaktom a metódou riadeného rozhovoru. Následne z týchto získaných údajov sa vykoná podrobná analýza, vyhodnotenie týchto údajov i výpočet súboru vybraných indikátorov.

5. Definovanie pásiem výkonov spočíva v stanovení kritérií pre vymedzenie minimálnej, maximálnej a priemernej hodnoty indikátorov podľa veľkostných kategórií obcí. V tejto fáze sa uskutočňuje hodnotenie a komparácia výkonov služieb v porovnávaných obciach prostredníctvom benchmarkingových ukazovateľov.

6. V predposlednom kroku sa pristúpi k vypracovaniu postupov pre porovnávanie, čo zahŕňa identifikáciu najlepšej praxe na základe pomeru ceny a výkonu, prispôsobenie najlepšej praxe potrebám a možnostiam jednotlivých samospráv a taktiež návrh podrobného procesu implementácie najlepšej praxe.

7. Vyhodnotenie výsledkov a procesov ako posledná fáza v sebe zahŕňa monitorovanie novo zavedených postupov v organizácii služieb. Samotné hodnotenie môže trvať dlhší čas, kým sa nové postupy zavedú. Vo všeobecnosti možno povedať, že podstatou ekonomických analýz je porovnávanie nákladov a dôsledkov alternatívnych riešení. Základnými úlohami každého takéhoto hodnotenia je preto identifikovať, zmerať, oceniť a porovnať náklady a dôsledky alternatív, o uskutočnení ktorých uvažujeme.

Samotný benchmarking súvisí s určovaním akejsi bonity pomocou finančnej analýzy, a to využitím rôznych finančných ukazovateľov. Nejde však len o určenie tejto miery bonity, ale taktiež sa konkrétny subjekt verejnej správy v dôsledku porovnávania s najlepšou výkonnou špičkou v oblasti snaží odstraňovať svoje nedostatky a zlepšiť tak svoju výkonnosť i postavenie. Pre zaistenie hospodárnosti a účelnosti benchmarkingu je potrebné predovšetkým zvoliť si vhodné hodnotiace kritéria, teda indikátory (Kraftová 2003).

Za základný predpoklad merania a porovnávania výkonu verejných služieb sa považuje správne stanovenie a výber súboru indikátorov. Pri výbere týchto indikátorov sa musí dbať na dodržanie určitých kritérií, ktoré sú nevyhnutné pre najlepšie zadefinovanie indikátorov. Údaje musia byť zrozumiteľné, dostupné, spoľahlivé, neduplicitné a tiež sa musia zohľadňovať náklady na ich zber. V minulosti sa pri využívaní účtovných a rozpočtových nástrojov i metód v rámci obce nevykonávala komplexná analýza nákladov. To znamená, že sa nezohľadňovali priame a nepriame náklady vynakladané obcou na jednotlivú službu. Pri tvorbe indikátorov bolo preto možné vychádzať len z príjmov a výdavkov rozpočtu obce. Avšak v súčasnosti majú

obce povinnosť viesť nákladové účtovníctvo, preto existuje predpoklad, že pri tvorbe indikátorov je možné vychádzať z celkových nákladov na jednotlivú službu.

Balážová (2006) uvádza štyri druhy indikátorov. Indikátory výkonov, vzťahujúce sa na dôsledky jednotlivých aktivít produkovanej služby, ktoré je možné merať fyzickými alebo peňažnými jednotkami. Vytvárajú sa pre porovnanie výkonu služieb poskytovaných miestnymi samosprávami. Merajú objem produktov, ktoré sú vytvorené zo vstupov, napr. množstvo vyvezeného tuhého komunálneho odpadu v tonách za jeden rok. Ďalšou skupinou indikátorov sú indikátory účinnosti vyjadrujúce priame alebo bezprostredné účinky realizovaných verejných služieb. Môžu byť vecnej alebo finančnej povahy a merajú priamy účinok produktov. Zobrazujú vzťah medzi službami a zdrojmi nutnými k ich produkcii. Ide napr. o podiel vynaložených finančných prostriedkov z rozpočtu obce na výkon konkrétnej služby za rok na celkových výdavkoch rozpočtu obce. Indikátory efektívnosti sú odzrkadlením dôsledkov realizácie služby, za rámec bezprostredných účinkov na priamych spotrebiteľov služieb. Merajú priemerné náklady na jednotku výstupu, napríklad výdavky rozpočtu obce na tonu vyvezeného odpadu za rok. Indikátory produktivity sú v samospráve uplatňované zriedkakedy. Kombinujú zložky účinnosti a efektívnosti jedným ukazovateľom. Patrí sem napr. počet vydaných rozhodnutí na jedného zamestnanca.

Záver

Čím je spoločnosť vyspelejšia, tým majú ľudia vyšší záujem o služby. Hmotné statky uspokojujú predovšetkým základné potreby, pričom práve služby participujú na uspokojovaní vyšších potrieb. Zabezpečovanie verejných potrieb znamená uspokojovanie potrieb neurčitého počtu ľudí, bez ohľadu na to, či sa jedná o celú spoločnosť alebo len jej časť. Pri zabezpečovaní verejných služieb je treba dbať na výber vhodnej formy, ktorá berie do úvahy charakter služby, špecifické potreby a podmienky, v ktorých je služba poskytovaná. Správny výber formy verejnej služby zaisťuje jej efektívnejšiu produkciu a kvalitu. Napriek výrazne odlišným charakteristickým znakom verejnej správy od organizácií v súkromnom sektore sa v posledných rokoch postupne zavádzajú mnohé techniky a metódy typické práve pre podniky. Čoraz častejšie sa na meranie výkonu vo verejnej správe používa metóda benchmarking, ktorej význam spočíva v zlepšovaní sa učením od iných.

Hodnotenie výkonnosti na základe benchmarkingu by rozhodne nemalo byť hrozbou pre zamestnancov organizácie, nemalo by sa používať ani k racionalizácii rozhodnutí, ktoré už boli prijaté. Hodnotenia výkonnosti sa možno obávať aj preto, že výsledky môžu použiť proti organizácii, môže byť stratou času či dokonca irelevantné, nemusí byť jednoducho realizovateľné a nemusí vždy viesť k zlepšeniu praxe. Pokiaľ sa benchmarkingom vyprofilujú nedostatky, obec by sa mala snažiť zistiť, ako pri zabezpečovaní služby postupujú iné obce, prehodnotiť vlastné postupy a využiť získané informácie k určitej zmene v prospech zefektívnenia a skvalitnenia služby občanom. Vhodným používaním benchmarkingu je možné vyhnúť sa mnohým chybám. V konečnom dôsledku to môže prispieť aj k zlepšovaniu manažmentu služieb poskytovaných obcami. Najdôležitejší je konečný efekt a kvalita verejných služieb poskytovaných občanom a ich spokojnosť ako klientov, zákazníkov.

Literatúra

BALÁŽOVÁ, E. 2006. Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. [online] s. 148 [cit. 11. novembra 2019]. ISBN 80-89244-09-2. Dostupné z: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/bench.pdf>

CIBÁKOVÁ, V. 1999. Marketing verejného sektora. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. ISBN 80-96743-07-4.

ČEPELOVÁ, A., KOREŇOVÁ, D. 2015. Procesné riadenie v podmienkach územnej samosprávy SR. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 198. ISBN 978-80-8152-320-5.

KRAFTOVÁ, I. 2003. Model BAMF v benchmarkingu českých nemocníc. In: Teória a prax verejnej správy. Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2003. s. 151 – 155, ISBN 80-7097-551-2.

NEMEC, J., WRIGHT, G. 1997. Verejné financie - Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej a východnej Európy. Bratislava: NISPACEE, 1997. s. 201. ISBN 80-967847-1-4.

MEŘÍČKOVÁ, B. a kol. 2010. Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2010, s. 164. ISBN 978-80-89244-65-2.

MAJLINGOVÁ Ľ., MEŘÍČKOVÁ, B. 2005. Uplatnenie metódy benchmarkingu. In: Marathon. č.62, 5/2005. [online] [cit. 20. novembra 2019]. Dostupné z: <https://www.valencik.cz/marathon/05/mar050505.htm>

TUMA, M. 2002. Marketing v kultúre. Bratislava: Národné osvetové centrum. 2002. ISBN 80-7121-221-0.

POMAHAČ, R. Zabezpečování veřejných potřeb a prodej obecního majetku. In: Obchodněprávní revue. roč.42, 2012. 185-192 s. ISSN 1803-6554.

ŠUTEROVÁ, V. 2001. Netrhové služby. In : Michalová, V. et al: Služby a cestovný ruch. Bratislava: Sprint. 2001. s. 166-187. ISBN 80-8884-78-4.

VZDELÁVACIE CENTRUM PRE VEREJNÚ SPRÁVU ČR. 2005. Základy benchmarkingu. [online] s. 22 [cit. 10. novembra 2019]. Dostupné z: <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/dokumenty/K001.pdf>

Adresa autora

Mgr. Tatiana Gmitrová
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Popradská 66, 040 11 Košice
E-mail: tatiana.gmitrova@student.upjs.sk

SOCIÁLNY PODNIK V KONTEXTE SATURÁCIE POTRIEB SOCIÁLNE ODKÁZANÝCH OBČANOV

SOCIAL ENTERPRISE IN THE CONTEXT OF SATURATION OF THE NEEDS OF SOCIALLY DISABLED CITIZENS

Monika Smolnická

Abstract:

Since 2018, the social economy and social enterprise have been enacted in legislation as a form of assistance to socially deprived citizens and citizens who find themselves in various adverse situations. The system is set up to the highest possible extent by the principles of solidarity, aid, support, with regard to the whole-society development. Currently, there is a great benefit in setting up social enterprises, but there are still some barriers in public consciousness in case of the exploration of activities. An elementary element in setting up a social enterprise is its sense of socially deprived citizens, to whom it can provide a significant degree of saturation of the needs of personality activation.

Keywords: activities, needs, social enterprises, society

Úvod

V súčasnosti na pôde odbornej, ale aj laickej verejnosti, je veľmi diskutovanou témou rozvoj spoločnosti ako celku. Veľký dôraz sa pritom kladie na občana a na saturáciu jeho potrieb. Dotýkame sa hraníc solidarity, spolupatričnosti a pomoci tým, ktorí sa náhle, ale aj následkom rôznych stimulov ocitnú na okraji spoločnosti. Dôležité je pritom vnímanie každej ľudskej bytosti v kontexte podpory zo strany majority. Často sú prezentované témy finančných záležitostí pomoci a podpory, ale aj vyšších princípov, ktoré odkázanému občanovi prostredníctvom starostlivosti dokážu zabezpečiť plnohodnotný život.

Sociálna ekonomika a sociálny podnik je fenoménom doby. Javom, ktorý zahŕňa v sebe také možnosti, aké sú priaznivé pre všetky uvedené diskurzy a ciele. Sociálny podnik v miere pomoci v sebe nesie potenciál finančného zabezpečenia s princípom humanistického prístupu k sociálne odkázaným. Takáto forma účinne prináša občanom, ktorí sa ocitli v nepriaznivých situáciách možnosti saturácie potrieb nielen z praktického hľadiska, ale aj z hľadiska aktivizácie ich síl, s cieľom vlastného rozvoja, a tým aj rozvoja spoločnosti.

Cieľom príspevku je syntetizovať teoretické východiská sociálneho podnikania, v konkretizácii sociálneho podniku a prezentovať opodstatnenosť systémového zabezpečenia tejto problematiky v optike nazerania na človeka ako sociálne odkázaného občana v kontexte saturácie potrieb. Cieľom príspevku je poukázať na príklady dobrej praxe, ktoré v konkrétnom zámere a celi saturujú potreby sociálne odkázaného občana. Pri analýze príkladov dobrej praxe v komparatívnom kontexte s teoretickými princípmi sociálneho podniku, je našim cieľom ozrejmiť prínos sociálneho podniku v dvoch rovinách. Prvá rovina smeruje k cieľu vytvorenia priestoru pre zamestnávanie sociálne odkázaných, ktorí nachádzajú možnosti sebarealizácie

a posunu vlastného statusu a druhá rovina vytvára systém zabezpečovania potrieb, ktoré sú na trhu nedostatkové alebo nedostatočné. Pri hlbšom skúmaní problematiky je možné rozširovať náš cieľ o mapovanie konkrétnych potrieb jednotlivcov, v komparácii s možnosťami, ktoré zriadenie sociálneho podniku ponúka.

1. Teoretické východiská sociálneho podnikania

Východisková situácia v systéme konkretizácie sociálneho podniku a jeho podstaty v spoločenskom rozvoji, nadobúda rozmer priestoru na sebarealizáciu pre konkrétnych občanov, v konkrétnych situáciách. V prvom rade ide sociálny rozmer prístupu k takým občanom, ktorí či už v sociálnom živote všeobecne alebo na trhu práce, disponujú istou disharmóniou alebo hendikapom v prístupe k plnohodnotnému napĺňaniu vlastných potrieb.

Koncept sociálnej ekonomiky vyplýva už z historických kontextov reakcie skupín v rozvíjajúcej sa spoločnosti na sociálne odkázaných a zabezpečenie nedostatkových tovarov a služieb alebo vytvorenie možností istého uplatnenia.

Lubelcová (2012) na základe historického vývoja solidarity medzi ľuďmi vymedzuje formovanie organizačných foriem sociálnej ekonomiky ako družstevné formy (cooperatives), svojpomocné vzájomne prospešné zoskupenia (mutual societies) a združenia (associations). V komplexnosti napĺňania potrieb pre spoločensky odkázaných a rozvoj sociálnej ekonomiky pripisuje autorka význam dvom podmienkam, prirodzene vyplývajúcich z potrieb a záujmov spoločnosti, ktorej základnou jednotkou je človek ako individualita a jeho spokojnosť. Prvá apeluje na nedostatky v prístupe k produktom alebo službám, respektíve ich absencia, kedy je potreba intervencie spoločnosti v podobe svojpomocného zabezpečenia, teda spoločná ekonomická aktivita, ktorá reaguje na potreby odkázaných. Druhá podmienka súvisela so spoločnou identitou, respektíve porozumeniu a ochoty vnímania spoločnosti ako kohézneho celku.

Sociálny podnik v dnešnom chápaní primárne sleduje celospoločenské ciele sociálneho života a v oblasti podnikania vytvára priestor na inovácie podnikateľských aktivít a ich, v istom slova zmysle, kreativizáciu smerovanú ku konkrétnym charakteristicky vymedzeným aktérom ako prijímateľom alebo realizátorom podnikateľských aktivít.

Prístupné informácie o sociálnom podnikaní, ako aj konkrétne usmernenia a atribúty sú dostupné na internetovom portáli socialnepodnikanie.sk, kde je chápané ako systém zabezpečovania primárne sociálnych alebo spoločenských cieľov, nie zameraných na zisk. Prezident európskej výskumnej siete Jacques Defourny definuje sociálne podnikanie ako „činnosť s primárne sociálnymi cieľmi, kde hospodárske prebytky sú prednostne znovu investované do podnikania na rovnaký účel alebo do rozvoja miestnej komunity, na rozdiel od potreby maximalizovať zisk pre zainteresované skupiny či vlastníkov.“

Aj na základe dostupnosti informácií o sociálnom podnikaní na uvedenom internetovom portáli, je zrejma dôležitosť informovanosti občanov o tomto systéme, aby bol dostupnejší a pre mnohých dosiahnuteľnejší.

Z uvedeného môžeme chápať sociálne podnikanie ako aktivity, ktoré reagujú na potreby celospoločenského rozmeru, s cieľom rozvoja spoločnosti a napĺňania potrieb sociálne odkázaných občanov, ktorí vzhľadom k svojim situáciám nie sú schopní aktívne pôsobiť plnohodnotne vo vlastnom sociálnom živote, prípadne sú odkázaní na vysokú mieru solidarity.

1.1 Sociálny podnik

Konkrétnym priestorom na realizovanie aktivít sociálneho podnikania ako činnosti je sociálny podnik. V podmienkach Slovenskej republiky má legislatívne vymedzenie, ktoré vymenúva oblasti činností sociálneho podniku.

Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov § 2 vymedzuje pojmy, ktoré mapujú činnosti a ciele sociálneho podniku, kde je v ods. 2 uvedené: „Napĺňaním verejného záujmu na účely tohto zákona je poskytovanie spoločensky prospešnej služby pre spoločnosť ako celok alebo pre neobmedzený okruh fyzických osôb, poskytovanie spoločensky prospešnej služby znevýhodneným osobám alebo zraniteľným osobám a poskytovanie spoločensky prospešnej služby podľa odseku 4 písm. i).“

Ďalej v ods. 3 § 2 citovaného zákona definuje: „Napĺňaním komunitného záujmu na účely tohto zákona je poskytovanie spoločensky prospešnej služby pre skupinu osôb, ktorú je možné ohraničiť a identifikovať podľa územného, členského, záujmového alebo iného objektívneho kritéria, okrem poskytovania spoločensky prospešnej služby znevýhodneným osobám alebo zraniteľným osobám a spoločensky prospešnej služby podľa odseku 4 písm. i).“

V tomto kontexte je dôležité uviesť vymedzenie zo zákona, a to prospešnej služby podľa ods. 4 § 2: „Spoločensky prospešnou službou na účely tohto zákona je

- a) poskytovanie zdravotnej starostlivosti,
- b) poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť,
- c) tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt,
- d) ochrana ľudských práv a základných slobôd,
- e) vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry,
- f) výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby,
- g) tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva,
- h) služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti,
- i) zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu.“

V každom prípade uvedené vymedzenie zo zákona sleduje záujmy celej spoločnosti, v najvyššej možnej miere solidarity a podpory v oblastiach, ktoré sa bytostne a prirodzene dotýkajú každého občana. Prítomnosť negatívnej alebo problémovej situácie nie je u jednotlivcov zvláštnosťou, ak vnímame prežívanie sociálneho života a narastajúce množstvo problémov, ktoré jednotlivec nie je schopný zvládnuť sám bez pomoci a podpory.

Sociálny podnik podľa Európskej komisie (2011) je priestorom, kde prvoradým konaním je sociálny alebo spoločenský zámer, pri ktorom je podstata podnikania postavená na inovácii v konkrétnej činnosti a prístupnení zdrojov a služieb tým, ktorí sú na ne odkázaní. Ďalšou podstatou sociálneho podniku je prítomnosť účelovo viazaných ziskov, ktoré smerujú k naplneniu hlavného cieľa, na jeho inováciu a podporu. Principiálny rozmer sociálnej spravodlivosti sa odzrkadľuje v systéme organizácie a vlastníctva.

Konkretizáciu sociálneho podniku v oblasti ľudských zdrojov vymedzuje Konfederácia európskych sociálnych firiem, iniciatív zamestnávania a družstiev (Confederation of European social Firms, Employment initiatives and social Cooperatives CEFEC) týmito charakteristikami:

- „sociálny podnik sa vytvára s cieľom zamestnávať ľudí s postihnutím alebo osoby inak znevýhodnené na trhu práce,
- ide o podnikateľský subjekt, ktorý využíva vlastnú, trhovo orientovanú výrobu tovarov a služieb na napĺňanie svojich sociálnych cieľov,
- väčšina zamestnancov sú ľudia s postihnutím alebo iným znevýhodnením,
- každý zamestnanec dostáva trhovú mzdu alebo plat zodpovedajúci jeho práci,
- pracovné podmienky sú rovnaké tak pre znevýhodnených, ako aj ostatných zamestnancov,
- všetci zamestnanci majú rovnaké práva a povinnosti.“

V neposlednom rade je dôležité definovať sociálny podnik zo Zákona č. 112/2018 Z. z., kde podľa § 5 je sociálny podnik a podnik so sociálnym dosahom:

„(1) Sociálnym podnikom je subjekt sociálnej ekonomiky,

a) ktorý vykonáva sústavne, samostatne, vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť hospodársku činnosť,

b) ktorého hlavným cieľom je dosahovanie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu,

c) v ktorom k dosahovaniu pozitívneho sociálneho vplyvu prispievajú tovary alebo služby, ktoré vyrába, dodáva, poskytuje alebo distribuuje, alebo k nemu prispieva spôsob ich výroby alebo poskytovania,

d) ktorý, ak

1. zo svojej činnosti dosiahne zisk, použije viac ako 50% zo zisku po zdanení na dosiahnutie hlavného cieľa podľa písmena b),

2. časť zisku rozdeľuje podľa Obchodného zákonníka, rozdeľuje ju podľa postupov a pravidiel, ktoré nenarúšajú hlavný cieľ podľa písmena b),

e) ktorý do spravovania svojej hospodárskej činnosti zapája zainteresované osoby.“

Na základe definovania sociálneho podniku a sociálnej ekonomiky je dôležité podotknúť, že zriadenie takéhoto podniku si vyžaduje principiálne mapovanie celospoločenského prospechu, a na základe uvedeného kontextu je zrejmé, že otázka saturácie potrieb má primárny podiel na určovaní činností, aktivít, služieb a tovarov sociálneho podniku.

Tu je dôležité poznať sociálne odkázaných občanov, ich možnosti a prospechy. Tie nemožno globalizovať a nastaviť všeobecne, pretože si to vyžaduje mapovanie príčin a dôsledkov nepriaznivej sociálnej situácie. (Lachytová, 2011).

Len pri poznaní kontextov a atribútov vzniku a dopadu nežiaducej situácie na jednotlivca je možné konkretizovať činnosti a aktivity sociálneho podniku.

O sociálnom dopade hovorí Hanganí (2009), ktorý v sociálnom zisku sociálneho podniku aktualizuje, v prvom rade individuálne materiálne podmienky alebo zabezpečenie (tie sa týkajú jednotlivca, priameho aktéra v sociálnom podniku) ďalej prezentuje nemateriálne podmienky, v zmysle sebarealizácie, vlastného uplatnenia sa v celospoločenskom meradle. Ide o celospoločenský materiálny prospech ekologického charakteru, prostredie v ktorom človek realizuje svoje aktivity, ale aj celospoločenský nemateriálny kontext v zmysle všeobecnej spokojnosti a úpravy sociálneho prostredia.

Sociálny podnik nesie potenciál priameho rozvoja spoločnosti, založeného na princípe pomoci, podpory, solidarity s uvážením konkrétností v prospech jednotlivca ako individuality, ale aj spoločnosti ako celku.

1.2 Sociálne služby v kontexte potrieb sociálne odkázaných

Saturáciu potrieb sociálne odkázaných vnímame v zmysle zvyšovania kvality života, respektíve v skvalitnení sociálnych služieb. Tie ako činnosti a aktivity môžu byť predmetom činnosti sociálneho podniku, zároveň pôsobia na poli aktivizácie občana sociálne odkázaného. Svoje miesto tu zaujíma samospráva ako lokalita, ktorá mapuje a pozná potreby vlastných obyvateľov. Prostredníctvom sociálneho podnikania je schopná venovať náležitú pozornosť sociálne odkázaným občanom ako zamestnancom sociálneho podniku a zároveň je schopná zabezpečovať potreby (ktorých je pre občanov nedostatok) cez sociálnu ekonomiku. Prezentujeme teda dve roviny vplyvu sociálneho podnikania na občana. Prvú pri zabezpečovaní služieb, a druhú pri možnostiach aktivizácie a sebaupravenia samotného občana.

K potrebe venovať sa kvalite sociálnych služieb v samospráve sa vyjadruje Barroso (2009, s. 24) v Politickom usmernení pre budúcu Komisiu, keď v súvislosti so starnutím európskej populácie uvádza: „... *musíme podporiť celkový rozvoj sektora sociálnych a zdravotných služieb napr. stanovením rámca kvality pre verejné a sociálne služby, čím sa uzná ich dôležitosť v európskom modeli spoločnosti.*“

Z uvedeného vyplýva, že sociálne služby sú zaradované medzi spoločensky prospešné služby. Ich princíp spočíva v realizácii takých činností, ktoré sú namierené na saturáciu potrieb sociálne odkázaných občanov, respektíve občanov, ktorí sa ocitli v nepriaznivej sociálnej situácii.

Podporu kvality deklaruje Európska komisia (2011, s. 3) v dokumente Rámec kvality pre služby všeobecného záujmu v Európe: „... *podporí svoj záväzok presadzovať kvalitu v oblasti sociálnych služieb a využije úspechy v tejto oblasti ako vzor pre ostatné služby všeobecného záujmu.*“

Takisto Európsky parlament (2011) v dokumente Sociálne služby vo verejnom záujme sa vyjadruje ku kvalite sociálnych služieb. Naliehavo žiada členské štáty, aby zachovali prístupné, cenovo prijateľné a vysokokvalitné sociálne služby ako v období rýchleho hospodárskeho rastu a aby zaručili nediskriminačný prístup k týmto službám bez ohľadu na pohlavie, príjmy, rasový alebo etnický pôvod, náboženské vyznanie alebo presvedčenie, zdravotné postihnutie, vek, sexuálnu orientáciu alebo podmienky zamestnania; domnieva sa, že sociálne služby majú zásadný význam pri zaručení rodovej rovnosti, pretože sú spolu so zdravotníckymi službami a zariadeniami starostlivosti o deti jedným z hlavných pilierov, o ktoré sa opiera úsilie o zvýšenie miery zamestnanosti žien a rovnosti vo všeobecnosti. Ďalej zdôrazňuje, že kvalita služby sa musí opierať o pravidelné a celkové konzultácie s užívateľmi, pretože služby musia predovšetkým zodpovedať potrebám užívateľov.

Tento dokument zaručuje poznanie potrieb, ich realizáciu a následne tak spoločenský rozvoj.

Európska komisia (European Commission) v roku 2010 vo svojej druhej dvojročnej správe o sociálnych službách hovorí o potrebe zjednotenia pohľadov na kvalitu európskych sociálnych služieb. Ako zadávatelia, tak i poskytovatelia potrebujú usmernenia pre definovanie kvality sociálnych služieb. Výbor pre sociálnu ochranu na svojom zasadnutí 6. októbra 2010 prijal Dobrovoľný európsky rámec pre kvalitu sociálnych služieb. Je to dobrovoľný materiál a jeho cieľom je zjednotiť chápanie kvality v sociálnych službách. Má slúžiť ako odkaz na vymedzenie, zabezpečenie, hodnotenie a zlepšenie kvality sociálnych služieb.

Dokument obsahuje tri časti:

1. Koncepcia sociálnych služieb.
2. Zásady kvality vzťahujúce sa na sociálne služby:
 - základné zásady kvality pre poskytovanie sociálnych služieb,
 - zásady kvality pre vzťahy medzi poskytovateľmi a používateľmi služieb,
 - zásady kvality pre vzťahy medzi poskytovateľmi služieb, verejnými orgánmi, sociálnymi partnermi a ďalšími zainteresovanými stranami,
 - zásady kvality pre ľudský a fyzický kapitál.

Pre každú z týchto zásad kvality týkajúcich sa dimenzií poskytovania služieb boli stanovené operačné kritériá, ktoré by mohli pomôcť pri monitorovaní.

3. Prvky metodiky na vytvorenie nástrojov kvality. (Výbor pre sociálnu ochranu, 2010).

V súvislosti s dobrovoľným európskym rámcom pre kvalitu sa pozitívne vyjadruje i Európsky parlament (2011). Víta dobrovoľný rámec kvality a trvá na tom, že uplatňovanie zásad by sa malo uplatňovať a kontrolovať podľa navrhnutých kvalitatívnych kritérií otvorenou metódou procesu koordinácie, do ktorej musia byť začlenené zúčastnené strany.

Ak sa tento princíp stane motívom sociálneho podnikania k vytváraniu sociálnych podnikov, zaujíma v celospoločenskom meradle nepopierateľný význam v kontexte saturácie potrieb, ktoré prostredníctvom sociálneho podniku nadobúdajú systém skvalitňovania života a spoločnosti. Tak narastá dôvera v možnosti aktivizácie občana, ale zároveň aj dôvera v minimalizovaní bezvýhodiskovosti z nepriaznivej sociálnej situácie. Na takomto základe však nutnosť inovácií v predmetoch sociálneho podniku je viac ako žiaduca.

1.3 Sociálny podnik – príklady dobrej praxe

Ak je snahou vytvoriť sociálny podnik, je dôležité okrem poznatkov vyplývajúcich z legislatívy venovať sa aj princípu sociálneho podniku, a predmet činnosti postaviť na potrebách občanov a cieľoch spoločnosti.

Mako, Vozár (2017) ponúkajú niekoľko príkladov dobrej praxe, z ktorých vyberáme práve cieľ a aktivity podnikania ako motív, v istom slova zmysle aj návod zriadenia sociálneho podniku. Autori poukazujú na Multifunkčné komunitné centrum Horehronie, ktoré zriadili tri inštitúty (Združenie mladých Rómov (ZMR) v konzorciu s družstvom WASCO a Centrom osvetu a poradenstva v obci Valaská). Zamestnáva ľudí zdravotne postihnutých, z komunity, Rómov a ostatných, ktorí na trhu práce absentujú z dôvodu nízkej kvalifikácie alebo veku. Centrum ponúka pracovňu, žehliareň, ale aj konferenčnú miestnosť, ktorú ponúka k rôznym vzdelávacím aktivitám. Autori uvádzajú, že ich cieľom inovácie podniku je vytvorenie výrobné vlastných produktov, ktoré budú ponúknuté súkromnému sektoru. Reinvestíciou je zisk z prenájmu priestorov, ktorú funkčne vedú splniť požiadavky prenajímateľov, a tie potom pokrývajú náklady na chod budovy. Služby pracovne využívajú rôzne inštitúcie vrátane zariadení sociálnych služieb, či hotelov alebo reštaurácií. Služba pracovne má charakteristiku domácej, kvalitnej služby, s označením, preto je o ňu záujem zo strany odberateľov.

Ďalším prezentovaným sociálnym podnikom je Obecný podnik v Spišskom Hrhove, ktorého cieľom pri vzniku bolo poskytnúť pracovné trvalo udržateľné miesta nezamestnaným, a to v oblasti prestavby a revitalizácie priestranstiev. Vzhľadom k tomu, že si podnik zakúpil aj technológiu na výrobu stavebného materiálu (dlažby a náradie), zabezpečil tak efektivitu

a inováciu prvotného cieľa a záujmu. Rôznorodosť v ponúkaných aktivitách pre verejnosť spočíva v činnostiach pri ťažbe a spracovaní dreva, starostlivosti o lesné hospodárstvo a obecnej zelene.

Na tomto príklade je možné sledovať aké možnosti využil prezentovaný sociálny podnik, vzhľadom k potrebám komunity. Je zrejme, ktoré oblasti obhospodáril a čo chýbalo, alebo nebolo v podstatnej miere zastúpené pre komunitu, respektíve s akým výrazným problémom zápasil občania danej komunity. Na jednej strane išlo o nezamestnanosť v lokalite, na druhej strane o praktické služby.

Autori ďalej uvádzajú aj zvýšený status bývania, čo prirodzene vyplynulo zo zamestnávania sociálne odkázaných a z ich činností, teda praktického pôsobenia v stavebníctve.

Zamestnávanie sluchovo postihnutých občanov bolo motívom realizácie sociálneho podniku Deaf Kebab – „hovoríme rukami, počúvame očami“. Ide o predaj rýchleho občerstvenia, ktorý je výsledkom motivácie počujúcich i nepočujúcich súrodencov Šarinovcov. V jednotlivých prevádzkach pripravujú jedlo (kurací kebab), s maximálnou hygienou, nepočujúci, kde im v zmysle tlmočenia požiadaviek kupujúcich pomáhajú počujúci – sociálni pracovníci. Jednotlivé prevádzky fungujú pod vedením podnikateľov, no spoločne tvoria sieť sociálnych podnikov. Z týchto prevádzok sa zamestnanci – sluchovo postihnutí môžu uchádzať o prácu aj mimo projektu.

Na tomto príklade dobrej praxe môžeme zhodnotiť cieľ, a to zamestnávanie sociálne odkázaných občanov, konkrétne ak ide o občana s ťažkým zdravotným postihnutím, zmyslovým. Občan s takýmto postihnutím má jasne diagnostikované sociálne problémy a nedostatky v starostlivosti o seba a svoju domácnosť a potrebuje prejsť aktivizáciou pod vedením profesionála, aby bol schopný vykonávať sociálne aktivity bez pomoci a odkázanosti. Tento podnik je príkladom toho, aká bola motivácia a cieľ vytvoriť priestor na aktivizáciu a sebarealizáciu takéhoto občana.

Taktiež tu môžeme vyjadriť postoj k sociálnej službe pre občana, ktorá je priamym každodenným kontaktom sociálneho pracovníka a klienta, za účelom zvyšovania kvality života občana.

Ďalším príkladom je kaviareň Dobre&Dobré v Bratislave v priestoroch starej tržnice. Obsluhujúcim personálom sú sociálne odkázaní občania – ľudia bez prístrešia, ktorí absolvujú aj vstupné tréningy komunikácie, obsluhy a praktických činností prípravy nápojov. Ide o sociálnu kaviareň prevádzkovanú OZ Vagus, kde bola nutná inovácia, z dôvodu finančných nedostatkov, ktoré v projekte Streetwork občianskeho združenia Proti prúdu spôsobili koniec projektu (Mako, Vozár, 2017).

Uvedené príklady dobrej praxe sú kontinuálnou formou prínosu sociálneho podniku pre sociálne odkázaného občana v kontexte saturácie jeho potrieb.

Analýza ďalších príkladov dobrej praxe presahuje podmienky našej krajiny, konkretizujúci cieľovú skupinu sociálne odkázaných - odsúdených vo výkone trestu odňatia slobody a po prepustení na slobodu. Z hľadiska sociálnej práce sa jedná o penitenciárnu a pospenitenciárnu sociálnu prácu, kde v priamom kontakte s klientom môžeme pozorovať mnohé sociálne problémy, pretože predmetná životná situácia je dôsledkom neriešených, respektíve nezvládnutých sociálnych problémov a situácií občana.

Na základe analýzy Špánikovej (2018), ktorá sa zaoberala touto cieľovou skupinou v opise troch sociálnych podnikov zo Slovenska, Českej republiky a Poľska, kde parafrázuje

Meszáros (2017) vyberáme základné informácie pre prínos s ohľadom na potreby konkrétnej cieľovej skupiny. Ako prvý podnik autorka uvádza Agentúru podporovaného zamestnávania Somotor n.o. z východného Slovenska. Podstatou podniku je starostlivosť o občanov znevýhodnených, zdravotne postihnutých a nezamestnaných, kde na základe ich zručností a schopností, pod vedením tútora, sú pre nich vyhľadávané vhodné zamestnania a pracovné pozície. Tomu predchádza vyhodnocovanie potenciálu klientov na pracovné zaradenia v konkretizácii praktických činností v oblasti technickej, záhradníckej, lesníckej, ale aj ekonomických aktivít pre iné formy odberateľov daných služieb. Úzko spolupracuje so štátnymi inštitúciami a právne ukotvenie majú v pracovnom práve. Z toho vyplýva, že cieľová skupina nadobúda opätovne po nepriaznivej situácii zručnosti, návyky k pracovnej činnosti a istou garanciou dôveryhodnosti zo strany tútorov stúpa aj status klientov. Český sociálny podnik RUBIKON Centrum, poskytuje občanom s trestnou minulosťou taktiež podmienky na opätovné pracovné zaradenia. Ekonomický princíp je založený na reinvestícii zisku priamo do rozvoja sociálneho podniku a na iné prospešné ciele. Ich činnosti spočívajú v troch hlavných smeroch, respektíve v aktivitách daných občanov: 1. udržiavanie čistoty verejných priestranstiev, kde je taktiež spolupráca so samosprávou nevyhnutná, 2. šijacia dielňa, ktorej tovar smeruje pre automobilový priemysel, 3. činnosti, ktoré zabezpečuje umývanie povrchov, znečistených grafitmi. V súvislosti s uvedenými činnosťami je nutné pripomenúť, že takáto starostlivosť saturuje potreby danej cieľovej skupiny občanov, nielen v tom praktickom slova zmysle, ale aj v opätovnom získaní sebahodnoty prostredníctvom sociálneho poradenstva a pomoci. Tretím analyzovaným podnikom je Goji Land z Poľska, ktorý založila nadácia Slawek, pričom priamou činnosťou tejto nadácie bola penitenciárna starostlivosť, cez rôzne projekty a programy pre samotných odsúdených a ich rodiny. História v činnostiach a projektoch je bohatá, čo sa týka nadácie a hlavne veľmi rôznorodá. Odsúdení po výkone trestu boli zamestnávaní v autoservise, ktorý prevádzkovala organizácia. Aktuálne tento podnik pracuje na vytvorení od roku 2017 a udržiavaní poľnohospodárskej plantáže venujúcej sa pestovaniu rastliny goji – kustovnice čínskej ako rastliny, ktorá má pre človeka blahodarný účinok. Podstatou je, že na trhu je dostupná vo forme sušených plodov a je o ňu záujem v prirodzenej forme čerstvého ovocia. Vzhľadom k trvácnosti tejto rastliny – stromu je udržateľnosť sociálneho podniku reálna z vlastných zdrojov. Okrem toho je Goji Land rýchlo dostupným zamestnaním pre prepustených z výkonu trestu.

Na príkladoch dobrej praxe sme chceli poukázať tie na sociálne podniky, ktoré v konkrétnej cieľovej skupiny nadobúdajú význam poznania akceptácie človeka pri saturácii jeho potrieb.

Záver

Kontext saturácie potrieb sociálne odkázaných prostredníctvom sociálneho podniku je na základe teórie aj praxe vyššie uvedených príkladov, vhodnou formou starostlivosti o občanov, ktorí sa ocitli v núdzi a v nepriaznivej sociálnej situácii. Okrem taxatívneho poznania problematiky, príklady dobrej praxe ukazujú výsledky v pozitívnom slova zmysle.

Existujú však v našej spoločnosti isté bariéry alebo obavy z jednej strany z inovácií nepoznaného a na druhej strane z istého rizika, ktoré založenie sociálneho podniku môže priniesť.

Podstatné je poznať potreby občanov sociálne odkázaných, ktorí v sociálnom podniku nájdu svoje miesto a zároveň aj občanov, ktorí sú odberateľmi tovarov a služieb vyplývajúcich z činnosti podniku.

Primárne celospoločensky prospešné ciele uplatňované prostredníctvom sociálneho podniku sú výsledkom jeho realizácie, ktoré vedú k zámerom aktivizovať sociálne odkázaného občana, zvyšovať status cez činnosti podniku, a tak zabezpečiť financovanie, respektíve redistribúciu nákladov ako finančných, tak aj „ľudských“.

Cieľom príspevku bolo analyzovať principiálne otázky sociálneho podnikania v konkretizácii sociálneho podniku. Teoretické vymedzenia ukotvené v právnych predpisoch Európskej únie aj Slovenskej republiky poskytujú dobrý základ na vytváranie sociálnych podnikov s cieľom celospoločenského rozvoja a s akcentom na sociálne odkázaného občana. Príklady dobrej praxe, ktoré sme analyzovali prinášajú kogníciu realizácie činností v sociálnych podnikoch. Činnosti, ktoré sme opísali z konkrétnych sociálnych podnikov poskytujú sociálne odkázanému občanovi priestor na sebarealizáciu a zároveň na saturáciu.

Literatúra

BARROSO, J, M. 2009. Political guidelines for the next Commission. [online]. Brussels, 3. September 2009. [cit. 12. decembra 2019]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf

EURÓPSKA KOMISIA. 2011. Rámec kvality pre služby všeobecného záujmu v Európe. [online]. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov. Brusel, 20.12.2011.

EURÓPSKY PARLAMENT. 2011. Sociálne služby vo verejnom záujme. [online]. Štrasburg, Utorok, 5. júla 2011. Posledná úprava: 22. januára 2013 [cit. 12. decembra 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0319+0+DOC+XML+V0//SK>

HANGONI, T. 2009. Sociálny podnik – základné tézy a východiská. In: HEJDIŠ, M – KOZOŇ, A. (eds.) Sociálna a ekonomická núdza – bezpečnosť jedinca a spoločnosti. Zborník príspevkov. [online]. Bratislava: VŠZaSP Sv. Alžbety n.o., s. 481-485 [cit. 12. decembra 2019]. Dostupné z: doczz.cz/doc/56493/zbornik---vysoka-skola-zdravotnictva-a-socialne-prace-sv... ISBN 978-80-89271-63-4.

LACHYTOVÁ, L. 2011. Sociálna komunikácia. Prešov: VŠMP, 2011. 150 s. ISBN 978-80-89372-35-5.

LUBELCOVÁ, G. 2012. Sociálna ekonomika: koncepty, príležitosti, riziká. [online]. s. 83-108 [cit. 12. decembra 2019]. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/02150800Lubelcova%20-%20OK%20TL.pdf>

MAKO, I. – VOZÁR, J. 2017. Naštartujme skrytý potenciál nášho kraja! Sociálna ekonomika v praxi. [online]. s. 2-16 [cit. 12. decembra 2019]. Dostupné z: https://lunter2017.sk/src/files/lunter-socialna_ekonomika_v_praxi.pdf

ŠPÁNIKOVÁ, M. 2018. Quo vadis, sociálny podnik? In: MAGERČIAKOVÁ, M. – ZRUBÁKOVÁ, K. Interdisciplinárna kooperácia v ošetrovatelstve, pôrodnej asistencii a sociálnej práci. Zborník z 8. medzinárodnej vedeckej konferencie. [online]. Ružomberok: VERBUM. s. 74-84 [cit. 12. decembra 2019]. Dostupné z: https://www.prohuman.sk/files/Zbornik_Interdisciplinarna_kooperacia_2018.pdf ISBN 978-80-561-0546-7

VÝBOR PRE SOCIÁLNU OCHRANU. 2010. Dobrovoľný európsky rámec pre kvalitu sociálnych služieb. [online]. Brusel: Rada Európskej Únie, 16. novembra 2010. [cit. 13. decembra 2019]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=SK&f=ST%2016319%202010%20INIT>.

Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<https://socialnepodnikanie.sk/co-je-to/>

Adresa autora

Ing. Monika Smolnická, MBA

Externý doktorand

UPJŠ Košice

Fakulta verejnej správy

Katedra sociálnych štúdií

E-mail: mondax1@gmail.com

TALENT MANAŽMENT V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

TALENT MANAGEMENT IN STATE GOVERNMENT

Dominika Bernátová

Abstract:

For organizations it is easier to find new and attractive opportunities in other organizations, than exploring and fill new working positions by their own employees. With increasing skills requirements and decreasing unemployment rate, organizations detect that acquisition itself is no longer enough for securing the necessary skills. If organizations want to work efficiently in future, they have to learn how to make use of current workforce efficiently and how to create conditions for development of knowledge, abilities and skills, which are needed and required. The goal of the article is on the base of study theoretical knowledges and researches from the managing talent field characterize talent management and by the method of induction to find out in what extent is talent management process using in state government. It was find out, that the talent management has not been using by the state government organizations yet. Managers progressing within acquisition and selection of employees, their development and retention by using human resources management methods and procedures, however they are not focused on particular people with potential, respectively on talents.

Keywords: talent management, state government, human resources management, talent development

Úvod

Čím rýchlejšie sa mení a vyvíja svet, v ktorom žijeme, tým pružnejšie sa musia organizácie prispôbovať zmenám. Týka sa to aj manažmentu ľudských zdrojov, ktorý pod vplyvom rôznych spoločenských, ekonomických, kultúrnych, technologických a ďalších zmien musí prichádzať stále s novými myšlienkami, prístupmi, metódami, postupmi, alebo musí aspoň inovovať tie súčasné. Medzi momentálne najdiskutovanejšie a najnovšie trendy v oblasti manažmentu ľudských zdrojov patrí napríklad flexibilita, leadership, rozvoj, angažovanosť, alebo talent manažment. Tieto trendy sa týkajú tak súkromného ako aj verejného sektora s tým, že ich uplatnenie je v závislosti od typu sektora trochu odlišné.

Príspevok je z dôvodu vopred stanoveného rozsahu venovaný len jednému z týchto trendov, a to talent manažmentu, ktorý stavia na predpoklade, že "talent je hlavný zdroj podniku, ktorý možno riadiť a zhodnotiť využitím nástrojov, ktoré slúžia na získavanie, identifikovanie, rozvíjanie, alebo udržiavanie talentov v organizácii. Podstata riadenia talentov je založená na predpoklade, že v každom jedincovi je zakorenený ľudský potenciál, je iba potrebné nájsť vhodný prístup na jeho realizáciu" (Joniaková et. al, 2016, s. 271-272).

1. Talent

Talent je psychologický konštrukt, ktorý sa spája s nadaním. Ani nadanie a ani talent nie sú jednoznačne definované a teda neexistuje všeobecne akceptovateľná definícia. Väčšina súčasných odborníkov chápe nadanie a talent ako synonymá. Iní autori tieto pojmy rozlišujú, pričom uvádzajú diskrepancie. Niektorí autori prisudzujú nadanie každému jedincovi, pretože je podľa nich súčasťou osobnosti. Takýto názor zastával napr. aj J. A. Komenský, no rozlišuje nadanie tupé, pomalé, stredné i veľké (in Dočkal, 2013). Iní autori chápu nadanie ako výnimočnú vlastnosť. Okrem uvedeného – je potrebné rozlišovať medzi nadaním a nadaným jedincom. Ako uvádza Dočkal (2013, s. 43), "nadané dieťa / jedinec určite má nadanie, to však neznamená, že nadanie je výhradne vlastnosť nadaného dieťaťa, ktorú ostatné deti nemajú".

Nadanie a talent chápe Musil (1989) rozdielne. Podľa neho je nadanie "neucelený súhrn priaznivých osobnostných predpokladov na istú tvorivú činnosť – vrodenej i výchovou a vlastným úsilím získaných, ktoré však nositeľ nadania zatiaľ sústavnejšie a presvedčivo neprejavil" (Musil, 1989, s. 65). Talent je podľa tohto autora "ucelenejší systém priaznivých osobnostných predpokladov na tvorivú činnosť, ktorý sa opätovne a sústavnejšie potvrdzoval pozoruhodnými výsledkami a tvorivými produktmi" (Musil, 1989, s. 65). Aj Gagne (2004, in Acar a Yener, 2016) chápe talent odlišne a tvrdí, že talent je výsledkom systematicky rozvíjaných zručností, ktoré vedú k odbornosti. Okrem inteligencie vplývajú na rozvoj talentov aj faktory ako motivácia, prostredie, kontinuita, alebo kreativita.

Nie je cieľom príspevku diskutovať o dôvodoch a riešiť psychologickú problematiku. Na tomto mieste je vhodné ešte doplniť pojem "genialita", ktorý s nadaním súvisí a je tiež súčasťou psychologických diskurzov.

Nadanie, resp. talent je vlastnosť každého jedinca, pričom u každého jedinca je možné identifikovať kvantitatívne a kvalitatívne zvláštnosti (Dočkal, 2005 a 2013). Možno preto uvažovať o viac alebo menej nadaných jedincoch, o jedincoch nadaných v nejakej oblasti ... a na základe toho možno vysvetľovať rozdielne výkony ľudí.

Pri spracovávaní tohto príspevku budeme vychádzať z najčastejšie sa vyskytujúcich názorov a teoretických vymedzení, tzn. pojmy nadanie a talent považujeme za synonymá. Keďže je príspevok orientovaný do problematiky manažmentu ľudských zdrojov nadanie vnímame v pozitívnej miere v kontexte definície Musila (1989) a definície Gagneho (2004).

Armstrong, guru manažmentu ľudských zdrojov, vymedzuje talent ako to, čím jednotlivec musí disponovať, aby vo svojej pracovnej role na pracovnom mieste uspel. Takýto pracovník je schopný realizovať zmeny a prispieť k budúcemu pokroku. Úlohou manažmentu talentov je takýchto jednotlivcov identifikovať, získať, udržať, využívať a rozvíjať. Proces riadenia talentov podľa neho zahŕňa činnosti, ktorými sú plánovanie, získavanie a rozpoznanie talentov, riadenie vzťahov s talentmi, ich rozvoj a udržanie, riadenie ich kariéry a plánovanie nástupníctva manažérov. To všetko smeruje k zaisteniu prílivu talentov a vytvoreniu zásoby talentov, ktorých má organizácia k dispozícii. (Armstrong, 2005)

Podľa Pochtowskeho (2008) sa talentovaný jednotlivec "vyznačuje schopnosťou strategického myslenia, vedenia, emocionálnou inteligenciou, schopnosťou mať vplyv na ostatných, podnikavosťou, orientáciou na výsledky, schopnosťou adaptovať sa na zmeny, schopnosťou tímovej práce a zodpovedajúcimi odbornými znalosťami" (in Kravčáková, 2013, s. 395).

2. Talent manažment

Koncepcia manažmentu talentov stavia na základnom predpoklade, že talent je hlavný zdroj organizácie, ktorý možno riadiť a zhodnotiť využitím nástrojov slúžiacich na získavanie, identifikovanie, rozvíjanie, alebo udržiavanie talentov v organizácii.

Manažment talentov sa zameriava na individuálne potreby pracovníkov takým spôsobom, aby pomohol k uvoľneniu potenciálu každého z nich. (Čarnický a Mesároš, 2006, In Joniaková et. al, 2016, s. 271) Podstata manažmentu talentov je založená na predpoklade, že v každom jedincovi je zakorenený ľudský potenciál, je iba potrebné nájsť vhodný prístup na jeho realizáciu. Vysoký potenciál znamená, že človek má možnosť zvýšiť úroveň svojho potenciálu a uplatniť ho v praxi. Organizácie sa snažia jednotlivcov motivovať k tomu, aby svoj potenciál využili v ich prospech tak, aby prispeli k naplneniu cieľov organizácie. (Vodák a Kucharčíková, 2011) Talentovaní zamestnanci s potenciálom sú pre organizáciu veľmi dôležití z hľadiska budúcnosti, pretože talenty, to sú “pracovníci schopní zastávať kľúčové pozície v blízkej budúcnosti aj v dlhodobom horizonte” (Vodák a Kucharčíková, 2011, s. 200).

Systém talent manažmentu nie je autormi popisovaný jednotne. Beheshtifar (2012) rozdeľuje systém manažmentu talentov do troch subsystémov, a to na subsystém získavania talentov, subsystém udržania talentov a subsystém rozvoja talentov. V tomto kontexte popisuje talent manažment aj Horváthová (in Kravčáková, 2013). Iní autori pod talent manažmentom rozumejú rozvoj kariéry pracovníkov – napr. využívanie vzdelávacích a rozvojových stratégií, či plánovanie kariéry a nástupníctva” (Woolard, 2010, in Ali Taha a Sírková, s.).

Subsystém *získavania talentov*. Pred tým, než organizácia začne získavať talenty, mala by zistiť, či pre ňu už talentovaní jednotlivci nepracujú. Organizácia totiž môže talenty získavať nie len z externých, ale aj z vlastných interných zdrojov.

V rámci externého prostredia je možné hľadať talenty v iných organizáciách (konkurenčné, dodávateľské); v školách a na univerzitách (študenti, absolventi); môže hľadať medzi vlastnými stážistami, alebo medzi bývalými zamestnancami; môže využiť rôzne agentúry, alebo špecialistov zaoberajúcich sa získavaním a outplacementom; môže využiť informáciu o potrebe obsadenia pracovného miesta jej uverejnením v tlači, na reklamnej ploche, alebo na internete; môže sa zúčastniť rôznych pracovných veľtrhov, alebo odborných konferencií a podobne. Možností je mnoho, úspešnosť závisí od organizácií samotných, najmä od toho ako tieto možnosti využijú.

Subsystém *rozvoja talentov*. V rámci rozvoja talentov sa najčastejšie používajú 2 typy rozvojových programov. Takzvané “trainee programy”, ktoré trvajú od pol roka do jedného roka, sú venované absolventom škôl. Úspešným absolventom programu je ponúknuté pracovné miesto v organizácii. Druhým rozvojovým programom je “talent development”. Ten je určený zamestnancom, ktorí už istý čas v organizácii pôsobia, ale stále sú len na začiatku svojej kariéry. Najčastejšie využívanými metódami v rámci rozvojových programov sú napríklad mentoring, koučing, rotácia práce, práca na projektoch, prednáška, seminár, workshop, prípadová štúdia a pod. Pri rozvojových programoch sa využíva aj metóda e-learning, ktorá “využíva počítače a im blízke zariadenia k sprostredkovaniu výučbových a tréningových materiálov, ktoré ďalej slúžia tvorbe interaktívnych multimediálnych kurzov a ich distribúcii k užívateľom” (Kravčáková a Grančaiová, 2009). Rozvojové programy veľmi úzko súvisia aj s plánovaním kariéry a plánovaním nástupníctva.

Subsystém *udržania talentov*. Aby si organizácia zachovala konkurenčnú výhodu, talentovaní ľudia ju nesmú opúšťať. Aby si udržala zamestnancov s talentom a aby mali talenty motiváciu pre ňu pracovať, musí sa v prvom rade snažiť, byť atraktívnym zamestnávateľom. K tomu, aby bola organizácia atraktívnou, prispieva najmä: ponuka zaujímavej a adekvátne a spravodlivo oceňovanej práce; príležitosť pre vzdelávanie a rozvoj, možnosť kariérneho postupu; rešpektovanie rovnováhy medzi súkromným a pracovným životom; ponuka flexibilnej pracovnej role; kvalitné pracovné podmienky a technické a technologické vybavenie; uznanie, úcta a rešpekt zo strany organizácie / manažmentu; presadzovanie prístupu spoločenskej zodpovednosti organizácie. (Horváthová in Kravčáková, 2013)

Atraktivitu práce zvyšuje aj uplatňovanie neštandardných a inovatívnych režimov práce. Kravčáková (2007) uvádza, že "čoraz väčší význam má flexibilita práce. Vznikajú nové formy zamestnania na krátke a jednoznačne vymedzené časové obdobie, na poskytovanie veľmi úzko a špecificky orientovaných služieb rôznorodým zákazníkom, na jednotlivé projekty, na nerutinné práce, na výpomoc pri sezónnych či nárazových prácach a pod. S flexibilitou súvisí aj individualizácia práce spájajúca sa s využívaním informačných technológií. Jedná sa o tzv. networking či teleworking, kedy je možné vykonávať prácu pomocou komunikačných sietí v domácom prostredí".

Z pohľadu personálnych činností a úloh manažmentu ľudských zdrojov, koncept talent manažmentu pre organizácie neprináša žiadne ďalšie požiadavky. Jedná sa len o "starostlivé uplatňovanie a vzájomné prepojenie najlepších zásad a prístupov, ktoré sa v praxi osvedčili, hlavne v oblasti získavania a výberu pracovníkov, vzdelávania a rozvoja, odmeňovania a starostlivosti o zamestnancov" (Horváthová, 2010, s. 78).

Aby bolo možné v organizácii zaviesť manažment talentov, je potrebné si najskôr stanoviť stratégiu riadenia talentov. Na základe nej je potom vytvorené prostredie a sú stanovené procesy, činnosti a ciele. (Kachňáková, 2013) Iniciatíva a podpora talent manažmentu zo strany vedenia organizácie a prepojenie manažmentu talentov so stratégiou organizácie je základom jej efektívneho fungovania. "Vyústením tejto stratégie a praktickým nástrojom manažmentu talentovaných zamestnancov sú potom jednotlivé procesy talent manažmentu – získavanie, rozvoj a udržanie talentov" (Horváthová, 2010, s. 78). Samotná stratégia manažmentu talentov sa podľa Horváthovej (2009) zameriava na zabezpečenie tzv. fondu talentov (talent pool), ktorý zahŕňa veľmi talentovaných, kompetentných, angažovaných a lojálnych ľudí, schopných prispievať k dosahovaniu cieľov organizácie.

Podľa Joniakovej (2016) je na Slovensku manažment talentov vnímaný ako jedna z ťažiskových oblastí manažmentu ľudských zdrojov, ktorej je potrebné v nasledujúcom období venovať pozornosť.

Manažéri na Slovensku však vnímajú talent manažment ako niečo, čo je zamerané len na malý okruh pracovníkov, resp. potenciálnych pracovníkov. (Kachňáková, 2013) Takýto prístup sa nejaví ako správny. Podľa Armstronga (2007) by nemala byť všetka pozornosť a energia venovaná len niekoľkým výnimočným pracovníkom, či členom vrcholových orgánov. (Joniaková et. al, 2016, s. 276) Aj Ali Taha a Sírková tvrdia, že takáto "redukovaná orientácia talent manažmentu len na ľudí vo vyšších funkciách nie je celkom správna" (s. 17). Podobne podľa Horváthovej (2010, s. 78) by sa talent manažment "nemal zameriavať len na jednotlivca s vysokým potenciálom, napr. prednostne na manažérov na vrcholových vedúcich pozíciách. Je potrebné zaviesť širší prístup, ktorý identifikuje talenty a kľúčové segmenty pracovníkov

naprieč celou hierarchiou organizácie”. “Hlavnou myšlienkou talent manažmentu je, že organizácie si nevyberajú najlepších, ale hľadajú skrytý potenciál, ktorý možno dotvoriť v súlade s ich konkrétnymi potrebami” (Kachňáková, 2013, s. 70).

Podľa Koubeka (2003) je pre malé organizácie omnoho ťažšie získať kvalitných a vysokokvalifikovaných zamestnancov, pretože sú oproti veľkým organizáciám znevýhodnené, najmä čo sa týka poskytovania sociálnych výhod alebo stability zamestnania. Uvádza, že malé organizácie podceňujú vzdelávanie a rozvoj svojich zamestnancov. Nechávajú to na pleciach svojich pracovníkov, pričom argumentujú tým, že si nemôžu dovoliť investovať do vzdelávania. “Ak však malá organizácia chce obstáť v silnej konkurencii, chce byť pružná a schopná reagovať na rýchle zmeny podmienok, nemôže vzdelávanie a rozvoj vlastných zamestnancov zanedbávať” (Joniaková et. al, 2016, s. 268).

Výskumom Egerovej a kol. bolo zistené, že veľkosť spoločnosti vyjadrená počtom zamestnancov, je jedným z najvýznamnejších faktorov, ktoré ovplyvňujú implementáciu manažmentu talentov do spoločnosti. Túto skutočnosť pripisujú faktu, že “väčší počet zamestnancov si vyžaduje zložitejšiu personálnu politiku, čo otvára priestor na implementáciu koncepcie manažmentu talentov” (2013, s. 71). Ich výskum ukázal, že relatívne významný vplyv na talent manažment má aj “sídlo organizácie” a “zahraničný kapitál”. S týmito zisteniami sa zhodujú aj tvrdenia Horváthovej (in Kravčáková, 2013), že využívanie talent manažmentu je ovplyvňované aj veľkosťou organizácie (z hľadiska počtu zamestnancov). To, či talent manažment bude alebo nebude zavedený aj podľa nej vo veľkej miere ovplyvňuje existencia zahraničného kapitálu. Je to zjavné z toho, že väčšina organizácii využívajúcich talent manažment, zahraničného majiteľa má a mnoho organizácii, ktoré ho nevyužívajú, naopak nemá. Zahraniční majiteľ prenáša do organizácie v host'ovskej krajine prístup, ktorý sa v jeho krajine využíva a ktorého prínosy sú overené a potvrdené v praxi, preto nejestvuje dôvod, prečo by za určitých podmienok nemohol fungovať aj v novom prostredí.

Ako príklad je možné uviesť Francúzsku spoločnosť Schneider Electric, ktorá kedysi zmenila svoju štruktúru z pôvodne jednej centrály v Paríži na 4 hlavné ústredia, a to vo Francúzsku, USA, Číne a Indii. V súčasnosti rozvíja a obchoduje s produktmi vo všetkých štyroch geografických oblastiach. Spoločnosť tak dokáže ponúkať pracovné pozície, dovtedy dostupné len v jednom stredisku, už na všetkých štyroch, čím stúpa potreba a aj príležitosti pre zamestnancov na ich rozvoj a rast v nových pracovných rolách. Momentálne investujú aj do nových technológií aby mohli vytvárať viac možností mobility pre ich rozširujúci sa trh s talentmi okolo celého sveta. (Deloitte, 2019) Podobne v spoločnosti Ingersoll Rand, vyvinuli robustný interný kariérny program, ktorý pomáha zamestnancom v ich rekvalifikácii na nové pracovné pozície vo vnútri organizácie, a tiež investovali do interaktívnych, analyticky založených technologických riešení, ktoré umožnili objavovať a sprístupňovať alternatívne pracovné role a kariérne cesty naprieč celou organizáciou. Výsledkom je takmer 30 % nárast zapojenia zamestnancov. (Deloitte, 2019)

Manažment talentov so sebou prináša pre organizáciu mnoho výhod. Náklady na fluktuáciu a výber zamestnancov sa znížia a minimalizujú sa aj straty spojené s neobsadením kľúčových pozícií, vyšší výkon prinesie výsledky, zvýši sa produktivita práce, vzrastie podiel manažmentu ľudských zdrojov na zvyšovaní výkonnosti organizácie a vrátia sa investície vložené do ľudského kapitálu. (Joniaková et. al, 2016)

3. Metóda

Cieľom výskumu bolo pomocou obsahovej analýzy vybraných dokumentov zistiť, či je v štátnej správe talent manažment vymedzený a či organizácie štátnej správy využívajú jednotlivé procesy talent manažmentu.

Z výskumných nástrojov bola použitá obsahová analýza dokumentov a metóda komparácie. Analýze bola podrobená Koncepcia ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy Slovenskej republiky (ďalej len „Koncepcia“), Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe na roky 2015-2020 (ďalej len „Stratégia“) a Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018. Teoretické poznatky obsiahnuté v študovanej literatúre boli porovnávané s informáciami z analyzovaných vybraných dokumentov a pomocou metódy indukcie boli vyvedené závery.

4. Talent manažment v štátnej správe

Osobitný dokument o talent manažmente v štátnej správe neexistuje (resp. nie je verejne dostupný). Informácie o rozvoji zamestnancov štátnej správy sa vyskytujú v Koncepcii, Stratégii, Zákone č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len “Zákon o štátnej službe”) a v Správe o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018.

Koncepcia navrhuje odporúčania ako skvalitniť ďalšie vzdelávanie zamestnancov vo verejnej správe. Odporúča vytvoriť systémový, proaktívny, plánovitý prístup k vzdelávaniu, koncepcia navrhuje vytvorenie „pozície manažéra ďalšieho vzdelávania predovšetkým vo väčších obciach, mestách a samosprávnych krajoch, v malých obciach klásť dôraz na vykonávanie činností vyplývajúcich z tejto pracovnej pozície prostredníctvom starostu alebo ním povereného zamestnanca“ (Ministerstvo vnútra SR, 2017, s. 31). Pri malých obciach by bolo možno efektívnejšie, ak by sa viacero malých obcí spojilo a mali tak spoločného manažéra ďalšieho vzdelávania. Starosta alebo ním poverený zamestnanec sa v danej oblasti nemusí vyznať a mohlo by to dopadnúť tak, že sa vzdelávanie zanedbá na úkor ich iných pracovných činností alebo povinností. Podľa Koncepcie by malo byť obsahom vzdelávania štátnych zamestnancov, okrem iného, aj vzdelávanie zamerané na osobnostný rozvoj. Takýto druh vzdelávania umožní zamestnancom „rozvíjať svoj vlastný potenciál, svoje schopnosti a zručnosti, ktoré sú potrebné pre riadny výkon pracovných povinností a súčasne umožní organizácii identifikovať potenciál zamestnancov. Musí vychádzať z identifikácie špecifických rozvojových potrieb konkrétnych zamestnancov a zvyšovať osobnú efektívnosť, optimálnu výkonnosť zamestnancov, ich angažovanosť a spokojnosť“ (Ministerstvo vnútra SR, 2017, s. 19).

Stratégia uvádza, že „v znalostnej ekonomike organizácie z rôznych sektorov intenzívne súťažia o talenty. Vďaka reforme štátnej služby by mala byť štátna správa moderným a atraktívnym zamestnávateľom, ktorý dokáže motivovať a udržať si kvalitné ľudské zdroje, a taktiež zabezpečiť ich ďalší rozvoj...“ (Úrad vlády SR, 2015, s. 50).

Organizácie štátnej správy majú problém získať talentovaných ľudí. Odrádza ich najmä nízke finančné ohodnotenie, politizácia štátneho sektora, nejasné riadenie kariéry, či slabá výkonnosť štátnych inštitúcií. Tieto faktory prispievajú k vytváraniu zlej reputácie a imidžu štátnej správy. Z tohto dôvodu „je potrebné cielene pracovať na propagácii štátneho sektora ako atraktívneho zamestnávateľa a propagovať benefity, ktoré poskytuje. Atraktívnosť štátnej

správy je možné zabezpečiť napríklad skvalitnením manažmentu, zvyšovaním profesionalizácie, dodržiavaním etických pravidiel, odpolitizovaním štátnej správy, flexibilnými formami práce, zamestnaneckými výhodami a odbúraním byrokracie.“ (Rada pre štátnu službu, 2019, s. 12-13)

Ak chcú organizácie štátnej správy prežiť v konkurenčnom boji, potrebujú kvalitný ľudský kapitál, preto by vo vlastnom záujme mali implementovať systém riadenia talentov. V prvom rade musia dokázať talentovaných zamestnancov správne identifikovať. Nepodarilo sa dopátrať k informáciám o tom, ako služobné úrady identifikujú talenty v ich úradoch.

Európska komisia uvádza, že talenty je možné presne identifikovať prostredníctvom služobného hodnotenia a zároveň je možné na základe získaných dát presne zistiť „ako zamestnancov motivovať k lepším výkonom a aký najvhodnejší plán ich ďalšieho vzdelávania a zlepšovania zručností zvoliť. (Prachárová, 2018, s. 3) Podľa § 122, ods. 1 Zákona o štátnej sa „služobným hodnotením hodnotia odborné vedomosti štátneho zamestnanca, jeho výkonnosť, schopnosti, kompetentnosti a prístup k osobnému rozvoju a k vzdelávaniu“. Služobné hodnotenie vykonáva priamy nadriadený hodnoteného zamestnanca.

Organizácie štátnej správy môžu talenty *identifikovať* medzi svojimi súčasnými zamestnancami, alebo, ak sa u nich takýto zamestnanci nenachádzajú, budú ich musieť prilákať z externého prostredia. Môžu sa ich snažiť získať prilákaním od konkurencie, využiť spoluprácu so školami, alebo uverejniť informáciu o potrebe obsadenia pracovného miesta a uskutočniť výberové konanie. Spolupráca so školami je málo časovo a finančne náročná metóda, preto sa zdá byť pre organizácie štátnej správy vhodnou. Ak budú do služobných úradov prichádzať na prax študenti vysokých škôl z odboru verejnej správy alebo podobných odborov, organizácie si ich môžu za stanovené obdobie overiť a skúsiť identifikovať študentov s talentom, ktorým môžu neskôr ponúknuť prácu v úrade. Výhodou je, že bez veľkej námahy k nim z vlastnej iniciatívy prídu mladí ľudia s potenciálom, ktorí dokonca disponujú odbornými vedomosťami a znalosťami z oblasti verejnej správy alebo z podobnej oblasti. Ešte jednoduchšou metódou na vyhľadávanie talentovaných študentov, môže byť využitie študentskej vedecko-odbornej činnosti ŠVOČ, alebo bakalárskych a diplomových prác.

V procese *získavania* talentov musia služobné úrady postupovať podľa Zákona o štátnej službe, čo znamená, že musia vyhlásiť výberové konanie. Výberové konanie je realizované ako vnútorné výberové konanie, kedy služobný úrad vyberá zo zamestnancov a nadbytočných zamestnancov svojho služobného úradu a ostatných služobných úradov, alebo ako vonkajšie výberové konanie, určené všetkým štátnym zamestnancom zo všetkých služobných úradov a občanom. Vnútorné výberové konanie má pred vonkajším prednosť. Tento postup je správny, pretože organizácia by mala najskôr identifikovať talenty medzi svojimi štátnymi zamestnancami, prípadne štátnymi zamestnancami ostatných služobných úradov a až potom by mala začať hľadať talenty v externom prostredí.

Výberovým konaním si úrad overuje všeobecné a odborné vedomosti uchádzača a taktiež jeho schopnosti a osobnostné vlastnosti, ktoré sú nevyhnutné vzhľadom na povahu činností vykonávaných na štátnozamestnaneckom mieste. Služobný úrad tieto vedomosti, schopnosti a vlastnosti overuje písomným testom, osobným pohovorom, prípadovou štúdiou a metódou hodnotiaceho centra. Aby bol v procese získavania talentov zabezpečený profesionálny prístup, služobný úrad spolupracuje s odborníkmi napríklad z oblasti personalistiky, psychológie, či pedagogiky. (Zákon č. 55/2017 Z.z.)

Prieskumom Úradu vlády SR ešte z roku 2013 bolo zistené, že voľné štátnozamestnanecké miesta sa obsadzovali tzv. predvýberom. Znamená to, že o tom, kto obsadí voľnú pracovnú pozíciu rozhodol vedúci štátny zamestnanec ešte pred tým, než bolo vyhlásené výberové konanie. (Úrad vlády SR, 2015) Na tento problém o rok neskôr poukázala aj Analýza administratívnych kapacít 2014, „ktorá konštatuje, že možnosti kariérneho rastu štátnych zamestnancov pracujúcich v oblasti eurofondov sú obmedzené kvôli tomu, že sa voľné miesta vedúcich štátnych zamestnancov obsadzujú tzv. predvýberom. Výsledkom je demotivácia štátnych zamestnancov, ktorí v služobnom úrade nadobúdajú skúsenosti s víziou kariérneho rastu a ich následný odchod z organizácie, t. j. výsledkom je vysoká fluktuácia“ (Úrad vlády SR, 2015, s. 24).

Najviac využívanou metódou, ktorú služobné úrady používajú na získavanie, ale najmä *udržanie* kvalitných štátnych zamestnancov je možnosť ďalšieho vzdelávania. Rada zisťovala, ktoré faktory štátnych zamestnancov motivujú k tomu, aby podávali dobré výsledky. Zamestnanci uvádzali hlavne možnosť kariérneho rastu, celoživotného vzdelávania, možnosť rozšíriť si vzdelanie aj 3. stupňom vysokoškolského vzdelania s pomocou služobného úradu, kvalitné školenia a účasť na konferenciách a seminároch. (Rada pre štátnu službu, 2019)

Aby bolo možné využiť všetok potenciál talentovaných pracovníkov v prospech organizácie štátnej správy a k naplneniu jej cieľov, musia jednotlivé služobné úrady podporovať *rozvoj* talentovaných zamestnancov. Môžu na to využívať rôzne rozvojové programy, kurzy, tréningy, školenia a podobne. Najčastejšie sa rozvoj štátnych zamestnancov realizuje prostredníctvom vzdelávacích aktivít. Podľa zákona o štátnej službe sa vo vzdelávaní štátnych zamestnancov uplatňuje systémový prístup. Vzdelávacie potreby sú analyzované a identifikované na úrovni štátneho zamestnanca, na úrovni organizačného útvaru a na úrovni služobného úradu. Výsledkom analýzy je plán vzdelávania. Po absolvovaní vzdelávacích aktivít zamestnanci vyhodnocujú efektivitu a prínos vzdelávania. Hodnotenia majú dôležitý význam aj pre plánovanie a výber budúcich vzdelávacích aktivít, vzdelávacích agentúr a lektorov. Organizácie štátnej správy využívajú na rozvoj zamestnancov vzdelávacie inštitúcie ďalšieho vzdelávania, iné služobné úrady, zahraničné vzdelávacie inštitúcie a iné. Subjektmi, ktoré poskytujú vzdelávanie štátnych zamestnancov sú napríklad Úradom vlády SR zriadené „Centrum vzdelávania a hodnotenia verejnej správy“ alebo „Inštitút pre verejnú správu“.

Napriek tomu, že sa talent manažment v analyzovaných dokumentoch takmer nespomína je možné často natrafiť na pojem rozvoj štátnych zamestnancov. Rozvoj potenciálu štátnych zamestnancov je spomenutý napríklad v zákone o štátnej službe. Prijatím novely tohto zákona bolo zavedené adaptačné vzdelávanie, ktoré tvorí súčasť prípravy nových zamestnancov na výkon štátnej služby. Jedná sa o „systémový, organizovaný a hodnotiteľný vzdelávací proces s cieľom zabezpečiť štátnemu zamestnancovi nadobudnutie, rozvoj a využitie jeho odborného a osobnostného potenciálu potrebného na vykonávanie štátnej služby“ (Zákon č. 55/2017 Z. z., §163, ods.1) Novinkou, ktorú tento zákon priniesol je aj mentoring, ktorý je súčasťou adaptačného vzdelávania. Okrem jeho využitia pri nástupe nových zamestnancov, ho je možné použiť aj pri kariérnom raste. Mentoring sa tak môže stať a možno sa postupne aj stáva metódou podporujúcou rozvoj potenciálu talentovaných zamestnancov. Niečo podobné uvádza aj Rada pre štátnu službu, vo svojej poslednej správe o stave a vývoji štátnej služby, kde píše o mentoringu ako o „profesionálnej praxi poskytujúcej podporu, asistenciu a vedenie zamestnancov s cieľom zvýšiť ich profesionálny vzostup a úspešnosť v práci. Je tiež nástrojom

motivácie, zvyšovania lojality zamestnancov, formou rozvoja a udržania talentov, pomáha udržiavať a zdieľať know-how v organizácii“ (2019, s. 75).

V štátnej správe na Slovensku zatiaľ talent manažment nie je jasne vymedzený. Okrajovo je spomenutý v niektorých oficiálnych dokumentoch, ale ako taký sa v štátnej správe nevyužíva. Subsystemy talent manažmentu ako sú získavanie, rozvoj a udržanie zamestnancov sú spracované zatiaľ len v rovine všeobecnej, čo znamená že manažéri sa sústredia na získavanie, rozvoj a udržanie zamestnancov, ktorí sú k dispozícii a nesústredujú sa na konkrétnych jednotlivcov – resp. talenty. Vďaka tomu, že sú tieto subsystemy spracované, majú organizácie štátnej správy vytvorený základ zavedenia talent manažmentu, je ale potrebné ich najskôr pretvoriť z roviny všeobecnej do roviny konkrétnej tak, aby boli použiteľné na získavanie, rozvoj a udržanie talentov. Napriek tomu, že v štátnej správe využívanie talent manažmentu nebolo zistené je možné identifikovať niektoré jeho prvky ako napríklad mentoring, podporujúci rozvoj potenciálnych zamestnancov. Štátna správa sa vo veľkej miere orientuje na rozvoj svojich zamestnancov, pričom sa sústreďí najmä na manažérov. Rozvoj sa najčastejšie realizuje prostredníctvom vzdelávacích aktivít využívajúc vzdelávacie inštitúcie ďalšieho vzdelávania, iné služobné úrady, zahraničné vzdelávacie inštitúcie, či iné, a to pri uplatňovaní systémového prístupu.

Záver

Organizácie sa často sústredia viac na získavanie ľudí z externého prostredia, než z interného. Pre zamestnávateľov je jednoduchšie hľadať nové a atraktívne príležitosti v iných organizáciách, ako objavovať a presúvať do nových rolí ich vlastných zamestnancov. S rastúcimi požiadavkami na zručnosti a znižujúcou sa mierou nezamestnanosti, organizácie zisťujú, že získavanie samotné už na zadováženie potrebných schopností nestačí. Ak chcú rásť, musia sa naučiť efektívne využívať svoju súčasnú pracovnú silu tak, aby mohli správne identifikovať a rozvíjať ľudí s potrebnými zručnosťami, schopnosťami, motiváciou a vedomosťami. Takýto talentovaní ľudia sú pre organizáciu veľmi dôležití z hľadiska budúcnosti, pretože sú schopní zastávať kľúčové pozície nielen v blízkej budúcnosti ale aj v dlhodobom horizonte.

Vnímanie talent manažmentu je rôzne ale najčastejšie sa pod týmto pojmom rozumie najmä získavanie, rozvoj a udržanie talentovaných ľudí. Kedysi organizácie obsadzovali pracovné pozície ľuďmi z externého prostredia.

V súčasnosti, keď je miera nezamestnanosti tak nízka, keď je nedostatok zručností vo viacerých technických oblastiach, a nábor je čoraz ťažší, musia organizácie hľadať talenty aj v internom prostredí. Aj ony samé môžu byť zdrojom talentov, len ich musia dokázať správne identifikovať, rozvíjať a udržať vo svojej organizácii.

Z rôznych výskumov vyplýva, že systém riadenia talentov je viac zaužívaný vo veľkých organizáciách, čoho dôvodom môže byť, že väčší počet zamestnancov si vyžaduje zložitejšiu personálnu politiku, a to otvára priestor na implementáciu koncepcie riadenia talentov. Talent management je viac využívaný aj v organizáciách, ktoré majú zahraničného majiteľa, pretože ten prenáša takzvanú dobrú prax zo svojej krajiny a implementuje ju do podniku v hostiteľskom štáte.

V štátnej správe sa s pojmom talent manažment zatiaľ nepracuje. Manažéri využívajú metódy a postupy v procese získavania, udržania a rozvoja zamestnancov ale zatiaľ

vyhľadávajú zamestnancov, ktorí vyhovujú požiadavkám pracovného miesta, nedá sa povedať, že by v ľuďoch hľadali skrytý potenciál. V rámci rozvoja zamestnancov postupujú viacmennej ku všetkým pracovníkom podobne, nezameriavajú sa na konkrétnu skupinu talentovaných, prípadne šikovnejších zamestnancov. Čo sa týka ich udržania v organizácii, platí to podobne. Využívajú sa niektoré nástroje, aby sa zabránilo ich odchodu, no nedá sa tvrdiť, že sa špeciálne zameriavajú na udržanie skupiny talentovaných.

Vo všeobecnosti majú niektoré organizácie štátnej správy veľký problém získať talentovaných ľudí. Odrádza ich najmä nízke finančné ohodnotenie, politizácia štátneho sektora, nejasné riadenie kariéry, či slabá výkonnosť štátnych inštitúcií. Tieto faktory prispievajú k vytváraniu zlej reputácie a imidžu štátnej správy. Z tohto dôvodu je potrebné cielene pracovať na propagácii štátneho sektora ako atraktívneho zamestnávateľa a propagovať benefity, ktoré vie poskytnúť. Atraktívnosť štátnej správy je možné zabezpečiť napríklad skvalitnením manažmentu, zvyšovaním profesionalizácie, dodržiavaním etických pravidiel, odpolitizovaním štátnej správy, flexibilnými formami práce, zamestnaneckými výhodami a odbúraním byrokracie.

Literatúra

ARMSTRONG, M. 2015. Řízení lidských zdrojů: Moderní pojetí a postupy. 13. vydání. Praha: Grada Publishing a. s. ISBN 978-80-247-5258-7.

ARMSTRONG, M. 2007. Řízení lidských zdrojů: Nejnovější trendy a postupy. 10. vydání. Praha: Grada Publishing a.s. ISBN 978-80-247-1407-3.

ACAR, P., YENER, I. M. 2016. Theoretical Journey of Talent Management: Egalitarian and Elitist Approach. In: Journal of Management, Marketing and Logistics. Vol. 3, No. 3. ISSN: 2148-6670.

ALI TAHA, V., SÍRKOVÁ, M. Podstata a význam talent manažmentu v organizáciách [online]. [citované: 10.12.2019]. Dostupné z: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Kotulic17/subor/2.pdf>.

BEHESTIFAR, M. et. al. 2012. Effective Talent Management: A Vital Strategy to Organizational Success. In: International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences. Vol. 2. No. 12. ISSN 2222-6990.

BĚLOHLÁVEK, F. 2016. Jak vybrat správného člověka na správné místo: Úspěšný personální výběr. Praha: Grada Publishing, a.s. ISBN 978-80-247-5768-1.

DOČKAL, V. 2013. Nadané deti a deti (žiaci) s nadaním. In Komplexný poradenský systém prevencie a ovplyvňovania sociálnopatologických javov v školskom prostredí, č. 2, s. 42-54.

DOČKAL, V. 2005. Zaměřeno na talenty. Praha: Lidové noviny. ISBN 978-80-710-6840-2

EGEROVÁ, D. 2013. Integrated Talent Management: Challenge and Future for Organizations in Visegrad Countries. Plzeň: NAVA. ISBN 978-80-7211-454-2.

HORVÁTHOVÁ, P. 2010. Talent management a jeho využití při řízení lidských zdrojů v organizaci. In: Ekonomická Revue, Central European Review of Economic Issues, Vol. 13. ISSN 1212-3951.

HORVÁTHOVÁ, P. 2009. The Talent Management and its Usage at Human Resources Management in Enterprises. In: Perspectives of Innovations, Economics & Business. Vol. 3. ISSN 1804-0527.

JONIAKOVÁ, Z., GÁLIK, R., BLŠTÁKOVÁ, J. 2016. Riadenie ľudských zdrojov. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. ISBN 978-80-8168-532-3.

KACHŇÁKOVÁ, A., STACHOVÁ, K., STACHO, Z. 2013. Riadenie ľudských zdrojov v organizáciách pôsobiacich na Slovensku. Bratislava: Iura Edition, spol. s.r.o. ISBN 978-80-8078-606-9.

KOUBEK, J. 2003. Řízení lidských zdrojů: Základy moderní personalistiky. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-033-3.

KRAVČÁKOVÁ, G. a kol. 2013. Organizačné správanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-080-8.

KRAVČÁKOVÁ, G., GRANČAIOVÁ, V. 2009. E-learning na vysokých školách. In Vzdelávanie dospelých v poznatkovo orientovanej spoločnosti. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove. ISBN 9788055501529.

KRAVČÁKOVÁ, G. 2007. Flexibilita a individualizácia práce - aktuálne trendy vo svete práce. In Aktuálne trendy na trhu práce a v politike zamestnanosti : zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. 1. vyd. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, 2007, s. 135.

MUSIL, M. 1989. Talenty cez palubu. 1. vydanie Bratislava: Smena.

MUSIL, M. 1985. Cesty k nadaniu. 1. vydanie. Bratislava: Smena.

PRACHAROVÁ, V. 2018. Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy SR. SGI: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. [online]. [citované: 10.12.2019]. Dostupné z: https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2018/11/Sluzobne_hodnotenie_web_logofts.pdf

VODÁK, J., KUCHARČÍKOVÁ, A. 2011. Efektivní vzdělávání zaměstnanců, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing a.s. IBN 978-80-247-3651-8.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Konceptcia vzdelávania zamestnancov vo verejnej správe.

Úrad vlády Slovenskej republiky. 2015. Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe na roky 2015-2020.

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Rada pre štátnu službu. 2019. Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018.

Deloitte. 2019. Deloitte Global Human Capital Trends. Leading the social enterprise: Reinvent with a human focus. [online]. [citované: 10.12.2019]. Dostupné z: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/human-capital/cz-hc-trends-reinvent-with-human-focus.pdf>.

Adresa autora

Mgr. Dominika Bernátová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy
Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66, Košice
E-mail: dominika.bernatova1@student.upjs.sk

MODERNÉ TEÓRIE RIADENIA VO VEREJNEJ SPRÁVE

MODERN THEORIES OF MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Matúš Novák

Abstract:

The paper deals with modern theories of management in public administration based on the concepts of New Public Management, Governance, Networks and the Neoweberian State. The aim of the paper is to characterize, define and compare the above mentioned modern management concepts. The aim of the paper is also to provide the reader with basic information in the field of solved problems. An important part of this paper is also the definition of problems of implementation of reforms within the public administration. The paper used several methods, especially the method of synthesis and analysis, but also the method of comparison or generalization.

Keywords: Modern management methods. New Public Management. Governance. Networks. Neoweberian State.

Úvod

Využívaniu služieb jednotlivých orgánov verejnej správy sa nevyhne žiaden občan nášho štátu, dokonca sa tomu nevyhnú ani firmy, ktoré sú v súkromnom vlastníctve. Všetky spomenuté subjekty sú nútené tieto služby využívať, niekto menej a niekto zase viac. Keď je potreba využiť akúkoľvek službu verejnej správy, resp. verejnej inštitúcie, tak si predstavíme, že budeme ochotne, včas a v súlade s právnymi predpismi vybavení. To všetko je iba predstava a často krát sa realita úplne odlišuje a odchod z úradu je plný hnevu, rozhorčenia a pocitu nespravodlivosti. Každý takýto občan predstavuje pre verejnú správu alebo samotnú verejnú inštitúciu negatívnu „reklamu“. Každá samospráva vystupuje ako samostatný celok, resp. „firma“, ktorá je tvorená zamestnancami poskytujúcimi služby, či už klientom alebo svojim priamym nadriadeným. Takáto samospráva predstavuje istý celok so svojimi zložkami, ktoré musia medzi sebou komunikovať. Je potrebné si uvedomiť, že ak nefunguje komunikácia, resp. vnútorný systém danej organizácie, odrazí sa to nie len a nespokojnosti zamestnancov, ale predovšetkým na nespokojnosti klientov, čiže občanov využívajúcich služby verejnej správy. V tejto súvislosti je nevyhnutné zaoberať sa problematikou manažovania orgánov verejnej správy tak, aby služby, ktoré poskytujú orgány verejnej správy boli poskytované na vysokej kvalitatívnej úrovni.

Vo viacerých vyspelých štátov sa za posledné roky udiala transformácia v riadení verejného sektora. Pri tejto transformácii bol nahradený tradičný model riadenia verejnej správy, ktorý dominoval počas väčšiny 20. storočia. Avšak od polovice 80. rokov bol nahradený o čosi flexibilnejším systémom riadenia, ktorý je založený na trhovom princípe. Možno si povedať, že je to iba záležitosť reformy či istého zlomu v charaktere riadenia, avšak je to prevažne zmena role štátnej správy v pospolitosti a vzťahu medzi vykonávateľmi moci verejnej, čiže štátom a občanmi. Vtedajšia verejná správa bola diskreditovaná a to nie len

teoreticky, ale aj prakticky preto prijatie novej podoby verejného manažmentu možno považovať za akýs evolúciu vo verejnom sektore. Nový model riadenia môže predstavovať priamu výzvu pre základné zásady konvenčnej verejnej správy.

1. New Public Management (NPM)

Začiatky 80-tych rokov minulého storočia boli špecifické predovšetkým tým, že pozornosť teoretikov sa začala viac sústrediť na svetovú ekonomiku, jej výzvy, ale aj na globálne trendy v sociálnopolitickej oblasti. V tom čase neboli tradičné administratívne systémy pružné a vnímavé voči záujmom či potrebám ľudí. Jednoduchým príkladom by mohlo byť prudko stúpajúci rast obyvateľstva v rámci celého sveta a s tým späté požiadavky na kvalitnejšie poskytovanie služieb verejných. Práve vyššie spomenuté aspekty boli dôvodom na reformu verejnej správy, ale treba konštatovať, že nie len tie. K reforme verejného sektora svojím spôsobom prispela aj dlhotrvajúca hospodárska kríza, ktorá prebehla koncom 70-tych rokov. Cieľom reformy bolo dosiahnuť vyššiu pružnosť, ekonomickú udržateľnosť a inovačné kapacity štátov (Malíková a kol., 2013).

Podľa Hooda (1991) vznik New Public Managementu (ďalej len „NPM“) podmienili viaceré reformy verejnej správy uskutočnené vo viacerých krajinách. Medzi tieto krajiny zaradil Austráliu, Nový Zéland, USA, Kanadu a Veľkú Britániu. Ide predovšetkým o reformy:

- zmeny v sociálno-technických systémoch a progresu IT,
- postupné vymiznutie bariér medzi prácou verejného a prácou súkromného sektora,
- rozmach white collar workers (tzv. bielych golierov),
- vývoj nových stratégií zo strán politických aktérov, ktoré reagujú na potreby a požiadavky podstatných voličských skupín,
- zmeny v príjmoch štátu.

Na vývoj koncepcie NPM mali podľa Grueninga (2001) zásadný vplyv viaceré ekonomické teórie. Boli to napríklad: ekonómia transakčných nákladov, teória verejnej voľby, teória principála a agenta, rakúska škola či teória verejnej voľby.

Možno pripomenúť, že samotný NPM nemá jednoznačného a jasného zakladateľa. To isté platí aj o definícii tohto pojmu, ako aj o tom čo táto koncepcia zahŕňa. Možno sa, ale stretnúť s viacerými diskusiami, v ktorých sú vymedzené akési prvky NPM. Prevažne je vnímaný ako celý rád prístupov a nástrojov, ktoré sú využívané v rámci riadenia vo verejnej správe ako o systém či teóriu riadenia. Tieto prvky sú, ale využívané v rôznom poradí a v rôznej miere podľa toho aká krajina ich pri uplatňovaní verejnej správy využíva.

Hood (1991) definoval týchto sedem prvkov alebo charakteristík NPM, z ktorých dodnes väčšina autorov vychádza:

1. Manažérsky spôsob riadenia (Hands-on Professional management)
2. Štandardy a meranie výkonu (explicit standards measures of performance)
3. Kontrola výstupov (output controls)
4. Decentralizácia poskytovania služieb (dissegregation and decentralization of public services)
5. Súťaž v poskytovaní služieb (competition in the provision of public services)
6. Manažment v štýle súkromného sektora (private sector styles of management)
7. Dôraz na šetrenie zdrojov (discipline and parsimony resource allocation).

Tabuľka 1: Rozdiel medzi klasickým spôsobom riadenia a New Public Managementom

Aspekt	Klasický spôsob	New Public Management
<i>Prístup k riadeniu zdrojov</i>	Hierarchický, zodpovedajúci striktne danej organizačnej štruktúre	Sú stanovení správcovia výdajových programov, ktorí nemusia byť totožní so striktnou organizačnou štruktúrou
<i>Spôsob riadenia verejných zdrojov</i>	Prísne byrokratický (pyramidový) systém	Relatívna samostatnosť pri riadení programov, prioritné sledovanie výdajových cieľov a ekonomické riadenie alokačných procesov
<i>Rozhodovanie o finančných zdrojoch</i>	Hierarchický výkon o rozhodovaní, plánovanie výkonu rozhodnutí	Dichotomický spôsob rozhodovania rozdelený medzi centrálne strategické činnosti a pružné zabezpečované služby
<i>Forma riadenia s ohľadom na výstupy</i>	Procesne orientované riadenie alokačných aktivít, plnenie centrálne stanovených aktivít	Riadenie orientované na výsledok, monitorované kontrolou ex ante a ex post na základe výkonových ukazovateľov
<i>Poskytovanie verejných služieb</i>	Zvyčajne je poskytovaný univerzálny verejný statok a verejná služba, objavuje sa alokačná neefektívnosť vo forme straty v dôsledku odlišného dopytu po verejných statkoch v jednotlivých fiškálnych jednotkách	Flexibilné poskytovanie služieb vo forme individualizovaných produktov, čo zefektívňuje ich poskytovanie, služby môžu byť aj privatizované alebo poskytované inými zmluvne zabezpečenými subjektami
<i>Prístup k nakladaniu s verejnými zdrojmi</i>	Neexistuje zainteresovanosť na racionálnom ekonomickom nakladaní	Rozpočtové pravidlá umožňujú zainteresovanosť nákladových stredísk na racionálnom nakladaní s verejnými zdrojmi
<i>Rozpočtovanie</i>	Inštitucionálne financovanie, keď verejná inštitúcia má nárok na zdroje už len preto, že existuje	Rozpočtovanie orientované na výsledky, používané cieľovo orientované programové či výkonové rozpočtovanie

Zdroj: Jankelová, Čajková, Larionova, 2018

Tabuľka 1 sumarizuje rozdiel medzi klasickým riadením verejnej správy a NPM. Hlavné aspekty, ktoré sú spomenuté v tabuľke 1 a, v ktorých sa je realizované porovnanie oboch prístupov k riadeniu predstavujú prístup k riadeniu zdrojov, spôsob riadenia verejných zdrojov, rozhodovanie o finančných zdrojoch, forma riadenia s ohľadom na výstupy, poskytovanie verejných služieb, prístup k nakladaniu s verejnými zdrojmi a rozpočtovanie.

Môžeme tvrdiť, že teoretické názory na NPM sa neodlišujú len v otázke prvkov a teórií, ale aj v otázke zaradenia tejto koncepcie do evolúcie verejnej správy ako vednej disciplíny. Viacero autorov usudzuje, že NPM sa vlastne vôbec nedá považovať ako nejaká tzv. nová teória riadenia v správe vecí verejných, ale ide skôr o názorové, hodnotové, ale aj praktické posunutie systému verejnej správy k vyššej efektívnosti.

V tejto súvislosti Fábíán (2010) vymedzil šesť kľúčových oblastí NPM:

1. obmedzenie úloh vlády – vláda by mala svoje úlohy obmedziť iba na tie najkľúčovejšie a zo svojho pohľadu najdôležitejšie,
2. štruktúry zamerané na služby a výsledky,
3. procesný manažment – každý ďalší, nový vykonaný krok by mal dodať istú pridanú hodnotu
4. rozšifrovanie automatických procesov – v rámci elektronizácie verejnej správy,
5. efektívny politický a správny manažment,
6. uplatnenie prvkov konkurencie do verejného sektora.

1.1 NPM a reformy verejnej správy

Bez ohľadu na to, či NPM vnímame ako súhrn inovatívnych postupov či prvkov alebo ako teoretickú koncepciu, je na mieste dodať, že sa stal dôležitou zložkou všetkých reforiem v západnej, ale aj v stredovýchodnej Európe.

Najväčšie uplatnenie NPM bolo predovšetkým v škandinávskych krajinách, Nemecku, Veľkej Británii a Švédsku. K týmto krajinám, ktoré začali využívať prvky NPM sa v 90-tych rokoch pridali aj štáty zo strednej a východnej Európy. Avšak je na mieste spomenúť, že tieto krajiny v tomto smere prenikajú do povedomia manažmentov verejného sektora len veľmi postupne.

Z dôvodu, že pri zavádzaní NPM nie je potrebné aplikovať jeho všetky prvky, sa v rámci jeho epochy vo svete objavilo množstvo podôb, ktoré vystihovali potreby daných štátov, napríklad Model Nového Zélandu, v rámci Belgicka Copernikus model, v Nemecku koncepcia štíhleho štátu v Kanade La Releve a podobne. V tejto spojitosti rozdelil Verheijen (1997) reformu verejnej správy do týchto troch skupín:

1. radikálna reforma, ktorá je založená na NPM – aplikovaný predovšetkým v anglosaských krajinách, ako napríklad Austrália, Veľká Británia či Nový Zéland,
2. postupná (tzv. prírastková) reforma – podstata spočívala v uplatňovaní tradičnejšieho prístupu k verejnej správe, aplikovaná napríklad vo Francúzsku,
3. umiernený manažerizmus – išlo o kombináciu dvoch vyššie uvedených prístupov, ktorá mala priniesť tzv. zlatú strednú cestu, model tejto reformy bol aplikovaný napríklad Írsku či Holandsku (Malíková a kol., 2013).

Z dôvodu kritiky NPM sa v posledných rokoch začali objavovať ďalšie, nové koncepcie a modely verejnej správy. Mnoho autorov práve tieto nové koncepcie a modely pokladá za dôslednejšie a aplikovateľnejšie v porovnaní s NPM vo verejnej správe a jej reformou. Praktické skúsenosti z reálneho prostredia ukázali, že na zefektívnenie riadenia či fungovania verejnej správy by mohli byť práve koncepcie governance, neweberiánsky štát a networks.

2. Governance

Pojem Governance je v súčasnej dobe predmetom rôznych diskusií a to nie len v rámci akademickej pôdy, ale pozornosť sa mu venuje aj na úrovni jednotlivých národných vlád. Prvýkrát sa tento pojem objavil v roku 1989 v správe Svetovej banky a odvtedy sa používa v súvislosti s rozvojom zameranými verejnými politikami. V rámci Slovenskej republiky sa s týmto termínom môžeme stretnúť vo viacerých podobách, „vládnutie“ alebo „spravovanie spoločnosti“. Možno teda tvrdiť, že táto koncepcia má nie malú pozornosť a objavuje sa

predovšetkým v správach a štúdiách medzinárodných vládnych organizácií, akými napríklad sú OECD, OSN, Svetová banka a v nie poslednom rade Európska únia.

Tak ako pri vyššie spomenutom NPM aj pri pojme Governance sa jeho definície odlišujú a nedá sa určiť jeho jednoznačná definícia. Osborne (2010) tvrdí, že dôležitejšie ako definovať tento pojem je jeho pochopenie a zaverenie do praxe. Tvrdí tiež, že tento pojem sa dá vnímať aj ako súhrn záujmov v spolupráci aktérov verejného, súkromného a mimovládneho sektora pri riešení problémov spojených s verejným záujmom.

Tento pojem nevymedzil iba vyššie spomenutý autor Osborne, ale aj viacero iných autorov, ktorí Governance vnímajú o niečo odlišne. Autori Bevir, Rhodes a Weller (2003) dokonca definovali až z dvoch pohľadov. Kým prvý pohľad na tento pojem je zmena formy a roly štátu, tak druhý pohľad predstavuje zmenu hraníc medzi občianskou spoločnosťou a štátom. Podľa vyššie uvedeného možno tvrdiť, že Governance sa nielen, že zaoberá úlohami a formou štátneho zriadenia, ale berie do úvahy aj občiansku spoločnosť, ktorá má istý potenciál v niektorých úlohách zastúpiť štát (t. j. verejný sektor a verejnú správu) (Malíková a kol., 2013).

V ponímaní Governance sa okrem samotných zákonov a vymožitelnosti práva dostávajú do popredia pozornosti aj flexibilná regulácia a implementácia verejných politík. Hlavným problémom v odborných diskusiách sa tak stáva predovšetkým obsah a kvalita riadenia vo verejnej správe, ako jeho forma (Malíková a kol., 2013).

Podobne ako pri NPM, postupným vývojom tohto pojmu došlo k jeho tzv. „mutácií“ a v odbornej literatúre sa tak objavilo viacero verzií governance, medzi najviac spomínané patria, *hybrid governance*, *public sector governance*, *operational governance*, *digital era governance*, *new public governance* a pod. Aktuálne sa v súvislosti s governance spomínajú predovšetkým koncepcie *good governance* a *digital era governance*. Prvá koncepcia *good governance*, v preklade znamená tzv. dobré spravovanie a je vysvetľovaný aj ako súbor hodnôt, politík a inštitúcií, cez ktoré môže spoločnosť riadiť politické, ekonomické a spoločenské procesy a to dokonca na všetkých svojich úrovniach prostredníctvom vzájomného pôsobenia medzi občianskou spoločnosťou, súkromným sektorom a vládou. Druhou koncepciou je *digital era governance*, je presným opakom *good governance*, čiže jej pozornosť sa upriamuje na zmeny v manažmente, tieto zmeny sú založené na IT, podpora interakcie s občanmi a inými používateľmi a na integráciu súčasnej byrokracie – *new public governance* (Malíková a kol., 2013).

3. Networks

V 60. a 70. rokoch minulého storočia keď sme sa stali svedkami dramatických zmien v spoločnosti, začala sa rozvíjať koncepcia *networks*, resp. *siete*. Obdobie týchto zmien sa dá definovať aj ako „network society“, kedy sa do popredia dostávajú siete a sú chápané ako rozvoj IT, ale aj ako dôsledok špecializácie verejnej správy (Klijn, 2007).

Súčasne trendy, ktoré sú predovšetkým zamerané na utváranie partnerstiev medzi sektorom súkromným a verejným, ziskovým či neziskovým majú za následok rozširovanie tejto koncepcie. Práve táto teória *sietí* môže predstavovať akési teoretické vysvetlenie pre tieto trendy. Malíková a Jacko (2013) tvrdia, že „*oproti iným prístupom sa snaží dosiahnuť vyššiu informovanosť vlády, jej vyššiu flexibilitu a menšiu exkluzívnosť, prostredníctvom tzv.*

samospravujúcich sietí (self-organizing networks) skôr ako prostredníctvom hierarchii (weberiansky) alebo trhových mechanizmov“ (Malíková a kol., 2013, s. 44).

4. Neoweberiansky štát (neo-weberian state – NWS)

Podľa informácií z dostupnej odbornej literatúry, tento pojem bol prvý krát spomenutý autormi Pollitt a Bouckaert (2000). Nutnosť bližšie sa zaoberať týmto model vznikla predovšetkým kvôli reformám vo verejnej správe. Tento model poukazuje hlavne na odlišnosti verejnej a súkromnej správy, tak ako pôvodný prístup od Maxa Webera, poukazuje na rolu silného štátu, dobrého práva a verejnej správy. Tento model sa do určitej miery vyhraňuje voči NPM a kladie dôraz na požiadavku, aby bola tradičná byrokracia modernizovaná spôsobom, ktorý môže zvýšiť jej efektívnosť, profesionalitu a v nie poslednom rade aj prijateľnosť k občanovi.

Drechsler (2005) vymedzil viacero „neo“ elementov neo-weberianskej školy verejnej správy, medzi ktoré patria:

- hlavným zameraním nie je využitie tržného mechanizmu, ale predovšetkým vytvorenie profesionálnej kultúry kvality a služby ponúkanej občanom, tzv. posun od vnútorného zamerania na byrokratické pravidla k externému zameraniu na plnenie potrieb občanom,
- doplnenie, nie nahradzovanie roly zastupiteľskej demokracie viacerými nástrojmi, prostredníctvom ktorých prebieha konzultácia s občanmi a následne ich priame zastúpenie v rozhodovacích procesoch,
- zameranie sa na vzdelanie a profesionalizáciu úradníkov spôsobom, pri ktorom by úradník nepredstavoval experta na právo, ktoré je potrebné na výkon jeho povolania, ale aby bol profesionálnym manažérom orientovaným na plnenie potrieb zákazníkov, resp. občanov,
- v prípade riadenia zdrojov je novým prvkom požiadaviek modernizovať relevantnú legislatívu, ktorá má priniesť väčší dôraz manažmentu na výsledky, ako na korektnosť spojenú s nasledovaním práva nastavených procedúr, toto by malo za následok zlepšenie ex post kontroly vo verejnej správe (Ochrana, Půjček, Špaček, 2015).

Pri neo-weberianskej škole sa jasne zdôrazňuje, že stabilne fungujúca verejná správa a politické vedy pri začiatkoch rôznych reforiem v post-komunistických krajinách výrazne chýbala. To malo za následok slabého využitia nástrojov NPM, ktoré boli implementované v rámci viacerých reforiem vo vyspelých krajinách (Ochrana, Půjček, Špaček, 2015).

Tabuľka 2: Základné porovnanie najnovších modelov riadenia verejnej správy

Model	Charakteristika	Najvyužívanejšie koordinačné mechanizmy
NPM	Dosiahnuť vyššiu efektívnosť vlády a reagovať na potreby spotrebiteľov pomocou metód využívaných v súkromnom sektore	Trhové mechanizmy, indikátory výkonnosti, ciele, zvyšovanie konkurencie, kvázi trhy

NWS	Modernizovať tradičný štátny aparát tak, aby sa stal viac profesionálnym, efektívnejším a viac prístupným obyvateľom. Metódy sukromného sektora môžu mať podpornú pozíciu, ale štát zostáva dôležitým aktérom s vlastnými pravidlami, metódami a s vlastnou kultúrou.	Autorita vykonávaná prostredníctvom prísnej hierarchie nezávislých úradníkov
Networks	Dosiahnuť vyššiu infomovanosť vlády, jej vyššiu flexibilitu a menšiu exkluzívnosť, prostredníctvom, „samosprávnych sietí“ skôr ako prostredníctvom hierarchií alebo trhových mechanizmov	Siete vzájomné závislých zúčastnených strán (stakeholderov)
Governance	Dosiahnuť vyššiu efektívnosť a legitímnosť vlády cez zhrnutie viacerých spoločenských aktérov do vytvárania politiky a do jej implementácie. Niektoré variácie tohto prístupu sú explicitne založené na „prístupe sietí“, pričom väčšina z nich kladie dôraz skôr na horizontálnu ako na vertikálnu kontrolu	Siete a partnerstvá medzi stakeholdermi

Zdroj: Malíková a kol., 2013

V Tabuľke 2 je v krátkosti sumarizované základné porovnanie najnovších modelov riadenia verejnej správy. Z nej je evidentné, že v rámci moderných teórií riadenia vo verejnej správe možno nájsť viacero podobných, či porovnateľných črt. Medzi tieto črty je možné zaradiť napr. participáciu, spoľahlivosť, efektívnosť, kladenie dôrazu na právny štát, otvorenosť a efektívnosť.

5. Problémy zavádzania reforiem

V odbornej literatúre sa môžeme stretnúť s viacerými pokusmi o charakterizovanie kritických problémov, ktoré majú vplyv na úspešnosť reforiem vo verejnej správe. Podľa autorky Vidlákovej (2002) by sme mohli tieto problémy zaradiť do nasledujúcich siedmich skupín.

- 1. Zlý štart a priebeh reformy** – na začiatku reformy je potrebné aby reformátori boli presvedčení o tom, že reforma, ktorú idú vykonávať je realizovateľná a zlepši aktuálnu situáciu. Pri realizácii samotnej reformy je potrebné dôkladné rozdelenie kompetencií a zodpovednosti. Častým problémom pri realizácii reforiem je aj nedostatok finančných prostriedkov, či iných zdrojov. Podľa vyššie uvedenej autorky je potrebné pri realizácii reforiem prítomnosť angažovaných manažérov, ktorí sú schopní udržať reformu aj dlhšiu dobu.
- 2. Imitácia nie inovácia** – často krát sa stáva, že reformy, ktoré boli úspešne inde sa odkopírujú bez toho, aby sa venovala pozornosť či budú úspešne aj v inom prostredí a hlavne za iných podmienok.
- 3. Nesprávna diagnóza** – základom každej reformy je správne vyhodnotenie situácie, od tohto kroku bude závisieť na tom aká bude efektívnosť výsledkov. Je potrebné dbať na to, aby neboli stanovené nespĺniteľné ciele.

4. **Nerozhodný prístup** – problém v komunikácií alebo dohode medzi reformátormi.
5. **Chyby v plánovaní** – súvislosť medzi jednotlivými krokmi je veľmi dôležitá, preto je potrebné jej venovať dostatok času.
6. **Nedostatok spätnej väzby a monitorovania** – priebežne monitorovanie a vyhodnocovanie vykonávanej reformy, nie len zo strany jej tvorcov, ale aj dotknutých osôb (t.j. zamestnancov verejnej správy a občanov).
7. **Neschopnosť disponovať zdrojmi a internou podporou** – reforma predstavuje investíciu, ktorá vyžaduje množstvo kreativity, času, energie a predovšetkým financií (Pomahač, Vidláková, 2002).

Záver

Cieľom predloženého článku bolo priblížiť a charakterizovať moderné teórie riadenia vo verejnej správe vychádzajúc z konceptov New Public Management, Governance, Networks, Neoweberianskym štátom a ich následným porovnaním. Prostredníctvom príspevku bolo poukázané aj na vznikajúce problémy pri zavádzaní reforiem do verejnej správy. Pri vzatí do úvahy, že výstupy verejnej správy často krát nemajú trhový charakter, môžeme konštatovať, že ich činnosť je často neefektívna. Riešením tejto problematiky by mohli byť práve metódy moderného manažmentu, ktoré hľadajú prístupy, ako je možné túto neefektívnosť eliminovať. V rámci týchto prístupov samozrejme berú do úvahy aj fakt, že orgány verejnej správy disponujú obmedzenými ľudskými a finančnými zdrojmi. Správa vecí verejných by tak mohla byť s týmito metódami, resp. modernými teóriami riadenia efektívnejšia, transparentnejšia a v nie poslednom rade aj účinnejšia.

Podakovanie

Tento článok bol vytvorený ako súčasť projektu VEGA: Inovačné stratégie v regionálnej politike so zameraním na rozvoj kultúrnych inštitúcií.

Literatúra

DRECHSLER, W. 2005. *The Rise and Demise of the New Public Management*. Post-autistic economics review. [online]. 2005. no. 33. Dostupné na internete: <<http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm>>

FABIÁN, A. 2010. *New Public Management and what comes after*. In: *Issues of business and law*, 2, 2010. 36-45s.

GRUENING, G. 2001. *Origin and theoretical basis of New Public Management*. In: *International Public Management Journal*, vol. 4, Spring 2001, 25 s.

HOOD, C. 1991. *A Public Management for All Seasons*. In: *Public Administration*. 69. 1991. 1 vyd. 3-19 s.

JANKELOVÁ, N. – ČAJKOVÁ, A. – LARIONOVA, N. 2018. *Moderné trendy v manažmente organizácií miestnej samosprávy ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja*. 1. vyd. Brno : MSD, spol. s. r. o., 2018. 215 s. ISBN 978-80-7392-285-6.

MALÍKOVÁ, Ľ. a kol. 2013. *NEW PUBLIC MANAGEMENT A SLOVENSKO: Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava : Vydavateľstvo UK, 2013. 218 s. ISBN 978-80-223-3515-7.

OCHRANA, F. - PŮJČEK, M. – ŠPAČEK, D. 2015. *Veřejná správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2015. 656 s.

OSBORNE, S. 2010. *The New Public Governance?* New York : Routledge, 2010. 431 s. ISBN 0-203-86168-X.

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. 2002. *Věřejná správa*. Praha : C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 807-17-974-80.

Adresa autora

Mgr. Matúš Novák
Katedra Verejnej správy, Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metóda
Bučianska 4/A
917 01 Trnava
Slovenská republika
email: maatus.novak@gmail.com

NAJLEPŠIE KRAJINY PRE ŽIVOT ŽIEN: POROVNANIE NA ÚROVNI KRAJÍN EURÓPSKEJ ÚNIE

THE BEST COUNTRIES TO BE A WOMAN: COMPARISON OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Denisa Kočanová, Ján Buleca

Abstract:

Equal participation of women in all domains of society is crucial and important for developing gender-sensitive policies. Much of the EU countries (especially the Scandinavian countries) have been working towards gender equality for a long while. On the contrary, some of them made big steps only in recent years. The main objective of this paper is to find out which of EU countries are the most attractive to live in for women according to 12 selected indicators that affect women's lives more and less. Data normalization and transformation were applied to obtain relevant results. According to these results, Germany seems to be the most attractive country, while Slovakia took 16th place.

Keywords: gender inequality, gender pay gap, European Union countries.

Introduction

One of the most important consequences of a hierarchical organization of society is the lower economic power of women. Although the world is constantly calling for an equal approach to everyone, different problems such as differences in remuneration between men and women (so-called gender pay gap) or low amount of women in a leading position are still significant. Women often experience discrimination, not only at a household level but even at the labor market and their political participation in the democratic process is still at a very low level within EU countries as well.

1. Gender inequality

Gender equality should mean that there is no difference between males and female and both genders are given equal treatment (Mikkola, 2007). Women still learn considerably less than men on average (Blau and Kahn, 2007). Generally, the gender pay gap is defined as the relative difference in the average gross earnings of women and men within the economy as a whole (EC, 2018). The gender pay gap is based on several structural and psychological factors. Different valuation of job content is affected by stereotypes, social norms, preferences, and behaviors. It can also be explained by the human capital factor (Kulich and Chipeaux, 2019). There are considerable differences between EU countries, with the gender pay gap ranging from less than 8% in Belgium, Italy, Luxembourg, Poland, Romania, and Slovenia to more than 20% in Austria, the Czech Republic, Germany, Estonia, and the United Kingdom. It can be explained by the fact that men take fewer unpaid hours off and work more overtime hours per year than women. The main reason is women usually have more of childcare and household duties than

men, which is limiting their flexibility and availability in the work process (**Parker et al.**, 2015; **Bertrand et al.**, 2015 and **Bolotnyy and Emanuel**, 2018).

The pay gap between men and women can partly be explained by differences in profession, sector, position, work experience, and age. But some of them seem to have more to do with gender (**Arulampalam et al.**, 2007; **Mandel and Shalev**, 2009 and **Sweden Sverige**, 2019). Employers and employees should work actively for equal pay for equal work, as well as promote equal opportunity for women and men to receive a pay rise (**UK Equality Act**, 2010).

Activists are also increasingly drawing attention to the factor of the so-called period poverty. It refers to having a lack of access to sanitary products due to financial constraints (**Bossert et al.**, 2012). What can significantly influence girl's education, health and wellbeing is improving menstrual health management that is also known as period poverty. It is a problem in high as well as low- and middle- income countries and even in the EU countries (**Chandra-Mouli and Patel**, 2017).

Many cases are strongly associated with sanitary products tax that is generally defined as the VAT rate applied to sanitary products. European regulations allow the EU states to tax feminine hygiene products. This tax is often very high in some countries, although it is a product of inevitable need. Some recent studies show that it is an important and essential tool that should be used to achieve human rights and gender equality as well. There are still big differences in VAT rates to sanitary products between the EU countries. In Hungary, women pay 27% VAT when they purchase sanitary products. In Ireland, these same products are exempt from taxes. Other countries, such as Spain and France, apply a reduced VAT rate to feminine hygiene products. In fact, the Spanish government has promised to reduce this tax in its 2019 budget, from the current 10% to 4%. Since 2007, when the European Union allowed countries to amend the so-called Tampon Tax down to a specified minimum, many countries have opted to do so, but others, however, **have kept these feminine hygiene products in the same VAT bracket as other products that are not necessities. Also, some institutions considered gender-differentiated taxes as a form of discrimination** and explain that they will not solve the issue of violence against women. (**Lorimer and Bachishin**, 2016; **Crawford and Spivack**, 2017 and **Belmonte and Vayo**, 2018).

Gender equality implies not only equal distribution between men and women in all domains of society. It is also about the qualitative aspects, ensuring that the knowledge and experience of both men and women are used to promote progress in all aspects of society. The awareness of this issue needs to be spread upon all society not only in principle but also in practice. Empirical estimates provide evidence that gender-friendly policies could help countries to diversify their economies. Equal access to health care, education level, rights, and freedom should be the major concerns of all governments. Positive policy initiatives could also lead to the higher participation of women in high-productive and modern-sector jobs (**Mikkola**, 2007; **Mehta and Awasthi**, 2019; **Kazandjian et. al**, 2019 and **Sweden Sverige**, 2019).

The main objective of this paper was to find out which countries of the EU are most attractive to women's success, safety, and happiness.

2. Data and methodology

On the whole, Europe is one of the best places in the world when it comes to gender equality issues such as equal pay, opportunities and safety. Twelve measurable indicators, such

as pay gap, employment rate, percentage of women in government, and more were analyzed. Data normalization and transformation were applied to obtain relevant results.

Table 1 contains a short explanation for all indicators that were used in the analysis, its source and period time, at which they were obtained.

Table 4 Characteristics of indicators (short description, data source, period time)

gender pay gap (I1)	male to female income ratio	UN	2018
the female employment rate (I2)	female labor force participation rate (ages 15+)	WB	2018
female billionaires (I3)	number of female billionaires	Forbes	2018
secondary education (I4)	percentage of the female population ages 25 and older that has reached (but not necessarily completed) a secondary level of education	UN	2018
years since women granted suffrage at a national level (I5)	numbers of years since women were granted full suffrage (fully equal voting rights with men at a national level)	Eurostat	2018
percentage of women in national government (I6)	% of seats held by women in national parliaments	WB	2018
percentage of women in ministerial positions (I7)	% of women in ministerial level positions	WB	2018
days with a woman as head of state (I8)	number of total days with a woman as head of state	Eurostat	2018
female life expectancy (I9)	life expectancy at birth	UN	2018
maximum weeks of parental leave (I10)	the maximum amount of weeks of paid leave mothers are entitled to	Eurostat	2018
contraception score (I11)	score out of 100 relating to policies related to supplies and counselling regarding contraception	European Parliamentary Forum on Population & Development	2018
sanitary product tax (I12)	VAT rate applied to sanitary products	The Civio Foundation	2018

Source: own processing.

To transform data into a consistent normalized scale (0,1), we used the following formulas mentioned in the paper (Huba et. al, 2003):

$$I_{xi} = (\max x_i - x_i) / (\max x_i - \min x_i), \quad (1)$$

if indicator growth represents an undesirable trend or

$$I_{xi} = (x_i - \min x_i) / (\max x_i - \min x_i), \quad (2)$$

if indicator growth represents a desirable trend and where:

x_i : the value of the given indicator;

I_{xi} : the normalized value of that indicator for the i -th country.

The whole analysis was executed in the MS Excel 2016.

3. Results & Discussion

The following tables show original and unadjusted data, normalized and adjusted data and also final position of the EU countries. Table 2 contains original data obtained from mentioned sources.

Table 5 Original unadjusted data

Country	I1(%)	I2(%)	I3	I4(%)	I5	I6(%)	I7(%)	I8	I9	I10	I11(%)	I12
Germany	45,5	55,1	32	96,2	100	30,7	33,3	4,83	83,4	14	19,0	62,4
France	42,1	50,5	4	80,6	74	39,6	52,9	323	85,3	16	5,5	84,8
Sweden	28,8	60,8	8	88,4	99	46,1	52,2	0	84,2	12	25,0	75,7
Finland	38,2	54,7	1	100,0	112	42,0	38,5	4,81	84,2	18	24,0	62,4
Republic of Ireland	51,8	52,7	0	90,2	96	22,2	26,7	7,58	83,5	42	0,0	60,1
UK	80,0	56,9	2	82,4	90	32,2	30,8	5,17	83,2	52	5,0	82,4
Netherlands	47,3	57,9	1	86,4	101	36,0	37,5	0	83,8	16	6,0	75,7
Slovenia	27,7	51,4	0	97,4	98	24,4	50,0	547	84,2	15	9,5	63,1
Denmark	38,0	59,1	3	90,1	103	37,4	42,9	1,36	83,1	18	25,0	61,2
Estonia	69,2	56,2	0	100,0	101	26,7	28,6	861	82,0	62	9,0	67,9
Spain	55,3	520	6	72,2	87	39,1	38,5	0	85,0	16	10,0	63,1
Lithuania	35,2	55,9	0	91,8	100	21,3	21,4	3,81	80,8	18	21,0	43,6
Latvia	43,7	55,0	0	99,4	101	16,0	23,1	3,67	79,7	16	21,0	57,7
Bulgaria	55,2	47,8	0	93,7	74	23,8	52,9	0	78,3	58	20,0	41,8
Austria	56,0	54,9	1	100,0	99	34,4	23,1	0	84,5	16	10,0	43,1
Croatia	55,2	45,4	0	94,5	73	18,5	20,0	2,36	79,6	58	25,0	73,6
Slovakia	62,5	52,2	0	99,1	98	20,0	14,3	636	81,2	34	10,0	39,1
Poland	58,8	48,5	0	81,1	100	28,0	22,7	1,65	82,0	26	8,0	25,0
Belgium	54,2	47,8	0	82,2	70	38,0	23,1	0	83,9	15	6,0	84,8
Czech Rep,	64,5	51,8	0	99,8	98	22,0	17,6	0	82,1	28	21,0	49,8
Luxembourg	53,9	52,3	0	100,0	99	28,3	20,0	0	85,0	20	17,0	79,3
Romania	50,2	43,7	0	86,5	72	20,7	24,0	385	79,2	18	19,0	52,1
Portugal	38,6	53,0	1	52,1	42	34,8	22,2	186	84,2	21	6,0	89,5
Italy	75,9	39,4	6	75,6	73	35,7	27,8	0	85,2	22	22,0	52,1

Hungary	57,6	47,9	0	95,7	73	12,6	0,0	0	80,2	24	27,0	38,0
Greece	51,6	45,3	0	65,4	66	18,7	21,1	0	83,6	17	13,0	48,5
Malta	83,2	42,3	0	73,2	71	11,9	6,3	3,61	84,8	18	18,0	49,8

Source: own processing.

Data normalization based on formulas (1) and (2) was applied in order to obtain relevant results and data were unified (percentage, quantity, numbers). Table 3 shows adjusted and normalized data.

Table 6 Normalized adjusted data

Country	I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10	I11	I12
Germany	0,68	0,73	1,00	0,92	0,83	0,55	0,63	0,64	0,73	0,04	0,30	0,92
France	0,74	0,52	0,13	0,59	0,46	0,81	1,00	0,04	1,00	0,08	0,80	0,87
Sweden	0,98	1,00	0,25	0,76	0,81	1,00	0,99	0,00	0,84	0,00	0,07	0,89
Finland	0,81	0,71	0,03	1,00	1,00	0,88	0,73	0,63	0,84	0,12	0,11	0,92
Ireland	0,57	0,62	0,00	0,80	0,77	0,30	0,50	1,00	0,74	0,60	1,00	0,93
UK	0,06	0,82	0,06	0,63	0,69	0,59	0,58	0,68	0,70	0,80	0,81	0,88
Netherlands	0,65	0,86	0,03	0,72	0,84	0,70	0,71	0,00	0,79	0,08	0,78	0,89
Slovenia	1,00	0,56	0,00	0,95	0,80	0,37	0,95	0,07	0,84	0,06	0,65	0,92
Denmark	0,81	0,92	0,09	0,79	0,87	0,75	0,81	0,18	0,69	0,12	0,07	0,92
Estonia	0,25	0,79	0,00	1,00	0,84	0,43	0,56	0,11	0,53	1,00	0,67	0,91
Spain	0,50	0,59	0,19	0,42	0,64	0,80	0,73	0,00	0,96	0,08	0,63	0,92
Lithuania	0,86	0,77	0,00	0,83	0,83	0,27	0,40	0,50	0,36	0,12	0,22	0,96
Latvia	0,71	0,73	0,00	0,99	0,84	0,12	0,44	0,05	0,20	0,08	0,22	0,93
Bulgaria	0,50	0,39	0,00	0,87	0,46	0,35	1,00	0,00	0,00	0,92	0,26	0,96
Austria	0,49	0,72	0,03	1,00	0,81	0,66	0,44	0,00	0,89	0,08	0,63	0,96
Croatia	0,50	0,28	0,00	0,89	0,44	0,19	0,38	0,31	0,19	0,92	0,07	0,90
Slovakia	0,37	0,60	0,00	0,98	0,80	0,24	0,27	0,08	0,41	0,44	0,63	0,97
Poland	0,44	0,43	0,00	0,61	0,83	0,47	0,43	0,22	0,53	0,28	0,70	1,00
Belgium	0,52	0,39	0,00	0,63	0,40	0,76	0,44	0,00	0,80	0,06	0,78	0,87
Czech R.	0,34	0,58	0,00	1,00	0,80	0,30	0,33	0,00	0,54	0,32	0,22	0,00
Luxembourg	0,53	0,60	0,00	1,00	0,81	0,48	0,38	0,00	0,96	0,16	0,37	0,89
Romania	0,59	0,20	0,00	0,72	0,43	0,26	0,45	0,05	0,13	0,12	0,30	0,94
Portugal	0,80	0,64	0,03	0,00	0,00	0,67	0,42	0,02	0,84	0,18	0,78	0,86
Italy	0,13	0,00	0,19	0,49	0,44	0,70	0,53	0,00	0,99	0,20	0,19	0,94
Hungary	0,46	0,40	0,00	0,91	0,44	0,02	0,00	0,00	0,27	0,24	0,00	0,97
Greece	0,57	0,28	0,00	0,28	0,34	0,20	0,40	0,00	0,76	0,10	0,52	0,95
Malta	0,00	0,14	0,00	0,44	0,41	0,00	0,12	0,48	0,93	0,12	0,33	0,95

Source: own processing.

The final score for each country was calculated as the arithmetic mean of obtained normalized data from Table 3, assuming that all variables have the same weight. Table 4 shows the final score for each country in decimal number and in percentage and total ranking (position).

Table 7 Final position of the EU countries

Country	Final Score	Final Score in %	Position
Germany	0,6637	66,37	1.
Ireland	0,6524	65,24	2.
Finland	0,6496	64,96	3.
Sweden	0,6332	63,32	4.
United Kingdom	0,609	60,90	5.
Slovenia	0,5966	59,66	6.
Estonia	0,5909	59,09	7.
Netherlands	0,5876	58,76	8.
France	0,5866	58,66	9.
Denmark	0,5861	58,61	10.
Austria	0,5593	55,93	11.
Spain	0,5376	53,76	12.
Luxembourg	0,5146	51,46	13.
Lithuania	0,5112	51,12	14.
Poland	0,494	49,40	15.
Slovakia	0,4831	48,31	16.
Bulgaria	0,4762	47,62	17.
Belgium	0,4712	47,12	18.
Latvia	0,4424	44,24	19.
Portugal	0,4374	43,74	20.
Croatia	0,4227	42,27	21.
Italy	0,399	39,90	22.
Czech Republic	0,3688	36,88	23.
Greece	0,3658	36,58	24.
Romania	0,3493	34,93	25.
Malta	0,3262	32,62	26.
Hungary	0,3097	30,97	27.

Source: prepared by author.

The analysis included 27 European countries (except for Cyprus, where almost all data were not available) and analyzed twelve indicators that can affect women's lives. Based on the analysis of results, Germany took 1st place in the ranking. Some of the Nordic countries have also come into the top ten. They have been widely recognized as one of the best places to live for a long time and they also consider themselves to be a model of equality between men and

women. Slovakia took 16th place and two of its neighboring countries (the Czech Republic and Hungary) took even lower places.

When comparing with other analyses that have been already done we can notice a significant difference. **EBD** (2018) considers Portugal to be the best choice and Germany was not even placed on the list with 13 countries. This rating does not take into account only the needs of women, but the needs of men and women both separately. **Nestpick** (2019) analyzed 100 countries worldwide and constructed the Women's Liveability Index that considered Norway to be the best choice, while Germany got the 9th place. According to **WEF** (2018) the 1st place was assigned to Norway, while **Millington** (2018) placed Denmark at the top and Germany took 10th place. As stated in the **Global Gender Gap Report** (2018), the top three EU countries with the best quality of life are Norway, Sweden, Finland. The same results were obtained from **Global Citizen** (2018) who find Scandinavian's countries the most attractive for women.

Conclusion

This paper primarily focused on living conditions in EU countries, especially for women. We tried to discover which one of the EU countries is the best to live in if you are a woman. Twelve of measurable indicators, such as pay gap, employment rate, percentage of women in government and more were analyzed and data normalization and transformation were applied to obtain relevant results. The result, according to our findings, is that Germany seems to be the best EU country to live in if you are a woman.

We also have to consider two main limitations to this analysis. It is the absence of Cyprus' data, as almost all of them were not available and data sources which use different methodology for individual variables as well. We also should think about the weights of variables, since assigning particular weights could definitely bring different results.

Differences in remuneration between men and women seem to be one of the biggest problems in EU. This problem is very significant in Malta (83,2%), while pay gap values are the lowest in Slovenia (27,7%) and Sweden (28,8%). When comparing the female employment rate at the age of 15+, the results are very similar and the highest rates are typical for Sweden (60,8%). According to available data, there is no European country with more than 50 % share of women in parliament, but this value is almost reached in Sweden (46,1%) and Finland (42%). Three countries with the lowest percentage of seats held by women in national parliaments are Malta (11,9%), Hungary (12,6%) and Latvia (16%).

Whether a country is a safe and good place to live in is also shown by factors such as health and the availability of services related to it. In this paper, we looked at several of them that could have a significant impact on women's lives, e.g. sanitary product tax, female life expectancy, but the maximum weeks of parental leave (combination of both maternity leave and parental leave, which is usually able to be split between both parents) as well.

The controversial sanitary product tax is obviously the major problem in countries such as Hungary (25%), Croatia, Denmark and Sweden (27% for all of them). Ireland is the only country where these same products are exempt from taxes. Almost half of the 28 EU member states continue to apply the standard VAT rate to sanitary towels and tampons, in a bracket applied to items such as jewelry, wine, beer, and cigarettes. One of the lowest rates (except for

Ireland) is typical for Great Britain (5%) and France (5,5%). We have a reduced tax on these products (10%) in Slovakia, while the basic VAT rate is 20%.

EU believes that women and men should have equal power to shape society and their own lives. Often considered a gender equality role model, the EU has come a long way, but there is still room for improvement.

References

ARULAMPALAM, W. – BOOTH, A. L. – BRYAN, M. 2007. Is There A Glass Ceiling Over Europe? Exploring Gender Pay Gap Across The Wage Distribution. *Industrial and Labor Relations Review*, 60, 2, pp. 163–189. DOI:10.1177/001979390706000201.

BELMONTE, E. – ÁLVAREZ DEL VAYO, M. 2018. Half of the European countries levy the same VAT on sanitary towels and tampons as on tobacco, beer and wine. CIVIO: Medicamentalia. [online]. Available at: <<https://civio.es/medicamentalia/2018/11/07/14-european-countries-levy-the-same-vat-on-sanitary-towels-and-tampons-as-on-tobacco-beer-and-wine/>>.

BERTRAND, M. – KAMENICA, E. – PAN, J. 2015. Gender Identity and Relative Income Within Households. *The Quarterly Journal of Economics*, 130, 2, pp. 571–614. DOI: 10.3386/w19023.

BLAU, F. D. – KAHN, L. M. 2007. Have Women Gone as Far as They Can? *Academy of Management Perspectives*, 21, 1, pp. 7–23. DOI: 10.5465/amp.2007.24286161.

BOSSERT, W. – CHAKRAVARTY, S.R. – D'AMBROSIO, C. 2012. Poverty and time. *The Journal of Economic Inequality*, 10, 2, pp. 145–162. DOI: 10.1007/s10888-011-9175-2.

CRAWFORD, B. J. – SPIVACK, C. 2017. Tampon taxes, discrimination, and human rights. *Wisconsin law review*, 3, 1, pp. 491–549. [online]. Available at: <<https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2068&context=lawfaculty>>.

EQUALITY ACT. 2010. UK: The Stationery Office Limited. [online]. Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf>.

EUROPEAN COMMISSION. 2018. The gender pay gap situation in the EU. [online]. Available at: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en>.

HUBA, M. – IRA V. – HANUŠIN, J. – LEHOTSKÝ, M. – SZOLLOS, J. 2003. Regional aspects of development towards sustainable Slovakia. *Ekológia*, 22, 2, pp. 66–78 .

CHANDRA-MOULI, V. – PATEL, S. V. 2017. Mapping the knowledge and understanding of menarche, menstrual hygiene and menstrual health among adolescent girls in low- and middle-income countries. *Reproductive Health*, 14, 30, pp. 14–30. DOI: 10.1186/s12978-017-0293-6.

KAZANDJIAN, R. – KOLOVICH, L. – KOCHHAR, K. – NEWIAK, M. 2019. Gender Equality and Economic Diversification. *Social Sciences*, 8, 118, pp. 1–27. DOI: 10.3390/socsci8040118.

KULICH, C. – CHIPEAUX, M. 2019. Gender Inequality in Economic Resources. In: Jetten, J., Peters, K.: *The Social Psychology of Inequality*. 2019. ISBN 978-3-030-28856-3, 405p.

LORIMER, K. – BABCHISHIN, K. M. 2016. Diverting tampon taxes will not solve the issue of violence against women. *BMJ*, 354, 2, pp. 12–23. DOI: 10.1136/bmj.i3952.

MANDEL, H. – SHALEV, M. 2009. How Welfare States Shape the Gender Pay Gap: A Theoretical and Comparative Analysis. *Social Forces*, 87, 4, pp. 1873–1911. DOI: 10.1353/sof.0.0187.

MIKKOLA, A. 2007. Development and Gender Equality: Consequences, Causes, Challenges and Cures. *HECER*. Discussion Paper No. 159. ISSN 1795-0562.

NESTPICK. 2019. Women's Liveability Index 2019. [online]. Available at: <<https://www.nestpick.com/womens-liveability-index-2019/>>.

PARKER, K. – HOROWITZ, J. M. – ROHAL, M. 2015. Raising Kids and Running a Household: How Working Parents share the Load. Pew Research Center. Technical Report November 2015, 23p. [online]. Available at: <<https://www.pewsocialtrends.org/2015/11/04/raising-kids-and-running-a-household-how-working-parents-share-the-load/>>.

SWEDEN SVERIGE. 2019. Gender equality in Sweden. [online]. Available at: <<https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>>.

MEHTA, B. S. – AWASTHI, I. CH. 2019. Gender Inequality and Labour Market. In: *Women and Labour Market Dynamics*, ISBN 978-981-13-9057-9, 178p.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2018. The Global Gender Gap Report 2018. Insight Report, ISBN 978-2-940631-00-1, 367p.

Contact adress

Ing. Denisa Kočanová
Faculty of Economics TUKE
Boženy Němcovej 32
04001 Košice
E-mail: denisa.kocanova@tuke.sk

doc. Ing. MVDr. Ján Buleca, PhD.
Faculty of Economics TUKE
Boženy Němcovej 32
04001 Košice
E-mail: jan.buleca@tuke.sk

ČESKÝ SYSTÉM KVALITY SLUŽEB - NÁSTROJ PRO ZVYŠOVÁNÍ KVALITY SLUŽEB. PŘÍPADOVÁ STUDIE Z ČESKÉ REPUBLIKY

CZECH SERVICE QUALITY SYSTEM – A TOOL FOR RAISING QUALITY IN SERVICES. CASE STUDY FROM THE CZECH REPUBLIC

Jana Novotná

Abstract:

Services represent an important source of economic growth. The essence of services is based on the fact services should be provided at the best possible level - with the highest quality. In the most general sense, quality can be understood as a satisfying of customer's expectations. Thus quality plays a crucial role in relation to tourism. Especially for organizations which implement appropriate tools to increase quality in their day-to-day activities, quality represents a significant competitive advantage. It is therefore necessary to pay special attention to quality as such and to the management of quality. In conditions of the Czech Republic are these management tools represented by Czech Service Quality System and Hotelstars Union System. Both systems bring and raise the quality and competitiveness in the field of tourism in the Czech Republic. The Czech Service Quality System is set up as a two-step system, suitable for SMEs in private as well as in the public sector. Successful certification is subject to the fulfillment of several entry conditions. The same applies to the Hotelstars Union System, the official uniform classification of accommodation facilities in the Czech Republic. The aim of this article is to introduce both system and to describe how the conditions are set and how the systems work. Special attention is focused on the Czech Service Quality System. The partial goal is to verify the applicability of the Czech Service Quality System in practice through the comparison with Hotelstars Union system

Keywords: tourism, services, raising quality, quality management

Úvod

Cestovní ruch je v současnosti jedním z nejdůležitějších odvětví národního hospodářství. Jeho význam spočívá v jeho schopnosti pozitivně ovlivnit mnoho dalších odvětví. Pozitivní vliv je možný dvěma způsoby: přímým a nepřímým. Přímý vliv je například spojen s činnostmi a službami poskytovanými v pohostinství a gastronomii, ubytování, cestovní kanceláře a turistická informační střediska. Nepřímo ovlivňuje například bankovní nebo stavební sektor. Z tohoto hlediska cestovní ruch významně přispívá k tvorbě pracovních míst a ke zvyšování zaměstnanosti (Novotná, 2018).

Podle výše uvedeného je nutné zákazníkům poskytovat služby cestovního ruchu a všechny související produkty na nejvyšší možné úrovni. Protože právě kvalita služeb je tím rozhodujícím faktorem, jenž zákazníka vede k tomu, aby podnik znovu navštívil a udržel si loajalitu k „oblíbené“ organizaci. Kvalita tak představuje významnou konkurenční výhodu.

1. Data a metodika

Cílem této práce je představit dva nástroje aplikované v českém tržním prostředí – Český systém kvality služeb a Hotelstars Union a tyto systémy popsat. Prvním krokem bude studium odborné literatury a dalších zdrojů souvisejících s řešeným tématem. Získané informace poslouží jako základ pro formulaci literární rešerše definující vybranou teorii. Zejména bude vymezen pojem „kvalita“ z pohledu českých a zahraničních autorů.

Následujícím krokem bude deskripce Českého systému kvality služeb (ČSKS). Veškeré informace budou čerpány z webových stránek ČSKS dostupných na www.csks.cz, jakož i z dokumentů poskytnutých agenturou CzechTourism. Následně bude popsán Hotelstars Union (HSU). Data, manuály a související materiály pro tento systém jsou k dispozici na www.hotelstars.cz.

Dalším krokem bude vzájemná komparace vybraných ubytovacích zařízení, oceněných vždy jedním z analyzovaných nástrojů. Do výběru byly vybrány dva hotely, v obou případech dosahující úrovně 4*. Smyslem porovnání obou ubytovacích kapacit je zjistit, zda se dají nalézt shodné znaky kvality, které by mohly být vyhodnoceny vhodným integrovaným systémem hodnocení kvality.

2. Literatura

Kvalita v cestovním ruchu je komplexní koncept zahrnující synergii všech zúčastněných stran v cestovním ruchu. V praxi tato synergie znamená dobře navrženou nabídku cestovních kanceláří, přes perfektní implementaci doplňkových služeb až například bezpečným návratem domů konče. Jinými slovy, jedná se o celou řadu konkrétních činností a událostí, které uspokojí očekávání zákazníka nebo přinášejí dokonce pocit, že zákazník získal nějakou zvláštní hodnotu a skutečné potěšení a užitek překonaly jeho očekávání.

Jedním z klíčových faktorů zvyšujících konkurenceschopnost je řízení kvality. Samotný proces řízení kvality je dlouhodobý proces a z hlediska udržitelné strategie je nutné pochopit pojem spokojenosti zákazníka a stavět na předpokladu, že společnost může plnit své cíle pouze prostřednictvím spokojených zákazníků (Ryglová & Rašovská, Kvalita služeb v cestovním ruchu, 2017). Důležitost kontroly kvality potvrzují také autoři Andreeva, Zhulina, Popova a Yashin (2018), kteří považují za velmi důležitou roli procesního přístupu a zlepšování strategie. Implementace strategie a řízení kvality integrace jsou způsoby, jak vytvořit dlouhodobé konkurenční výhody pro podnik.

Podle Williamsa a Buswella (2003) je v cestovním ruchu vyžadován zvláštní přístup. Tento konkrétní přístup je poskytován poskytováním takových služeb, které jsou založeny na zkušenostech, a úspěch takové služby je veden zvyšováním této zkušenosti a emocionální zodpovědnosti jednotlivce k atributům nabízených služeb.

Další autoři považují za klíčový prvek systému řízení kvality zaměstnanec organizace. Podle nich je osoba v centru všech procesů určených k poskytování konkrétní služby, kterou nazýváme podnikání. Základním cílem organizace by mělo být uspokojování potřeb vlastních zaměstnanců (Haedrich, Kaspar, Klemm, & Kreilkamp, 1998).

Kvalitní služby, resp. nejvyšší úroveň jejich poskytování, je dalším klíčovým prvkem úspěchu a konkurenceschopnosti. Co však vlastně slovo „kvalita“ znamená?

Pokusit se definovat pojem „kvalita“ je velmi obtížné, protože tento pojem znamená pro každého něco jiného. Každý člověk si pod tímto slovem představuje různé věci. Kvalitu lze tedy obecně definovat jako schopnost produktu nebo služby uspokojit nebo lépe překonat očekávání zákazníků. O kvalitě je tedy možné hovořit vždy, když je zákazník spokojen.

Čeští autoři Křížek a Neufus (2014) shrnují pojem kvality do velmi jednoduché, ale srozumitelné definice - kvalita je uspokojením očekávání zákazníka. Podle autorky Kapiki (2012) je kvalita v odvětví cestovního ruchu a pohostinství konzistentní nabídkou produktů a služeb pro hosty podle očekávaných standardů. Aby organizace splnila nebo překonala očekávání zákazníků, musí plně porozumět všem atributům služeb, které přispívají k hodnotě zákazníka a vedou ke spokojenosti a loajalitě (Evans & Lindsay, 2017). Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) tvrdí, že řízení kvality zahrnuje všechny činnosti celkového managementu, které definují cíle politiky kvality, odpovědnost za kvalitu a praktikují je prostřednictvím zvláštních činností. Jedná se o koordinované činnosti zaměřené na správu a řízení organizace se zaměřením na kvalitu (Online Browser Platform, 2018). Autoři Parasuraman, Zeithaml a Berry říkají, že kvalita služeb je definována jako mezera mezi očekáváním zákazníka a vnímáním služby zákazníkem (Parasuraman, Zeithaml & Berry).

3. Výsledky

V českém tržním prostředí můžeme nalézt několik nástrojů řízení kvality, které postupují všemi odvětvími národního hospodářství. V sektoru cestovního ruchu tyto nástroje zastupují Český systém kvality a služeb a klasifikace Hotelstars Union. V následujících podkapitolách budou oba systémy krátce charakterizovány.

3.1 Český systém kvality služeb

Český systém kvality služeb (ČSKS) je výstupem projektu Národní kvality cestovních služeb v České republice. V českém tržním prostředí slouží jako nástroj ke zvýšení kvality procesu poskytování služeb. Tento nástroj byl navržen především pro organizace cestovního ruchu, a to z důvodu dlouhodobé nedostatečné kvality v tomto sektoru. Postupné nastavení kritérií však přineslo možnost jeho využití téměř ve všech odvětvích národního hospodářství. Provozovatelem projektu je agentura CzechTourism. Vlastníkem systému je Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Český systém kvality služeb je zřízen jako dvoustupňový systém. Důvodem je široké spektrum cílových skupin, včetně malých a středních podniků, velkých řetězců soukromého sektoru i podniků sektoru veřejného. Certifikáty vydané v obou stupních mají platnost tři roky. Subjekty zapojené do vlastního procesu certifikace jsou samotné organizace, Certifikační orgán a Hodnotící centrum.

Hlavní filosofie celého konceptu je založena na uspokojování potřeb zákazníků (návštěvníků atd.) a na neustálém zlepšování nabízených služeb. Prestižní značka „Q“ je zároveň zárukou kvality pro hosty a zaměstnance tím, že odměňuje jejich práci a motivuje je k dalším činnostem (Škodová, Dvořáková, & Kain, 2018).

I. stupeň certifikace

Tento stupeň certifikace předpokládá uvědomění si důležitosti poskytování kvalitních služeb a zejména také zájem organizace implementovat kvalitu do svého fungování a chut'

neustále se zlepšovat. Stručně řečeno – zavedení myšlenky kvality do každodenních činností organizace. Základním kamenem procesu je potom sebehodnocení každého pracovníka organizace v oblasti kvality poskytování služeb a porovnání dosahovaných výsledků s očekáváními zákazníků.

Prvním krokem certifikace do této úrovně je samotné rozhodnutí o vstupu do systému a následná registrace organizace na webovém portále www.csks.cz. Během procesu registrace vyplní administrátor (osoba zodpovědná za registraci) základní údaje o organizaci a o své osobě. Zároveň již v tomto kroku musí být vybrán jeden zaměstnanec organizace – tzv. Trenér kvality, který absolvuje povinné školení I. stupně, na jehož základě bude zodpovídat za implementaci prvků systému do fungování organizace. Po proškolení trenéra kvality je nutné na certifikační místo odeslat závaznou přihlášku, včetně potřebné dokumentace – vize, závazku kvality, dokladu o splnění technických předpokladů a plánu opatření. Certifikační místo zaslané podklady po formální stránce vyhodnotí a předá je k věcnému posouzení nezávislému Hodnotitelskému centru. V případě kladného vyhodnocení získá organizace certifikát Českého systému kvality služeb I. stupně.

II. stupeň certifikace

Tento stupeň certifikace zahrnuje zavedení pokročilejších nástrojů kvality a také prostřednictvím dotazníkového šetření a terénního šetření testuje a kontroluje dosaženou úroveň kvality.

Pro podání žádosti v tomto stupni musí být organizace držitelem certifikátu I. stupně po dobu minimálně 6 měsíců, dále musí prokázat, že do svých činností zavedla kvalitu, kterou chce i nadále prohlubovat. Další podmínkou je přítomnost Trenéra kvality proškoleného ve II. Stupni, který po svém úspěšném proškolení požádá o zahájení procesu přechodu organizace do vyššího stupně ČSKS. V reakci na tuto žádost předá Certifikační místo veškerou dokumentaci organizace z I. stupně k posouzení odbornému Hodnotitelskému centru, které následně žádající organizaci předá formuláře pro dotazníkové šetření pro zákazníky a vedoucí pracovníky a ve své vlastní režii zrealizuje provedení mystery shoppingu. Vyplněné dotazníky z řad klientů a vlastních zaměstnanců zašle organizace k posouzení zpět do Hodnotitelského centra, které je vyhodnotí a v souladu s provedeným terénním šetřením vypracuje závěrečnou zprávu. Na základě této závěrečné zprávy pak organizace vypracuje plán opatření, který následně odešle Certifikačnímu centru. To u zaslaných dokumentů, stejně jako v I. stupni, provede formální kontrolu a předá Hodnotitelskému centru k vyhodnocení. V případě kladného vyhodnocení obdrží organizace certifikát kvality II. stupně (Certifikace II. stupně, 2018).

Značka

Branding, společně se Standardem Českého systému kvality služeb, představujícím metodickou základnu pro samotný proces certifikací a institucionálním prostředím zajišťujícím implementaci a úspěšné fungování Českého systému kvality služeb, tvoří základní pilíře celého systému. Značka systému je tvořena symbolem „Q“ a doplněna číslem dosaženého stupně systému. Jedná se o registrovanou kombinovanou ochrannou známku Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Úřadu pro průmyslové vlastnictví a úspěšným organizacím je udělována pouze po dobu platnosti certifikátu ČSKS.

3.2 Hotelstars Union

Hotelstars Union (HSU) je oficiální jednotná klasifikace ubytovacích zařízení v České republice. Jedná se o systém, ve kterém je počet hvězd spojen s jasnými pravidly pro jejich udělování. Jeho cílem je sjednocení kritérií hotelových služeb, která byla založena na průzkumech očekávání hostů a potřeb trhu. Je založen na povinných kritériích a dobrovolných volitelných požadavcích. Všechna oceněná ubytovací zařízení jsou označena společným Klasifikačním znakem Hotelstars a zaručují stejný rozsah služeb a vybavení. Klasifikace Hotelstars již byla zavedena v 17 evropských zemích. V České republice funguje systém od roku 2004 (Hotelstars Union, 2019).

Certifikace v systému HSU je dobrovolná a skládá se z několika kroků. Prvním krokem je zhodnocení současné úrovně podle platné metodiky, dalším krokem je dokončení on-line žádosti o certifikaci. Po úspěšné registraci v on-line aplikaci se provede kontrola samotné společnosti. V souladu s výsledky inspekce je nutné přidat všechna povinná kritéria nebo odstranit nedostatky. Na základě splnění všech podmínek se osvědčení uděluje na dobu 5 let. Pro obnovení certifikátu je nutné po uplynutí této doby stávající certifikát znovu recertifikovat.

Systém stanovený v současné metodice Hotelstars Union je nastaven tak, že pro zařazení do určité třídy musí ubytování splňovat předepsaný počet povinných kritérií a minimálních bodů stanovených pro každou třídu. Všechny tyto podmínky jsou rozděleny do sedmi oblastí. Těmito oblastmi jsou: obecné informace o hotelu, recepce a služby, pokoje, gastronomie, konferenční prostory, volnočasové aktivity, kvalita a online aktivity.

Udělování a obnovování Certifikátů a Klasifikačních znaků provádí Asociace hotelů a restaurací České republiky o.s.

Na předcházejících řádcích byly stručně představeny dva systémy zvyšování kvality operující v českém tržním prostředí. Následujícím krokem pak bude vyhodnocení konkrétních charakteristik použitých ve směrnici pro klasifikaci Hotelstars a jejich korelaci s certifikací v českém systému kvality služeb.

Jak je uvedeno výše, současný systém Hotelstars Union je nastaven tak, aby splňoval předepsaný počet povinných kritérií a minimálních bodů stanovených pro každou třídu. Na rozdíl od systému Hotelstars Union není systém ČSKS nastaven tak, aby splňoval jednotlivá kritéria, ale je založen na konceptu zlepšování kvality obecně ve všech poskytovaných činnostech a procesech. Pro porovnání obou hotelů, respektive obou systémů, bylo z platné metodiky Hotelstars Union vybráno několik individuálních kritérií a volitelných požadavků. Vybrané atributy pak budou v obou ubytovacích zařízeních buď potvrzeny nebo nikoliv. Do prvotní komparace byly vybrány dvě ubytovací kapacity, obě v úrovni 4*. Hotel „A“ operuje v systému ČSKS, hotel „B“ operuje v systému HSU.

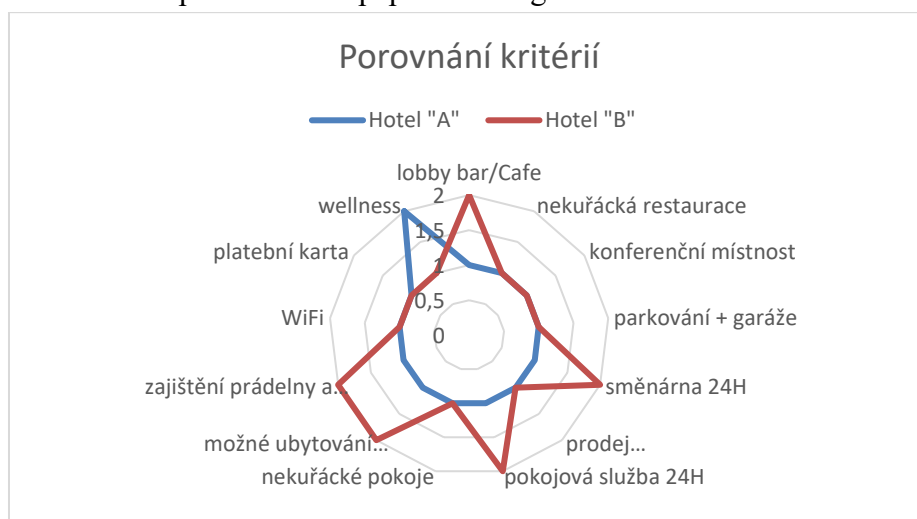
Přehled vybraných specifických kritérií, resp. jednotlivé poskytované služby jsou uvedeny v následující tabulce č. 1.

Tabulka 1: Porovnaní kritéria mezi hotely

Kritéria	Hotel „A“	Hotel „B“
lobby bar/Cafe	Ano	Ne
nekuřácká restaurace	Ano	Ano
konferenční místnost	Ano	Ano
parkování + garáže	Ano	Ano
směnárna 24H	Ano	Ne
prodej dárkových předmětů	Ano	Ano
pokojeová služba 24H	Ano	Ne
nekuřácké pokoje	Ano	Ano
možné ubytování zvířat	Ano	Ne
zajištění prádelny a čistírny	Ano	Ne
WiFi	Ano	Ano
platební karta	Ano	Ano
wellness	Ne	Ano

Vlastní výzkum

Získaná data převedena do paprskového grafu.

**Graf 1: Porovnání kritérií systémů**

Zdroj: Vlastní zpracování

pozn: hodnota 1 znamená dostupnost služby, hodnota 2 naopak nedostupnost služby.

Z provedené komparace je patrné, že některé z předem stanovených atributů jsou v obou vybraných hotelech shodné a mohou tak být potvrzeny. Nad rámec vybraných atributů byly také v obou kapacitách definovány služby poskytované mimo klasifikaci HSU. Je tedy možné konstatovat, že pro oba analyzované systémy existují shodná kritéria. S ohledem na toto zjištění bude možné vytvořit integrovaný systém hodnocení kvality založený na objektivních ukazatelích, který bude spojením obou systémů – Českého systému kvality služeb a Hotelstars Union. Tento nový integrovaný systém bude poté podroben testování, na jehož základě bude možné sestavit hodnocení hotelů a konkrétní doporučení hostů.

4. Závěr

Cílem tohoto článku bylo představit Český systém kvality služeb a systém Hotelstars Union jako nástroje ke zvýšení konkurenceschopnosti společností, které v českém tržním prostředí fungují již několik let. Snahou sice bylo co nejvíce přiblížit fungování obou nástrojů, vzhledem k tomu, že se však jedná o sofistikované systémy, jejichž správné fungování podléhá podrobným metodickým návodům a postupům, byly v deskripci uvedeny pouze, z pohledu autora, nejdůležitější a nejpodstatnější informace. Za účelem představení obou systémů byla vypracována kapitola č. 3 tohoto článku.

Dalším krokem, následujícím po charakteristice obou systémů bylo provedení analýzy plnění jednotlivých kritérií podle Českého systému kvality služeb a systému Hotelstars Union. V příkladu srovnání ubytovacích kapacit se ukázalo, že existují kritéria shodná pro oba testované systémy. Jak již bylo zmíněno v závěru třetí kapitoly, bude tento nový integrovaný systém podroben samostatnému testování. Nezbytným krokem pro tento výzkum je sběr dat pro ubytovací kapacity stejné úrovně, které fungují v obou analyzovaných systémech kvality. Jakmile bude databáze hotelů k dispozici, budou stejná kritéria navržena pro další zpracování. Testování těchto kritérií v rámci vícerozměrných škálovacích metod je proto perspektivou dalšího vědeckého výzkumu.

Literatura

- Andreeva, T., Zhulina, E., Popova, L., & Yashin, N. (21. říjen 2018). *Integration of Strategic and Quality Management in Oil and Gas Companies of Russia*. Načteno z Quality Management:
<http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=01e9721c-cfb0-4dc6-9525-a8815465c185%40sessionmgr103http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=01e9721c-cfb0-4dc6-9525-a8815465c185%40sessionmgr103>
- Certifikace II. stupně*. (4. listopad 2018). Načteno z Český systém kvality služeb:
<http://organizace.csks.cz/cs/cesta-k-certifikaci/certifikace-cq-ii-stupne/>
- Evans, J. R., & Lindsay, W. M. (2017). *Managing for quality and Performance Excellence, tenth edition*. Boston, USA: Cengage Learning.
- Haedrich, G., Kaspar, C., Klemm, K., & Kreilkamp, E. (1998). *Tourismus-Management: Tourismus-Marketing und Fremdenverkehrsplanung*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Hotelstars Union*. (11. květen 2019). Načteno z Hotelstars Union:
<http://www.hsukatalog.cz/en/>
- Křížek, F., & Neufus, J. (2014). *Moderní hotelový management: 2, aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Grada Publishing, a.s.
- Novotná, J. (2018). *Řízení cestovního ruchu v Jihočeském kraji*. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta.

- Online browser platform.* (25. listopad 2018). Načteno z International Organization for Standardization: <https://www.iso.org/obp/ui/#search>
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., & Berry, L. (26. listopad 2018). A conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 41-50. Získáno z https://www.jstor.org/stable/1251430?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents
- Ryglová, K., & Rašovská, I. (2017). *Řízení kvality v cestovním ruchu*. Praha: Grada Publishing a.s.
- Struktura systému* (27. říjen 2018). Načteno z Český systém kvality služeb: <http://www.csks.cz/cs/o-ceskem-systemu-kvality-sluzeb/struktura-systemu.html>
- Škodová, P. D., Dvořáková, L. Z., & Kain, R. (2018). Raising the Quality of Tourism Firms - Case study from the Czech Republic. V M. Bezpartochnyi, *Transformational processes the development of economic systems in conditions of globalization: scientific bases, mechanisms, prospects*. Transformational processes the development of economic systems in conditions of globalization: scientific bases, mechanism (stránky 233-242). Riga: ISMA University Riga (Latvia).
- Williams, C., & Buswell, J. (2003). *Service Quality in Leisure and Tourism*. Oxon: CABI Publishing.

Adresa autora

Ing. Jana Novotná
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta, Katedra regionálního management
Studentská 13, 370 05 České Budějovice
E-mail: novotj25@ef.jcu.cz

50 DNÍ DO PARLAMENTNÝCH VOLIEB

50 DAYS TO PARLIAMENTARY ELECTIONS

Katarína Duffeková

Abstract:

Pre-election polls are an important indicator in the election race. A 50-day moratorium for pre-election polls in Slovakia was established a few months ago. The aim of this topic is to analyse the reasons for the change of the moratorium for pre-election polls as stated by the Public Administration and Regional Development Committee. The author also focuses on differences between results in pre-election polls which were published circa 50 days before the parliamentary elections and the results of the elections in the years 2006 – 2016. Subsequently, the author offers different ways of protecting voters from fake pre-election polls rather than limit their access to information.

Keywords: parliamentary elections, freedom of speech, freedom of information, moratorium, 50 days

Úvod

Jedným z najjasnejších prejavov verejnej mienky sú jednoznačne voľby. Priame, tajné, rovné a všeobecné, sú štyri prívlastky, ktoré sa demokratickým voľbám dávajú. Pokiaľ vezmeme do úvahy, že pri voľbách občania odovzdávajú moc svojim zástupcom, malo by platiť, že výsledky volieb sú prejavom informovaného rozhodnutia voličov.

I keď Ústava Slovenskej republiky (ďalej SR) a zákony zaručujú občanom prístup k informáciám, v posledných mesiacoch dochádza k tendenciám obmedziť jeden z týchto základných princípov demokracie. Dňa 26. 11. 2019 poslanci Národnej rady SR (ďalej NR SR) 80-timi hlasmi prelomili veto prezidentky SR a uviedli do platnosti zákon č. 413/2019 Z. z. Daný zákon predlžuje moratórium na zverejňovanie predvolebných prieskumov zo 14 na 50 dní. (Zákon č. 413/2019 Z. z.)

V rámci legislatívneho procesu uznesením Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj (ďalej VSRR) z 10. októbra 2019 došlo k odporúčaniam predĺžiť moratórium na prieskumy. Kým pôvodný návrh zákona hovoril o začiatku účinnosti zmien po voľbách do parlamentu v roku 2020, v uznesení výboru sa odporúčala účinnosť tohto bodu tak, aby sa už na parlamentné voľby 2020 vzťahovala. (VSRR 2019, s. 3, 4)

257 Uznesenie VSRR

Na úvod považujeme za dôležité v tomto príspevku poukázať na logické chyby, ktoré sa pri dôvodovej správe v uznesení VSRR nachádzajú. V prvom rade je to vyjadrenie: „Prieskumy verejnej mienky aj z vyjadrenia niektorých agentúr podliehajú vplyvom politických strán, ktoré sa snažia prieskumami verejnej mienky ovplyvňovať mienku voličov. Dôkazom toho sú prieskumy verejnej mienky nasledujúce po sebe v krátkom časovom období, ktoré sa výrazne od seba líšia“ (VSRR 2019, s. 4). Pokiaľ ide o relevantnú agentúru, ktorá prieskumy

uskutočňuje, pokiaľ by svoje vlastné výsledky nejakým spôsobom ovplyvnila iba na základe žiadosti politických strán, bolo by to pre ňu kontraproduktívne. Relevantné agentúry sú členmi organizácií ako Slovenská asociácia výskumných agentúr (ďalej SAVA) či Európske združenie pre marketingový výskum a výskum verejnej mienky, ktoré majú možnosti kontroly korektného prístupu k vytváraniu prieskumov. Dôvod, prečo sú výsledky rôznych prieskumov rôzne je, že každý vzniká na inej vzorke a v inom čase. Ak nejakým spôsobom ovplyvňujú politické strany prieskumy relevantných agentúr, tak to je len tým, ako ich (dez)interpretujú.

Dôvodová správa ďalej uvádza: „*Dôsledkom takeého tzv. informovania voličov je, že volič je zmätený a je iba ňom ktorému prieskumu sa rozhodne dôverovať, a na základe ktorého prieskumu si utvára názor na prípadnú úspešnosť politickej strany vo voľbách*“ (VSRR 2019, s. 4). Ak hovoríme o tom, že volič by mal uskutočňovať informované rozhodnutia, tak medzi informovanosť patria aj prieskumy verejnej mienky. Zároveň nikde nie je dokázané, že voliči sa rozhodujú iba na základe predvolebných prieskumov. Môžu ich brať do úvahy ako jeden z faktorov voľby, avšak, nie ako jediný.¹ Okrem toho, podľa nášho názoru, volič bude zmätenejší z jeho nevedomosti preskupovania politických síl tesne pred voľbami, ako z toho, že sa k nemu dostali dva prieskumy, ktoré sa od seba líšia; nehovoriac o tom, že čím ďalej od volieb sú uverejňované prieskumy, tým menej je reflektovaná predvolebná kampaň v týchto prieskumoch, a tým menej absolútne rozhodnutých respondentov odpovedá anketárom.

Nesúhlasíme s názorom uvedeným v dôvodovej správe, ktorý uvádza „...v tomto prípade sa zákonom neobmedzuje právo voliča na informácie, ale naopak je snaha chrániť voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“ (VSRR 2019, s. 4). Obávame sa, že moratórium na uverejňovanie predvolebných prieskumov nijakým spôsobom nezamedzí šírenie dezinformácií. Iba zabráni šíreniu prieskumov z produkcie relevantných a ďalšími mechanizmami kontrolovaných agentúr.

„*Je potrebné priznať, že samy politické strany nemajú dôveru v uverejňované prieskumy verejnej mienky a na vlastné náklady si zabezpečujú prieskumy, ktoré používajú pre seba na účely lepšieho manažovania volebnej kampane a politickej reklamy. Tým vlastne potvrdzujeme, že voličove právo na informácie už dnes je porušované prinajmenšom v tom, že volič má iné informácie ako politická strana*“ (VSRR 2019, s. 4). Toto tvrdenie nijakým spôsobom nevysvetľuje, prečo by sa malo predĺžiť moratórium. Práve naopak, dlhšie moratórium vytvára ešte väčšie rozdiely medzi tými, ktorí si prieskumy môžu dovoliť zafinancovať – politické strany a hnutia, médiá a medzi obyčajnými ľuďmi – voličmi.

Zvyšok dôvodovej správy opakuje fakty o tom, že táto zmena znamená ochrániť občanov pred manipuláciou a dezinformáciami a má dopomôcť k tomu, aby sa volič rozhodol na základe „...programu a činnosti vybranej politickej strany, ktorú sa rozhodne voliť“ (VSRR 2019, s. 4).

Samotný návrh zákona (ako už aj vyššie bolo citované z uznesenia), nezakazuje vytváranie predvolebných prieskumov. Avšak, podľa nášho názoru ani neuvádza relevantné dôvody, prečo by malo mať moratórium na volebné prieskumy 50 dní. Jednou z akceptovaných

¹ Bližšie k tejto problematike pozri: DUFFEKOVÁ, K., 2019. *Predvolebné prieskumy ako faktor rozhodovania kandidátov a voličov – skúsenosť z volieb primátora mesta Košice*. In: DVORSKÝ, T. – LACZKÓ, L. – LÖRINCOVÁ, K. (eds.), 2019. *Slovensko – Európa – Svet*. Košice: UPJŠ v Košiciach Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2019, s. 169 – 180. ISBN 978-80-8152-789-0.

príčin, prečo sa také moratórium rozhodli autori zaviesť by mohlo byť tvrdenie, že predvolebné prieskumy predpovedajú výsledky volieb už (napríklad) 50 dní pred ich uskutočnením.

50 dní pred voľbami do NR SR v rokoch 2006 – 2016

V podmienkach SR existovalo dovedna niekoľko právnych predpisov upravujúcich podmienky volebnej kampane a uverejňovanie predvolebných prieskumov pre jednotlivé voľby. Tabuľka č. 1 ukazuje, ako sa menila právna úprava a aké lehoty určovala v prípade volieb do NR SR. Je teda viditeľné, že postupne od prechodu k demokracii a od vzniku samostatnej SR, sa predlžovalo moratórium (s výnimkou zákona 333/2004 Z. z., ktorý môžeme považovať z tohto hľadiska za najdemokratickejší).

Tabuľka č. 1: Vývoj právnych predpisov upravujúcich podmienky volebnej kampane a uverejňovanie predvolebných prieskumov

	moratórium na predvolebné prieskumy	trvanie volebnej kampane	poznámka
80/1990 Zb.	7 dní	30 dní – 48 hodín	zrušený Zákonom č. 333/2004 Z. z.
104/1992 Z. z.	7 dní	23 dní – 48 hodín	
187/1998 Z. z.	14 dní	30 dní – 48 hodín	
333/2004 Z. z.	v deň konania volieb	neuvedené ²	zrušený Zákonom č. 180/2014 Z. z.
181/2014 Z. z.	14 dní	odo dňa vyhlásenia volieb – 48 hodín	
413/2019 Z. z.	50 dní	odo dňa vyhlásenia volieb – 48 hodín	

Zdroje: Zákony č. 80/1990 Zb.; 104/1992 Z. z.; 187/1998 Z. z.; 333/2004 Z. z.; 181/2014 Z. z.
Spracovanie: Autorka

Z vyššie uvedenej tabuľky môžeme konštatovať, že aplikovať 50 dňové moratórium na predvolebné prieskumy, ktoré v súčasnej judikatúre existuje, na parlamentné voľby konajúce sa pred prijatím novely v roku 2004, by bolo neefektívne vzhľadom na to, že predvolebná kampaň začínala neskôr, ako potenciálne moratórium na prieskumy. Preto sme sa rozhodli brať do úvahy iba parlamentné voľby³ v rokoch 2006, 2010, 2012, 2016. Budeme predpokladať,

² Samotný začiatok trvania volebnej kampane v zákone nie je explicitne vymedzený. V §24, odseku 8, nájdeme informáciu, že: „Vysielanie politickej reklamy sa začína 21 dní pred dňom volieb.“ (Zákon č. 333/2004 Z. z.) Odsek 13 rovnakého paragrafu uvádza: „Obec vyhradí miesta, na ktorých možno 21 dní pred voľbami umiestňovať volebné plagáty a iné nosiče informácií; vyhradená plocha musí zodpovedať zásadám rovnosti kandidujúcich politických strán alebo koalícií.“ (Zákon č. 333/2004 Z. z.) Z uvedeného teda vyplýva, že sú určené iba podmienky pre politickú reklamu, no nie pre kampaň samotnú.

³ Význam jednotlivých skratiek politických strán, ktoré sú v práci uvedené: ANO - Aliancia nového občana; HZD - Hnutie za demokraciu; KDĽK - Kresťanskodemokratické hnutie; KSS - Komunistická strana Slovenska; ĽS - HZDS - Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko; ĽS NS - Ľudová strana Naše Slovensko; OĽaNO - OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti; SaS - Sloboda a Solidarita; SDKÚ – DS - Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana; SDE - Strana demokratickej ľavice; SMER – SD - Smer – Sociálna demokracia; SMK - Strana maďarskej komunity – Magyar Közösség Pártja; SNS - Slovenská národná strana; SZS - Strana zelených Slovenska.

v období platnosti Zákona č. 333/2004 Z. z., predvolebná kampaň prebiehala odo dňa vyhlásenia volieb.

Vychádzame z predpokladu, že prieskumné agentúry sa snažia uverejniť výsledky prieskumov, pričom, uvedomujúc si moratórium, uskutočnia zber dát tak, aby sa výsledky daného prieskumu k verejnosti dostali tesne pred začiatkom moratória. Z toho dôvodu sme pri každých parlamentných voľbách vyrátali, aký bol posledný možný deň na uverejnenie prieskumov. (Tabuľka č. 2) Na základe týchto dátumov sme následne hľadali prieskum, ktorý bol k moratóriu najbližšie.

Tabuľka č. 2: Vybrané parlamentné voľby a dôležité dátumy, ktoré sa s nimi spájajú.

Rok volieb	Dátum vyhlásenia volieb (začiatok predvolebnej kampane)	Posledný možný deň na uverejnenie prieskumov	Dátum volieb
2006	15.02.2006	27.04.2006	17.06.2006
2010	01.02.2010	22.04.2010	12.06.2010
2012	19.10.2011	19.01.2012	10.03.2012
2016	12.11.2015	14.01.2016	05.03.2016

Zdroj: Štatistický úrad

Spracovanie: Autorka

Vzhľadom na predčasné ukončenie volebného obdobia parlamentu v roku 2006, sa konali voľby približne o tri mesiace skôr. Tabuľka č. 3 obsahuje výsledky prieskumu⁴ agentúry Focus, ktoré boli uverejnené dňa 20. apríla 2006. Uvedené sú bodové odhady pre jednotlivé strany ale aj 95% interval spoľahlivosti (ďalej IS) pri jednotlivých stranách. Zároveň sú uvedené aj skutočné výsledky z parlamentných volieb.

Tabuľka č. 3 Výsledky predvolebného prieskumu agentúry Focus a výsledky volieb do NR SR 2006

politická strana	bodový odhad	dolný IS	horný IS	výsledky volieb
SMER – SD	32,60%	29,30%	36,00%	29,14%
ĽS – HZDS	12,10%	9,70%	14,40%	8,79%
KDH	9,80%	7,70%	11,90%	8,31%
SMK	9,30%	7,20%	11,30%	11,68%
SNS	8,50%	6,50%	10,50%	11,73%
SDKÚ – DS	8,10%	6,20%	10,10%	18,36%
Slobodné fórum	6,40%	4,70%	8,20%	3,47%
KSS	6,40%	4,70%	8,20%	5,00%
ANO	2,60%	1,50%	3,70%	2,30%
HZD	2,30%	1,20%	3,40%	2,90%
SZS	1,30%	0,50%	2,10%	1,50%
iné strany	0,50%		1,00%	0,20%

Zdroj: Focus; Štatistický úrad

Spracovanie: Autorka

⁴ Informácie o prieskume – Zber dát: 5. – 11. apríla 2006; Počet respondentov: 1034; Reprezentatívnosť vzorky z hľadiska: veku, pohlavia, národnosti, vzdelania, krajského členenia a veľkostných kategórií sídiel; Znenie otázky: „Predstavte si, že by sa parlamentné voľby konali tento víkend. Ktoej strane by ste dali svoj hlas?“ (Slosiarik 2006).

Z tabuľky č. 3 vidíme, že bodový odhad ani v prípade jednej strany skutočne neodzrkadľoval reálne výsledky politických strán. V prípade KDH, KSS, ANO a SZS vidíme, že percentuálny podiel hlasov od občanov spadá do 95% IS z prieskumu. Ostatné strany majú hodnoty mimo 95% IS. Najvýraznejšie je to v prípade SDKÚ – DS, ktoré malo oproti bodovému odhadu o 10% lepší volebný výsledok. (Tabuľka č. 3) (Slosiarik 2006; Voľby NR SR 2006)

V prípade volieb do parlamentu v roku 2010 môžeme vidieť porovnanie výsledkov v tabuľke č. 4. Tesne pred pomyselným moratóriom na uverejnenie prieskumov (od 23. apríla 2010) vyšli výsledky prieskumu agentúry Focus⁵, pričom IS bol uvedený len pri tých stranách, ktoré v bodovom odhade mali nad 5% (teda spĺňali podmienku vstupu do parlamentu). Rozhodli sme sa tak do tabuľky zaradiť len tieto dáta. (Slosiarik 2010)

Tabuľka č. 4 Výsledky predvolebného prieskumu agentúry Focus a výsledky volieb do NR SR 2010

politická strana	bodový odhad	dolný IS	horný IS	výsledky volieb
SMER – SD	36,80%	33,30%	40,30%	34,79%
SDKÚ – DS	13,40%	10,90%	15,90%	15,42%
SaS	11,50%	9,10%	13,80%	12,14%
KDH	8,60%	6,60%	10,70%	8,52%
SNS	8,60%	6,60%	10,70%	5,07%
ES – HZDS	5,40%	3,80%	7,10%	4,32%
MOST-HÍD	5,10%	3,50%	6,70%	8,12%
SMK	5,10%	3,50%	6,70%	4,33%

Zdroj: Focus; Štatistický úrad

Spracovanie: Autorka

Vychádzajúc z tabuľky č. 4, môžeme konštatovať, že v prípade väčšiny vybraných strán výsledky volieb spadali ak nie priamo do bodového odhadu, tak aspoň do 95% IS. Pri KDH badáme, že reálny výsledok volieb bol takmer odzrkadlený v bodovom odhade. Výsledok mimo 95% IS vidíme v prípade SNS, ktorá vo voľbách získala menej percent ako potenciálne predpovedal prieskum a v prípade strany Most – Híd, ktorá zaznamenala vyšší percentuálny zisk od voličov ako predpovedal IS. (Tabuľka č. 4) (Slosiarik 2010; Voľby NR SR 2010)

Koaličné nezhody v roku 2011 viedli k pádu vlády a k vyhláseniu predčasných volieb.⁶ Tie sa konali 10. marca 2012, čo znamená, že pomyselné 50-dňové moratórium na predvolebné prieskumy začalo plynúť odo dňa 20. januára 2012. Obdobie Vianoc, prázdnin školákov a dovoleníak pracujúcich podľa nás prispelo k tomu, ako boli v januári uverejňované predvolebné prieskumy.⁷ Tabuľku č. 5 sme sa rozhodli konštruovať tak, že obsahuje opäť

⁵ Informácie o prieskume – Zber dát: 7. – 13. apríla 2010; Počet respondentov: 1040; Reprezentatívnosť vzorky z hľadiska: veku, pohlavia, národnosti, vzdelania, krajského členenia a veľkostných kategórií sídiel; Znenie otázky: „Predstavte si, že by sa parlamentné voľby konali tento víkend a kandidovali by nasledujúce politické strany. Ktoej strane by ste dali svoj hlas?“ (Slosiarik 2010).

⁶ Bližšie informácie o voľbách v roku 2012 pozri: DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – BZDILOVÁ, R. 2013.

⁷ V prípade agentúry Median SK (2011) bol posledný prieskum zverejnený dňa 23. decembra 2011 a následne až 29. februára 2012 (Median SK 2012). V médiách sa tesne pred pomyselným začiatkom moratória objavili dva prieskumy. Portál topky.sk zverejnil predvolebný prieskum agentúry PRE Consulting. (Topky.sk 2012) Druhý, od agentúry MVK bol uverejnený 17. januára 2012. (SITA 2012) Avšak ani jeden z portálov neuvádzal informácie o IS, dokonca si dovoľme vysloviť pochybnosť o relevantnosti prieskumu uverejnenom na portáli topky.sk.

výsledky pochádzajúce od agentúry Focus (Slosiarik 2011)⁸, ktorý bol uverejnený dňa 16. decembra 2012. Autori uviedli 95% IS pri všetkých stranách, ktoré získali v prieskume nad 1%. V tabuľke pracujeme len s týmito stranami. (Slosiarik 2011)

Tabuľka č. 5 Výsledky predvolebného prieskumu agentúry Focus a výsledky volieb do NR SR 2012

politická strana	bodový odhad	dolný IS	horný IS	výsledky volieb
SMER – SD	43,90%	40,20%	47,70%	44,14%
SDKÚ – DS	10,20%	7,90%	12,50%	6,09%
KDH	10,00%	7,70%	12,30%	8,82%
MOST-HÍD	8,30%	6,20%	10,40%	6,89%
OĽaNO	5,80%	4,10%	7,60%	8,55%
SaS	5,60%	3,80%	7,40%	5,88%
SNS	5,60%	3,80%	7,40%	4,55%
SMK	2,80%	1,50%	4,10%	4,28%
ES – HZDS	2,10%	1,00%	3,20%	0,93%
KSS	1,80%	0,80%	2,80%	0,72%
Národ a Spravodlivosť	1,20%	0,40%	2,10%	0,63%

Zdroj: Focus; Štatistický úrad

Spracovanie: Autorka

Bodový odhad v prieskume bol pre strany SMER – SD a SaS takmer identický ako reálne výsledky vo voľbách. Výsledky mimo 95% IS získali strany SDKÚ – DS (menej ako dolná hranica), OĽaNO a SMK (viac ako horná hranica). Upriamiť chceme pozornosť ešte na SNS, ktorá sa podľa bodového odhadu dostala do parlamentu, avšak voliči ju do NR SR nezvolili. V tomto prípade môžeme na 95% IS vidieť, že miesto v parlamente nemala isté podobne ako strany SaS a OĽaNO. (Tabuľka č. 5) (Slosiarik 2011; Voľby NR SR 2012)

Posledné voľby, ktoré sa konali už na základe Zákona č. 180/2014 Z. z., sa uskutočnili v roku 2016. Pomyselné moratórium na prieskumy sa začalo dňa 15. januára 2016. Z dostupných volebných prieskumov môžeme konštatovať, že, podobne ako v prípade volieb v roku 2012, mali sviatky vplyv na zber a uverejnenie dát.⁹ Na základe toho teda

⁸ Informácie o prieskume – Zber dát: 29. novembra – 6. decembra 2011; Počet respondentov: 1048; Reprezentatívnosť vzorky z hľadiska: veku, pohlavia, národnosti, vzdelania, krajského členenia a veľkostných kategórií sídiel; Znenie otázky: „Predstavte si, že by sa parlamentné voľby konali tento víkend a kandidovali by nasledujúce politické strany. Ktoej strane by ste dali svoj hlas?“ (Slosiarik 2011).

⁹ Dňa 14. januára 2016 agentúra MVK uverejnila výsledky prieskumu, avšak s jej dátami nevieme ďalej pracovať (nie sú uverejnené akékoľvek IS). (Stupňan 2016) Agentúra AKO, s. r. o. uverejnila prieskum až 15. januára 2016, no ten už nemôžeme brať do úvahy. (AKO, s. r. o. 2016)

máme dispozícií dva prieskumy – jeden od agentúry Focus¹⁰, ktorý bol uverejnený 11. decembra 2015 a jeden od agentúry AKO, s. r. o.¹¹, ktorý bol uverejnený 14. decembra 2015.¹²

Tabuľka č. 6 Výsledky predvolebného prieskumu agentúr AKO, s. r. o. a Focus a výsledky volieb do NR SR 2016

politická strana	AKO, s. r. o.			Focus			výsledky volieb
	bodový odhad	dolný IS	horný IS	bodový odhad	dolný IS	horný IS	
SMER-SD	43,30%	40,36%	46,50%	38,40%	34,90%	41,90%	28,28%
# SIETĚ	10,10%	8,28%	12,02%	13,40%	10,90%	15,90%	5,60%
MOST-HÍD	9,00%	7,22%	10,76%	6,60%	4,80%	8,40%	6,50%
SNS	8,20%	6,45%	9,85%	6,30%	4,50%	8,00%	8,64%
KDH	6,30%	4,81%	7,83%	7,40%	5,50%	9,30%	4,94%
SaS	5,80%	4,37%	7,27%	5,30%	3,70%	7,00%	12,10%
OEaNO/NOVA	4,50%	3,21%	5,77%	6,40%	4,60%	8,20%	11,02%
SMK-MKP	3,50%	2,35%	4,63%	4,20%	2,80%	5,70%	4,04%
SDKÚ-DS	2,80%	1,81%	3,85%	2,50%	1,30%	3,60%	0,62%
ES NS	2,20%	-	-	1,90%	0,90%	2,90%	8,04%
Sme Rodina	1,20%	-	-	1,10%	0,30%	1,80%	6,62%
SKOK!	1,00%	-	-	1,20%	0,40%	2,00%	-
ŠANCA	0,70%	-	-	1,80%	0,80%	2,70%	0,25%
KSS	0,70%	-	-	1,50%	0,60%	2,40%	0,62%
TIP	0,50%	-	-	1,20%	0,40%	2,00%	0,72%
Priama demokracia	0,20%	-	-	-	-	-	0,13%
Strana zelených	-	-	-	0,70%	-	-	0,67%

Zdroj: Focus; AKO, s. r. o.; Štatistický úrad

Spracovanie: Autorka

V čase, keď boli uskutočnené dané prieskumy ešte neboli jasné všetky kandidujúce strany, preto niektoré z nich ani neboli v rámci zisťovania zaradené do prieskumov. Niektoré,

¹⁰ Informácie o prieskume – Zber dát: 1. – 8. decembra 2015; Počet respondentov: 1004; Reprerzentatívnosť vzorky z hľadiska: veku, pohlavia, národnosti, vzdelania, krajského členenia a veľkostných kategórií sídiel; Znenie otázky: „Predstavte si, že by sa parlamentné voľby konali tento víkend a kandidovali by nasledujúce politické strany. Ktoej strane by ste dali svoj hlas?“ (Slosiarik 2015).

¹¹ Informácie o prieskume – Zber dát: 2. – 10. decembra 2015; Počet respondentov: 1000; Reprerzentatívnosť vzorky z hľadiska: veku, pohlavia, národnosti, vzdelania, krajského členenia; Znenie otázky: „V marci budúceho roka sa budú konať voľby do NR SR (parlamentu). Ak by sa konali už teraz, ktorú stranu by ste volili? Budem vám strany predčítavať v náhodnom poradí“ (AKO, s. r. o. 2015).

¹² Prieskum agentúry AKO, s. r. o. (2015) obsahoval iba strany, ktoré dosiahli nad 5%, čo znamená, že absentovali niektoré politické strany, ktoré sa po voľbách do parlamentu dostali. Následkom toho sme sa rozhodli osloviť agentúru AKO, s. r. o., či by nám boli ochotní poskytnúť celkové výsledky prieskumu. Veľmi promptne a ochotne tak urobili, žiaľ, musíme konštatovať, že aj v tomto prípade pri stranách ES NS ani Sme rodina neboli uvedené IS. (HRÍCHOVÁ, K., 2019. *Prošba o sprístupnenie výsledkov prieskumu*. [elektronická pošta]. Správa pre: DUFFEKOVÁ, K.: 02/12/2019. [cit. 03/12/2019]. Osobná komunikácia.) Následkom toho sme sa rozhodli zaradiť aj prieskumy agentúry AKO, s. r. o., aj agentúry Focus, ktorá uverejnila sice výsledky skôr, ale pri všetkých stranách mala IS. Zároveň to považujeme za korektné aj vzhľadom na to, že pri predchádzajúcich prípadoch sme pracovali s prieskumami agentúry Focus.

na ktoré sa anketári pýtali, naopak, nakoniec ani nekandidovali. Z tabuľky č. 6 môžeme vidieť, že výsledky volieb takmer vôbec neboli reflektované v IS. Pri pohľade na výsledky oboch prieskumov môžeme konštatovať, že v prípade strán SMER – SD, Siet' a SDKÚ – DS 95% IS neobsiahol reálne výsledky volieb a výsledky boli pod dolnou hranicou IS. Kým v prípade agentúry Focus boli výsledky volieb KDĽH mimo IS, v prieskume agentúry AKO, s. r. o. IS pokryl výsledok politickej strany. Pri stranách OĽaNO/NOVA, SaS ĽS NS a Sme rodina môžeme vidieť veľkú disproporciu medzi výsledkami a IS z prieskumov. Strany mali vo voľbách značne lepšie výsledky, ako počas prieskumov. Považujeme ešte za dôležité upriamiť pozornosť na prieskum agentúry Focus a na výsledky strán SMK a MOST – HÍD, ktorých bodový odhad z prieskumu bol takmer identický s výsledkami volieb. (Slosiarik 2015; AKO, s. r. o., Voľby NR SR 2016)

Možné riešenia nerelevantných prieskumov

50-dňové moratórium, ktoré má podľa jeho navrhovateľov zabrániť dezinformácii občanov, zasiahne iba tie agentúry, ktoré poctivo, na základe medzinárodných štandardov, uskutočňujú prieskumy verejnej mienky. Falošné prieskumy budú naďalej publikované, avšak, z iných zdrojov (napr. na internete, na stránkach, na ktoré legislatíva SR vplyv a dosah nemá). Ak teda chceme chrániť voličov pred falošnými predvolebnými prieskumami, musíme nájsť iné spôsoby ako to robiť. Medzi možnými alternatívami sú:¹³

1. *Povinnosť politických strán zverejňovať prieskumy, ktoré si dávajú robiť počas kampane* – Podmienkou takéhoto prieskumu by bolo, že musí ísť o vedecké pracovisko alebo relevantnú agentúru, ktorá je súčasťou niektorej z organizácií združujúcich agentúry uskutočňujúce prieskumy verejnej mienky. Uverejnenie takýchto výsledkov by sa malo udiť spolu so všetkými informáciami, ktoré odporúča uverejniť napr. SAVA a aj s IS, aby mali médiá aj občania možnosť porovnať si výsledky medzi politickými stranami relevantnejšie ako len cez bodový odhad. Takýmto spôsobom sa budú mať občania dostať k prieskumom, ktorými sa riadia politické strany, upravujú svoj program a stratégiu a považujú ich za skutočne relevantné.
2. *Povinnosť všetkých agentúr zverejňovať všetky predvolebné prieskumy, ktoré uskutočňujú* – Podobne ako vyššie, s povinnosťou uverejniť všetky náležitosti, ktoré požaduje napr. SAVA a tiež IS. Problém s týmito bodom môže nastať vo viacerých ohľadoch. Politické strany sa môžu pokúsiť obísť túto podmienku tým, že si objedajú prieskum u zahraničnej agentúry. Už dnes vidíme, že relevantné agentúry bez toho, aby im to zákon prikazoval, uverejňujú svoje prieskumy, čím sa aj prezentujú. Touto povinnosťou by sa nezamedzilo tomu, aby vznikali fabulované prieskumy prezentované v médiách – opäť môže ísť o agentúru, ktorá pôsobí mimo územia SR.
3. *Povinnosť médií uverejňovať pri prieskumoch verejnej mienky všetky informácie* – Tie, ktoré požaduje napr. SAVA a tiež IS, spolu s primárnym zdrojom, odkiaľ daný prieskum majú. Takýmto spôsobom sa znižuje pravdepodobnosť, že budú médiá uverejňovať prieskumy od nerelevantných médií. Zároveň sa táto povinnosť bude vzťahovať aj na platený obsah, takže ani v rámci takejto inzercie nebudú môcť propagovať nerelevantné

¹³ Predpokladá sa zrušenie súčasného moratória na prieskumy a jeho skrátenie na 48 hodín pred voľbami podobne, ako platí moratórium na volebnú kampaň.

prieskumy. Táto podmienka však nerieši dvojitý meter pre obyčajných voličov – nečlenov politických strán a tých, ktorí si dávajú robiť prieskumy.

4. *Vytvorenie orgánu, ktorý bude uskutočňovať prieskumy verejnej mienky* – I keď v podmienkach SR už existoval Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR, došlo k jeho zrušeniu, pretože bol spolitizovaný. (TREND.sk 2009). V našich podmienkach by tento úrad nepôsobil v rámci štatistického úradu, ale napríklad na vybranom vedeckom pracovisku alebo v rámci Slovenskej akadémie vied. Aj tak by sme však pravdepodobne nemohli plne garantovať jeho nezávislosť. Aj tu však okrem financovania a zabezpečenia plnej nezávislosti od štátu vyvstáva problém, ako by existencia takejto inštitúcie zabezpečila nešírenie nerelevantných prieskumov. Podobne by tu mohla platiť situácia, ktorá bola načrtnutá vyššie, že politické strany by si mohli dať uskutočniť predvolebný prieskum u inej agentúry, čím by mali iné informácie ako obyčajní voliči. Ak by sme totiž zakázali nezávislé relevantné súkromné agentúry na prieskum verejnej mienky, bol by to podľa nášho názoru ešte väčší zásah do princípov demokracie ako takej, ako 50-dňové moratórium.
5. *Osveta* – Je potrebné, aby občania pochopili ako sa majú čítať predvolebné prieskumy. Ako tieto prieskumy vyhodnocovať a s akou rezervou ich brať. Čo si pri čítaní prieskumov všimnúť, aby si mohli byť istí, že ide o prieskum z relevantného zdroja.

Záver

V prvom rade musíme upriamiť pozornosť na to, že prieskumy verejnej mienky nemajú predpovedať výsledky volieb. Ich úlohou je reflektovať náladu občanov v čase, mieste a priestore, kedy sa prieskum uskutočňuje. Náladu v danej vzorke reflektuje bodový odhad, ktorý je charakteristický len pre danú reprezentatívnu vzorku. Preto relevantné agentúry uvádzajú v tlačových správach aj IS, ktoré s 95% spoľahlivosťou pokrývajú skutočnú hodnotu preferencií občanov.

Z vyššie uvedeného rozboru vyplýva, že kým v rokoch 2006 – 2012 nálada občanov reflektovaná v prieskumoch verejnej mienky bola približne rovnaká ako nálady a preferencie občanov v čase volieb, rok 2016 vykazuje vysokú disproporciu medzi výsledkami volieb a preferenciami občanov v čase prieskumu. Aj keď tento záver nemôžeme generalizovať na všetky voľby, už tu vidíme, že potenciálny argument toho, že prieskumy dokážu predpovedať výsledky volieb, nie je na mieste.

Samozrejme, zo strany relevantných agentúr je snaha čo najlepšie a najpresnejšie reflektovať preferencie občanov. Obdobie pred voľbami je však dynamické a predvolebná kampaň môže preferencie do vysokej miery meniť. Práve to je jedným z dôvodov, prečo sa ukazuje istá disproporcionalita medzi výsledkami volieb a predvolebnými prieskumami. Tým druhým je to, že kým v prípade prieskumov pracujeme s reprezentatívnou vzorkou, pri voľbách máme vzorku populačnú. Tretí dôvod odráža vyššie uvedené poznámky o predvolebnej kampani – čím je bližší dátum volieb, tým viac ľudí sa je rozhodnutých, koho budú voliť.

Ak sa zameriame priamo na disproporcionalitu v roku 2016 môžeme badať viaceré faktory. V prvom rade, prieskum verejnej mienky, s ktorým sme pracovali, bol síce uverejnený tesne pred začiatkom nášho pomyselného moratória, avšak, zber dát prebiehal viac ako mesiac pred tým, začiatkom decembra. To znamená, že nálady, ktoré boli reflektované boli oproti voľbám s odstupom takmer štyri mesiace. Síce oficiálne už prebiehala predvolebná

kampaň, nebol ešte známy úplný zoznam kandidujúcich strán. Z výsledku volieb vidíme, že sa do parlamentu dostali i subjekty, ktorých úspech sa z predvolebného prieskumu len ťažko dal predpokladať. Neskoršie prieskumy volebných preferencií¹⁴ však ukazovali na nárast preferencií takýchto strán.

V súčasnosti, keď vidíme, že počet antisystémových strán a kandidátov narastá, je dôležité si uvedomiť, že relevantné prieskumy môžu fungovať ako „mobilizátor“ voličov, ktorí nie sú rozhodnutí, či ísť alebo nejst' voliť. Práve oni môžu dopomôcť k tomu, aby sa politické strany či jednotlivci, ktorí presadzujú protidemokratické zásady, k moci nedostali.

V prípade akéhokoľvek prieskumu verejnej mienky platí, že jeho publikovanie môže zmeniť mienku občanov.¹⁵ Nemusí to nutne byť prieskum volebných preferencií. Verejná mienka je dynamická a v čase a priestore sa mení z rôznych dôvodov. Je úplne v poriadku, ak je to z dôvodu znalosti o tom, čo si iní o danom probléme myslia.

Myslíme si však, že takto postavená legislatíva zatvára dvere relevantným agentúram a otvára dvere pochybným prieskumom, ktoré môžu mať skutočne negatívny vplyv na správanie voličov. Zároveň v prípade moratória vidíme obmedzovanie najmä informovanosti občanov, avšak nie obmedzovanie politických strán ako takých. Z analýzy jednotlivých volieb a prieskumov, ktoré boli pred nimi uverejnené vidíme, že relevantné prieskumné agentúry nie sú vždy schopné predpovedať úspešnosť jednotlivých politických strán dva mesiace pred voľbami. Preto prichádzame k záveru, že obmedziť prieskumy nepomôže k tomu, aby občania neboli dezinformovaní.

Z našich piatich možností, ako riešiť problém s nerelevantnými prieskumami, majú všetky svoje pozitíva i negatíva. Nikde prevažujú negatíva, avšak, stále je tu možnosť kombinácie. Napr. osvetu dokážu robiť médiá tým, že budú uverejňovať všetky potrebné informácie. Podobne aj politické strany dokážu robiť osvetu tým, že sa budú hlbšie venovať analýze dát, s ktorými počas predvolebnej kampane verejne pracujú. Za najtransparentnejšiu však považujeme práve prvú možnosť – povinnosť politických strán počas kampane zverejniť všetky prieskumy, ktoré si dali vyhotoviť. Tým sa zamedzí „dvojitému metru“, ktoré vytvára moratórium a ktoré je vytvorené tým, že si dávajú strany robiť vlastné prieskumy.

Literatúra

AKO, s. r. o., 2015. *Ak by boli voľby začiatkom decembra, do parlamentu by sa dostalo 6 politických strán*. [online], [cit. 03/12/2019]. Dostupné na internete: <https://ako.sk/wp-content/uploads/2016/02/AKO_TS_PREFERENCIE_2015_december.pdf>.

¹⁴ Bližšie pozri napr.: AKO, s. r. o., 2016. *Vývoj preferencií kandidujúcich strán: október 2015 – marec 2016*. [online], [cit. 07/12/2019]. Dostupné na internete: <https://ako.sk/wp-content/uploads/2016/02/Agentura_AKO_Vyvoj_preferencii_kandidujucich_stran_nad_5_percent-1.png>.

¹⁵ Bližšie k tejto problematike pozri: DUFFEKOVÁ, K., 2019. *Voličské správanie v komunálnych voľbách 2018*. In: VOLOCHOVÁ, J. – ROŽOVÁ, L. (eds.), 2019. *TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY (Recenzovaný zborník príspevkov zo 4. ročníka vedeckej konferencie doktorandov)*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress., 2019, s. 198 – 204. ISBN 978-80-8152-724-1.

AKO, s. r. o., 2016. *Ak by boli voľby začiatkom januára, do parlamentu by sa dostalo 7 politických strán.* [online], [cit. 03/12/2019]. Dostupné na internete: <https://ako.sk/wp-content/uploads/2016/02/AKO_TS_PREFERENCIE_2016_januar.pdf>.

DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – BZDILOVÁ, R. (eds.), 2013. *Voľby 2012. Kam kráčaš demokracia.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013. 494 s. ISBN 978-80-8152-030-3.

DVORSKÝ, T. – LACZKÓ, L. – LÖRINCOVÁ, K. (eds.), 2019. *Slovensko – Európa – Svet.* Košice: UPJŠ v Košiciach Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2019, 240 s. ISBN 978-80-8152-789-0.

MEDIAN SK, 2011. *Tlačová správa: Prieskum aktuálnych tém.* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <<http://www.median.sk/pdf/PAT2011/PAT1211P.pdf>>.

MEDIAN SK, 2012. *Tlačová správa: Prieskum aktuálnych tém.* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <<http://www.median.sk/pdf/PAT2012/PAT1201P.pdf>>.

SITA, 2012. *KDH podľa prieskumu prebehlo SDKÚ, SNS mimo parlamentu.* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.webnoviny.sk/kdh-podla-prieskumu-prebehlo-sdku-sns-mimo-parlamentu/>>.

SLOSIARIK, M., 2006. *Press release.* [online], [cit. 30/11/2019]. Dostupné na internete: <http://www.focus-research.sk/files/50_Volebne%20preferencie%20politických%20stran%204-2006.pdf>.

SLOSIARIK, M., 2010. *Press release.* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <http://www.focus-research.sk/files/118_Preferencie%20politických%20stran_%20april2010.pdf>.

SLOSIARIK, M., 2011. *Press release.* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <http://www.focus-research.sk/files/139_Preferencie%20politických%20stran_december_2011.pdf>.

SLOSIARIK, M., 2015. *Press release.* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <http://www.focus-research.sk/files/199_Volebne%20preferencie%20politických%20stran_december%202015.pdf>.

STUPŇAN, I., 2016. *Sedem strán a scenáre vlády.* [online], [cit. 03/12/2019]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/parlamentne-volby-2016/clanok/379896-sedem-stran-a-scenare-vlady/>>.

TOPKY.SK, 2012. *Prekvapujúci predvolebný prieskum: Smer padol po Gorile až o 8 percent!* [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.topky.sk/cl/10/1296016/>>.

TREND.sk, 2009. *Šéfka štatistikov: Ústav by som zrušila znovu*. [online], [cit. 07/12/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.etrend.sk/ekonomika/sefka-statistikov-ustav-by-som-zrusila-znovu.html>>.

VOLBY NR SR 2006. *Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre politické strany*. [online], [cit. 30/11/2019]. Dostupné na internete: <<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2006/slov/obvod/results/tab3.jsp.htm>>.

VOLBY NR SR 2010. *Definitívne výsledky*. [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/sr/tab3.jsp@lang=sk.htm>>.

VOLBY NR SR 2012. *Definitívne výsledky*. [online], [cit. 01/12/2019]. Dostupné na internete: <<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab3.jsp@lang=sk.htm>>.

VOLBY NR SR 2016. *Definitívne výsledky hlasovania*. [online], [cit. 07/12/2019]. Dostupné na internete: <<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>>.

VSRR 2019. 257 Uznesenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj z 10. októbra 2019. [online], [cit. 07/12/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=472648>>.

Zákon č. 104/1992 Z. z. z 26. februára 1992, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 187/1998 Z. z. z 20. mája 1998, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Zákon č. 413/2019 Z. z. z 26. novembra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony.

Zákon č. 80/1990 Zb. zo 16. marca 1990 o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Adresa autorky

Mgr. Katarína Duffeková
Katedra politológie
Filozofická fakulta UPJŠ v Košiciach
Moyzesova 9, 040 01 Košice
E-mail: katarina.duffekova@gmail.com

ÚSPECHY ZÁSTUPCOV RÓMSKEJ KOMUNITY PRI OBSADZOVANÍ VOLENÝCH FUNKCIÍ V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE – MINULOSŤ, SÚČASNOSŤ A BUDÚCNOSŤ

THE SUCCESSES OF THE REPRESENTATIVES OF THE GYPSY'S COMMUNITY IN VOTED FUNCTIONS IN THE LOCAL MUNICIPALITY– PAST, PRESENT AND FUTURE

Martin Molčan

Abstract:

This paper was focused on the comparison of the election results in selected municipalities in eastern Slovakian villages – Jarovnice, Podhorany and Žehra. This article also examined the reasons for the participation of Gypsy's community candidates in governance, the reasons for their success in elections and their work in the elected offices. Since several Gypsy mayors defended their position in municipal elections repeatedly, we analyzed their activity in previous elections retrospectively. We used the case study as one of the qualitative research methods and we used data collection and statistics techniques as well as individual unstructured interviews. We found out that Gypsies had a strong interest in electing of mayors, as voters and as candidates too, and their participation in politics has an increasing tendency.

Keywords: mayor, elections, citizen, self-governance

Úvod

Participácia na moci a na rozhodovaní o veciach verejných za posledných 10 rokov už nie je cudzia ani zástupcom rómskej komunity. Najmä na východnom Slovensku, v obciach, kde má táto komunita počtom výrazné alebo majoritné zastúpenie, si vo voľbách do orgánov obecnej samosprávy čoraz viac rómskych kandidátov uplatňuje svoje pasívne volebné právo. V mnohých prípadoch sú Rómovia úspešní vo voľbách starostov obcí, dokonca aj opakovane. V našej práci sme analyzovali dôvody, pre ktoré sa rómski kandidáti rozhodli uchádzať o volené funkcie, výsledky komunálnych volieb v rokoch 2010, 2014 a 2018 a tiež výsledky práce zvolených rómskych starostov vybraných obcí – Jarovnice, Podhorany a Žehra.

1. Analýza dôvodov kandidatúry predstaviteľov rómskej komunity

Hoci sa jednotliví rómski kandidáti na starostu o volené funkcie v skúmaných obciach uchádzali z rôznych príčin, všetkých spájal hlavný dôvod – urobiť niečo v prospech svojej komunity. Ako v neštruktúrovanom rozhovore poznamenal súčasný starosta Jarovnic Florián Giňa, Rómovia v tejto obci vždy podporovali nerómskych kandidátov na starostu. „Už v roku 2006 sme sa rozhodli, že podporíme Antona Konečného (KDH), ktorý ale vo volebnej súťaži s dlhoročným starostom Mariánom Kyjovským neuspel. Kyjovský získal 717 hlasov voličov, Anton Konečný 527 hlasov voličov. Už vtedy som sa rozhodol, že najbližšie komunálne voľby

budem kandidovať. Do volieb som išiel s víziou pomôcť rómskym občanom a od roku 2018 som už starostom tretie volebné obdobie,“ (Florián Giňa, neštruktúrovaný rozhovor, 2019).

V roku 2010 sa rozhodol na starostu obce Podhorany kandidovať Jozef Oračko. „V obci patríme desaťročia k vzorovým rómskym rodinám. Kandidatúru na starostu som ohlásil preto, lebo na obecnom úrade robili 20 rokov stále tí istí ľudia a problém miestnych Rómov neriešili. Voľby som vyhral, síce len o 12 hlasov, čo ma prekvapilo, ale tiež povzbudilo niečo v obci zmeniť. Že to nebolo márne, potvrdili nasledujúce voľby, v ktorých som zvíťazil s veľkým náskokom. Úspešní boli tiež rómski kandidáti na obecných poslancov,“ (Jozef Oračko, neštruktúrovaný rozhovor, 2019).

V Žehre v komunálnych voľbách zvíťazil rómsky kandidát po prvý raz už v roku 2002. Bol ním Jozef Mižigar, ktorý v priebehu volieb v roku 2006 nečakane zomrel a starostom sa stal nerómsky kandidát František Hanušovský. Súčasný starosta Marián Kandráč sa domnieva, že keby Jozef Mižigar nezomrel, pravdepodobne by bol zvolený za starostu. Jeho slová potvrdzuje výsledok volieb z roku 2010, keď znovu vo voľbách zvíťazil rómsky kandidát Ivan Mižigar (Marián Kandráč, neštruktúrovaný rozhovor, 2019).

2. Analýza volebných výsledkov vo voľbách do orgánov obcí

V komunálnych voľbách v roku 2010 sa o funkciu starostu obce Jarovnice uchádzali traja kandidáti, z nich jeden bol Róm – Florián Giňa. V tých istých voľbách získali z celkového počtu 13 poslaneckých mandátov rómski kandidáti sedem. O funkciu poslanca obecného zastupiteľstva sa uchádzalo 49 kandidátov. Vo voliškých zoznamoch bolo zapísaných 2 665 občanov, z ktorých si volebné obálky prevzalo 1 780 (66,19% volebná účasť). Záujem občanov o komunálne voľby v roku 2010 v Jarovniciach bol veľký. V tom roku mala obec 5 400 obyvateľov, z ktorých 4 000 bývalo v rómskej osade. Pre komunálne voľby boli zriadené 2 okrsky.

Tabuľka 1: Výsledky komunálnych volieb starostu Jarovnic v roku 2010

Kandidáti na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Florián Giňa	SRK	914	56,28
2. Marián Kyjovský	nezávislý	484	29,8
3. Ľubomír Trišč	KDH	226	13,92

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V roku 2014 sa v komunálnych voľbách o post starostu Jarovnic uchádzali už šiesti kandidáti, z nich dvaja Rómovia, ktorí tiež obsadili prvé dve miesta vo volebnej súťaži. Z 32 kandidátov bolo do 13-členného obecného zastupiteľstva opäť zvolených sedem rómskych kandidátov. Počet zapísaných voličov vzrástol na 3 025, z nich si volebné obálky prevzalo 2 245 (74,25% volebná účasť).

Tabuľka 2: Výsledky komunálnych volieb starostu Jarovnic v roku 2014

Kandidáti na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Florián Giňa	SRK	1 116	53,89
2. Martin Dužda	SDS	501	24,19
3. František Tupta	nezávislý	147	7,1
4. Kvetoslava Korineková	SNS	124	5,99
5. Ján Tupta	NOVA	94	4,54
6. Peter Jacko	SIEŤ	89	4,3

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V roku 2018 vo voľbách kandidovali šiesti kandidáti, z nich až traja Rómovia, ktorí obsadili prvé tri miesta. Z 32 kandidátov na poslancov bolo do 13-členného obecného zastupiteľstva zvolených deväť rómskych kandidátov. Počet zapísaných voličov sa zvýšil na 3 432, rovnako aj počet odovzdaných volebných obálok - 2 392 (69,66% volebná účasť).

Tabuľka 3: Výsledky komunálnych volieb starostu Jarovnic v roku 2018

Kandidáti na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Florián Giňa	SRK	884	39,45
2. Peter Kaleja	Nezávislý	657	29,32
3. Martin Dužda	SP	354	15,8
4. Marián Kyjovský	Nezávislý	255	11,38
5. Kvetoslava Korineková	SNS	52	2,32
6. Martin Molčan	Nezávislý	39	1,74

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V Podhoranoch v roku 2010 zvíťazil Jozef Oračko s 259 hlasmi nad bývalým starostom Vladislavom Mešárom (KDH), ktorý získal iba 247 hlasov. Vo voľbách sa o funkciu starostu uchádzali štyria kandidáti, Jozef Oračko bol jediný Róm. Počet zapísaných voličov bolo 943, počet platných hlasov za predsedu 653, (73,70% volebná účasť). Deväťčlenné obecné zastupiteľstvo tvorili tiež traja rómski poslanci.

Tabuľka 4: Výsledky komunálnych volieb starostu obce Podhorany v roku 2010

Kandidáti na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Jozef Oračko	ĽS-HZDS	259	39,66
2. Vladislav Mešar	KDH	247	37,83
3. Milan Suchanovský	Nezávislý	134	20,52
4. Ján Fudaly	SMER	13	1,99

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V roku 2014, keď Jozef Oračko druhýkrát kandidoval za starostu, vyhral s vysokým náskokom pred Vladislavom Mešarom. (80,98 volebná účasť). Deväťčlenné obecné zastupiteľstvo tvorili už štyria rómski poslanci.

Tabuľka 5: Výsledky komunálnych volieb starostu obce Podhorany v roku 2014

Kandidát na starostu	Strana	Pčet hlasov	%
1. Jozef Oračko	SMER-SD	727	82,8
2. Vladislav Mašár	KDH	151	17,2

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V roku 2018 sa o funkciu starostu obce Podhorany uchádzali traja kandidáti. Počet zapísaných voličov bolo 1281, počet platných hlasov za predsedu 960, (77% volebná účasť). Deväťčlenné obecné zastupiteľstvo tvorili už piati rómski poslanci.

Tabuľka 6: Výsledky komunálnych volieb starostu obce Podhorany v roku 2018

Kandidáti na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Jozef Oračko	SMER-SD	682	71
2. Monika Gallyová	NEKA	270	28,1
3. Marián Oračko	MOST-HÍD	8	0,8

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V obci Žehra sa v roku 2010 o funkciu starostu uchádzali iba dvaja kandidáti - Ivan Mižigár a Miloš Pacovský. Vyhral rómsky kandidát Ivan Mižigár (461 hlasov), Miloš Pacovský získal 256 hlasov. V zoznamoch voličov bolo zapísaných 943 voličov, z nich 749 si prevzalo volebné obálky (79,43% volebná účasť). Deväťčlenné obecné zastupiteľstvo tvorili už štyria rómski poslanci.

Tabuľka 7: Výsledky komunálnych volieb starostu obce Žehra v roku 2010

Kandidát na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Ivan Mižigár	nezávislý	461	64,3
2. Miloš Pacovský	KDH, SAS	256	35,7

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V roku 2014 opäť vo voľbách na starostu zvíťazil Ivan Mižigár, pričom o funkciu starostu sa uchádzalo až sedem kandidátov. V zoznamoch bolo zapísaných 1 070 voličov, obálky si však prevzalo len 654 z nich (60,84% volebná účasť). Z deväť členného zastupiteľstva boli zvolení už piati rómski kandidáti.

Tabuľka 8: Výsledky komunálnych volieb starostu obce Žehra v roku 2014

Kandidát na starostu	Strany	Počet hlasov	%
1. Ivan Mižigár	RIS	257	42,69
2. Marián Kandráč	KĽS	178	29,57
3. Miloš Pacovský	MOST - HÍD	150	24,92
4. Marek Boržík	SDS	11	1,83
5. Ján Novák	KDH, SIEŤ	5	0,83
6. František Hadušovský	SMER-SD	1	0,17
7. Ladislav Dunka	SDKU-DS	0	0

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V roku 2018 už Ivan Mižigár zo zdravotných dôvodov nekandidoval. Z troch kandidátov na starostu vyhral rómsky kandidát Marián Kandráč s 528 hlasmi. Počet zapísaných voličov vzrástol na 1 202, z nich si prevzalo volebnú obálku 708 (58,90% volebná účasť). Deväťčlenné obecné zastupiteľstvo tvorili už siedmi rómski kandidáti.

Tabuľka 9: Výsledky komunálnych volieb starostu obce Žehra v roku 2018

Kandidát na starostu	Strany	Počet Hlasov	%
1. Marián Kandráč	SRK	528	78,22
2. Miloš Kočiš	OLANO, SAS	126	18,67
3. Ján Novák	KDH	3,11	3,11

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

3. Analýza výsledkov práce zvolených rómskych starostov

Obec Jarovnice sa nachádza na severovýchode Slovenska v okrese Sabinov. Patrí medzi väčšie obce s počtom 6 823 obyvateľov, z nich tri štvrtiny obyvateľov sú Rómovia. V obci je dobrá občianska vybavenosť. Starosta Florián Giňa v rozhovore poznamenal, že v rámci svojich možnosti robí pre Rómov dosť, aj keď chápe, že to častokrát navonok nie je vidieť, lebo vždy je čo zlepšovať. !Mojím cieľom je čo najviac plniť sľuby, ktoré som dal voličom. Napr. v minulom roku z Úradu práce odišlo 450 Rómov a zamestnalo sa. V osade je celkom dobre rozbehnutá živnosť, veľa rómskych občanov podniká, napr. jeden rómsky podnikateľ z Jarovnic sám zamestnáva vyše 100 ľudí v stavebníctve,“ (Florián Giňa, neštruktúrovaný rozhovor, 2019). Ďalšiu prácu formou verejnoprospešných prác poskytla obec 1 500 Rómom. Na obecnom úrade sa mu podarilo zastabilizovať skúsený tím odborníkov, ktorí mu pomáhajú v práci. Starosta plánuje v nasledujúcich rokoch stavať bytové domy a komunitné centrum pre Rómov a požiadať pre takmer sedemtisícové Jarovnice štatút mesta.

Komunitné centrum materskú i „kamennú“ základnú školu má v pláne stavať aj starosta Podhorian Jozef Oračko. V predchádzajúcom volebnom období zrealizoval výstavbu kontajnerovej školy a svoje trojnásobné zvolenie za starostu prisudzuje vybudovaniu si dôvery medzi ľuďmi (Jozef Oračko, neštruktúrovaný rozhovor, 2019).

Starosta obce Žehra Marián Kandráč je síce starostom prvé volebné obdobie, no pokračuje v práci svojich predchodcov – rómskych starostov. „V obci to už ľudia berú ako samozrejmosť, že je starostom Róm. Dnes má obec 2 650 obyvateľov, ktorí odo mňa očakávajú, že budem zlepšovať ich život. V rámci pomoci Rómom mám v pláne budovať pre nich nové školy, škôlky a komunitné centrá,“ (Marián Kandráč, neštruktúrovaný rozhovor, 2019).

Záver

Analýza volebných výsledkov poukázala na výraznú mobilizáciu voličov v komunálnych voľbách. Ako poznamenal starosta Jarovnic Florián Giňa, komunálne voľby rómski obyvateľia považujú za najdôležitejšie, pretože v nich ide o zvolenie ich kandidáta, ktorý dokáže najviac ovplyvniť ich životy. Na ďalších miestach sú potom parlamentné voľby a prezidentské voľby. Voľby do Európskeho parlamentu a voľby do VÚC takmer vždy ignorujú.

Tabuľka 10: Volebná účasť v sledovaných obciach vo voľbách na Slovensku v roku 2010

Obec/volebná účasť	Komunálne voľby	Parlamentné voľby	Prezidentské voľby	Voľby do EP	Voľby do VÚC
Jarovnice	66,79%	36,24%	27,95/42,34%	15,43%	23,83% *SB
Podhorany	73,70%	57,63%	25,43/52,96%	10,26%	28,82% *KK
Žehra	79,43%	20,15%	17,19/17,19%	11,46%	23,78% *SN

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava, * za okresné mestá Sabinov, Kežmarok, Spišská Nová Ves

Tabuľka 11: Volebná účasť v sledovaných obciach vo voľbách na Slovensku v roku 2014

Obec/volebná účasť	Komunálne voľby	Parlamentné voľby	Prezidentské voľby	Voľby do EP	Voľby do VÚC
Jarovnice	74,25%	34,52%	12,97/18,94%	2,88%	19,06% *SB
Podhorany	80,98%	62,47%	41,27/48,46%	4,36%	18,71% *KK
Žehra	60,84%	34,12%	11,77/14,06%	2,61%	29,35/2,25%

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava, * za okresné mestá Sabinov, Kežmarok

Tabuľka 12: Volebná účasť v sledovaných obciach vo voľbách na Slovensku v roku 2018

Obec/volebná účasť	Komunálne voľby	Parlamentné voľby	Prezidentské voľby	Voľby do EP	Voľby do VÚC
Jarovnice	69,66%	33,41%	13,99/11,17%	11,89%	14,40%
Podhorany	77,05%	45,09%	26,72/13,78%	5,50%	13,15%
Žehra	58,90%	25,61%	11,07/8,48%	11,69%	35,79%

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastná úprava

V skúmaných obciach sa potvrdila domnienka, že keď je už raz rómsky kandidát zvolený za starostu, tak ho Rómovia budú podporovať naďalej. Jednotní a lojálni však budú len k tomu starostovi, ktorý sa osvedčí v práci pre rómsku komunitu. To mobilizuje nielen voličskú účasť, ale tiež kandidátov v iných obciach s výraznejším zastúpením rómskej komunity. Participácia Rómov má stúpajúcu tendenciu, čo potvrdzuje nielen počet kandidátov na starostov a obecných poslancov, ale tiež snaha rómskych starostov združovať sa a navzájom si pomáhať. Dokazujú tak chuť a odhodlanie stále viac sa angažovať v komunálnej politike. Na Slovensku dokonca vzniklo Združenie rómskych starostov s názvom JEKETANE (Všetci spolu), v ktorom je v súčasnosti zaregistrovaných 41 starostov. Priebežne sa registrujú aj ďalší a predpoklad je, že ich bude stále viac.

Literatúra

OBEC JAROVNICE. Oficiálne stránky obce Jarovnice. [online] [cit. 14. decembra 2019]. Dostupné na: <https://www.jarovnice.sk/>

OBEC PODHORANY. Oficiálne stránky obce Podhorany. [online] [cit. 14. decembra 2019]. Dostupné na: <https://www.podhorany.sk/>

OBEC ŽEHRA. Oficiálne stránky obce Žehra. [online] [cit. 10. decembra 2019]. Dostupné na: <https://www.zehra.sk/>

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR [online] [cit. 10. októbra 2019] Dostupné na: <https://slovak.statistics.sk/>

Neštruktúrované rozhovory:

Florián Giňa, starosta obce Jarovnice, 7.12.2019

Jozef Oračko, starosta obce Podhorany, 10.12.2019

Marián Kandráč, starosta obce Žehra, 9.12.2019

Zápisnice miestnych volebných komisií v rokoch 2010, 2014 a 2018.

Adresa autora

PhDr. Martin Molčan

Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Bučianska 4/A, Trnava, 917 01

Slovenská republika

Email: martinmolcan3@gmail.com

VÝZVY PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA

CHALLENGES OF PARTICIPATORY BUDGETING

Lukáš Košťal

Abstract:

The article is focused on analysis of the implementation of the participatory budgeting in Slovakia, which was introduced in 2011. Through participatory budgeting, citizens have the opportunity to gain firsthand knowledge of government operations. The aim of article is to define challenges of participatory budgeting in Slovakia. The article defines the challenges and problems of participatory budgeting in Slovakia, which is absence of legislative for participatory budgeting and limits of participatory budgeting in Slovakia.

Keywords: participatory budgeting. public administration. challenges of participatory budgeting. public finance.

Úvod

Participatívny rozpočet je účinným nástrojom zapájania ľudí do rozhodovania, ktorý prináša reálne výsledky v relatívne krátkom časovom horizonte. Napriek tomu, že sa dnes stáva veľmi obľúbeným nástrojom participácie na všetkých úrovniach verejnej správy, túto problematiku na Slovensku považujem za doposiaľ nedostatočne preskúmanú oblasť. Prvá časť textu vymedzuje termín participatívny rozpočet.

Pod pojmom participatívny rozpočet rozumieme rozpočet na ktorého podobe sa z určitej časti podieľajú občania a to tak, že rozhodujú o využití prostriedkov vyčlenených z rozpočtu mesta. Ide teda o demokratický proces, ktorý rešpektuje právo občanov na podieľaní sa na verejnom rozhodovaní, ktoré môže vo svojom dôsledku výrazne ovplyvniť vzhľad obce a poskytované služby v mieste ich bydliska. Občania sa teda rozhodujú podľa svojich predstáv a potrieb na aké účely vyhradenú časť rozpočtu použijú. Forma participatívneho rozpočtovania, jeho postup a realizácia sa mesto od mesta líši, teda jeho definícia nie je úplne jednotná. Hlavná myšlienka je však vždy rovnaká. Hoci nie je stanovená jasná definícia participatívneho rozpočtovania, tak môžeme participatívne rozpočtovanie opísať ako demokratický proces, ktorý umožňuje obyčajným členom komunity priamo rozhodovať, ako budú peniaze rozpočtu vynaložené. Rozpočty sú základom vládnych politík, konkrétnymi nástrojmi, ktoré rozhodujú, ako sú politiky implementované. Participatívne rozpočtovanie teda môže umožniť obyvateľom mesta mať priame právo rozhodovať, ako budú implementované služby bývania, dopravy, parkov, a ďalšie. (Lerner, 2014)

Druhá časť textu sa venuje výzvam participatívneho rozpočtovania v podmienkach Slovenskej republiky. Určuje možnosti ako zefektívniť tieto programy. Definuje potrebu legislatívnej úpravy pravidiel pre participatívny rozpočet, aby sa zjednodušila implementácia týchto programov. Poukazuje tiež na možné obmedzenia a prekážky participatívneho rozpočtovania.

1. Participatívny rozpočet

Brian Wampler vymedzil participatívny rozpočet obsiahlejším spôsobom. Programy participatívneho rozpočtovania sú inovatívne procesy tvorby verejnej politiky. Občania sú priamo zapojení do vytvárania politických rozhodnutí. Výzvy na projekty sa konajú po celý rok, takže občania majú príležitosť alokovať finančné zdroje, stanoviť priority politik a sledovať kam idú verejné výdavky. Tieto programy sú navrhnuté tak, aby občanov zapojili do procesu tvorby politik, podnecovania administratívnych reforiem a rozdeľovania verejných zdrojov okoliu. Participatívny rozpočet bojuje s politickým a sociálnym vylúčením, a to tak, že nízkoprijmovým a tradične vylúčeným politickým aktérom je daná príležitosť tvoriť politické rozhodnutia. Vlády a občania iniciujú tieto programy, aby podporili verejné vzdelávanie a občiansky aktivizmus, dosiahli sociálnej spravodlivosti prostredníctvom vylepšených politik a rozdelením zdrojov zahájili reformu administratívneho aparátu. (Wampler, 2007)

Základným východiskom pre zavedenie participatívneho rozpočtu je rozhodnutie územnej samosprávy vniesť proces participatívneho rozpočtu do života mesta, obce, mestskej časti, VÚC. Samospráva vytvára podmienky, nastavuje pravidlá hry a súčasne disponuje finančnými prostriedkami, ako aj kompetenciami pre úspešné uskutočnenie participačného procesu s výsledkom, ktorý napĺňa predstavy ľudí o zvyšovaní kvality života. Proces participatívneho rozpočtovania otvára nový typ verejnej diskusie medzi občanmi a samosprávou. Nielen o pravidlách PR, výbere projektov, či o realizácii konkrétnych intervencií, zmien a krokov navrhnutých v projektoch, ktoré cez PR iniciovali občania, ale najmä o budúcej vízii, charaktere a podobe miesta, kde žijú.

Úspešný participatívny rozpočet musí klásť dôraz na uskutočniteľnosť procesu, ktorý otvára priestor verejnosti na celom procese spolurozhodovania a zavádzaní nových riešení do života samosprávy. Participatívny rozpočet sa týka celého úradu a často naštartuje zmeny v organizácii samosprávy. Je potrebné zamerať sa nielen na uskutočniteľnosť krokov v externom prostredí mimo úradu, ale aj uskutočniteľnosť procesov vo vnútri samosprávy. Proces môže zlyhať na zdanlivo banálnom probléme, ktorým je nastavenie myslenia zamestnancov obecného alebo mestského úradu - napríklad na neochote konkrétnych oddelení participovať na nevyhnutých zmenách a projektoch. Realizácia projektov sa musí nastaviť za účasti všetkých zamestnancov úradu. Ďalším z problémov môže byť problém nevyjasnených majetkových vzťahov a pozemkov, alebo konflikt v kompetenčnom zákone (realizované kroky a opatrenia sú v kompetencii iného subjektu verejnej správy, nie mesta atď).

Ak by občania boli prizvaní k diskusií o rozpočte v miestnych zastupiteľstvách alebo v parlamentoch, nepovažovali by sme to za dostatočné, pretože participatívne rozpočtovanie by malo obsahovať špecifické inštitúcie. Participatívne rozpočty by teda mali byť založené na takom druhu deliberácie, pri ktorom občania prídu do vzájomného kontaktu. Treba však dodať, že deliberácia v rámci participatívneho rozpočtu nemusí nutne viesť priamo k rozhodovaniu. V participatívnom rozpočtovaní je vyžadovaná určitá zodpovednosť za výsledky procesu. Častá chyba, ktorá nastáva v participatívnych procesoch je absencia spätnej väzby jej účastníkom o tom, či bol ich návrh prijatý alebo nie. Tento nedostatok by mal byť z pohľadu participatívneho rozpočtovania neprijateľný. Prostredníctvom každoročných stretnutí či publikácií, by organizátori mali poskytovať informácie o realizácii navrhovaných projektov. (Sintomer, Herzberg a Rocke , 2008)

Josh Lerner uvádza, že participatívne rozpočtovanie je založené na systéme zastupiteľskej, participatívnej a lokálnej demokracie. Jedná sa teda o kombináciu participatívnej demokracie, ktorá umožňuje miestnym obyvateľom podieľať sa na rozhodovaní a zastupiteľskej demokracie kedy občania volia svojich zástupcov, aby sa rozhodovali v ich záujme. Zavádzaním participatívneho rozpočtovania sa tak obyvatelia mesta, mestskej časti alebo obce učia podieľať na miestnej demokracii. Jedným z hlavných princípov participatívneho rozpočtovania je rovnosť.

Každý občan sa môže procesu participatívneho rozpočtovania zúčastniť a každý disponuje rovnakou váhou hlasu. Táto rovnosť hlasov zabraňuje majoritným skupinám zneužiť verejné zdroje pre svoj prospech. Tento aspekt je predovšetkým dôležitý pre obvykle znevýhodnené skupiny. Participatívne rozpočty sú dôležitými nástrojmi pri riešení konfliktov medzi kultúrnymi a etnickými skupinami. Pomáhajú tým vytvoriť multikultúrnu a multietnickú platformu, ktorá môže spoločne rozhodovať o budúcnosti svojho komunity, mesta alebo časti. Participatívne rozpočtovanie má za cieľ utvárať rozpočtové rozhodnutia zastupiteľstva alebo úradu viac transparentné a zodpovedné. Možnosť korupcie sa znižuje vďaka zverejneniu informácií občanom a podstúpeniu ich starostlivému dohľadu. Spoločné rozhodovanie a diskusia ohľadom rozpočtu zároveň posilňujú vzťahy medzi miestnou vládou a občanmi. (Lerner, 2014)

V zásade možno rozlišovať medzi dvoma základnými typmi participatívnych rozpočtov. Konkrétne sa jedná o participatívne rozpočtovanie verejných projektov a tematické participatívne rozpočtovanie. Participatívne rozpočtovanie verejných projektov sa zameriava na konkrétne projekty najrôznejšieho rozsahu od dláždenia ulice až po výstavbu centra dennej starostlivosti. Finančné zdroje sú teda rozdelené medzi špecifické projekty. Väčšina pokusov vychádza práve z tohto typu participatívneho rozpočtovania, čo je dané niekoľkými dôvodmi. Keď občania zvolia určitý projekt, očakávajú, že ho vláda (alebo príslušný orgán) zrealizuje. Ak sa im podarí uskutočniť daný projekt, povedie to k upevneniu pozitívneho názoru na participatívne rozpočtovanie a tiež k posilneniu dôvery zo strany občanov voči lokálnym zastupiteľom.

Druhým faktorom je dôvod, že orientácia na verejné projekty umožňuje komunite určiť smerovanie svojho rozvoja, čo vedie k decentralizácii rozhodovacích procesov. Základným predpokladom v tomto smere je podľa B. Wamplera faktor, že občania- rozumejú vlastným problémom lepšie ako ich lokálni politickí zastupitelia a preto môžu navrhnúť projekt, ktorý bude korešpondovať s ich potrebami. Dôvodom pre zavedenie tohto typu participatívneho rozpočtovania tiež môže byť snaha odstrániť stranícky patronát z politiky, ktorej najdôležitejším zdrojom sú práve verejné projekty. Poslednou príčinou pre sústredenie sa na špecifické verejné projekty môže byť edukačný aspekt. Občania zapojení do procesu sa naučia, aké právomoci má lokálna vláda a získajú lepšie povedomie o jej celkovom fungovaní. (Wampler, 2004)

Druhým typom je tematické participatívne rozpočtovanie, sa zameriava na výdavkové politiky vo všeobecnosti. Tieto politiky sa koncentrujú na všeobecné smerovanie municipality. Napríklad ide o poskytnutie viac finančných zdrojov na určitý program v zdravotníctve. Podľa Wamplera je zmyslom tematického participatívneho rozpočtovania snaha o demokratizáciu procesu formovania politík, a to prostredníctvom občanov, ktorým bude dovolené určovať programové priority na lokálnej úrovni. Prvým krokom pri tematickom participatívnom

rozpočtovaní je poskytnutie detailných informácií o aktuálnych politikách a výdavkových prioritách. Nasleduje niekoľko diskusií účastníkov v ktorých sa hodnotia vládne priority a na záver určí ich poradie. Kvalita deliberácie môže byť však v jednotlivých prípadoch značne odlišná. Záleží totiž do veľkej miery na informovanosti a znalostiach účastníkov o jednotlivých politikách. Tento typ oproti prvému kladie podstatne vyššie nároky na účastníkov deliberácie. (Wampler, 2004)

Ciele participatívneho rozpočtovania sa samozrejme môžu líšiť prípad od prípadu. Väčšie rozdiely však môžu byť pozorované obzvlášť medzi participatívnym rozpočtovaním v rozvojových a rozvinutých krajinách. Mestá v rozvojových krajinách pravdepodobne participatívny rozpočet využívajú predovšetkým k zmierneniu sociálnej nerovnosti medzi občanmi, posilnení dôvery medzi občanmi a samosprávou a k vzdelávaniu občanov v problematike rozpočtovania.

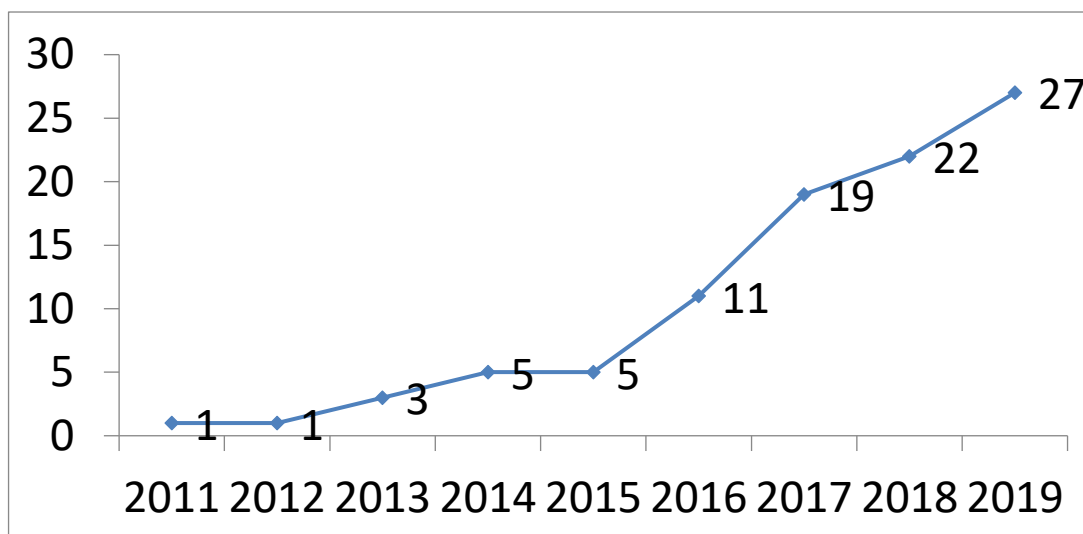
Občania tak získavajú pocit, že môžu v mieste svojho bydliska niečo zmeniť a že ich názor nie je prehliadaný. Občania tiež začínajú chápať fungovanie a predovšetkým finančné obmedzenia miestneho rozpočtu. Zapojenie občanov do rozhodovania v týchto častiach sveta môže priniesť ďalší vedľajší efekt, a to zníženie nepokojov v meste či ich úplná eliminácia. Proces participatívneho rozpočtovania však musí byť spravodlivý a umožniť všetkým občanom participovať. Ak je však participatívne rozpočtovanie zneužitie miestnymi predstaviteľmi k vlastnému prospechu alebo ak proces zapája občanov iba naoko a predstavitelia vo svojom dôsledku rozhodujú sami, môže nedôvera a nespokojnosť občanov naopak vrásť. Životné podmienky v rozvinutých krajinách sú veľmi rôzne.

Miestne samosprávy zavádzajú participatívny rozpočet s cieľom zvýšiť transparentnosť, vychovať občanov mesta k občianskej participácii, tvoria demokratickú kultúru vo vnútri komunity. Avšak rovnako ako bolo menované u rozvojových krajín dôležitý cieľ je tiež prehĺbenie dôvery medzi občanmi a samosprávou. Hoci sa môžu ciele participatívneho rozpočtovania v rozvojových a rozvinutých krajinách v niektorých ohľadoch líšiť, hlavným cieľom participatívneho rozpočtu by malo byť vždy skvalitnenie života tamojších obyvateľov. Hoci sa tieto ciele môžu javiť ako obyčajné politické frázy, tak zo skúseností s participatívnym rozpočtovaním vo svete je zrejmé, že z procesu participatívneho rozpočtovania ťažia všetky zúčastnené strany. Motivácia týchto subjektov je rôzna. (Sintomer, Herzberg a Rocke , 2013)

2. Výzvy participatívneho rozpočtovania v podmienkach Slovenskej republiky

Prvýkrát na území Slovenskej republiky zaviedla participatívne rozpočtovanie Bratislava v roku 2011. Bratislava sa stala v danom období len druhým európskym hlavným mestom s implementovaným participatívnym rozpočtom. Predvolebný plán primátora Bratislavy Milana Ftáčnika bolo vyčleniť 1% z výdavkov mestského rozpočtu pre občianske projekty. Nakoniec nebola vyčlenená ani pätina plánovanej čiastky. Participatívny rozpočet v Bratislave vydržal do roku 2014. Dôvodom ukončenia boli problémy s realizáciou a úspešnou finalizáciou schvalovaných projektov. Napriek tomu, že participatívny rozpočet v Bratislave nebol úspešným projektom, tak sa stal impulzom pre nové iniciatívy na lokálnej a regionálnej úrovni. Participatívny rozpočet v Bratislave štandardizoval model, ktorý prevzala väčšina samospráv, ktoré zaviedli participatívny rozpočet. Rovnako sa stal vzorovým príkladom na ktorom vytvorilo Ministerstvo vnútra SR prvotnú odporúčanú metodiku procesov

participatívneho rozpočtovania. Na priloženom grafe môžeme vidieť postupný nárast zavedených participatívnych rozpočtov na území Slovenskej republiky.



Graf 1: Počet miest so zavedeným participatívnym rozpočtom

Zdroj: Vlastné spracovanie dát Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Participatívny rozpočet na území Slovenskej republiky musí byť v súlade so zákonom č. 523 z 23. septembra 2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V čl. 8 ods. 4 je definované kto môže byť poberateľom dotácie: „Dotáciu podľa odseku 1 možno poskytnúť žiadateľovi, ak

- a) má vysporiadané finančné vzťahy so štátnym rozpočtom,-
- b) nie je voči nemu vedené konkurzné konanie, nie je v konkurze, v reštrukturalizácii a nebol proti nemu zamietnutý návrh na vyhlásenie konkurzu pre nedostatok majetku,
- c) nie je voči nemu vedený výkon rozhodnutia,14)
- d) neporušil v predchádzajúcich troch rokoch zákaz nelegálneho zamestnávania podľa osobitného predpisu,14b)
- e) nemá evidované nedoplatky na poisťnom na sociálne poistenie a zdravotná poisťovňa neeviduje voči nemu pohľadávky po splatnosti podľa osobitných predpisov,14baa)
- f) nemá právoplatne uložený trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie,
- g) nemá právoplatne uložený trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie,
- h) je zapísaný v registri partnerov verejného sektora,14ba) ak ide o žiadateľa, ktorý má povinnosť zapisovať sa do registra partnerov verejného sektora.14bb)“

Momentálne nie je definovaná žiadna stratégia alebo legislatívna úprava pre implementáciu participatívneho rozpočtovania do samospráv. Ministerstvo vnútra má zverejnenú iba metodiku hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania. Táto metodika pozostáva zo skúseností obcí a krajov so zavedenými participatívnymi rozpočtami. Zverejnená metodika nie je dostatočná. Participatívne rozpočtovanie čelí viacerým výzvam, ktoré je potrebné riešiť pre efektívne fungovanie a implementáciu participatívnych rozpočtov do väčšiny obcí v Slovenskej republike.

2.1 Úprava legislatívy

Brian Wampler (2007) v texte pre Svetovú banku zdôraňuje potrebu reformy byrokracie ako nevyhnutnú súčasť programov participatívneho rozpočtovania. Reforma, resp. legislatívna úprava je faktor, ktorý výrazne ovplyvňuje úspech procesov participatívneho rozpočtovania. Úpravu legislatívy verejnej správy je potrebné robiť v troch krokoch. Prvým krokom je decentralizácia verejnej správy. Je potrebné začať fyzickou decentralizáciou. To jest musia byť zriadené regionálne úrady, kde má občan priamy a jednoduchý prístup k vládnym a administratívnym úradníkom, ktorí sú technokratickí byrokraati vyškolení v problematike participatívneho rozpočtovania. Dostupnosť úradov je dôležitá najmä v chudobnejších a znevýhodnených regiónoch, kde žijú podľa výskumov najmenej aktívni občania. Táto forma decentralizácie dáva občanom možnosť prekonať časové a finančné náklady, ktoré sú identifikované ako prekážky k aktívnej účasti na programoch participatívneho rozpočtovania. V slovenských podmienkach to môžeme vymedziť ako vytváranie špecializovaných sekcií na jednotlivých mestských úradoch, kde budú úradníci, ktorí sú zameraní len na implementáciu a organizáciu participatívneho rozpočtovania. Úradníci musia byť vyškolení Ministerstvom vnútra.

Druhým krokom, ktorý prispieva k efektívnemu participatívne rozpočtovaniu je integrácia viacerých byrokratických jednotiek do procesov tvorby politiky a implementácie. Administratívne jednotky ako sú napríklad oddelenia zdravotníctva alebo školstva nemôžu fungovať izolovane v rámci procesov participatívneho rozpočtovania. Kooperácia administratívy, politických strán a účastníkov procesov rozpočtovania definuje politické programy. Je potrebné vytvoriť vzorové inštitucionalizované, ktoré je možné implementovať do jednotlivých miest. Participatívny proces musí mať presne stanovené pravidlá z celoštátnej úrovne a je implementovaný na lokálnu úroveň. (Wampler, 2007)

Na Slovensku chýba podobná legislatívna úprava a jednotlivé samosprávy si definujú a vytvárajú vlastné pravidlá a podmienky procesov participatívneho rozpočtovania. Participatívne rozpočtovanie je preto na Slovensku vo väčšine prípadov neefektívne. Vo väčšine prípadov sa projekty, ktoré sa prihlásia do procesov participatívneho rozpočtovania, týkajú len určitej komunitnej alebo charitatívnej činnosti. Ľudia nemajú dosah zapojiť sa do oddelení zdravotníctva, školstva alebo dopravy. Efektívne fungovanie participatívneho rozpočtovania musí vytvárať trvalo udržateľné projekty. Výsledné projekty musia byť koordináciou medzi urbanistami, poslancami, úradníkmi a účastníkmi procesov participatívneho rozpočtovania.

Tretím krokom, ktorý musí byť súčasťou legislatívnej úpravy je vytvorenie transparentnejšieho vzťahu medzi podnikateľskou komunitou a vládou na celoštátnej a lokálnej úrovni. Práve vzťahy medzi samosprávou a biznis sektorom môžu napomôcť efektívnejšie plánovať a realizovať trvalo udržateľné projekty. Skutočnosť, že nie je potreba úplatkov znižuje obchodné náklady, zvyšuje ziskové marže a zvyšuje dôveryhodnosť vlády. Súkromný sektor je následne motivovaný finančne prispievať a zapájať svojich pracovníkov do projektov participatívneho rozpočtovania. Aj tu môžeme vidieť absenciu dostatočne kvalitnej legislatívnej úpravy. Dokonca ani samosprávy pri svojom zostavovaní participatívnych rozpočtov nemyslia na to ako zapojiť do týchto procesov podnikateľov, ktorí si potom vytvárajú vo viacerých prípadoch vlastné projekty. V prípade koordinácie by mohli byť spoločné programy efektívnejšie a dlhodobejšie. (Wampler, 2007)

2.2 Obmedzenia participatívneho rozpočtovania

Programov participatívneho rozpočtovania sa týka aj viacero obmedzení. Zahrňajú napríklad vplyv na sociálnu spravodlivosť, vzdelanie verejnosti a už spomínaná legislatívna úprava. Existujú významné rozdiely ako participatívne rozpočtové programy fungujú v jednotlivých obciach, mestách a štátoch. Jeden menovateľ je vo všetkých krajinách, regiónoch a mestách spoločný. Jednotlivé účastnícke projekty participatívneho rozpočtovania sú zamerané na sociálne a politické vylúčenie a podporu sociálnej spravodlivosti. Každý participatívny rozpočet obsahuje podobné projekty. Participatívne rozpočtové programy sú dôležitým krokom k politickému začleneniu a väčšej sociálnej spravodlivosti.

Prvým obmedzením je zameranie na konkrétne verejné projekty, ktoré znižuje vplyv verejných vzdelávacích stretnutí. Účastníci projektov participatívnych projektov sa menej zaujímajú o poznanie práv, fiškálnu zodpovednosť alebo o širšiu sociálnu politiku. Rozpočtové programy prekvitajú keď občania zistia, že konkrétne rozhodnutia a projekty sa pripravujú na jednotlivých regionálnych stretnutiach. Účasť však často nebýva vysoká. Prvým krokom na podporu účasti je zapojenie rozpočtovania o programy s distribúciou konkrétneho tovaru/projektu. Akonáhle je projekt úspešný a zavedený, tak klesá motivácia komunity sa ďalej zúčastňovať, pretože už nepociťuje potrebu ďalšieho zlepšovania. Práve tento fakt je platný naprieč celým svetom. Ďalším výrazným problémom je príliš časté ukončovanie projektov po schválení projektov. Po schválení častokrát upadne záujem verejnosti o daný projekt. Záujem verejnosti je nízky, čo znižuje do budúcnosti aj účasť na rozhodovacom procese. Veľmi veľa projektov majú len krátkodobé a inštrumentálne ciele. O takéto projekty nemajú účastníci rozhodovacieho záujem.

Výrazným obmedzením je závislosť účastníkov projektov participatívneho rozpočtovania od starostu. Tento problém nastáva najmä v menších jednotkách na lokálnej úrovni. Participatívne programy priamo často spadajú v menších jednotkách pod starostu alebo poslancov, ktorí sú vo väčšine. Vplyv starostu je výrazný na vybrané politiky, ktoré sú implementované prostredníctvom participatívnych rozpočtov. Neexistencia stanovených kvalitných pravidiel môže viesť do absurdností, keď starosta alebo primátor môžu prostredníctvom verejných financií a projektov robiť súkromné akcie alebo aktivity na seba propagáciu. Ako príklad uvádzam mesto Recife, kde starosta využíval účasť na zostavovaní rozpočtu ako prostriedok na presadenie verejných peňazí na jemu vyhovujúce projekty. Stretnutia neboli transparentné a do rozhodovacieho sa dostali len projekty, ktoré spadali pod jeho krídla. Všetky projekty mali na starosti jemu spriatelene skupiny a občania hlasovali prakticky len cez koho sa budú distribuovať verejné financie.

Záver

Programy participatívneho rozpočtovania môžu byť efektívnym nástrojom na zefektívnenie fungovania verejnej správy a zvýšenia povedomia občanov o prerozdelení verejných financií a tvorbu politik, programov, projektov vo verejnej správe. Na to, aby tieto programy mohli v podmienkach Slovenskej republiky fungovať efektívne je potrebné pripraviť možnosti pre samosprávy, aby mohli tieto programy implementovať. V súčasnej dobe si samosprávy vytvárajú vlastné pravidlá, ktoré väčšinou len kopírujú od už zavedených participatívnych rozpočtov. Je potreba jednoznačne definovať najmä proces vyhodnocovania

projektov participatívnych rozpočtov. Tento proces musí byť transparentný a musí mať jasne definované pravidlá. Bez kvalitnej legislatívnej úpravy budú programy participatívneho rozpočtovania na Slovensku len hlasovaním o tom, či sa nakúpia potraviny pre znevýhodnených občanov alebo sa namaľuje zábradlie na detskom ihrisku. Jedine podpora participatívnych rozpočtov z vyšších miest môže zefektívniť fungovanie týchto rozpočtov. Bez legislatívnej úpravy a vyškolených úradníkov nie je možné očakávať kvalitné a trvalo udržateľné verejnosti užitočné projekty, ale len projekty sociálnej pomoci a drobné úpravy okolia v úzkej komunite.

Literatúra

LERNER, J. 2014. *Everyone Counts: Could Participatory Budgeting Change Democracy?*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 2014. 56 s. ISBN 13-9780-8014-560-53

LERNER, J. 2014. *Making Democracy Fun: How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 288 s. ISBN 9780262026871

LERNER, J. 2017. Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up. *New political science* Vol. 39: Iss 1. 2017. Dostupné z: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07393148.2017.1278860>> 156 – 160 s.

LERNER, J. – SECONDO, D. 2012. By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America. *Journal of public deliberation* Vol 8: Iss 2, Article 2. 2012. Dostupné z: < <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2/>>

PINNINGTON, E. – LERNER, J. – SCHUGURENSKY, D. 2009. Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. Jeseň 2009. 455 – 484 s. PrAcademics Press. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Daniel_Schugurensky/publication/265182203_Participatory_Budgeting_in_North_America_The_Case_of_Guelph_Canada/links/540722fd0cf2c48563b295e7/Participatory-Budgeting-in-North-America-The-Case-of-Guelph-Canada.pdf

SHAH, A. 2007. *Participatory Budgeting*. Washington DC: The World Bank. 300 s. ISBN 0-8213-6923-7 Dostupné z: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1>

SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – ROCKE, A. 2013. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*. Bonn: BMZ. 96 s. Dostupné z: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/42267/1/Participatory%20Budgeting%20Worldwide.pdf>

SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – ROCKE, A. 2008. *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*. *International Journal of Urban and Regional Research* Vol 32.1: March 2008. 164 – 178 s. ISSN 1468-2427 Dostupné z:

<https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/EUKN/2013/Participatory%20budgeting%20in%20Europe%20-%20potentials%20and%20challenges.pdf>

WAMPLER, B. 2007. A Guide to Participatory Budgeting. Boise State University. 2007. 74 s.

WAMPLER, B. 2007. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. The Pennsylvania State University Press. 2007. 312 s. ISBN 978-0-271-03252-8

WAMPLER, B. – AVRITZER, L. 2004. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. Comparative Politics Vol. 36 No. 2. 291 – 312 s.

Normy a zákony

Pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu. Dostupné z: <http://pr.trnava.sk/wp-content/uploads/2018/05/PRAVIDLA-PR-pre-Trnavu.pdf>

Uznesenie MZ Trnava č. 847 k Pravidlám Participatívneho rozpočtu pre Trnavu. z: <https://www.trnava.sk/userfiles/file/Uznesenia%20MZ%20zverejni%C5%A5.pdf>

Zákon č. 523/2004 Zb. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/523/20191201>

Adresa autora

Mgr. Lukáš Košťál

Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied

Univerzita sv. Cyrila a Metoda

Bučianska 4A, 917 01, Trnava

Slovenská republika

e-mail: kostial.luk@gmail.com

**EVALUÁCIA VYBRANÝCH RIS SAMOSPRÁVNÝCH
KRAJOV V KONTEXTE PREPOJENIA NA PHSR
SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV**

**EVALUATION OF SELECTED RIS OF AUTONOMOUS
REGIONS IN CONTEXT OF THE PHSR CONNECTION OF
AUTONOMOUS REGIONS**

Michaela Kakašová

Abstract:

Bringing new changes beneficial to the region is the basic definition of regional innovation. These are changes that do not seem to be easy, they are demanding, but from a societal perspective, the positive effects should outweigh the negative impact of change.

The aim of the paper is to provide the reader with a basic orientation in the mentioned entities. A special part is devoted to innovation strategies as a basic strategic document of selected regions. The space of lecture is also reserved for the Economic and Social Development Program. Subsequently, attention is drawn to the content analysis of the Regional Innovation Strategies of selected higher territorial units of the Slovak Republic, with a search for linking RIS to the relevant Programs of Economic and Social Development. The conclusion is a synthesis of the findings and should clearly provide an overview of the subject of the research.

Keywords: county, region, regional development, innovations, innovation strategies, regional innovation strategy, economic and social development programmes.

Úvod

Rozvoj regiónov je problematika, na ktorú sa vedecká obec nepozera rovnakým spôsobom. Takisto ani na definície región a kraj, či rozvoj existujú pomerne až príliš rozdielne vymedzenia. V každom prípade sa ale rozvoj regiónov, týka všetkých obyvateľov, ktorí v ňom žijú, pracujú, či sa vzdelávajú. Prinášanie nových zmien prospešných pre región, je základnou definíciou regionálnej inovácie. Sú to zmeny, ktoré nezvyknú byť jednoduché, sú náročné, ale z celospoločenského hľadiska by mali pozitíva prevyšovať negatívny vplyv zmeny.

Cieľom príspevku je poskytnúť čitateľovi základnú orientáciu v spomenutých entitách. Špeciálna časť je venovaná inovačným stratégiám ako základnému strategickému dokumentu vybraných regiónov. Priestor je vyhradený aj Programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Následne sa pozornosť upriamuje na obsahovú analýzu Regionálnych inovačných stratégií vybraných vyšších územných celkov Slovenskej republiky, s hľadaním prepojenia RIS na príslušné Programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Záver je syntézou zistených poznatkov a má jasne poskytnúť prehľad z predmetu skúmania.

1. Regionálny rozvoj

1.1. Teoretické vymedzenie pojmov kraj a región

Za región sa z geopolitického pohľadu považuje vymedzené územie, oblasť, kraj (SSSJ JULS, SAV). Ekonomické slovníky (ŠÍBL, Drahoš a kol., 1996; ŠÍBL, Drahoš a kol., 2002) sa skôr venujú prívlastkovým pojmom ako regionálna ekonómia, regionálna politika, či regionalizmus alebo regionalizácia. Všetky pojmy rozvíjajú svoj podmet smerom k priestoru, k podpore disparít regiónov, k spolupráci rôznych územných oblastí s podporou jedinečností týchto lokalít.

Pri pohľade na systémové hľadisko región definujeme (HUDEC, Oto a kol., 2009) ako zložitý priestorový otvorený dynamický systém s veľkým počtom prvkov rôznej kvality a hustými väzbami, je bohato štruktúrovaný a má širokú škálu rôznorodých vlastností. Hudec ďalej vysvetľuje podstatu systému vo vstupoch a výstupoch, ktoré sú v čase premenlivé a interagujú s okolím. Skutočnosť, že región je organický, podporuje aj jeho vnútorná diferenciácia, hierarchické usporiadanie, schopnosť učiť sa a pozostáva z ľudských aj vecných prvkov. Región na dosahovanie cieľov vykonáva také ekonomické aktivity, ktoré sú napomáhajúce a teda má prietokový charakter, keďže vstupy transformuje na výstupy/ciele.

Za vymedzenie pojmu región považuje Benčo (2005), takú časť povrchu zeme, ktorá ma aspoň jednu, alebo viac významných čŕt, a to alebo prírodné, či vytvorené činnosťou ľudí, ktoré ju robia holistickou príp. prejavujú jej disparity.

Klasifikácia regiónov môže byť rôznorodá, napr. podľa priestorových útvarov (MAIER, Gunther; TÖDTLING, Franz, 1998; HRABOVSKÁ, Zuzana; VALOVSKÁ, Zlata, 2015):

- Subnacionálne
Sú definované ako čiastkové územia jedného štátu, napr. kraje v SR, krajiny v Spolkovej republike Nemecko, kantóny vo Švajčiarsku, Porúrie, Isle de France, Stredozápad USA, ... ;
- Supranacionálne
Predstavujú tie územia, ktoré predstavujú zoskupenia štátov, napr. Stredná Európa, Pobaltie, Balkán, Škandinávia, Severná Amerika, ... ;
- Transnacionálne
Opisujú tie územia, ktoré tvoria regióny spojením čiastkových regiónov viacerých štátov a teda presahujú štátne hranice, napr. európsky región Tirolsko, Pracovné spoločenstvo Alpy – Adria, EUREGIO,

Ako uvádzajú Hrabovská a Valovská (2015), takéto priestorové členenie regiónov je odlišné od štátnej zvrchovanosti. V subnacionálnych regiónoch sa bežne nevyskytujú rôzne hospodárske prekážky (rovnaká colná regulácia, mena, právny systémy, spôsob výberu daní ap.), čo pri ostatných dvoch územiach (supranacionálne a transnacionálne územia) nemožno povedať a hospodárske prekážky sú zjavné.

Ďalej je regióny možné členiť podľa štruktúry (jej homogenity) (SLOBODA, Dušan, 2006; OREMUSOVÁ, Daša):

- Homogénne regióny
V týchto regiónoch platí regionalizačné kritérium, teda taký znak, na základe ktorého sa región vyčleňuje a platí rovnomerne na celom území. Hranice

homogénnych regiónov sú tam, kde sú charakteristické znaky susediacich regiónov najnevýraznejšie a kde expanzujú vlastnosti susediacich regiónov;

– Nodálne regióny

Tieto regióny sa nazývajú aj ako uzlové, spádové či funkčné regióny, ich podstata spočíva vo väzbách medzi nodálnym centrom a jeho zázemí/ periferiou prostredníctvom tokov a dráhami na centrum. Typickými príkladmi pre dráhy je dochádzka do školských zariadení, práce, zdravotníckych zariadení.

– Kontrastné regióny

Takéto regióny sú tvorené systémom priestorovo susediacich kontrastov, ktoré sú späté horizontálnymi väzbami, napr. okraj kontinentu a oceánu, časť pohoria a príľahlá časť nížiny.

NUTS je spoločná nomenklatúra územných jednotiek pre štatistické účely s využitím na sociálno-ekonomické analýzy regiónov ako aj pri vypracovaní návrhovej časti politiky súdržnosti EU (EU, 2020). Nomenklatúra NUTS je hierarchická a členské štáty diferencuje v troch úrovniach NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3. NUTS 2 a NUTS 3 sú podúrovne NUTS 1. Úroveň NUTS príslušnej administratívnej jednotky jej stanovená na základe demografických prahov:

- NUTS 1 (3 milióny – 7 miliónov)
- NUTS 2 (800 000 – 3 milióny)
- NUTS 3 (150 000 – 800 000)

Ak administratívne jednotky neplnia úrovňové prahy NUTS, vytvoria sa tzv. neadministratívne jednotky spojením susediacich administratívnych jednotiek.

K vymedzeniu pojmu kraj nám výrazne pomáha Zákon Národnej rady č. 221/1996 Z.z. v znení neskorších predpisov, ktorý definuje kraj popri okresoch ako správny celok. Kraje sa ďalej členia na okresy. Územné obvody krajov a okresov sú územnými obvody na výkon pôsobnosti orgánov štátu (§ 7).

Z uvedeného nám je teda zrejmé, že za kraj považujeme administratívny región, ktorý sa vymedzuje hranicou takého územného celku v ktorom je realizovaná bežná administratívna činnosť. Takýto región, môže ale aj nemusí byť vhodný na tvorbu, funkčnosť regionálnej politiky (HRABOVSKÁ, Zuzana; VALOVSKÁ, Zlata, 2015).

K problematike definovania pojmu región sa Výrostová (VÝROSTOVÁ, 2010) vyjadrila: „Preto najvhodnejšia definícia regiónu závisí od účelu, na ktorý má región slúžiť.“

1.2. Teoretické vymedzenie regionálneho rozvoja

Pri objasňovaní pojmu rozvoj môžeme sa stretnúť s problémom neurčitosti pojmu, ktorý môže byť určený iba na základe konkrétneho hodnotového postoja.

Pojem rozvoj (NOHLEN, Dieter; NUSCHELER, Franz, 1992) definujú ako pojem, ktorý sa používaný v rôznych súvislostiach, viacvýznamový, ťažko definovateľný a dokonca ideologicky za protichodný. Sachs (1989) rozvoj považuje za ťažkopádny, za pojem, ktorý nič neobsahuje, pretože jeho kontúry sa rozplývajú: „Kto ho vysloví, nič nepomenuje, ale prisvojuje si všetky dobré predsavzatia tohto sveta. Hoci toto slovo nemá nijaký obsah, má dôležitú funkciu: každé ľubovoľné opatrenie posväcuje možnosťou uskutočnenia v mene vyššieho evolučného cieľa. Rozvoj sa stal prázdnyim pojmom.“ Dirmoser definíciu rozvoja

posunul ďalej s vyjadrením: „V pojme rozvoj je toho príliš veľa, aby sa tým mohlo pomenovať niečo konkrétne,“ (DIRMOSER, D.; GRONEMEYER, R.; RAKELMANN, G., 1991 s. 31 s.).

Rozvoj pozostáva z niekoľkých komponentov, ktoré vieme znázorniť v magickom päťuholníku: rast, práca, rovnosť/spravodlivosť, participácia, nezávislosť/samostatnosť. (NOHLEN, Dieter; NUSCHELER, Franz, 1992). Tak, ako samostatné komponenty spolu korelujú, tak sú čiastočne aj komplementárne, či konfliktné.

Na základe uvedeného sa prikláňame k definícii rozvoja ako k procesu orientovanému na konkrétny cieľ, ktorý je závislý od hodnotových variabilít v priestore a v čase, pričom ide o neustále meniaci sa proces (HRABOVSKÁ, Zuzana; VALOVSKÁ, Zlata, 2015). Podobne definujú rozvoj aj Maier a Tödling (1998) ako neurčitý pojem, ktorý je možné určiť iba na základe konkrétnych hodnotových postojov.

Regionálny rozvoj je dlhodobý systematický proces pozitívnych zmien v regionálnej ekonomike, ktorý zahŕňa všetkých jeho aktérov (podniky, firmy, inštitúcie, orgány verejnej správy, domácnosti a jednotlivci) a ktorý sa odvíja od (TUŠAN, Radoslav; BILÁ, Anna, 2006):

- Individuálnej schopnosti regiónov produkovať tovary a služby s komparatívnymi výhodami, požadované národnými a medzinárodnými trhmi
- Schopnosti regiónu udržiavať dynamicky primeranú špecifickú úroveň v deľbe práce, prostredníctvom efektívneho a tvorivého využívania zdrojov, ktorými daný región disponuje.

Wokoun (2008) chápe regionálny rozvoj v dvoch rovinách:

- **Praktickej**
Regionálny rozvoj vníma ako vyššie využitie a zvýšenie možností a schopností regiónu, pričom takéto zmeny by mali priniesť nižšie náklady na poskytované služby, vyššiu životnú úroveň pre obyvateľov v regióne, vyššiu konkurencieschopnosť regiónu na trhu, ako aj súkromných podnikateľov v regióne.
- **Akademickej**
Táto rovina zahŕňa využitie celého spektra rozličných odborov od sociológie, ekonómie po geografiu, kde sú riešené jednotlivé entity, javy, procesy, vzťahy v pohľade modelovom, či na konkrétne vymedzenom území. Odhaľovanie spôsobu ako regionálny rozvoj, či konkrétny región funguje, dáva možnosť vstupovať do inputov, či významných charakteristík, ktoré môžu zásadne ovplyvniť výsledný produkt regionálneho rozvoja.

Pojem rozvoj je potrebné načrtnúť aj v kontexte udržateľnosti. Hauff (1987 s. XV.) uvádza: „rozvoj, ktorý zodpovedá potrebám dnešnej generácie bez toho, aby sa ohrozili možnosti budúcich generácií.“ Alebo napríklad Nohlen a Nuscheler (1992 s. 67) sa zamýšľajú: „Zásadná otázka znie, komu rast prospieva a akým spôsobom vzniká.“ Avšak nemonitorovaný rast v podmienkach obmedzených zdrojov nemôže byť trvalo udržateľný (HRABOVSKÁ, Zuzana; VALOVSKÁ, Zlata, 2015). V roku 1992 sa v Rio de Janeiro konala Konferencia OSN o životnom prostredí a rozvoji, čoho výsledkom je dokument Agenda 21, ktorá sa stala základným dokumentom k tvorbe stratégií trvalo udržateľného rozvoja.

Trvalo udržateľný rozvoj je v právnom systéme Slovenskej republiky je upevnený v Zákone o životnom prostredí č. 17/1992 Z. z. (§6 zákona) a je podporený viacerými strategickými dokumentmi, ktoré participujú na Národnej stratégii trvalo udržateľného rozvoja

Slovenskej republiky. Za všetky podporné dokumenty možno aktuálne uviesť Aktualizovanú národnú stratégiu ochrany biodiverzity do roku 2020 či Rezortnú koncepciu environmentálnej výchovy, vzdelávania a osvetu do roku 2025.

2. Inovačné stratégie

Pred definovaním inovačných stratégií sa pozrime na chápanie inovácií. Inovácia je zavádzanie nových alebo výrazne zdokonalených prvkov do existujúcej podoby, do funkcie vecí, či do výrobných a/alebo organizačných postupov, prípadne môže ísť o výsledok inovovania, o novovzniknutý jav alebo postup. . (SSSJ – JULS, SAVBA, 2015).

Inovácie a zmeny v oblasti technológií sa dlhodobo podceňovali v ekonomickej teórii. Nešlo ani tak o hodnotový postoj k hospodárskym zmenám, ako skôr o ťažkosti implementovať „faktor inovácie“ do rozšírených teórií, predovšetkým do neoklasickej teórie (Maier a Tödling, 1996).

Prínos technologického rozvoja a zmien sa už v rokoch 1991/1992 odhadoval na 30 – 90 % k hospodárskemu rastu západných krajín (MALECKI, 1997; SCHERER, 1992). V dnešnej dobe zrýchleného technologického vývoja rôznych komunikačných zariadení, je potreba inovácií citeľná v každodennom živote.

Pri vymedzovaní pojmu „inovačné stratégie“ sa autorka prikláňa k definícii, kde je táto stratégia charakterizovaná ako štrukturizovaný výstup potreby zmien s výhľadom na isté časové obdobie, pre vymedzené územie/región s cieľom zlepšiť podmienky na život pre všetky druhy entít, žijúce a pôsobiace v predmetnom regióne (domácnosti, podnikatelia, verejný sektor) a znížiť náklady a spotrebu.

2.1. Podstata regionálnych inovačných stratégií

Členské štáty Európskej únie boli zaviazané povinnosťou vypracovať jednotné Stratégie inteligentnej špecializácie pre svoje štáty, Slovenskú republiku nevyjímajúc, ako podmienku k podpisu Partnerskej dohody medzi SR a EK, ktorá pojednáva o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v rokoch 2014 – 2020. Partnerská dohoda definuje stratégiu a priority pre efektívne a účinné investície v objeme 15,3 mld. EUR na najbližších 10 rokov.

Cieľom Stratégie inteligentnej špecializácie je vytvoriť východiskový dokument z ex-ante kondicionalít pre Viacročný finančný rámec 2014 – 2020. Tento dokument obsahuje nielen významné priority Stratégie Európy 2020, ale aj indikovať opatrenia pre odporúčania Rady pre Slovenskú republiku.

Ministerstvo hospodárstva SR v spolupráci s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR vypracovalo, v zmysle vyššie uvedeného, Stratégiu výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu SR (RIS3), ktorú vláda SR schválila na svojom rokovaní dňa 13. 11. 2013 uznesením č. 665/2013. Na tvorbe RIS3 sa spolupodieľal Úrad vlády SR, zástupcovia podnikateľského, akademického a výskumného sektora. (MHSR, 2019).

Európska komisia na urýchlenie modernizácie priemyslu EÚ považuje za nevyhnutné zavádzanie inovácií výrobkov a služieb, využívanie inovačných výrobných technológií a zavádzanie nových obchodných modelov (Európska komisia, 2019). Komisia vyvíja politiky, ktoré pomáhajú zrýchliť širokú komercializáciu inovácií a podieľa sa na mnohých činnostiach, ktoré podporujú inovácie v EÚ najmä prostredníctvom programu Horizont 2020 (napr. Sociálna

inovácia, Dizajn pre inovácie, Inovačné politiky na strane dopytu, Inovácia vo verejnom sektore, Inovácia na pracovisku). Cieľom je vytvoriť úniu inovácii prostredníctvom naplnenia týchto čiastkových cieľov (Európska komisia, 2019):

- urobiť z Európy svetového umelca v oblasti vedy
- odstrániť prekážky brániace inováciám, ako sú drahé patenty, fragmentácia trhu, pomalé stanovovanie noriem a nedostatok zručností
- revolúciu v spôsobe spolupráce verejného a súkromného sektora, najmä prostredníctvom partnerstiev v oblasti inovácií medzi európskymi inštitúciami, vnútroštátnymi a regionálnymi orgánmi a podnikmi

Regionálne inovačné stratégie majú za cieľ definovať východiskový stav v regiónoch, indikovať smer inovačnej politiky v regióne, vypracovať konkrétne opatrenia na podporu inovácií, vedy a výskumu.

Aby sa Európa stala skutočne konkurencieschopnou znalostnou ekonomikou, musí sa zlepšiť vo výrobe poznatkov prostredníctvom výskumu, pri ich šírení prostredníctvom vzdelávania a pri ich uplatňovaní prostredníctvom inovácií. Tento „vedomostný trojuholník“ výskumu, vzdelávania a inovácií funguje najlepšie vtedy, keď sprievodné rámcové podmienky odmeňujú znalosti, ktoré sa majú využívať v prospech hospodárstva a spoločnosti. (WOLF, Patricia; HANISCH, Christoph, 2014)

2.2. Programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónov

Programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja regiónov patria k základným dokumentom podľa § 5 Zákona o podpore regionálneho rozvoja č. 539/2008 Z. z. v znení neskorších predpisov.

V § 7 Z. č. 539/2008 Z. z. sa máme možnosť dozvedieť o Programe rozvoja vyššieho územného celku, ktorý je definovaný ako strednodobý rozvojový dokument, a VÚC zabezpečuje vypracovanie dokumentu pri uplatnení partnerstva. Program rozvoja vyššieho územného celku má obsahovať tieto časti: analytickú časť na evaluáciu východiskovej situácie, strategickú časť, ktorá predstaví stratégie, programovú časť na zoznam opatrení, realizačnú časť k popisu postupov na dosiahnutie predmetných stratégií a finančnú časť, ktorá opisuje spôsob finančného zabezpečenia k realizácií opatrení.

3. Analýza RIS VÚC s prepojením na PHSR VÚC

Cieľom tejto časti je priniesť praktickú analýzu RIS VÚC a PHSR VÚC Slovenskej republiky, opisne krátko zhodnotiť RIS VÚC a PHSR VÚC a zistiť či PHSR implementovali ciele z RIS.

3.1. Bratislavský samosprávny kraj

Inovačná stratégia Bratislavského samosprávneho kraja na obdobie 2014 – 2020 bola vypracovaná spoločnosťou BIC Bratislava, s.r.o. a bola vypracovaná v súlade s metodikou S3 (Smart Specialization Strategy) ako ex-ante podmienka pre získanie štrukturálnych fondov. RIS BSK má rozsah 305 strán, stratégia je predstavená v jednom dokumente, ktorý bol vypracovaný bez podpory Operačných programov Európskej únie. Obsahuje nielen analytickú časť, ale aj návrh konkrétnych inovačných stratégií a Akčný plán.

Cieľom BSK v regionálnej inovačnej stratégii je vybudovanie výskumno-vývojového a inovačného (VVI) regiónu európskeho významu s previazanosťou na európske a svetové hospodárstvo a dosiahnutie kritickej koncentrácie technologických firiem (vrátane hi-tech firiem) v regióne.

Ciele RIS BSK budú napĺňané prostredníctvom 8 opatrení. V opatrení rozvoj materiálnej infraštruktúry sú plánované aktivity tvorby vedeckých parkov, inkubátorov, technologických a kompetenčných centier a zlepšovaním vybavenie výskumu. Pri opatrení rozvoj nemateriálnej infraštruktúry sa plánuje rozvoj klastrov, podpora ochrany duševného vlastníctva, osvetu a vzdelávania, internacionalizácie, networkingu, dokotransdských študentov, spin-off a podpora technologického transferu prostredníctvom Centra pre podporu TT. Rozvoj finančnej infraštruktúry je podporenými aktivitami ako stimulácia rizikového kapitálu, aktivácia investičných stimulov pre alokáciu zahraničných hi-tech spoločností, finančnou podporou ochrany duševného vlastníctva, rozvojom pôžičkových a grantových programov a založením regionálneho inovačného fondu. Ďalšie opatrenia sú stanovenie prioritných sektorov, osvetu a prezentácia a vytvorenie kapacít na pripojenie sa ku globálnym resp. európskym iniciatívam a aktivitám. opatrenie inovácie vo vzdelávacom procese je podporené duálnym vzdelávaním na stredných školách a rozvojom podnikateľského povedomia u stredoškolských študentov. opatrenie o podpore a inicializácii inštitucionálnych zmien v UK a STU a transformácia SAV cez aktivity na získanie statusu výskumnej univerzity pre UK a STU, transformáciou SAV, rozvoj S3 ako podmienky pre plánovanie a implementáciu štrukturálnych fondov a dosiahnutím výnimky ŠF BSK, tzv. flexi pravidlá pre získanie štrukturálnych fondov (RIS BSK 2012).

Spracovateľom PHSR BSK na obdobie 2014-2020 je spoločnosť AUREX spol. s r.o., ktorá vypracovala dva dokumenty: analyticko-strategickú časť a programovú časť PHSR BSK s celkovým rozsahom 278 strán vypracovaný v súlade so zákonom č. 539/2008 Z. z.. Za cieľ PHSR stanovilo vytvoriť vhodné podmienky pre zvýšenie inovačnej výkonnosti bratislavského regiónu v rámci celoeurópskeho priestoru.

PHSR BSK prepája RIS BSK prostredníctvom strategickje časti PHSR, kde uvádza pochopenie cieľa PHSR prostredníctvom tvorby hospodárskych a sociálnych podmienok, predovšetkým zvýšením celkových výdavkov do vedy a výskumu, vo zvýšení počtu výskumných pracovníkov, vo zvýšení počtu inovácií v MSP, zvýšenie podielu vysokoškolsky vzdelanej populácie na území kraja, zlepšenie prístupu obyvateľstva k širokopásmovému internetu (najmä vo vidieckych oblastiach), či zvýšenie počtu patentových prihlášok. Týmito nástrojmi sa má zlepšiť celkové hodnotenie kraja v poradí inovačnej výkonnosti regiónov na území EÚ (Regional Innovation Scoreboard - RIS) z úrovne priemerného inovátora na stredne-vysokého inovátora.

V strategickom cieľi: Rozvoj poznatkovo orientovanej ekonomiky v Opatrení 1. Posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií sa predpokladajú tieto aktivity: Podpora výskumnej a inovačnej infraštruktúry, Podpora podnikateľských investícií do inovácií a výskumu najmä v oblastiach nových materiálov, IKT a biotechnológií, Podpora klastrov, sietí, spin-offs / start-ups, inkubátorov a aplikovaného výskumu, Podpora inovatívnych prístupov vo sfére služieb a propagácia výsledkov výskum. V Opatrení 2. Zlepšenie prístupu k informačno-komunikačným technológiám, ako aj využívanie ich kvality sa pripravili aktivity: Rozšírenie používania širokopásmového pripojenia, Podpora IKT verejnej správy, Aplikácie IKT

prispievajúce k riešeniu spoločenských výziev a príležitostí ako aj integrované IKT pre „inteligentné mestá“, Podpora vývoja produktov a služieb IKT. Aktivity: Podpora podnikania a podpora zakladania nových firiem a samostatnej zárobkovej činnosti, Rozvoj MSP spojených s európskymi a regionálnymi výzvami, najmä rozvoj výrobkov a služieb, Podpora vývoja a zavedenia nových obchodných modelov MSP sú pripravené v Opatrení 3. Zvýšenie konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov a podpora MSP v odvetví poľnohospodárstva a rybného hospodárstva. (PHSR BSK)

3.2. Košický samosprávny kraj

Vedecko-technologický park Žilina bol spracovateľom Inovačnej stratégie Košického samosprávneho kraja na obdobie 2013 – 2020, ktorá je v súlade so Stratégiou výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu RIS3. RIS KSK si definuje Víziu RIS 2020 takto: „Košický kraj hospodársky rastie a disponuje rozvinutou inovačnou základňou a otvorenou spoluprácou vo výskume, vývoji a inováciách.“ Túto predstavu má KSK dosiahnuť prostredníctvom 4 pilierov RIS: excelentnosť vo výskume a vývoji, komercializácia výskumu a inovácií, podpora inovatívneho podnikania a nosných perspektívnych odvetví a kvalitné ľudské zdroje pre zvýšenie inovačnej a technologickej výkonnosti kraja.

- excelentnosť vo výskume a vývoji je naplánované dosiahnuť vytvorením rady pre spoluprácu medzi VVI, realizáciou výskumných projektov nadnárodného významu zameraných na zvýšenie kritickej masy vyprodukovaných výsledkov VaV, prípravou projektov zameraných na budovanie excelentných výskumno-vývojových projektov a vytvorením regionálneho centra pre spoluprácu vied
- komercializácia výskumu a inovácií je ošetrená opatreniami na zlepšenie manažmentu vedy a transferu vedeckých poznatkov do praxe a podporou prípravy spoločných projektov výskumných organizácií a priemyselných partnerov, realizáciou strategických projektov národného významu zameraných na tvorbu výskumných prepojení a inovatívnych riešení, zvýšením mobility výskumných pracovníkov do priemyselného prostredia a opačne, podporou tvorby prototypov vyvíjaných riešení a podporou vytvárania väzieb medzi výskumným a priemyselným prostredím.
- podpora inovatívneho podnikania a nosných perspektívnych odvetví je opatrená podporou a realizáciou programov riadenia inovácií a strategického plánovania vo firmách, podporou a realizáciou riadenia inovácií a strategického plánovania vo firmách, podporou marketingu a internacionalizácie, networkingom pre vznik a rozvoj klastrov a združení, regionálnych technologických platforiem a neformálnej spolupráce ai.
- kvalitné ľudské zdroje pre zvýšenie inovačnej a technologickej výkonnosti kraja sú zabezpečené podporou dlhodobej spolupráce stredných a vysokých škôl s podnikateľskou praxou pri nastavení a realizácii vzdelávania, rozvojom podnikateľských a technologických zručností medzi žiakmi a študentmi, popularizáciou vedy a technických študijných odborov, podporou rozvoja kreativity, pritiahnutím študentov z okolitých regiónov a krajín.

Regionálny inovačný ekosystém Európskej úrovne je podoprený vytvorením inovačnej rady kraja, realizáciou pravidelného hodnotenia progresu RIS Košického kraja, vytvorením

implementačnej zložky a zabezpečenie jej prevádzky, financovania a vzťahov s existujúcimi organizáciami v Košickom kraji, sfunkčnením systému spolupráce medzi regionálnymi inštitúciami a SBA / SIEA agentúrami, budovaním imidžu kraja / mesta Košice a Košickej aglomerácie „Košice – mesto inovácií“.

RIS KSK je predstavená v jednom dokumente s rozsahom 362 a obsahuje návrh inovačných stratégií a akčný plán. Dokument bol vypracovaný s podporou Regionálneho operačného programu Európskeho fondu „Investícia do vašej budúcnosti“. (RIS KSK)

V roku 2016 KSK zverejnil RIS 2016+ spracovanú v šiestich textoch: Analýza perspektívnych odvetví Košického kraja, Regionálny inovačný ekosystém, Závbery z inovačného prieskumu, Vzdelávací program manažmentu, Zabezpečenie systému koordinácie a Návrh rámca informačnej kampane. Podstatným prínosom tohto súboru dokumentov je identifikácia a popis perspektívnych odvetví KSK: Advance manufacturing/robotika a automotive, materiálové inžinierstvo/nové materiály, IKT (informačno – komunikačné technológie) priemysel a digitálna ekonomika, Life science: biomedicína a biomedicínske inžinierstvo, Zelené technológie/low carbon building/obnoviteľné zdroje energií, kde sú uvedené príklady dobrej praxe zrealizované ako na území KSK aj v zahraničí. Každé odvetvie má samostatne spracované ciele a stratégiu. Informácie o spracovateľoch nie sú uvedené v dokumentoch a vznikli bez podpory ROP EF.

Dostupná verzia PHSR KSK na roky 2016-2022 obsahuje analytickú, strategickú, programovú a realizačnú časť, avšak nezahŕňa finančnú časť. Po dopytovaní sa po informáciách na referáte regionálneho rozvoja a plánovania KSK bola Košickým samosprávnym krajom poskytnutá informácia, že zverejnený dokument je aktuálny a úplný, pretože finančná časť nebola doteraz viac rozpracovaná. (ako to mám odcitovať, komunikovala som KSK a emailom mi poskytli takúto informáciu.)

Ciele RIS KSK 2013-2020 sú v PHSR KSK napĺňané predovšetkým prostredníctvom aktivít v týchto cieľoch: (PHSR KSK)

- v strategickom ciele 1. Posilňovanie regionálnej identity zastavením vytlačania pracovnej sily z trhu práce pre špecifické ciele: 1.1. Tvorba nových pracovných miest v IT sektore, 1.2 Tvorba nových pracovných miest v oblasti znalostnej ekonomiky
- v strategickom ciele 5 Posilňovanie regionálnej identity cestou podpory rozvoja sociálnych ľudských práv pre špecifický cieľ 5.3 skvalitnenie systému vzdelávania

3.3. Nitriansky samosprávny kraj

Nitriansky samosprávny kraj predstavil RIS na roky 2014-2020 prostredníctvom 5 dokumentov: Analytickej časti RIS NSK, ktorú spracovala spoločnosť BIC Bratislava, s.r.o., Návrhom stratégie, akčným plánom a návrhom implementácie RIS NSK, ktorú spracovala spoločnosť IBS SLOVAKIA, s.r.o. so sídlom v Prievidzi a 3 prílohami s celkovým rozsahom 216 strán.

Cieľom projektu Regionálnej inovačnej stratégie Nitrianskeho kraja je prispieť k rozvoju inovačnej infraštruktúry, transferu technológií a know-how do miestnych firiem, k zvýšeniu ich konkurencieschopnosti a k tvorbe pracovných miest v regióne Nitrianskeho kraja. Medzi priority RIS patrí vytváranie stimulujúceho prostredia pre inovácie, podpora spolupráce

pri inovačných aktivitách s dôrazom MSP, podpora inovačnej infraštruktúry vrátane informačných a poradenských aktivít, úprava vzdelávania smerom k inovačnému mysleniu a znalostnej ekonomike a podpora finančného zabezpečenia inovačných aktivít. RIS NSK vznikol bez podpory ROP EF. (RIS NSK)

V rámci RIS NSK je vytvorených 8 opatrení na naplnenie priorít NSK. Ide o založenie a začatie aktívnej činnosti CIS – Centrum inovačných stratégií NSK, o založenie a praktické fungovanie klastrov, o vypracovanie stratégie rozvoja stredných škôl podporujúcej inovačnú stratégiu NSK, o podporu AgroBiotech, o nadviazanie úzkej spolupráce s partnerskými regiónmi z Francúzska a Talianska, alebo s niektorým s regiónov z krajín Švajčiarsko, Fínsko, Švédsko, Dánsko príp. Nemecko za účelom zefektívnenia inovačných procesov a získania praktických skúseností a poznatkov pre rozvoj inovačného procesu NSK, o sledovanie aktivít Stratégie EÚ pre Dunajský región a podpora reálneho zapájania sa do týchto aktivít a o Sledovanie možností získavania finančných zdrojov z jednotlivých grantových programov.

PHSR NSK na obdobie 2016-2022 vypracovala Katedra geografie a regionálneho rozvoja Fakulty prírodných vied Univerzity Konštantína Filozofa v Nitre dvoma výstupmi: PHSR 1. etapa – analytická časť a PHSR 2. etapa - strategická, programová, realizačná a finančná časť s počtom strán 235.

Aktivity v opatreniach pre špecifické ciele 1.1.Vytvoriť podmienky pre príchod investícií s vysokou pridanou hodnotou, 1.2.Vytvoriť stimulujúce prostredie pre inovácie, kultúrny a kreatívny priemysel, 1.3.Podporiť rozvoj multifunkčného poľnohospodárstva a rozvoj vidieka, 2.1.Zabezpečiť súlad vzdelávania s požiadavkami trhu práce a 4.3.Zlepšiť dostupnosť a kvalitu informačných a komunikačných technológií sú nástrojmi k dosiahnutiu cieľov RIS NSK. (PHSR NSK)

3.4. Žilinský samosprávny kraj

Žilinský samosprávny kraj nechal vypracovať spoločnosťou VTP Žilina Regionálnu výskumnú a inovačnú stratégiu Žilinského kraja 2014+. RVIS pozostáva z troch dokumentov: analytickej časti, návrhu stratégie a akčného plánu v súhrnnom rozsahu 162 strán.

Víziou RVIS je aby sa Žilinský kraj stal krajom s progresívnou modernou ekonomikou založenou na rozvinutej inovačnej a výskumno-vývojovej základni a kvalitných ľudských zdrojoch. Texty boli vypracované s podporou ROP EF, ktoré sú v súlade s Regionálnou inovačnou stratégiou rozvoja založenou na inteligentnej špecializácii RIS 3.

V oblasti výskum a vývoj pre prax sú navrhnuté opatrenia: vytvorenie rady pre spoluprácu medzi subjektmi VaVaI (najmä pri UVP ŽU, VC ŽU, MCB, CEIT a ERA Chair tíme), podpora prípravy a realizácie spoločných projektov výskumných organizácií a priemyselných partnerov, realizácia strategických projektov národného významu zameraných na tvorbu výskumných prepojení a inovatívnych riešení. V službách a podpore inovácií vo firmách sú definované opatrenia ako podpora prípravy a realizácie domácich a zahraničných výskumných a inovačných projektov, programov riadenia inovácií a strategického plánovania vo firmách, podpora marketingu a internacionalizácie, networking pre vznik a rozvoj klastrov a združení, regionálnych technologických platforiem a neformálnej spolupráce, networking a transfer knowhow od skúsených podnikateľov k začínajúcim, Realizácia programov na podporu start-up komunity v kraji. V problematike funkčného regionálneho inovačného systému sú vymedzené opatreniami o vytvorení inovačnej rady kraja (zloženej z členov

riadiaceho výboru a ďalších expertov), o vytvorení výkonnej implementačnej zložky a zabezpečenie jej prevádzky, financovania a vzťahov s existujúcimi organizáciami v ŽSK, o vytvorení systému na financovanie realizácie RVIS, jej opatrení a aktivít a definovanie zdrojov, o budovanie imidžu kraja „Žilina Innovative/Entrepreneurs Friendly Region“ a o zintenzívnení spolupráce s prihraničnými regiónmi v rámci zoskupenia EZÚS TRITIA. Pre oblasť ľudských zdrojov pre výskum, inovácie a podnikanie sú stanovené 4 opatrenia: podpora spolupráce stredných a vysokých škôl s podnikateľskou praxou pri nastavení a realizácii vzdelávania, rozvoj podnikateľských zručností medzi žiakmi a študentmi, popularizácia vedy a technických študijných odborov, podpora rozvoja kreativity.

ŽSK považuje RVIS za nástroj spolupráce a koordinovaného postupu kľúčových subjektov s cieľom prepojenia výskumných, inovačných a podnikateľských aktivít v Žilinskom kraji. Zaujímavosťou je vydanie informačnej brožúry „Žilinský kraj pre podnikanie“ ako marketingový nástroj rozšírenia RVIS ŽSK širokej verejnosti. (RVIS ŽSK)

PHSR ŽSK pre roky 2014-2020 je vypracované expertným tímom s kľúčovým expertom Mgr. Branislavom Zacharidesom a facilitárkou Ing. Ivanou Bobrovskou so štyrmi expertnými skupinami v oblastiach: Vybavenosť územia, Ekonomika, Ľudia, Identita a sebestačnosť v rozsahu 340 strán textu.

Napĺňanie cieľov z RIS ŽSK vidíme v aktivitách pre opatrenia v špecifických cieľoch 2.1. Zlepšiť využiteľnosť výstupov výskumu a vývoja v praxi, 2.2. Rozvoj služieb a podpora inovácií vo firmách, 2.3. Zabezpečiť účinnú a otvorenú verejnú správu vytvárajúcu priaznivé prostredie pre podnikanie, 3.1. Modernizovať všetky stupne vzdelávania vrátane ďalšieho vzdelávania, 4.1. Podporiť hospodársky rozvoj a spolupracujúce prostredie na vidieku.

Záver

Príspevok definoval signifikantné pojmy v oblasti regionálneho rozvoja a inovačných stratégií, pričom sa autorka snažila o prienik starších zdrojov spolu s moderným aspektom na predmet skúmania. Praktickej analýze Regionálnych inovačných stratégií VÚC s prepojením na Programy hospodárskeho a regionálneho rozvoja VÚC sa podrobili 4 vyššie územné celky, ktoré boli vybrané podľa verejnej dostupnosti predmetných dokumentov.

Stratégie, návrhy opatrení a aktivít RIS predmetných krajov je možné rozdeliť do 4 základných oblastí: veda a výskum, podpora v inováciách, ekosystém inovácií v kraji a ľudské zdroje. BSK má navyše vymedzené opatrenia v rozvoji materiálnej a nemateriálnej infraštruktúry. Opatrenia sú vytvorené s ohľadom na disparity regiónov, napr. ak kraj nemá inštitúcie na podporu rozvoja regiónov a inovácií, tak vznik takejto inštitúcie je predmetom jedného z opatrení.

Náročnejšie opatrenia kraje definovali vo vede a výskume, čo je pravdepodobne spôsobené podstatou inovácií ako zavádzaním niečoho nového, príp. novým javom/výrobkom, a to predurčuje predovšetkým výskumné inštitúcie na zisťovanie nových, či zdokonalených prvkov do výrobných a organizačných postupov. Vo všetkých krajoch sme sa stretli s opatreniami na prepojenie praxe s vedou a výskumom a naopak. V Žiline a v Košiciach sú vytvorené opatrenia na tvorbu a podporu komercializácie územia s cieľom vytvoriť imidž kraja/aglomerácie.

Tiež je možné vyhlásiť, že všetky kraje venovali pozornosť strednému školstvu, či podpore malého a stredného podnikania a komercializácii inovácií nielen u stredoškolskej mládeži, ale aj u širokej verejnosti.

Zvolené kraje majú RIS a PHSR vypracované prevažne so všetkými náležitosťami, až na PHSR KSK, ktorý ani k decembru 2019 nemá rozpracovanú finančnú časť PHSR 2016-2022. Všetky strategické dokumenty boli vypracované vedeckými pracovníkmi z univerzít alebo súkromnými spoločnosťami venujúcim sa vypracovaniu a strategických dokumentov v oblasti regionálneho rozvoja, programom rozvoja regiónov, miest a obcí, či sa venujú výskumu a vývoju v oblasti prírodných a technických vied (ORSR, 2020). Napĺňanie cieľov RIS vyšších územných celkov nastáva prostredníctvom cieľov a aktivít príslušného PHSR kraja.

Do budúcnosti by bolo zaujímavé zistiť, či ciele a aktivity PHSR VUC-iek sa dostali aj do finančných rozpočtov VÚC jednotlivých rokov, či boli zrealizované a či by bola o týchto aktivitách zmienka v Záverečných účtoch VÚC.

Literatúra

BENČO, Jozef. 2005. Teória a prax regionálneho rozvoja. Prievidza : Alfa print, 2005. ISBN: 80-969227-34.

BRATISLAVA. 2013. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Bratislavského samosprávneho kraja 2014-2020. Zip. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] <https://bratislavskykraj.sk/eu-fondy/>.

BRATISLAVA. 2012. Regionálna inovačná stratégia Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2014-2020. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://bratislavskykraj.sk/wp-content/uploads/2019/05/Inovacna_strategia_BSK_2014-2020.pdf

DIRMOSER, D.; GRONEMEYER, R.; RAKELMANN, G. 1991. Mythos Entwicklungshilfe: Entwicklungsruienen: Analysen und Dossiers zu einem Irrweg. Giessen : Focus, 1991. s. 232. ISBN: 978-3883493831.

EURÓPSKA KOMISIA. 2019. Ciele Únie inovácií. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/innovation-union_en.

EURÓPSKA KOMISIA. 2019. Inovačné politiky. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy_en.

EURÓPSKA ÚNIA. 2019. Informačné listy o Európskej únii. Spoločná nomenklatura úzmených jednotiek pre štatistické účely (NUTS). [Online] 2020. [Dátum: 09. január 2020.] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sk/FTU_3.1.6.pdf

HAUFF. 1987. Unsere gemeinsame zukunft. der brundtland-bericht der weltkommission für umwelt und entwicklung. Greven : Eggenkamp in: MAIER, Gunther; TÖDTLING, Franz. 1998. Regionálna a urbanistická ekonomika 2. [prekl.] Drsc. prof. Ing Milan Buček, CSc. doc. Ing. Jiří Kern a Ing. Jan Malinovský. Bratislava : ELITA, 1998. s. 320. ISBN: 80-8044-049-2.

HRABOVSKÁ, Zuzana; VALOVSKÁ, Zlata. 2015. Regionálna ekonomika a rozvoj II. (vybrané kapitoly). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 234. ISBN: 978-80-8152-224-6.

HUDEC, Oto a kol. 2009. Podoby regionálneho a miesteneho rozvoja. Košice : Technická univerzita, 2009. s. 344. ISBN: 978-80-553-0117-4.

KOŠICE. 2015. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Košického samosprávneho kraja 2016-2022. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/phsr_kosickeho_kraja_2016_2022.pdf

KOŠICE. 2015. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja na roky 2013-2020. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/priloha_7_regionalna_inovacna_strategia_kosickeho_kraja_2013_2020.pdf

KOŠICE. 2016. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja 2016+. Analýza perspektívnych odvetví Košického kraja. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/7/p1-analyza-perspektivnych-odvetvi-kosickeho-samospravneho-kraja-ris-2016.pdf

KOŠICE. 2016. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja 2016+. Regionálny inovačný ekosystém. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/7/p2-regionalny-inovacny-ekosystem-ris-2016-zast-jan-2016.pdf

KOŠICE. 2016. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja 2016+. Závěry z inovačného prieskumu. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/7/p3-zavery-z-inovacneho-prieskumu-ris-ksk-2016-zast-jan-2016.pdf

KOŠICE. 2016. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja 2016+. Vzdelávací program manažmentu. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/7/p4-vzdelavaci-program-manazmentu-ris-2016-zast-jan-2016.pdf

KOŠICE. 2016. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja 2016+. Zabezpečenie systému koordinácie. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/7/p5-zabezpecenie-systemu-koordinacie-ris-2016-zast-jan-2016.pdf

KOŠICE. 2016. Regionálna inovačná stratégia Košického samosprávneho kraja 2016+. Návrh rámca informačnej kampane. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/regionalny_rozvoj/phsr/2015/prilohy/7/p6-navrh-ramca-informacnej-kampane-ris2016-zast-jan-2016.pdf

MAIER, Gunther; TÖDTLING, Franz. 1998. Regionálna a urbanistická ekonomika 2. [prekl.] Drsc. prof. Ing Milan Buček, CSc. doc. Ing. Jiří Kern a Ing. Jan Malinovský. Bratislava : ELITA, 1998. s. 320. ISBN: 80-8044-049-2.

MALECKI, Edward J. 1997. Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness. s.l. : Longman Pub Group, 1997. s. 460. ISBN: 978-0582277236.

MHSR. 2019. Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] <https://www.mhsr.sk/inovacie/strategie-a-politiky/strategie-vyskumu-a-inovacii-pre-inteligentnu-specializaciju>.

MSSR. 2020. Obchodný register Slovenskej republiky, <http://www.orrsr.sk/>

NITRA. 2015. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Nitrianskeho samosprávneho kraja 2016-2022. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] <https://www.unsk.sk/zobraz/sekciu/dokumenty-regionalneho-rozvoja>

NITRA. 2012. Regionálna inovačná stratégia Nitrianskeho samosprávneho kraja na roky 2014-2020. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] <https://www.unsk.sk/zobraz/sekciu/dokumenty-regionalneho-rozvoja>

NOHLEN, Dieter; NUSCHELER, Franz. 1992. Handbuch der Dritten Welt. Band 1. Grundprobleme - Theorien - Strategien. Bonn : J.H.W. Dietz Nachf, 1992. s. 508. ISBN: 978-3801201814.

OREMUSOVÁ, Daša. Regionalizácia a regionálny rozvoj. s. 26. Študijný materiál. [Online]. [Dátum: 09. január 2020.] https://dam.fpv.ukf.sk/pluginfile.php/676/mod_resource/content/0/reg_rozvoj_sr.pdf

SACHS, Wolfgang. 1989. Zur Archäologie der Entwicklungsidee, epd-Entwicklungspolitik, Heft 10. 1989. s. 240. in: MAIER, Gunther; TÖDTLING, Franz. 1998. Regionálna a urbanistická ekonomika 2. [prekl.] Drsc. prof. Ing Milan Buček, CSc. doc. Ing. Jiří Kern a Ing. Jan Malinovský. Bratislava : ELITA, 1998. s. 320. ISBN: 80-8044-049-2.

SCHERER, Frederic M. 1992. International High-technology Competition. Harvard : Harvard University Press, 1992. s. 196. ISBN: 9780674458451.

SLOBODA, Dušan. 2006. Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie , regióny, indikátory, metódy. Bratislava: Konzervatívny inštitút M.R.Štefánika, 2006. S. 49. [Online] 2006. [Dátum: 09. január 2020.] https://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/Slovensko_a_regionalne_rozdiely.pdf

SLOVENSKÁ AKADÉMIA VIED BRATISLAVA, JULS. 2019. Slovník súčasného jazyka. [Online] 2019. [Dátum: 15. december 2019.] <https://slovník.juls.savba.sk/>

ŠÍBL, Drahoš a kol. 2002. Veľká ekonomická encyklopédia. Bratislava : SPRINT, 2002. s. 967. ISBN: 80-89085-04-00.

ŠÍBL, 1996. Veľká ekonomická encyklopédia. Bratislava : SPRINT, 1996. s. 614. ISBN: 80-8884-02-4.

TUŠAN, Radoslav; BILÁ, Anna. 2006. Trvaloudržateľný rozvoj regiónov. Košice : Technická univerzita, Ekonomická fakulta, 2006. s. 105. ISBN: 80-8073-441-0.

Uznesenie Vlády SR č. 665/2013 o schválení Stratégie výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu SR

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

WOKOUN, René a kol. 2008. Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha : Linde, a.s., 2008. s. 475. ISBN: 978-80-7201-699-0.

WOLF, Patricia; HANISCH, Christoph. 2014. Managing regional innovation strategy projects. [Online] 2014. [Dátum: 14. december 2019.] https://www.researchgate.net/publication/273275379_Managing_regional_innovation_strategy_projects. ISSN 2203-6156.

Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 17/1992 Z. z. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

ŽILINA 2015. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja Žilinského samosprávneho kraja 2014-2020. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] http://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/EPaRR/2016/program-hospodarskeho-socialneho-rozvoja-zsk-2014-2020/phsr-zsk-roky-2014_2020.pdf

ŽILINA 2014. Regionálna výskumná a inovačná stratégia Žilinského samosprávneho kraja 2014. Analýza RVIS. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] http://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/EPaRR/2015/reg.rozvoj/inovacna-strategia/2014_11_analyza_rvis.pdf

ŽILINA 2014. Regionálna výskumná a inovačná stratégia Žilinského samosprávneho kraja 2014. Stratégia RVIS. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] http://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/EPaRR/2015/reg.rozvoj/inovacna-strategia/2015_02_navrh-strategie-rvis_.pdf

ŽILINA 2014. Regionálna výskumná a inovačná stratégia Žilinského samosprávneho kraja 2014. Akčný plán RVIS. [Online] 2019. [Dátum: 08. december 2019.] http://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/EPaRR/2015/reg.rozvoj/inovacna-strategia/2015_05_akcny-plan_rvis.pdf

Adresa autora

Ing. Michaela Kakašová
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy,
Fakulta verejnej správy,
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66, 041 32 Košice
E-mail: michaela.kakasova@student.upjs.sk

**MUŽ, KTORÝ „TRUMPOL“ AMERIKU UMENÍM
POLITICKÉHO A DIGITÁLNEHO MARKETINGU:
ZVYŠUJÚCE SA TENDENCIE VYUŽÍVANIA NOVÝCH
MÉDIÍ SMEROM K VOLEBNEJ KAMPANI 2020**

**THE MAN WHO „TRUMPED“ AMERICA THROUGH THE
ART OF POLITICAL AND DIGITAL MARKETING:
INCREASING TENDENCIES OF NEW MEDIA USAGE
TOWARDS ELECTION CAMPAIGN 2020**

Jessica Kriška

Abstract:

Professional political consulting teams agree on the belief that political marketing seems to be an effective platform that provides assistance to candidates seeking political elections and competing for voter engagement. Donald Trump focused in the 2016 presidential election mainly on digital marketing and the power of social networks, confirming that new media is a fundamental and integral part of the process of presentation and communication with voters. Many have said that Trump did not use new media but became them. Trump has shifted the impact of social networks to an unprecedented level, which he continues to evolve, given that he has been focusing on the presidential election campaign 2020 since the first day of his presidency. Traditionally, presidents start to think about the re-election campaign at a later time, but Donald Trump once again avoided the tradition and decided to pave the way for another four years in the office in advance.

Keywords: political marketing, digital marketing, new media, Donald Trump, campaign 2020

Úvod

Cieľom každého politika je vo weberovskom poňatí politiky podiel na moci, čo vo volebných procesoch znamená získanie dostatočne silnej voličskej podpory. Prezidentské voľby v USA sa pre laickú i odbornú verejnosť javia byť jasnou inšpiráciou pre skúmanie politického marketingu so všetkými jeho atribútmi, ktoré so sebou prináša. Teória a výskum politického marketingu je interdisciplinárnou kombináciou mnohých odborov ako sociológia, kulturológia, antropológia, politológia, psychológia, masmediálne štúdiá, história, ekonómia, štúdiá informačne-komunikačných technológií a ich subdisciplín. Cieľom príspevku je skúmanie politického marketingu ako novodobého moderného nástroja politickej práce a politickej propagácie, pričom sa zameriavame na súčasného prezidenta Spojených štátov amerických, Donalda Trumpa a jeho prezidentské kampane. Prezidentské kampane v USA sú tradíciou, ktorá prebieha v istom usporiadanom móde od volieb k voľbám každé štyri roky. Toto obdobie je silnou komunitnou socializáciou vzhľadom na to, že voliči sú naplno zapájaní

do jednotlivých štádií volieb. Posledné voľby prebiehajúce v roku 2016 sú považované za doteraz najviac protichodné, najdrahšie, najintenzívnejšie až najnečestnejšie v histórii krajiny.

1. Politický marketing v amerických prezidentských voľbách 2016

V amerických prezidentských voľbách 2016 vystúpili proti sebe dve silné osobnosti. Hillary Clinton, politička, bývalá ministerka zahraničných vecí a senátorka za štát New York a Donald Trump, americký obchodný magnát a televízna osobnosť pôsobiaca v reality šou. 58. prezidentské voľby v USA sa konali 8. novembra 2016. Hillary Clinton síce v celkovom hlasovaní (takzvaný popular vote) získala o 2,9 milióna hlasov viac ako jej oponent, no na výhru to nestačilo. Donald Trump, nominant Republikánskej strany, zvíťazil nad nominantkou opozičnej Demokratickej strany v pomere hlasov voliteľov 306 ku 232 (7 z týchto voliteľov hlasovalo za iných kandidátov, a preto sa niekde uvádza 304 ku 227), a tak sa stal 45. prezidentom Spojených štátov amerických (Beckwith 2017). Donald Trump sa na sociálnej sieti Twitter k hlasovaniu vyjadril nasledovne: „*Kampaň zameraná na získanie Zboru voliteľov je oveľa zložitejšia a sofistikovanejšia ako tá zameraná na ľudové hlasovanie. Clinton sa koncentrovala na nesprávne štáty! Dopadol by som vo voľbách ešte lepšie, ak je to vôbec možné, ak by bol víťaz vybraný na základe celkového hlasovania – ale viedol by som kampaň iným spôsobom*“ (Trump 2016). Donald Trump zosmiešňoval a urážal svojich protikandidátov v obdobnom duchu na sociálnych sieťach denne. Každú jednu situáciu dokázal prerozprávať vo svoj prospech a v chybu iných.

Prezidentské voľby 2016 boli rozhodne nekonvenčné i v rámci dovedty zaužívaných teórií a praktického využívania politického marketingu. Kandidatúru ohlásil kontroverzný miliardár, ktorý nebudil v očiach národa očakávaný „prezidentský“ vzhl'ad, ktorý sa za desiatky rokov stal až akousi samozrejmosťou. Trump tiež neoplýval žiadnymi politickými skúsenosťami a jeho prístup k jednotlivým etapám volebnej kampane bol iný, zvláštny, netradičný. Napriek narušeniu akéhosi dovedty poznaného rámca a štruktúry kampane, aplikované techniky využité v roku 2016 v zmysle užívania sociálnych sietí či targetingu voličov výrazne ovplyvnili politický marketing a politickú komunikáciu.¹

1.1 Donald Trump – volebná stratégia popierajúca tradíciu

Amerika získava medzinárodnú pozornosť, a to zvlášť pri udalostiach rozhodujúcich o budúcom lídrovi, ktorého moc dokáže ovplyvniť dianie vo svete. Trumpovi sa podarilo vydláždíť si pomyselné cestičky smerom k víťazstvu a získať si priamu pozornosť občanov aj bez politického aparátu. To je moment zapísaný do histórie a taktiež do branding, ² v zmysle ktorého si kandidát vytvára osobnostný brand, značku. Trump obišiel éru profesionálnej a korektnej politiky a trend držania si dekóra pri verejných prejavoch, ktorých hlavné body boli publiku podané jednoduchým, emotívnym spôsobom, ktorý medzi občanmi rezonoval. Jeho neohrabané a často urážlivé vystúpenia získali v konečnom dôsledku v politických kruhoch

¹ Podľa Sopóciho sa dá politická komunikácia pomenovať ako prenos politicky významných informácií v politickom systéme spoločnosti, ako aj medzi týmto systémom a spoločnosťou. Politická komunikácia je integrálnou súčasťou politického prostredia. Prostredníctvom nej sú komunikované vízie, ktoré môžu viesť k získaniu dôvery a k volebnému úspechu v politickej súťaži.

² Podľa Lillekera je branding proces vývoja loga, symbolov a názvov a zaisťuje, že to za čím stojí je uznané v rámci trhu.

nálepku sviežosti. Voľby boli na jednej strane tradičným bojom medzi politickými identitami dvoch strán, Republikánskej a Demokratickej, no na druhej strane sa pripisovali zmätku, ktorý v sebe niesol mnoho pseudoudalostí³ a neobvyklej mediálnej pozornosti, nakoľko bol Trump nezvyčajným kandidátom. Spočiatku sa Trumpova kampaň zdala byť nepremyslená, dotvárajúca sa len tak za pochodu. Opak je však pravdou, pretože išlo o detailne naplánovanú stratégiu (Gillies 2018).

„Hladné“ médiá okamžite skočili po všetkých senzáciách, ktoré Trump na verejnosti vytvoril a práve neutíchajúca pozornosť spravodajstva a bulváru dopomohla podnikateľovi dostať sa na výslnie. Televízne stanice či printové médiá využili každú príležitosť ako zvýšiť svoju sledovanosť a škandály kontroverzného politika počas prezidentských volieb ratingy sledovanosti jednoznačne zabezpečovali. Trump sa zapísal do histórie ako kandidát, ktorý nakoniec získal privilégium sedieť v prezidentskom kresle aj napriek tomu, že mu takmer žiadne prieskumy či politickí analytici nedávali ani najmenšiu šancu na úspech.

Trump v prvom rade zasadil do života Američanov semienko strachu a úzkosti z ich prítomného života, ktorý podľa neho kvôli Obamovej administratíve nevyzeral sľubne a rovnako tak z budúcnosti, ktorá by ich na čele s Clinton čakala. Pasať sa do pozície nositeľa zmeny, ktorú bol schopný priniesť len on. Túto pozíciu sa mu podarilo obhájiť prostredníctvom presne miereného targetingu na špecifický segment občanov. Práve jeho positioning ku konkrétnym skupinám Američanov a dôsledné podsúvanie svojich sloganov do podvedomia týchto občanov ho posunulo smerom k víťazstvu. Voliči pokladali Trumpa za niekoho, kto je ochotný povedať bez hanby čo má na jazyku, a tak nalomiť zaužívané politické spôsoby jednania. Práve tento fakt pôsobil na jeho podporovateľov ako úprimná a spontánna črta, hoci sami mali pocit, že občas to so slovnými útokmi a urážkami preháňal (Gillies 2018).

Analýzy jeho kampane poukazujú na to, že volebná stratégia spočívala na báze ochoty uspokojiť, čo bol spôsob ako preukázať lojalnosť cieľovému segmentu, ktorý už v neho v tej dobe veril. A to aj napriek často nepresným a nepodstatným informáciám, ktoré mal dokonca tendenciu po čase opraviť a uviesť na správnu mieru. Jeho podporovateľom to však neprekážalo. Voliči od neho nepočuli nič iné len to, čo presne chceli. Z prieskumov sa podarilo vyselektovať okruh ľudí, na ktorých by Trump mohol cielene pôsobiť. Relatívne stabilnými problémami medzi pracujúcimi voličmi strednej triedy a bielej pleti boli obavy ohľadom ekonomiky, pôsobnosti vlády, imigrantov, či pocitu uprednostňovania Afroameričanov cez Obamovu politiku.

Ďalším taktickým a pomerne viditeľným krokom bolo vyhnúť sa situáciám a priestoru, kde by musel Trump čeliť svojim odporovateľom a otázkam od médií, ktoré ho nepodporovali. Prvým krokom bolo teda nájsť si obecnosť, druhým krokom bolo vypozerovať čo dané obecnosť trápi a tretím krokom bolo oddať sa a prejavíť tomuto obecnosť plnú sympatiu. Za pochodu zosmiešňoval politické elity, Baracka Obamu a jeho oponentku v kandidatúre, Hillary Clinton. Práve ich administratíva a politickým krokom kládol za vinu chudobné podmienky svojho publika, amerických pracujúcich. Prízvukoval tiež ich väčší záujem o voľný obchod, otvorené hranice a globalizáciu než o blahobyť krajiny, ktorý by bol práve on schopný obnoviť. Tento fakt zdôrazňoval a stále pripomínal prostredníctvom svojho hesla „Make

³ Ide o udalosti, ktoré vznikajú len preto, aby o nich mohli médiá informovať. Médiá takéto správy prijímajú, aby mohli vyplniť svoj spravodajský obsah.

America Great Again“ (Nech je Amerika zase veľká). Trumpovi sa podarilo krajinu rozvrátiť, spôsobiť neistotu a pocit zrady, aj napriek tomu, že jeho návrhy neboli podložené konkrétnymi plánmi a boli podľa expertov v reále neaplikovateľné. Clintonovej tím nereagoval na Trumpove útoky dostatočne rýchlo, čo ich v konečnom dôsledku značne oslabilo, a to najmä v očiach Trumpových podporovateľov. Mnohí z nich boli dokonca demokrati. Clinton sa zrazu stala ich nepriateľom (Gillies 2018).

Trumpova rétorika v rámci kampane a množstva sľubov bola odlišná, priama. Síce politicky nekorektná, k čomu sa Trump vyjadril, že ani politicky korektným byť netúži, no našla si svoju priazeň. Prisľúbil všetko. Do bodky. Prisľúbil, že bude tak veľmi „prezidentský“ až to bude nudné; zdôrazňoval, že jeho najväčším záujmom sú občania USA a že príde k najvyšším zníženiam daní od doby Ronalda Reagana. Taktiež prízvukoval koniec ilegálneho prekračovania hraníc a vybudovanie múru, ktorý bude platiť samotné Mexiko, či dokonca deportáciu každého jedného imigranta bez papierov, čím by sa ilegálna migrácia stala len spomienkou z minulosti. O vyhrotené vyjadrenia ako zameranie a usmernenie akýchkoľvek príbuzných podozrivých teroristov nebola z jeho úst núdza. Rovnako tak sa objavilo nemálo narcistických vyjadrení. Trump prehlásil, že ak bude zvolený, dá Američanom všetko. Bude ich roztľieskavačom, ktorému sa podarí vytvoriť jeden národ pod Bohom, obnoví takzvaný „Americký sen“ a Ameriku, ktorá bude znovu veľkou a neporaziteľnou (Adaku 2017).

Najsilnejšou zbraňou Trumpa boli však sociálne médiá a digitálny marketing. Jeho najfrekvencovanejšie využívané médium bola sociálna sieť Twitter, ktorá mu zabezpečila priamu komunikáciu s miliónmi jeho sledovateľov. Na začiatku kampane bola platforma využívaná ako hlavný nástroj na oslabenie ostatných kandidátov. Trumpove príspevky upozorňovali na ich negatívne stránky, no sociálne médiá vytvorili taktiež priestor pre komentár v reálnom čase. Počas prvej demokratickej prezidentskej debaty v Októbri roku 2015 Trump ohováral všetkých kandidátov. Do skončenia debaty získal 60 000 nových sledovateľov, zatiaľ čo Clinton len 10 000. Trumpove príspevky sa mohli niekedy zdať náhodné, ale práve naopak, vďaka vysokému počtu sledovateľov dokázal rýchlo vyselektovať aké typy správ rezonujú medzi ľuďmi v najväčšej miere. Takýmto spôsobom dopomáhal k marketingovému výskumu kampane. V konečnom dôsledku mal o takmer troch miliónov viac sledovateľov na Twitteri ako jeho oponentka. Trumpove meno bolo v čase volieb najvyhľadávanejšie na Googli a na Facebooku pozoroval oveľa silnejšie zapájanie sa ľudí než ostatní kandidáti počas kampaní o čom svedčia aj čísla. 11,8 milióna oproti 7,7 milióna pre Clinton, pričom celkovo zainvestovala do Internetu a procesovania dát trikrát toľko čo Trump (Lyons 2016).

Trump využil služby spoločnosti Cambridge Analytica,⁴ ktorá bola známa pre svoju inovatívnosť v rámci politického marketingu, založenú na detailnom poznaní voličskej osobnosti a preferencie. Túto prax pozná marketing pod pojmom mikrotargeting. Experti sú v rámci danej praxe schopní upraviť reklamu špecificky pre jednotlivé segmenty občanov až do detailov, akými sú napríklad farby a veľkosť písma. Prostredníctvom dát je pomerne

⁴ Cambridge Analytica a ich majstrovstvo v spracovaní a vyhodnocovaní dát, ktoré Trumpovi dopomohlo k víťazstvu sa v súčasnej dobe stalo vypuklým problémom, ktorý môže mať tendenciu zanechať negatívnu stopu v rámci užívania sociálnych médií. Zacielenie reklám mohlo zohrať zásadnú úlohu v prezidentských voľbách, no analytická firma popri tom zneužila osobné dáta 50 miliónov ľudí, ktoré ukradla z Facebooku, a tak dokázala manipulovať s voličmi. Potencionálne riziko zneužívania dát v rámci volebných kampaní môže do budúcnosti negatívne ovplyvniť fungovanie politického marketingu. Cambridge Analytica ukončila po škandále svoje pôsobenie.

jednoduché zistiť čo sa ľuďom páči, čo komentujú a zdieľajú. Na základe týchto informácií sa dá predikovať správanie sa ľudí, ich politická náklonnosť. Je ohromujúce do akých detailov je možné vytvoriť profil človeka zahrňujúc jeho level inteligencie, náboženskú či sexuálnu príslušnosť a osobné údaje. S dostatočným množstvom dát je možné presiahnuť až do podvedomia človeka, o ktorom sám nevie. Počas Trumpovej kampane spoločnosť zadefinovala okolo 15 podskupín ľudí a na každú zacielená špecifickú reklamu, ktorú denne obnovovala. Cambridge Analytica vybudovala algoritmus, ktorý vygeneroval mestá s najväčšou koncentráciou potenciálnych voličov, a taktiež sa im podarilo zamerať sa na štáty, ktoré boli považované za jednoduchú výhru demokratov. Trumpov tím otestoval v deň poslednej prezidentskej debaty 175,000 rôznych variácií príspevkov na Facebooku s cieľom výberu tých najproduktívnejších. Trumpove obviňujúce komentáre smerom k jeho oponentke neboli vopred nepremyslené, ale práve naopak boli súčasťou detailne premyslenej a zladenej stratégie (Lyons 2016).

Hillary Clinton a jej tím neprijemne zaskočili prehry v modrých, demokratických štátoch. Rozdiel v rámci Michiganu bol okolo 10 000 hlasov, vo Wisconsin 37 000 a v Pensylvánii 57 000 hlasov. Ani v iných štátoch Clinton nevyhrala s vysokým náskokom. Trumpovi unikol „*New Hampshire o 1700 hlasov, Maine o 20 000 hlasov a Minnesota o 45 000 hlasov. Zhrňujúc, Trump stratil 7 štátov s viac ako 70 hlasmi voliteľov s rozdielom menším ako 750 000 hlasov*“ (Pollak a Schweikart 2017, p. 203). Pre porovnanie, Barack Obama v roku 2012 vyhral 27 štátov, zatiaľ čo Trump v roku 2016 vyhral 30 štátov (Pollak a Schweikart 2017).

Trump a jeho tím identifikovali ziskový cieľový segment, zhodnotili ich spoločné nenaplnené potreby a dôsledne s nimi komunikovali o tom, ako sa ich túžby môžu vďaka ich zvoleniu stať skutočnosťou. Trumpovi sa podarilo svoj brand preniesť do politickej sféry a zároveň tak osviežiť brand Republikánskej strany, s ktorou sa prepojil. Oživil tak vnímanie politickej strany a priniesol akýsi nový vietor, ktorý krajina podľa mnohých potrebovala. Priblížil sa k reálnym voličom, nakoľko narušil zaužívané tradície a vyznel „modernizačne.“ Poprel neformálne požiadavky, ktorých dodržiavanie sa od prezidenta očakáva. Prezident by podľa nich mal byť veriaci, vzdelaný, ženatý so stabilnou rodinou. Trump bol ale ženatý trikrát a má päť detí (tri deti z prvého manželstva, jedno z druhého a najmladšieho syna má s prvou dámou Melaniou Trump).

Dôležitým poučením pre odborníkov na politický marketing a branding je fakt, že taktika Trumpa fungovala, i keď je považovaný za akúsi anomáliu a dvíhajúc výstražný prst upozorňujú, že podobným spôsobom vedená kampaň nesúca pocit akejś reality šou už druhýkrát vyjsť nemusí, pretože je riskantné stavať sa proti americkej politike, a tak v konečnom dôsledku americkej spoločnosti ako takej (Gillies 2018). Veľkú rolu vo voľbách zohral branding a sústredenosť na značku, ktorá by podľa odborníčky na politický marketing, Jennifer Lees-Marshment, „*mala byť jednoduchá, odlišná, upokojujúca, inšpiratívna, symbolom vnútorných hodnôt, spoľahlivá, kompetentná, dôveryhodná, schopná dodať a zaistiť, že sa vyznačuje vysokou známkou čestnosti, energie, imidžu, vodcovstva, húževnatosti a jedinečnosti*“ (2015, p. 217). Prirodzene sa tiež potvrdilo, že digitálny marketing a sociálne médiá sú efektívnymi a v dnešnej dobe kampaní už nenahraditeľnými nástrojmi politického marketingu a politickej komunikácie.

1.2 Hillary Clinton – prvá ženská kandidátka na prezidenta USA

Hillary Clinton je s americkou politikou prepojená už niekoľko desaťročí, a tak nikto nebol prekvapený, keď ohlásila kandidatúru. Npopulárnosť oboch kandidátov spôsobila, že mnoho voličov bolo pasívnych a neprikláňali sa na stranu žiadneho kandidáta. Clinton sa pokúsila využiť umenie komunikácie a ovplyvniť týchto voličov rozpravou o dôležitých problémoch s dôrazom na nekompetentnosť jej oponenta a zdôrazňujúc svoje dlhoročné skúsenosti s politikou. Jej stratégia sa dala pomenovať jasne: „anti-Trump.“ Najčastejšie diskutovanou témou bola ekonomika krajiny. Clinton sa snažila poukázať na neschopnosť Trumpa vykonať čo sľúbil, teda pomoc pracujúcej strednej vrstve a na jeho negatívne podnikateľské praktiky ako neplatenie daní, výrobu v zahraničí a zneužívanie iných firiem. Viac sa však touto taktikou zamerala na útok voči jeho osobe ako konkrétne voči jeho navrhovaným ekonomickým riešeniam. Clinton často tvrdila, že Trumpov temperament sa nehodí do prezidentského kresla, v ktorom by vedel rozhodovať aj o tak nebezpečných záležitostiach akými je použitie jadrových zbraní. Seba naopak vykreslila ako silného lídra s lepšími skúsenosťami a vedomosťami. Clinton sa tiež snažila jasne poukázať na Trumpove urážlivé slová voči ženám a ich právam. Túto kartu vyťahovala v posledných týždňoch kampane veľmi často aj vzhľadom na Trumpove škandály, v rámci ktorých sa mnoho žien verejne sťažovalo na jeho sexistické správanie sa. Jeden z trendov kampane vôbec prvej ženskej nominantky na prezidenta v USA bol dôraz na to, že Amerika už skvelá a veľká je a že je dôležitá jednota celého kontinentu, ktorú Trump priniesť nedokáže. Prieskumy však ukázali, že voličom vadil fakt, že sa podľa nich Hillary Clinton zamerala viac na neustálu kritiku Trumpa a túžbu po jednote ako na špecifické problémy krajiny, ktoré Američanov trápili viac než osobnostné kvality kandidátov. Dá sa tvrdiť, že komunikácia Clintonovej zameraná proti Trumpovi bola nekonzistentná. Jej prejavy boli príliš komplexné, následne na čo bolo náročné zapamätať si z nich to najdôležitejšie. Priemerní nerozhodnutí voliči sa mohli v jej stanoviskách strácať. Jej komunikácia tak medzi voličmi nerezonovala, pretože nemala jednu ústrednú a zrozumiteľnú ideu. Clinton neponúkla danému publiku to, čo chceli počuť. Trumpovi sa to na druhej strane podarilo i napriek silnej kritike na jeho osobu (Gillies 2018).

Posledné dni pred voľbami sa Clinton rozhodla použiť všetky dostupné esá v rukáve, ktoré by jej mohli prilepšiť, a preto využila oboch prezidentov, jej manžela a štyridsiateho druhého prezidenta USA – Billa Clintona a tiež úradujúceho prezidenta Baracka Obamu. Na zozname bolo mnoho celebrít a známych osobností, ktoré boli pripravené postaviť sa na stranu ženskej kandidátky. Speváci či herci zaplavovali i svoje vlastné sociálne siete s výrokmi a obrázkami ukazujúcimi ich názor. Clinton využila pomoc speváčky Miley Cyrus, ale i známeho a vplyvného páru umelcov, Jay-Z a Beyoncé, ktorá sa vyjadrila, že by rada vychovávala svoju dcéru v krajine vedenou ženou a s myšlienkou, že jej možnosti sú nekonečné. Michelle Obama, v tej dobe aktuálna prvá dáma, sa vyjadrila, že „*si zaslúžime lídra, ktorý zaistí, že naše dcéry budú v bezpečí a rešpektované a že naši synovia budú rozumieť, že skutočne silní muži sú súcitní a milí*“ (Wead 2017, p. 346). Barack Obama k Hillary Clinton vzhliadal so slovami: „*Bude pracovať, bude plniť sľuby, nebude len tweetovať*“ (Wead 2017, p. 346). Podporu spoločne na pódiu preukázali aj Jon Bon Jovi a Lady Gaga, ktorí poprosili občanov, aby šli voliť a aby volili za Hillary Clinton. Len pár hodín pred voľbami sa i vďaka silnej celebritnej mediálnej podpore zdalo, že poznáme novú prezidentku Spojených štátov amerických. Opak sa však stal pravdou (Wead 2017). Zakaždým, keď to vyzeralo, že je kampaň

Hillary Clinton pevnými nohami na zemi, prišiel ďalší úder. Musela čeliť súdnym konaniam, vyšetrovaniam a mnohým iným slovným útokom prichádzajúcich od jej protikandidátov. Jej kampaň bola tiež kritizovaná pre jej zastaralé metódy. I keď voľby mala šancu vyhrať, a tak urobiť veľký krok pre ženy v politike, urobila niekoľko zásadných prešľapov, ktoré v konečnom dôsledku nahráli do kariet jej oponentovi.

Deň po porážke, 9.11. 2016 predniesla Clinton prejav, ktorým oficiálne ukončila dlhú, náročnú kapitolu svojho politického, ale i osobného života. Mnohí boli prekvapení, keď zrazu videli ľudskú a priateľskú Hillary Clinton a nie prezidentskú kandidátku. Pôsobila inak. Nebolo to až tak o slovách, ktoré použila, ale o tom čo v ten moment reprezentovala. Už to zrazu nebola žena, ktorá sa snažila stať sa prezidentom. Bola to silná, inteligentná osobnosť, ktorá prehrala, no i napriek tomu kládla potreby svojej krajiny nad jej vlastné. I v dnešnej dobe, po desiatkach rokoch, počas ktorých museli ženy za svoje práva a postavenia krvopotne bojovať je žena obeťou rodovej zaujatosti, ktorá v mnohých smeroch spomaľovala aj Clinton. Nezastavilo ju to a pokúšala sa svetu ukázať, že „*ženy nie sú obmedzované žiadnymi pravidlami, ale vytvárajú si svoju vlastnú hru*“ (Palmieri 2018).

Zhrňujúc, Hillary Clinton sa počas volebnej kampane sústredila na niekoľko bodov. Jedným z nich bol jej oponent, ktorého neustále kritizovala, upozorňovala na jeho chyby a na nemožnosť naplnenia jeho slov v rámci programových sľubov. Snažila sa apelovať na ženy dôkazmi Trumpovej neúcty a dešpektu voči ženám. Prezentovala svoje dlhoročné skúsenosti v politickej sfére precízne zvládnutým umením verbálnej a neverbálnej komunikácie a posilňovala svoju značku prostredníctvom rozsiahlej podpory známych osobností z hudobného priemyslu a politickými osobnosťami.

45. prezidentom Spojených štátov amerických sa však stal Donald Trump, a tak minimálne o štyri roky posunul dôležitý historický míľnik, ktorý by sa pýšil titulom prvá žena prezidentka v krajine. Dokázal, že neoddeliteľnou súčasťou politických kampaní je perfektne zvládnuté umenie internetu, sociálnych sietí a iných mediálnych platforiem. Oblasť politického marketingu je frekventovanou témou v USA najmä v súvislosti s voľbami. Silná politická konkurencia zapríčinila rýchly vývoj politického marketingu, ktorého nástroje a metódy sa od volieb k voľbám prehlbujú. Využívané praktiky posledných prezidentských volieb, kandidátkami Donaldom Trumpom a Hillary Clinton, sa stali predmetom mnohých analýz odborníkov, ktorí sa zhodujú, že aplikované volebné stratégie priniesli do odboru nové trendy v komunikácii s voličom, prezentácie vlastnej kompetentnosti a schopnosti zastávať funkciu prezidenta.

2. Donald Trump 2020 – permanentná kampaň

Politické strany komunikujú s voličmi i mimo volebných období, pričom sa komunikácia častokrát podobá na štýl volebnej kampane. Politici sa pokúšajú o pozornosť médií a prostredníctvom nich aj o pozornosť svojich voličov každý deň. Sidney Blumenthal v roku 1980 poznamenal, že „*ten, kto chce zostať vo volenom úrade i po skončení prvého voleného úradu, musí chápať svoj inauguračný prejav ako zahajovaciu reč k ďalším voľbám*“ (Eibl a Janovský 2012, s. 59). Autor v tom istom roku ako prvý použil termín permanentná kampaň. Permanentná kampaň bola charakteristická napríklad pre Billa Clintona a Tonyho Blaira. Poradca amerického prezidenta Jimmyho Cartera, Patrick Cadell, uviedol, že plynulé vládnutie s podporou občanov musí zastrešovať neustála volebná kampaň. Cieľom permanentnej kampane je udržať si voličov, s ktorými politické strany nadviazali vzťahy vo

volebnej kampani a presvedčiť ich o tom, že ich rozhodnutie bolo správne. Nájdu sa však aj kritici, podľa ktorých sa stráca hlavná myšlienka politiky, ktorá sa začína orientovať len na prieskumy verejnej mienky. Problém mnohí vidia aj vo vládnutí založenom len na reklame, ktorá sprostredkováva iba pozitívne odkazy a nie skutočné otázky (Eibl a Janovský 2012).

Permanentnú kampaň vo väčšej či menšej miere aplikoval po Billovi Clintonovi každý jeden prezident. Rokmi sa zreteľný rozdiel medzi kandidatúrou na prezidenta a výkonom prezidentského úradu rozplynul. Tieto dve činnosti už v ostatných rokoch nedokážu byť úplne separované. Prezidenti sa prirodzene orientujú na štáty, ktoré ich dokážu v budúcich voľbách podporiť a tiež na tzv. swingové štáty, ktoré je možné presvedčiť na svoju stranu. Menej navštevujú také, ktorými nie sú dostatočne podporovaní. Takáto stratégia môže pozíciu lídra posilniť, ale rovnako dokáže uškodiť, nakoľko má prezident spájať všetky štáty a celý národ. Trump vyzdvihol význam permanentnej kampane na doteraz nepoznanú úroveň. Trump vyplnil formuláre na opätovnú kandidatúru už v deň svojej Inaugurácie, pričom zvykom pre predošlých prezidentov bolo oficiálne začať s týmto procesom najskôr rok pred voľbami. Jeho vôbec prvé zhromaždenie novej volebnej kampane sa konalo na Floride len necelý mesiac od začiatku jeho pôsobenia vo funkcii prezidenta. Zhromaždenie bolo ohlásené i na webovej stránke jeho kampane. Vzhľadom na dané definovanie tejto udalosti si mohol Trump dovoliť prezentovať svoje autentické a mnohokrát „neprezidentské“ správanie sa, ktoré je charakteristické urážkami a obvineniami. Môžeme sa nazdávať, že na oficiálnom vystúpení Donalda Trumpa ako prezidenta Spojených štátov amerických a nie ako Donalda Trumpa – kandidáta, by nemal tak rozviazané ruky. Týmto spôsobom dokáže ovplyvňovať publikum a tiež včas odstrániť iných kandidátov. Trump zrejme nabera energiu na vládnutie práve od svojich podporovateľov a z atmosféry, ktorú kampaň dokáže vytvoriť (Graham 2017).

Výhodou skorej permanentnej kampane je včasný fundraising, ktorý je jedným z kľúčových východísk správne postavenej kampane. Fundraising je podľa Lees-Marshment „*priame získavanie finančných prostriedkov a iných darov, či nepriame zvyšovanie fondov prostredníctvom špeciálnych príležitostí a podujatí*“ (2014, p. 164). Analyzujúc tento citát môžeme konštatovať, že mimo tvorby neanonymnej bázi monetárnych podporovateľov sa tvorí aj platforma plne asociovaných priaznivcov podporovaného subjektu. Je možné predpokladať, že čím skôr začne kandidát s fundraisingom, tým viac nazbiera finančných prostriedkov.

Ďalším trendom v oblasti politického marketingu, ktorého sa Donald Trump drží je inakosť, prirodzenosť, politická netradičnosť a tiež status miliónár a známa osobnosť, teda celebrita. Od týchto s ním spájanými asociáciami neupustil, práve naopak. Pokiaľ sa nálady voličov budú čo i len z časti pohybovať v rovnakých tendenciách ako pri voľbách v roku 2016, tak podľa mnohých politických analytikov má Donald Trump šancu na opätovnú výhru, pričom by celý svet neostal v takom šoku ako to bolo pred necelými štyrmi rokmi. Odborník na politický marketing, Bruce Newman, hodnotí vývoj politického marketingu za ostatné roky najmä prostredníctvom zmien v prenose informácií. Pozornosť voličov prechádza z produktu ako takého, teda kandidáta, na jeho schopnosť presvedčať až ovplyvňovať, a to využívaním priamej komunikácie s voličmi na rôznych platformách sociálnych sietí. Práve to sú ďalšie súčasné trendy politického marketingu. Rozmach technológií, ktoré priniesli možnosť a v súčasnosti už aj nutnosť rýchleho vírenia informácií. Kandidát a celkovo tím jeho volebnej kampane musí byť v neustálom strehu. Je na mieste tvrdenie, že predvídavosť je v tomto smere efektívnou výhodou. I moment prekvapenia však dokáže byť schopne zvládnutý, a to rýchlo

odpoveďou a adaptáciou na vzniknutú situáciu. Prezident dokáže byť v priamom kontakte s miliónmi ľudí, ktorí sú schopní rýchlo ovplyvniť svoj okruh sledovateľov. Internet a jeho možnosti v zmysle targetingu (zacielenia)⁵ sa stal prelomovým momentom pre oblasť politického marketingu a politickej komunikácie (DePaul University 2019).

Volebná kampaň Donalda Trumpa pod vedením Brada Parscaela, ktorý Trumpovi vybudoval v roku 2016 digitálnu stratégiu vysvetľuje netradične skorý začiatok kampane tým, že nájsť každého jedného voliča, ktorý podporí práve Trumpa je časovo náročné a tým lacnejšie, čím skôr sa začne. Žiadnemu kandidátovi sa v poslednom období nepodarilo za dva roky v oválnej pracovni vyzbierať na kampaň takmer 70 miliónov dolárov a zároveň veľkú časť zo sumy aj zainvestovať. V tomto prípade hovoríme o investícii do osvedčeného aspektu kampane, digitálneho marketingu. V roku 2016 Parscal zaujal nový pohľad na voličov. Zo štandardnej typológie podľa demografie či konkrétnych skupín začal nazerať na ľudí ako na individuálne osobnosti, na jednotlivcov a na ich vzorce správania sa. Taktiku vysvetlil tým, že „*i keď dvaja ľudia vyzerajú rovnako, tak môžu konať odlišne.*“ Na danom spôsobe podľa neho stojí „*budúcnosť politického marketingu*“ (Filloux 2019).

Brad Parscal načrtol zmenu volebnej stratégie smerujúcu k voľbám 2020. Hovorí o omnoho väčšej hráčskej aréne a využívaní nových technológií, nielen Facebooku. Prioritami pre opakovanú kandidatúru sú nástroje ako reklama, efektívne využívanie dát, analýzy voličskej základne a presne mierené zacielenie na voličov v podobe Trumpových prejavov a vyhlásení. Počet dobrovoľníkov sa zvýši na približne 1,6 milióna oproti 700 000 v roku 2016, pričom budú plne online prepojení prostredníctvom svojich mobilných telefónov a aplikácií. Mottom tejto kampane je byť lepší ako v roku 2016 či už v aktivite na sociálnych sieťach alebo v priamej tzv. door to door komunikácii s občanmi. Ďalšou radikálnou zmenou sú team lídri, ktorých počet sa zvýši oproti 3000 v prvej Trumpovej volebnej prezidentskej kampani na 90 000. Kampaň sa výrazne sústreďuje na správny targeting. Výhodou niekoľko ročnej volebnej kampane je práve dostatok času na získanie potrebných informácií o svojich voličoch. O tom aké témy ich zaujímajú, a tak im dokázať zasielať typovo správne reklamy. Takto aktívne využitý čas je schopný ponúknuť kampani dostatočnú základňu zistení a v podstate postup na to, čo je ešte potrebné dotiahnuť v zmysle chceného úspechu. Parscalov cieľ je disponovať v deň volieb možnosťou priameho kontaktu prostredníctvom mobilného čísla alebo e-mailu na každého voliča, ktorý by mohol voliť za Trumpa. Porovnal, že „*dobrý kandidát môže mať v deň volieb štyri až päť miliónov kontaktov, pričom oni budú mať pravdepodobne 40, 50, 60 miliónov*“ (Filloux 2019). V oblasti politického marketingu a využívania sociálnych sietí sa v rámci

⁵ Primárnymi nástrojmi, bez ktorých by sa predvolebná snaha o získanie priazne nezaobišla sú: výskum, segmentácia, targeting (zacielenie) a positioning (umiestnenie). Pokiaľ majú byť všetky nástroje účinné a efektívne, musia byť založené na silnej kooperácii. Návaznosť jednotlivých nástrojov začína výskumom politického prostredia, ktorý sa spravidla vytvára ešte pred začiatkom kampane a je dôležitý, pretože nielenže prináša informácie o aktuálnom politickom dianí, o aktuálnej mienke voličov (ktoré skupiny sú rozhodnuté, ktoré nie a čo je potrebné povedať, aby sa voliči o kandidátovi v pozitívnom zmysle presvedčili), ale výskum má kapacitu i predpovedať, teda načrtnúť aké ďalšie kroky je potrebné vykonať. Pod segmentáciou sa rozumie rozdelenie voličov do homogénnych skupín podľa určitých kritérií. Efektívna segmentácia nie je možná bez predchádzajúceho prieskumu volebného trhu a analýzy takto získaných dát. V procese targetingu ide o strategický výber takých skupín, zdrojov, na ktoré sa bude kampaň zameriavať, a ktoré zabezpečia jej efektivitu. Positioning znamená jasne zafinovaná pozícia na politickej scéne, teda umiestnenie strany alebo kandidáta. Bližšie pozri: LEES-MARSHMENT, J. 2014. Routledge handbook of political marketing. New York: Routledge, 2014, p. 7-47. ISBN 978-0-415-57993-3.

presvedčovacích techník osvedčil WhatsApp. Úspech tejto siete bol zaznamenaný najmä pri voľbách v Brazílii či Indii, kde túto formu komunikácie využíva omnoho viac užívateľov ako v USA, kde je to len 23 miliónov občanov. Trumpova kampaň však využíva aj túto metódu, nakoľko je aplikácia ideálnym prostriedkom podsúvania falošných a zavádzajúcich správ bez možnosti vystopovania zdroja správy (Filloux 2019).

Dezinformácie a fake news, ktorými sme v súčasnosti relatívne výrazne atakovaní sa stávajú hrozbou nie len pre slobodné voľby, ale i demokraciu ako takú. Donald Trump je využívaním tohto modelu ovplyvňovania známy už od svojej kandidatúry na prezidenta v roku 2016, pričom tendencia vysielania týchto správ len stúpa. Rok pred voľbami sú občania USA prostredníctvom Facebooku zahltení falošnými správami, pričom bude s najväčšou pravdepodobnosťou tento trend len stúpať.⁶ Rýchlosť a objem falošných správ je pred voľbami 2020 oveľa vyššia ako pri voľbách 2016. Takmer všetky podobné správy majú negatívny podtón s obsahom útočiacim z väčšej miery na Demokratov a z menšej na Republikánov. Tieto správy sleduje dvojnásobne viac ľudí ako oficiálne vyhlásenia politických strán na svojich webových stránkach (Gilbert 2019). Facebook je najväčšou platformou pre šírenie politických reklám, a preto je na túto sieť kladený silný dôraz v zmysle inštalácie opravného mechanizmu poloprávdy objavujúcich sa na tejto sieti. Tak, aby bola každému občanovi, ktorý videl nepresnú informáciu ponúknutá oprava.

Tím Trumpovej volebnej kampane myslí vopred. Môžeme to pozorovať v ich rôznych marketingových krokoch. Nenechávajú nič na náhodu. Koncom roka kampaň vytvorila webovú stránku snowflakevictory.com, ktorú odpromovali ako návod na úspešný argument, ktorý môže počas sviatkov vzniknúť v rodinnom kruhu. Stránka ponúkla obranné tvrdenia podporujúce úspechy Donalda Trumpa dosiahnuté za posledné tri roky jeho vlády (Decambre 2019). Kampaň sa tiež zamerala na obsadenie reklamného času v televízii počas najsledovanejšej a najdrahšej udalosti roka v USA – Super Bowl. Finálový zápas severoamerickej NFL v americkom futbale je pre americký národ jedným z najdôležitejších dní roka. Finále play-off sleduje viac ako sto miliónov divákov, pričom Trump si poistil 60-sekundovú reklamu v odhade za 10 miliónov dolárov (Corasaniti 2020).

Záver

Trumpova kampaň 2020 čerpá zo svojho skorého začiatku výhody. Nazbierali dostatok finančných prostriedkov, podporovateľov a dobrovoľníkov, ktorí sú skalnou súčasťou tímu. Infraštruktúra kampane a digitálna stratégia má výrazný náskok pred ostatnými kandidátmi. Trump a jeho prívrženci sa spoliehajú, že i napriek mnohým škandálom, ktorým musí Trump čeliť dokáže prehovoriť voličov na svoju stranu. Dokonca aj tých, ktorí nemajú radi jeho osobnostnú stránku. Presvedčenie vyplýva z Trumpovho nekonvenčného vystupovania a ochrany národných záujmov, aj keď často diskutabilnými spôsobmi, ktoré hraničia s porušovaním zákona. Trump využíva vo svoj prospech zhromaždenia, ktoré sú od roku 2016 omnoho sofistikovanejšie. Tieto udalosti sú veľmi efektívnym priestorom pre zber masívneho počtu dát a testovania rôznych správ. Na základe týchto stretnutí vznikajú reklamy zasielané voličom prostredníctvom sociálnych sietí, ktoré majú aktuálne prvenstvo pred ostatnými

⁶ Podľa analýzy spoločnosti Avaaz bolo od Januára do konca Októbra roku 2019 nájdených až 158,9 miliónov „videní“ na sociálnych sieťach politicky relevantných dezinformácií v USA.

nominantmi do volieb 2020. Podľa mnohých odborníkov má Donald Trump na základe analýz online priestoru a zapojenia voličov do procesu šancu na opätovnú výhru, a tak potvrdenie významu využívania nástrojov digitálneho a politického marketingu.

Literatúra

ADAKU, Ch. 2017. The man that trumped America by the art of marketing: "Make America Great Again". Poland: Independently published, 2017, p. 45-68. ISBN 9781520430638.

AVAAZ. 2019. US 2020: Another Facebook Disinformation Election? [online]. Avaaz: 2019, 19 p. [cit. 18. decembra 2019].

Dostupné z: https://avaazimages.avaaz.org/US_2020_report_1105_v04.pdf

BECKWITH, D. C. 2017. United States Presidential Election 2016 [online]. 2017 [cit. 13. decembra 2019]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/United-States-presidential-election-of-2016>

CORASANITI, N. 2020. Bloomberg and Trump Buy Super Bowl Ads at \$10 Million Each [online]. The New York Times: 2020 [cit. 9. januára 2020]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2020/01/07/us/politics/bloomberg-trump-super-bowl-ad.html>

DECAMBRE, M. 2019. Trump's 2020 campaign created a website offering talking points for debating, that liberal snowflake relative' over the holidays [online]. Market Watch: 2019 [cit. 7. januára 2020]. Dostupné z: <https://www.marketwatch.com/story/trumps-2020-campaign-created-a-website-offering-talking-points-for-debating-that-liberal-snowflake-relative-over-the-holidays-2019-12-26>

DEPAUL UNIVERSITY. 2019. Political marketing researcher eyes branding in lead-up to 2020 presidential election [online]. News Wise: 2019 [cit. 3. januára 2020]. Dostupné z: <https://www.newswise.com/articles/political-marketing-researcher-eyes-branding-in-lead-up-to-2020-presidential-election>

FILLOUX, F. 2019. Trump's Digital Campaign for 2020 Is Already Soaring [online]. Monday Note: 2019 [cit. 10. decembra 2019]. Dostupné z: <https://mondaynote.com/trumps-digital-campaign-for-2020-is-already-soaring-d0075bee8e89>

GILBERT, D. 2019. 2020 Voters Are Already Being Inundated by Fake News on Facebook [online]. Vice News: 2019 [cit. 20. decembra 2019]. Dostupné z: https://www.vice.com/en_us/article/bjwky3/2020-voters-are-already-being-inundated-by-fake-news-on-facebook

GILLIES, J. ed. 2018. Political marketing in the 2016 U.S. presidential election: Palgrave Studies in Political Marketing and Management. USA: Palgrave Macmillan, 2018, 122 p. ISBN 978-3-319-59344-9.

GRAHAM, D. A. 2017. Trump Kicks Off His 2020 Reelection Campaign on Saturday [online]. The Atlantic: 2017 [cit. 8. decembra 2019]. Dostupné z: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/02/trump-kicks-off-his-2020-reelection-campaign-on-saturday/516909/>

LEES-MARSHMENT, J. 2014. Routledge handbook of political marketing. New York: Routledge, 2014, p. 164. ISBN 978-0-415-57993-3.

LEES-MARSHMENT, J. 2015. The political marketing game. New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 217. ISBN 978-1-137-51642-8.

LYONS, L. 2016. How Trump won online: the brilliant digital marketing strategies that got Trump elected. Kindle ed. 2016. 64 p. ASIN B06ZZVFK92.

PALMIERI, J. 2018. Inside the last days of the Hillary Clinton Campaign [online]. USA: 2018 [cit. 11. decembra 2019]. Dostupné z: <http://time.com/5207773/jennifer-palmieri-hillary-clinton-campaign/>

POLLAK, J. B. and L. SCHWEIKART. 2017. How Trump won: the inside story of a revolution. Washington, DC: Regnery Publishing, 2017, p. 203-206. ISBN 978-1-62157-395-1.

TRUMP, D. 2016. @realDonaldTrump [online]. USA: 2016 [cit. 5. decembra 2019]. Dostupné z: https://twitter.com/realDonaldTrump/status/811560662853939200?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.csmonitor.com%2FUSA%2FPolitics%2F2016%2F1222%2FClinton-wins-US-popular-vote-by-widest-margin-of-any-losing-presidential-candidate&tfw_site=csmonitor

TRUMP, D. 2016. @realDonaldTrump [online]. USA: 2016 [cit. 5. decembra 2019]. Dostupné z: https://twitter.com/realDonaldTrump/status/811562990285848576?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.csmonitor.com%2FUSA%2FPolitics%2F2016%2F1222%2FClinton-wins-US-popular-vote-by-widest-margin-of-any-losing-presidential-candidate&tfw_site=csmonitor

WEAD, D. 2017. Game of thorns: the inside story of Hillary Clinton's failed campaign and Donald Trump's winning strategy. London: Biteback Publishing, 2017, p. 344-346. ISBN 978-1-78590-226-0.

Adresa autora

Mgr. Jessica Kriška

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica

E-mail: jess.kriska@gmail.com

MINIMÁLNY DÔCHODOK V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A ZÁKLADNÉ PRINCÍPY SOCIÁLNEJ POLITIKY

MINIMUM PENSION IN THE SLOVAK REPUBLIC AND ELEMENTARY PRINCIPLES OF SOCIAL POLICY

Oskár Tóth

Abstract:

Social justice and social solidarity are fundamental principles of social policy. Ultimately, the examined principles are always regulated by legislation (although their substance is relative). Every government is expected to implement its actions towards citizens and various social groups in a spirit of justice. The introduction of the minimum pension institute in 2015 was intended to ensure socially acceptable pension income. The main aim of the paper is to identify social justice and social solidarity of the governing political entities in the Slovak Republic in the minimum pension.

Keywords: Minimum Pension, Social Justice, Social Solidarity, Social Insurance, Slovak Republic

Úvod

Význam sociálnej politiky v štátoch sociálneho blahobytu spočíva predovšetkým v zaistení cieľavedomého a všestranného vývinu človeka v spoločnosti a rozvoja optimálneho spôsobu jeho života. K naplneniu tohto zámeru je potrebné sústavné zlepšovanie životných podmienok občanov a zabezpečenie ich sociálnej suverenity v rámci historického vývoja spoločnosti v súlade s konkrétnymi politickými a hospodárskymi možnosťami štátu. Pre realizáciu obsahu sociálnej politiky a pre jej jednotlivých aktérov je však určujúce stanovenie systému spoločenských hodnôt a politických ideológií, ku ktorým inklinujú vládnuce politické subjekty. Práve od nich sa odvíjajú základné princípy jej realizácie, ako aj napĺňanie jej cieľov, funkcií, úloh a výber a použitie nástrojov jej uskutočňovania. Práve spoločenské hodnoty, hodnotové systémy a politické ideológie v plnej miere zvyrazňujú aj etický rozmer sociálnej politiky (Krémer 2009).

Uvedený spôsob života a kvalita života ľudí v spoločnosti je závislá od všetkých oblastí uskutočňovania sociálnej politiky – vrátane sociálneho zabezpečenia, a v tom aj sociálneho poistenia. Sociálna politika a vzájomná previazanosť jej subsystémov patria k vysoko aktuálnym témam v našej spoločnosti, všetkými subjektmi sociálnej politiky. V užšom pohľade na oblasť sociálneho zabezpečenia a sociálneho poistenia možno zaznamenať pomerne vysokú mieru legislatívnej nestability, ktorá je sprevádzaná častými zmenami v prijatých zákonoch. Tieto novelizácie sú prijímané ako reakcia na premeny v makro sociálnom (makroekonomickom) prostredí takým spôsobom, aby pokiaľ možno primerane zabezpečovali potreby občanov štátu (Keller 2009).

V súčasnosti platný inštitút minimálneho dôchodku nie je koncipovaný ako samostatná dávka, ale ako osobitná úprava zvýšenia starobného, invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku. Skutočnosť, že nejde o samostatnú dávku zo systému sociálneho poistenia, má význam z hľadiska podmienok na jeho priznanie a výplatu – Sociálna poisťovňa rozhoduje o prípadnom zvýšení dôchodku na minimálny dôchodok ex offo, bez nutnosti podať žiadosť zo strany poistenca. Napriek tomu, že minimálny dôchodok nie je samostatnou dávkou v systéme sociálneho poistenia, je potrebné pre túto úpravu dôchodku splniť zo strany poistenca určité podmienky.

1. Základné princípy dôchodkovej politiky štátu a inštitút minimálneho dôchodku v Slovenskej republike

Naplňovaním cieľov dôchodkovej politiky dochádza k rade dilem, pretože spoločnosť očakáva od vládnucej moci aby rôzne atribúty dôchodkového systému boli realizované súčasne. Adekvátne dôchodky, spravodlivú rovnováhu medzi príspevkami a dôchodkovými dávkami, flexibilitu dôchodkových dávok v dobe spoločenských zmien ale zároveň predvídateľnosť dôchodkových dávok. Cieľom je riadenie prechodu k dosiahnutiu sociálnej spravodlivosti, medzigeneračnej solidarity a rovnosti pohlaví a zároveň vytvorenie podmienok pre udržateľné verejné financie (Myles 2002).

Princíp sociálnej solidarity, vzájomnej podpory, súvaznosti súvisí predovšetkým s utváraním a rozdeľovaním životných podmienok a prostriedkov jedincov a sociálnych skupín v záujme naplňovania idey sociálnej spravodlivosti (Krebs 2005). Znamená to určité vzdanie sa nároku v prospech ostatných v zmysle kolektívnej ochrany voči sociálnym rizikám. Kovács považuje princíp sociálnej solidarity za niečo, čo oprávňuje existenciu systému sociálneho dôchodkového zabezpečenia okrem prvkov individuálnej ochrany, zahrňujúcich poisťné mechanizmy či individuálne úspory. Tento princíp sa týka hlavne spôsobov financovania. Bez ohľadu na spôsob financovania dôchodkového systému (priebežný, úplne alebo čiastočne fondový, alebo ich kombinácia) kolektívne financovanie je nevyhnutné k zaisteniu príjmu, ktorým by bolo možné podporovať najviac zraniteľné osoby. Dôležité je upozorniť na dve základné skutočnosti. Prvou z nich je, že zodpovednosť za zaistenie minimálneho príjmu v starobe je na štáte. Druhú skutočnosť predstavuje schopnosť štátu zaistenia týchto osôb neodvíja výlučne iba od daňového zaťaženia ale tiež od redistribúcií príjmov z daní (Kovács 2012). Redistribúcia v dôchodkovom systéme je prejavom medzigeneračnej solidarity. V dôsledku zmien vo vekovej skladbe spoločnosti podľa Mylesa politici stoja pred otázkami – „Na koho bude prenesený najväčší podiel nákladov, ktoré súvisia s demografickými zmenami spoločnosti? Aká bude miera redistribúcie v spoločnosti?“ (2002, s. 140).

Princíp sociálnej solidarity možno považovať za jeden z najdôležitejších a najvýznamnejších, vychádzajúc z tézy, že človek je závislý na spoločnosti ako celku, človek je spoločenská bytosť. Na princípe sociálnej solidarity je založený aj systém sociálneho zabezpečenia, bez ktorej by nemohol fungovať, aj z dôvodu financovania rozpočtovou metódou. Solidarita mladých so staršími tzv. medzigeneračná solidarita je základom dôchodkového poistenia.

V sociálnom zabezpečení sa princíp sociálnej solidarity realizuje a napĺňa prostredníctvom redistribučnej a transferovej politiky štátu. Princíp sociálnej solidarity je tak

vymedzený v dvoch rovinách: občania s vyššími príjmami by sa mali podieľať na zabezpečení občanov s nižšími príjmami; a ekonomicky aktívna časť obyvateľstva by mala svojimi príspevkami prispievať k úhrade dávok občanom nachádzajúcim sa v spoločensky uznaných sociálnych udalostiach ako je napríklad staroba. Mieru celospoločenskej sociálnej solidarity ako to uvádzajú Krebs a kol., je dôležité a potrebné vždy zvažovať, aby prílišná miera sociálnej solidarity štátu nevedla k útlmu aktivity jednotlivcov a ich zodpovedností za vlastné životné podmienky (Krebs a kol. 2007).

Sociálnu spravodlivosť je možné vymedziť normami, pravidlami, podľa ktorých sú v spoločnosti rozdeľované príjmy a bohatstvo a tiež životné príležitosti a predpoklady medzi jednotlivých občanov, prípadné sociálne skupiny (Horehárová 2010). Otázka, „ako sa rozdeľuje, kto a čo dostáva či nedostáva a za čo dostáva“, samozrejme navodzuje i otázku „čo by mal dostávať a prečo“ – teda určité normatívne kritérium. Práve toto normatívne kritérium znamená, že vnímanie sociálnej spravodlivosti a sociálnych nerovností je vystavené silnému vplyvu najrozmanitejších vonkajších vplyvov – rôznych často protichodných ideológií, politických či utilitárnych záujmov (Krebs 2007, s.29). Spravodlivosť je často chápaná ako kolektívna garancia minimálneho príjmu v dôchodku, ktorý zaručuje udržanie si primeranej, dostačujúcej životnej úrovne (Krémér 2009). Je to niečo iné než príjmové zabezpečenie v dôchodku (či príjmová ochrana). To je to, čo chceme sami pre seba – schopnosť zachovať viac menej rovnaký životný štandard aký sme mali pred odchodom do dôchodku – ochrana navyknutých životných štandardov. A to znamená oveľa vyššie požiadavky na sociálne zabezpečenie než aké spravodlivosť označuje za minimálne. Spravodlivosť a jej požiadavku na transfery smerom k populácii dôchodcov označuje Myles (2002) termínom „moderný dôchodok“. Právo jedincov, ktoré by malo byť v dôchodku garantované je príjem, ktorý podporuje ideál moderného dôchodku. Je to minimum, pod ktoré nemôže nikto spadnúť a je rovnaké pre všetkých. Na rozdiel od príjmového zabezpečenia v dôchodku, ktoré je závislé na pred dôchodkových príjmoch (Myles 2002). Ako uvádza Kovács, na problém dôchodkového zabezpečenia nemôžeme pozeráť ako na problém demografický či ekonomický, ale hlavne ako na problém politický, ktorý musíme riešiť v rámci princípu spravodlivosti (Kovács 2012).

Sociálna spravodlivosť je pojem, ktorý sa nedá absolútne kategoricky vymedziť. Neexistuje všeobecne platná definícia toho, čo je alebo nie je spravodlivé. K jeho charakteristike je potrebné pristupovať z rôznych hľadísk. Sociálnu spravodlivosť nám pomáhajú vnímať jej čiastkové princípy: výkonový, rovnosti, súladu medzi vstupmi a výstupmi, rovnakých príležitostí a potrebnosti. Závisí od konkrétnej sociálnej situácie, ktorý z uvedených čiastkových princíпов uprednostníme. (Dudová a kol., 2018) Problém sociálnej spravodlivosti je vnímaný ako problém relevantný. Predstava sociálnej spravodlivosti na základe subjektívneho vnímania (to, čo sa zdá spravodlivé jednému, nie je spravodlivé pre druhého) vyjadruje predovšetkým smerovanie spoločnosti k určitým sociálnym ideálom. Krebs a kol.(2007) vyslovuje presvedčenie, že pri tomto princípe je vhodná kombinácia rôznych čiastkových princíпов.

Hranice vymedzenia významu sociálnej spravodlivosti možno viazať na hodnotové systémy subjektov realizujúcich politickú moc. Pri reflektovaní sociálnej spravodlivosti od subjektov smerom k objektom možno v demokracii vymedziť tri základné hodnotové prúdy. Na jednej strane ide o komplex konzervatívno-liberálnych; pravicových hodnôt, kde štát zasahuje do redistribúcie zdrojov na minimálnej úrovni. Ak zasahujete, tak len nepriamo,

necháva pôsobiť trh a jeho nástroje. Protipólom je komplex socialistických a sociálnodemokratických hodnôt, kde je štát dominantným subjektom, ktorý výrazne zasahuje do redistribúcie zdrojov. Podstata tretieho tzv. „stredového systému“ hodnôt spočíva vo vyrovnávaní zásahov štátu a trhu pri redistribúcii ekonomických zdrojov. Tento prístup nie je aplikovateľný na politické systémy, ktoré sú charakteristické extrémnymi systémami hodnôt na škále pravica – ľavica, napríklad komunizmus, alebo libertarianizmus (Geffert 2018).

Sociálna spravodlivosť a harmónia je základom legality a legitimacy vlády. Každá politická strana; politický subjekt deklaruje, že spoločnosť má byť organizovaná, štruktúrovaná a riadená na základe princípu sociálnej spravodlivosti (Geffert 2014).

1.1 Zavedenie inštitútu minimálneho dôchodku a jej pravidlá do roku 2020

V Slovenskej republike v roku 2012 sa konali predčasné parlamentné voľby v termíne 10. marca 2012. Na základe výsledkov volieb vládu vytvorila neštandardne jedna politická strana – SMER-SD, ktorá získala 44,41% platných odovzdaných hlasov vo voľbách, čo predstavuje 83 mandátov v NR SR. Výsledky parlamentných volieb sú uvedené vyššie v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Výsledky volieb do NR SR: 2012

Politický subjekt	Absolútny počet hlasov	Počet hlasov v %	Počet mandátov
SMER-SD	1 134 280	44,41	83
KDH	225 361	8,82	16
OLaNO	218 537	8,55	16
MOST-HÍD	176 088	6,89	13
SDKÚ-DS	155 744	6,09	11
SaS	150 266	5,88	11

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie.

V súvislosti s parlamentnou väčšinou, ktorú politická strana SMER-SD získala začala realizovať svoje chápanie programových hodnôt a politických princípov v rôznych oblastiach sociálneho a hospodárskeho života. Z hľadiska hodnotového vymedzenia, ktoré je bližšie uvedené v tabuľke 2, možno SMER-SD charakterizovať ako stredoľavý politický subjekt, ktorý v oblastiach sociálnej politiky približuje k redistributívnemu modelu sociálnej politiky. Ten je charakteristický plošným prerozdeľovaním sociálnych benefitov, bez ohľadu na zásluhový princíp.

Tabuľka 2: Hodnotové zaradenie politických subjektov

Politický subjekt	Celý názov	Základné hodnoty
SMER-SD	SMER-Sociálna demokracia	Sociálna demokracia, proeurópanstvo, ľavicový nacionalizmus, stredoľavica

KDH	Kresťanskodemokratické hnutie	Kresťanská demokracia, sociálny konzervativizmus
OLaNO	Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti	Konzervativizmus, kresťanská demokracia, liberálny konzervativizmus
MOST-HÍD	Most-občianska strana	Liberalizmus, Liberálny konzervativizmus, politický stred až stredopravica
SDKÚ-DS	Slovenská demokratická a kresťanská únia-demokratická strana	Konzervativizmus, liberalizmus, kresťanská demokracia
SaS	Sloboda a solidarita	Klasický liberalizmus, mierny euroskepticizmus
#SIETĚ	Sieť	Hospodársky liberalizmus, politický stred, sociálny konzervativizmus

Zdroj: Geffert 2018

Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2012 ustanovila za jeden z najväznejších sociálnych a ekonomických problémov dekády spôsob udržania príjmu starších ľudí – dôchodcov potrebného na zabezpečenie ich udržateľnej kvality života. „Jednofarebná“ vláda strany SMER-SD v programovom vyhlásení uvádza dôchodkový systém, ktorý by mal byť postavený na rovnakom nároku pre všetkých, aby zabezpečoval minimálne dôchodkové príjmy s vyváženou mierou solidarity a zásluhovosti. Solidarita ako základný fundament európskej civilizácie je základom dôchodkového poistenia aj v budúcnosti. Týka sa tak medzigeneračnej solidarity, ako aj solidarity medzi bohatými a chudobnými občanmi. Je potrebné definovať budúci dôchodkový systém na univerzálnom princípe a na zásadách spravodlivosti, zásluhovosti, vedomia spolupatričnosti, zodpovednosti a solidarity. Cieľom je dôchodkový systém, ktorý spoľahlivo zabezpečuje obyvateľov pred chudobou v starobe a poskytuje možnosť zachovania primeranej životnej úrovne v čase, keď občan nemá možnosť zabezpečiť krytie svojich životných potrieb z pracovných príjmov. Na splnenie týchto cieľov sa vláda rozhodla presadiť opatrenie zákonného zakotvenia inštitútu minimálneho dôchodku.

Novelou zákona č.461/2003 Z.z. o sociálnom poistení účinnou od 1. júla 2015 sa do dôchodkového systému Slovenskej republiky zaviedol inštitút minimálneho dôchodku. Účelom zavedenia minimálneho dôchodku bolo, aby poistencovi zabezpečil dôchodkový príjem na takej úrovni, aby nebol odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi. O priznanie minimálneho dôchodku poistenc ne je povinný žiadať. O nároku na zvýšenie jednotlivých dôchodkov na minimálny dôchodok rozhodne Sociálna poisťovňa z vlastnej iniciatívy.

Nárok na zvýšenie dôchodku na minimálny dôchodok podľa platnej a účinnej legislatívy do 1. januára 2020 mal poberateľ starobného dôchodku (aj keď bol predtým priznaný ako predčasný starobný dôchodok) alebo invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku.

Podmienky nároku splňal poberateľ dôchodku vtedy ak, získal najmenej 30 rokov kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia, výška dôchodkových príjmov bola nižšia ako výška minimálneho dôchodku a požiadal o priznanie všetkých dôchodkov, na ktoré by mohol mať nárok.

Takzvané kvalifikované obdobie dôchodkového poistenia na účely minimálneho dôchodku predstavovalo obdobie dôchodkového poistenia, a tiež obdobie, ktoré sa pripočítalo k obdobiu dôchodkového poistenia na určenie sumy invalidného dôchodku. Do kvalifikovaného obdobia bolo možné započítať len obdobia získané v kalendárnom roku, za ktorý sa osobný mzdový bod určil najmenej v hodnote 0,241. Uvedená podmienka mala vylúčiť z kvalifikovaného obdobia roky, v ktorých poistenci dosiahli osobný mzdový bod nižší ako 0,241.

Suma minimálneho dôchodku pri 30 rokoch kvalifikovaného dôchodkového poistenia sa ustanovuje ako 136% zo sumy životného minima. Pri získaní viac ako 30 rokov a menej ako 40 rokov kvalifikovaného dôchodkového poistenia sa základná výška minimálnych dôchodkov zvyšovala za každý rok o 2% zo sumy životného minima a pri 40 a viac rokoch za každý rok o 3% zo sumy životného minima pre plnoletú fyzickú osobu (Zákon č. 461/2003).

Tabuľka 3: Suma minimálnych dôchodkov 2015-2019

Počet kvalifikovaných rokov obdobia dôchodkové poistenia	Násobok životného minima	Minimálny dôchodok (EUR) 2015-2017	Minimálny dôchodok (EUR) 2018	Minimálny dôchodok (EUR) 2019
30	1,36	269,50	271,30	278,90
35	1,46	289,30	291,30	299,50
40	1,57	311,10	313,20	322,00
45	1,72	340,80	343,20	352,80
50	1,87	370,50	373,10	383,50

Zdroj: Vlastné spracovanie

K zmenám súm minimálneho dôchodku od 1. januára 2018 a od 1. januára 2019 došlo v dôsledku zmien súm životného minima. Životné minimum sa od 1. júla 2017 zvýšilo na 199,48 eura mesačne a od 1. júla 2018 na 205,07 eur mesačne príslušnými opatreniami Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

1.2 Pravidlá fungovania minimálneho dôchodku platné od roku 2020

Voľby v roku 2016 sa konali 5. marca, ktorej výsledok je bližšie uvedený v tabuľke 4. Vládnu koalíciu vytvorili hodnotovo rôznorodé politické subjekty stredofaravý SMER-SD, pravicová SNS, strana stredú MOST-HÍD a stredopravicová SIEŤ(ktorá sa po zostavení vlády rozpadla). Po zákonnom zavedení minimálneho dôchodku vláda z roku 2016 a ani nová koalíčná vláda vymenovaná v marci 2018 sa minimálnemu dôchodku vo svojich programových vyhláseniach nevenujú.

Tabuľka 4: Výsledky volieb do NR SR: 2016

Politický subjekt	Absolútny počet hlasov	Počet hlasov v %	Počet mandátov
SMER-SD	737 481	28,28	49
SAS	315 558	12,10	21
OLaNO	287 611	11,02	19
SNS	225 386	8,64	15
KOTLEBA-ĽSNS	209 779	8,04	14
SME RODINA	172 860	6,62	11
MOST-HÍD	169 593	6,50	11
#SIETĽ	146 205	5,60	10

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie.

Iniciatívou zmeny zákona o sociálnom poistení a zmeny výpočtu sumy minimálneho dôchodku predložili poslanci vládnej strany SNS. Novela zákona, ktorú schválila Národná rada Slovenskej republiky s účinnosťou od 1.januára 2020 mení základnú charakteristiku minimálneho dôchodku, ktorej výška je naviazaná na priemernú mzdu v národnom hospodárstve. Nasledujúcou významnou zmenou je „vynechanie“ pojmu kvalifikovaného obdobia a od 1. januára 2020 sa ustanovuje podmienka nároku poberateľa dôchodku, ak získa najmenej 30 rokov obdobia dôchodkového poistenia. Predložená novela zákona od axiologicky pravicového politického subjektu SNS a redistribúcia sociálnych benefitov je protirečivá teórii o modeloch sociálnej politiky, vzhľadom ku skutočnosti, že pre tieto subjekty je charakteristická redistribúcia zdrojov na minimálnej úrovni v komparácii s hodnotovo sociálnodemokratickými subjektmi, ktoré výrazne zasahujú do redistribúcie zdrojov.

Suma minimálneho dôchodku za 30 rokov obdobia dôchodkového poistenia patrí minimálny dôchodok 334,30 eur mesačne, čo predstavuje 33% priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa určuje suma dôchodku. Za každý ďalší rok obdobia dôchodkového poistenia nad základnú hranicu 30 rokov sa minimálny dôchodok zvýši o 2% sumy životného minima za 31. a 39. rok obdobia a o 3% sumy životného minima za 40. a ďalší rok obdobia dôchodkového poistenia (Zákon č. 382/2019).

Tabuľka 5: Suma minimálnych dôchodkov 2020

Počet rokov obdobia dôchodkové poistenia	33% priemernej mesačnej nominálnej mzdy za rok 2018 (1013 EUR)	% ŽM 2019	Minimálny dôchodok
30	334,30	-	334,30
35	334,30	10	355,40
40	334,30	21	378,50
45	334,30	36	410,00
50	334,30	51	441,50

Zdroj: Vlastné spracovanie

Opomenutie testovania príjmov občanov počas ekonomicky aktívneho obdobia ich života potiera princíp zásluhovosti a prehľbuje princíp solidarity. Zvyšovanie miery solidarity pravdepodobne bude mať dopad na motiváciu platiť poistné na dôchodkové poistenie.

Záver

Minimálny dôchodok je nepochybne inštitútom, ktorý znamená posilnenie solidarity v dôchodkovom systéme Slovenskej republiky. Pôvodná právna úprava, ustanovovala nárok na dorovnanie dôchodku len poistencom, ktorí získali obdobie 30 rokov kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia a že jej výška rástla priamo úmerne zvyšujúcemu sa počtu získaných rokov účasti na dôchodkovom poistení. Na minimálny dôchodok mali teda nárok iba poistenci, ktorí získali dostatočne dlhé obdobie (kvalifikované obdobie) a ich príjem dosahovala testovanú výšku. Na druhej strane, inštitút minimálneho dôchodku stiera rozdiel medzi dôchodkami, napriek rozdielnym príspevkom poistencov na dôchodkové poistenie – teda napriek skutočnosti, že niektorí poistenci počas svojho života odvedli do systému dôchodkového poistenia viac peňazí ako poistenci, ktorých sa bude týkať zvýšenie na minimálny dôchodok. Opomenutie testovania príjmov poberateľov zvyšuje do budúcnosti počet poberateľov a náročnosť na verejné financie.

Hlavným cieľom príspevku bolo identifikovať v inštitúte minimálneho dôchodku sociálnu spravodlivosť a sociálnu solidaritu vládnucich politických subjektov v Slovenskej republike. Analýza tohto základného princípu sociálnej politiky bola realizovaná na základe použitia ekonomických a právnych nástrojov upravujúcich podmienky nároku a výšku minimálneho dôchodku vládnymi koalíciami Slovenskej republiky v období od 1. júla 2015 po súčasnosť. Vo všeobecnosti bolo zistené, že vláda jednej politickej strany SMER-SD, počas funkčného obdobia ktorej sa minimálny dôchodok zaviedol, ktorú možno axiologicky vymedziť ako stredoľavú, pristúpila k redistribúcii na základe testovania príjmov a vládna koalícia politických strán SMER-SD, SNS a MOST-HÍD k plošnejšej redistribúcii, ktorá nezodpovedá klasickej Titmusovej klasifikácii o modeloch sociálnej politiky. Zo zistených výsledkov možno konštatovať relatívne chápanie sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity ako fundamentálnych princípov sociálnej politiky, pre ktorú je charakteristická relativita

vnímania v priestore a čase. Vo výraznej miere je podmienený na preferenciách vládnuccich politických subjektov, ktoré sociálnu politiku realizujú. Nepopierateľný dopad na sociálne zabezpečenia má aj hospodárska politika. To znamená, že je potrebné zohľadniť aj ekonomický rozmer ale predsa rozhodujúci vplyv má sociálno – politický rozmer.

Literatúra

DUDOVÁ, I., STANEK, V., POLONYOVÁ, S. 2018. Sociálna politika. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. . ISBN 978-80-8168-866-9

GEFFERT R. 2014. Sociálna politika a jej axiologické orientácie. Košice: UPJŠ v Košiciach. 1. vydanie. 160 s. ISBN 978-80-8152-099-0

GEFFERT, R. 2018. Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010 – 2018. *Annales Scientia Politica*, Vol.7, No. 1 (2018), pp. 77 – 85. ISSN 1339-0732

HOREHÁJOVÁ, M. 2010. Spravodlivosť v kontexte princípov sociálnej politiky. Bratislava: Iura Edition, spol. s.r.o. . ISBN 978-80-8078-375-4

KELLER, J. 2009. Soumrak sociálního státu. Praha: Sociologické Nakladatelství. 2. vyd. 196 s. ISBN 978-80-7419-001-8

KOVÁCS K. 2012. Az egyenlőség felé. Budapest: L'Harmattan Kiadó. 1. vydanie. 230 s. ISBN 978-963-236-440-7

KREBS, V. 2005. Sociální politika. Praha: ASPI, a.s. ISBN 80-7357-050-5

KREBS, V. a kol. 2007. Sociální politika. Praha: ASPI, a. s. 4.vyd., 504 s. ISBN 978- 80-7357-276-1.

KRÉMER B. 2009. Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest: Napvirág Kiadó. 1. vydanie. 394 s. ISBN 978-963-9697-49-2

MYLES, J. 2002 A new social contract for elderly? Pp. 130 – 172 in Esping Anderson, G., Gallie, D., Hemerijck, A. a J. Myles 2002. *Why We Need Welfare State? A New Welfare Architecture For Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Opatrenie ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 173/2017 Z.z. o úprave súm životného minima

Opatrenie ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 196/2018 Z.z. o úprave súm životného minima

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. 2012 [cit. 10. decembra 2019] Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk//programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016/>

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. 2016 [cit. 10. decembra 2019] Dostupné na internete: <https://domov.sme.sk/c/20137472/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-kompletne-znienie.html>

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.2018 [cit. 10. decembra 2019] Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk/data/files/7179.pdf>

Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 382/2019 Z.z. ktorým sa mení zákon č. 461/2003 o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

Adresa autora

Mgr. Oskár Tóth

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

oskar.toth@student.upjs.sk

VEREJNÁ POLITIKA A POLITIKA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA NA MIESTNEJ ÚROVNI

PUBLIC POLICY AND ENVIRONMENTAL POLICY AT THE LOCAL LEVEL

Dominika Vincová

Abstract:

The aim is concerned about environmental issues in the area of public administration at the local level and identifies the theoretical aspects of issues solved. Focusing on the tasks and duties of the municipality in the protection and care of the environment. It is necessary to raise people's awareness, especially since the man is the one that causes the consequences of this current state. The healthy environment is the basis for the full-valued life of not only present but also future generations.

Keywords: public policy, actors, environment, environmental policy, the local level

Úvod

Problémov týkajúcich sa životného prostredia neustále narastá a stávajú sa globálnym problémom, vyžadujúcim si pozornosť laickej a odbornej verejnosti. Celosvetovo sa vedú k tejto problematike rozsiahle diskusie a v podmienkach Slovenskej republiky sú uskutočňované konferencie Slovenskou agentúrou životného prostredia ako odbornou organizáciou Ministerstva životného prostredia. Človek je sám o sebe neoddeliteľnou súčasťou životného prostredia a táto téma je v súčasnosti vysoko aktuálna. Príspevok sa venuje stručnému definovaniu verejnej politiky, životného prostredia, úlohami obce v oblasti životného prostredia, aktérom politiky životného prostredia a ponúka návrhy a odporúčania pre prax na miestnej úrovni.

1. Verejná politika

Verejná politika sa zaraďuje medzi najmladšie vedné disciplíny, nemá jednotnú definíciu, ale vieme ju charakterizovať prostredníctvom rôznych autorov. V súčasnosti sa problematikou verejnej politiky zaoberajú slovenskí aj zahraniční autori, napríklad Lasswell, Potůček, Adamcová, Klus, Kráľová. Spomínaní autori sa zhodujú, že verejná politika je výnimočnou disciplínou, ktorá svojou štruktúrou, výkladovými rámcami a výskumnými metódami prekračuje stanovené hranice vied, ktoré zaraďujeme medzi sociálne.

Ako uvádza Malíková vo svojej literatúre „*verejná politika skúma súhrn vládnych aktivít, ktoré priamo alebo sprostredkovane ovplyvňujú život občanov štátu. Analyzuje, čo vlády robia, prečo a ako rozdielne to robia.*“ (Malíková, 2003, s. 18).

Možno ešte doplniť názor Kráľovej (2006), podľa ktorej verejná politika v širšom slova zmysle analyzuje formovanie verejného záujmu, teda jej súčasťou je aj bezpečnostná politika, zahraničná politika, sociálna politika a populačná politika a v užšom slova zmysle len niektorý aspekt verejnej politiky, teda politika životného prostredia, regionálna politika, politika

jednotlivých odvetví či organizácií verejného sektoru, ako je zdravotná, vzdelávacia, či kultúrna politika.

1.1 Politika životného prostredia ako súčasť verejnej politiky

Environmentálna politika predstavuje tú sféru verejnej politiky, kde je na mieste tvrdenie, že prešla najdynamickejším vývojom. Ochrana životného prostredia sa dostáva v súčasnosti do popredia a právom sa radí medzi najdôležitejšie problémy súčasného ľudstva. Ľudská ľahostajnosť a bezcitnosť vedie k ohrozeniu nielen existencie ľudstva, ale k ohrozeniu existencie podstaty celého ľudského rodu. Nahromadené environmentálne problémy ako súd ohrozenie biodiverzity, vyčerpanie prírodných zdrojov, narušenie stability krajiny, zhoršovanie kvality životného prostredia, prerastajú do existenčných problémov. Je nevyhnutná zmena správania sa človeka tak k prírode a prírodným zdrojom, ako aj k sebe samému (Enviromagazín, 2014).

Environmentálna politika vznikla ako dôsledok upriamania pozornosti na stav prírodného prostredia – konkrétne na negatívne vnímané dopady znečistenia životného prostredia, využívanie prírodných zdrojov a služieb poskytovaných prírodou. Tieto negatívne vnímané dopady sa stali základom formovania záujmu na zabezpečenie určitej kvality životného prostredia (Lisa, A., Pána, L. 2012).

2. Životné prostredie

Podľa zákona č. 17/1992 o životnom prostredí § 2 pod pojmom životné prostredie sa rozumie všetko, čo vytvára prirodzené podmienky pre existenciu organizmov vrátane človeka a ich ďalší vývoj.

Legislatívu, ktorá sa zaoberá problematikou životného prostredia tvoria nasledovné základné právne predpisy:

- zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.
- zákon č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde,
- zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2014).

„Posudzovanie vplyvov na životné prostredie (Environmental Impact Assessment - EIA) je jedným z hlavných nástrojov medzinárodnej environmentálnej politiky na uskutočňovanie trvalo udržateľného rozvoja. Účelom posudzovania je predovšetkým zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia.“ (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2014)

Švihlová – Wilson (1999) uvádzajú v súvislosti s posudzovaním vplyvov na životné prostredie úlohy obce v procese EIA, ktoré jej vyplývajú z uzákoneného postupu, a to informovanie verejnosti a následná spolupráca s ňou, spracovanie a zaslanie stanovísk, následné verejné prerokovania.

2.1 Legislatíva ekológie v obci

Podľa Sotolára (2003) medzi základné úlohy a činnosti samosprávy obce patria aj úlohy environmentálneho charakteru, pretože aj oblasť ochrany životného prostredia má podstatný a závažný vplyv na rozvoj obce a život jej obyvateľov. Z teoretického hľadiska môžeme rozdeliť úlohy na obligatórne a fakultatívne. Fakultatívne úlohy sú typickým prvkom obecnej samosprávy, pretože sa ponecháva na vôli samostatnej obce, či bude alebo nebude určité záležitosti vykonávať. Obligatórne úlohy sú tiež jej typickým prvkom a prejavujú sa v povinnosti obce zabezpečovať určité úlohy a činnosti. Plnenie týchto úloh má záväzný charakter a pri splnení zákonných podmienok je obec povinná tieto úlohy plniť resp. zaistiť ich plnenie.

Obce plnia na úseku ochrany životného prostredia nezastupiteľnú úlohu. Obec pri výkone samosprávy podľa § 4 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov:

- usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce,
- zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce,
- 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 žump,
- utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie.

Zákon NR SR č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správ na obce a vyššie územné celky rozšíril rozsah pôsobností obcí o ďalšie dve kompetencie v prenesenom režime pôsobnosti, a to konkrétne ochrana prírody a stavebné konanie s výnimkou vyvlastňovacej činnosti.

Podľa vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 283/2001 Z.z. o vykonaní niektorých ustanovení zákona o odpadoch, obec zostavuje aj program odpadového hospodárstva. Obec vykonáva samosprávnu pôsobnosť, prípadne i prenesenú pôsobnosť štátnej správy v rámci starostlivosti o životné prostredie nielen podľa zákona o obecnom zriadení, ale aj podľa osobitných predpisov, napr. zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch v znení neskorších predpisov, zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákona č. 608/2003 Z.z. o štátnej správe pre územné plánovanie stavebný poriadok a bývanie, zákona č. 23/1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov.

Podľa zákona č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečistenie ovzdušia v znení neskorších predpisov obec rozhoduje o poplatkoch právnickej aj fyzickej osoby na oprávnenej na podnikanie, ktorá prevádzkuje malý zdroj znečisťovania ovzdušia.

Podľa zákona č. 587/2004 Z.z. o environmentálnom fonde je obec povinná poskytnúť fondu informácie za účelom rozhodnutia, ale zároveň môže fond požiadať o podporu formou úveru alebo dotácie.

Podľa zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov obec v rámci preneseného výkonu štátnej správy prerokováva priestupky a ukladá pokuty na úseku miestnych a účelových komunikácií.

2.2 Aktéri politiky životného prostredia

K tvorcom verejnej politiky patria predovšetkým politici a štátni zamestnanci parlamentu a vlády, ktorí nesú priamu zodpovednosť za vládne rozhodnutia, ale môžu nimi byť aj jednotlivci a skupiny z mimovládnych organizácií, politických strán a záujmových skupín, ktorí predkladajú vlastné riešenia verejných problémov. Orgány štátnej správy na posudzovanie vplyvov na životné prostredie sú:

- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,
- okresné úrady v sídle kraja,
- okresné úrady.

Ministerstvo životného prostredia vo veciach posudzovania vplyvov na životné prostredie vykonáva najmä nasledovné činnosti:

- plní úlohy kontaktného bodu pri posudzovaní vplyvov presahujúcich štátne hranice,
- rozhoduje na základe podnetu o posudzovaní činností a navrhovaných činností a zabezpečuje komplexný informačný systém posudzovania vplyvov na životné prostredie,
- zabezpečuje posudzovanie strategických dokumentov medzinárodného dosahu,
- zabezpečuje posudzovanie vplyvov strategických dokumentov a navrhovaných činností presahujúcich štátne hranice,
- spolupracuje s rezortným orgánom pri posudzovaní strategických dokumentov s celoštátnym dosahom,
- zabezpečuje posudzovanie navrhovaných činností, ktoré zo zákona povinne podliehajú posudzovaniu.

Okresný úrad v sídle kraja najmä:

- vykonáva posudzovanie strategických dokumentov s dosahom na územie kraja, v ktorom má sídlo,
- vykonáva zisťovacie konanie strategických dokumentov a navrhovaných činností s dosahom na územie kraja, v ktorom má sídlo,
- je správnym orgánom v konaní o pochybnostiach, či niektoré náklady znáša obstarávateľ a navrhovateľ,
- určí, ktorý okresný úrad je príslušným orgánom na posudzovanie vplyvov navrhovanej činnosti, ak má navrhovaná činnosť dosah na územie viacerých okresov,
- určí, ktorý okresný úrad je príslušný na posudzovanie zámeru, ak sa navrhovaná činnosť umiestňuje na území viacerých okresov.

Okresný úrad najmä:

- vykonáva posudzovanie strategických dokumentov s dosahom na svoj územný obvod
- vykonáva zisťovacie konanie strategických dokumentov a navrhovaných činností s dosahom na územie okresu, v ktorom má sídlo,
- zabezpečuje posudzovanie strategických dokumentov a navrhovaných činností, ak takáto povinnosť vyplynie zo zisťovacieho konania,
- je správnym orgánom v konaní o pochybnostiach, či niektoré náklady znáša obstarávateľ a navrhovateľ.

Slovenská inšpekcia životného prostredia je orgánom štátneho dozoru a ukladá fyzickým osobám, podnikateľom a iným právnickým osobám sankcie a informuje ministerstvo o ich uložení.

Na lokálnej úrovni tu zaraďujeme:

- **miestne / obecné zastupiteľstvo**
- **komisie pre životné prostredie** zriadené miestnym/obecným zastupiteľstvom

3. Odporúčania na zlepšenie politiky životného prostredia na miestnej úrovni

3.1 Komunikácia s občanmi

Vedenie miest a obcí by malo predovšetkým komunikovať s občanmi o problematike životného prostredia a dôležitosti jeho ochrany, nakoľko účinnou komunikáciou prispieva k osвете.

Je potrebné vyzdvihnúť neziskové občianske združenie Priatelia Zeme-SPZ, ktoré chráni životné prostredie, prírodu na Slovensku, ale aj v európskom kontexte. Svojou činnosťou sa zameriavajú na minimalizáciu znečisťovania životného prostredia odpadmi a toxickými látkami. Spomínaná organizácia vykonáva široké spektrum aktivít a jednou z nich je pomoc obciam a mestám v znižovaní množstva odpadov, pri rozvoji triedeného zberu odpadov a ich zhodnocovaní. Presadili viaceré pozitívne legislatívne zmeny, napr. v zákone o odpadoch prispeli k presadeniu: zákazu dovozu odpadov zo zahraničia do spaľovní, cementární; k zvýšeniu počtu druhov odpadov, za ktoré sa prispieva na zvýšenie ich triedeného zberu a recyklácie; k zákazu skládkovania a spaľovania zeleného bioodpadu od 1.1. 2006; k odstráneniu legislatívnych obmedzení budovania obecných kompostovísk bioodpadov (nepotrebnosť súhlasov štátnych orgánov do produkcie desať ton kompostu); povinnosti pre obce realizovať triedený zber odpadov pre recykláciu od 1.1. 2010.

3.2 Organizovanie dobrovoľníckych aktivít

Počas krátkej prechádzky v lese narazíte od plastových a sklenených fliaš až po odpad, ktorý niekto vyhodil pri prerábaní kúpeľne. Ak sa nechceme zmieriť s aktuálnym stavom odpadu, ktorý sa množí, tak ďalším odporúčaním je organizovať aktivity zamerané na zlepšenie životného prostredia. Môžeme realizovať brigády ku konkrétnym dátumom ako je 21.marca, kedy si pripomíname Medzinárodný deň lesov alebo tradične známy sviatok Deň Zeme

22.apríla. Nič nám nebráni v tom, aby sme si stanovili akýkoľvek dátum za účelom úpravy a vyčistenia si svojho okolia od odpadkov. Je tu možnosť spolupráce aj s ďalšími obcami v okolí alebo zapojiť do akcie aj zamestnávateľov v danom regióne.

3.3 Dotazníkový prieskum

Obce a mestá by mali využiť možnosť realizácie dotazníkového prieskumu o spokojnosti občanov s oblasťou životného prostredia, či majú dostatok informácií o jeho stave a či aj oni sami prispievajú k jeho zlepšeniu. Zo získaných odpovedí je možné zistiť názory, potreby obyvateľov a ich vlastné návrhy na zlepšenie stavu.

3.4 Environmentálna výchova

Zaclona (2013) uvádza, že jednou z najcennejších metód zoznamovania mládeže s prírodou je pozorovanie prírody na vychádzkach a aj práca v školskej záhrade. Naplnením tohto odporúčania je vytváranie si školských záhrad. Zaujímavý je projekt Základnej školy Andreja Radlinského v Kútoch, v rámci ktorého žiaci premenili zarastený pozemok na upravenú školskú záhradu. Nápad prišiel od riaditeľky školy a školskú záhradu naprojektoval žiak. Projekt sa stal víťazom súťaže Trnavského samosprávneho kraja (TTSK) Ekologický čin roka 2018 v kategórii materské, základné a stredné školy. Ďalším povšimnutiahodným projektom má názov „Záhrada, ktorá učí“, ktorý koordinuje Centrum environmentálnej a etickej výchovy Živica. Do projektu sa zapojili žiaci ôsmych základných a stredných škôl. Cieľom projektu je naučiť pedagógov a žiakov inovatívne využívať školské pozemky a ukázať tak praktické príklady pre trvalo udržateľný život. Počas jedenapoločného projektu žiaci a učitelia spoločne navrhnu a zrealizujú dizajn svojej novej prírodnej školskej záhrady. Do školskej záhrady osadia prírodné učebné prvky, ktoré umožnia, aby časť výučby prebiehala vonku. Učiacia školská záhrada bude slúžiť nielen ako medzipredmetová pomôcka pri vyučovaní, ale zameria sa aj na rozvoj pestovateľských zručností žiakov.

3.5 Odbornosť a transparentnosť

O transparentnej tvorbe a implementácii verejnej politiky vo všeobecnosti hovoríme vtedy, keď:

- je zabezpečený prístup k informáciám širokej verejnosti.
Slovensko má vytvorený základný rámec prístupu k informáciám verejného sektora na základe zákona o prístupe k informáciám. Ide o právnu normu, ktorá má dôležitú pridanú hodnotu v procese tvorby a implementácie verejnej politiky na Slovensku.
- je otvorený spôsob tvorby verejnej politiky.
Slovensko má jeden z najotvorenejších mechanizmov tvorby verejnej politiky, a to nie len na centrálnej úrovni správy vecí verejných, ale postupne sa otvára aj územná samospráva. Mimovládnyimi organizáciami je používaný napríklad inštitút hromadnej pripomienky.
- nároky a bremená na súkromno-právne vzťahy sa uvažujú podľa zákona a jasných kritérií.
- sú základom všeobecne známe a akceptované metodiky tvorby pravidiel (známych ex-ante).

Teda legitimita tvorby verejnej politiky by mala byť posilnená aplikáciou nielen známych ale aj akceptovaných metodík.

- sú procesy a výstupy verejne kontrolovateľné.
- výhody sú plošne nárokovateľné, minimalizuje sa voľnosť v rozhodovaní, vrátane konfliktu záujmov (Sičáková, 2005).

Záver

Politika životného prostredia predstavuje zložitý proces a v rámci starostlivosti o životné prostredie je na základe získaných poznatkov pôsobnosť obce značne rozsiahla. Stav životného prostredia sa neustále zhoršuje kvôli narastajúcemu odpadu, znečisteniu a škodlivým aktivitám. Obce, ale aj mestá môžu uskutočniť akcie za účelom vyhľadávania čiernych skládok, zberu odpadkov a práve prostredníctvom takýchto akcií dochádza k zvyšovaniu povedomia občanov o potrebe ich účasti pri ochrane životného prostredia. Je možné konštatovať, že bez dobrovoľníkov by zber odpadu ani nejestvoval. Ak si pozrieme zápisnice zo zastupiteľstiev a prijaté uznesenia, existuje málo príkladov, kedy sa obce a mestá skutočne zaujímajú o stav životného prostredia. K zlepšeniu stavu prispieva najmä zodpovedný prístup občanov, ale väčšinou ním nedisponujú ani poslanci zastupiteľstiev či samotní starostovia.

Literatúra

Enviromagazín. XIX. ročník, 6. číslo 2014, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a Slovenská agentúra životného prostredia. s. 35. ISSN 1335-1877.

KRÁĽOVÁ, E. 2006. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: Typopress. 2006. 297 s. ISBN 80-8908-946-1.

LISA, A., PÁNA, L. 2012. *Environmentální politika*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních štúdií, 2012, s. 184. ISBN 978-80-87472-16-3.

MALÍKOVÁ, E. 2003. *Verejná politika*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003. 112 s. ISBN 80-223-1800-0.

SOTOLÁŘ, J. 2003 *Zákon o obecním zřízení*. Komentár. Košice: SOTAC s.r.o., 385 s. ISBN 80-968356-1-0.

ŠVIHLOVÁ, D. - WILSON, E. 1999. *Obec a životné prostredie*, 1.vyd. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, Inštitút rozvoja obcí, miest a regiónov, British Know – How Fund. 1999. 110 s. ISBN 80-8055-218-5.

ZACLONA, Z., 2013. Kształcenie wielostronnie a kształtowanie postaw dzieci w młodszej wieku szkolnym w edukacji społeczno – przyrodniczej. In: *Environmentálna výchova v predprimárnej a primárnej edukácii*. Zborník príspevkov zo študentskej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Prešov: PF PU v Prešove. s. 24-37. ISBN 978-80-555-0772-9.

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

Zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých predpisov

Zákon č. 17/1982 Zb. o životnom prostredí

Internetové zdroje

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. [online] 2020. [cit. 2020-01-03]. Dostupné na internete: <https://www.minzp.sk/eia/>

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. [online] 2020. [cit. 2020-01-03]. Dostupné na internete: <https://minzp.sk/legislativa/>

Priatel'ia Zeme – SPZ. [online] 2020. [cit. 2020-01-03]. Dostupné na internete: <http://www.priateliazeme.sk/spz/titulka>

Záhori. *Školskú záhradu v Kútoch naprojektoval žiak, získala ocenenie ekologický čin roka.* [online] 2020. [cit. 2020-01-03]. Dostupné na internete: <http://www.nazahori.sk/index.php/senica/item/2528-foto-skolsku-zahradu-v-kutoch-naprojektoval-ziak-ziskala-ocenenie-ekologicky-cin-roka-ttsk>

Hlavné správy. *Slovenské školy si vytvoria školské záhrady, ktoré učia.* [online] 2020. [cit. 2020-01-03]. Dostupné na internete: <https://www.hlavnespravy.sk/slovenske-skoly-si-vytvoria-skolske-zahrady-ktore-ucia/>

Adresa autora

PhDr. Dominika Vincová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66
P.O. BOX C-2
041 32 Košice 1
E-mail: domi.vincova@hotmail.com

SOLVING THE PROBLEM OF HOMELESSNESS IN THE FRAMEWORK OF THE RIGHT TO THE CITY: CASES OF HUNGARY AND FINLAND

Anastasiia Yezhova

Abstract:

The problem of homelessness influences the life of the city in different ways. The demands of residents and tourists appear in a form of complaints about homeless people, sleeping rough in the streets. Different countries are solving the problems of homelessness in their own specific way, sometimes even in a departure from international human rights. As a striking example of the latter, Hungary has criminalized poverty and homelessness in its Fundamental Law by adopting particular amendments. At the same time, the Finish programme “Housing First” has already shown its positive results with less budgetary spending. In this paper the author analyses the approaches of two countries in the framework of right to the city.

Keywords: right to the city, homelessness, public policy, human rights.

Introduction

The problem of homelessness influences the life of the city in different ways. In the framework of city marketing, the demands of residents and tourists (target audiences of the city services) appear in a form of complaints about homeless people, sleeping rough in the streets. The municipality’s task is to react and tackle the issue in order to save the image of the city and maintain the loyalty of its customers. Nevertheless, does the fact of not paying taxes exclude the homeless people from the “local” group? Surely, it does not. Otherwise, we can observe the collision of interests among the citizens of the placement. Therefore, the work of the government is to satisfy the needs of all stakeholders.

The United Nations Member States adopted the Sustainable Development Goals in 2015. Three of them target the homelessness issue: goal 1 “No poverty”, goal 3 “Good health and well-being” and goal 11 “Sustainable cities and communities”, which includes affordable housing. The homelessness should be eliminated by 2030 according to the Global Goals.

Different countries are reaching these goals and solving the problems of homeless people in their specific way, sometimes even in a departure from international human rights. As a striking example of the latter, Hungary has criminalized poverty and homelessness in its Fundamental Law by adopting particular amendments. According to the report of the Amnesty International, Hungary through this process violates basic human rights: to life, health and adequate housing (Amnesty International, 2018). In this paper, the author would like to understand if the violation of the right to the city (not a positive right) is applicable in the last case.

Moreover, a successful example of a solution will be presented. The Finish programme “Housing First” has already shown its positive results.

Right to the city concept

The “right to the city” concept appeared in the late 1970th in the book “Le Droit à la ville” by Henri Lefebvre (Lefebvre, 1968). The concept has two dimensions: the right to participation, and the right to appropriation. The first dimension draws attention to the necessity of the municipality to listen to people, not to take decisions solely, but to understand and rely upon the society’s needs. Therefore, the notion of direct democracy might be present. The government is to be responsible for the development of civil society.

On the other hand, in the physical sense, the appropriation right is about the usage, access, and occupation of urban space equally by all the city residents. However, H. Lefebvre goes even beyond and states that appropriation is also about the right to “produce” space, which closely intertwines with the first dimension.

Currently, the concept is most consistently developed by the neo-Marxism adherents. Namely, David Harvey calls into question the effectiveness of neoliberal cities, where authorities are increasingly privatizing urban spaces in corporate and private interests (The Right to the City, 2008). Taking the side of the citizens’ majority, which is unable to influence the processes of urban development, and often fail to secure a decent lifestyle and satisfy the basic rights, Harvey urges to seek the right to transform the city according to common needs of the society. The common needs, in this case, are the basic needs of those, who usually do not have the power to influence urban politics.

The harsh critics of neoliberalism can be also seen in the work of Don Mitchell “The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space”, where he emphasizes that “If anyone needs the right to the city, surely it is the homeless” (Mitchell, 2003). The initial idea of driving homeless people from the streets came from the fear and disguise of the middle and upper classes. On the contrary, the problem of poorness and homelessness should be tackled based upon the needs of marginalized residents, as D. Mitchell points out.

The number of the research papers was issued by international organizations, which support the right to the city concept and encourage cities to implement it to the practice. For example, UNESCO’s “Urban Policies and the Right to the City”, where it is stated that right to the city is not positive, and organization has no intention to promote it as a new legal instrument (Brown, et al., 2009). At the same time, the idea of participatory democracy is presented as crucial and inseparable with substantive citizenship. Moreover, the fact of over security is discussed in a way, that if the democratic space is policed and controlled, and therefore, it loses its initial social function, whose interests does it serve then?

The second example is “The European Charter for the Safeguarding of Human Rights” (UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights, 2012) adopted in 2000 at the conference “Cities for Human Rights” (signed by Budapest). The very first right mentioned in this charter is right to the city, which elaborated as next:

Cities belong to all their residents.

Everyone must be able to find the conditions for achieving fulfilment from a social, political and ecological point of view, while assuming solidarity duties.

Local authorities foster respect for the dignity and quality of life of their residents.

As we can see, in the latter case the right to the city has a more participatory dimension, than appropriative. In this Chapter the right of housing is mentioned as well, where the focus is made on decent housing, which includes shelters for homeless people.

In 2001 Brazil adopted federal law “The City Statue” as a part of the constitution, which recognizes the collective right to the city. Therefore, it is the first case, when the country makes this right positive. It has two main functions: social (public space belongs to society and not for commercial interests) and the democratic city management (participatory society). Again we can observe two dimensions of the right to the city, mentioned in the beginning.

But should we separate the right to the city? In the very end, it is a combination of particular first-generation human rights from the UN Declaration (UN General Assembly, 1948):

1. Article 2. “Everyone is entitled to all the rights and freedoms... without distinction of any kind, such as ... social origin, property, birth or other status.”
2. Article 13. “(1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.”
3. Article 17. “(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.”
4. Article 19. “Everyone has the right to freedom of opinion and expression...”
5. Article 21. “(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government...”

In the author`s opinion, taking into consideration the fact that the Declaration of Human Rights is not a legal instrument, the duplication of it in various forms and with different names will bring the issue to the discussion and will drag the public attention to it.

Case of Hungary

“There’s no such human right that you can live on the street, because the street is for everyone. So you need at least certain rules”

Zoltán Kovács,
the Hungarian Prime Minister`s spokesman (Walker, 2018)

An amendment to the Hungarian Constitution came into force in October 2018, which literally criminalizes the homelessness. The Seventh Amendment to the Fundamental Law constitutes (2018):

Article XXII (3) In order to protect public order, public safety, public health and cultural artefacts, an Act or a local government decree may, with respect to a specific part of public space, provide that using a public space as a habitual dwelling shall be illegal.

It means that people without a fixed place of residence under the threat of fines or imprisonment are forbidden to stay or spend the night in public places (rough sleeping). Under this law, the police are given the right to drive the sleeping homeless from the streets. In the case of three disobediences in the period of 90 days, police have the right to destroy the temporary shelters built in the open air, detain the homeless or involve them into compulsory work programme.

According to various estimates, from 20 to 50 thousand homeless people live in Hungary (Palfi, et al., 2018), (Farha, 2018), (Nicholls, 2018) the largest number of them is in the capital of Budapest (about 8 thousand). Moreover, the state can provide overnight accommodation for no more than 11 thousand people (Nicholls, 2018).

The rough sleepers explain their unwillingness to stay at the shelters with the number of reasons: they are full of lice, the conflicts inside the shelters are not controlled by the social workers, so the person can be easily robbed and/or beaten by other residents, it is a temporary solution of the problem (Walker, 2018).

The governmental officials stated, that the budget of 9 billion forints (around 27.2 million euros) was allocated for the social care and security of homeless people, and additionally 300 million forints (around 906.2 thousand euros) for the expansion of the existing shelters (Than, 2018). At the same time, according to calculations of the Hungarian Helsinki Committee, the imprisonment of one person for one day will cost 8 thousand forints (around 25 euro) for the country`s budget (Palfi, et al., 2018). Therefore, one month spent in prison by the person will cost 110 thousand forints (around 340 euro), that equals and even exceeds the monthly rental payment of the room/flat in Budapest.

The main political explanation of the amendment can be summed up in a statement of the parliamentary state secretary of human resources Bence Retvari, that shelter is an only solution for the homeless, if they want to get social care, receive everyday items, etc. (Nicholls, 2018). In the case of Hungary, it is really a single option for the people, who don`t have their own living space and finances to accommodate basic human needs.

The UN Special Rapporteur on the right to adequate housing, Leilani Farha, sent an open letter to the Government of Hungary, where she states that Hungary with this amendment violates the right to adequate housing of the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights. Moreover, article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights is neglected, as the inhuman and degrading treatment towards homeless people is exercised (Farha, 2018).

The Hungarian Government officials persuade, that “the only way to get back on your feet after becoming homeless starts from getting temporary accommodation” (Nicholls, 2018). However, a country like Finland developed the programme, which does not support the temporary concept of the shelters and provides long-term housing for the people, who faced difficult life circumstances.

Furthermore, the binding Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is violated in this case as Article 14 prohibits the discrimination (including social origin) and Article 1 of the Protocol 1, where “every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions”. At the same time, after the visit to Hungary from 4th to 8th of February 2019, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović did not mention this issue in her report, covering the topics of human rights of asylum seekers and refugees, human rights defenders and civil society, independence of the judiciary and gender equality and women`s rights.

Case of Finland

“Housing is not a convenience, it is a social right.”

Juha Kaakinen, CEO of Y-Foundation

To reduce the number of homeless people, the national Housing First programme has been launched in Finland in 2008 (Y-Foundation, 2017). In 1987, there were more than 18 thousand homeless people in Finland. The latest data for 2019 show that there are 5.5 thousand left (Malinen, 2018). Thus, over the past decade, the number of homeless people in the country has decreased by about 70 percent. The scheme of it is quite simple: any homeless person can receive housing from the state. Once the homeless person is provided with housing, the social workers help him/her to get training and find a job.

When a homeless person receives social housing, an annuity agreement is constituted. A person can pay for it by him(her)self in a case of paying capacity or otherwise claim compensation from the state. According to the programme, the apartment is initially fully rented at the expense of the state or charitable organizations, and then, when a person finds a job or receives an allowance, the rent is partially subsidized. In the most difficult situations, Housing First declares its willingness to pay for housing as long as it is possible so that the person will not be in the street again (Henley, 2019).

The non-profit organization “Y-Foundation” is engaged in the construction of new homes for the homeless (often transforming the shelters into private apartments). The total cost of this national programme from 2008 till 2018 is approximately 250 million euros. The financial source of the homelessness combat became the gambling business.

The principles of this programme were developed by New York psychologist Sam Tsemberis in the early 1990s (McCoy, 2015). Initially, it was aimed at helping homeless people with mental disorders, which periodically fell into psychiatric hospitals, and after finishing treatment, again appeared in the street. S. Tsemberis proposed that instead of forcing the homeless to “deserve” housing, it is better to provide it first, and only then carry out rehabilitation programmes. After all, it is logical that homelessness itself is the main factor that makes it difficult to socialize the person. Therefore, the main point of the concept was that any of the homeless people has the right to receive housing, regardless of his/her lifestyle. After the Finnish success, alike pilot projects were launched in the cities of the Netherlands, the United Kingdom, Ireland, Spain, Portugal, Belgium, France, and Austria.

If to speak about numbers, the Hungarian government in 2018 spent 27.2 million euros (not including the additional budget for shelter infrastructure), which equals 272 million euros for 10 years. Finland has spent 250 million in 10 years (including social workers` payment and building expenses) and shown positive results with a decreasing number of homeless people in the streets.

Conclusions

The second generation of human rights includes decent housing, healthcare, employment, etc. Namely, in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the right to an adequate standard of living contains the right to adequate housing. Obviously, the right is also directed at the elimination of homelessness, but not with current

Hungarian methods. The main problem of them is that shelters are the temporary solution to the homeless person's situation. The individual becomes institutionalized, or, in other words, dependent on the state in all meanings: housing, social and medical care, allowance, etc. On the other hand, in the Finnish case, people reintegrate into society, find a job, and start paying their rental fees, which turns out to be an indirect cost of the programme. It has a long term effect in contrast to the Hungarian practices.

The Hungarian criminalization of homelessness can be justified only by the theory of utilitarianism, with the idea of sacrificing the interest of a smaller group for the well-being of the bigger part of society. The rough parallel can be put between prisoners and homeless people. In both cases, we can observe the justification of the limitation of free movement. On one hand, the imprisoned delinquents constitute a menace to society. On the other hand, the homeless people's behavior and way of life constitute an inconvenience and discomfort for some citizens, but is it a violation of law?

As it was mentioned, the right to the city is not positive, nevertheless, the international organizations include it to their declarations, reports or charters. It gives ground to assume, that this right will be developed, and keeping in mind the case of Brazil, recognized by other actors. The Hungarian case of homelessness problem solving is considered by the author as contradictory to the right to the city concept. Limitation of habitual space, destruction of property, institutionalization, and absence of choice present the opposite side of the effective strategy chosen by Finland (where the city still belongs to everyone). The cost comparisons, presented above, do not include all the peculiarities of the financial and budgetary systems of the countries. More importantly, the population of Finland is two times smaller, than the Hungarian one. Albeit the fact, the aim of the author was to show that budget is not the core factor of problem handling, it is all about the policies and satisfaction of all the stakeholders in the manner of equality and respect for human rights.

REFERENCES

Amnesty International. 2018. Hungary: New Laws That Violate Human Rights, Threaten Civil Society and Undermine the Rule of Law Should Be Shelved. *Amnesty*. [Online] 2018. <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2786332018ENGLISH.PDF>.

Brown, Alison and Kristiansen, Annali. 2009. Urban Policies and the Right to the City: Rights, responsibilities and citizenship. *UNESDOC*. [Online] 2009. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000178090>.

Farha, Leilani. 2018. Mandate of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. <https://www.ohchr.org>. [Online] 20 June 2018. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/OL_HUN_4_2018.pdf.

Henley, Jon. 2019. 'It's a miracle': Helsinki's radical solution to homelessness. *The Guardian*. [Online] June 3, 2019. <https://www.theguardian.com/cities/2019/jun/03/its-a-miracle-helsinki-radical-solution-to-homelessness>.

Lefebvre, Henri. 1968. *Le droit à la ville*. Paris : Anthropos, 1968.

Malinen, Fanny. 2018. Finland's 'Housing First' policy proves that homelessness is avoidable. *Equal Times*. [Online] 4 September 2018. https://www.equaltimes.org/finland-s-housing-first-policy?lang=en#.XfZ7R_CZ3IU.

McCoy, Terrence. 2015. Meet the outsider who accidentally solved chronic homelessness. *The Washington Post*. [Online] 6 May 2015. <https://www.washingtonpost.com/news/inspired-life/wp/2015/05/06/meet-the-outsider-who-accidentally-solved-chronic-homelessness/>.

Mitchell, Don. 2003. *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York : The Guilford Press, 2003. ISBN 1-57230-847-8.

Nicholls, Sallyann. 2018. Hungary Homeless ban 'will save lives'. *Euronews*. [Online] October 15, 2018. <https://www.euronews.com/2018/10/15/hungary-homeless-ban-will-save-lives>.

Palfi, Rita and Tidey, Alice. 2018. Homeless people face prison in Hungary after tough new law is passed. *Euronews*. [Online] 22 October 2018. <https://www.euronews.com/2018/10/22/homeless-people-face-prison-in-hungary-after-tough-new-law-is-passed>.

Than, Krisztina. 2018. New Hungary law bans rough sleepers, rights groups complain. *Reuters*. [Online] October 15, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-hungary-homeless/new-hungary-law-bans-rough-sleepers-rights-groups-complain-idUSKCN1MP1EB>.

2018. The Fundamental Law of Hungary. [Online] 29 June 2018. https://www.kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf.

The Right to the City. **Harvey, David. 2008.** 53, London : s.n., 2008, New Left Review. ISSN 0028-6060.

UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. 2012. European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City. [Online] October 2012. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf.

UN General Assembly. 1948. Universal Declaration of Human Rights. [Online] 1948. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

Walker, Shaun. 2018. Hungary's homeless fear they are Viktor Orbán's next target. *The Guardian*. [Online] 2018. <https://www.theguardian.com/global-development/2018/oct/10/hungary-homeless-fear-they-are-viktor-orban-next-target>.

Y-Foundation. 2017. A Home of Your Own: Housing First and ending of homelessness in Finland. [Online] 2017. https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf. ISBN 978-952-93-9057-1.

Author's address:

Anastasiia Yezhova, Ph.D. student,
National University of Public Service
Budapest, Orczy út 1, 1089,
Orczy Úti Kollégium, Hungary
yezhova.nastya@gmail.com

PRÁVNE ASPEKTY PÔSOBENIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY PRI NAKLADANÍ S POZEMKAMI NEZNÁMYCH VLASTNÍKOV NA SLOVENSKU

LEGAL ASPECTS OF THE STATE ADMINISTRATION ACTIVITY IN THE MANAGEMENT OF LAND OF UNKNOWN OWNERS IN SLOVAKIA

Peter Gabrik

Abstract:

In Slovak Republic, in the common practice, but also in the legal positive regulation, we meet with the institute of the so-called. unknown or unidentified owners. This is mainly due to the fact, that the land in Slovakia is fragmented and their proper records have been neglected for a long time. Historically, the original records of real estate - land records, did not sum up identification data such as date of birth, permanent residence of the person, etc. Only names and surnames, or certain attributes were written. For a given period, the records were sufficient, but this cannot be applied for the present. Nowadays, many of real estates registered in the ownership of unknown owners have remained in the cadaster office, which raises many practical problems. These real estates were entrusted to the administration of the Slovak Land Fund and Lesy SR, š.p., which are limited in their disposal, in order to protect this ownership.

Keywords: land, ownership, unknown owner, Slovak Land Fund

Úvod

Na Slovensku sa v bežnej praxi ale aj v zákonnej pozitívnoprávnej úprave stretávame s inštitútom tzv. neznámych alebo aj ako nezistených vlastníkov. Je tomu tak najmä z dôvodu, že sú pozemky na Slovensku rozdrobené a po dlhú dobu sa zanedbávala ich riadna evidencia. Historicky sa v pôvodnej evidencii nehnuteľností - v pozemkových knihách, **nezapisovali identifikačné údaje ako dátum narodenia, trvalý pobyt osoby** a pod. Zapisovali sa iba mená a priezviská, alebo isté prívlastky. Spoliehalo sa na to, že v danej obci budú tieto dáta nezameniteľné a dostatočné. Na danú dobu bola evidencia postačujúca, čo sa však už nedá povedať o súčasnosti.

Od roku 1964 sa prestali zapisovať zmeny vlastníctva do pozemkových kníh a evidencia pozemkov sa začala viesť na listoch vlastníctva, čo sprevádzal celý rad legislatívnych zmien (najmä nový Občiansky zákonník, zákon č. 40/1964 Zb.). Na listy vlastníctva sa „po novom“ zapisovali vlastnícke vzťahy (a iné vzťahy) k pozemkom len ak sa ich dotkla zmena. Teda v prípade, že niekto po roku 1964 chcel pozemok predať, darovať (s obmedzeniami vlastníctva ako takého na tú dobu) alebo pozemok zdedil, vlastníctvo sa už zapísalo na list vlastníctva s potrebnými identifikačnými údajmi. Ak sa však pozemku nedotkla právna zmena (často

z dôvodov, že ľudia pre rôzne poplatkové povinnosti a pod. ignorovali správny zákonný prepis pozemkov), potom ostal evidovaný v pozemkovej knihe.

Po zmene právneho režimu v 90-tych rokoch minulého storočia bolo potrebné tieto vážne nedostatky v evidencii pozemkov upraviť. Boli prijaté právne predpisy za účelom scelovania pozemkov (zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov), avšak scelovaniu musela predchádzať obnovená evidencia pozemkov, pretože značná časť nebola správne evidovaná na listoch vlastníctva s potrebnými geodetickými a popisnými informáciami k pozemkom. Preto bol prijatý aj zákon č. 180/1995 Z.z., o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov, ktorý priniesol novinku - **Register obnovennej evidencie pozemkov (ROEP)**. Tento register, alebo už bežne známy pojem „ROEP“, si kládol za cieľ obnoviť evidenciu pozemkov na Slovensku, aby po jej obnove mohol prísť na rad dôležitejší krok, ich scelovanie alebo iné vylepšenie resp. usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemkom s cieľom ich lepšieho obhospodarovania. Veľmi zjednodušene povedané, ROEP mal prepísať pozemky, ktoré boli evidované stále len v pozemnoknižných vložkách do listov vlastníctva a pozemky nanovo zamerať aj v mapových podkladoch.

ROEP mal prebehnúť v každej obci na Slovensku do roku 2012. V súčasnosti je stav taký, že všetky pozemky na Slovensku sú už evidované na listoch vlastníctva, ako parcely registra „E“ (na mape určeného operátu) alebo registra „C“ (na katastrálnej mape), a už nemôže existovať kus pôdy, ktorý by bol evidovaný len v pozemkovej knihe.

Na listoch vlastníctva však môžu byť evidovaní aj neznámi vlastníci (bez identifikačných údajov, alebo aj žiadny vlastník)

Práve v súvislosti s ROEPom vznikol inštitút neznámych vlastníkov pozemkov. Ide o osoby, ktoré zákon č. 180/1995 Z. z. v § 16 definuje ako osoby:

- a) o ktorých **nie sú známe všetky identifikačné údaje**, ktoré vyžaduje katastrálny zákon (zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)) v súbore geodetických informácií a súbore popisných informácií (často už aj mŕtve osoby), najčastejšie o týchto osobách sú známe len ich meno a priezvisko

- b) o ktorých **nie sú známe vôbec žiadne údaje**, ani len meno (vlastníctvo týchto pozemkov sa mohlo na list vlastníctva zapísať aj úplne zjednodušene ako „neznámy vlastník“). V tomto prípade možno hovoriť o neznámych vlastníkoch v pravom slova zmysle.

1. Niektoré právne aspekty neznámych vlastníkov pozemkov

Projekt ROEP bol vo veľa veciach užitočný, ale nie dostatočný. V súčasnosti v každom katastrálnom území, v každej obci na Slovensku (a dovoľím si uviesť, že aj v každej rodine) figuruje neznámy vlastník pozemkov. Pojem neznámy vlastník pozemkov však používame v právnom význame, pretože neznámi vlastníci pozemkov v skutočnosti môžu byť známi, t.j. môžu bývať v danej obci, v zahraničí, môžu mať dedičov a pod. Tieto osoby teda môžu žiť

a pôsobiť aj v rovnakej obci, kde vlastní pozemok a len pre účely evidencie sú tzv. neznámymi vlastníkmi. Preto o neznámých vlastníkoch hovoríme len pokiaľ ide o nedostatočné údaje v evidencii katastra.

Počas konania ROEP mali obyvatelia obcí možnosť doplniť evidenciu, predložiť listiny a podklady a preukázať tak svoje vlastníctvo, resp. svoje právne nástupníctvo. Mohli tak už v konaní ROEP zabezpečiť, aby nebol na list vlastníctva zapísaný neznámy vlastník, ale vlastník známy (žijúci alebo jeho dedič, resp. vydržiteľ) s potrebnými identifikačnými údajmi. Povedomie obyvateľov, o čo v konaní ROEP ide, však nemuselo byť dostatočné, resp. samotný spracovateľ ROEP alebo obec nemusela vyvinúť dostatočné úsilie u svojich obyvateľov na to, aby si evidenciu pozemkov overili. O to viac neznámých vlastníkov bolo zapísaných na listy vlastníctva, keďže projekt ROEP sa musel v istej fáze ukončiť. Upovedomenie o konaní ROEP a iné súvisiace oznámenia prebehli často len verejnou vyhláškou.

Stav je v súčasnosti ten, že neznámých vlastníkov je obrovské množstvo v každom katastrálnom území. Tento fakt spôsobuje rôzne výzvy pre prax, najmä pokiaľ ide o užívanie pôdy s možnosťou prípadnej výstavby. Aj rôzne medializované prípady farmárov, ktorí nemôžu alebo len ťažko môžu hospodáriť na pôde, často spočíva aj v probléme neznámých vlastníkov (popri iných - ako je rozdrobenosť pôdy).

Vhodnému usporiadaniu vlastníctva pozemkov na Slovensku pre jeho lepšie užívanie určite **napomôže scelovanie – projekty pozemkových úprav** (v zmysle zákona č. 330/1991 Zb.). Tie už prebehli v niekoľkých obciach na Slovensku avšak stále je viac ako 80 % obcí bez vykonaného projektu pozemkových úprav¹. V súčasnosti Ministerstvo pôdohospodárstva SR realizuje verejné obstarávania na vykonanie ďalších projektov pozemkových úprav².

Pokiaľ ide o neznámých vlastníkov, pozemkové úpravy pomôžu len čiastočne. Pozemkové úpravy scelia vlastníctvo a rozumne usporiadajú jeho rozmiestnenie a prístup k pozemkom. Výsledok je ten, že jeden neznámy vlastník tak nemá podiely v rôznych parcelách, ale vlastní jednu parcelu sám v celosti, ku ktorej má prístup.

Tým sa vyrieši rozdrobenosť pozemkov, ale nie samotná podstata problému neznámých vlastníkov. Tí naďalej ostanú neznámymi, ich pozemky budú nevysporiadané, iba budú scelené. Aj po pozemkových úpravách tak v katastrálnom území ostanú veľké časti pôdy, ktoré nebudú mať známeho vlastníka.

Aby sa pozemky neznámých vlastníkov mohli užívať, ich správa je zverená do rúk:

a) Slovenského pozemkového fondu, pokiaľ ide o poľnohospodárske pozemky

b) Lesov SR, pokiaľ ide o lesné pozemky

Tieto subjekty sú zákonným zástupcom neznámých vlastníkov a môžu za nich pozemky prenajať, zastupujú ich v súdnych a iných správnych konaniach a za istých okolností môžu ich pozemky aj predať. Výťažok z predaja potom držia na depozitnom účte.

¹ <http://www.mpsr.sk/sk/>

² <http://www.mpsr.sk/index.php?navID=1&navID2=1&sID=40&id=14055>

Touto zákonnou správou je akoby vykrytá bežná operatíva – to, aby pozemky neležali ladom. Prenájomom pozemkov na poľnohospodárske účely je zabezpečené, že sa na pozemkoch môže hospodáriť a môžu sa poľnohospodársky využiť. Je tiež veľa pozemkov, ktoré sa nedajú využiť na poľnohospodárske účely (alebo lesné hospodárstvo). Ide často o pozemky v zastavanom území obcí. Tieto pozemky môžu byť v územnom pláne určené na účely ako je záhrada, stavebné pozemky, športoviská, verejná zeleň a pod. Tieto potom ostávajú bez možnosti ich využitia alebo naplnenia plánov z územného plánu, pretože na realizáciu projektov je potrebné vysporiadať vlastníctvo k pozemkom.

2. Fungovanie štátnej správy pri nakladaní s pozemkami neznámych vlastníkov

Súčasný stav, ako bolo uvedené, mnohými formami ovplyvňuje právne vzťahy obyvateľov Slovenska. Týka sa ich to len čo sa dostanú do styku s pôdou alebo lesmi a chcú napr. stavať, hospodáriť na pôde, zabezpečiť si prístup k pozemku, realizovať iný projekt a tiež sa s tým stretnú v dedičskom konaní. Stav však ovplyvňuje aj veci verejné, ako sú verejné investície do infraštruktúry, priemyselné parky a iné projekty vo verejnom záujme napríklad pri ochrane prírody. Tiež tento problém súvisí s existenciou a fungovaním štátnych inštitúcií, ktoré tieto pozemky spravujú.

Ako bolo vyššie uvedené, problém neznámych vlastníkov je rozdelený, pokiaľ ide o verejnú správu, akoby medzi dve inštitúcie:

1. Slovenský pozemkový fond

Ten podľa zákona č. 180/1995 Z. z. spravuje pozemky neznámych vlastníkov, avšak len pokiaľ ide o druh pozemkov:

- a) Orná pôda
- b) Chmeľnice
- c) Vinice
- d) Ovocné sady
- e) Záhrady
- f) Trvalé trávne porasty³

2. Lesy Slovenskej republiky, štátny podnik

Tie podľa zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov spravujú pozemky neznámych vlastníkov, avšak len pokiaľ ide o druh pozemkov:

- g) Lesný pozemok

Nakladanie s pozemkami neznámych vlastníkov bolo teda rozdelené medzi dve štátne inštitúcie. Toto delenie je opodstatnené, pretože správu vykonáva ten subjekt, ktorý má najbližšie k druhom pozemkov, ktoré má spravovať.⁴ **Slovenský pozemkový fond (ako**

³ Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, sú tieto vymenované druhy pozemkov spolu považované za poľnohospodársku pôdu.

⁴ Je potrebné dodať, že vyššie uvedený výpočet pozemkov neznamená, že by neznámi vlastníci nemohli vlastníť aj nehnuteľnosti prípadne iné veci alebo aj stavebné pozemky. Stavby a stavebné pozemky uvedených vlastníkov spravujú

právnická osoba zdiradená zákonom) zo zákona spravuje poľnohospodárske pozemky štátu, preto zákonodarca priradil správu poľnohospodárskych pozemkov neznámych vlastníkov tiež do správy Slovenského pozemkového fondu. **Lesy SR, š.p. spravujú lesné pozemky štátu**, preto im zákonodarca do spoločnej správy zveril aj lesné pozemky neznámych vlastníkov.

O zverení správy lesných pozemkov svedčí ustanovenie § 50 ods. 6 zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch, kde sa uvádza:

*„Správca podľa odsekov 3 a 4 vykonáva práva vlastníka k lesnému majetku vo vlastníctve štátu, najmä zabezpečuje jeho ochranu a zastupuje vlastníka v konaní pred súdom a orgánmi verejnej správy; **obdobne správca postupuje vo veciach lesných pozemkov, ktorých vlastník nie je známy, alebo ktorých vlastník je známy ale jeho trvalý pobyt alebo sídlo nie je známe (ďalej len „nezistený vlastník“), a to aj vtedy, ak vlastnícke právo štátu a nezistených vlastníkov je sporné. Vedie evidenciu lesného majetku vo vlastníctve štátu podľa osobitného predpisu.**“*

Pri uvedenej definícii zákon o lesoch podporne odkazuje aj na zákon č. 180/1995 Z. z., ktorý je možné považovať za nosný právny predpis pri definovaní pojmu a problematiky neznámych vlastníkov pozemkov na Slovensku.

Vyššie uvedený text hovorí o tom, kto vykonáva správu lesných pozemkov. Táto deľba nebola samoúčelná. Je potrebné uviesť, že Lesy SR, š.p. majú samostatne definované právomoci v nakladaní s lesnými pozemkami neznámych vlastníkov. Dá sa zhodnotiť, že tieto oprávnenia sú užšie oproti Slovenskému pozemkovému fondu. Pri otázke, čo konkrétne môžu Lesy SR, š.p. ako správca s pozemkami neznámych vlastníkov robiť, platí, že najčastejšie ich môže len prenajať, aj to po splnení zákonných podmienok. V zmysle definície podľa § 50 ods. 6 citovanej vyššie by sa ešte dalo doplniť, že správca môže lesné pozemky neznámych vlastníkov užívať sám ako vlastník (čo znamená hospodáriť v lesoch), najmä tiež tieto pozemky chrániť a zastupovať vlastníka v konaniach pred súdmi a orgánmi verejnej správy.

Zo zákonnej úpravy vieme vyabstrahovať nasledovné oprávnenia správcov (SPF a Lesov SR, š.p.) pozemkov neznámych vlastníkov – správcovia pozemkov neznámych vlastníkov teda môžu ich pozemky:

a) Užívať sami ako vlastník – Len Lesy SR, š.p. (neplatí pre SPF)

vlastníctvo v sebe zahŕňa práva:

držať,

užívať požívať a

brať z nich plody (poľnohospodársky využívať resp. hospodáriť v lesoch),

avšak nemôžu vlastnícke právo prevádzať. Z výkladu právnych predpisov je zrejmé, že ak zákon myslí užívanie ako vlastník, toto užívanie nie je úplné, pretože sa vylučuje jeden aspekt vlastníckeho práva, a to je právu scudzovať. Preto je automaticky potrebné dodať, že právo užívať ako vlastník, ale v medziach zákonných obmedzení.

b) Prenajať – svoje práva držať, užívať a požívať pozemky neznámych vlastníkov a brať z nich plody je možné previesť na iný subjekt. V takom prípade hovoríme o prenájme

príslušné okresné úrady. Táto oblasť má svoje špecifiká, ktoré sú viac vzdialené od problematiky pozemkov (poľnohospodárskej a lesnej pôdy), preto by si vyžadovala samostatný príspevok.

pozemkov. V tomto smere je viditeľné, že pod obsahom „užívať ako vlastník“ zákonodarca videl rozsah práv ohraničený prenájmom. Nájomca tak od správcu dočasne dostane oprávnenia pozemky držať, užívať/požívať a brať z nich plody (drevnú hmotu). Preto by bolo možné dať aj znak = medzi právom užívať sám ako vlastník a právom prenajímať tieto pozemky. Prenájom je obmedzený podľa textu nižšie. Najmä však platí, že prenájom lesných pozemkov je možný len v prípade, že obhospodarovateľom lesa nie sú Lesy SR, š.p. (§ 51 b ods. 2 zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch). Slovenský pozemkový fond v zmysle § 18 zákona č. 180/1995 Z.z. oproti Lesom SR, š.p. nemôže pozemky užívať sám (je zrejmy iný režim lesných pozemkov vs. poľnohospodárskych), ale ich iba prenajíma na účely:

- **poľnohospodárstva alebo lesného hospodárstva,**
- prípadne v súlade s rozhodnutím príslušného orgánu štátnej správy vydaného podľa osobitných predpisov **dočasne aj na iný účel,**
- ak sa pozemky nedajú prenajať podľa vyššie uvedených účelov (poľnohospodárstvo a dočasne aj iný účel), potom Slovenský pozemkový fond ich môže prenajať **aj dlhodobo na iný účel.**⁵

c) **Zastupovať vlastníka v konaniach pred súdmi a orgánmi verejnej správy** – tu sa zavádza zákonné zastúpenie. Ide o prípady, keď musí (alebo ho niekto zažaluje, alebo sa na neho ako účastníka vzťahuje iná definícia) byť vlastník pozemku, hoci je neznámy, účastníkom súdneho alebo iného správneho konania. Neuplatnia sa teda inštitúty ustanovenia opatrovníka podľa zákona č. 160/2015 Z.z. o civilnom sporovom poriadku (CSP) ako všeobecné pravidlá, ale neznámych vlastníkov zo zákona zastupuje správca – SPF alebo Lesy SR, š.p., ktorí by mali byť najlepšie znalí problematiky a okolností vlastníctva lesného pozemku. V tomto smere bolo cieľom zákonodarcu práve to, aby v súdnych konaniach a správnych konaniach (kde sa z pozície vlastníctva pozemkov neznámi vlastníci často ocitnú) ich práva hájili odborne spôsobilé orgány, ktoré aj spravujú ich majetok a teda mali by byť o ňom najlepšie oboznámení. Ide zrejme o lepšie riešenie, oproti tomu, ak by súd ustanovoval opatrovníka pre konanie neznámemu vlastníkovi napr. z radov zamestnancov súdu alebo obec. Toto zákonné zastúpenie dáva zmysel aj z toho dôvodu, že ak je správcovi umožnené užívať pozemky a prenajímať ich, potom je nanajvýš potrebné, aby mohol správca zastupovať vlastníka aj v súdnych a správnych konaniach.

d) **Chrániť pozemky** – toto právo, resp. v tomto prípade by bolo lepšie hovoriť o povinnosti správcu, je možné vnímať tiež ako logickú poistku. Ak už neblahú situáciu s neznámymi vlastníkmi pozemkov na Slovensku máme, určite je cieľom právnej úpravy chrániť toto ich vlastníctvo. Keďže sa o svoje vlastníctvo nevedia postarať sami, je ochrana ich vlastníctva zverená správcovi. Správca by mal pozemky užívať, prenajímať za vlastníka tak, aby jeho vlastníctvo ochránil, aby neznižoval jeho hodnotu. Kedykoľvek sa môže neznámy vlastník zidentifikovať, zapísať potrebné identifikačné

⁵ Ust. § 18 ods. 2 zákona č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov

údaje v katastri nehnuteľností a tým momentom zaniká správa Lesov SR, š.p.⁶. Neznámy vlastník sa zmení na známeho, riadneho vlastníka a v zmysle právnych predpisov správa zanikne. Takýto prípad môže nastať prakticky kedykoľvek. Bolo by teda vhodné, aby sa na to prihliadalo pri správe, nech jej výsledkom je bezproblémové „odovzdanie“ správy vlastníkovi pozemku. Ak by sa pozemky neznámych vlastníkov patrične nechránili, potom by sa mohlo stať, že keď sa k nim vlastník právne dopracuje, budú znehodnotené. Takýto vlastník by s daným stavom nebol spokojný a mohli by vzniknúť rôzne problémy, napr. by si vlastník mohol uplatňovať nároky voči správcovi, napr. aj náhradu škody. Je určite lepšie vyhnúť sa právnej neistote a problémom a preto radšej nastaviť správcovi také mantinely už zo strany zákonodarcu, aby musel pozemky, ktoré spravuje, chrániť. Pojem chrániť zákon bližšie nedefinuje, ale z ducha zákona sa určite myslí na budúce prevzatie správy neznámym vlastníkom.

Zákon č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom, ktorý dáva významné oprávnenia popri Slovenskom pozemkovom fonde aj Lesom SR, š.p. sa postupne menil a dopĺňal o oprávnenia (niektoré ešte významnejšie ako vyššie menované), ako si ich prax vyžadovala. Ide o tieto oprávnenia:

e) **Scudziť pozemky – právo previesť vlastnícke právo**, len ak dôvodom prevodu je:

- **účel, na ktorý možno pozemok vyvlastniť podľa osobitného predpisu**,
Jedným z dôvodov, kedy výnimočne môže Slovenský pozemkový fond ale aj Lesy SR, š.p. scudziť vlastnícke právo, je prípad, keď možno vlastnícke právo aj vyvlastniť podľa osobitného predpisu. Osobitným predpisom, na ktorý zákon odkazuje, je ustanovenie § 108 a nasl. zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). Tu sa uvádza, že:
„(1) Pozemky, stavby a práva k nim, potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme, uvedených v odseku 2, možno vyvlastniť alebo vlastnícke práva k pozemkom a stavbám možno obmedziť rozhodnutím stavebného úradu (ďalej len „vyvlastniť“).
(2) Vyvlastniť možno len vo verejnom záujme pre
 - a) verejnoprospešné stavby podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie,*
 - b) vytvorenie hygienických, bezpečnostných a iných ochranných pásem a chránených území a pre zabezpečenie podmienok ich ochrany,*
 - c) vykonanie asanácie sídelného útvaru alebo jeho asanačných úprav podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie,*
 - d) vytvorenie podmienok pre nevyhnutný prístup k pozemku a stavbe,*
 - e) vytvorenie podmienok pre umiestnenie alebo riadnu prevádzku zariadenia štátnej pozorovacej siete, ktorou sa zisťuje stav životného prostredia,*

⁶ V zmysle § 20 zákona č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom

- f) výstavbu a správu diaľnic, ciest a miestnych komunikácií vrátane zriadenia ich ochranných pásiem a pre vybudovanie súvisiacich vyvolaných úprav podľa osobitných predpisov, 10e)
- g) výstavbu energetického diela na výrobu alebo rozvod elektriny podľa osobitných predpisov, 10c)
- h) výstavbu plynárenských zariadení podľa osobitných predpisov, 10d)
- i) výstavbu vojenských objektov a vojenských priestorov osobitného určenia podľa osobitných predpisov, 10b)
- j) účely dobývania ložísk nerastov podľa osobitných predpisov, 10f)
- k) výstavbu alebo prevádzkovanie vodohospodárskych diel podľa osobitných predpisov, 10g)
- l) stavby dráhy a jej súčastí a stavby v ochrannom pásme dráhy, ktoré slúžia prevádzke dráhy alebo doprave na dráhe, na účely prístupu k dráhe alebo k jej súčasti alebo na účel zabezpečenia prevádzky dráhy alebo dopravy na dráhe, 10h)
- m) zachovanie a riadne užívanie kultúrnej pamiatky podľa osobitných predpisov, 10i)
- n) výstavbu potrubí pre pohonné látky a ropu podľa osobitných predpisov, 10j)
- o) uskutočnenie stavieb, ktoré sú významnou investíciou podľa osobitných predpisov, 10ja)
- p) zriadenie alebo prevádzkovanie verejných letísk a leteckých pozemných zariadení vrátane ich ochranných pásiem podľa osobitných predpisov, 10jb)

(3) Verejný záujem na vyvlastnení na účely uvedené v odseku 2 sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní. Za stavby podľa odseku 2 písm. a) sa považujú stavby určené na verejnoprospešné služby a pre verejné technické vybavenie územia podporujúce jeho rozvoj a ochranu životného prostredia, ktoré vymedzí schvaľujúci orgán v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie.“

K tomu bodu by sa dalo venovať aj v samostatnej práci, keďže ide o celú škálu nových právnych oblastí a problémov⁷. Za všetky si dovoľím len pár poznámok. Je zrejmý cieľ, že teda v prípadoch verejného záujmu (napr. výstavba diaľnice) je možné aj pozemky neznámych vlastníkov scudziť. Tu je potrebné dodať, že sa nemusí čakať na samotný akt vyvlastnenia, ale správca môže vopred pozemky predať napríklad Národnej diaľničnej spoločnosti. Potom k samotnému vyvlastneniu ani nemusí dochádzať. Ide zrejme o akceptovateľný dôvod na predaj, ak aj pri známom vlastníkovi môžu štátne orgány takto zásadne zasiahnuť do jeho práv a pozemok mu aj vyvlastniť.

⁷ Základné medze vyvlastnenia podáva Ústava SR v článku 20 ods. 4, kde uvádza: „Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.“

Je potrebné sa zmieniť tiež o tom, že v súčasnosti existuje istá dichotómia právnej úpravy týkajúcej sa vyvlastnenia, keď je platný a účinný popri ustanoveniach § 108 a nasl. stavebného zákona aj pomerne nový zákon č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon mal plne nahradiť právnu úpravu v stavebnom zákone, resp. stavebný zákon mal byť nahradený úplne novým stavebným zákon, už bez úpravy vyvlastnenia. Momentálne tak máme súčasne platné a účinné dve zákonné úpravy pre proces vyvlastnenia. Tie sú dosť podobné avšak majú aj rozdiely a to v širokej odbornej praxi spôsobuje veľké otázky. Pre účely tejto práce je podstatné asi iba to, že zákonný odkaz v bode § 19 ods. 3 písmom a) by sa mal doplniť alebo nahradiť práve uvedeným zákonom 282/2015 Z.z., ak nie teraz, tak určite v budúcnosti.

- **rozhodnutie o zriadení priemyselného parku podľa osobitného predpisu,**
Ide o druhý prípad, kedy možno scudzit' vlastnícke právo neznámeho vlastníka. Osobitným zákonom je zákon č. 193/2001 Z.z. o podpore na zriadenie priemyselných parkov a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ktorý novelizoval o tento bod práve zákon č. 180/1995 Z.z.). Zmyslom tohto zákona je upraviť podmienky poskytovania dotácií na zriadenie priemyselných parkov, ako aj pôsobnosť orgánov štátnej správy pri poskytovaní a kontrole použitia uvedenej dotácie. Tento titul predaja pozemkov sa zrodil z dôvodu potreby riešenia sociálno-ekonomickej situácie, najmä problémov so zamestnanosťou. Z tohto dôvodu Vláda SR začala podporovať zriaďovanie priemyselných parkov v regiónoch Slovenska, poskytovať dotáciu za týmto účelom a vytvárať v súčinnosti s obcami a mestami potrebnú infraštruktúru. Aby sa výstavba priemyselných parkov nekomplikovala z dôvodu nevysporiadaných pozemkov, prijal sa tento bod – možnosť správcu predať vlastnícke právo (najčastejšie obci) z dôvodu uľahčenia výstavby priemyselného parku.
- **usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami do 24. júna 1991 na účely poľnohospodárskej výroby,**
Tento prípad, podobne ako aj ďalšie štyri možnosti scudzenia majú istý spoločný základ, a to vysporiadanie pozemkov pod stavbami. Táto možnosť má svoj zmysel preto, že ak je pozemok, hoci aj neznámeho vlastníka, už raz zastavaný (je potrebné dodať, že stavba by mala byť postavená v súlade so zákonom), potom ho už ani neznámy vlastník zrejme nebude nikdy môcť využívať. Súčasne vlastníci stavieb si vyosporiadajú ich vlastnícke právo k stavbe a pozemkom pod ňou – z časti ide o pozemky pod stavbou a príľahlý dvor, ktorý je oplotený a vlastníci stavby ho dlhodobo užívajú. Tento prípad so stavbami na účely poľnohospodárskej výroby je naviazaný na dátum 24. júna 1991 z dôvodu, že zákon č. 229/1991 Zb. o pôde (ktorý bol tiež reštitučným zákonom – vracal poľnohospodársku pôvodu oprávneným osobám), k tomu dňu viazal cenové

ocenenie výšky reštitučnej náhrady a tiež išlo o dátum účinnosti zákona o pôde. Chcelo sa zabrániť špekuláciám, aby pri novo postavených stavbách za účinnosti zákona o pôde si niekto uplatňoval podobné nároky, ako subjekty dotknuté nespravodlivosťou pred účinnosťou zákona o pôde. Pri týchto stavbách sa myslí najmä budovy bývalých poľnohospodárskych družstiev, dvorov, JRD, ktoré sú často mimo zastavaného územia obcí.

- **usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami vo vlastníctve štátu slúžiacim ozbrojeným silám Slovenskej republiky,**
Tento titul predaja je tiež pochopiteľný, aby ozbrojené sily nemali problémy na úseky ochrany štátu a pod.
- **usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami vybudovanými vo verejnom záujme,**
Platí obdobný popis ako pri poľnohospodárskych stavbách, len v tomto prípade ide hlavne o intravilán obcí a miest. Ide o rôzne budovy škôl, úradov, kultúrnych ustanovizní a pod. aby tie mohli vysporiadať vlastnícke právo k pozemkom, ktoré už fakticky nebude nikdy môcť užívať žiadny iný subjekt, teda ani neznámy vlastník.
- **usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným inými stavbami, ako sú uvedené v písmenách c) až e), a zabezpečenie nevyhnutného prístupu k nim,**
Zrejme sa prípady podľa vyššie uvedených bodov, ktoré sa týkajú pozemkov zastavaných stavbami, dali zahrnúť aj do jedného bodu. Zákonodarca to však rozčlenil najmä preto, že jednotlivé oprávnenia sa do zákona č. 180/1995 Z. z. dostávali postupne. Neboli tam naraz od začiatku. Medzi poslednými oprávneniami prišla do zákona možnosť predať pozemky neznámych vlastníkov aj v prípade bežných ľudí, t.j. prípady všetkých ostatných stavieb. Najčastejšie ide o rodinné domy. Ide o prípady, kedy sú domy a príľahlé pozemky oplotené a užívajú sa pokojne vlastníkami domu (ktorý by mal byť postavený legálne) ako jeden dvor alebo záhrada. V tomto smere ak by nebola možnosť pozemky vo svojich dvoroch vysporiadať – kúpiť od správcu, spôsobovalo by to v spoločnosti rôzne problémy. Vlastník alebo kupujúci domu by bol v právnej neistote, kedy sa neznámy vlastník nájde a pod. Zrejme by to malo vplyv aj na financovanie hypotekárnych a iných úverov na opravu domov, kedy banky zriaďujú záložné právo aj k pozemkom. Tu tiež platí, že tento pozemok by už zrejme nikdy nemohol neznámy vlastník využiť a súčasne vlastníci domu boli blokovaní a nemohli ho odkúpiť a tak vysporiadať.
- **usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami vo vlastníctve obcí alebo vyšších územných celkov, ktoré prešli do ich vlastníctva podľa osobitných predpisov, kúpnu zmluvou alebo zámennou zmluvou,**
Týmto bodom sa malo pomôcť samosprávam, obciam a vyšším územným celkom pri decentralizovaní štátnej správy a pri prijatí zákonov o prevode

majetku štátu na obce a vyššie územné celky resp. o vlastníctve majetku obcí a vyšších územných celkov. Obce a vyššie územné celky sa nemuseli napasovať ani do jedného z vyššie uvedených bodov, nakoľko mohli vlastníť stavbu, ktorá nemusela byť postavená vo verejnom záujme, ale slúži na istý špecifický účel. Zákon v tomto bode odkazuje aj na cestný zákon. Týmto sa vyriešili niektoré sporné situácie, či sa mohlo alebo nemohlo previesť vlastníctvo neznámeho vlastníka a chcelo sa pevne ukotviť toto oprávnenie vyslovene pre samosprávy. Preto si samosprávy môžu vysporiadať kúpou pozemkov neznámych vlastníkov prakticky každý pozemok zastavaný stavbami v ich vlastníctve. Najčastejšie to využívajú pod obecnými školami, obecnými úradmi a pod, alebo pod miestnymi komunikáciami a inou infraštruktúrou.

- **usporiadanie vlastníctva k pozemkom na zabezpečenie nevyhnutného prístupu k pozemkom iných vlastníkov.**

Tento posledný titul, kedy je možné predať pozemok neznámeho vlastníka, je zabezpečenie nevyhnutného prístupu k pozemkom iných vlastníkov. Ide o najnovšie oprávnenie pre správcu, kedy môže pozemky predať a možno povedať, že aj najširšie. V tomto prípade už nehovoríme vôbec o stavbách. Ide najmä o susedné pozemky, keď na jeden pozemok sa nedá dostať inak, ako prechodom cez iný pozemok neznámeho vlastníka. Ide o istý bonus nad rámec možnosti zriadiť vecné bremeno, ktorú rozoberáme nižšie a ktorá je tiež dostupná. Akoby zákonodarca chcel dať vlastníkom susedných pozemkov lepšie právo, ako len vecné bremeno, a to aj samotné vlastníctvo k parcele, po ktorej chodia k svojim pozemkom. Tu je potrebné povedať, že ide zrejme už o vážnejší zásah do práv neznámych vlastníkov, pretože problém s prechodom sa dal riešiť aj zriadením vecného bremena. Nemyslím si, že je nevyhnutné previesť vlastnícke právo k jednému pozemku preto, aby sused mohol chodiť na svoj pozemok. Prax však zrejme ukázala, že problém s neznámymi vlastníkmi tu dlho bol a asi aj dlho ostane, preto ide o lepšiu formu usporiadania pomerov v reálnom živote. Často ide o malé kúsky pôdy v reále tvoriace úzke parcely slúžiace jedine na prístup k ostatným väčším pozemkom. Preto nie je dôvod, aby tiež malé parcelky inak nevyužiteľné, ostávali nevysporiadateľné, a zrejme ani neznámy vlastníci (keby sa našli) by ich nevedeli nijako inak využiť.

- f) **Zriadiť zmluvou vecné bremeno** – v zmysle § 19 ods. 5 zákona č. 180/1995 Z.z. môže Slovenský pozemkový fond a správca (Lesy SR, š.p.) zriadiť na pozemkoch podľa § 16 ods. 1 písm. b) a c) (ide práve o pozemky neznámych vlastníkov) zriadiť zmluvou vecné bremeno. V § 18 ods. 4 sa tiež k tomu uvádza, že zriadiť vecné bremeno možno za cenu podľa osobitného predpisu, t.j. za trhovú cenu. Pri tomto inštitúte je vidieť, že nemá temer žiadne obmedzenia, ako je tomu pri scudzovaní podľa písmena e) vyššie. Obmedzenia absentujú zrejme preto, že ide o menší zásah do vlastníckych práv neznámych vlastníkov. Preto ak správcovia vidia oprávnený dôvod, potom môžu zriadiť k pozemku neznámeho vlastníka vecné bremeno. Najčastejšie zrejme pôjde o vecné bremeno práva prechodu cez pozemok na zabezpečenie prístupu a pod. Avšak vecné

bremeno môže znieť napríklad aj na právo doživotného užívania in personam a pod. preto sa mohlo uvažovať aj pri tomto inštitúte nad istými poistkami. Ak by sa neznámy vlastník zidentifikoval a ujal užívania jeho pozemku, potom ho veľmi široké vecné bremeno môže dosť výrazne obmedziť, prípadne až prakticky znemožniť pokojne užívanie pozemku.

Vyššie je pozitívne vymenované, čo môže správca s pozemkami neznámych vlastníkov robiť. Negatívne vymedzenie zákon nepodáva, avšak argumentum a contrario je možné usudzovať, že všetko ostatné je zakázané (tiež ak vychádzame z ústavnej zásady, že štátne orgány môžu konať len to, čo im zákon dovoľuje).

Pri vymenúvaní, čo správca z lesnými pozemkami neznámych vlastníkov robiť nemôže, by bol zoznam veľmi dlhý. Ako podstatné je potrebné vypichnúť, že správca (ako vyplýva z vyššie uvedeného) najmä nemôže voľne previesť vlastnícke právo, nemôže pozemky scudziť ak nie sú splnené podmienky podľa § 19 ods. 2 zákona č. 180/1995 Z.z.), Nemôže ich použiť ako záloh, zameniť, nemôže ich vložiť ako obchodný majetok do obchodnej spoločnosti, zriadiť predkupné právo, použiť na iné zabezpečovacie inštitúty a pod.

V tomto príspevku už neostal priestor na priblíženie správny podielov neznámych vlastníkov s pozemkových spoločenstvách, na zodpovedanie otázok ohľadom držania odplaty za prevod pozemkov neznámych vlastníkov na depozitnom účte alebo tiež o problematike zrušenia a vyporiadania podielového spoluvlastníctva. K týmto témam sa rád vrátim pri ďalšom ročníku konferencie.

Záver

Cieľom tohto príspevku bolo priblížiť pojem neznámy vlastník pozemkov a následne špecifikovať, ako sa tento pojem prejavuje pri fungovaní verejnej resp. štátnej správy, pokiaľ ide o jednotlivé druhy pozemkov. Z príspevku je možné sa dozvedieť, čo je inštitút tzv. neznámych vlastníkov pozemkov, ako tento inštitút vznikol, ako sa prejavuje a či ide len o slovný (odvodený) pojem alebo aj o zákonný inštitút, ktorý právne predpisy ďalej upravujú. Ďalej nadväzujú jednotlivé špecifiká právnej úpravy nakladania s pozemkami neznámych vlastníkov. Definuje sa správca neznámych vlastníkov pozemkov, ktorým je Slovenský pozemkový fond a Lesy SR, š.p. a oprávnenia správcov. V tomto smere vidím za najväčší prínos príspevku v tom, že sa popisuje čo všetko môže a nemôže správca pozemkov neznámych vlastníkov s nimi robiť a odôvodňuje sa stručne praktický význam tejto úpravy. Upozorňuje sa tiež na rozdiely medzi správcami – Slovenský pozemkový fond a Lesy SR, š.p.. Zodpovedajú sa otázky, čo so získanou odmenou za správu resp. za získanú odplatu v prípade scudzenia vlastníckeho práva.

Verím, že tento príspevok čitateľa, laika ale aj osobu s právnym vzdelaním, zorientuje v pojmosloví neznámy vlastník pozemkov na Slovensku a poskytne širšie súvislosti k pozitívno-právnej úprave tohto problému.

Literatúra

VOJČÍK, P. 2018. Občianske právo hmotné. Bratislava : Aleš Čeněk, 2018. 764s ISBN: 9788073807191

Adresa autora

JUDr. Peter Gabrik

advokát

Jilemnického 14, 040 01 Košice

E-mail: p.gabrik@gmail.com

AKTÍVNA ŽALOBNÁ LEGITIMÁCIA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

LOCUS STANDI IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Hedviga Geffertová

Abstract:

Since the administrative judiciary is governed by the principle of disposition, proceedings before the administrative court can be initiated only on application. The Code of Administrative Procedure recognizes the locus standi of a group of entities whose definition is closely related to the purpose of the administrative judiciary. Primarily, the purpose of the administrative judiciary is the protection of fundamental human rights and the protection of other public subjective rights. Secondly, it is also the protection of legality and the public interest as criteria helping to achieve the primary purpose of administrative justice. The purpose of the administrative judiciary is important for defining the locus standi to which I shall refer in this article. Particular attention will be paid to anchoring locus standi of the public concerned.

Keywords: locus standi, the public concerned, the protection of the public subjective right

Úvod

Pokiaľ je rozhodovanie orgánov verejnej správy spojené s vrchnostenským charakterom, musí v právnom štáte existovať orgán nezávislý od orgánu verejnej správy, ktorý je oprávnený poskytnúť ochranu tým účastníkom administratívneho konania, ktorých subjektívne práva boli v tomto konaní poškodené alebo dotknuté. Ako vyplýva z dôvodovej správy k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len dôvodová správa k SSP) v právnom poriadku Slovenskej republiky plní túto nezastupiteľnú úlohu správne súdnictvo. Uvedené je zrejmé z účelu správneho súdnictva, vyjadreného v § 2 ods. 1 zákon číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (v texte Správny súdny poriadok aj SSP), ktorým je najmä poskytovanie ochrany právam a právom chráneným záujmom fyzických osôb alebo právnických osôb a podporené princípom ochrany základných ľudských práv a iných subjektívnych práv vymedzeným v § 5 ods. 2 SSP. Keďže správne súdnictvo je ovládané dispozičnou zásadou, konanie pred správnym súdom možno začať len na základe návrhu. Správny súdny poriadok vymedzuje aktívnu žalobnú legitimáciu práve v úzkej nadväznosti na účel správneho súdnictva. Na druhej strane však okrem fyzických osôb alebo právnických osôb priznáva SSP žalobnú legitimáciu aj ďalším subjektom, u ktorých toto vymedzenie nie je primárne spojené s ochranou subjektívnych práv. Ide o subjekty – prokurátor a zainteresovaná verejnosť – ktorým je priznaná žalobná legitimácia za účelom zabezpečenie ochrany zákonnosti a verejného poriadku, ako kritérií, ktoré napomáhajú dosiahnuť primárny účel správneho súdnictva. V tomto článku sa budem venovať aktívnej žalobnej legitimácii so zameraním na aktívnu žalobnú legitimáciu zainteresovanej verejnosti.

1. Účel správneho súdnictva

Vymedzenie aktívne legitimovaných subjektov, ako už bolo v úvode naznačené, úzko súvisí s účelom správneho súdnictva a je podporené dvoma samostatnými princípmi, ktoré Správny súdny poriadok zakotvil v § 5 ods. 2 a § 5 ods. 3 a to princíp ochrany práv a princíp ochrany zákonnosti a verejného záujmu¹. Z tejto koncepcie vyšli aj tvorcovia komentáru k SSP, ktorí tieto dva princípy považujú vo vzťahu k účelu správneho súdnictva za dva samostatné pomyselné piliere, na ktorých stojí správne súdnictvo (Baricová et al. 2018). Tieto dva piliere potom kopírujú aktívnu žalobnú legitimáciu. Aktívne legitimovaným subjektom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá bola účastníkom administratívneho konania a bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Od druhého princípu sa odvíja aktívna žalobná legitimácia prokurátora² ako ochrancu zákonnosti a zainteresovanej verejnosti³ ako subjektu, ktorý háji verejné záujmy v oblasti životného prostredia.

S vyššie nastavenou koncepciou dvoch samostatných pilierov tvoriacich účel správneho súdnictva však nie je možné sa úplne stotožniť. Účelom správneho súdnictva nemôže byť len ochrana zákonnosti resp. verejného záujmu bez zreteľa na subjektívne práva fyzických osôb alebo právnických osôb. Tento názor potvrdzuje aj uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 502/2015 zo dňa 06.10.2015, ktoré definuje účel súdnej ochrany v správnom súdnictve: *„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.“* Možno sa na prvý pohľad nejaví táto definícia účelu súdnej ochrany ako rozporná s vyššie uvedenými princípmi. No podstatný rozdiel sa týka chápania princípu zákonnosti. V tomto ponímaní nemá byť ochrana zákonnosti samoúčelná. Teda správne súdnictvo nemá slúžiť na naprávanie nezákonnosti ako takej bez zreteľa na subjektívno -právnu pozíciu dotknutého. Ústavný súd vo vyššie citovanom uznesení tiež ďalej uviedol, že nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prerokovanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa. Princíp ochrany zákonnosti ako aj verejného záujmu má byť len kritériom napomáhajúcim dosiahnutie primárneho účelu správneho súdnictva. Ako už bolo vyššie uvedené ochrana zákonnosti je v správnom súdnictve spojená s aktívnou žalobnou legitimáciou prokurátora. Prokurátor spravidla koná na základe podnetu účastníka administratívneho konania, ktorý sa podnetom domáha ochrany svojich subjektívnych práv. Prokurátor následne

¹ § 5 ods. 2 SSP - Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.

§ 5 ods. 3 SSP - Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu.

² Prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhoviel jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie.

³ Zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

realizuje ochranu týchto práv prostredníctvom zabezpečenia zákonného rozhodovania orgánov verejnej správy. Z dôvodovej správy k SSP vyplýva, že účelom nadväznosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry je, okrem iného, aj zabezpečovanie zákonnosti vo veciach, v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy. No aj v tomto prípade budú existovať fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých subjektívne práva budú takýmto nezákonným rozhodnutím dotknuté. Spravidla tieto osoby potom iniciujú postup prokurátora smerujúci k podaniu protestu. Z môjho pohľadu je totiž veľmi málo pravdepodobné, aby sa prokurátor o nezákonnosti, s ktorou sú spokojní tak účastníci konania ako aj orgán verejnej správy, dozvedel z vlastnej kontrolnej činnosti.

2. Aktívna žalobná legitimácia

Správny súdny poriadok vymedzuje aktívnu žalobnú legitimáciu osobitne pri každom type konania pred správnym súdom, pričom rozdelenie jednotlivých typov konaní je zakotvené v § 6 ods. 2 písm. a) až k) SSP.

Pre konania zaradené zákonodarcom do tretej časti SSP platí vymedzenie žalobcu v rámci všeobecnej správnej žaloby v § 178 SSP. Ide o konania o správnych žalobách, o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, o správnych žalobách v sociálnych veciach a o správnych žalobách vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia.

V týchto prípadoch je žalobcom :

- fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá 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.
- prokurátor, ak orgán verejnej správy nevyhovel jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie.
- zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

Uvedené je aj v súlade s legálnou definíciou žaloby v zmysle § 61 SSP, podľa ktorého je žaloba procesný úkon, ktorým:

- a) fyzická osoba alebo právnická osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu,
- b) prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie chrániť zákonnosť, ak jeho opatreniam podľa osobitného predpisu nebolo vyhovené, alebo generálny prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie podľa osobitného predpisu,
- c) zainteresovaná verejnosť uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Pre osobitné konania (§ 6 ods. 2 písm. e) až k) SSP) upravené vo štvrtej časti SSP možno, okrem vyššie uvedených žalobcov, identifikovať aj iné subjekty majúce aktívnu žalobnú legitimáciu – a to, orgán verejnej správy v prípade kompetenčnej žaloby (§ 414 písm.

a) a b) SSP) a Protimonopolný úrad SR a Európska komisia pri návrhu na vydanie súhlasu s inšpekciou podľa § 432 SSP.

2.1 Aktívna žalobná legitimácia fyzickej a právnickej osoby

Správny súdny poriadok stanovuje pre aktívnu žalobnú legitimáciu fyzickej osoby alebo právnickej osoby dve kumulatívne podmienky. Prvou podmienkou je, aby fyzická osoba alebo právnická osoba bola účastníkom administratívneho konania, v ktorom bolo vydané

napadnuté rozhodnutie. Druhou podmienkou je ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy. Subjekt práva (fyzická osoba alebo právnická osoba) sa nemôže všeobecnou správnu žalobou domáhať ochrany subjektívnych práv iného subjektu, resp. pod jeho subjektívne práva nemožno podriaďovať také účinky rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré neovplyvňujú jeho právnu pozíciu, t.j. nezasahujú do jeho právnej sféry a ani nespôsobujú zmenu jeho právneho postavenia

Skutočnosť, že musí ísť o vlastné subjektívne práva fyzickej osoby alebo právnickej osoby súčasne vylučuje, aby pod tento druh aktívnej žalobnej legitímácie bolo možné podriaďovať prípad, keď fyzická osoba alebo právnická osoba ako účastník administratívneho konania v jeho rámci realizuje svoje verejno-mocenské oprávnenia (napr. navrhovateľ disciplinárneho konania). Takéto subjekty nie sú totiž priamo dotknuté na svojich subjektívnych právach, nie je ovplyvnená ich právna pozícia.

2.2 Aktívna žalobná legitímácia prokurátora

Aktívna žalobná legitímácia prokurátora vyplýva zo vzájomnej prepojenosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry, ktorú SSP zvýraznil novo konštituovaným princípom funkčnej súvislosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry (§ 5 ods. 11 SSP). V zmysle dôvodovej správy k SSP zabezpečovanie zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy je v právnom poriadku Slovenskej republiky na základe historického vývoja delené medzi správne súdnictvo a netrestný dozor prokuratúry. Tieto dva systémy nie sú konkurenčné, ale navzájom súvisia, sú právne previazané, vzájomne sa dopĺňujú a nadväzujú na seba. Účelom nadväznosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry je najmä odťaženie správneho súdnictva, ďalej zabezpečovanie zákonnosti vo veciach, v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy, a teda absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd a tiež aj zjednocovanie judikatúry správnych súdov a „vymáhanie jej akceptácie“ zo strany orgánov verejnej správy. Tento princíp je súčasne zvýraznením doposiaľ opomínanej a pritom nezastupiteľnej funkcie správneho súdnictva spočívajúcej v odstraňovaní korupcie premietnutej do nezákonného rozhodovania a postupov orgánov verejnej správy.

Princípu funkčnej súvislosti zodpovedá aj ustanovenie § 20 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, podľa ktorého výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správnym súdom podľa osobitného predpisu.

Aktívna žalobná legitímácia prokurátora – teda oprávnenie podať žalobu vyplýva jednak z ustanovenia § 45 SSP a následne je upravená aj pri jednotlivých druhoch konaní. V zmysle § 45 SSP je prokurátor oprávnený podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a) až d) SSP proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. Prokurátor je oprávnený podať žalobu aj proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora. Ďalej je oprávnený podať žalobu proti uzneseniu zastupiteľstva, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené a taktiež je oprávnený podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. Okrem toho SSP priznáva aktívnu žalobnú legitímáciu aj generálnemu prokurátorovi. V zmysle § 47 ods. 1 SSP je oprávnený podať žalobu na rozpustenie politickej strany a taktiež žalobu na obnovu konania, do ktorého

bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil. Okrem toho je tiež oprávnený podať kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu vydanému v konaní, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil.

2.3 Aktívna žalobná legitímácia zainteresovanej verejnosti

Novinkou, ktorú zaviedol Správny súdny poriadok je aktívna žalobná legitímácia zainteresovanej verejnosti. Ide o nový procesný subjekt v správnom súdnom konaní, ktorý háji záujmy vo veciach životného prostredia. Touto právnou úpravou sa Slovenská republika snaží naplňať záväzky vyplývajúce pre ňu z medzinárodnej zmluvy - Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor), ktorý bol publikovaný v Zbierke zákonov pod číslom 43/2006 Z.z. Aarhuský dohovor je v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a ako taký má prednosť pred zákonmi. Aj keď priamo nezakladá práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, obsahuje však (okrem iných) záväzok štátu zabezpečiť verejnosti práva pri ochrane životného prostredia (Vozár 2014).

Podľa dôvodovej správy sa touto právnou úpravou zohľadnilo znenie čl. 9 ods. 2 a 3 Aarhuského dohovoru.⁴ K zohľadneniu týchto ustanovení a zakotveniu oprávnení pre zainteresovanú verejnosť v konaní pred správnym súdom vo veciach životného prostredia určite prispel aj rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-240/09 zo dňa 08.03.2011, podľa ktorého: „Článok 9 ods. 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 nemá priamy účinok v práve Únie. Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je

⁴ Čl. 9 ods. 2 - Každá Strana, v rámci svojho vnútroštátneho práva, zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti

a) majúci dostatočný záujem; alebo, alternatívne

b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku,

mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6, a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto Dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto Dohovoru. Pre tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5 považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 nevyklučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

Čl. 9 ods. 3 - Naviac, bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

Lesoochranárske zoskupenie VLK, napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.“

Uvedený záver následne aplikoval aj Najvyšší súd SR vo svojich rozhodnutiach, napr. vo veci sp. zn. 3Sžp/30/2009, sp. zn. 3Sžp/48/2009.

Pojem zainteresovaná verejnosť použil SSP v § 42, kde pod neho zahrnul jednak zainteresovanú a jednak dotknutú verejnosť. Pre účely správneho súdneho konania považoval zákonodarcu tieto pojmy za ekvivalenty. V slovenskej právnej úprave, ale aj v nadnárodnej právnej úprave nájdeme totiž terminologickú nejednotnosť. Niektoré zákony používajú pojem zainteresovaná verejnosť, niektoré zase dotknutá verejnosť. Rovnako tak slovenský preklad Aarhuského dohovoru používa pojem zainteresovaná verejnosť, ale slovenský variant smernice EIA zasa pojem dotknutá verejnosť. Aarhuský dohovor zároveň aj definuje tento pojem, a to v čl. 2 ods. 5, podľa ktorého „zainteresovaná verejnosť“ znamená verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo sa o tento proces zaujíma; pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a spĺňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces. Pričom v zmysle čl. 2 ods. 4 „verejnosť“ znamená jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny. Uvedená definícia zainteresovanej verejnosti stanovuje nevyvrátiteľnú právnu domnienku, že mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia sa vždy považujú za zainteresovanú verejnosť, nakoľko spĺňajú jednu z dvoch alternatívne daných podmienok tejto definície, teda že sa považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces v oblasti životného prostredia (Baricová et al. 2018, str. 280).

Správny súdny poriadok v § 42 priznal zainteresovanej verejnosti relatívne rozsiahle oprávnenia⁵. Z uvedeného ustanovenia však, okrem oprávnení, vyplývajú pre žalobnú legitimáciu zainteresovanej verejnosti aj tri podmienky. V prvom rade musí ísť o zainteresovanú verejnosť. Druhou podmienkou je, že táto má podľa osobitného predpisu právo na účasť v administratívnom konaní a treťou podmienkou je tá, že musí ísť o administratívne konanie vo veciach životného prostredia. Ak sú splnené tieto zákonné podmienky, má zainteresovaná verejnosť oprávnenie podať všeobecnú žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a), žalobu proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e) ako aj žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu. Okrem toho má aj oprávnenie zúčastniť sa konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. a).

2.3.1 Oprávnenie zainteresovanej verejnosti podať všeobecnú správnu žalobu

⁵ § 42 ods. 1 SSP- Ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len „zainteresovaná verejnosť“) právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená

- a) podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a),
- b) podať žalobu proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e),
- c) podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu,
- d) zúčastniť sa na konaní o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. a); ustanovenia tohto zákona týkajúce sa osoby zúčastnenej na konaní sa primerane použijú aj na zainteresovanú verejnosť.

Podmienkou pre aktívnu žalobnú legitímáciu zainteresovanej verejnosti vo veci všeobecnej správnej žaloby je tvrdenie zainteresovanej verejnosti, že rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia (§ 178 ods. 3 SSP). Ďalšiu podmienku, ako už bolo uvedené vyššie, stanovuje aj § 42 ods. 1 SSP. V zmysle tohto ustanovenia je zainteresovaná verejnosť oprávnená podať všeobecnú správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a), ak má právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní. Takáto formulácia v SSP však nie je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora EÚ v otázke čo najširšieho prístupu k spravodlivosti (viď Rozsudok Súdneho dvora EÚ C-243/15 zo dňa 08.11.2016 ako aj C-263/08 zo dňa 15.10.2009), v zmysle ktorej nie je možné podmieňovať prístup k súdu vo veciach životného prostredia predchádzajúcou účasťou v administratívnom konaní. Uvedené by bolo možné de lege ferenda priviesť do súladu vypustením tejto podmienky. Do tej doby bude potrebné na odstránenie tejto nezrovnalosti využiť výklad správnych súdov.

Ale vráťme sa k podmienke porušenia verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Verejný záujem je neurčitý právny pojem. Jeho preukázanie bude závislé vždy od konkrétneho prípadu. Ide o pojem, ktorý sa často vyskytuje v našom právnom poriadku. Pri jeho vymedzení zohráva svoju rolu jednak právna teória a jednak aj judikatúra súdov (Vičarová Hefnerová 2018). Ako som už vyššie uviedla § 5 ods. 3 SSP upravuje aj princíp ochrany verejného záujmu, ktorý je kritériom pre dosiahnutie primárneho účelu správneho súdnictva, teda ochrany subjektívnych práv. A ako napomáha ochrana verejného záujmu v oblasti životného prostredia ako kritérium dosiahnuť tento účel? Tu by som poukázala na poznatok Gerlocha (2009, str. 282), čo rozumieť pod pojmom verejný záujem. Podľa neho verejný záujem je vždy určitým spôsobom naviazaný na záujmy konkrétnych jednotlivcov, teda na záujmy individuálne, na základe čoho možno odôvodniť, že sa verejný záujem orientuje na napĺňanie záujmov jednotlivcov, ktorí tvoria spoločnosť. V tejto súvislosti je zaujímavé aj vyjadrenie v komentári k SSP (Baricová et al. 2018, s. 279), kde sa uvádza, že koncept vymedzenia zainteresovanej verejnosti vychádza zo skutočnosti, že životné prostredie nemá svojich vlastných „obhajcov“, ktorí by chránili jeho práva, a to napriek tomu, že sa týka všetkých. Rolu „obhajcov“ životného prostredia zastrešuje práve zainteresovaná verejnosť. Na základe uvedeného môžeme teda zhrnúť, že oblasť životného prostredia je oblasťou dotýkajúcou sa všetkých, preto ochranou verejného záujmu v oblasti životného prostredia je zároveň poskytovaná ochrana aj subjektívnym právam jednotlivých fyzických osôb alebo právnických osôb. Aktívna žalobná legitímácia zainteresovanej verejnosti je v tomto ohľade jednou z možností naplnenia povinnosti vyplývajúcej z čl. 44 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého, každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo.

2.3.2 Ostatné oprávnenia zainteresovanej verejnosti podľa § 42 SSP

Zainteresovaná verejnosť je aktívne legitimovaná aj na podanie žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy v zmysle § 244 ods. 3 a nasl. SSP. Túto je oprávnená podať, ak orgán verejnej správy je nečinný v administratívnom konaní týkajúcom sa vecí životného prostredia podľa osobitného predpisu a súčasne neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach alebo podnet na prokuratúre podľa § 31 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre. Ustanovenie § 244 ods. 3 SSP nestanovuje pre zainteresovanú verejnosť podmienku, na rozdiel od fyzickej osoby alebo právnickej osoby, byť účastníkom

administratívneho konania, v ktorom je orgán verejnej správy nečinný. Je to spôsobené tým, že zainteresovaná verejnosť nemá v jednotlivých právnych predpisov jednotne upravené procesné postavenie. Na druhej strane by zainteresovaná verejnosť ako aktívne legitimovaná osoba mala určite zložitejšiu pozíciu, ak by sa žiadnym spôsobom nezúčastnila administratívneho konania. Aj pre zainteresovanú verejnosť platí podmienka, ako pre fyzickú osobu alebo právnickú osobu, predchádzajúcej neúspešnej sťažnosti alebo podnetu prokuratúre. Ide totiž o prejav subsidiarity správneho súdnictva vo vzťahu k prostriedkom nápravy a ochrany poskytovaných v administratívnom konaní (Baricová et al. 2018, s. 1202).

Zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať aj žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu podľa § 359 ods. 2 SSP. A to vtedy, keď tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. Aj v prípade tejto žaloby musí zainteresovaná verejnosť tvrdiť, že bol všeobecne záväzným nariadením porušený verejný záujem. Ako už bolo vyššie uvedené, ide o neurčitý právny pojem, preto je potrebné ho posudzovať vo vzťahu ku konkrétnej situácii, v konkrétnom čase.

Záver

Keďže konanie pred správnym súdom môže začať len na základe návrhu, musí byť vymedzená skupina subjektov, ktorým je priznané oprávnenie podať žalobu, teda sú aktívne žalobne legitimovaní. Vymedzenie tohto okruhu subjektov sa odvíja od účelu správneho súdnictva. V tomto článku som sa pokúsila poukázať na rozdielne ponímanie účelu správneho súdnictva tvorcami SSP a Ústavného súdu SR. Správne súdne konanie podľa tvorcov SSP stojí na dvoch samostatných pilieroch, vymedzujúcich účel správneho súdnictva. Prvým pilierom je princíp ochrany subjektívnych práv a druhým je princíp ochrany zákonnosti a verejného záujmu. Takto naformulovaný účel správneho súdnictva však korešponduje s názorom Ústavného súdu SR, ku ktorému sa prikláňam, len čiastočne. Za jediný účel správneho súdnictva považuje ochranu subjektívnych práv. Ochrana zákonnosti ako aj ochrana verejného záujmu sú len kritéria, ktoré napomáhajú dosahovaniu tohto účelu. Ochrana iného ako subjektívneho práva znamená vlastne ochranu práva objektívneho, teda zákonnosti. No a nie každá nezákonnosť musí dosahovať takú silu, aby bolo potrebné použiť správne súdnictvo ako nástroj ochrany. Napriek tomu tvorcovia SSP postavili princíp ochrany verejných subjektívnych práv ako aj princíp ochrany zákonnosti a verejného záujmu na jednu úroveň a na tomto základe vymedzili aj základný okruh aktívne žalobne legitimovaných subjektov. Z týchto subjektov som sa podrobnejšie zamerala na zainteresovanú verejnosť. Aktívna žalobná legitimácia zainteresovanej verejnosti je v SSP novinkou. No už pred účinnosťou tohto právneho predpisu si tento subjekt, hájaci záujmy v oblasti životného prostredia, prerazil cestu v správnom súdnom konaní. Aplikáciou ustanovení Aarhuského dohovoru, práve za príspevia judikatúry Súdneho dvora EÚ, bolo priznané zainteresovanej verejnosti oprávnenie podávať žaloby v oblasti životného prostredia. Jej právne zakotvenie v SSP bolo len zavŕšením tejto cesty. S ohľadom najmä na judikatúru Súdneho dvora EÚ sa však domnievam, že sú tu stále drobné nedostatky v jej právnom zakotvení, ktoré je možné odstrániť a tým zabezpečiť jej aktívnu žalobnú legitimáciu bez akýchkoľvek pochyb. Tak ako som uviedla vyššie, oblasť životného prostredia sa dotýka všetkých, preto nevyhnutne potrebuje „obhajcov“, chrániacich verejné záujmy v tejto oblasti.

Literatúra

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.

GERLOCH, A. 2009. Teorie práva. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeňek. ISBN 978-7380-233-2

HANZELOVÁ, I., I. RUMANA a I. ŠINGLIAROVÁ. 2016. Správny súdny poriadok: Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o. ISBN 978-80-8168-468-5.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. 2018. Ochrana verejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-272-1

VOZÁR, I. 2014. Prístup k súdu podľa Aarhuského dohovoru. [online]. [cit. 2020-01-05]. Dostupné z: <https://viaiuris.sk/obcan/pristup-k-sudu-podla-aarhuskeho-dohovoru/>

Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [online]. [cit. 2020-01-05]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 502/2015 zo dňa 06.10.2015. [online]. [cit. 2020-01-02]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/8884506d-924d-47eb-b3f4-e90da4b122de/%C4%8D.%2069%20-%20III.%20%C3%9A%20502_2015.pdf

Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor) zo dňa 25.06.1998 [online]. [cit. 2020-01-02].

Dostupné z: https://www.enviroportal.sk/uploads/scoredocument/aarhus2506_1998.pdf

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-240/09 zo dňa 08.03.2011 [online]. [cit. 2020-01-02]. Dostupné z: curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0240&lang1=sk&type=TXT&ancre=

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-243/15 zo dňa 08.11.2016 [online]. [cit. 2020-01-02]. Dostupné z: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=185199&pageIndex=0&doclang=sk&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3912672

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-263/08 zo dňa 15.10.2009 [online]. [cit. 2020-01-02]. Dostupné z: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76763&pageIndex=0&doclang=sk&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3917052

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Sžp 30/2009 zo dňa 02.06.2011 [online]. [cit. 2020-01-02]. Dostupné z: merit.slv.cz/3Szp30/2009

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Sžp 48/2009 zo dňa 02.08.2011 [online]. [cit. 2020-01-02]. Dostupné z: merit.slv.cz/3Szp/48/2009

Adresa autora

JUDr. Hedviga Geffertová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
E-mail: hedviga.geffertova@student.upjs.sk

ZÁKONNÁ DEFINÍCIA A PRINCÍPY VEREJNEJ SLUŽBY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

LEGAL DEFINITION AND PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE IN SLOVAK REPUBLIC

Lukáš Jančát

Abstract:

The legal order of the Slovak Republic currently does not contain legal definition of public service. Similarly, there is no legal definition of the basic principles on which the public service is built. The aim of this paper is to assess the need for a legal definition of this concept, to provide a draft legal definition and to place it in a suitable law. For this purpose, we analyze the scientific literature on the concept of public service as well as we analyze laws in force and abolished laws. The author's ambition is also to define the principles of public service, which could also be situated in an effective legislation.

Keywords: public service, legal definition, public service principles

Úvod

Ako už býva zvykom, s odbitím polnoci a začiatkom plynutia prvých sekúnd nového roka sú spojené nie len jeho bujaré oslavy, ale aj početné zrušovanie a nadobúdanie účinnosti nových právnych predpisov. Inak tomu nebolo ani 1.1.2004. V tento deň okrem iných právnych predpisov vstúpil do účinnosti zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zároveň, obsahujúc príslušné abrogáčne ustanovenie vo svojom § 33, dal tento zákon posledné zbohom zákonu č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe (ďalej len „zákon o verejnej službe“). Od tohto momentu, slovenský právny poriadok nepozná explicitnú legálnu definíciu pojmu „verejná služba“, ba ani nenachádzame v jeho rámci zákon s výslovným označením „o verejnej službe“. Podobne, ako absentuje legálna definícia pojmu verejná služba, absentuje v účinnej právnej úprave aj vymedzenie princípov, na ktorých je verejná služba budovaná. Má ale uvedená absencia za následok aj zánik právnych vzťahov, ktoré sú tradične teóriou subsumované pod pojem verejná služba?

Po prvé, predkladaný príspevok si dáva za cieľ identifikovať základný rámec účinných zákonov v slovenskom právnom poriadku, ktoré regulujú právne vzťahy v oblasti verejnej služby. Za týmto účelom bude potrebné zozbierať teoretické poznatky o pojme verejná služba. Ich analýzou naplníme jeho obsah a vymedzíme spomínané zákony, ktoré materiálne upravujú túto oblasť. Po druhé, na základe poznatkov o pojme verejná služba, analýzou identifikovaných účinných zákonov a analýzou vyššie uvedenej abrogovanej právnej úpravy, je cieľom posúdiť potrebu legálneho definovania verejnej služby v zákonnom rámci účinnej právnej úpravy, sformulovať návrh novej legálnej definície a situovať ho vo vhodnom prameni práva. Po tretie, cieľom príspevku je na základe už zozbieraných poznatkov, analýzou princípov štátnej

služby a medzinárodných dokumentov, sformulovanie princípov verejnej služby de lege ferenda, ako by ich mohol zákonodarca v budúcnosti v niektorom z právnych predpisov regulujúcich verejnú službu vymedziť.

1. Zákonná definícia verejnej služby

1.1 Pojem verejná služba

Služba v kontexte verejnej správy predstavuje mnohoznačný pojem. Čebišová (2003, s. 123-124) rozpoznáva štyri možné výkladové alternatívy termínu služba v jej kontexte. Môže ísť o úlohu (poslanie) verejnej správy, o predmet činnosti verejnej správy, o označenie niektorých úradov alebo úsekov verejnej správy¹ alebo o označenie zamestnancov verejnej správy (sociálnu skupinu) a ich právne postavenie.

Podľa Vrabka (2018, s. 25) sa vo vede správneho práva používa verejná služba v troch základných kontextoch. Po prvé, verejná služba ako konkrétna reálna služba poskytovaná verejnou správou. Po druhé, verejná služba ako všeobecné chápanie verejnej správy ako služby verejnosti napĺňaním verejného záujmu. Napokon, po tretie, verejná služba ako služobný pomer niektorých osôb pôsobiacich vo verejnej správe.

Košičiarová (2017, s. 151) pri vymedzení tohto pojmu už pracuje iba s jeho užším chápaním. Podľa nej *“sa používa pre označenie právneho postavenia a činnosti zamestnancov vo verejnej správe, t. j. zamestnancov verejného sektora (štátu, územnej samosprávy, v oblasti verejných služieb).”*

Podobne Hendrych (2016, s. 332) vníma verejnú službu iba užšie a to v zmysle sociologickom, ako označenie zamestnancov verejnej správy, a v zmysle právnom ako označenie pre právny režim týchto zamestnancov.

Oficiálny portál Úradu vlády Slovenskej republiky obmedzuje taktiež chápanie verejnej služby na právny režim tzv. zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, ergo špecifický služobný pomer určitej skupiny zamestnancov, ktorý je regulovaný osobitnými predpismi. Práve užšie chápanie tohto pojmu, teda verejná služba ako služobný pomer verejných zamestnancov, bude východiskom pre tento príspevok.

1.2 Verejná služba ako služobný pomer

Verejná služba ako služobný pomer môže byť taktiež vnímaná v širšom alebo užšom slova zmysle. Slovník veřejného práva československého (Hoetzel, Weyr, Pošvar, Štafl 1948, s. 593) (ďalej už len „Slovník“) síce explicitne nedefinoval samotný pojem verejnej služby, avšak už v ňom bol rozpoznatý rozdiel v rozsahu vnímania pojmu, ktorý bezprostredne s ním súvisí. Píšeme o pojme veřejný zaměstnanec.² Podľa Slovníka sa za veřejného zaměstnanca považuje v podstate každá osoba, ktorá je v službách nositeľa verejnej správy. Avšak, podobne ako môžeme vymedziť rozdielne pojem „verejná správa“, možno pojmovo vyhraniť rôznym spôsobom a v rôznom rozsahu aj pojem veřejný zaměstnanec.

¹ V našich podmienkach napr. Slovenská informačná služba alebo Úrad inšpekčnej služby

² Veřejný zaměstnanec je totižto personálny základ verejnej služby. Inak napísané, bez veřejného zaměstnanca, by nebolo postavenie koho právny režimom verejnej služby regulovať.

V najširšom slova zmysle kategorizuje verejných zamestnancov Slovník do troch kategórií. V prvej sa v zásade nachádzajú zamestnanci štátu, územnej a záujmovej samosprávy a ostatných verejnoprávnych korporácií a ústavov verejnoprávnych poisťovní. V druhej by sme mohli nájsť zamestnancov subjektov zriadených alebo spravovaných subjektami prvej kategórie (rôzne ústavy, fondy, podniky, zariadenia). Napokon do tretej kategórie patria v podstate pedagogickí zamestnanci.

V užšom slova zmysle, ak obmedzíme vnímanie nositeľa verejnej správy len na subjekty vykonávajúce vlastnú štátnu správu a vylúčime derivatívne subjekty nimi zriadené alebo na ktoré boli prenesené niektoré úlohy štátnej správy, tak sa za verejných zamestnancov podľa Slovníka považujú zamestnanci uvedený v predchádzajúcom odseku, s výnimkou zamestnancov záujmovej samosprávy a verejnoprávnych korporácií a ústavou verejnoprávnych poisťovní.

Teda analogicky, rozsah pojmu verejná služba bude závisieť podobne ako pojem verejný zamestnanec od vnímania pojmu verejná správa. V právnej teórii prevláda v súčasnosti názor, že verejná správa je širší pojem ako štátna správa. (Machajová 2014, s. 30; Vrabko 2018, s. 6). Vychádzajúc z takejto doktríny, preto možno súhlasiť s Košičiarovou (2017, s. 151), ktorá vníma verejnú službu ako zastrešujúci právny pojem širší ako štátna služba. Obdobne Kuril (2018, s. 74) píše, že „za verejnú službu považujeme činnosť vykonávanú vo verejnej správe vo všetkých jej obsahových zložkách, t. j. štátnej správe, samospráve, i vo verejných korporáciách, (...) V porovnaní s uvedeným je štátna služba užší pojem, pretože za štátnu službu považujeme „len“ činnosť vykonávanú v štátnej správe, ako aj okruh osôb vykonávajúcich službu „len“ v prospech štátu a vo vzťahu k štátu.“.

Záverom tejto podkapitoly konštatujeme, že pri definovaní verejnej služby ako služobného pomeru budeme vychádzať zo zaužívanej doktríny zohľadňujúcej širšie pojmové chápanie pojmu verejná správa. V prípade legálneho definovania verejnej služby to znamená, že výber vhodného zákona na jej situovanie, ako aj samotná definícia sa bude musieť týkať širšieho okruhu zamestnancov a zamestnávateľov verejného sektora, než zamestnancov a zamestnávateľov s prívlastkom „štátnych“.

1.3 Právna úprava verejnej služby a jej predmet

Podľa Výkladového slovníka pre verejnú správu možno verejnú službu definovať aj ako „súhrn právnych noriem, ktoré upravujú postavenie verejných zamestnancov“. Pričom tieto právne normy určujú, kto a za akých podmienok sa môže stať verejným zamestnancom, jeho práva, povinnosti a zodpovednosť ako verejného zamestnanca, a spôsob vzniku, priebehu a zániku služobných vzťahov. (Cibáková 2016, s. 150) Na základe vymedzeného predmetu úpravy právnych noriem verejnej služby a poznatkov o pojme verejný zamestnanec a verejná služba vyplývajúcej z predchádzajúcej podkapitoly, by sme do základného zákonného rámca regulujúceho verejnú službu mohli zaradiť:

- zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov (ďalej len “zákon o výkone práce vo verejnom záujme”),
- zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len “zákon o odmeňovaní verejných zamestnancov”),

- zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len “zákon o štátnej službe”),
- osobitnými zákonmi upravujúcimi štátnu službu príslušníkov ozbrojených³ a záchranných⁴ zborov, profesionálnych vojakov a príslušníkov finančnej správy (ďalej len „osobitné zákony upravujúce štátnu službu“),⁵
- zákona č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pedagogických zamestnancoch“),
- zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o vysokých školách “), a
- zákon č. 311/2001 Z. z. zákonník práce (ďalej len „Zákonník práce“).

Predmetom zákona o výkone práce vo verejnom záujme je úprava práv a povinností zamestnancov a zamestnávateľov pri výkone práce vo verejnom záujme.⁶ Okrem práv a povinností, vychádzajúc zo systematiky tohto právneho predpisu, sú ním regulované predpoklady výkonu práce vo verejnom záujme, obmedzenia zamestnanca vykonávajúceho práce vo verejnom záujme, náhrada škody a iné opatrenia⁷.

Zákon o odmeňovaní verejných zamestnancov upravuje odmeňovanie niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme u taxatívne vymedzeného okruhu zamestnávateľov.

Z hľadiska predmetu úpravy, zákon o štátnej službe, osobitné predpisy o štátnej službe, resp. predpisy upravujúce pracovný pomer pedagogických zamestnancov neupravujú zásadne odlišnú materiu od zákona o výkone práce vo verejnom záujme a zákona o odmeňovaní verejných zamestnancov. Spomínané zákony totiž taktiež upravujú predpoklady výkonu, toho ktorého povolania, práva, povinnosti a obmedzenia zamestnancov, ktoré sa s výkonom toho, ktorého povolania spájajú, náhradu škody, prípadne aj odmeňovanie zamestnancov. Čo ale odlišuje reguláciu spoločenských vzťahov zákonom o výkone práce vo verejnom záujme a zákonom o odmeňovaní verejných zamestnancov od ostatných vyššie zmienených predpisov, je šírka diapazónu zamestnancov a zamestnávateľov, na ktorých sa tento zákon vzťahuje. Inými slovami, osobná pôsobnosť týchto dvoch zákonov je podstatne širšia.⁸ Pre porovnanie,

³ Konkrétne príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu a Zboru väzenskej a justičnej stráže.

⁴ Konkrétne príslušníkov Hasičského a záchranného zboru, a Horskej záchranej služby.

⁵ Napr. zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície, zákon č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore alebo zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁶ § 1 ods. 1 predmetného zákona

⁷ Napríklad možnosť zamestnanca požiadať zamestnávateľa alebo ním poverenú fyzickú osobu o vydanie predbežného stanoviska, či určité konanie alebo nekonanie pri výkone práce vo verejnom záujme je v rozpore s povinnosťami a obmedzeniami, ktoré sú ustanovené týmto zákonom, a tým preventívne chrániť verejný záujem.

⁸ Podľa § 1 ods. 2 zákona o výkone práce vo verejnom záujme sa ten vzťahuje na zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme k zamestnávateľom, ktorými sú i) štátne orgány, obce, vyššie územné celky a právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, ii) právnické osoby zriadené zákonom, právnické osoby zriadené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom podľa osobitného predpisu a verejné výskumné inštitúcie, iii) právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, ak majetková účasť alebo súčet majetkovej účasti štátu, obce alebo vyššieho územného celku je viac ako 67 %, iv) iné právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, u ktorých väčšinu členov riadiacich, kontrolných alebo

odhliadnuc od samotného formálneho označenia zákona, zákon o štátnej službe stanovuje v § 1 ods. 2 v spojení s § 6 ods. 1, že štátny zamestnanec v rozsahu ustanovenom týmto zákonom alebo osobitným predpisom plní úlohy štátneho orgánu pri vykonávaní štátnej správy v štátnozamestnaneckom pomere k štátu. Z toho vyplýva, že osobná pôsobnosť zákona o štátnej službe sa obmedzuje na zamestnanca štátu a zamestnávateľa, ktorým je v konečnom dôsledku vždy len štát. Rovnako zamestnávateľom v prípade osobitných predpisov upravujúcich služobné pomery príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Národného bezpečnostného úradu alebo Hasičského a záchranného zboru je štát.⁹ Predpisy upravujúce pracovné pomery pedagogických zamestnancov sa zase obmedzujú iba na vzťahy pedagogických, odborných zamestnancov a vysokoškolských učiteľov vo vzťahu k ich zamestnávateľom.¹⁰

Zákonník práce spadá do zákonného rámca verejnej služby z titulu jeho subsidiárneho použitia na právne vzťahy v oblasti pracovnoprávnych vzťahov, s ktorým výslovne počítajú viaceré vyššie uvádzané špeciálne zákony.¹¹

Máme za to, že ak by mala byť niekde v právnej úprave situovaná definícia pojmu verejná služba, tak je to zákon o výkone práce vo verejnom záujme, prípadne zákon o odmeňovaní verejných zamestnancov. Dôvodom je predmet úpravy týchto zákonov a rozsah subjektov, ktorých právne vzťahy reguluje. Tieto dve kritéria sú totižto v súlade so širším pojmovým vymedzením verejnej služby, z ktorého vychádzame.

1.4 Legálna definícia verejnej služby per se

Aby mohla byť naplnená jeho regulatívna funkcia, musí byť právny jazyk pri legislatívnej činnosti jednoznačný, presný a zrozumiteľný.¹² V súvislosti s jednoznačnosťou sa vyžaduje, aby sa pri formulácii textu právnych predpisov nepoužívali synonymá, homonymá, či polysémy. V prípade, ak zákonodarca potrebuje takéto nejednoznačné pojmy použiť, je účelné, aby použil legálnu definíciu pojmu. (Tóthová 2010, 2998) Existencia legálneho definovania pojmov v právnych predpisoch teda nie je samoúčelná. Účelom je dosiahnuť stav, aby jednotlivé pojmy, ktoré právny poriadok nepozná a sú používané v právnom predpise, boli ich adresátom dostatočne zrejme.¹³ Píšuc o právnom pojme verejná služba, tento, právny poriadok Slovenskej republiky momentálne nepozná. Zároveň nie je používaný ani v právnom predpise. Aby malo definovanie pojmu verejná služba zmysel, je potrebné aby ho niektorý zo zákonov v rámci normovania spoločenských vzťahov používal. Ako sme písali v kapitole 1.3., účinnými zákonmi, ktoré sa javia pre používanie pojmu verejná služba najvhodnejšie je zákon

dozorných orgánov navrhuje štátny orgán, obec alebo vyšší územný celok. Ku osobnej pôsobnosti zákona o odmeňovaní verejných zamestnancov pozri § 1 ods. 1 tohto zákona.

⁹ Podľa § 2 ods. 5 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície, resp. §12 ods. 5 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov sa služobný pomer zakladá ku štátu.

¹⁰ Pozri § 1 ods. 2 zákona o pedagogických zamestnancoch a § 74 a nasl. zákona o vysokých školách.

¹¹ Pozri § 1 ods. 4 zákona o výkone práce vo verejnom záujme a § 1 ods. 3 zákona o štátnej službe.

¹² Tomu zodpovedá aj § 3 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého musí byť právny predpis terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný

¹³ Požiadavka na zákonné definovanie právneho poriadku neznámych pojmov v prípade, že sú používané v právnom predpise, a ktoré zároveň nie sú dostatočne zrejme alebo ich význam nie je všeobecne známy vyplýva z § 3 ods. 6 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

o výkone práce vo verejnom záujme a zákon o odmeňovaní zamestnancov vo verejnom záujme. Inšpiráciu pre použitie pojmu verejná služba v týchto predpisoch budeme hľadať v zrušenom zákone o verejnej službe. Dôvodom je fakt, že zákon o verejnej službe bol práve týmito dvomi právnymi predpismi zrušený, pričom ich intertemporálne ustanovenia predpokladajú právnú kontinuitu regulácie niektorých právnych vzťahov, ktoré boli predtým regulované zákonom o verejnej službe práve týmito zákonmi. Existuje teda predpoklad, že predmet úpravy týchto zákonov je obdobný.

Predmetom zákona o verejnej službe bola úprava verejnej služby a pracovnoprávných vzťahov zamestnancov pri vykonávaní verejnej služby k taxatívne vymedzenému okruhu zamestnávateľov.¹⁴ Pričom zákon o verejnej službe ju legálne definoval ako vykonávanie práce vo veciach verejného záujmu a vykonávanie úkonov súvisiacich s územnou samosprávou zamestnancom v pracovnom pomere.¹⁵ Analýzou tejto derogovanej definície možno dospieť k niekoľkým zisteniam. Po prvé, z formulácie „vykonávanie práce“, resp. „vykonávanie úkonov“ vyplýva, že verejná služba bola zákonodarcom definovaná ako činnosť. Po druhé, z formulácie vykonávanie práce vo veciach verejného záujmu a vykonávanie úkonov súvisiacich s územnou samosprávou vyplýva, že zákonodarcu považoval vykonávanie práce vo veciach verejného záujmu za činnosť odlišnú od vykonávania úkonov súvisiacich s územnou samosprávou. Po tretie, spoločným pojmom, ktorý používa zrušený zákon a v súčasnosti účinný zákon o výkone práce vo verejnom záujme je verejný záujem. Po štvrté, vykonávanie práce alebo úkonov sa uskutočňovalo zamestnancom v pracovnom pomere.

Analyzujúc systematiku zákona o verejnej službe sa pojem verejná služba používa najmä v súvislosti so:

- stanovením predpokladov na vykonávanie verejnej služby,¹⁶
- sľubom, ktorý skladá zamestnanec pri uzatvorení pracovnej zmluvy zamestnávateľovi,¹⁷
- povinnosťami zamestnanca pri výkone verejnej služby,¹⁸
- odmeňovaní zamestnancov verejnej služby,¹⁹
- účasťou zamestnancov v pracovnoprávných vzťahoch.²⁰

Spoločenské vzťahy, ktoré boli regulované zákonom o verejnej službe a ktoré sú regulované zákonom o výkone práce vo verejnom záujme, resp. zákonom o odmeňovaní verejných zamestnancov sú obdobné. Oba tieto právne predpisy upravujú právne vzťahy týkajúce sa zákonom vymedzeného okruhu zamestnancov verejného sektora. Konkrétne, najzreteľnejším prienikom je úprava predpokladov na výkon povolania vo verejnom sektore, práv, povinností a obmedzení verejných zamestnancov, a ich odmeňovanie. Použitie pojmu verejná služba sa preto javí ako najracionálnejšie v súvislosti s týmito vzťahmi. Teda v zákone o výkone práce vo verejnom záujme a v zákone o odmeňovaní verejných zamestnancov by sme

¹⁴ Pozri § 1 ods. 1 zákona o verejnej službe

¹⁵ Pozri § 1 ods. 2 zákona o verejnej službe

¹⁶ Pozri § 2 zákona o verejnej službe

¹⁷ Podľa § 5 zákona o verejnej službe sľub znel: „Sľubujem, že pri vykonávaní verejnej služby budem dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy a uplatňovať ich podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva.“

¹⁸ § 9 zákona o verejnej službe

¹⁹ § 15 - § 47 zákona o verejnej službe

²⁰ § 48 - § 53 zákona o verejnej službe

mohli použiť pojem verejná služba v zákonomnom texte najmä namiesto pojmu „výkon práce vo verejnom záujme“.²¹ V prípade, ak by v zákonomnom texte došlo k takejto zámene, tak verejná služba by mohla byť definovaná nasledovne: „Verejná služba na účely tohto zákona, je služba zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme pre zamestnávateľov podľa tohto zákona.“. Verejná služba by teda bola podobne ako v zákone o verejnej službe definovaná ako činnosť. Zároveň by bola vykonávaná táto činnosť – práca zamestnancami iba pre zamestnávateľov vymedzených zákonom o výkone práce vo verejnom záujme, resp. v zákone o odmeňovaní verejných zamestnancov. Napokon išlo by o výkon práce vo verejnom záujme. Na rozdiel od zákona o verejnej službe, je verejný záujem v zákone o výkone práce vo verejnom záujme definovaný ako záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov. Tým sa aspoň čiastočne odstraňuje vágnosť tohto pojmu, ktorá sa s ním spájala počas účinnosti zákona o verejnej službe. Záverom môžeme konštatovať, že predmetom zákona o výkone práce vo verejnom záujme by sa stala úprava práv a povinností zamestnancov a zamestnávateľov verejnej služby, a predmetom zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov zase úprava odmeňovania niektorých zamestnancov verejnej služby u zamestnávateľov podľa tohto zákona.

2. Princípy verejnej služby

Na rozdiel od štátnej služby, verejná služba nie je na zákonnej úrovni v Slovenskej republike budovaná na žiadnych explicitne vymedzených ideových myšlienkach - princípoch. Podľa dôvodovej správy k zákonu o štátnej službe, princípy štátnej služby ponúkajú hodnotový rámec a východiská pre tvorbu konkrétnych ustanovení zákona o štátnej službe a to aj vďaka svojej jasnosti a jednoznačnosti, ako aj ich umiestneniu v úvode návrhu zákona. V súlade s princípmi v ňom vymedzenými sa majú riadiť štátni zamestnanci pri výkone štátnej služby a služobné úrady pri rozhodovaní v štátnozamestnaneckých vzťahoch. Princípy štátnej služby vymedzujú prijímanie štátnych zamestnancov, stabilitu ich štátnozamestnaneckého pomeru, kariérny rast, hodnotenie výkonnosti a odmeňovanie v štátnej službe. Sú nimi konkrétne princípy politickej neutrality, zákonnosti, transparentného zamestnávania, nestrannosti, profesionality, transparentného a rovnakého odmeňovania, stability, rovnakého zaobchádzania. Nakoľko štátna služba predstavuje integrálnu súčasť zastrešujúceho pojmu verejnej služby, princípy na ktorých je budovaná by sa v značnej miere mali vzťahovať aj na verejnú službu. Toto naše tvrdenie je podporené odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy (2000) 6 o postavení verejných činiteľov v Európe a odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov. Dôvodom je, že rešpektujúc osobitosti každého vnútroštátneho systému verejnej služby, tieto soft-law nástroje vyjadrujú potrebu budovať na určitých základných princípoch nie len štátnu ale aj verejnú službu v každom členskom štáte Rady Európy.²²

²¹ Napr. § 3 zákona o výkone práce vo verejnom záujme by upravoval namiesto predpokladov výkonu práce vo verejnom záujme predpoklady výkonu verejnej služby, § 8 povinnosti a obmedzenia zamestnanca pri výkone verejnej služby alebo zákon o odmeňovaní verejných zamestnancov by vo svojom § 2 ods. 1 upravoval namiesto kvalifikačných predpokladov pre výkon práce vo verejnom záujme kvalifikačné predpoklady pre výkon verejnej služby.

²² Odporúčania používajú termín “public official”, ktorý pre naše potreby prekladáme ako verejný činiteľ. Podľa odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (2000) 6 o postavení verejných činiteľov v Európe sa za verejného činiteľa považuje každý zamestnanec, bez ohľadu na to, či základom jeho právneho vzťahu je menovanie alebo

Účelom odporúčania o postavení verejných činiteľov je vymedzenie základných princípov, ktoré majú byť rešpektované štátmi pri tvorbe právnej úpravy a právnej praxe, bez ohľadu na systém verejnej služby v jednotlivých krajinách, keďže tieto princípy predstavujú úplný základ efektívnej a občiansky orientovanej verejnej služby. Týmito základnými princípmi sú *mutatis mutandis* princíp potreby vymedzenia postavenia verejných zamestnancov zákonom alebo kolektívnou zmluvou a ich implementácia, princíp vymedzenia orgánu zodpovedného za verejných zamestnancov (najmä vlády), princíp kategórií a stupňov vo verejnej službe, princíp vymedzenia podmienok a požiadaviek náboru a výberu verejných zamestnancov,²³ princíp zákazu preloženia verejných zamestnancov, princíp služobného postupu na kritériu schopnosti, princíp možnosti obmedzenia politických a odborových práv verejných zamestnancov,²⁴ princíp zákazu diskriminácie, princíp participácie verejných zamestnancov na fungovaní verejnej správy, princíp sociálnej ochrany, princíp náležitého odmeňovania, princíp osobitných povinností a obmedzení verejných zamestnancov,²⁵ princíp vzdelávania verejných zamestnancov, princíp skončenia zamestnania iba zo zákonných dôvodov, princíp práva na súdnu ochranu práv verejných zamestnancov pred zamestnávateľom.

V prípade odporúčania o etickom kódexe verejných činiteľov je jeho účelom vymedziť základné štandardy integrity a správania sa zamestnancov verejného sektora, aby tí mohli vykonávať svoje povolanie v súlade s nimi, a zároveň aby občania vedeli aké správanie môžu legitímne očakávať od takýchto zamestnancov. Z prílohy tohto odporúčania možno vyabstrahovať široké spektrum všeobecných princípov, ktoré môže ten ktorý štát vymedziť vo svojom vlastnom kódexe pre verejnú správu. Medzi takéto princípy patria najmä princíp zákonnosti, nestrannosti, lojálnosti, hospodárnosti, bezúhonnosti, mlčanlivosti, odbornosti, zodpovednosti, poctivosti a transparentnosti výkonu verejnej správy.

Ako sme uviedli v predchádzajúcej kapitole, z hľadiska predmetu úpravy a rozsahu regulovaných subjektov, sú zákon o výkone práce vo verejnom záujme a zákon o odmeňovaní verejných zamestnancov, právnymi predpismi, ktoré materiálne najvernejšie regulujú oblasť spoločenských vzťahov, ktorú teória označuje ako verejná služba. Práve v týchto dvoch zákonoch by sme situovali princípy, ktoré by mali slúžiť ako hodnotový rámec a východiská pre interpretáciu už existujúcich, ako aj tvorbu nových konkrétnych ustanovení spomínaných prameňov práva. V zákone o výkone práce vo verejnom záujme by sme v súlade s predmetom tohto zákona vyjadrili princípy v znení obdobnom princípom podľa zákona o štátnej službe. Dôvodom je, že princípy, tak ako sú vyjadrené v zákone o štátnej službe obsahovo pokrývajú aj ďalšie ideové myšlienky, ktoré sú vymedzené odporúčaniami.²⁶ Týmito princípmi by teda

zmluva, ak je zamestnaný štátnym úradom alebo inštitúciou a pokiaľ je platený zo štátneho rozpočtu. Vyňatí sú volení predstavitelia a taxatívne vymedzený okruh zamestnaní. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov formuluje ešte širšie vymedzenie. Za verejného činiteľa považuje každú osobu zamestnanú orgánom verejnej moci („by public authority“) a aj súkromnú osobu, ak vykonáva verejnú moc s výnimkou taxatívne vymedzeného okruhu subjektov. K tomu pozri aj Kuril (2018, s. 135).

²³ Tento princíp zahŕňa požiadavku transparentnosti a nestrannosti konania súvisiaceho s náborom, podmienku zabezpečenia rovnakého prístupu pri uchádzaní sa o zamestnanie a podmienku posudzovania uchádzačov na základe ich schopností. Podobne Košičiarová (2017, s. 153).

²⁴ Možný je ale iba v nevyhnutnej miere, ak je to potrebné pre riadny výkon ich verejných funkcií.

²⁵ S týmto princípom je podľa nás spojená aj disciplinárna zodpovednosť verejných zamestnancov v prípade ak ich neplnia, resp. nedodržiavajú.

²⁶ Napr. v princípe nestrannosti podľa čl. 5 zákona o štátnej službe je vyjadrený aj princíp, ktorý by sme mohli označiť podľa odporúčania o etickom kódexe verejných činiteľov ako princíp mlčanlivosti.

boli princíp politickej neutrality, princíp zákonnosti, princíp transparentného zamestnávania, princíp efektívneho riadenia, princíp nestrannosti, princíp profesionality, princíp stability, princíp rovnakého zamestnávania. Konkrétne, princípy verejnej služby by vo svojej modifikovanej podobe mohli znieť tak ako to uvedieme v nasledujúcich odsekoch.

Princíp politickej neutrality: „Zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme uprednostňuje verejný záujem pred politickým záujmom a koná spôsobom, ktorý nevzbudzuje pochybnosti o tom, že zvyhodňuje ktorúkoľvek politickú stranu alebo politické hnutie. Princíp politickej neutrality sa uplatňuje najmä prostredníctvom povinnosti zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme konať politicky neutrálne, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu jeho zamestnávateľa s politickými záujmami, nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním práce vo verejnom záujme v prospech politickej strany alebo politického hnutia a prostredníctvom povinnosti jeho zamestnávateľa rozhodovať v štátnozamestnaneckých vzťahoch politicky neutrálne.“

Princíp zákonnosti: „Zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme koná v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, právne záväznými aktmi Európskej únie, právnymi predpismi Slovenskej republiky, služobnými predpismi a ostatnými vnútornými predpismi. Ochranu zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme voči konaniu, ktoré sa považuje za nezákonné, zaručujú zákonom ustanovené práva zamestnanca vykonávajúci prácu vo verejnom záujme.“

Princíp transparentného zamestnávania: „Zamestnávateľa podľa tohto zákona zabezpečujú verejný prístup k informáciám o výberovom konaní a uchádzač o výkon práce vo verejnom záujme má právo na verejný prístup k týmto informáciám. Každý uchádzač o výkon práce vo verejnom záujme má rovnakú možnosť prihlásiť sa do výberového konania a po splnení zákonom ustanovených predpokladov a podmienok má právo na prijatie do štátnej služby. Zamestnávateľ podľa tohto zákona vyhlasuje, uskutočňuje a zrušuje výberové konanie za podmienok a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon.“

Princíp efektívneho riadenia: „Zamestnávateľ podľa tohto zákona riadi zamestnancov vykonávajúcich prácu vo verejnom záujme efektívne a hospodárne. Princíp efektívneho riadenia sa uplatňuje najmä riadením a kontrolou zamestnancov vedúcimi zamestnancami, a vytváraním podmienok na riadne vykonávanie práce vo verejnom záujme.“

Princíp nestrannosti: „Zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme uprednostňuje verejný záujem pred osobným záujmom a zamestnávateľ podľa tohto zákona pri rozhodovaní v pracovnoprávných vzťahoch koná objektívne. Princíp nestrannosti sa uplatňuje najmä povinnosťou zamestnanca vykonávajúci prácu vo verejnom záujme konať a rozhodovať nestranne, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov zamestnávateľa podľa tohto zákona s osobnými záujmami, a nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním práce vo verejnom záujme vo vlastný prospech alebo v prospech iného.“

Princíp profesionality: „Zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme koná odborne, svedomito, v súlade s Etickým kódexom a zamestnávateľ podľa tohto zákona mu poskytuje alebo zabezpečuje zodpovedajúce vzdelávanie na dosiahnutie takej úrovne odborných kompetencií, ktorá mu umožní kvalitný výkon práce vo verejnom záujme. Princíp profesionality sa uplatňuje najmä dlhodobým profesionálnym rozvojom zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme, podporou kariérneho rastu, právom a povinnosťou zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme vzdelávať sa, ako aj povinnosťou

zamestnávateľa podľa tohto zákona vzdelávať zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme.“

Princíp stability: „Zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme je chránený pred skončením pracovného pomeru z iných ako zákonom ustanovených dôvodov.“

Princíp rovnakého zamestnávania: „Zamestnávateľ podľa tohto zákona postupuje v pracovnoprávných vzťahoch vo vzťahu k zamestnancovi vykonávajúcemu prácu vo verejnom záujme a uchádzačovi o výkon práce vo verejnom záujme podľa zásady rovnakého zaobchádzania a rešpektuje ich súkromie, ústavné práva a zákonné práva.“

Jediným princípom, ktorý by sme situovali do úvodu zákona o odmeňovaní verejných zamestnancov je princíp transparentného a rovnakého odmeňovania, ktorý by zodpovedal predmetu úpravy tohto zákona. Podľa neho by pri odmeňovaní zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme podľa tohto zákona bol jeho zamestnávateľ povinný rozhodovať len na základe podmienok ustanovených týmto zákonom.

Záver

De lege lata, žiadny zákon v Slovenskej republike nemá explicitné označenie „o verejnej službe“, nepoužíva pri normovaní právnych vzťahov pojem verejná služba, neobsahuje legálnu definíciu tohto pojmu a nevymedzuje princípy verejnej služby. V súvislosti s uvedenými absenciami si autor príspevku na jeho začiatku kládol tri základné ciele. Po prvé, jeho ambíciou bolo vymedziť zákonný rámec, ktorý upravuje právne vzťahy v oblasti, ktorú teória označuje ako verejná služba. Po druhé, posúdiť vhodnosť legálneho definovania pojmu verejná služba, situovať ho vo vhodnom prameni práva a sformulovať možnú zákonnú definíciu. Po tretie, identifikovať princípy verejnej služby, sformulovať ich zákonné znenie a situovať ich do vhodného právneho predpisu.

Máme za to, že všetky ciele sa nám podarilo splniť.

Čo sa týka prvého cieľa, tak zákonný rámec upravujúci verejnú službu je tvorený zákonom o výkone práce vo verejnom záujme, zákonom o odmeňovaní verejných zamestnancov, zákonom o štátnej službe, osobitnými zákonmi upravujúcimi štátnu službu, zákonom o pedagogických zamestnancoch, zákonom o vysokých školách a Zákonníkom práce.

Ku druhému cieľu je vhodné najskôr poznamenať, že pojmy, ktoré používa teória práva nie je za každých okolností potrebné prenášať do znenia právnych predpisov, nakoľko obsah pojmov vymedzených teóriou, nemusí vždy korešpondovať s obsahom definície pojmu, ktorý použije zákonodarcu pre účely jeho použitia v zákone, resp. pre účely celého právneho poriadku. Zároveň, to že pojem verejná služba nie je výslovne použitý v právnom poriadku neznamená, že vzťahy, ktoré teória pod takýto pojem subsumuje nie sú právom regulované. Potreba legálneho definovania akéhokoľvek pojmu je daná iba v prípade jeho použitia v texte právneho predpisu, pričom takýto pojem by právny poriadok nepoznal a zároveň by nebol dostatočne zrejmy. To platí aj pre potrebu zákonného definovania verejnej služby. V prípade, ak by sa zákonodarcu rozhodol použiť pojem verejná služba, zdá sa nám najracionálnejšie jeho použitie v zákone o výkone práce vo verejnom záujme a v zákone o odmeňovaní verejných zamestnancov. Titulom je predmet úpravy a osobná pôsobnosť týchto zákonov, ktorá najviac zodpovedá pojmovému vymedzeniu verejnej služby z hľadiska vedy práva. Zároveň iba v prípade, ak by v predmetných zákonoch došlo k nahradeniu pojmu „výkon práce vo verejnom záujme“ pojmom „verejná služba“, tak by zákonná definícia mohla znieť

nasledovne: „Verejná služba na účely tohto zákona, je služba zamestnanca vykonávajúceho prácu vo verejnom záujme pre zamestnávateľov podľa tohto zákona.“.

Tretí cieľ bol naplnený vymedzením princípov verejnej služby, ktoré by de lege ferenda mohli byť vymedzené v úvode zákona o výkone práce vo verejnom záujme a zákona o odmeňovaní verejných zamestnancov. Princípy verejnej služby, ktoré sme vymedzili sa nápadne svojim označením, ako aj samotným znením, podobajú na princípy štátnej služby, ktoré sú obsiahnuté v úvode zákona o štátnej službe. Ich totožné označenie a iba čiastočne modifikované znenie pre potreby zákona o výkone práce vo verejnom záujme a zákona o odmeňovaní verejných zamestnancov, nie je avšak dané lenivosťou autora tohto príspevku kreovať úplne nové princípy s originálnym znením. Dôvodom je presnosť ich vymedzenia v zákone o štátnej službe v súlade s obsahom princípov uvedených v odporúčaniach Rady Európy. V súlade s princípmi vymedzenými odporúčaniami totižto nemá byť budovaná iba štátna služba, ale ich dosah má byť oveľa širší. Na týchto princípoch má byť budovaná aj oblasť, ktorú označujeme v teórii práva širším termínom a to verejná služba.

Literatúra

CIBÁKOVÁ, V. 2016. Výkladový slovník pre verejnú správu. Bratislava : Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-544-6.

ČEBIŠOVÁ, T. 2003. In HENDRYCH, D. a kol. Správni věda. Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing, ISBN 80-86395-86-3

HOETZEL J., F. WEYR, F. POŠVAR, A. ŠTAFL. 1948. Slovník veřejného práva československého. Svazek 5., U až Ž. Brno: Rovnost.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2017. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, 2. vydanie. Praha: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-73806-84-2

KURIL, J. 2018. Verejná služba a štátna služba - vybrané otázky. Bratislava : Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-822-5.

MACHAJOVÁ, J. 2014. Všeobecné správne právo. Žilina : EUROKÓDEX. ISBN 978-80-8155-044-7.

TÓTHOVÁ, M. 2010. Interpretácia práva a právny jazyk. In. Dny práva - 2010 - Days of Law (4.ročník) [online]. Brno : Masarykova Univerzita, s. 2994-3004. [cit. 29. decembra 2019]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/sbornik/sbornik.pdf

VRABKO, M. 2018. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C.H. Beck, ISBN 978-80-89603-68-8.

Adresa autora

Mgr. Lukáš Jančát

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26, 040 01 Staré Mesto, Košice

E-mail: lukas.jancat@upjs.sk

**UPOZORNENIE PROKURÁTORA A NÁSLEDKY
NEVYHOVENIA TOMUTO PROSTRIEDKU DOZORU V
OBLASTI VEREJNEJ SPRÁVY**

**THE PROSECUTOR'S NOTICE AND THE
CONSEQUENCES OF FAILURE TO COMPLY WITH THIS
MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION SUPERVISION**

Michal Kadáček

Abstract:

The aim of the contribution is to examine and analyse prosecutor's notice by which prosecutor performs supervision of compliance with the law and generally binding legal regulations by public administration. The contribution's aim is not just a description of current legal state but in addition of that the author tries to make reference to problem issues of the legislation de lege lata as well as several unclear theoretical and application questions whose analysis and answering is part of the content of this contribution. In connection with processed issues the author offers certain recommendations and propositions which could pro futuro find its application not only in the legal regulation of the prosecutor's notice, but also in the case of supervision of compliance with the legitimacy in public administration. The author follow up the functional connection between the prosecution's non-criminal supervision and the administrative judiciary.

Keywords: the prosecutor's notice, the prosecutor's notice procedure, the prosecutor's supervision of compliance with the law by public authorities, prosecutor, administrative judiciary.

Úvod do problematiky

Orgány verejnej správy plnia v rámci výkonu verejnej správy celý rad významných úloh v rôznych sférach a oblastiach svojej pôsobnosti. Úlohy a funkcie, za účelom naplňovania ktorých bola orgánom verejnej správy právnym poriadkom Slovenskej republiky zverená ich pôsobnosť v jednotlivých oblastiach môžu byť účinne a efektívne dosiahnuté len za podmienky bezpodmienečnej akceptácie dodržiavania zákonnosti ako aj základných princípov, na ktorých je budovaná verejná správa v Slovenskej republike. Práve porušovanie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a nečinnosť orgánov verejnej správy predstavujú negatívne javy vo verejnej správe, ktoré sú v hrubom rozpore nie len so zásadou zákonnosti, ale aj s princípom dobrej verejnej správy, s princípom právnej istoty ako aj mnohými ďalšími princípmi, ktoré sa vzťahujú na oblasť verejnej správy. Potreba a nevyhnutnosť dodržiavania zákonnosti vo verejnej správe platí, nie len s poukazom na vyššie uvedené, ale aj s ohľadom na to, že orgány verejnej správy pri výkone svojej pôsobnosti často krátko zasahujú do základných práv a slobôd fyzických ako aj právnických osôb, ukladajú im rôzne povinnosti a taktiež s ohľadom na to, že sa účastníci administratívneho konania stretávajú pri výkone verejnej správy

s neochotou, zbytočnými priet'ahmi a nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktorá im môže v konečnom dôsledku spôsobiť nežiaducu ujmu. (Baricová, Fečík, Števíček a kol., 2018)

Je teda zrejmé a nepochybné, že v nadväznosti na zložitosť a rozmanitosť úloh, ktoré plní verejná správa v demokratickom a právnom štáte musí samotný štát prostredníctvom svojho vnútroštátneho poriadku vytvárať určité mechanizmy a teda akúsi "postupnosť krokov", využitím ktorých si jednotlivé spravované subjekty budú môcť nie len uplatniť svoje práva a právom chránené záujmy, ale aj využitím ktorých bude týmto subjektom určitým spôsobom garantovaná právnym poriadkom priznaná možnosť domôcť sa reálneho a včasného plnenia im priznaných oprávnení v súlade s právnym poriadkom, respektíve mechanizmy, ktorých úlohou je vo verejnom záujme predchádzať porušeniu zákonnosti vo verejnej správe, zabezpečiť odstránenie tohto negatívneho javu v prípade jeho zistenia a obnoviť porušené práva fyzických a právnických osôb. (Cepek, Hašanová, 2018)

Neoddeliteľnou súčasťou týchto mechanizmov¹, ktoré sú súčasťou nášho právneho poriadku je aj dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, ktorý zohráva nezastupiteľnú úlohu predovšetkým pri eliminácii nezákonnosti a nečinnosti orgánov verejnej správy. Práve upozornenie prokurátora predstavuje jeden z prostriedkov prokurátorského dozoru aplikáciou ktorého reaguje prokurátor na protiprávny postup orgánov verejnej správy pri vydávaní zákonom *expressis verbis* stanovených právnych aktov alebo na nečinnosť orgánov verejnej správy.

Ešte pred tým, ako pristúpim k analýze jednotlivých zákonných ustanovení, ktoré vytvárajú základný právny rámec úpravy upozornenia prokurátora *de lege lata*, považujem za mimoriadne vhodné a účelné pre lepšie pochopenie problematiky hneď v samotnom úvode príspevku bližšie precizovať, charakterizovať poslanie prokuratúry Slovenskej republiky, ako aj jednotlivé základné pojmy a inštitúty, ktoré so spracovanou problematikou bezprostredne súvisia. V zmysle článku 149 Ústavy Slovenskej republiky je poslaním prokuratúry „ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu.“ Z dikcie tohto článku vyplýva, že prokuratúra nie je v našom právnom poriadku kreovaná len ako orgán verejnej žaloby, ale ako univerzálny orgán ochrany objektívneho práva. Prokuratúra sa ako orgán *sui generis* plniaci viaceré významné funkcie, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie riadneho chodu štátu riadi vo svojej činnosti nie individuálnym záujmom, ale verejným záujmom.

Pokiaľ ide o pôsobnosť prokuratúry, jej vymedzenie je *de lege lata* predmetom právnej úpravy zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení zákona č. 18/2018 Z. z. (ďalej len „Zákon o prokuratúre“). V zmysle predmetnej právnej úpravy realizuje prokuratúra svoju pôsobnosť v dvoch základných oblastiach a to konkrétne v trestnej a netrestnej. Netrestnú oblasť môžeme *de lege lata* ešte ďalej rozčleniť na dva úseky a to na pôsobnosť prokurátora v civilnom procese a na dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. (Šúrek, 2011) *Ex lege* je prokuratúra povinná v rozsahu svojej pôsobnosti vykonávať opatrenia

¹ V zmysle načrtnutej problematiky je štát povinný vytvárať mechanizmy, ktoré budú subjektom verejnej správy garantovať právo na dobrú správu a spravodlivý proces. V podmienkach Slovenskej republiky je ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu zverená viacerým subjektom. Subjekty kontroly možno klasifikovať podľa postavenia, respektíve podľa smeru výkonu kontroly na vnútorné a vonkajšie subjekty kontroly. Prokuratúru Slovenskej republiky zaraďujeme k subjektom, ktoré vykonávajú prostredníctvom dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy vonkajšiu kontrolu vo verejnej správe.

na predchádzanie, zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti. (§ 3 ods. 2 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) Práve upozornenie prokurátora patrí, tak ako som už čiastočne načrtol vyššie k právnym prostriedkom, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Téma príspevku je témou pertraktovanou² ako aj aktuálnou, nakoľko uplynul pomerne krátky časový úsek od nadobudnutia účinnosti novely Zákona o prokuratúre, ktorá bola uskutočnená zákonom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá sa výrazným spôsobom dotkla aj jednotlivých ustanovení o upozornení prokurátora.³

Zo samotného názvu príspevku vyplýva, že kľúčovým pojmom je pojem upozornenie prokurátora. Avšak s týmto pojmom bezprostredne súvisia ešte ďalšie dva pojmy, ktorých vymedzenie má mimoriadny význam v nadväznosti na tému príspevku.

Tým prvým je dozor prokurátora vo verejnej správe, ktorý môžeme vymedziť ako rozsah Zákonom o prokuratúre taxatívne stanovených oprávnení, ktorými disponuje prokurátor pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonnosti vo verejnej správe. „*Podstata prokurátorského dozoru teda spočíva v zisťovaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy a v prípade zistenia nesúladu so stavom predpokladaným aj v aplikácii špecifických prostriedkov dozoru.*“ (Vrabko a kol., 2012, s. 249)

S upozornením prokurátora sa neoddeliteľne spája aj ďalší pojem - právny prostriedok dozoru. Právne prostriedky dozoru môžeme charakterizovať ako zákonom stanovené a v jeho medziach využívané nástroje, ktoré zákon zveruje prokurátorovi pri vykonávaní dozoru vo verejnej správe. *De lege lata* je právna úprava právnych prostriedkov dozoru obsiahnutá v § 22 Zákona o prokuratúre. *In concreto* § 22 ods. 1 obsahuje pozitívnu taxatívnu enumeráciu právnych prostriedkov dozoru, ku ktorým v zmysle uvedeného ustanovenia patrí: protest prokurátora, upozornenie prokurátora, správna žaloba a žaloba na správny súd podľa § 45 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení zákona č. 88/2017 (ďalej len Správny súdny poriadok alebo SSP), vstup do konania pred správnym súdom podľa § 46 Správneho súdneho poriadku. Zákon o prokuratúre však v oblasti dozoru priznáva určité oprávnenia aj generálnemu prokurátorovi.⁴ Prostriedky dozoru môžeme rozdeliť na primárne a sekundárne. Protest a upozornenie prokurátora zaradujeme k **primárnym prostriedkom** dozoru, ktoré prokurátor uplatňuje vo verejnom záujme vtedy, ak zistí, že došlo k porušeniu zákonnosti vo verejnej správe. Správna žaloba a žaloba na správny súd podaná podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku patrí k **sekundárnym prostriedkom** dozoru prokurátora, ktoré ako to vyplýva už zo samotnej subsumpcie pod pojem sekundárny prostriedok, majú subsidiárny charakter. Prokurátor teda k ich uplatneniu v praxi siahne až po tom, čo aplikáciou primárneho prostriedku nedosiahol odstránenie nezákonnosti vo verejnej správe.

² Bližšie vid' napr. ŠRAMEL, B. 2012. Netrestná pôsobnosť prokuratúry SR- nutnosť alebo prežitok? In: *Justičná revue*. Roč. 64, č. 8-9, s. 969-971.

³ Predmetná novela zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre nadobudla účinnosť 1. júla 2016.

⁴ Bližšie vid' § 22 ods. 2 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

1. Upozornenie prokurátora

Upozornenie prokurátora predstavuje primárny prostriedok prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor podáva vtedy, ak pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy zistí, že nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo v postupe orgánu verejnej správy došlo pri vydávaní niektorého z taxatívne stanovených správnych aktov k porušeniu zákona, prípadne iného všeobecne záväzného právneho predpisu. Upozornenie prokurátora je *de lege lata* upravené v § 28 a § 29 Zákona o prokuratúre.

Z dôtkie ustanovenia § 28 ods. 1 Zákona o prokuratúre⁵ vyplýva, že predpokladom podania upozornenia prokurátora je teda porušenie zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu:

- v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správneho aktu podľa § 21 ods. 1 písm. a) Zákona o prokuratúre alebo
- nečinnosťou orgánu verejnej správy.

Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že upozornenie prokurátora na rozdiel od protestu prokurátora nesmeruje voči finálnej forme činnosti orgánu verejnej správy, (priamo voči niektorému zo správnych aktov orgánov verejnej správy) ale smeruje proti nezákonnosti v postupe orgánov verejnej správy pri ich vydávaní, respektíve voči nečinnosti. (Cepek, Hašanová, 2018)

Pokiaľ ide o pojem nečinnosť, legálna definícia tohto pojmu v Zákone o prokuratúre absentuje. Vo všeobecnosti však môžeme nečinnosť vymedziť ako jav, ktorý nastáva v tých prípadoch, keď orgán verejnej správy nekoná, respektíve zostane pasívny a to aj napriek tomu, že mu z obsahu jednotlivých právnych noriem vyplýva povinnosť konať v rámci jemu zverenej pôsobnosti. Z vyššie poskytnutého výkladu nečinnosti teda vyplýva, že nečinnosť je sama o sebe javom protiprávnym a nezákonným. Výkladom pojmu nečinnosť orgánu verejnej správy sa vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom uznesení zo dňa 27.10.2011, pod sp. zn. 5Sžnč 3/2011 uviedol nasledovné: *„Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa teda rozumie jeho pasivita vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie, aj keď niet žiadnej zákonnej alebo faktickej prekážky na to, aby správny orgán konal a rozhodol. Nečinnosť môže spočívať v opomenutí správneho orgánu vykonať predpísaný úkon alebo v zbytočných prietahoch v jeho postupe, ale môže spočívať aj v tom, že namiesto rozhodnutia správny orgán tvrdí nedostatok svojej právomoci a vec vybaví iba listom alebo informáciou, prípadne záznamom v spise. V poslednom prípade musí byť obsahom návrhu na začatie konanie tvrdenie, že v konaní niet žiadnej prekážky na úkony správneho orgánu, a napriek tomu správny orgán nekoná, a toto nekonanie je nečinnosťou. Nekonanie musí byť v rozpore s konkrétnym zákonným ustanovením, ktoré obsahuje príkaz pre správny orgán postupovať, konať, vykonávať určité procesné úkony a rozhodovať (k tomu pozri napr. rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. [I. ÚS 225/08](#), sp. zn. [III. ÚS 282/08](#), sp. zn. [III. ÚS 70/09](#) – www.concourt.sk).“*

⁵ „Prokurátor je oprávnený podať orgánu verejnej správy upozornenie na účel odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správnych aktov podľa [§ 21 ods. 1 písm. a\)](#) alebo jeho nečinnosťou.“

V aplikačnej rovine činnosti prokurátorov v rámci výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy môžeme z hľadiska samotnej povahy podaného upozornenia kategorizovať tento prostriedok dozoru do nasledovných typov: (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.09.2011, sp. zn. 6SŽi/2/2010)

- **súhrnné upozornenia** - pri aplikácii tohto typu upozornenia reaguje prokurátor na nedostatky, ktoré zistil najmä pri vykonávaní metódy previerok zachovávanía zákonnosti podľa § 30 Zákona o prokuratúre.
- **upozornenie *pro futuro*** - ako to vyplýva už zo samotného označenia, účelom tohto typu upozornenia je reagovať na nedostatky a pochybenia, ktoré zistil prokurátor až po skončení administratívneho konania, s cieľom pôsobiť preventívne a zabrániť teda ďalšiemu výskytu takýchto pochybení.
- **upozornenie na protiprávnosť postupu v už začatom administratívnom konaní** - na rozdiel od predchádzajúceho typu, je účelom aplikácie tohto typu upozornenia odstrániť pochybenia v prebiehajúcom, ešte neskončenom administratívnom konaní.
- **upozornenie na nečinnosť** - tento typ upozornenia predstavuje prostriedok dozoru, ktorým prokurátor sleduje odstránenie nečinnosti orgánu verejnej správy a teda zabezpečenie toho aby orgán verejnej správy konal aktívne v súlade s obsahom príslušnej právnej normy, ktorá mu ukladá povinnosť konať.

Z bližšej charakteristiky podstaty jednotlivých typov upozornení môžeme dedukovať, že prvé dva typy upozornení majú za účel zabrániť tomu, aby sa zistené nedostatky v podobe porušení zákonov a ostatných všeobecných záväzných právnych predpisov v postupe orgánov verejnej správy pri vydávaní správnych aktov opakovali a zvyšné dva typy upozornení sledujú odstránenie protiprávneho stavu, teda porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe orgánov verejnej správy pri vydávaní správnych aktov alebo v dôsledku ich nečinnosti v prebiehajúcom a teda ešte neskončenom konaní.

V súvislosti so znením ustanovenia § 28 ods. 1 Zákona o prokuratúre považujem za dôležité upriamiť pozornosť na to, že pri použití gramatickej metódy interpretácie práva by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že podanie upozornenia prokurátora je jeho oprávnením. Avšak s využitím systematického, logického a teleologického výkladu sa prikláňam k záveru, že je to nie len oprávnenie prokurátora, ale zároveň jeho povinnosť, keďže prokurátor je *ex lege* povinný konať vždy, keď zistí, že by mohlo dôjsť k ohrozeniu alebo porušeniu zákonnosti. Prokurátor je teda povinný vo verejnom záujme podať upozornenie, ak zistí že v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní niektorého zo zákonom *expressis verbis* stanoveného správneho aktu bol porušený zákon, respektíve všeobecne záväzný právny predpis, alebo ak zistí, že orgán verejnej správy je nečinný a túto nezákonnosť vo verejnej správe možno odstrániť práve prostredníctvom využitia tohto prostriedku dozoru. (Hoffmann, 2010) Uvedený postulát opieram o ustanovenie § 3 ods. 2 Zákona o prokuratúre⁶.

⁶ „Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.“

V súvislosti s takto koncipovaným oprávnením prokurátora je potrebné poznamenať, že podanie upozornenia je oprávnenie, ktoré prináleží výlučne prokurátorovi. Pokiaľ ide o fyzickú osobu, respektíve právnickú osobu, táto môže podať prokurátorovi len podnet smerujúci k tomu, aby prokurátor v rozsahu svojej pôsobnosti vykonal opatrenie (podal upozornenie) za účelom odstránenia nezákonnosti vo verejnej správe. Po tom, čo prokurátor prijme takýto podnet je len na jeho posúdení a zvážení, či sú splnené všetky podmienky na to, aby upozornenie podal. Z uvedeného vyplýva, že neexistuje právny nárok na podanie upozornenia. Prokurátor má v prípade prijatia podnetu povinnosť sa týmto podnetom zaoberať a vybaviť ho v lehote 2 mesiacov odo dňa, keď mu bol podnet pridelený na vybavenie. Pri vybavovaní podnetov prokurátor často využíva inštitút súčinnosti podľa § 37 Zákona o prokuratúre.⁷ V súvislosti s poskytovaním súčinnosti vidím určitý nedostatok v tom, že právna úprava *de lege lata* síce na jednej strane jasne zakotvuje, že orgány verejnej správy poskytujú (sú povinné poskytnúť) prokurátorovi súčinnosť nevyhnutnú na plnenie jeho zákonom stanovených úloh (vybavenie podnetu, podanie upozornenia). Avšak na strane druhej v zákone absentujú akékoľvek ustanovenia, ktoré by riešili prípady neposkytnutia súčinnosti zo strany orgánov verejnej správy.⁸ Možné riešenie uvedeného aplikačného problému vidím *de lege ferenda* v prijatí ustanovení, ktoré by upravovali lehotu na poskytnutie súčinnosti a primerané sankcie (peňažná sankcia) za neposkytnutie súčinnosti (respektíve za obštrukcie v súvislosti s predkladaním spisov- predkladanie neúplných spisov). Domnievam sa, že sankcionovanie neposkytnutia súčinnosti môže byť *pro futuro* postačujúcim krokom k tomu, aby orgány verejnej správy prejavovali väčšiu ochotu pri poskytovaní súčinnosti. Od poskytnutia nevyhnutnej súčinnosti je často závislé, nie len vybavenie podnetu v dvojmesačnej lehote odo dňa pridelenia podnetu na vybavenie, ale aj podanie upozornenia prokurátora a v konečnom dôsledku tak aj samotné odstránenie porušenia zákonnosti vo verejnej správe.

Upozornenie prokurátora má z hľadiska formy obligatórne písomnú formu. Ustanovenia § 28 ods. 2 Zákona o prokuratúre obsahuje taxatívnu pozitívnu enumeráciu jednotlivých obligatórnych náležitostí upozornenia prokurátora. Tieto náležitosti môžeme rozčleniť z teoreticko-právneho hľadiska do troch častí: (Baricová, Fečík, Števec a kol., 2018)

- **formálne náležitosti** - § 28 ods. 2 písm. a) - c) a h) a i) Zákona o prokuratúre.
- **výroková časť** - jej obsahom je označenie konkrétnych ustanovení zákona respektíve iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré boli či už postupom, alebo nečinnosťou porušené alebo, ktorých rešpektovanie a dodržiavanie je ohrozené - § 28 ods. 2 písm. d) Zákona o prokuratúre.
- **odôvodnenie** - ktoré môžeme ešte ďalej rozdeliť na skutkovú časť- § 28 ods. 2 písm. e) a právnu časť, pričom táto druhá časť v sebe subsumuje analytickú zložku - § 28 ods. 2 písm. f) a návrhovú zložku - § 28 ods. 2 písm. g) Zákona o prokuratúre. V rámci

⁷ „Orgány verejnej správy, právnické osoby a fyzické osoby poskytujú prokurátorovi súčinnosť nevyhnutnú na plnenie úloh, ktoré mu ukladá zákon; najmä mu podávajú vysvetlenia, v skončených veciach mu požičujú spisy a doklady, v neskončených veciach mu umožňujú nahliadnuť do spisov, a to v rozsahu primeranom naliehavosti verejného záujmu na ochrane tých práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu, ktoré sú predmetom konkrétneho konania.“

⁸ Z viacerých Správ generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratúry a poznatkoch prokuratúry o stave zákonnosti v Slovenskej republike vyplýva, že problém neposkytovania súčinnosti sa týka najmä miest a obcí, od ktorých je prokurátorom požadovaná súčinnosť pri vybavovaní upozornení formou zapožičiavania spisového materiálu a podávania vysvetlení.

zákonného vymedzenia „návrhovej časti“ môžeme vidieť to, že zákonodarca diferencuje v súlade s vyššie uvedenou klasifikáciou jednotlivých typov upozornení, či upozornenie sleduje odstránenie porušenia zákonnosti v prebiehajúcom konaní alebo sa ním sleduje odstránenie porušovania zákonnosti *pro futuro*.

Právnu úpravu upozornenia prokurátora *de lege lata* dopĺňa a dotvára svojou rozhodovacou činnosťou aj samotný Ústavný súd Slovenskej republiky ako i Najvyšší súd Slovenskej republiky⁹. Napríklad Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom uznesení zo dňa 07.07.2011, pod sp. zn. IV. ÚS 276/2011 uviedol nasledovné: „*V rozhodovacej činnosti ústavného súdu sa ustálila judikatúra, podľa ktorej možno považovať upozornenie prokurátora (podľa § 21 ods. 2 v spojení s § 28 ods. 1 zákona o prokuratúre) za efektívny prostriedok nápravy proti nečinnosti orgánu verejnej správy (rovnako [III. ÚS 317/04](#), [III. ÚS 78/2010](#) a [IV. ÚS 144/2011](#)).*”

V závere tejto časti príspevku považujem za potrebné zdôrazniť a poukázať na to, že následkom podania upozornenia prokurátora nie je priamo odstránenie nezákonnosti vo verejnej správe. Konštatovanie porušenia zákonnosti vo verejnej správe či už v samotnom postupe orgánu verejnej správy alebo v dôsledku jeho nečinnosti je fakticky vždy len názorom prokurátora a orgán verejnej správy ním nie je viazaný. Je tomu tak preto, lebo prokurátor nemá postavenie správneho orgánu a vzťah medzi prokuratúrou a verejnou správou nie je vzťahom nadriadenosti a podriadenosti. (Košíčiarová, 2015) Pri podaní upozornenia zo strany prokurátora sa teda dáva orgánu verejnej správy možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nečinnosť a nezákonnosť vo verejnej správe v prebiehajúcom administratívnom konaní respektíve možnosť predchádzať porušovaniu zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov *pro futuro*. Orgán verejnej správy má jedinú povinnosť a tú mu neukladá prokurátor na základe zákona, ale priamo zákon, a to je povinnosť zvážiť argumenty prokurátora a posúdiť prípadnú protiprávnosť a nezákonnosť svojho postupu alebo svoju prípadnú nečinnosť vo verejnej správe. Z naznačeného nepochybne vyplýva, že právnym účinkom podania upozornenia prokurátora teda nie je priamo odstránenie nezákonnosti vo verejnej správe, ale je ním iniciácia osobitného druhu konania, nazývaného konanie o upozornení prokurátora.

1.1 Konanie o upozornení prokurátora

V porovnaní s právnou úpravou protestu prokurátora, ktorá je obsiahnutá v § 23 - § 27 Zákona o prokuratúre a ktorej obsahovou súčasťou je aj legálne vymedzenie pojmu konanie o proteste prokurátora¹⁰ zákonodarca nezakotvil ani do jedného z ustanovení Zákona o prokuratúre upravujúcich upozornenie prokurátora legálnu definíciu konania o upozornení prokurátora. Konanie o upozornení prokurátora si preto pre účely príspevku dovoľím charakterizovať ako osobitný druh neformálneho konania, v ktorom sa má posúdiť, či v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní správnych aktov podľa § 21 ods. 1 písm. a) alebo

⁹ Napríklad už vyššie spomínané Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.09.2011, sp. zn. 6SŽi/2/2010 alebo Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27.10.2011, pod sp. zn. 5SŽnč 3/2011.

¹⁰ V zmysle § 23 ods. 4 Zákona o prokuratúre: "*Konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či správnym aktom orgánu verejnej správy uvedeným v [§ 21 ods. 1 písm. a\)](#) bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.*"

nečinnosťou orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.

Konanie o upozornení prokurátora je druhom konania, ktoré je iniciované podaním upozornenia prokurátora. Z procesného hľadiska je teda upozornenie prokurátora návrhom *sui generis*, ktorým sa začína konanie o ňom. Predmetom konania o upozornení prokurátora je tak ako bol už naznačené posudzovanie toho, či orgán verejnej správy v rámci postupu, ktorý prokurátor prostredníctvom podania upozornenia napadol došlo k porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného predpisu, prípadne toho či je orgán verejnej správy nečinný. (Baricová, Fečík, Števček a kol., 2018) Zjednodušene môžeme povedať že výsledkom tohto konania môže byť to, že orgán verejnej správy po zvážení jednotlivých skutočností, o ktoré prokurátor opiera upozornenie a po posúdení zákonnosti svojho postupu, alebo nečinnosti upozorneniu vyhovie (dospeje k záveru, že v jeho postupe alebo jeho nečinnosťou bola porušená zákonnosť vo verejnej správe) alebo nevyhovie (dospeje k záveru, že v jeho postupe nebola porušená zákonnosť vo verejnej, respektíve, že nebol nečinný).

V tomto smere je zaujímavou otázkou aj to, či sa na konanie o upozornení prokurátora vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní¹¹ ako aj to, či môže prokurátor podať v prípade, že orgán verejnej správy upozorneniu nevyhovie opravný prostriedok v podobe odvolania, respektíve rozkladu ako je tomu napríklad v prípade ak orgán verejnej správy nevyhovie podanému protestu prokurátora v konaní podľa § 24 Zákona o prokuratúre. Odpoveď na tieto otázky, ktoré vyvstávajú v súvislosti so spracovanou problematikou nie je uvedená priamo v zákone tak, ako je tomu v prípade konania o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy¹². K odpovedi sa však môžeme dopracovať prostredníctvom analýzy samotnej podstaty a povahy konania o upozornení prokurátora. Nakoľko sa v rámci konania o upozornení prokurátora nerozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb nemôže sa s poukazom na ustanovenie § 1 ods. 1 Správneho poriadku vzťahovať tento zákon (Správny poriadok) ani len subsidiárne na toto konanie. Nakoľko je konanie o upozornení prokurátora neformálnym konaním, orgán verejnej správy nevydáva ani v jednom prípade, teda či už upozorneniu vyhovie alebo nevyhovie rozhodnutie, nakoľko orgán verejnej správy v zmysle právnej úpravy *de lege lata* len upovedomuje prokurátora o tom, aké opatrenia prijal v prípade vyhovenia upozorneniu a v prípade nevyhovenia upozorneniu upovedomuje prokurátora o tom, že podané upozornenie považuje za nedôvodné.

Pri vzájomnej komparácii upozornenia prokurátora a protestu prokurátora môžeme vidieť, že zákonodarca čiastočne odlišne identifikoval orgán, ktorému sa upozornenie podáva. Zákonodarca v rámci úpravy upozornenia diferencuje medzi tým, či sa podaním upozornenia namietania nečinnosti orgánu verejnej správy alebo je upozornenie podané z dôvodu namietania porušenia zákonnosti v postupe orgánu verejnej správy. Ak prokurátor namieta nečinnosť orgánu verejnej správy je obligatórne, *ex lege* povinný podať upozornenie nie len orgánu, ktorého nečinnosť namieta, ale aj nadriadenému orgánu. (§ 29 ods. 2 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) Takýto prístup zákonodarcu hodnotím pozitívne, nakoľko môže prispievať k rýchlejšiemu odstráneniu nezákonnosti vo verejnej správe, keďže nie je nutné čakať na

¹¹ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov ďalej len „Správny poriadok“ .

¹² Pozri § 24 ods. 11 a ods. 13 Zákona o prokuratúre.

vybavenie upozornenie prokurátora orgánom, ktorého nečinnosť sa namieta a súčasne odstránenie nečinnosti môže v rámci svojej činnosti zabezpečiť aj nadriadený orgán, môže napríklad využiť opatrenie proti nečinnosti podľa § 50 Správneho poriadku - devolúciu. Ak prokurátor prostredníctvom podania upozornenia namieta postup orgánu verejnej správy disponuje v tomto prípade fakultatívnym oprávnením podať upozornenie aj nadriadenému orgánu. (§ 29 ods. 2 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre) Domnievam sa, že je v tomto smere potrebné a nanajvýš účelne apelovať na prokurátorov vykonávajúcich pôsobnosť na netrestnom úseku v rámci dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, aby toto fakultatívne oprávnenie využívali a dávali týmto spôsobom nadriadeným orgánom verejnej správy na vedomie, že v rámci postupu im podriadených orgánov bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. V nadväznosti na spracovanú materiu je taktiež zaujímavá otázka, čo ma zákonodarca na mysli pod pojmom nadriadený orgán. V § 24 ods. 6 Zákona o prokuratúre sa uvádza, že nadriadeným orgánom je bezprostredne nariadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán oprávnený rozhodovať o opravnom prostriedku. Zákonodarca však len alternuje ktorý orgán môže byť nadriadeným orgánom bez toho, aby stanovoval určitú hierarchiu, čo je problematické, nakoľko z hľadiska právnej úpravy *de lege lata* nie je vylúčené, že orgán verejnej správy bude mať bezprostredne nariadený orgán, ktorý bude odlišný od orgánu oprávneného rozhodovať o opravnom prostriedku. Domnievam sa, že v tomto prípade by mal prokurátor uprednostniť orgán oprávnený rozhodovať o opravnom prostriedku, nakoľko aj spomenuté ustanovenie § 50 Správneho poriadku upravujúce devolúciu používa slovné spojenie „orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní“ a zákonodarca uvádza v § 29 ods. 2 Zákona o prokuratúre *expressis verbis* slovné spojenie nadriadený orgán oprávnený vykonať nápravu vo veci.

Na podanie upozornenia prokurátora nie je Zákonom o prokuratúre ustanovená na rozdiel od stanovenia lehôt pri úprave niektorých druhov konaní o proteste prokurátora¹³ žiadna lehota, ktorá by limitovala pod hrozbou preklúzie uplatnenie tohto oprávnenia prokurátora. Absencia ustanovenia takejto lehoty je konzekvenciou toho, že protiprávnosť a nečinnosť orgánov verejnej správy nemôže byť „chránená“ a „ignorovaná“ v dôsledku uplynutia nejakej lehoty, nakoľko tak ako som zdôraznil hneď v úvode príspevku nečinnosť je negatívny jav, ktorý môže spôsobovať fyzickým ako aj právnickým osobám závažnú ujmu v podobe porušenia ich zákonom priznaných práv a oprávnení. Samozrejme aj samotný prokurátor musí pri posudzovaní toho, či podá upozornenie zohľadňovať lehoty, ktoré vyplývajú z osobitných predpisov. Napríklad v zmysle § 20 ods. 1 Zákona č. 372/1990 Zb. zákon o priestupkoch v znení neskorších predpisov: „*Priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky*“. Bolo by teda v rozpore so zásadami logického uvažovania a myslenia, ak by sa prokurátor prostredníctvom podania upozornenia domáhal odstránenia nečinnosti a začatia administratívneho konania, ktoré by muselo byť aj tak skončené z dôvodu uplynutia

¹³ Zákon o prokuratúre v § 24 ods. 1 *expressis verbis* ustanovuje, že prokurátor môže podať protest len v trojročnej lehote od právoplatnosti rozhodnutia alebo vydania opatrenia orgánu verejnej správy. Táto lehota je prekluzívna a prokurátor na ňu musí prihliadať *ex officio*. Zakotvenie lehoty na podanie protestu prokurátora súvisí s princípom právnej istoty ako princípom činnosti verejnej správy. Nezákonnosť je nepochybne závažným dôvodom, ktorý zdôvodňuje potrebu opätovného rozhodovania v danej veci, avšak len v zákonom *expressis verbis* stanovenej lehote, ktorú zákonodarca považuje za vhodnú z hľadiska zachovania jednotlivých právnych vzťahov vzniknutých na základe nezákonného správneho aktu. Taktiež § 26 ods. 1 Zákona o prokuratúre stanovuje trojročnú lehodu na podanie protestu.

prekluzívnej lehoty, v rámci ktorej mohol daný orgán verejnej správy vyvodit' podľa vyššie citovaného zákonného ustanovenia správno-trestnú zodpovednosť. (Baricová, Fečík, Števček a kol., 2018)

Pokiaľ ide o lehotu na vybavenie upozornenia prokurátora, zákon stanovuje orgánu verejnej správy povinnosť vybaviť podané upozornenie bezodkladne, najneskôr však vždy do 30 dní od jeho doručenia. V rovnakej, teda 30 dňovej lehote je povinný vybaviť upozornenie aj nadriadený orgán, pričom táto lehota mu začína plynúť od dňa doručenia upozornenia podľa § 29 ods. 5 Zákona o prokuratúre. V zmysle právnej úpravy *de lege lata* je prokurátor oprávnený požiadať orgán verejnej správy aby mu bolo dovolené zúčastniť sa na prejednaní upozornenia. Dôvodom takejto účasti môže byť potreba bližšie precizovať jednotlivé aspekty, ktoré majú význam z hľadiska vybavenia upozornenia a ktoré nebolo možné zahrnúť do podaného upozornenia. (Baricová, Fečík, Števček a kol., 2018)

Orgán verejnej správy, ktorému bolo upozornenie doručené, má v podstate len dve možnosti. Buď upozorneniu vo vyššie uvedenej lehote vyhovie - zistí, že upozornenie je dôvodné, protiprávny stav odstráni a upovedomí prokurátora o opatreniach ktoré prijal. Alebo upozorneniu nevyhovie - dospeje k záveru, že upozornenie prokurátora je nedôvodné a v 30 dňovej lehote o tom upovedomí prokurátora a ak má nadriadený orgán odstúpi mu zároveň v danej lehote upozornenie na vybavenie a upovedomí o takomto postúpení prokurátora. Na tomto mieste poukazujem na to, že nadriadený orgán je povinný vybaviť upozornenie až po tom čo mu ho orgán verejnej správy odstúpi, pričom je povinný o výsledku vybavenia upozornenia upovedomiť prokurátora.

Nakoľko som v rámci rozpracovanej matérie poukázal na to, že ak orgán verejnej správy nevyhovie podanému upozorneniu prokurátora, prokurátor nedisponuje v prípade takéhoto spôsobu vybavenia upozornenia oprávnením podať opravný prostriedok v podobe podania odvolania, respektíve rozkladu. Prokurátorovi však zákon pre prípad, že orgán verejnej správy jeho upozorneniu nevyhovie - zostane nečinný priznáva oprávnenie podať na správny súd žalobu podľa § 242 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku. Prokurátor teda v praxi primárne aplikuje upozornenie prokurátora a až v prípade, že daný orgán verejnej správy upozorneniu nevyhovie (orgán verejnej správy zostane nečinný), je následkom takejto nečinnosti orgánu verejnej správy aplikácia sekundárneho prostriedku dozoru - žaloby proti nečinnosti.

2. Následky nevyhovenia upozorneniu prokurátora, funkčná súvislosť netrestného dozoru prokuratúry a správneho súdnictva

Z vyššie rozpracovanej problematiky vyplýva, že upozornenie prokurátora predstavuje teda primárny právny prostriedok prokurátorského dozoru, ktorý má vždy voči orgánu verejnej správy iba výlučne návrhový charakter. Ak teda orgán verejnej správy upozorneniu prokurátora nevyhovie, musí z dôvodu efektívnosti systému prokurátorského dozoru existovať aj iný, ďalší (subsidiárny, sekundárny) právny prostriedok prokurátorského dozoru uplatnením, ktorého je prokurátor oprávnený „preniesť odstraňovanie nezákonnosti vo verejnej správe" na orgán odlišný od orgánu verejnej správy a prokurátora (týmto odlišným orgánom je *de lege lata*

správny súd).(Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. Septembra 2011, sp. n. 5 Sžo 15/2011) Konzekvenciou uvedených skutočností je teda nasledovné:

1. Inkorporácia sekundárnych prostriedkov prokurátorského dozoru, do jednotlivých ustanovení Zákona o prokuratúre ako aj Správneho súdneho poriadku.
2. Existencia funkčnej súvislosti medzi dozorom prokuratúry nad zachovávaním zákonnosti v oblasti verejnej správy a správnym súdnictvom.¹⁴

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok nanovo definoval vzťah medzi dozorom prokuratúry a správnym súdnictvom. Z dikcie ustanovenia § 5 ods. 11 môžeme vyčítať, že konanie pred správnym súdom a dozor prokuratúry nad zachovávaním zákonnosti v oblasti verejnej správy funkčne súvisia. Zrkadlové ustanovenie bolo inkorporované aj do § 20 ods. 1 Zákona o prokuratúre. Dozor vykonávaný prokurátorom vo verejnej správe a správne súdnictvo predstavujú systémy, ktoré majú za cieľ zabezpečiť kontrolu zákonnosti v oblasti verejnej správy. Oba tieto systémy teda sledujú rovnaký cieľ. (Hanzelová, Rumana, Šingliarová, 2016) Pri ich vzájomnej komparácii môžeme teda nájsť určité spoločné, ale aj rozdielne črty. Najpodstatnejší rozdiel môžeme vidieť v nadväznosti na tému príspevku v tom, že len správny súd je oprávnený uložiť orgánu verejnej správy prostredníctvom vydania uznesenia povinnosť aby v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon, prípadne začal z úradnej povinnosti administratívne konanie, teda povinnosť odstrániť nečinnosť. (§ 250 ods. 1 Zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok)

Naopak právny prostriedok dozoru prokurátora v podobe upozornenia má vždy voči orgánu verejnej správy tak, ako som už naznačil vyššie len návrhový charakter.

K sekundárnym prostriedkom prokurátorského dozoru vo všeobecnosti radíme správnu žalobu a žalobu na správny súd podľa § 45 Správneho súdneho poriadku¹⁵. Sekundárne prostriedky, ku ktorým patrí aj žaloba proti nečinnosti podľa § 242 a nasledujúcich ustanovení SSP je prokurátor oprávnený aplikovať len po splnení podmienky nevyhovenia upozorneniu, teda ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj napriek podanému upozorneniu zo strany prokurátora, respektíve v prípade prostriedku protestu za splnenia podmienky nevyhovenia podanému protestu. Vo svojej podstate je zakotvenie takejto obligatórnej podmienky normatívnou deklaráciou zásady subsidiarity správneho súdnictva, na ktorej je budovaná vyššie charakterizovaná funkčná súvislosť netrestného dozoru a správneho súdnictva.

Oprávnenie prokurátora podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy je upravené v § 45 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, pričom samotná právna úprava konania o žalobe proti nečinnosti je obsiahnutá v § 242 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku. Z dikcie ustanovenia § 45 ods. 2 a § 244 ods. 2 SSP, ktorý upravuje aktívnu žalobnú legitimáciu prokurátora vyplývajú podmienky, ktoré musia byť obligatórne splnené na to, aby mohol prokurátor pristúpiť k aplikácii tohto subsidiárneho prostriedku dozoru. *In concreto* musí byť splnená podmienka:

¹⁴ Okrem načrtnutého nadväznosť správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry prispieva k odbremeneniu správneho súdnictva, napomáha k zabezpečeniu zákonnosti v tých veciach, v ktorých protiprávny stav - nečinnosť vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy, a teda absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd.

¹⁵ *In concreto* sem teda patrí správna žaloba proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 45 ods. 1 SSP), žaloba proti uzneseniu zastupiteľstva (§ 45 ods. 3 SSP), žaloba proti všeobecne záväznému nariadeniu (§ 45 ods. 3 SSP), žalobu proti nečinnosti (§ 45 ods. 2 SSP).

- **nečinnosti orgánu verejnej správy:** problematika nečinnosti a vymedzenie samotného pojmu je obsahovou súčasťou kapitoly označenej pod názvom Upozornenie prokurátora. Podaním žaloby proti nečinnosti sa môže prokurátor domáhať odstránenia nečinnosti v už začatom administratívnom konaní ako aj odstránenia nečinnosti v podobe splnenia povinnosti začať administratívne konanie. (§ 242 ods. 2 Zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok)
- **predchádzajúceho neúspešného podania upozornenia prokurátora:** na tomto mieste považujem za dôležité poukázať na to, že podmienkou podania žaloby proti nečinnosti je nevyhovenie upozorneniu prokurátora, podaním ktorého prokurátor namietal len nečinnosť orgánu verejnej správy a nie protiprávny postup orgánu verejnej správy pri vydávaní taxatívne stanovených správnych aktov. Je tomu tak z toho dôvodu, že správne súdy nepreskúmavajú samotný postup orgánov verejnej správy a jeho možnú protiprávnosť môžu vyhodnocovať a odstraňovať až v nadväznosti na to, či sa takáto protiprávnosť premietla aj do vydania finálnej formy činnosti orgánu verejnej správy - nezákonného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu orgánu verejnej správy. (Baricová, Fečík, Števček a kol., 2018)

Pokiaľ som v rámci charakteristiky konania o upozornení prokurátora poukázal na to, že pri upozornení prokurátora, ktorým sa namieta nečinnosť orgánu verejnej správy je prokurátor povinný obligatórne, *ex lege* podať upozornenie nie len orgánu, ktorého nečinnosť namieta, ale aj nadriadenému orgánu, v prípade konania o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy je pasívne legitimovaným subjektom - žalovaným len orgán verejnej správy ktorý je nečinný a nie nadriadený orgán. (§ 245 Zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok)

Správny súdny poriadok ustanovuje v § 246 explicitnú povinnosť priložiť k podanému upozorneniu aj primárny prostriedok prokurátorského dozoru - podané upozornenie. Je logické, že prokurátor v rámci vymedzenia žalobných bodov, ktoré sú obligatórnou náležitosťou žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy vychádza predovšetkým z podaného upozornenia a z jeho odôvodnenia, avšak nie je vylúčené, že prokurátor uvedie do jednotlivých žalobných bodov aj iné podstatné skutočnosti, ktoré sa týkajú samotného predchádzajúceho neúspešne podaného upozornenia prokurátora a ktoré majú význam pre dosiahnutie účelu odstrániť nečinnosť orgánu verejnej správy.

Správny súdny poriadok na podanie žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy neustanovuje obdobne ako je to aj v rámci právnej úpravy upozornenia žiadnu lehotu, ktorá by limitovala pod hrozbou preklúzie uplatnenie tohto sekundárneho prostriedku dozoru.

O podanej žalobe proti nečinnosti môže správny súd rozhodnúť trojakým spôsobom. Súd môže konanie uznesením zastaviť ak zistí, že po podaní žaloby žalovaný odstránil svoju nečinnosť. Súd môže taktiež uznesením žalobu zamietnuť ak zistí, že žaloba bola podaná bezdôvodne - orgán verejnej správy nie je nečinný. A naopak ak správny súd zistí, že žaloba bola podaná dôvodne, teda že orgán verejnej správy je nečinný, uloží uznesením žalovanému, aby v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon, prípadne začal z úradnej povinnosti administratívne konanie. Súdne konanie však vydaním takéhoto rozhodnutia nekončí, nakoľko žalovaný je *ex lege* povinný preukázať, že odstránil nečinnosť a to v

primeranej lehote určenej správnym súdom, nie však dlhšej ako tri mesiace¹⁶. Pozitívne hodnotím okrem vyššie uvedeného v tomto smere aj to, že správny súd disponuje oprávnením uložiť nečinnému orgán, ktorý v stanovenej lehote bezdôvodne nečinnosť neodstráni pokutu.

Záver

V nadväznosti na vyššie spracovanú problematiku možno záverom konštatovať, že upozornenie prokurátora je mimoriadne dôležitým a nezastupiteľným právnym prostriedkom, uplatnením ktorého prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov verejnej správy, čím sa výrazným spôsobom podieľa na odstraňovaní nezákonnosti a nečinnosti vo verejnej správe. *De lege lata* platná právna úprava upozornenia prokurátora, ktorá je obsiahnutá v § 28 - § 29 Zákona o prokuratúre je v porovnaní s predchádzajúcou úpravou prepracovanejšia a výstižnejšia. Aj napriek uvedenému záveru som v príspevku poukázal aj na niektoré problematické miesta a nedostatky právnej úpravy upozornenia prokurátora *de lege lata* a v nadväznosti na takto spracovaná problematiku som do príspevku zakomponoval aj určité úvahy *de lege ferenda*, ktoré by *pro futuro* mohli prispieť k zefektívneniu výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, respektíve som sa pokúsil zodpovedať viaceré nejasné teoreticko-aplikačné otázky, ktoré vyvstali v súvislosti so spracovanou problematikou. Pevne verím, že mnou ponúknutý pohľad na zvolenú tému príspevku podnieti a prípadne aj vhodným spôsobom doplní prípadnú odbornú diskusiu v oblasti predmetnej problematiky.

Literatúra

BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., a kol. 2018. *Správny súdny poriadok: Komentár. 1. vyd.* Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-678-4.

CEPEK, B., HAŠANOVÁ, J. 2018. *Správne právo hmotné : Všeobecná časť. 1. vyd.* Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-784-6.

HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. 2016. *Správny súdny poriadok: Komentár. 1. vyd.* Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-468-5.

HOFFMANN, M. 2010. *Prokuratúra SR- orgán ochrany práva.* Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o.. ISBN 978-80-89447-30-5.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2015. *Správne právo procesné : Všeobecná časť. 1. Vydanie.* Šamorín: HEURÉKA. ISBN 978-80-8173-006-1.

ŠÚREK, S. 2007. Prokurátorský dozor vo verejnej správe - vybrané problémy. In : *Občan a verejná správa (Ústavno-právne aspekty : Zborník príspevkov vedeckej konferencie s*

¹⁶ Žalovaný je povinný v určenej lehote doručiť vydané rozhodnutie, opatrenie alebo oznámenie o vykonanom úkone, prípadne o začatí administratívneho konania.

medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25. - 26. októbra 2007 v Košiciach. TYPOPRESS
Košice-Myslava, s. 93-106. ISBN 978-80-89089-66-6.

VRABKO, M., a kol. 2012. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. I. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-03-09.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. marca 1998, sp. zn. PL. ÚS 17/96

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 07.07.2011, sp. zn. IV. ÚS 276/2011

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 27.10.2011, sp. zn. 5Sžnč 3/2011

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 28.09.2011, sp. zn. 6Sži/2/2010

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch

Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Adresa autora

Mgr., Mgr. Michal Kadáček
advokátsky koncipient
KRAKOVSKÝ & PARTNERS, s.r.o
Záhradnícka 27, 811 07 Bratislava
E-mail: kadacek@advocat.sk

externý doktorand
Katedra správneho práva
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1, 835 17 Bratislava 35
E-mail: michalkadacek@gmail.com

NIČENIE ARCHEOLOGICKÝCH LOKALÍT V ČESKEJ REPUBLIKE. SPRÁVNOPRÁVNE SANKCIE

DESTRUCTION OF ARCHAEOLOGICAL SITES IN THE CZECH REPUBLIC. ADMINISTRATIVE PENALTIES

Róbert Antal

Abstract:

Destruction of archaeological sites by construction activities without archaeological research is not an exception in the Czech Republic, but rather a common practice. Sanctions by the authorities are rare and of a small extent. For this reason, heritage preservation is ineffective, and the protection of the archaeological heritage is not adequate. Which factors affect the situation in field? The main attention will be paid to the means of protection of archaeological monuments defined in Monuments Act, (even a few years ago still effective in Slovakia). The basic legal framework, practical example, collected data on the activities of administrative bodies and a brief comparison with the legal order of the Slovak Republic will be presented.

Keywords: archaeology, destruction of archaeological sites, Czech republic, Monuments Act, administrative penalties

Úvod

Ničenie archeologických lokalít stavebnou činnosťou bez vykonania archeologického výskumu nie je v Českej republike výnimkou, skôr relatívne bežnou praxou. Sankcie zo strany správnych orgánov, ktoré sú ojedinelé a nevelkého rozsahu, však nevyvolávajú v spoločnosti želanú odozvu. Pamiatková starostlivosť je z tohto dôvodu neefektívna a ochrana archeologického dedičstva nevelká. Hlavná pozornosť bude venovaná prostriedkom ochrany archeologických pamiatok vymedzeným v zákone č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ktorý ešte pred niekoľkými rokmi platil aj na Slovensku. Predložený príspevok sa zameriava na základný právny rámec, príklad z praxe, údaje o činnosti správnych orgánov a stručné porovnanie s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

1 Právna úprava Českej republiky

Dnes už naozaj starý právny predpis u náležitostí výkonu archeologických výskumov nejde do veľkých podrobností. Zákon č. 20/1987Sb. o státní památkové péči, v znení neskorších predpisov (ďalej aj pamiatkový zákon) v prvom rade stanovuje, kto je oprávnený výskumy vykonávať a následne tiež aj jeho základnú oznamovaciu povinnosť voči Archeologickému ústavu Akadémie vied Českej republiky (§ 21 ods. 1, 2 a 4, Zákon č. 20/1987 Sb.). Pokiaľ ide o problematiku záchranných archeologických výskumov, treba zmieniť, že pamiatkový zákon s týmto pojmom rozsiahlejšie nepracuje. Ustanovenia týkajúce sa tejto problematiky sa však predsa len v predmetnom právnom predpise nachádzajú. V prvom rade

ide o § 22 ods. 2, ktorý stanovuje povinnosť stavebníka oznámiť Archeologickému ústavu plánovanú stavebnú činnosť a umožniť vykonanie záchranného výskumu. Zákon ďalej v tomto ustanovení uvádza, že náklady výskumu hradí stavebník, avšak iba za predpokladu, že ide o právnickú osobu, alebo fyzickú osobu, ak nutnosť záchranného výskumu vznikla pri jej podnikaní (Zákon č. 20/1987 Sb.). Ďalej je v predpise stanovené, že hnutelné archeologické nálezy sú v zásade vlastníctvom kraja, v ktorom boli nájdené (§ 23 ods. 1, Zákon č. 20/1987 Sb.).

Viacere ustanovenia pamiatkového zákona sa už záchranným výskumom v zásade nevenujú, nie sú tak stanovené žiadne ďalšie náležitosti na ich rozsah, povahu, spôsob vykonania a podobne. Jediné ustanovenie, ktoré sa ešte predmetnej činnosti dotýka je § 35 ods. 2 písm. f), ktoré za priestupok stanovuje nesplnenie oznamovacej povinnosti stavebníka, tak ako bolo opísané vyššie. Možnosti správneho orgánu pre udelenie sankcie sú limitované hornou hranicou 4 000 000 Kč (Zákon č. 20/1987 Sb.). Vymedzenie tohto priestupku možno považovať za dôležité, nakoľko by malo stavebníkov viesť k dodržiavaniu uvedených povinností.

1.1 Neúspešné pokusy o úpravu pamiatkového práva

Zákonodarcia však už nerátal s tým, že po splnení oznamovacej povinnosti nebude nasledovať vykonanie záchranného archeologického výskumu a ďalšie priestupky v zákone neuviedol. Ako nedostatok je tak nutné vnímať absenciu priestupkov v podobe neumožnenia vykonania archeologického výskumu a poškodenia či zničenia archeologickej lokality. Z posledných rokov sú však evidované minimálne dva pokusy o nápravu.

V roku 2017 bol poslancekou snemovňou Českej republiky zamietnutý komplexný návrh zákona o ochrane pamiatkového fondu. Tento dokument nedostatky dnes stále platnej právnej úpravy odstraňoval v rámci § 125 ods. 4 písm. d):

„Fyzická, právnická alebo podnikajúca fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 82 odst. 1 nebo rozhodnutím krajského úřadu vydaným na základě § 82 odst. 1 neumožní provedení záchranného archeologického výzkumu.“ (Návrh zákona, 2016)

Uvedené ustanovenie by tak v praxi viedlo stavebníkov k umožneniu archeologického výskumu a šanca na poškodenie či zničenie archeologickej lokality by sa (snáď) výrazne zmenšila. Horná hranica pre tento priestupok bola stanovená na 2 000 000 Kč (Návrh zákona, 2015).

Len nedávno zamietnutý nový návrh zákona o ochrane pamiatkového fondu úpravu ochrany archeologického dedičstva vôbec neobsahoval, rátal však aspoň s novelou aktuálneho pamiatkového zákona. Tá by upravila okrem iného aj priestupky tak, že podľa § 32 ods. 1 písm. c) sa:

„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba [se] dopustí přestupku tím, že v rozporu s §22 odst. 2 nestrpí provedení záchranného archeologického výzkumu.“ (Návrh zákona, 2019a)

Napriek veľkej kritike predloženého návrhu¹ sa táto dielčia časť dala považovať za pozitívny krok vpred. Po tom, čo bol aj tento návrh zmietnutý zo stola dnes nie je jasné, aký bude ďalší vývoj pamiatkového práva, dá sa však očakávať, že bude naviazaný až na finálnu podobu nového stavebného zákona, ktorého paragrafové znenie bolo zverejnené nedávno (Návrh zákona, 2019b).

1.2 Zákon č. 40/2009Sb. trestný zákoník

Stavebná činnosť, ktorej nepredchádzal záchranný archeologický výskum nepochybne vedie vo väčšine prípadov k poškodeniu či celkovému zničeniu archeologickej lokality a tým pádom aj k poškodeniu archeologických nálezov. Tieto, ako bolo uvedené vyššie, sú zásadne majetkom kraja. Nakoľko pamiatkový zákon neposkytuje adekvátne prostriedky ochrany archeologického dedičstva núka sa tak možnosť využiť inštitút trestného práva v podobe trestného činu poškodenia cudzej veci. Podľa § 228 ods. 1 je trestným činom učinenie neupotrebitel'nou, zničenie či poškodenie cudzej veci, za predpokladu, že tak vznikne škoda nie nepatrná (Zákon č. 40/2009 Sb.). Či by využitie tohto ustanovenia pri ochrane archeologického dedičstva mohlo byť úspešné, nie je v tejto chvíli možné predpovedať, zatiaľ pokusy v tomto smere iniciované neboli.

2 Kauza Měnin

Typickým príkladom ničenia archeologických lokalít pri stavebnej činnosti sa stala medializovaná kauza z lokality Měnin v Juhomoravskom kraji (Jiříčka, 2014). V tomto prípade Ústav archeologickej a pamiatkovej péče záchranný archeologický výskum zahájil, po pár dňoch sa však stavebník požiadal o prerušenie prác s tým, že stavebník archeologickú inštitúciu informuje o možno pokračovaní vo výskume. V medzičase mechanizáciou znížil úroveň terénu o vyše pol metra, čím zničil väčšinu nepreskúmaných archeologických situácií. Vzniknutá situácia bola nahlásená Polícii Českej republiky a následne bolo zahájené správne konanie. V rámci tohto konania bola stavebníkovi udelená pokuta iba 15 000 Kč, čo nereflektovalo ani výšku prípadných nákladov na záchranný archeologický výskum, ani hodnotu poškodených archeologických nálezov. Treba však pripomenúť, že pamiatkový zákon neumožňuje udeliť pokutu za poškodenie archeologickej lokality, alebo archeologických nálezov. Uvedená sankcia tak odrážala iba nesprávne splnenie oznamovacej povinnosti, keď stavebník toto oznámenie n adresoval Archeologickému ústavu Akadémie vied Českej republiky ale priamo Ústavu archeologickej a pamiatkovej péče (Krajský úrad Juhomoravského kraja, 2015). Záverom na margo tohto prípadu možno ešte zmieniť skutočnosť, že v prípade správneho splnenia oznamovacej povinnosti, by stavebníkovi nebola udelená žiadna pokuta a zničenie archeologickej lokality by sa ho vôbec nedotklo.

3 Slovenská republika – Zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu

Povinnosť umožniť či strpieť záchranný archeologický výskum v súvislosti so stavebnou činnosťou je na Slovensku upravený veľmi podobne ako v Českej republike, aj keď niektoré špecifiká sú odlišné. Z hľadiska vymedzenej témy a teda z hľadiska správnoprávnych

¹ Vyplýva napr. z konzultácií so zástupcami Archeologického ústavu v Brne AV ČR a Národného pamiatkového ústavu.

sankcií je zásadná hlavne úprava priestupkov, resp. v dikcii § 43 ods. 1 zákona č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov „iných správnych deliktov“. Tie sú namiesto samostatného výpočtu možných porušení zákona vymedzené odkazom na § 42 ods. 1 predmetného zákona (Zákon č. 49/2002 Z.z.). Nezabezpečenie archeologického výskumu podľa rozhodnutí Krajského pamiatkového úradu Trnava môže byť sankcionované na základe neodovzdania požadovanej dokumentácie (Krajský pamiatkový úrad Trnava, 2016a), nezabezpečenia realizácie pamiatkového výskumu (Krajský pamiatkový úrad Trnava, 2017) či nenakladania s nálezom podľa zákona (Krajský pamiatkový úrad Trnava, 2016b). Pre sankcie za uvedené delikty zákon stanovuje rozmedzie 100 až 1 000 000 000€ (Zákon č. 49/2002 Z.z.). Z dostupných rozhodnutí vyplýva, že bežne sa sankcie pohybujú v spodnej časti tohto rozpätia (do 3 000€).

Väčšie množstvo týchto rozhodnutí naznačuje aktívny prístup Pamiatkového úradu k riešeniu prezentovaného problému.²

Podobne ako v Českej republike, ani na Slovensku k porušeniu povinností stanovených zákonom nedochádza náhodou. Napríklad prípad zo Zvolena ukazuje, ako sa stavebník rozhodol lokalitu zničiť aj napriek včasným upozorneniam zo strany archeológov (TASR 2009).

4 Úvahy de lege ferenda

Pre ochranu archeologického dedičstva pri prebiehajúcej stavebnej činnosti je dnes nevyhnutné zvažovať úpravu platných právnych predpisov. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, český pamiatkový zákon neposkytuje dostatočné prostriedky na ochranu archeologických pamiatok. Možnosť udeľovať sankcie jedine za nesplnenie oznamovacej povinnosti, nie je dostatočným opatrením ako ukazuje napríklad zmienený prípad Měnin.

Odlíšná právna úprava, ktorá je platná v Slovenskej republike, zabezpečuje ochranu archeologických pamiatok lepšie, nakoľko je v kategórii iných správnych deliktov vymedzené aj nezabezpečenie archeologického výskumu.

Potreba novelizácie či reformácie pamiatkového zákona nie je v českom prostredí pamiatkovej starostlivosti nová, otázne však stále zostáva, či a v akej forme prebehne. Väčšina odborníkov by sa prikláňala ku komplexnej reforme v tejto oblasti, problematiku rozoberanú v tomto príspevku by však bolo možné riešiť aj menšou novelou. Aj keď právna úprava Slovenskej republiky ukazuje smer a aj výsledky, ktoré by mohol v Českej republike priniesť, vhodné by bolo prikloniť sa k o niečo jednoduchšej a prehľadnejšej formulácii. Z vyššie uvedených dôvodov udelenia sankcie môže hlavne neodovzdanie požadovanej dokumentácie a nenakladanie s nálezmi podľa zákona pôsobiť ako zbytočne komplikovaná konštrukcia. To platí o to viac, že zákon pozná aj tzv. nezabezpečenie pamiatkového výskumu, ktoré povahe veci zodpovedná najlepšie. Aj keď je najdôležitejšie, aby zákon dával prostriedky na ochranu archeologického dedičstva, zásadné je tiež, aby si tieto skutočnosti uvedomoval aj stavebník a teda potenciálny páchatel' priestupku (resp. iného správneho deliktu). Práve z tohto dôvodu je nutná jednoznačnosť a čitateľnosť právneho predpisu, ktorá niekedy bohužiaľ absentuje.

² Autor od Pamiatkového úradu v Trnave obdržal väčšie množstvo rozhodnutí, pre vykreslenie situácie a prístupu správneho orgánu sú však uvedené rozhodnutia dostatočné.

Nakoľko doterajšie návrhy nového zákona na ochranu pamiatkového fondu padli, je veľmi pravdepodobné, že sa bude v najbližšej dobe pripravovať opäť nová verzia. Je pritom pravdepodobné, že bude opäť reflektovať v tomto príspevku popísanú potrebu rozšírenia skutkových podstát priestupkov. Na celkovú podobu pamiatkového práva však bude mať určité veľký vplyv aj vývoj stavebného práva, ktoré bude čoskoro zásadne reformované. Odborná verejnosť je voči plánovaným zmenám veľmi skeptická, nakoľko dôjde k oslabeniu nie len ochrany pamiatok, ale aj celého životného prostredia. Je tak možné, že po prijatí nového stavebného zákona, už bude reforma pamiatkového zákona aj tak zbytočná.

Záver

Ničenie archeologických lokalít pri stavebnej činnosti je neduhom, s ktorým sa Česká republika už dlhšie nevie vysporiadať. Aktuálne platná právna úprava neposkytuje vhodné prostriedky na udeľovanie sankcií právnickým osobám, ktoré neumožnia vykonať záchranný archeologický výskum (či už zamedzením prístupu, alebo zničením lokality a tým aj archeologických situácií). Jedným z najznámejších príkladov je prípad Měnin, kde došlo k zničeniu lokality aj napriek tomu, že mal stavebník už uzavretú zmluvu o vykonaní záchranného výskumu s oprávnenou organizáciou. Tento prípad poslúžil ako názorná ukážka nemožnosti riešiť podobné situácie a tým pádom zabezpečiť ochranu verejného záujmu.

Naopak právna úprava Slovenskej republiky vhodné prostriedky ochrany obsahuje a na základe dostupných rozhodnutí správnych orgánov sa zdá, že tieto plnia svoj účel dobre. Slovensko tak v tomto prípade jednoznačne ukazuje základné smerovanie, ktorým by sa mala inšpirovať aj Česká republika. Jedine novelizácia či reforma relevantných právnych noriem totiž môže pomôcť ochrane archeologického dedičstva v Českej republike. Aj napriek tomu, že posledné pokusy o zmenu boli neúspešné, aj naďalej je nutné vyvíjať snahu a veriť, že zákonodarca konečne spraví krok vpred.

Použité zdroje

JIŘIČKA, Jan. Firma vybagrovala u Brna cenné staroveké nálezisko, hrozí jí pokuta. *iDnes* [online]. 2014. [cit. 08. 01. 2020]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/brno/zpravy/archeologove-si-stezuji-na-zniceni-lokality.A140603_175957_brno-zpravy_jj

Návrh zákona o ochrane pamiatkového fondu z roku 2016. [cit. 08. 01. 2020]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=666&CT1=0>

Návrh zákona o ochrane pamiatkového fondu a o zmene zákona č. 20/1987 Sb., o štátní památkové péči ve znění pozdějších předpisů z roku 2019. [cit. 08. 01. 2020]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkoveho-zakona-255.html>

Návrh zákona stavební zákon z roku 2019. [cit. 08. 01. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

Rozhodnutie Krajského úradu Juhomoravského kraja zo dňa 11.02.2015, sp. zn. S-JMK 62364/2014. [cit. 08. 01. 2020]. Dostupné z:
<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=257082&TypeID=7>

Rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu Trnava zo dňa 18. 04. 2016, sp. zn. KPUTT-2016/3838-6/22110/Sla,Sl. Získané od Krajského pamiatkového úradu Trnava.

Rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu Trnava zo dňa 11. 03. 2016, sp. zn. KPUTT-2016/4493-4/17016/Sla,Sl. Získané od Krajského pamiatkového úradu Trnava.

Rozhodnutie Krajského pamiatkového úradu Trnava zo dňa 24. 11. 2017, sp. zn. KPUTT-2017/10770-8/92394/SI,Sl. Získané od Krajského pamiatkového úradu Trnava.

TASR. Za začatie stavby bez archeologického prieskumu dostal investor pokutu. *MY.Zvolen* [online]. 2009. [cit. 22. 01. 2020]. Dostupné z: <https://myzvolen.sme.sk/c/4903399/za-zacatie-stavby-bez-archeologickeho-prieskumu-dostal-investor-pokutu.html>

Zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu. [cit. 08. 01. 2020]. Dostupné z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-49>

Zákon č. 20/1987 Sb., o štátni památkové péči, v znení neskorších predpisov. In: ASPI [právny informačný systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 08. 01. 2020].

Zákon č. 40/2009 Sb., trestný zákoník v znení neskorších predpisov. In: ASPI [právny informačný systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 08. 01. 2020].

Adresa autora

Mgr. et Mgr. Róbert Antal
Masarykova univerzita, Právnická fakulta
Veveří 70, 611 80, Brno
Česká republika
E-mail: 400496@mail.muni.cz

ODRAZ ČLÁNKOV EURÓPSKEJ CHARTY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAK LEGAL ORDER

Viktória Kráľová

Abstract:

The aim of the contribution is an analysis of the situation of local democracy in light of the European charter of local self-government. The contribution identifies and recapitulates the normative legal acts of the Slovak republic concerning local government and the way the rules and principles resulting from the European charter of local self-government were implemented into the Slovak legal order.

Keywords: European charter of local-self government, municipality, self-government

Úvod

Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len „charta“) je medzinárodný dokument Rady Európy, ktorý stanovil princípy miestnych samospráv, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického štátu (MV SR 2019). Charta stanovuje normy na ochranu práv miestnych orgánov a vyžaduje, aby štáty, ktoré ju ratifikovali, dodržiavali vybrané podmienky, zásady a postupy (Council of Europe 2019).

Článok 12 charty zaväzuje každú zmluvnú stranu považovať sa za viazanú najmenej dvadsiatimi odsekmi prvej časti tohto dokumentu, pričom každá zmluvná strana môže kedykoľvek neskôr oznámiť generálnemu tajomníkovi Rady Európy viazanosť ktorýmkoľvek ďalším odsekom charty. Slovenská republika pristupovala k predmetnému dokumentu v troch fázach od roku 1999 do roku 2007. V súčasnosti je Slovenská republika viazaná všetkými článkami charty, v podmienkach miestnej samosprávy je tak účinná v celom rozsahu. V práci sa zameriame na spôsob, akým boli jednotlivé pravidlá a princípy implementované v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky.

1. Ústavné a právne základy miestnej samosprávy (čl. 2)

Článok 2 charty zakotvuje uznanie princípu miestnej samosprávy zákonodarstvom príslušnej krajiny a kde je to možné, tak aj ústavou.

Slovenská republika je na základe čl. 1 ods. 1 Ústavy SR zvrchovaným, demokratickým a právnym štátom. Občan sa v zmysle čl. 2 ods. 1 Ústavy SR považuje za zdroj moci, jej nositeľa ako aj vykonávateľa, či už prostredníctvom volených zástupcov alebo priamo. V spojitosti s princípom demokracie predstavuje územná samospráva základ demokratickej výstavby štátu v postupnosti občan (jednotlivec), územná samospráva a štát. Význam územnej

samosprávy z hľadiska demokratických základov organizácie štátu preukazuje skutočnosť, že ústavodarca úprave otázok územnej samosprávy a jej postavenia v spoločnosti a štáte vyhradil samostatnú hlavu ústavy, ktorú zaradil po ústavnej úprave základných práv a slobôd a pred ústavnú úpravu moci zákonodarnej, výkonnej a moci súdnej (Jesenko 2010).

Aj keď princíp miestnej samosprávy nie je v právnom poriadku SR explicitne vyjadrený, možno ho vyvodiť z čl. 64 Ústavy SR, ktorý poníma obec ako základ územnej samosprávy. Ústava SR následne v čl. 64a definuje obec a vyšší územný celok (VÚC) ako samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky, združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt a ktoré na základe čl. 65 Ústavy SR ako právnické osoby za podmienok stanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a svojimi finančnými prostriedkami. Ústava tak priznáva miestnej samospráve finančnú nezávislosť, od vymedzenia a prijatia záväzkov Slovenskej republiky k ustanoveniam charty sa v právnom poriadku Slovenskej republiky uskutočnila významná reforma organizácie a činnosti orgánov miestnej verejnej správy, decentralizácia pôsobnosti zo štátnej správy na územnú samosprávu, vrátane fiškálnej decentralizácie. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) navyše samostatne upravuje postavenie a činnosť obcí, akceptuje slobodu obce (ukladanie povinností a vstupovanie do jej oprávnení je možné len na základe zákona), na základe čoho možno konštatovať, že princíp miestnej samosprávy je, aj keď implicitne, v podmienkach SR ústavne aj právne zakotvený.

2. Pojem miestnej samosprávy (čl. 3)

Článok 3 charty pojednáva o práve a spôsobilosti miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.

Právo spravovať a riadiť verejné záležitosti miestnej samosprávy prislúcha na základe čl. 69 Ústavy SR obecnému zastupiteľstvu a starostovi obce. Obecné zastupiteľstvo tvoria obyvatelia obce, ktorí sú volení na základe priameho, rovného, všeobecného, tajného volebného práva väčšinovým volebným systémom na štvorročné funkčné obdobie obyvateľmi obce.

Orgány obce sú osobitne upravené v druhej časti zákona o obecnom zriadení. Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce, pričom počet poslancov závisí od počtu obyvateľov obce. Úlohou zastupiteľstva je prijímať najdôležitejšie politické rozhodnutia, schvaľovať obecný rozpočet, schvaľovať územný plán, vydávať všeobecne záväzné nariadenia (čl. 68 Ústava SR) a i.

Ústava SR (čl. 67) občanom SR priznáva aj právo priamo sa podieľať na realizácii rozhodnutí prostredníctvom zhromaždení obyvateľov obce či miestneho referenda. Občania tiež môžu byť na základe zákona o obecnom zriadení účastní verejného rokovania obecného zastupiteľstva, požiadať o slovo na rokovaní obecného zastupiteľstva či pripomienkovať návrhy všeobecne záväzných nariadení.

Otázku, či orgány miestnej samosprávy v súčasnosti spravujú a riadia „podstatnú časť verejných záležitostí“ by bolo potrebné podrobiť podrobnejšej analýze. Na základe vymedzenia § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ktorý stanovuje, že obci je možné pri výkone samosprávy ukladať povinnosti len na základe zákona a na základe medzinárodnej zmluvy (čl. 67 ods. 2 Ústavy SR), na základe množstva kompetencií (kapitola 3) a možnosti vydávať všeobecne

záväzné nariadenia (čl. 68 Ústava SR) možno konštatovať, že právna úprava danej problematiky je v podmienkach SR vyhovujúca.

3. Pôsobnosť miestnej samosprávy (čl. 4)

Článok 4 charty pojednáva o pôsobnosti miestnej samosprávy.

Základné práva a povinnosti miestnych orgánov sú, ako to stanovuje charta, v podmienkach SR upravené v zákone o obecnom zriadení. Na základe § 4 ods. 1 uvedeného zákona „*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.*“ Obci pri výkone samosprávy prislúchajú na základe § 4 ods. 3 kompetencie súvisiace s hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania, kompetencie súvisiace so zostavovaním a schvaľovaním rozpočtu obce, s rozhodovaním vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonávaním ich správy, usmerňovanie ekonomickej činnosti obce, vytváranie systému kontroly, zabezpečovanie výstavby, údržby a vykonávanie správy miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecných zariadení či pamiatok obce, vytváranie a ochrana zdravých podmienok, zdravého spôsobu života, životného prostredia, vytváranie podmienok na zabezpečenie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie či kultúru, vykonávanie vlastnej investičnej a podnikateľskej činnosti a i. Predmetný zákon odkazuje v určitých pôsobnostiach na osobitné zákony a teda predpokladá, že záber výkonu samosprávnych pôsobností je v určitých oblastiach širší ako zákon uvádza.

Ústava SR v čl. 71 tiež upravuje možnosť presunu výkonu určitých úloh miestnej štátnej správy na obec a VÚC. Na základe § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení možno na obec preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. Prenesený výkon štátnej správy upravuje Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Predmetný zákon v § 2 upravuje prechod pôsobnosti na obce vo viacerých oblastiach, napr. oblasť pozemných komunikácií, sociálnej pomoci, územného plánovania, ochrany prírody, školstva, telesnej kultúry, divadelnej činnosti, zdravotníctva, regionálneho rozvoja či cestovného ruchu. Prenesenie výkonu štátnej správy na obce je následne vždy uvedené v osobitnom zákone. Združenie miest a obcí Slovenska vypracovalo v roku 2019 dokument, v ktorom analyzovalo výkon a financovanie prenesených kompetencií v podmienkach SR. Združenie v predmetnom dokumente identifikovalo viacero problémových oblastí ako napr. nedostatky v príslušnej legislatíve (viaceré činnosti, ktoré obciam jednoznačne vznikli v dôsledku prenesenia pôsobností štátnej správy, nie sú v legislatíve označené ako výkon štátnej správy a v zmysle platných pravidiel sa teda pokladajú za samosprávnu pôsobnosť), vznik porúch v dôsledku univerzálneho presunu pôsobnosti na obce bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti a v neposlednom rade je problematickou oblasťou financovanie prenesených kompetencií (ZMOS 2019).

Obec financuje plnenie svojich úloh prostriedkami z vlastných rozpočtov, pre plnenie úloh prenesených zo štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona. Finančným zabezpečením pre plnenie kompetencií obcí sa zaoberáme v kapitole 8.

Článok 4 ods. 2 charty stanovuje, že 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. Zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 4 vymedzuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

4. Ochrana územných hraníc miestnych orgánov (čl.5)

Článok 5 charty upravuje potrebu prekonzultovania všetkých miestnych zmien územných hraníc a ak to zákon umožňuje, realizáciu referenda.

Zmeny územných hraníc upravuje Ústava SR v čl. 66 ods. 2: „*zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon.*“ Zákon o obecnom zriadení následne v § 2 ods. 3 upravuje najzásadnejšie územné zmeny: „*obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza.*“ Zákon o obecnom zriadení v § 11a ods. 1 vymedzuje povinnosť obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce. Ustanovenie § 2 ods. 4 následne upravuje menej zásadné územné zmeny obce a to zmenu hraníc územia obce v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice, inú zmenu hraníc územia obce a zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie častí obce. Ak osobitný predpis neustanovuje inak, o inej zmene územia obce než je vznik, zánik, zlúčenie alebo rozdelenie obce rozhoduje so súhlasom obce okresný úrad v sídle kraja.

Keďže sa pre zmenu územných hraníc vyžaduje súhlas obce, ktorý vyjadruje kladný názor jej obyvateľov v uskutočnenom miestnom referende a stanovisko okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza, možno konštatovať plný súlad právnej úpravy v podmienkach SR s čl. 5 charty.

Zákon o obecnom zriadení vymedzuje v § 2aa tiež situáciu, v ktorej obec po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce (ďalej len „nefunkčná obec“). Vláda môže v takomto prípade prostredníctvom nariadenia pričleniť obec k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. V tomto prípade nefunkčná obec zaniká a susediaca obec je právnym nástupcom nefunkčnej obce.

5. Primerané správne štruktúry a zdroje zodpovedajúce úlohám miestnych orgánov (čl. 6)

Článok 6 charty pojednáva o primeraných správnych štruktúrach a zdrojoch zodpovedajúcim úlohám miestnych orgánov.

Organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva, starostu ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom zabezpečuje na základe § 16 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obecný úrad. Na základe príslušného zákona stojí na čele obecného úradu starosta a ak je v obci zriadená funkcia prednostu obecného úradu, obecný úrad vedie a jeho prácu organizuje prednosta obecného úradu. Obecný úrad zabezpečuje písomnú agendu orgánov obce, orgánov obecného zastupiteľstva, je podateľňou a výpravňou písomností obce, zabezpečuje odborné podklady a iné písomností na rokovanie obecného zastupiteľstva, obecnej rady a komisií, vypracúva písomné vyhotovenia rozhodnutí obce a vykonáva nariadenia,

uznesenia či rozhodnutia obce. Príslušný zákon tiež v § 18 ustanovuje funkciu hlavného kontrolóra obce, ktorého úlohou je kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva, kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií obce, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, kontrola plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, kontrola dodržiavania interných predpisov obce a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi.

Charta v čl. 6 ods. 2 stanovuje, že podmienky služby zamestnancov miestnej správy by mali byť také, aby umožňovali prijímať vysoko kvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností a za týmto účelom by sa mali poskytovať primerané možnosti pre vzdelávanie, odmeňovanie a perspektívu služobného postupu. V podmienkach SR chýba naproti niektorým európskym krajinám útvary, ktorý by na centrálnej úrovni zabezpečoval zamestnávanie personálu miestnych orgánov, v súčasnosti je každá obec sama zodpovedná za zamestnávanie a vyplácanie svojich zamestnancov v rámci platných právnych predpisov. Častokrát sa tak stáva, že zamestnanci miestnych orgánov nespĺňajú kvalifikačné predpoklady, vo všeobecnosti sú platy týchto zamestnancov nízke a práca v miestnych orgánoch je pre mladých, kvalifikovaných ľudí nezaujímavá.

6. Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni (čl. 7)

Článok 7 charty pojednáva o podmienkach výkonu volených funkcií na miestnej úrovni.

Zákon o obecnom zriadení v § 25 ods. 5 stanovuje, že *„Funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Poslancom patrí náhrada skutočných výdavkov, ktoré mu v súvislosti s výkonom funkcie poslanca vznikli, podľa osobitných predpisov platných pre zamestnancov v pracovnom pomere.“* Odmeňovanie zamestnancov sa riadi zásadami odmeňovania zamestnancov, ktoré podľa § 11 ods. 4 písm. k) zákona o obecnom zriadení schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Poslancom obecného zastupiteľstva tak neprislúcha pravidelná mzda, na základe § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení možno poslancom poskytnúť odmenu najmä vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie podľa zásad odmeňovania poslancov, najviac však v kalendárnom roku jeden mesačný plat starostu bez zvýšenia podľa príslušnej platovej skupiny. Poslancom, ktorý vykonáva činnosti podľa osobitného predpisu, môže patriť ďalšia odmena určená v zásadách odmeňovania poslancov.

Charta v čl. 7 ods. 3 tiež pojednáva o nezlučiteľnosti volenej funkcie na miestnej úrovni s inými funkciami alebo činnosťami. O nezlučiteľnosti funkcie poslanca s inými funkciami pojednáva § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou starostu, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený (neplatí, ak je zamestnanec obce dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie poslanca), štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený a s inými funkciami podľa osobitného zákona.

7. Správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov (čl. 8)

Článok 8 charty pojednáva o správnom dohľade nad činnosťou miestnych orgánov.

Dôležitú úlohu pri kontrole miestnych orgánov zohráva prokuratúra Slovenskej republiky ustanovená Ústavou SR v čl. 149 až 151 a bližšie vymedzená zákonom č. 153/2001

Z.z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“). Prokuratúra na základe § 3 ods. 1 príslušného zákona chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Prokurátor na základe § 21 ods. 1 zákona o prokuratúre vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti nad rozhodnutiami orgánov verejnej správy, opatreniami orgánov verejnej správy, opatreniami orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami, uzneseniami orgánov územnej samosprávy, všeobecne záväznými právnymi predpismi vydanými orgánmi verejnej správy, preskúmaním postupu orgánov verejnej správy, vykonávaním previerok zachovávanía zákonnosti a uplatňovaním poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

K právnym prostriedkom, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných predpisov orgánov verejnej správy patrí na základe § 22 ods. 1 zákona o prokuratúre protest prokurátora, upozornenie prokurátora, správna žaloba a žaloba na správny súd podľa osobitného predpisu¹ či vstup do konania pred správnym súdom podľa osobitného predpisu². Protest a upozornenie prokurátora predstavujú primárne právne prostriedky dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, správna žaloba a žaloba na správny súd podľa osobitného predpisu majú formu sekundárneho právneho prostriedku prokurátora a teda tieto právne prostriedky nastupujú až v prípade, kedy nebolo vyhovené primárnym právnym prostriedkom (Palúš a kol. 2018).

Protest prokurátora je významným právnym prostriedkom dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy a zreteľným spôsobom aj orgánmi obecnej samosprávy. Protestom prokurátor reaguje na existujúcu nezákonnosť správneho aktu, pričom vzniknutú nezákonnosť nemožno odstrániť iným spôsobom. Účelom podania protestu prokurátora je bez zbytočného zaťaženia všeobecných súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky urýchlené odstránenie nezákonnosti rozhodnutí, opatrení a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy. Ďalším významným právnym prostriedkom dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti vo verejnej správe je upozornenie. Prokurátor disponuje právom podať orgánu verejnej správy upozornenie, a to výlučne za účelom odstránenia porušovania zákonov alebo ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa týkajú postupu orgánu verejnej správy, konkrétne postupu pri vydávaní správnych aktov alebo jeho nečinnosti (Palúš a kol. 2018). Prokurátor má na základe § 45 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „Správny súdny poriadok“) oprávnenie podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. Možnosť podať žalobu má taktiež proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora, proti uzneseniu zastupiteľstva, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené a proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. Prokurátor tiež na základe § 46 Správneho súdneho poriadku vstupuje do konania pred správnym súdom .

Na základe § 22 ods. 2 zákona o prokuratúre disponuje generálny prokurátor špecifickým právnym prostriedkom dozoru, a to oprávnením podať žalobu, opravný prostriedok

¹ § 45 Správneho súdneho poriadku

² § 46 Správneho súdneho poriadku

a stanovisko podľa osobitného predpisu³ a podľa § 13 ods. 1 písm. a) oprávnením podávať národnej rade raz za rok správu o činnosti prokuratúry, ktorá obsahuje poznatky o stave zákonnosti ak predmetom posudzovania je všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom verejnej správy.

Dohľad nad činnosťou miestnych orgánov vykonáva tiež Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ SR), upravený zákonom č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o NKÚ SR“). V súvislosti s reformou verejnej správy bolo na obce a mestá prenesených viac ako 400 nových kompetencií s čím súvisel presun významného objemu finančných prostriedkov a posilnenie kontrolnej pôsobnosti štátu (NKÚ SR) voči samospráve. Výkonom kontrolnej činnosti dochádza k odhaľovaniu nedostatkov v hospodárení samosprávnych orgánov a zároveň prijímaniu opatrení na ich nápravu či zvyšovaniu erudovanosti zamestnancov samosprávy (Tekeli a Hoffmann 2013). Na základe § 2 ods. b) zákona o NKÚ SR úrad kontroluje hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí aj nad právnickými osobami zriadenými obcami. Úrad v rámci svojich kompetencií kontroluje tiež spôsob vyrubovania a vymáhania daní, poplatkov, odvodov a pokút, ktoré sú príjmami rozpočtov obcí.

Na základe čl. 71 Ústavy SR vo veciach, v ktorých bol výkon štátnej správy prenesený na obec alebo VÚC zákonom, vykonáva riadenie a kontrolu vláda, pričom podrobnosti ustanoví zákon. Dôvodom realizácie tejto kontroly zo strany štátu je fakt, že obce vykonávajú štátne správne funkcie financované prostriedkami štátneho rozpočtu.

8. Finančné zdroje miestnych orgánov (čl. 9)

Článok 9 charty pojednáva o finančných zdrojoch miestnych orgánov.

Finančnú nezávislosť priznáva obciam samotná Ústava v čl. 65 ods. 1, ods. 2 následne pojednáva o zdrojoch príjmov: „*Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.*“ O financovaní obcí ďalej všeobecne pojednáva zákon o obecnom zriadení, ku kľúčovým právnym predpisom však možno zaradiť zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy“), zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku“) a zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“). Hlavnou myšlienkou systému financovania obcí je, že samosprávne kompetencie obcí by sa mali financovať prostredníctvom vlastných daňových a nedaňových príjmov, zatiaľ čo úlohy delegované štátom by mali byť financované prostredníctvom štátneho rozpočtu.

Na základe § 7 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tvoria príjmy rozpočtu obce: výnosy miestnych daní a poplatkov, nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu

³ § 47 a §466 ods. 3 Správneho súdneho poriadku

vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií, úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce, sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou, dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce, podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu, dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov, ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv, prostriedky z Európskej únie, či iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel a iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi. Obec môže pre plnenie svojich úloh použiť aj prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov, prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení, návratné zdroje financovania a združené prostriedky.

Medzi najvýznamnejšie vlastné príjmy obcí možno na základe údajov MF SR za rok 2018 zaradiť daňové príjmy, najmä daň z príjmov fyzických osôb a daň z nehnuteľností. Za rok 2018 vykázali obce celkové daňové príjmy vrátane sankcií vo výške 2 567 009 tis. eur, z čoho vykázaný podiel na dani z príjmov fyzických osôb vrátane sankcií tvoril sumu 2 001 992 tis. eur, z miestnych daní a poplatkov sa na plnení daňových príjmov podieľali – daň z nehnuteľností vo výške 354 944 tis. eur, dane na tovary a služby a iné dane vo výške 210 070 tis. eur (MF SR 2019).

Daň z príjmu fyzických osôb je prerozdeľovaná na základe zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Na základe príslušného zákona je výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku príjmom rozpočtov obcí vo výške 70%. Zvyšných 30% je príjmom rozpočtov VÚC. Čo sa týka výšky podielov pre jednotlivé obce, nariadenie vlády SR zohľadňuje kritériá ako nadmorská výška stredu obce, veľkostná kategória obce, počet žiakov škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce a počet obyvateľov obce s vekom aspoň 62 rokov.

Významným zdrojom príjmov obcí sú tiež nepochybne miestne dane a miestne poplatky. Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku umožnil obciam väčšiu voľnosť pri ich určovaní a zároveň poskytol garancie miestnym obyvateľom na pripomienkovanie návrhu miestnych daní a miestneho poplatku a ich sadzieb. Miestne dane a miestny poplatok sú určované všeobecne záväzným nariadením obce, ktoré je schvaľované obecným zastupiteľstvom (Klimovský 2013). Obec môže na základe § 2 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku ukladať daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Obec taktiež ukladá miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Všetky podrobnosti upravuje príslušný zákon. *„Problémom pri týchto miestnych daniach a miestnom poplatku je nízka daňová kapacita veľkého počtu obcí. Je totiž zrejmé, že malé obce nedokážu efektívne využívať takto určené miestne dane. Nedostatočná daňová základňa a neschopnosť zabezpečiť si dodatočné príjmy vedú mnoho obcí k tomu, že viac než polovica ich rozpočtu slúži na krytie personálnych výdavkov. Namiesto rozvojových aktivít sú tak vlastne financované samosprávne štruktúry, čo vyvoláva otázku, či primárnou úlohou samosprávy je starostlivosť o zverenú územie, alebo starostlivosť o seba samú.“* (Klimovský 2013)

Ako sme už vyššie načrtli, problematickou oblasťou sa javí financovanie prenesených kompetencií štátnej správy na obce. O presune a financovaní prenesených kompetencií pojednáva Ústava SR v čl. 71, § 5 zákona o obecnom zriadení či § 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Príslušné ustanovenia zaväzujú štát finančne a materiálne zabezpečiť plnenie úloh, ktoré boli prenesené zo štátnej správy na obce a teda zdôrazňujú fakt, že ak nejde o plnenie samosprávnych úloh obce (uspokojovanie potrieb obce, resp. jej obyvateľov), malo by dôjsť k ich oddelenému financovaniu a materiálnemu zabezpečeniu. Realita však pri financovaní prenesených kompetencií býva v podmienkach SR častokrát odlišná. Objem finančných prostriedkov či množstvo pracovníkov pre výkon prenesených kompetencií je nižší ako je potreba a táto situácia si vyžaduje stanovenie jasných pravidiel finančného a materiálneho zabezpečenia týchto kompetencií. Štát nemá na jednotlivých úsekoch vytvorené mechanizmy, na základe ktorých by poznal výšku nákladov súvisiacich s presunom kompetencií, systém núti obce nepretržite porušovať zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v duchu ktorého obec nemôže svoje prostriedky vynakladať na výkon činností, ktoré nie sú činnosťou konkrétnej samosprávy a v neposlednom rade obciam v súvislosti s presunom kompetencií vznikli náklady, ktoré štát nefinancuje vôbec (ZMOS 2019).

9. Právo miestnych orgánov na združovanie (čl. 10)

Článok 10 charty pojednáva o práve miestnych orgánov združovať sa s inými miestnymi orgánmi za účelom zabezpečovania úloh spoločného záujmu.

Právo obcí na združovanie vymedzuje Ústava SR v čl. 66 a následne je spolupráci obcí venovaná tretia časť zákona o obecnom zriadení. Obce môžu podľa § 20 ods. 1 spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona. Obec môže taktiež na základe § 21 v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi miestne funkcie.

Najstarším a najdôležitejším združením obcí je Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS). *„Združenie miest a obcí Slovenska je najväčšia nevládna organizácia združujúca, zastupujúca a reprezentujúca mestá, obce a mestské časti v Slovenskej republike ako právnické osoby. Od svojho založenia v marci 1990 sa aktívne zapája do reformných procesov verejnej správy a svoje aktivity vyvíja tak vo vzťahu k svojim členom, ako aj vo vzťahu k národným orgánom a tiež na európskej a medzinárodnej úrovni. Vďaka aktívnej participácii v procesoch budovania a upevňovania miestnej samosprávy a demokracie na Slovensku Združenie miest a obcí Slovenska predstavuje neoceniteľný zdroj informácií, skúseností a dobrých praktík pre domáce a zahraničné inštitúcie a združenia miestnych samospráv.“* (ZMOS 2019a) Združenie miest a obcí Slovenska združuje 2784 samospráv z celkového počtu 2929. Zo 140 miest je členom ZMOS 131 a z 2750 obcí sa svojím členstvom k ZMOS hlási 2653.

K jedným z najvýznamnejších združení tiež možno zaradiť Úniu miest Slovenska (ÚMS) založenú v roku 1994. Únia miest Slovenska je dobrovoľné záujmové združenie založené z iniciatívy Klubu primátorov miest SR, ktorej členskú základňu tvoria veľké a stredné mestá z rôznych regiónov Slovenska. Medzi priority ÚMS možno zaradiť presadzovanie komunálnej reformy, ochranu práv a záujmov svojich členov vo vzťahu

k zákonodarnej a výkonnej štátnej moci, poskytovanie poradenskej činnosti, presadzovanie finančnej, inštitucionálnej, personálnej a daňovej suverenity miest a obcí a pod. (ÚMS 2018).

Asociácia na miestnej úrovni je v podmienkach SR dobre rozvinutá, umožňuje obciam a mestám efektívny rozvoj v rôznych oblastiach.

Ne/potreba pristúpenia EÚ k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

10. Právna ochrana miestnej samosprávy (čl. 11)

Článok 11 charty pojednáva o práve miestnych orgánov na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvený vo vnútroštátnom zákonodarstve.

Ako sme už vyššie uviedli, slovenské obce disponujú značnou autonómiou a kontrola zo strany štátu je právne obmedzená. Obce majú ako právnické osoby právo obrátiť sa na súd aby obhajovali svoje práva, vlastníctvo alebo záujmy.

Na základe čl. 127a Ústavy SR sa môžu orgány územnej samosprávy obrátiť na Ústavný súd SR aby rozhodol o sťažnosti proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.

Záver

Európska charta miestnej samosprávy predstavuje významný dokument, ktorý v podmienkach SR prispel k efektívnejšie zorganizovanej a efektívnejšie fungujúcej miestnej samospráve. Slovenská republika pristupovala k dokumentu v rozpätí rokov 1999 až 2007 v troch fázach pričom od roku 2007 je Slovenská republika viazaná každým článkom charty v plnom rozsahu.

V príspevku sme sa zamerali na identifikáciu normatívnych právnych aktov, ktoré obsahli pravidlá a princípy z charty vyplývajúce a taktiež sme svoju pozornosť zamerali na ich stručnú obsahovú rekapituláciu a teda spôsob, akým sú požiadavky charty v podmienkach SR realizované.

Na základe analýzy jednotlivých ustanovení slovenského právneho poriadku a ich porovnaní s príslušnými článkami charty možno zhodnotiť, že požiadavky, princípy a pravidlá vyplývajúce z charty boli do slovenského právneho poriadku implementované primeraným spôsobom, avšak identifikovali sme tiež čiastkové problémy miestnych samospráv v Slovenskej republike. Východiskovú právnu úpravu územnej samosprávy v podmienkach SR obsahla Ústava SR, ktorá v samostatnej hlave upravuje postavenie územnej samosprávy. Významnú úlohu v úprave postavenia miestnej samosprávy následne zohráva zákon o obecnom zriadení a ďalšie osobitné právne predpisy vzťahujúce sa k miestnej samospráve.

Prvou problémovou oblasťou sa javí byť výkon prenesených kompetencií na obce. V súvislosti s presunom kompetencií vznikli obciam činnosti, ktoré nie sú legislatívne označené ako výkon štátnej správy a v zmysle platných pravidiel sa tak pokladajú za samosprávnu pôsobnosť, v obciach tiež vznikli poruchy v dôsledku univerzálneho presunu pôsobnosti na obce bez rozdielu ich veľkosti alebo pripravenosti.

Problémovou oblasťou je tiež financovanie prenesených kompetencií štátnej správy na obce. Príslušné ustanovenia zaväzujú štát finančne a materiálne zabezpečiť výkon prenesených kompetencií avšak realita býva v podmienkach SR častokrát odlišná. Objem finančných

prostriedkov či množstvo pracovníkov pre výkon prenesených kompetencií je častokrát nižší ako je potreba, obciam vznikli v súvislosti s presunom kompetencií náklady, ktoré štát nefinancuje vôbec, čo si vyžaduje stanovenia jasných pravidiel finančného a materiálneho zabezpečenia týchto kompetencií. Problémom, ktorý sa vzťahuje na financovanie samosprávnych pôsobností obce je nízka daňová kapacita malých obcí, ktoré nedokážu zabezpečiť dostatočné príjmy pre rozvojové aktivity obce.

Poslednou v príspevku identifikovanou problémovou oblasťou je požiadavka charty na primerané správne štruktúry a zdroje, ktoré zodpovedajú úlohám miestnych orgánov. Charta stanovuje, že podmienky služby zamestnancov miestnej správy by mali byť také, aby umožňovali prijímať vysoko kvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností. Častokrát sa však v podmienkach SR stáva, že zamestnanci miestnych orgánov nespĺňajú kvalifikačné predpoklady, platy týchto zamestnancov sú nízke a práca v miestnych orgánoch je pre mladých, kvalifikovaných ľudí nezaujímavá.

Literatúra

Council of Europe. 2019. A Charter for local democracy [online]. [cit. 06-12- 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government>.

JESENKO, Michal, 2010. *Ústavné východiská samosprávy obce a právo na samosprávu*. In: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach. ISBN: 978-80-8129-003-9.

KLIMOVSKÝ, Daniel, 2013. Financovanie obcí v podmienkach Slovenskej republiky [online]. [cit.20-12-2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/258555677_Financovanie_obci_v_podmienkach_Slovenskej_republiky

MF SR. 2019. Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2018 [online]. [cit. 20-12-2019]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>.

MV SR. 2019. Európska charta miestnej samosprávy [online]. [cit. 06-12-2019]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>.

PALÚŠ Igor a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach. ISBN: 978-80-8152-663-3.

TEKELI Jozef a Marián HOFFMANN, 2013. *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava: Panaeurópska vysoká škola. ISBN: 978-80-89447-97-78.

ÚMS. 2018. *Únia miest Slovenska* [online]. [cit. 21-12-2019]. Dostupné z: http://www.unia-miest.sk/vismo/osnova.asp?id_org=600175&id_osnovy=1317&p1=1317.

ZMOS. 2019. Výkon a financovanie prenesených kompetencií [online]. [cit. 13-12-2019]. Dostupné z: https://nmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191.

ZMOS. 2019a. ZMOS – charakteristika, činnosť a štruktúra [online]. [cit. 21-12-2019].
Dostupné z: <https://www.zmos.sk/zmos.html>.

Právne predpisy:

Ústava SR (č. 460/1992 Zb.)

Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

Zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov

Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

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

Adresa autora

Mgr. Viktória Kráľová

UPJŠ – Fakulta verejnej správy

Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská 66

041 32 Košice

viktoria.kralova@student.upjs.sk

PREDÁTOR ČI SPÁSA, JAK SE TO MÁ S NOVÝM STAVEBNÍM ZÁKONEM V ČESKÉ REPUBLICE?

PREDATOR OR SALVATION, HOW ABOUT THE NEW BUILDING ACT IN THE CZECH REPUBLIC?

Barbora Mitášová

Abstract:

The paper deals with the ongoing recodification of building law and related environmental protection in the Czech Republic. The aim of the paper is to present selected planned changes in construction law, to present critical views on these intended changes and to evaluate their possible impacts on the environment. The paper will describe and evaluate the planned changes in the system of building administration bodies, the institute of planning contracts and change in public participation.

Keywords: Building Act, Building Regulations, Environmental Protection, Recodification, the Czech Republic

Úvod

Česká republika se dlouhá léta potýká s problémem dlouhého a obtížného stavebního řízení. Do roku 2020 vkročilo Česko s 246 dnů trvajícím procesem povolování staveb s umístěním na 157. místě v žebříčku Světové banky. (World Bank, International Finance Corporation, 2019, str. 4) Opravdoví rekordmani si museli dokonce vytrpět šest let trvající stavební řízení, což dokonce vedlo k přiznání odškodnění nemajetkové újmy způsobené neodůvodněnými průtahy ve stavebním řízení.¹

Z těchto důvodů se rekodifikace stavebního práva stala pro novou vládu jednou z nejvyšších priorit. Předseda vlády Andrej Babiš k tomu stručně uvedl, že chceme stavět rychle s co nejmenším počtem razítek. (Nedej se, ČT, 2019)

V říjnu roku 2018 začaly přípravy nového stavebního zákona tím, že Ministerstvo pro místní rozvoj podepsalo dohodu nazvanou „Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky“ s Hospodářskou komorou ČR, která měla za úkol vypracovat návrh nového stavebního zákona. Lavina kritiky za tento počin na sebe samozřejmě nenechala dlouho čekat a stále je trnem v oku většiny kritiků navrhovaného stavebního zákona. Kritici tvrdí, že když návrh stavebního zákona vytváří zájmová organizace sdružující mimo jiné i velké stavební společnosti, kterou Hospodářská komora bezesporu je, je to jako by si zločinci sami psali trestní zákon. Kritizují především střet veřejného zájmu se zájmy soukromými, tedy že developeři sami píšou pravidla pro provádění svých stavebních záměrů, a tím utrpí především životní prostředí. Zlé jazyky proto návrh nového stavebního zákona označují jako „predátora životního prostředí“ (Svoboda, 2019) či jej komentují slovy „Rychle a zběsile“ (Novinky.cz, 2019). Nejde však jen o proces, jakým přišel nový stavební

¹ Viz nálezný Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 554/18

zákon na svět, co nedá kritikům spát. Další problém spatřují v zavedení nové soustavy stavebních úřadů, zrušení závazných stanovisek dotčených orgánů, či kupčení s obecně závaznými vyhláškami. Procesy probíhající dle stavebního zákona mají značný vliv na ochranu životního prostředí, proto odpůrci nového stavebního zákona poukazují právě na snížení této ochrany v souvislosti s přijímanými změnami. Jiní naopak nový stavební zákon vítají jako spásu a naději pro rychlejší a snazší povolování staveb.

Příspěvek je věnován nejdiskutovanějším změnám a úvahám nad jejich možnými dopady na ochranu životního prostředí. Cílem příspěvku je představit vybrané plánované změny ve stavebním právu, prezentovat kritické názory na tyto zamýšlené změny a zhodnotit jejich možné dopady na životní prostředí. V příspěvku budou popsány a zhodnoceny zamýšlené změny v systému orgánů stavební správy, institut plánovacích smluv a změna v účasti veřejnosti.

Příspěvek vychází z platné a účinné právní úpravy, tedy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, z věcného záměru, důvodové zprávy a paragrafového znění nově přijímaného stavebního zákona.

1. Zavedení nové soustavy správních orgánů a integrace dotčených orgánů

Nejzásadnější změnou, se kterou přichází nový stavební zákon, je zřízení nové soustavy stavebních úřadů.

1.1 Nedostatky současného systému

Věcný záměr nového stavebního zákona zmiňuje, že slabinou současného systému je institucionální nejednotnost a roztržitost, protože ačkoliv je stavební správa vykonávána převážně v přenesené působnosti, není tomu tak výhradně, a k orientaci v systému stavební správy nepomáhají ani různé kategorie stavebních úřadů. Kvůli různému dělení stavebních úřadů pak dochází k nedostatečné koordinaci, horizontální i vertikální, činnosti stavebních úřadů, což má často za následek nejednotnost výkonu stavební správy, různou správní praxi jednotlivých správních úřadů a v neposlední řadě i různou interpretaci stavebního zákona. (Věcný záměr stavebního zákona)

Ve výčtu současných nedostatků by se dalo pokračovat ještě dlouho, ale co se týče ochrany životního prostředí bude mluvit za vše problematika územního plánování. Procesy probíhají dle stavebního zákona mají totiž značný vliv na ochranu životního prostředí a jedním z nejdůležitějších procesů je územní plánování, které je stěžejním prostředkem k prosazování trvale udržitelného rozvoje. Současný stav je takový, že obecní úřad s rozšířenou působností pořizuje územní plán v přenesené působnosti, a poté je schvalován zastupitelstvem konkrétní obce v samostatné působnosti. (Jančářová a kol., 2016, str. 451) Územní plánování se tedy vyznačuje dělenou působností mezi státní správou a územní samosprávou. Ačkoliv se ochrana životního prostředí prosazuje ve všech fázích pořizování územního plánu, je otázkou, jak je taková ochrana efektivní vzhledem k dělené působnosti a k různosti zúčastněných orgánů.

Nový stavební zákon chce problémy s roztržitostí stavební správy vyřešit radikálně, a to zavedením jednotné funkční soustavy státních orgánů s jasnými hierarchickými vztahy, jednotným řízením a metodickým vedením. (Věcný záměr, str. 54) Vytvoření jednotné soustavy

stavebních úradů zároveň umožní další ze zamýšlených změn, a to integraci agend dotčených orgánů do rozhodování stavebního úřadu.

1.2 Integrace dotčených orgánů

Integrace dotčených orgánů je přitom dalším kritizovaným bodem přijímaného stavebního zákona. Odpůrci nového stavebního zákona se bojí toho, že jde o rezignaci na účast expertů, tím že místo orgánů ochrany ovzduší, vody, lesa, zemědělského půdního fondu, ochrany přírody a krajiny, odpadů a některých dalších úseků životního prostředí, bude rozhodovat jen stavební úřad.

Ačkoliv dotčené orgány nemají již dle zamýšlené úpravy vydávat závazná stanoviska k ochraně jednotlivých složek životního prostředí, neznamená to, že se nebudou na řízení žádným způsobem podílet. Nový stavební zákon počítá sice s tím, že všechna rozhodnutí, závazná stanoviska, stanoviska a jiná vyjádření sloučí do působnosti nových stavebních úradů, ale na tvorbě rozhodnutí by se měli podílet specializovaní pracovníci s příslušným odborným vzděláním. Jednotlivé úrovně státní stavební správy by se také měly členit do oddělení a oborů dle jednotlivých agend současných dotčených orgánů dle složkových předpisů ochrany životního prostředí. Právě v rámci těchto oddělení a oborů budou specializovaní pracovníci posuzovat konkrétní veřejné zájmy jak podle stavebního zákona, tak podle složkových předpisů. Výsledkem by tak mělo být jedno rozhodnutí, které bude odrážet posouzení všech zákonných požadavků. Nad to nový stavební zákon počítá s tím, že všechny služební aktivity úředníků podílejících se na vydání rozhodnutí budou zaznamenány v elektronickém spisu. Což znamená, že celý rozhodovací postup bude zpětně přezkoumatelný, včetně toho, která konkrétní úřední osoba vytvářela konkrétní část spisu. (Věcný záměr stavebního zákona)

1.3 Hodnocení zamýšlených změn

Mám za to, že navrhovaná úpravu můžeme být pro ochranu životního prostředí i efektivnější než ta současná. Postavení dotčených orgánů momentálně upravuje na 40 zákonů z oblasti ochrany životního prostředí, což musí mít zákonitě za následek vleklý a nejasný proces. V takovém procesu má pak potíže se vyznat nejen žadatel, a pro správní orgány to znamená nadměrnou zátěž. Z čeho vyplývá, že je pro rozhodující orgán mnohem těžší si pohlídat a vyhodnotit všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů, tím spíše pokud si závazná stanoviska odporují či se úplně vylučují.²

1.4 Nejvyšší stavební úřad

Kritikům se rovněž nelíbí, že Nejvyšší stavební úřad by měl být ústředním orgánem přímo podřízeným vládě, a nikoliv Ministerstvu pro místní rozvoj. (Svoboda, 2019) Za vzor si zde tvůrci vzali daňovou správu v čele s Generálním finančním ředitelstvím. I zde však vidím vcelku logické úvahy tvůrců návrhu. Ústřední úroveň musí umožňovat efektivní řízení všech složek soustavy stavební správy. A navíc ministerstvo pro místní rozvoj i nadále zůstane ústředním orgánem státní správy, kterému bude v oblasti stavebního práva příslušet role legislativní, interpretační a metodická, jakož i tvorba koncepce a politiky v oblasti územního

² Srov. § 4 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákona, a §136 odst. 6 zákona č. 500/2006 Sb., správní řád – teoretické řešení rozporů mezi dotčenými orgány

plánování a povolování staveb, tudíž i v budoucnu bude Ministerstvo pro místní rozvoj stát na vrcholu institucionální linie, ačkoliv budou vrcholní funkcionáři Nejvyššího stavebního úřadu jmenováni a odvoláváni vládou.

1.5 Situace na Slovensku

Rekodifikace stavebního práva se nechystá jen v České republice, ale také ve Slovenské republice, kde stále je stále v účinnosti stavební zákon z roku 1976 (zákon č. 50/1976 Sb.). I na Slovensku má rekodifikace vést k zefektivnění stavebního řízení a procesů územního plánování. Zatímco Česko setrvává na koncepci kodifikace stavebního práva, tedy úpravě stavebního práva v jediném zákoně, tak na Slovensku jsou navrhovány zákony dva – zákona o územním plánování a zákona o výstavbě (stavebního zákona).

Co se týče institucionálního zabezpečení státní správy, zvolilo Slovensku malinko odlišný model, v zásadě by měl ten navrhovaný v Česku fungovat obdobně. Na vrcholu státní stavební správy stojí ministerstvo výstavby a dále je výkon stavební správy svěřen stavebním úřadům, speciálním stavebním úřadům, orgánům státního stavebního dohledu a stavebním komisařům. (Věcný záměr, str. 56–57)

Působnost stavebních úřadů mají zastávat stavební inspektoráty Slovenské stavební inspekce, které jsou dále členěné interně na ústředí a příslušné stavební inspektoráty. A dále pak působnost speciálních stavebních úřadů mají vykonávat orgány státní správy příslušným podle odvětvových předpisů pro specifické, stavebním zákonem stanovené stavby (např. letiště, pozemní komunikace apod.), jakož i stavebním zákonem určeným ministerstvům. Návrh slovenského stavebního zákona také nepočítá s výkonem přenesené státní správy orgány územní samosprávy. (Věcný záměr, str. 56–57)

2. Plánovací smlouvy

Dalším terčem kritiky návrhu stavebního zákona jsou tzv. plánovací smlouvy, které jsou označovány za „kupčení s obecními vyhláškami“. (Franc, 2019)

Paragrafové znění návrhu stavebního zákona upravuje institut plánovacích smluv v § 51 a násl. Dle ustanovení § 51 odst. 1 návrhu stavebního zákona je „*plánovací smlouvou soukromoprávní smlouva uzavřená mezi stavebníkem a obcí nebo krajem v samostatné působnosti nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, jejímž předmětem je vzájemný závazek stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při uskutečňování záměru ujednaným způsobem. Smluvní stranou plánovací smlouvy mohou být též další osoby.*“. Plánovací smlouva, jak definice výslovně uvádí, je soukromoprávní smlouvou, nejde tedy o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a nemůže tak nahrazovat rozhodnutí správních úřadů. (Důvodová zpráva, str. 66) A jelikož je zdůrazněn soukromoprávní charakter těchto smluv, je zapotřebí myslet na to, že pro obce představují jen možnost, je tak pouze na obci či na kraji, zda takovou smlouvu uzavře. Dle § 51 odst. 3 pak plánovací smlouvy, které uzavírá obec či kraj schvaluje zastupitelstvo obce nebo kraje. (Návrh stavebního zákona)

Hlavní problém vidí odpůrci nového stavebního zákonu nejspíš v ustanovení § 53 odst. 2, dle kterého se obec může zavázat k tomu, že *po sjednanou dobu nezmění územně plánovací dokumentaci nebo neučiní jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru*. Lze se setkat s názory, že zavázání se k nevydání obecně závazné vyhlášky je protiústavní. Ovšem dle

ustanovení § 7 a § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, jsou obecně závazné vyhlášky vydávány v samostatné působnosti, jde tedy toliko o omezení obce samé, nikoliv o omezení výkonu státní správy.

Ani v případě uzavírání plánovacích smluv se dle mého názoru nedá úplně uvažovat o omezení ochrany životního prostředí. Jak už bylo výše zmíněno, tyto smlouvy nemůžou nahradit rozhodnutí správního orgánu, nemůže jimi tedy být povolena stavba a podobně, navíc uzavření takové smlouvy stále podléhá kontrole ze strany zastupitelstva.

3. Účast veřejnosti

3.1. Nedostatky současného systému

Rozsáhlá novela stavebního zákona z roku 2017 (zákon č. 225/2017 Sb. účinný od 1. 1. 2018) měla přinést zrychlení řízení tím, že vypustila možnost účasti veřejnosti na územním řízení. Ovšem od zákonodárce to byla pro stavebníky spíše medvědí služba.

Nejenže v případě, kdy účastenství pro jiné osoby, než zmíněné ve stavebním zákoně vyplývalo z jiných zákonů, mohly tyto osoby (zpravidla různé spolky) být účastníky územního (ale i stavebního a společného) řízení za splnění podmínek uvedených v těchto zákonech. (Machačková, 2018, str. 466) Ale také v případě, kdy se tyto osoby do řízení nedostaly, stále mohly rozhodnutí vydaná v těchto řízeních napadat u soudu.³

František Korbek, jeden z tvůrců nového stavebního zákona, označil tento stav za nejhorší možný. (Nedej se, ČT, 2019) A nelze jinak než s tímto názorem souhlasit, neboť námítky, které mohly být vypořádány během povolovacího řízení, jsou uplatňovány až u soudu, což celé povolovací řízení značně zpomaluje.

3.2. Zamýšlené změny

Nový stavební zákon má umožnit veřejnosti, aby se účastnila jediného povolovacího procesu. Účast veřejnosti by tak měla být realizována jednou, koncentrovaně, a proto by nemělo být možné opakovat ty stejné námítky v různých fázích jednoho a téhož řízení.

Navrhovaný stavební zákon má umožnit veřejnosti, aby se účastnila jediného povolovacího procesu (počítá se zrušením duality územního a stavebního řízení). Účast veřejnosti by tak měla být realizována jednou, koncentrovaně, a proto by nemělo být možné opakovat ty stejné námítky v různých fázích jednoho a téhož řízení. Navrhované znění stavebního zákona tak počítá se zachováním všech účastenských práv obcí, sousedů, dotčených osob i občanské veřejnosti, včetně práva na odvolání a soudní přezkum s koncentrací námitek. (Důvodová zpráva, str. 24)

Návrh tedy primárně zamezuje opakování stejných námitek veřejnosti, spolků zaměřených na ochranu životního prostředí či vlastníků sousedících nemovitostí v různých procesech, v čemž také nespátřují snížení ochrany životního prostředí. Taková úprava má pouze zamezit zdlouhavosti procesu, nejde o omezení práv dotčených osob. Pokud by se stavební úřad

³ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011–52; Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14; Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14

nevyporádá s námitkami veřejnosti nebo specializovaných osob řádně, je samozřejmě možné napadnout rozhodnutí u soudu a nepůjde o uplatnění stejné námitky.

Návrh taktéž respektuje evropskou legislativu⁴ upravující účast veřejnosti na rozhodovacích procesech, které mají být integrovány do jediného povolovacího řízení. Dle důvodové zprávy se návrh se snaží při naprostém respektování podmínek Aarhuské úmluvy odstranit současné problémy, tedy přílišnou rigiditu změn územně plánovací dokumentace a neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy se zpětnými účinky.

Nad to by celková digitalizace měla usnadnit zpřístupnění informací a dokumentů způsobem umožňující dálkový přístup, samozřejmě při plném respektování zásady neveřejnosti správního řízení a ochrany práv účastníků. (§ 19 návrhu stavebního zákona, Důvodová zpráva, str. 51)

Z důvodové zprávy tedy vyplývá, že nový stavební zákon by měl naopak mít pozitivní vliv na ochranu životního prostředí prováděnou skrze účast veřejnosti na povolovacím řízení. Ačkoliv z úst kritiků se můžeme dozvědět, že záměr vrátit veřejnost do rozhodovacího procesu není myšlen vážně. (Nedej se, ČT, 2019)

Závěr

I přes problematický způsob přijímání nového stavebního zákona jsem toho názoru, že kritizované změny nepředstavuje apriori snížení ochrany životního prostředí, tedy za předpokladu řádného fungování státní správy. Je nutno také podotknout, že krom „developerů z Hospodářské komory ČR“ se na návrhu nového stavebního zákona podílela i řada odborníků, mimo jiné také advokáti zabývající se ochranou životního prostředí. Rekodifikace stavebního práva se nese v duchu „jediné povolovací řízení vedené před jedním úřadem a zakončeného jedním rozhodnutím“, což může přinést značné zjednodušení procesů upravených stavebním zákonem. Zjednodušení řízení tak může odlehčit správním úřadům, a tím napomoci i k ochraně životního prostředí. Pokud se u jednoho stavebního úřadu nesejde řadu protichůdných stanovisek, ale naopak se specializované úřední osoby dohodnou v rámci jediného úřadu, může se tím ochrana životního prostředí zefektivnit.

Navíc pokud bude pro jeden stavební záměr probíhat jedno jediné řízení může se i veřejnost v postupu správních orgánů lépe zorientovat, a tak snáz uplatňovat svá práva. Ministerstvo pro místní rozvoj si od nového stavebního zákona slibuje zkrácení povolovacího procesu tak, že by netrval déle než jeden rok, a to včetně rozhodnutí o správní žalobě. (Janda, 2019)

⁴ Viz čl. 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ve svém; čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění; čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES a v neposlední řadě ustanovení čl. 4 a 9 Aarhuské úmluvy.

Možná řada kritik vychází z nedůvěry ve fungování státní správy, nebo z nedostatku důvěry v soudní přezkum. Ale to už je otázka sociologická, ne právní. Kam se bude ubírat cesta veřejného stavebního práva v České republice se teprve uvidí.

Zdroje

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0

MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.

FRANC, Pavel. Frank Bold Advokáti demytizují nový stavební zákon. *Frankbold.org* [online]. Zveřejněno dne 5. 12. 2019 [cit. 9. 1. 2010]. Dostupné z: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/frank-bold-advokati-demytizuji-novy-stavebni-zakon>

JANDA, Jiří. Délka stavebního řízení v Česku je neúnosná. Zkrátíme ho na rok, říká náměstkyně. *Denik.cz* [online]. Zveřejněno 7. 3. 2019 [cit. 9. 1. 2010]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/ekonomika/delka-stavebniho-rizeni-v-cesku-je-neunosna-zkratime-ho-na-rok-rika-namestkyne-20190306.html>

SVOBODA, Petr. Nový stavební zákon: predátor životního prostředí přichází na svět. *Respekt.cz* [online]. Zveřejněno 21. 10. 2019 [cit. 9. 1. 2010]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/novy-stavebni-zakon-predator-zivotniho-prostredi-prichazi-na-svet>

Nedej se. Privatizace práva (nedej se plus) [televizní pořad]. ČT 2019. Dostupné z: https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/219562248410035-privatizace-prava/?fbclid=IwAR2e3fvOMU_x-0HaUT1mRo2eoiGgGraP2NeGVcftDw0r1-2ZAz8BFNbZBHo

Rychle a zběsile, komentují obce nový stavební zákon. *Novinky.cz* [online]. Zveřejněno dne 8. 12. 2019 [cit. 8. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/rychle-a-zbesile-komentuji-obce-novy-stavebni-zakon-40306356>

World Bank, International Finance Corporation (IFC): *Doing Business 2020* (studie posuzující 190 zemí podle dat z roku 2019, zveřejněna 31. 10. 2018 [cit. 8. 1. 2020]). Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>

Věcný záměr stavebního zákona. Dostupný z: https://www.mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

Důvodová zpráva. Dostupná z: <https://www.komora.cz/legislation/154-19-navrh-stavebniho-zakona/>

Návrh stavebního zákona. Dostupný z: <https://www.komora.cz/legislation/154-19-navrh-stavebniho-zakona/>

Použitá judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 22. října 2019, sp. zn. II. ÚS 554/18. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2006 [cit. 9. 1. 2020]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=109332&pos=1&cnt=1&typ=result>

Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2006 [cit. 9. 1. 2020]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=84232&pos=1&cnt=1&typ=result>

Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2006 [cit. 9. 1. 2020]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=90083&pos=1&cnt=1&typ=result>

Rozsudek NSS ze dne 4. května 2011, č. j. 7 As 2/2011–52. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003–2018 [cit. 9. 1. 2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0002_7As__110_20110610110103_prevedeno.pdf

Adresa autora

Mgr. Barbora Mitášová

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva Masarykovy univerzity v Brně

Veveří 158/70, 611 80

E-mail: Barbora.Mitasova@law.muni.cz

KONTROLA V EKOLOGICKÉM ZEMĚDĚLSTVÍ V ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLICE

THE ORGANIC FARMING CONTROL IN THE CZECH REPUBLIC AND IN THE SLOVAK REPUBLIC

Hana Sedláčková

Abstract:

The article deals with the public administration of controls in organic farming. It focuses on the organic control system in the Czech Republic and in the Slovak Republic, including comparison of the organic control systems in both states. The organic control system in the republics includes private control bodies in the role of the authority competent for controls. The article analyses how the private bodies work in the control systems and deals with guarantees that should ensure objectivity and impartiality of the controls. Then the article concerns with how often and in which way are the controls carried out. Furthermore, exchange of information between private bodies and authorities is analysed. The article also describes which measures can be taken in the case of noncompliance with the organic production rules.

Keywords: organic farming control, private control bodies, control authorities, control visits, control measures, exchange of information, sanctions

Úvod

Príspevek je venovaný provádění kontrol v ekologickém zemědělství, přičemž je zaměřen na oblast české a slovenské právní úpravy.

Ekologické zemědělství je v současnosti stále na vzestupu, roste počet ekologicky hospodařících zemědělců a zvyšuje se výměra ekologicky obhospodařované půdy.¹ K zajištění vysoké kvality biopotravin a bioproduktů je nutné přísně nastavit pravidla pro jejich pěstování a zpracování, neméně důležité však je zajistit, aby tato pravidla byla dodržována. Kontrola je esenciální součástí ekologického zemědělství, a proto je i kontrolnímu systému, kontrolním organizacím a samotnému provádění kontrol věnováno značné množství podrobných pravidel.

Unijní právo umožňuje členským státům, aby vytvořily kontrolní systémy s využitím některého z modelů. V úvahu připadá kontrola vykonávaná pouze státními orgány, kontrola vykonávaná soukromými subjekty a poté kombinovaný model, v rámci něhož vykonávají kontrolu soukromé i státní subjekty. Příspěvek se zabývá zejména kontrolou vykonávanou privátními organizacemi. Z hlediska fungování veřejné správy je možné tento model považovat za neobvyklý, neboť výkon veřejné moci je v tomto případě svěřen soukromým společnostem, které jsou navíc za provedené kontroly placeny samotnými kontrolovanými osobami. Cílem příspěvku je prozkoumat, jaké nástroje jsou využity k zajištění nestrannosti, objektivity a nezávislosti kontrol prováděných soukromými kontrolními organizacemi.

¹ Viz. např. údaje v Ročence 2018 - Ekologické zemědělství v ČR (MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR 2019).

V příspěvku je popsáno, jak jsou kontroly prováděny, co vše musí a mohou kontrolní organizace zjistit a jak často je nutné kontroly vykonat. Dále je prostor věnován tomu, jak funguje střet soukromých kontrolních organizací a orgánů veřejné správy, které jsou v oblasti kontroly také činné. Analýze je podrobena povinnost výměny informací mezi všemi zúčastněnými subjekty, stejně jako řešení zjištěného porušení pravidel.

Daná problematika je nejdříve nazírána optikou českého práva, a poté je provedeno srovnání se slovenskou právní úpravou.

1. Prameny právní úpravy

Mezi hlavní unijní předpisy upravující oblast ekologického zemědělství patří nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91 (dále jen „nařízení o ekologické produkci“). Toto nařízení ukládá v čl. 27 povinnost členským státům k vybudování systému kontrol v ekologickém zemědělství. Důležité je taktéž nařízení Komise (ES) č. 889/2008 (dále jen „prováděcí nařízení Komise“), které v hlavě IV. obsahuje konkretizovaná pravidla pro vykonávání kontrol. Obecný právní rámec pro výkon úředních kontrol v oblasti potravin a krmiv vytváří nařízení EP a Rady (ES) č. 2017/625 (dále jen „nařízení o úředních kontrolách“).

Z národních předpisů České republiky je pro oblast tématu podstatný zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoEZ“). Zákon mimo jiné upravuje udílení osvědčení o původu bioproduktu, pravidla kontrolního systému a seznam přestupků včetně sankcí za jejich spáchání.

Kontrola v ekologickém zemědělství ve Slovenské republice je upravena zejména zákonem č. 189/2009 Z. z., o ekologickej poľnohospodárskej výrobe, ve znění zákona č. 177/2018 Z. z. (dále jen „ZoEPV“). Ten vymezuje správní orgány na poli ekologického zemědělství, jimiž jsou Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky a Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky. Dále ZoEPV obsahuje pravidla týkající se inspekčních organizací a úpravu sankcí při porušení pravidel ekologické produkce.

2. Kontrolní systém v České a Slovenské republice

Unijní právo dává členským státům možnost vybudovat vlastní kontrolní systém, přičemž je na dané zemi, jakým orgánům výkon kontroly svěří (čl. 27 odst. 1 nařízení o ekologické produkci). Každý stát má zvolit svůj příslušný orgán, který je na nejvyšší úrovni zodpovědný za dodržování unijních pravidel pro ekologickou produkci. Tento orgán poté může delegovat své pravomoci na tzv. pověřené osoby. Těmi mohou být jeden nebo více soukromých subjektů, jeden či více státních orgánů; možné je také zvolit kombinovaný model, jehož součástí jsou privátní i státní subjekty.

V České republice označuje ZoEZ za příslušný orgán Ministerstvo zemědělství (dále jen „MinZem“), které má dle § 29 odst. 1 ZoEZ možnost, aby v oblasti provádění kontrol sjednalo dohodu s organizační složkou státu nebo aby uzavřelo veřejnoprávní smlouvu se soukromou osobou. V obou případech je předmětem dohody pověření k výkonu kontrol v EZ a udílení certifikátu biopotravin a bioproduktů. V současnosti je na poli kontrol v ekologickém zemědělství v České republice činných sedm osob, z nichž čtyři jsou soukromé společnosti, jež byly pověřeny MinZem. Jedná se o společnosti KEZ o.p.s., ABCERT AG, organizační složka,

Biokont CZ, s.r.o. a Bureau Veritas Czech Republic, spol. s r.o. Mezi další tři pověřené osoby se řadí Ústřední zkušební a kontrolní ústav zemědělský, Státní veterinární správa a Státní zemědělská a potravinářská inspekce (EVROPSKÁ KOMISE 2020).

Slovenská republika má jako příslušný orgán Ústředný kontrolný a skúšobný ústav (dále jen „ÚKSÚ“), jak vyplývá z § 4 písm. a) ZoEPV. Ten uděluje kontrolním organizacím oprávnění k výkonu kontroly, vykonává dozor nad činnostmi kontrolních organizací a vede jejich registr. Konkrétními kontrolními organizacemi, které byly Ústředním kontrolním a skúšobným ústavom pověřeny k výkonu kontroly v ekologickém zemědělství, jsou společnosti Naturalis SK, s.r.o., Biokont CZ, s.r.o. a EKO-CONTROL SK s.r.o.

3. Specifika kontroly ekologického zemědělství v České republice

V této kapitole budou popsány vybrané problémy kontrol v ekologickém zemědělství, přičemž pozornost bude věnována právní úpravě České republiky.

Na začátku kapitoly bude popsáno, jakými mechanismy je zaručeno dodržování požadavku objektivity, nestrannosti a nezávislosti kontroly. Další otázkou je, jak často a jakým způsobem má být kontrola prováděna, co vše mohou a musí pověřené osoby v rámci kontroly ověřit a zjistit. Poté bude řešeno, jak je činnost pověřených osob propojena s činností státních orgánů, jak si všechny tyto kontrolní subjekty předávají informace a jak na sebe navzájem navazuje jejich činnost. V posledním oddílu této kapitoly bude zkoumáno, zda může i pověřená osoba ukládat sankce, o jaké sankce se případně jedná a zda na činnost pověřené osoby navazuje udílení sankcí jinou osobou.

3.1 Nestrannost, nezávislost a účelnost kontroly

Zásadní je, aby byla kontrola ze strany pověřených organizací prováděna nestranně, profesionálně a objektivně. Tyto kvality mají být zaručeny pomocí několika požadavků, jež jsou na pověřené subjekty kladeny.

Každá kontrolní organizace musí být akreditována Český institutem pro akreditaci dle akreditační normy ČSN EN ISO/IEC 17065:2013, jak plyne z požadavků unijního práva (čl. 27 odst. 5 písm. c) nařízení o ekologické produkci). Akreditací je oficiálně potvrzeno, že daný subjekt je způsobilý provádět předmětnou činnost (zde tedy certifikaci produktů). Jedná se o požadavek, jež by měl zajistit profesionalitu certifikace ze strany pověřených subjektů.

Další nároky jsou kladeny na personální vybavenost pověřených osob. Unijní legislativa i český ZoEZ udávají povinnost zajistit odbornost jednotlivců, kteří budou osobně vykonávat kontroly ekologické produkce. Zatímco nařízení o ekologické produkci i nařízení o úředních kontrolách pouze obecně předepisují, že pověřená osoba má mít dostatečný počet vhodných a kvalifikovaných pracovníků, ZoEZ podává přesnější pravidla. ZoEZ požaduje u osoby provádějící kontrolu alespoň středoškolské vzdělání v oboru a pět let praxe nebo příslušné vysokoškolské vzdělání a alespoň rok odborné praxe (§ 29 odst. 2 ZoEZ). Těmito požadavky má být zaručen profesionální výkon kontroly a celková vysoká odbornost pověřené osoby. Co se týče příslušnosti jednotlivých zaměstnanců pověřených osob, uvádí Metodický pokyn č. 8/2016 pravidlo, že tentýž inspektor může v jednom podniku provádět kontrolu nejdéle dva po sobě následující kalendářní roky. Poté ho musí vystřídat jiný pracovník; původní inspektor se může do podniku vrátit po uplynutí jednoho kalendářního roku. Jedná se o další opatření podporující nestrannost a nezájatost prováděné kontroly. Za kontrolní výkony inspektora se

MinZem zodpovídá pověřená osoba, jejímž je inspektor pracovníkem ((MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR 2016).

Důležitým prvkem zajišťujícím správný a nestranný výkon kontrolní a certifikační činnosti je povinná inspekce (neboli tzv. supervize), v rámci níž MinZem každoročně zkoumá, jak pověřené osoby vykonávají svou práci. Supervizor (pracovník MinZem) zkoumá práci namátkově zvoleného inspektora přímo v terénu, jednou ročně probíhá také kontrola na ústředí každé z kontrolních organizací.

Pověřená osoba může být také postižena přestupkovým právem, což je pojistka proti zneužívání svěřené pravomoci. Přestupky obsažené ve výčtu druhého odstavce § 33a ZoEZ odrážejí povinnosti uložené pověřeným subjektům ze strany unijního práva.² Sankcionováno je nesplnění předepsané informační povinnosti, neposkytnutí součinnosti ministerstvu, také neověření všech nutných skutečností při první, vstupní kontrole u kontrolované osoby. V § 33a odst. 3 písm. b) ZoEZ je za přestupek označeno jednání pověřené osoby, která kontrolu neprovádí účelně, objektivně a nezávisle. Pověřené osobě, která spáchala některý z výše uvedených přestupků, může správní orgán uložit pokutu ve výši do 250.000 Kč (§ 33a odst. 4 písm. b) ZoEZ).

Porušení zákonem stanovené povinnosti je také dle ZoEZ výpovědním důvodem k vypovězení veřejnoprávní smlouvy, kterou MinZem pověřilo danou osobu k provádění kontroly, vydávání osvědčení o původu bioproduktu a souvisejících činností (§ 30 odst. 1 a § 29 odst. 1 ZoEZ).

3.2 Provádění kontroly, kontrolní zjištění

Unijní předpisy udávají pověřeným osobám povinnost provádět u kontrolovaných osob pravidelně každoroční předem ohlášené kontroly.

První, tzv. vstupní, kontrolu je nutné provést ještě před podáním žádosti o registraci za osobu podnikající v ekologickém zemědělství. Součástí žádosti o registraci, kterou žadatel podává na MinZem, je poté potvrzení o provedené vstupní kontrole a o absenci porušení podmínek ZoEZ a unijních předpisů (§ 6 odst. 5 ZoEZ).

Kromě pravidelných a ohlášených kontrol musí pověřené osoby provést během roku i namátkové a neohlášené kontroly, a to podle analýzy rizikovosti porušení předpisů u jednotlivých podniků. Dle metodického pokynu č. 8/2016, který vydalo MinZem, musí namátková kontrola každoročně proběhnout alespoň u 10 % podniků, s nimiž má pověřená osoba uzavřenou smlouvu o kontrole. Tato dodatečná namátková kontrola bývá zpravidla neohlášená, ale není to podmínkou. Když pověřená osoba sestavuje plán provádění kontrol, měla by vzít v úvahu rizikovost jednotlivých podniků, přičemž ty s vyšším rizikem nesouladu by měly být ke kontrole zařazeny přednostně.

Zároveň musí být splněna podmínka požadující, aby minimálně 10 % všech kontrol, jež pověřená osoba během roku provede, bylo neohlášených. Pověřená osoba si může stanovit i další typy kontrol, jež bude provádět.

Pověřená osoba je povinna provést analýzu rizika. Ta je poté podkladem pro plánování kontrol a odběru vzorků a dalších kontrolních činností. Cílem vytváření a postupu podle analýzy rizika je co možná nejvíce předcházet riziku vzniku nesouladu s předpisy a porušení pravidel.

² Český ZoEZ reaguje např. na porušení čl. 27 odst. 5 písm. d), odst. 9 a 11 nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

Mezi rizikové faktory, které musí pověřená osoba zohlednit, uvádí Metodický pokyn č. 8/2016 např. velikost podniku, souběžnou ekologickou a konvenční produkci nebo využívání výjimek. Jako vysoké riziko je vždy nutné hodnotit nesoulady v podobě např. uložené sankce ve správním řízení vedeném MinZem v posledních dvou letech, použití vstupů nepovolených pro EZ či nenahlášení důležitých změn.

Pro provádění kontrol je také důležitý požadavek odebrání vzorků, a to v minimálním počtu 5 % z celkového počtu podniků, které daná pověřená osoba kontroluje. Výběr podniků se taktéž odvíjí od hodnocení rizika. Povinné je odebrat vzorek v případě, ž existuje podezření na použití látek zakázaných v EZ. Tyto vzorky se nezapočítávají do výše uvedených 5 % (Čl. 65 odst. 2 prováděcího nařízení Komise).

3.3 Výměna informací

Pro správné fungování celého kontrolního systému je zásadní, jak probíhá komunikace a předávání informací mezi kontrolními organizacemi, MinZem a kontrolními organizacemi navzájem. Prováděcí nařízení Komise ukládá v čl. 92 odst. 5 povinnost, aby členské státy vytvořily pravidla a postupy výměny informací mezi všemi kontrolními orgány navzájem a přijaly opatření k jejich zajištění.

Pověřené osoby mají povinnost vytvořit a zaslat na MinZem plán kontroly na celý měsíc, a to do 5. dne daného měsíce. V tomto plánu musí jmenovitě uvést inspektory, jež budou kontroly provádět, a stupeň rizika každého z podniků na základě analýzy rizik. Pověřené osoby mají naopak přístup do všech registrů vedených MinZem.

Pokud dochází k přechodu podniku od jedné pověřené osoby k jiné, mají tyto dvě organizace mezi sebou povinnost předat si zejména kopie dokumentů týkajících se kontrol, zjištěných nesrovnalostí, vydaných osvědčení apod. za poslední dva roky (MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR 2016).

Podstatné je předávání informací v případě, že dojde k porušení pravidel ekologické produkce. Jak uvádí Metodický pokyn č. 8/2016, při řešení všech problémů by měly pověřené osoby a MinZem účinně spolupracovat, k čemuž je nutné, aby bylo MinZem včas informováno. Například v případě odepření kontroly by měla pověřená osoba tuto skutečnost bezodkladně telefonicky oznámit MinZem, aby bylo možné rychle zareagovat a případně provést úřední kontrolu (MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR 2016).

Pokud má pověřená osoba podezření na spáchání přestupku, musí dát MinZem podnět k zahájení správního řízení. Podnět by měl obsahovat zjištění z dané kontroly včetně analýzy odebraných vzorků, fotodokumentace a vyjádření kontrolované osoby. Součástí by mělo být i hodnocení ze strany pověřené osoby, jestli mohla kontrolovaná osoby nesouladu zabránit, zda se jednalo o úmyslný stav a zda byl odebrán či pozastaven certifikát. Pověřená osoba by měla celkově poskytnout při podávání podnětu dostatek informací tak, aby MinZem mohlo na jejich základě rozhodnout o zahájení či nezahájení správního řízení o přestupku.

Neméně důležité je informování o závažných okolnostech či podezřeních na porušení jiných předpisů než těch týkajících se ekologického zemědělství. Pověřená osoba by měla bezodkladně vyzoomět např. SVS, pokud má podezření na týrání zvířat, nebo SZPI v případě okolnosti významné pro bezpečnost potravin (MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR 2016).

3.4 Ukládání sankcí

Pokud pověřená osoba zjistí při prováděné kontrole nějaké nesrovnalosti či porušení pravidel ekologické produkce, může přijmout opatření směřující k nápravě daného stavu, popř. k prevenci dalších porušení. Při ukládání sankcí se pověřená osoba řídí závažností zjištěného nesouladu. Pověřené osoby mají většinou vydaný vlastní sankční řád, dle kterého postupují.

Například společnost KEZ o. p. s. uděluje v případě zjištěných nesrovnalostí a porušení pravidel ekologické produkce *upozornění*, např. při prvním zjištění nepovoleného zařazení konvenčních zvířat na ekofarmu. Sjednání nápravy poté může být ověřeno další kontrolou. *Podmíněné vydání certifikátu* váže udělení certifikátu na splnění zadaných podmínek v dohodnutém termínu. Pokud existuje důvodné podezření, že výrobek není v souladu s pravidly ekologické produkce, může společnost uplatnit *pozastavení nebo zákaz uvádění do oběhu*. Když se podezření nepotvrdí, je rozhodnutí o pozastavení/zákazu zrušeno. Jako sankce bývá využito také *sestupňování půdy do přechodného období* v případě, že byly záměrně využity látky zakázané pro ekologické zemědělství, popř. pokud nebyla řešena opatření pro zabránění kontaminaci ze sousedních konvenčně hospodařících podniků (§ 10 ZoEZ). Na daných pozemcích poté běží nové přechodné období (KEZ o.p.s. 2019).

Sankce, které upravuje ZoEZ, zahrnují i *odepření vydání certifikátu* (§ 22 odst. 2 ZoEZ).

Pověřená osoba může také *vypovědět smlouvu o kontrolní činnosti*, pokud se nesrovnalosti a porušení opakují nebo pokud byla pravidla ekologické produkce porušena závažným způsobem. Pro daný podnik to znamená nutnost uzavřít do 30 dnů smlouvu s jinou pověřenou osobou, jinak MinZem zruší jeho registraci za osobu podnikající v ekologickém zemědělství dle § 8 odst. 2 písm. c) ZoEZ.

Nejzávažnější porušení pravidel ekologického zemědělství je řešeno pomocí *přestupkového práva*. Pověřená osoba předává informace MinZem, které poté může zahájit přestupkové řízení. Podniku pak hrozí pokuta do výše od 20.000 Kč až do 1.000.000 Kč, podle daného přestupku.

Sankcí, která postihuje opakované porušení pravidel ekologické produkce, je *zrušení registrace osoby podnikající v ekologickém zemědělství*. MinZem registraci zruší, pokud osoba porušila předpisy v době do uplynutí 12 měsíců ode dne nabytí právní moci předchozího rozhodnutí o přestupku (§ 8 odst. 1 písm. b) ZoEZ). Zrušení registrace hrozí podniku také v případě, že nezíská v zákonem stanovené době certifikát (tato doba však může být na žádost MinZem prodloužena).

Proti sankcím mají osoby podnikající v EZ možnost obrany. Proti různým výše zmíněným sankcím je možné využít opravné prostředky, které uvádí zákon č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), například odvolání či stížnost. Jako obranu proti nevydání osvědčení znal ZoEZ před novelizací námítky. Ustanovení však bylo novelizací, provedenou zákonem č. 344/2011 Sb., zrušeno. Dle důvodové zprávy bylo ustanovení nadbytečné, neboť pověřené osoby jsou správními orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, a tudíž je v případě obrany proti odepření vydání certifikátu nutné postupovat subsidiárně podle části čtvrté správního řádu. Důvodová zpráva zmiňuje jako možné prostředky též opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu v případě nečinnosti ověřené osoby, nebo postup dle § 156 odst. 2 správního řádu v případě sdělení pověřené osoby o nevydání osvědčení (VLÁDA ČR 2011).

4. Specifika kontroly ekologického zemědělství ve Slovenské republice

V rámci následující kapitoly bude stručně popsán kontrolní systém v ekologickém zemědělství na Slovensku, přičemž pozornost bude věnována především rozdílům slovenské a české právní úpravy. Premisou autorky je, že právní úprava se neliší význačně, nýbrž spíše v detailech, a proto nebude nezbytné podrobně popisovat všechny právní instituty, které se již objevily v předchozí kapitole věnované české úpravě.

4.1 Nestrannost, nezávislost a účelnost kontroly

Požadavky kladené na pověřenou osobu-kontrolní organizaci uvádí § 8 ZoEPV. Stejně jako v českém právu musí být kontrolní organizace pověřená příslušným orgánem (jímž je zde ÚKSÚ) k výkonu kontroly, dále musí být akreditována ke kontrolní činnosti, což se na Slovensku děje prostřednictvím Slovenské národní akreditační služby. Odlišně od české právní úpravy uvádí ZoEPV v § 8 odst. 1 písm. d) požadavek národní příslušnosti společnosti. Pokud se nejedná o společnost se sídlem na území Slovenska, musí se na území republiky nacházet alespoň zplnomocněný zástupce společnosti. Tento případ se vyskytuje u kontrolní organizace Biokont CZ, s.r.o. se sídlem v Brně. Oproti české právní úpravě se slovenský ZoEPV nevyjadřuje k nutnému dosaženému vzdělání inspektorů, prostřednictvím kterých vykonává pověřená osoba kontrolu. Zákon se v § 8 odst. 3 zaměřuje na možný střet zájmů inspektora a obsahuje opatření, která by mu měla zabránit. Inspektor provádějící kontroly tak nesmí být osobou podnikající v ekologickém zemědělství, nesmí provádět v jednom podniku kontrolu více než tři roky a nesmí pracovat pro více než jednu kontrolní organizaci zároveň. Jedná se o vhodná opatření, které česká právní úprava explicitně nezmiňuje, nicméně obdobné povinnosti a omezení vyplývají z unijní právní úpravy.

Pověřená osoba může být taktéž postihnuta pokutou, která může být dle § 11 odst. 1 písm. d) ZoEPV ve výši od 300 do 10.000 eur, přičemž postihuje nepovolený střet zájmů dle § 8 odst. 3 ZoEPV, a zanedbání oznamovací povinnosti dle § 8 odst. 4 a 6 ZoEPV. Dále zákon udává možnost uložení pokuty za porušení pravidel nařízení o ekologické produkci a nařízení o úředních kontrolách.

Jako možnou sankci uvádí ZoEPV odnětí oprávnění k výkonu kontrol. To pověřené osobě hrozí, pokud poruší své povinnosti plynoucí ze ZoEPV nebo unijních nařízení (§ 8 odst. 7 ZoEPV).

4.2 Provádění kontroly, kontrolní zjištění

ZoEPV ukládá každé osobě podnikající v ekologickém zemědělství povinnost uzavřít smlouvu o kontrole s některou z kontrolních organizací, a to nejpozději do 30 dnů od doručení oznámení o registraci osoby. Zde se právní úprava liší od české, která požaduje uzavření smlouvy o kontrole a provedení vstupní kontroly již před samotným podáním žádosti o registraci. Nicméně v současnosti (leden 2020) probíhá legislativní řízení ve věci návrhu nového zákona o ekologickém zemědělství, jenž reaguje na požadavky nového unijního nařízení o ekologické produkci³ které nabude účinnosti od 1. 1. 2021. Podle návrhu by novela zavedla taktéž provádění vstupní kontroly ještě před registrací podnikatele (MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA A ROZVOJA VIDIEKA SLOVENSKEJ REPUBLIKY 2019).

³ Nařízení EP a Rady (EU) č. 2018/848 z 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007

Dále se stejně jako v České republice provádí každoroční ohlášená komplexní kontrola, která může být ohlášená či neohlášená, stanovuje se na základě analýzy rizika a je vykonávána v období, které je s ohledem na zaměření dané produkce nejvhodnější. Při následné kontrole se ověřuje splnění nápravných opatření, která byla osobě podnikající v ekologickém zemědělství uložena, anebo řešení nových kontrolních zjištění v souvislosti s předchozími kontrolami. Taktéž na Slovensku se uplatní unijní pravidla o minimálním podílu neohlášených a náhodných dodatečných kontrol včetně odběru vzorků (ÚSTREDNÝ KONTROLNÝ A SKÚŠOBNÝ ÚSTAV POLNOHOSPODÁRSKY 2019).

4.3 Výměna informací

Výměna informací v oblasti kontrol v ekologickém zemědělství je taktéž upravena unijním právem, proto se pravidla výrazně neliší od české úpravy. Slovenský ÚKSÚ vydal Metodický pokyn věnovaný právě výměně informací mezi pověřenými osobami a příslušným orgánem. Metodický pokyn pracuje s pojmem *kontrolní spis*, který je souhrnem veškerých informací a dokumentů týkajících se dané osoby podnikající v ekologickém zemědělství. Informace jsou předávány mezi pověřenými osobami navzájem, a to zejména pokud jsou osoba podnikající v ekologickém zemědělství nebo její subdodavatelé kontrolováni více pověřenými osobami. V takovém případě se pověřené osoby mají vzájemně informovat o činnostech, které kontrolují.

Pověřené osoby mají také informační povinnost vůči příslušnému orgánu, jehož musí informovat o své činnosti prostřednictvím pravidelných zpráv a hlášení. Metodický pokyn daleko detailněji než česká úprava rozvádí požadavky na povinná hlášení. Pověřené osoby musí například každý týden zasílat přehled o kontrolách plánovaných na týden následující a co měsíčně zasílat aktuální seznam osob podnikajících v ekologickém zemědělství, s nimiž mají uzavřenou smlouvu o kontrole. Dále vypracovávají půlroční a celoroční zprávu pro příslušný orgán, informují o množství provedených kontrol, poskytují seznam vydaných certifikátů a další (ÚSTREDNÝ KONTROLNÝ A SKÚŠOBNÝ ÚSTAV POLNOHOSPODÁRSKY 2017). Informační povinnost je tedy značně široká, na pověřené osoby je kladen požadavek častých a podrobných hlášení.

4.4 Ukládání sankcí

Jak postupovat, pokud pověřená osoba zjistí při kontrole porušení pravidel ekologické produkce, je popsáno v Metodickém pokynu 02/2017 („Katalóg opatrení pre prípady zistení v ekologickej poľnohospodárskej výrobe v SR“), který byl vydán ÚKSÚ. Metodický pokyn reaguje na požadavek čl. 92d prováděcího nařízení Komise, aby příslušný orgán přijal seznam porušení a nesrovnalostí, které se týkají ekologického statusu produktů, a odpovídajících opatření, jež mají být přijata.

Metodický pokyn 02/2017 dělí zjištění na *odchylky* a *neshody*, a to dle závažnosti porušení. Odchylka je definována jako porušení administrativního nebo fyzického charakteru, které neovlivňuje BIO kvalitu, přičemž neshoda je porušení principů a pravidel ekologické produkce ovlivňující BIO kvalitu a pro systém ekologické produkce je kritická. Pověřená osoba musí zdokumentovat a vyhodnotit každé zjištěné porušení pravidel ekologické produkce a určit opatření k jeho nápravě. Splnění tohoto opatření má daný inspektor zkontrolovat při následné kontrole osoby. Informování příslušného orgánu o daných zjištěních probíhá jednou měsíčně

ve formě měsíčního hlášení. V případě odchylky není nutné postoupit zjištění na příslušný orgán.

Pokud pověřená osoba identifikuje u osoby podnikající v ekologickém zemědělství neshodu, má povinnost to bezodkladně (do 48 hodin) nahlásit na příslušný orgán a zaslat mu návrh na uložení pokuty.

Tato úprava se liší od české, kdy Metodický pokyn č. 8/2016 dává pověřené osobě povinnost ohlásit zjištěný závažný nesoulad na MinZem do 10 kalendářních dnů od jeho prokazatelného zjištění. Přísnější požadavek je pouze u odepření kontroly, a to z praktického důvodu, aby mohlo MinZem rychle zareagovat a vykonat příp. úřední kontrolu. Zde je tedy požadavek oznámit odepření kontroly MinZem ihned telefonicky. O návrhu na uložení pokuty se česká úprava nezmiňuje, zde pouze pověřená osoba podává podnět k zahájení správního řízení a podklady pro řízení.

Stejně jako v české právní úpravě hrozí osobě podnikající v ekologickém zemědělství jako také zrušení registrace, slovenský ZoEPV tento nástroj však nevyužívá jako formu postihu. Uvádí, že SKÚS provede výmaz osoby z registru, pokud ta přestane splňovat podmínky ekologické produkce. Výmaz zde však nemá sankční charakter jako v české úpravě, kde může být registrace osoby zrušena například v případě, že opakovaně poruší požadavky zákona a unijních předpisů.

Pokuty za porušení pravidel ekologické produkce obsahuje § 11 ZoEPV. Přestupky jsou vyjmenovány stručně, přičemž v porušení § 7 odst. 1 písm. a) ZoEPV („Prevádzkovateľ je povinný vykonávať ekologickú poľnohospodársku výrobu podľa tohto zákona a podľa osobitných predpisov“) se skrývá odkaz na pravidla nařízení o ekologické produkci a nařízení o úředních kontrolách.

4.5 Návrh nového ZoEPV

V následující podkapitole jsou stručně popsány legislativní změny, které lze v blízké budoucnosti očekávat v oblasti kontrol v ekologickém zemědělství. Slovenská republika připravuje nový zákon o ekologickém zemědělství, který zapracuje pravidla nového nařízení o ekologické produkci (Nařízení EP a Rady EU č. 2018/848), jež nabude účinnosti od 1. 1. 2021.

Dle návrhu by nový ZoEPV měl například zavést povinnost vstupní kontroly u žadatele ještě před tím, než podá žádost o registraci do registru ekologických provozovatelů. Do výčtu povinností osoby podnikající v ekologickém zemědělství návrh přidává povinnost mít po celou dobu, po kterou je zapsán v registru, uzavřenou smlouvu s některou z kontrolních organizací. Dále návrh obsahuje výrazně detailnější úpravu přestupků a umožňuje až dvojnásobně zvýšit sankci, pokud osoba podnikající v ekologickém zemědělství nevykonala uložené opatření nebo v době do jednoho roku opakovaně porušila povinnost, za kterou jí byla uložena pokuta (MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA A ROZVOJA VIDIEKA SLOVENSKEJ REPUBLIKY 2019).

Pokud bude nový ZoEPV přijat v navržením znění, přiblíží se česká a slovenská úprava ještě více a rozdíly mezi nimi budou nadále pouze v drobnostech.

Literatura

EVROPSKÁ KOMISE 2020. Control authorities and control bodies in the EU/EEA/CH. Europa.eu: Organic Farming Information System [online]. Evropská komise [cit. 5. 1. 2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/actor_cbeu/ctrl.cfm?targetUrl=home

KEZ o.p.s. 2019. Výroční zpráva KEZ o.p.s. za rok 2018 [online]. KEZ o.p.s. [cit. 5. 1. 2020]. Dostupné z: <http://www.kez.cz/sites/default/files/dokumenty/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD%20Zpr%C3%A1va%202018.pdf>

MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA A ROZVOJA VIDIEKA SLOVENSKEJ REPUBLIKY 2019. LP/2019/655 Zákon o ekologickej poľnohospodárskej výrobe. In: Slovlex [online]. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky [cit. 5. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-655>

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR 2019. Ročenka 2018. Ekologické zemědělství v České republice [online]. 1. vydání. Bioinstitut o.p.s. Olomouc: Ministerstvo zemědělství [cit. 5. 1. 2020]. http://eagri.cz/public/web/file/643739/Rocenka_ekologickeho_zemedelstvi_2018_WEB.pdf

ÚSTREDNÝ KONTROLNÝ A SKÚŠOBNÝ ÚSTAV POĽNOHOSPODÁRSKY 2019. Metodický pokyn ÚKSÚP č. 15/2019 „Analýza rizika vedená inšpekčnou organizáciou v ekologickej poľnohospodárskej výrobe v Slovenskej republike“ [online]. ÚKSÚP Bratislava [cit. 5. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.uksup.sk/storage/app/uploads/public/5e0/b20/1c9/5e0b201c94fb8948097869.pdf>

VLÁDA ČR 2011. Důvodová zpráva k zákonu č. 344/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů [online]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 5. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzugrwi6q&rowIndex=0#>

Adresa autora

Mgr. Hana Sedláčková
Masarykova univerzita
Právnická fakulta

Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika
E-mail: hancasedl@gmail.com

NE/POTREBA PRISTÚPENIA EÚ K DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD

NO/NEED OF ACCESSION OF THE EU TO THE ECHR

Jana Vrabľová

Abstract:

In the paper, the author discusses one of the possible causes of the European Union's efforts to fulfill the Treaty of Lisbon commitment - the accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It is an increase in the impact of the EU Charter of Fundamental Rights and the case-law of the EU Court of Justice based on it. Seemingly this situation appears to be the centrism of the Charter at the expense of referring to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In an attempt to give an objective picture of the outlined situation, the author attempts to argue in the form of an insight into the case-law of both the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In conclusion, the author assesses whether it is possible to consider accession to the Convention unnecessary with regard to the question raised.

Keywords: charter, covention, accession, reference, case law

Úvod

Zaoberať sa otázkou prístúpenia Európskej únie (ďalej len „EÚ“ alebo „Únia“) k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“ alebo „EDĽP“) je možné z viacerých strán. V štádiu, v akom sa tento proces aktuálne nachádza máme za to, že je viac než vhodné analyzovať ho v kontexte jeho samotnej potrebnosti, či opodstatnenosti. Štádiom, o ktorom píšeme máme na mysli stav prístupového procesu nie len v tzv. post-opinion období, ale najnovšie aj v období po výmene Komisií. Zatiaľ čo Komisia pod vedením Jean-Claude Junckera (2014-2019) medzi svoje hlavné priority niekoľko rokov začleňovala aj dokončenie procesu prístúpenia, Komisia Ursuly von der Leyen (2019-2024) si nateraz tento cieľ nedáva.

Politické iniciatívy v oblasti ľudských práv sa v posledných niekoľkých dekádach minulého storočia uberali dvomi cestami. Jednou z nich bol plán prístúpenia EÚ k Dohovoru, druhou možnou cestou bolo prijatie vlastnej listiny základných práv Európskymi spoločnosťami. Únia a Rada Európy sa vydali súbežne po obidvoch cestách, ktoré sa ale vzájomne prelínali, čím na seba vplývali a do značnej miery ovplyvňovali obidvoch protagonistov. Napokon sme v decembri roku 2019 oslávili 10. výročie záväznosti Charty základných práv EÚ (ďalej len „charta“) a zároveň uplynulo 5 rokov od vydania stanoviska Súdneho dvora EÚ (ďalej len „súdny dvor“ alebo „luxemburský súd“) 2/13, v ktorom tento súd vyhlásil, že návrh dohody o prístúpení je nezlučiteľný so zmluvami.¹ Tieto „jubileá“ nám

¹ Členské štáty EÚ a Rady Európy sa dohodli na texte prístupovej dohody v lete 2013.

umožňujú bilancovať obidve cesty k cieľovej destinácii, ktorou je efektívna a jednotná ochrana ľudských práv v Európe.

Myšlienka prístúpenia je živá od 70-tých rokov minulého storočia a je nesporné, že sa zrodila z konkrétnej potreby, ktorá jej dávala zmysel a opodstatňovala ju. Vývoj v oblasti ochrany ľudských práv, spoločenské a politické zmeny, legislatívne počiny a nepochybne, námietky Súdneho dvora v stanovisku 2/13 a pretrvávajúci pat nás nútia nanovo sa zamyslieť nad potrebou prístúpenia EÚ k dohovoru. Na druhej strane stojí silnejúca charta a judikatúra súdneho dvora, ktorá vo svojich odkazoch neostáva charte oproti dohovoru nič dlžná. V tomto príspevku sa chceme zamerať na to, či má alebo môže mať oficiálne potvrdenie základných práv a slobôd vo vlastnom katalógu práv EÚ vplyv na samotnú potrebu jej prístúpenia k dohovoru.

1. Prerod

Únia sa vo svojich vnútorných a vonkajších vzťahoch usiluje o podporu demokracie a ľudských práv v súlade so svojimi základnými zásadami, ktorými sú sloboda, demokracia, rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd a právny štát. EÚ sa snaží začleňovať problematiku ľudských práv do všetkých svojich politík a programov a k dispozícii má viaceré nástroje politiky v oblasti ľudských práv, ktoré sa zameriavajú na konkrétne činnosti vrátane financovania špecifických projektov prostredníctvom finančných nástrojov EÚ. Uvedené však neplatilo od začiatku európskej integrácie.

Európske spoločenstvá, neskôr EÚ prešli dôležitú cestu prerodu na organizáciu s rozvinutou politikou v oblasti ľudských práv, akou je dnes. Je dôležité poznanie paradoxu, že Spoločenstvá boli vybudované s cieľom zaistiť v Európe mier, no zároveň si ako prostriedok na vybudovanie mieru nezvolili ľudsko-právnu konštrukciu. Je nepochybné, že ochrana základných práv už má svoje trvalé miesto v aktuálnej i budúcej agende inštitúcií EÚ a v únijnom práve. Prerod bol dokonaný najnovším vývojom v tomto procese kodifikácie, ktorým sa má zabezpečiť ochrana základných práv v EÚ, a síce, vypracovaním charty a nadobudnutím jej záväznosti spolu s Lisabonskou zmluvou. (Marzocchi, 2018) Prvé prelomenie prístupu odmietajúceho zaoberať sa ľudsko-právnu problematikou na komunitárnej úrovni možno vystopovať v judikatúre Súdneho dvora. Vypracovanie doktríny základných práv zo strany tohoto súdneho orgánu Spoločenstiev bolo v podstate vynútené konfliktami medzi ES a niektorými členskými štátmi v oblasti základných práv (predovšetkým šlo o štáty so zvlášť vysokou úrovňou rozpracovania a ochrany práv jednotlivca). Keď súdny dvor potvrdil zásady priameho účinku a prednosti európskeho práva² stanovil zásadu, že právne predpisy Spoločenstva sú priamo uplatniteľné na súdoch členských štátov a v roku 1964 zaviedol rozsudok Costa³ prednosť práva Spoločenstva pred vnútroštátnou právnou úpravou) niektoré vnútroštátne súdy začali vyjadrovať obavy v súvislosti s tým, aký vplyv by táto judikatúra mohla mať na ochranu ústavných hodnôt, ako sú základné práva. Ak by európske právo malo prevážiť aj nad vnútroštátnym ústavným právom, mohlo by dôjsť k porušovaniu základných práv. Prednosť *acquis communautaire* sa tak dostala do rozporu so skutočnosťou, že Spoločenstvám na rozdiel od ústavného práva členských štátov zodpovedajúca úprava chýbala.

² Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 5.02.1963, C 26/62.

³ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 15. júla 1964, Flaminio Costa proti E.N.E.L, C 6/64, EU:C:1964:66.

Východisko spočívalo vo vypracovaní komunitárnej doktríny základných práv ako všeobecnej právnej zásady, ktorá zahŕňala tiež odhodlanie súdneho dvora zrušiť každé ustanovenie komunitárneho práva, ktoré bude odporovať základným právam. Prvým rozsudkom, v ktorom súdny dvor demonštroval uvedený koncept ochrany základných práv prostredníctvom všeobecných zásad sa stal prípad *Stauder/Stadt Ulm*.⁴ Luxemburský súd v ňom prehlásil, že i napriek tomu, že základné práva nie sú výslovne uvedené v aktoch primárneho ani sekundárneho práva, sú implicitne obsiahnuté a uchovávané vo všeobecných zásadách komunitárneho práva, ktoré musí súdny dvor chrániť. Neskôr v rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft*⁵ potvrdil, že Zmluvy chránia aj tie základné práva, ktoré vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty ako základných princípov práva Spoločenstva a vo veci *Nold v. Commission*⁶ súdny dvor vyhlásil, že základné ľudské práva sú neoddeliteľnou súčasťou všeobecných zásad právneho poriadku, ktorých dodržiavanie zabezpečuje. Od 70. rokov rozhodnutia súdneho dvora uznávajú jednotlivé základné práva a vymedzujú ich dosah a medze. Máme za to, že súdny dvor zohral podstatnú úlohu v procese formovania systému ochrany ľudských práv a základných slobôd v EÚ, nakoľko jeho judikatúra predchádzala formálnemu zmluvnému zakotveniu tejto ochrany, v čom spočíva aj rozdiel oproti ľudsko-právnej ochrane na úrovni Rady Európy, ktorá vychádza výhradne z tradičných medzinárodnoprávných zmluvných textov. (Šturma, 2010)

Postupne sa členské štáty EÚ, osobitne tie s ústavnou tradíciou ako Nemecko, začali domnievať, že taká silná organizácia ako EÚ musí byť aj formálne limitovaná vo svojej činnosti.

1.1 Formálne zakotvenie ochrany základných práv v Únii

Je nepochybné, že ochrana základných práv už má svoje trvalé miesto v aktuálnej i budúcej agende inštitúcií EÚ a v únijnom práve. Prerod bol dokonaný najnovším vývojom v tomto procese kodifikácie, ktorým sa má zabezpečiť ochrana základných práv v EÚ, a síce, vypracovaním charty a nadobudnutím jej záväznosti spolu s Lisabonskou zmluvou.

Charta bola prvýkrát vyhlásená ako politická deklarácia na Medzivládnej konferencii v Nice v decembri 2000. V snahe o zabezpečenie jej právnej záväznosti bola charta v roku 2003 inkorporovaná do textu Ústavnej zmluvy. Ako politický dokument bola charta opätovne vyhlásená v Štrasburgu v decembri 2007, no jej právna záväznosť ostala fakticky zviazaná s nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy dňa 01.decembra 2009. Právny život charte napokon vdýchol text ustanovenia čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy: „Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy“. Z tohto článku vyplýva: po prvé, že charta je právne záväzným aktom a po druhé, patrí do primárneho práva EÚ. Charta preto predstavuje primárne právne predpisy EÚ a ako taká slúži ako kritérium na posudzovanie platnosti sekundárnych právnych predpisov EÚ a vnútroštátnych opatrení. Z toho vyplýva, že charta ako právne záväzný akt sa popri dohovore a

⁴ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. novembra 1969, *Erich Stauder proti Stadt Ulm - Sozialamt*, C – 29/69.

⁵ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17.decembra 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhrund Vorratsstelle für Getreideund Futtermittel*, C-11/70.

⁶ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. mája 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisii Európskych spoločenstiev*, C 4-73.

ústavách členských štátov stala tretím pilierom ochrany základných práv v EÚ (tu patrí aj ochrana základných práv, ktoré sú súčasťou všeobecných zásad práva Únie). Aj keď teda charta nie je priamo formálnou časťou textu a zakladajúcich zmlúv, a ako taká nebola ani predmetom parlamentnej ratifikácie, a nie je teda textom konsenzuálnej povahy, je "na úroveň primárneho práva povyšovaná odkazom." (Syllová, J. – Pítrová, L. – Paldusová, H. a kol, 2010) Hlavný prínos charty spočíva vo výslovnom uznaní kľúčovej úlohy základných práv v právnom poriadku EÚ.

2. Odkazy na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva

„Cieľom článku 52 odsek 3 charty⁷ je zabezpečiť potrebnú súdržnosť medzi chartou a EDĽP ustanovením pravidla, že v rozsahu, v akom práva podľa tejto charty zodpovedajú právam zaručeným EDĽP, ich zmysel a rozsah, vrátane prípustných obmedzení, je rovnaký ako v prípade práv ustanovených EDĽP. Odkaz na EDĽP sa vzťahuje na dohovor a jeho protokoly. Zmysel a rozsah zaručených práv je ustanovený nielen znením týchto právnych nástrojov, ale aj judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie.“ (Vysvetlivky k charte, 2007) Okrem citovaného vysvetlenia článku 52 odsek 3 charty, je v podstate súdnemu dvoru ponechaný priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o rozsah, v akom zohľadňuje judikatúru zo Štrasburgu. Ďalšia otázka je, či je súdny dvor viazaný dohovorom a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“ alebo štrasburský súd“). Dá sa predpokladať, že logika súdneho dvora v kontexte nastolenej otázky je načrtnutá vo veci Åkerberg⁸ a to, že EDĽP nepredstavuje, pokiaľ k nemu Únia nepristúpi, právny nástroj, ktorý bol formálne začlenený do práva Únie a to sa vzťahuje aj na jeho interpretácie podávané štrasburským súdom. Vysvetlivky k článku 52 ods. 3 charty však uvádzajú, že „zmysel a rozsah zaručených práv nie je určený iba znením týchto nástrojov, ale aj judikatúrou.“ (Vysvetlivky k charte, 2007) Vysvetlivky nie sú právne záväzné, ale mali by sa „len náležite zohľadniť“. Nakoľko však, viac ako polovica práv charty bola prebratá z dohovoru, súdny dvor môže len sotva ignorovať ich výklad ESĽP. Dôvodom je samozrejme i to, že dohovor sa všeobecne považuje za „živý nástroj“ a ESĽP dynamicky interpretuje význam práv dohovorom zaručených.

Jednoduchý prieskum v databáze Curia ukazuje, že medzi rokmi 1997 až 2015 bolo okolo 50 luxemburských rozsudkov, ktoré sa výslovne odvolávali na štrasburskú judikatúru. Približne 35 z nich bolo doručených pred prijatím Lisabonskej zmluvy, zatiaľ čo ďalších 15 rozsudkov bolo vyhlásených v období po nej. Na základe uvedených rozsudkov súdneho dvora boli vydefinované štyri kategórie odkazov na judikatúru štrasburského súdu. A) vecné odkazy: luxemburskí sudcovia rozhodujú o prípade s tým, že sa spoliehajú na štrasburskú judikatúru. K tomu zvyčajne dochádza za okolností, keď luxemburskému súdu chýbajú príslušné precedensy alebo neexistujú právne predpisy EÚ. To znamená, že judikatúra ESĽD sa tu stáva zdrojom legitimacy, pokiaľ ide o výklad základných práv. Inokedy sa vecné odkazy uplatnia, keď

⁷ V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

⁸ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 26. februára 2013 Åklagaren proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, C 617/10, EU:C:2013:105.

vysvetlivky k charte výslovne naznačujú, že úroveň ochrany základných práv je odvodená zo štrasburskej judikatúry. Nie je bežné, aby sa sudcovia EÚ odvolávali na štrasburskú judikatúru, aby ju mohli náležite sledovať a rozhodnúť o veci na základe nej. Okolo deväť z 50. rozsudkov súdneho dvora (menej ako 20%) patria do tejto kategórie. Luxemburskí sudcovia sa zvyčajne zdráhajú vyvolávať dojem, že podliehajú interpretácii uskutočnenej štrasburským súdom. Väčšina z deviatich luxemburských rozhodnutí, ktoré sa zásadne riadia štrasburskou judikatúrou, sa týka práva na spravodlivý proces (článok 6 EDLP) a práva na súkromný život (článok 8 EDLP). B) Odkaz ako právne usmernenie; väčšina štrasburskej judikatúry sa používa ako parameter na poskytnutie legitímneho usmernenia v konaniach luxemburského súdu. Súdny dvor obvykle zisťuje definíciu konkrétneho právneho pojmu alebo rozsah práv v súlade s príslušnou štrasburskou judikatúrou. Úlohou týchto odkazov je usmerňovať, slúžiť na porovnávaciu analýzu alebo slúžia ako potvrdenie vlastného rozhodnutia, alebo všetky súčasne. Po Lisabonskej zmluve získali na obľube konkrétne právne usmernenia z judikatúry ESĽP. Táto metóda je potrebná najmä v prípade, ak súdny dvor dostane návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný vnútroštátnym ústavným súdom. V známom luxemburskom rozsudku vo veci Melloni⁹ súdny dvor odkázal na prípad ESĽP Sejdovic, ktorý mal podobné skutočnosti a okolnosti, a v ktorom sa preukázalo, že právo na spravodlivé súdne konanie, ako ho uvádza EDLP, by nebolo narušené, ak by bol neprítomný obžalovaný dobre informovaný o čase a mieste súdneho konania a o následkoch jeho neprítomnosti na súde. Často však, sa judikatúra ESĽP nezdá byť súčasťou úvah, ktoré vedú k výkladu ustanovení charty, ale súdny dvor ju používa iba na to, aby podporil závery, ku ktorým už sám dospel. Prípad J. N. je najlepším príkladom rozsudku, v ktorom je „štrasburská kontrola“ analýzy súdneho dvora zahrnutá ako poznámka „mimoichodom“ („Nakoniec je potrebné pripomenúť, že ...“) po podrobnej analýze článku 6 charty (právo na slobodu) a podrobnom vysvetlení proporcionality v kontexte článku 52 ods. 1 charty.¹⁰ (Rozsudok súdneho dvora, C-601/15 PPU, bod 77) Podobným prípadom je prípad Elgafaji, v ktorom súdny dvor síce odkázal, ale v skutočnosti sa nezaoberal niekoľkými rozsudkami ESĽP: „Nakoniec treba dodať, že výklad (...) je plne zlučiteľný s EDLP, vrátane judikatúry ESĽP.“ (Rozsudok súdneho dvora, C-465/07, bod 44) C) Analogické odkazy: používané vtedy, keď sa luxemburský kontext, v ktorom sa uplatňujú základné práva líši od štrasburského kontextu. V rozsudkoch Carpenter¹¹ a Akrich¹² o vyhostení mimo EÚ luxemburský súd veľkoryso chránil občanov tretích krajín citovaním štrasburskej judikatúry podľa čl. 8 EDLP.¹³ D) Odkazy ako dekorácia vecí rozhodovanej súdnym dvorom

⁹ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 26. februára 2013, Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, C-399/11, EU:C:2013:107.

¹⁰ SDEÚ sa takmer nemohol vyhnúť úvahám o judikatúre ESĽP, pretože vnútroštátny holandský súd sa výslovne zmienil vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, že vychádza z konkrétnych rozsudkov ESĽP.

¹¹ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 11. júla 2002, Carpenter, SD, C-60/00.

¹² Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. septembra 2003, Akrich, C-109/01.

¹³ Súdny dvor zdôraznil, že čl. 8 EDLP neposkytol cudzincom osobitné právo na vstup alebo pobyt v určitej krajine. Súdny dvor sa však riadil judikatúrou ESĽP, ktorá preukázala, že vyhostenie cudzinca musí byť v súlade s článkom 8 ods. 2 dohovoru, a to, že každé obmedzenie práva podľa článku 8 ods. 2 EDLP by malo byť motivované jedným alebo viacerými legitímnymi cieľmi a musí byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. S cieľom zvýšiť legitimitu týchto dvoch rozhodnutí sa súdny dvor odvolával na štrasburské rozhodnutia Boultif a Amrollahi, aby stanovil kritériá „nevyhnutnosti“. V skutočnosti sa štrasburské prípady týkali vyhostenia zločincov, ktorí neboli štátnymi príslušníkmi, z ich štátu pobytu, kde žili dlhodobo so svojimi rodinnými príslušníkmi. Oproti tomu luxemburský súd rozhodoval o dvoch veciach týkajúcich sa ochrany občianskych práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli manželmi štátnych príslušníkov EÚ.

nijako nepomáhajú a citovaná judikatúra nemá vplyv na konečné rozhodnutie. P. proti S.¹⁴ je vôbec prvý rozsudok, v ktorom luxemburský sudca odkázal na rozhodnutie ESLP. Bolo to vo veci Rees, aby vymedzil pojem „transsexuál“. Vysvetlenie tohto slova nemalo žiadny vplyv na konečné rozhodnutie luxemburského súdu. Možno sa prikloniť k názoru, že dekoratívny odkaz nie je nič iné ako povrchné citovanie štrasburskej judikatúry v luxemburskom rozsudku. (Barrett, 2016)

2.1 Centrismus Charty

Stanovisko 2/13 tiež naznačuje, že súdny dvor sa zdráha priväzovať svoje ruky k ESLP. Skôr si ponecháva možnosť poskytnúť svoj vlastný odlišný výklad základných práv. Bod 170 stanoviska 2/13 uvádza, že „Z autonómie, ktorú má právo Únie vo vzťahu k právu členských štátov, aj vo vzťahu k medzinárodnému právu, však nevyhnutne vyplýva, že výklad týchto základných práv sa musí zabezpečiť v rámci štruktúry a cieľov Únie.“ (Stanovisko súdneho dvora, 2/13, bod 170) Po stanovisku č. 2/13 sa súdny dvor v niekoľkých rozsudkoch skutočne rozhodol spoliehať výhradne na chartu. Je to trend, ktorý sa začal už pred stanoviskom č. 2/13, ale zreteľnejšie sa to javí až po ňom. Stanovisko č. 2/13 by sa teda mohlo interpretovať ako ilustrácia rastúceho centralizmu charty a tendencia súdneho dvora autonómne vykladať chartu bez odkazu na EDLP a judikatúru ESLP. V rozsudku J.N. súdny dvor dodal, že „preskúmanie neplatnosti sekundárneho práva EÚ sa musí vykonať výlučne na základe základných práv zaručených v charte.“ (Rozsudok súdneho dvora, C-601/15 PPU, bod 46) Šiel o dva kroky ďalej použitím záväzkového jazyka („musí“) a po druhé odkazom na chartu všeobecne. Luxemburský súd sa tiež pokúsil minimalizovať účinky článku 52 ods. 3 charty, keď dospel k záveru, že „k súdržnosti medzi chartou a EDLP by malo dôjsť bez toho, aby tým bola narušená autonómia práva Únie a súdneho dvora.“ (Rozsudok súdneho dvora, C-294/16 PPU, bod 50)

V decembri roku 2014 profesor európskeho práva na univerzite v Holandsku Jasper Krommendijk urobil rozhovory s dvoma bývalými, siedmimi aktuálnymi sudcami, siedmimi référéndaires a troma obhajcami súdneho dvora a na základe ich názorov vytriedil možné dôvody, pre ktoré sa necituje dohovor a judikatúra ESLP. Tendencie neodkazovať vznikajú: 1. ak by to išlo nad rámec prípadu a konkrétnej konštelácie faktov, 2. ak základné práva nie sú jadrom prípadu, 3. ak by to malo byť len dekoratívne, 4. keď odkazy nie sú nevyhnutne potrebné na vyriešenie prípadu, 5. keď už návrh generálneho advokáta cituje z judikatúry, 6. keď je zrejmé, že judikatúra už bola zohľadnená, 7. keď sa zdôvodnenie môže zakladať na vlastných rozhodnutiach Súdneho dvora, 8. ak je výsledok zrejмый, 9. ak sa na štrasburskú judikatúru možno nepriamo odvolať uvedením judikatúry Súdneho dvora, ktorý citoval judikatúru ESJD, 10. keď (skutkové okolnosti) prípadov nie sú v skutočnosti rovnaké, 11. ak judikatúra ESJD je nejasná a potrebuje vysvetlenie, 12. ak ustanovenie charty nie je obsiahnuté v dohovore alebo jeho rozsah je širší, 13. aby nebol považovaný za príliš závislého/neistého. (Krommendijk, 2015)

Centrismus charty je osobitne badateľný v rozsudkoch, v ktorých súdny dvor neodkazuje na judikatúru ESLP, hoci bol na to vhodný čas. Takáto príležitosť sa naskytne najmä vtedy, keď generálny advokát uvažuje o judikatúre ESLP¹⁵ alebo keď vnútroštátny súd

¹⁴ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. apríla 1996, P. proti S, C-13/94.

¹⁵ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2016, Ordre des barreaux francophones and germanophone and Others, C-543/14.

alebo strana, ktorá podala návrh na začatie prejudiciálneho konania výslovne signalizujú príslušné rozsudky ESLP¹⁶. Zároveň je nutné uviesť, že ak súdny dvor nepovažuje za potrebné riešiť otázku týkajúcu sa základných práv, ktorá by si vyžadovala analýzu štrasburského súdu, nebude na jeho judikatúru nutne odkazovať aj napriek tomu, že napríklad vnútroštátny súd vo svojej prejudiciálnej otázke na ňu odkazuje. Napríklad v prípade Abdullahi¹⁷, kde Súdny dvor musel zodpovedať skôr faktickú otázku, aká bola prvá krajina vstupu žiadateľa o azyl. Súdny dvor niekoľkokrát rozhodol, že článok 47 charty zabezpečuje v práve EÚ ochranu poskytovanú podľa článku 6 ods. 1 EDLP. Preto je potrebné odvolať sa iba na článok 47.¹⁸ Je to hádam jeden z najdôležitejších dôkazov centrizmu charty. Za obdobie piatich rokov iba 16 z približne 60 post-lisabonských prípadov, ktoré sa zaoberali účinnou súdnou ochranou, sa odvolalo na štrasburskú judikatúru. Rozsudok Veľkej komory vo veci Delvigne poskytuje ďalší príklad. Táto vec sa týkala návrhu na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa francúzskej legislatívy, ktorá zbavuje osoby odsúdené za závažné trestné činy ich volebného práva. Aj keď generálny advokát Cruz Villalón konštatuje, že „odkaz na „všeobecný, neurčitý a automatický zákaz“ vedie priamo k judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa odňatia volebného práva v čisto vnútroštátnych súvislostiach“, súdny dvor sa opieral iba o chartu. (Stanovisko AG Cruz Villalón, C-650/13, bod 109)

2.2 Z opačného uhla

Pre objektívnosť a komplexnosť posúdenia aktuálnej situácie v skúmanej problematike je nevyhnutné uviesť, že v mnohých rozsudkoch sa súdny dvor stále odvoláva na ESLP a snaží sa zosúladiť svoj vlastný výklad s výkladom podaným štrasburským súdom. Podobne boli analýzou rozhovorov uskutočnených Jasperom Krommendijkom definované najčastejšie dôvody, pre ktoré súdny dvor siahne po dohovore alebo judikatúre ESLP. Bude to najmä vtedy, 1. keď sa strany konania, alebo vnútroštátny súd výslovne opierajú o štrasburskú judikatúru, alebo 2. ak ide o citlivú alebo komplexnú záležitosť, ďalej tiež 3. v prípadoch, keď ešte nebolo uplatnené ustanovenie (charty), alebo ho súdny dvor ešte nevyložil a napokon aj vtedy, 4. ak štrasburská judikatúra predstavuje pridanú hodnotu, či je dokonca pre vec rozhodujúca.

Jedným z dobrých príkladov je prípad Aranyosi.¹⁹ Tento prípad je obzvlášť zaujímavý, najmä vo svetle predchádzajúceho vyhlásenia súdneho dvora o vzájomnej dôvere v stanovisku 2/13. Aranyosi sa týkal prípustnosti odovzdania maďarského štátneho príslušníka rakúskymi súdnymi orgánmi do Maďarska, ak sú podmienky uväznenia poľutovaniahodné. Súdny dvor stanovil s odkazmi na štrasburskú judikatúru, že vykonanie Európskeho zatýkacieho rozkazu (EZR) sa musí odložiť (nie však úplne), ak existuje reálne riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania s dotknutou osobou z dôvodu nedostatočných podmienok zadržania v dožadujúcich členských štátoch.²⁰ Aranyosi tak ilustruje, že súdny dvor neodkázal na svoju skoršiu judikatúru ale možno aj na úkor zásady vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi uprednostnil judikatúru ESLP týkajúcu sa EZR.

¹⁶ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 16. júla 2015, ClientEarth vz. (PAN Europe), C-615/13.

¹⁷ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 10. decembra 2013, Shamsu Abdullahi proti Bundesasylamt, C 394/12, EU:C:2013:813.

¹⁸ Napríklad Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 8. decembra 2011, Chalkor vz. Komisia, C-386/10 P, Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 6. novembra 2012.

¹⁹ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2016, Aranyosi, C-659/15.

²⁰ V skorších prípadoch ako N.S. a Abdullahi, súdny dvor použil test „systémových nedostatkov“.

Záver

Súdy Únie čoraz častejšie uvádzajú vo svojich rozhodnutiach odkazy na chartu a na svoju vlastnú judikatúru. Počet rozhodnutí, v ktorých bola citovaná charta, vzrástol v porovnaní s rokom 2010, a to z 27 na 356 v roku 2018. Vnútroštátne súdy pri adresovaní otázok Súdnemu dvoru (rozhodnutia o prejudiciálnej otázke) tiež čoraz častejšie uvádzajú odkazy na chartu a na rozsudky súdneho dvora postavených na odkazoch výlučne na chartu; tieto odkazy vzrástli v porovnaní s rokom 2010 z 19 na 84 v roku 2018. Tendencie brať chartu ako referenčný bod môžu vniknúť napríklad aj z pocitu, že vzhľadom na svoj vek, predstavuje najaktuálnejší katalóg základných práv, ktorý by mal odzrkadľovať najnovšie trendy v spoločnosti a zároveň predstavuje istý európsky konsenzus, keďže vychádza okrem iného aj z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty. Na prvý pohľad sa situácia javí v neprospech štrasburského súdu, to však neznamená, že SD EÚ vstúpil do otvoreného boja. Meniaci sa tón je jemný a čiastočne maskovaný rozsudkami, ako je napríklad Aranyosi, v ktorých ešte stále zohrávajú významnú úlohu dohovor a judikatúra ESĽP. V žiadnom prípade zatiaľ nie je dostatok dôkazov, že Štrasburg stráca svoj vplyv na luxemburské rozsudky. Okrem toho, máme za to, niektoré konečné rozsudky uverejnené v databáze Curia by mohli byť revidované verzie pôvodných návrhov, ktoré mohli obsahovať oveľa viac odkazov na judikatúru ESĽP. Tzv. centrismus charty, môže byť len prirodzený následok existencie a záväznosti vlastného katalógu základných práv v Únii, teda zníženie záujmu o Dohovor. Navyše, ide o katalóg ustanovení, ktoré poskytujú vyššiu úroveň ochrany ako Dohovor, čím prispieva aj k dynamickému výkladu dohovoru a pre ESĽP predstavuje bohatý zdroj inšpirácie.

Na druhej strane, hromadenie judikatúry Súdného dvora citujúcej chartu na jednej strane a úbytok odkazov na Dohovor a judikatúru ESĽP na strane druhej, by mohlo prirodzenie viesť k oslabovaniu potreby Dohovoru a dokonca by to mohlo produkovať myšlienky o nadbytočnosti prístúpenia EÚ k Dohovoru. Aj keď, napokon ani dokončenie prístupového procesu by už nemuselo zvrátiť nastavený trend. Naopak, prístúpenie by mohlo dohovoru a judikatúre ESĽP zabezpečiť väčší záujem sudcov súdneho dvora o ich skúmanie, keďže akty EÚ by boli priamo preskúmateľné štrasburským súdom. A okrem toho, po prístúpení sa aj vnútroštátne súdy pravdepodobne začnú pýtať Súdného dvora, či sú akty EÚ v súlade s EDĽP.

Literatúra

J. F. BARRETT, Convergence, Compatibility or Decoration: The Luxembourg Court's References to Strasbourg Case Law in its Final Judgments. In: Pécs Journal of International and European Law - 2016/II, 38-67.

J. KROMMEDIJK, The use of ECtHR case law by the CJEU after Lisbon: the view of the Luxembourg insiders, Maastricht Faculty of Law Working Paper, 812-835, 2015.

MARZOCCHI, O., Ochrana základných práv v EÚ, In: Informačné listy o Európskej únii, 10-2018. Dostupné na internete: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/146/ochrana-zakladnych-prav-v-eu>>.

ŠTURMA, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-318-9.

Charta základných práv Európske únie, Úradný vestník EÚ, dňa 26.10.2012, C 326/391.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 5.02.1963, C 26/62.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 15. júla 1964, Flaminio Costa proti E.N.E.L, C 6/64, EU:C:1964:66.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. novembra 1969, Erich Stauder proti Stadt Ulm - Sozialamt, C – 29/69.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhrund Vorratsstelle für Getreideund Futtermittel, C-11/70.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. mája 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisii Európskych spoločenstiev, C 4-73.

Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo dňa 17. februára 2009, Elgafaji, C-465/07.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 11. júla 2002, Carpenter, SD, C-60/00.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. septembra 2003, Akrich, C-109/01.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. apríla 1996, P. proti S, C-13/94.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2016, JZ proti Prokuratura Rejonowa Łódź – Śródmieście, C-294/16 PPU.

Rozsudok Súdneho dvora zo DNA 8. decembra 2011, Chalkor vz. Komisia, C-386/10 P.

Rozsudok Súdneho dvora zo DNA 6. novembra 2012, Otis a ďalší, C-199/11.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2016, Ordre des barreaux francophones and germanophone and Others, C-543/14.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 16. júla 2015, ClientEarth vz. (PAN Europe), C-615/13.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 10. decembra 2013, Shamsu Abdullahi proti Bundesasylamt, C-394/12, EU:C:2013:813.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2016, Aranyosi, C-659/15.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 26. februára 2013 Åklagaren proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, C-617/10, EU:C:2013:105.

Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 26. februára 2013, Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, C-399/11, EU:C:2013:107.

Stanovisko AG Cruz Villalón, zo dňa 4. júna 2015, C-650/13.

Stanovisko Súdneho dvora zo DNA 28. marca 1996, 2/94, EU: C: 1996:140.

Stanovisko Súdneho dvora zo DNA 18. decembra 2014, 2/13, EU: C:2014:2454.

Vysvetlivky k Charte základných práv, zo dňa 14.12.2007, Úradný vestník EÚ, dňa 26.10.2012, C 303/17.

Adresa autora

JUDr. Jana Vrabľová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Ústav medzinárodného práva a európskeho práva

Kováčska 26, P.O.BOX A-45, 040 75 Košice, Slovenská republika

Tel: 00421944338221

email: jana.vrablova@student.upjs.sk

AKO PREDCHÁDZAŤ POCHYBENIAM PRI POSKYTOVANÍ ZDRAVOTNEJ STAROSTLIVOSTI

HOW TO PREVENT MISCONDUCT IN HEALTHCARE PROVISION

Vladimíra Houdek Běhalová

Abstract:

When considering how to prevent errors in the provision of health care, it is first necessary to identify the causes of doctors' errors. Only after the causes of the errors have been identified can solutions be found to prevent these errors. In 2019, several laws were adopted to prevent misconduct in providing health care and thus protect the patient.

Keywords: doctor, neglect of health care, errors in providing health care, causes of doctors' mistakes, prevention of errors in the provision of health care

Úvod

Život a zdravie sú tými najcennejšími hodnotami, ktoré máme. Pri ohrození života alebo zdravia sa obraciame na lekárov a očakávame od nich pomoc. Stáva sa však, že tí ktorí by nám mali pomôcť, sa dopustia pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti nenapraviteľných chýb. Zanedbanie zdravotnej starostlivosti, ktorého dôsledkom je smrť alebo ťažké poškodenie zdravia, už niekoľko rokov rezonuje v slovenskej spoločnosti. Médiá pravidelne informujú o pochybeniach lekárov, počet prípadov poškodenia zdravia ako aj prípadov úmrtí, za ktoré nesú zodpovednosť poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, narastá. Napriek dôležitosti tejto témy sa dlho nehládali riešenia, ktoré by viedli k zníženiu počtu pochybení zdravotníckych pracovníkov a ochrane pacienta. Situácia sa však zmenila a v roku 2019 bolo prijatých viacero zákonov a opatrení, ktoré by mali predchádzať škodám pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti a viesť k väčšej bezpečnosti pacienta.

1. Na čo sa pacienti sťažujú:

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou v rámci svojej pôsobnosti, vymedzenej v § 18 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 581/2004 Z.z.“), vykonáva u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti.

Podľa správy Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „ÚDZS“) za rok 2018¹ sa najviac podaní až 54,79% týkalo nespokojnosti s postupom pri liečbe, 24,91% podaní sa týkalo úmrtí, ďalšie podania adresované ÚDZS sa týkali organizácie práce poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, odmietnutia vyšetrenia zo strany poskytovateľa zdravotnej

¹ Dostupné z: <http://www.udzs-sk.sk/web/sk/spravy>

starostlivosti, nesprávnej diagnózy, poplatkov, etiky, poškodenia zdravia, zdravotnej dokumentácie, a iné.

V roku 2018 ÚDZS riešil celkom 1 150 podaní a z nich vyhodnotil 149 podaní ako opodstatnené, 987 podaní ako neopodstatnené a 14 podaní odložil ad acta. Medzi formami poskytovania zdravotnej starostlivosti v opodstatnených podaniach rovnako ako po minulé roky prevládali: ústavná zdravotná starostlivosť (52,63 %) a za ňou nasledovala špecializovaná ambulantná starostlivosť (16,37 %).

Najviac dohľadov sa pokiaľ ide o špecializačné odbory týkalo vnútorného lekárstva, za ním nasledovali odbory: chirurgia a cievna detská chirurgia, všeobecné lekárstvo (pre dospelých), úrazová chirurgia, urgentná medicína, gynekológia a pôrodníctvo, neurológia, ošetrovatelstvo, pediatria; najmenej dohľadov sa vykonalo v odbore neonatológia a klinická onkológia.

2. Chyby pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti

Chyby pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti môžeme deliť podľa niekoľkých kritérií, napríklad na (Peško 2007):

1. Chyby pri prevencii (nezaočkovanie, nezabezpečenie hospitalizácie, ak bola potrebná)
2. Chyby v diagnostike (nestanovenie diagnózy, neskoré stanovenie diagnózy, nesprávne stanovenie diagnózy)
3. Chyby v terapii (nevhodná kombinácia liečiv, chyby pri podávaní injekčnou cestou)
4. Chyby pri transfúziách (nepodanie transfúzie, zámena krvnej konzervy, chybné určenie krvnej skupiny)
5. Chyby pri liečbe s použitím cudzích telies (nesprávna indikácia, bakteriálna kontaminácia)
6. Administratívne chyby (nesprávne poučenie pacienta, nepoučenie pacienta)

JUDr. MUDr. Peter Kováč (2005) rozlišuje chyby

-pri farmakoterapii – neskoré začatie liečby, terapia na základe nesprávnej diagnózy, podávanie neschválených preparátov, zámena liekov, chyby pri dávkovaní liekov, nevhodná kombinácia liečiv, nepostrehnutie alebo nezváženie vedľajších účinkov liečby, nesprávna manipulácia s liečivami a chyby pri podávaní injekčnou cestou (podanie vnútro svalovej injekcie do žily a podobne).

-pri infúziách a transfúziách – nepodanie transfúzie, neskoré podanie transfúzie, chyby pri odhadovaní množstva prípravkov (nadmerné alebo nedostatočné množstvo prípravku), zámena krvnej konzervy, chyby v určení krvnej skupiny, nesprávna technika podania, nesledovanie pacienta pri infúznej liečbe a podávanie infúzií a transfúzií neoprávnenou osobou.

-pri chirurgickej liečbe - podcenenie prodrómov (príznakov choroby), neindikovanie operácie vôbec alebo jej neskoré indikovanie, chyby operačnej techniky a taktiky, nepripravenosť na komplikácie, nedostatok prístrojov, nástrojov a „zabudnuté“ nástroje

-pri anestézii a resuscitácii - nesprávny postup pri anestézii a resuscitácii, chyby indikovania výkonov, nedostatočná kontrola vitálnych funkcií a prístrojov, chyby v anesteziologickej farmakoterapii, transfúznej a infúznej liečbe a nedostatočnej pooperačnej starostlivosti.

-pri liečbe s použitím cudzích telies– nesprávna indikácia a nesprávne použitie cudzích telies, bakteriálna kontaminácia, nedostatok predvídavosti, nedostatok prípravy na

komplikácie, nezistenie komplikácie a tiež trombóza, pneumotorax alebo perforácia pri použití cudzích telies.

-v liečebno-preventívnej činnosti môžu nastať chyby pri očkovaní (nezaočkovanie, nezohľadnenie kontraindikácie, nesprávna technika), neohlásenie povinne oznamovaných ochorení, nezabezpečenie protiepidemiologických opatrení (zistenie kontaktov chorého, dezinfekcia), nedostatočná hygiena prevádzkových priestorov, chyby pri likvidácii infekčného materiálu a nezabezpečenie hospitalizácie, ak bola potrebná

- v lekárskej administratíve - chyby pri vystavovaní receptov, nesprávne odovzdanie služby, nesprávne poučenie či dokonca nepoučenie pacienta, nezabezpečenie si negatívneho reverzu pri odmietnutí liečby pacientom, nezabezpečenie si pozitívneho reverzu pri zásahoch zásadným spôsobom meniacich doterajší život pacienta, chybný text reverzu, chyby pri dispenzarizácii a chyby v plynulosti poskytovania zdravotnej starostlivosti (Prutsch 2004)

-právne chyby – spočívajú v porušení právnych noriem, neznalosti právnych noriem, porušení stavovských noriem, v neposkytnutí pomoci, nedostatočnej starostlivosti o pacienta, nedostatočnej kontrole pacienta, v porušení povinnej mlčanlivosti zdravotníckych pracovníkov, v nesplnení oznamovacej povinnosti pri strelných, bodných ranách, napadnutí inou osobou a tiež v nekorektnom postupe lekára

3. Príčiny pochybení pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti

Na to, aby sme mohli posúdiť ako je možné predchádzať pochybeniam pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, musíme okrem pochybení poznať aj príčiny pochybení. Pochybení pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti sú rôzne, napríklad:

- Nedostatok teoretických vedomostí lekára
- Nedostatok praktických vedomostí a skúseností ako aj zručností lekára
- Chyby v manažmente pacienta
- Nedostatočná komunikácia medzi lekárom a pacientom
- Zlyhanie inak skúseného lekára odborníka
- Nedostatok lekárov-špecialistov.

3.1 Nedostatok teoretických vedomostí lekára

Môže spočívať v nedostatku odborných ako aj právnych vedomostí. Medicína je celoživotné štúdium. Dnešná úroveň medicíny si vyžaduje vzdelaných a kompetentných lekárov. Nároky na lekárov sa zvyšujú. Zvyšuje sa tlak na ich odborné schopnosti.

Dlhé roky chýbali na Slovensku štandardné preventívne, diagnostické a terapeutické postupy. Nebolo teda jasne stanovené, ako presne postupovať pri liečbe jednotlivých diagnóz.

Ešte minister zdravotníctva Tomáš Drucker začal pracovať na tvorbe nových štandardov, ktoré majú byť akousi pomyselnou príručkou na liečbu tej-ktorej diagnózy. Štandardné preventívne, diagnostické a terapeutické postupy majú definovať, ako má pri konkrétnom ochorení postupovať lekár. Dodržanie správnych postupov má byť aj ochranou pre lekárov. Zároveň tieto štandardné postupy majú byť v jazyku zrozumiteľnom aj pre pacientov, aby pacient vedel, na čo má nárok a v akom rozsahu.

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky v spolupráci s odborníkmi aktívne pracuje na tvorbe štandardných preventívnych, diagnostických a terapeutických postupov. Prvé nové štandardné diagnostické a terapeutické postupy vstúpili do praxe od januára 2019.

Aktuálne je schválených viac ako 130 štandardov – napríklad z oblastí klinickej onkológie, pediatickej onkológie, radiačnej onkológie, ošetrovateľstva, nukleárnej medicíny, rádiológie, psychiatrie, paliatívnej medicíny, všeobecného lekárstva, gynekológie, pneumológie, internej medicíny, či kardiológie a stále sa pracuje na vývoji ďalších štandardných postupov.²

Štandardy by teda mali byť istým vodítkom ako postupovať pri liečbe, i keď sa pamätá na to, že od štandardov je možné sa odchýliť. Ak klinický stav a osobitné okolnosti vyžadujú iný prístup k prevencii, diagnostike alebo liečbe ako uvádza tento štandardný postup, je možný aj alternatívny postup, ak sa vezmú do úvahy ďalšie vyšetrenia, komorbidity alebo liečba, teda prístup založený na dôkazoch alebo na základe klinickej konzultácie alebo klinického konzília. Takýto klinický postup má byť jasne zaznamenaný v zdravotnej dokumentácii pacienta.

Štandardné preventívne, diagnostické a terapeutické postupy tak jednoznačne môžu zabrániť pochybeniam pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti.

Okrem odborných vedomostí sa v súčasnosti od lekára vyžaduje, aby ovládal aj potrebné právne či stavovské normy, preto by lekári mali byť pravidelne školení a upozorňovaní na legislatívne zmeny.

3.2 Nedostatok praktických vedomostí a skúseností ako aj zručností lekára

Ani skvelé teoretické vedomosti nemôžu nahradiť praktické vedomosti a skúsenosti a tiež zručnosti.

Ešte v roku 2018 predstavilo Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky koncepciu stratifikácie nemocníc, ktorej cieľom je do roku 2030 výrazne skvalitniť ústavnú zdravotnú starostlivosť. V súčasnosti sa jednotlivé nemocnice výrazne líšia v kvalite poskytovanej zdravotnej starostlivosti čo sa týka miery úmrtnosti, reoperovanosti a rehospitalizovanosti pacientov. Kvalita výkonov zdravotnej starostlivosti rastie s ich počtom v rámci zariadenia. Vzťah medzi objemom a kvalitou zdravotnej starostlivosti vyplýva z interného porovnania nemocníc a zahraničného výskumu. Príčinami sú rast zručností a skúseností zdravotníckeho personálu pri vyššom počte výkonov, ako aj dostupnosť doplnkových špecializácií či vhodného vybavenia. Slovenské nemocnice preto po novom majú dostať povolenie poskytovať určitú špecializáciu iba ak dosiahnu predpísaný minimálny počet výkonov.

Novela zákona č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti“), ktorá rieši stratifikáciu nemocníc, nebola doposiaľ schválená a tak nie je účinná.

Mladí lekári sa často sťažujú, že starší skúsení lekári im nechcú umožniť uskutočňovať niektoré výkony, aby mohli získať praktické skúsenosti a zručnosti. Jednoznačné stanovisko k tomu je ťažké zaujať a táto téma by mohla byť témou na samostatný článok. Každý z nás by si zrejme pre operačný zákrok vybral skúseného lekára pred neskúseným. Ochrana života a zdravia musia vždy stáť na prvom mieste. Na druhej strane sa však mladí lekári nemôžu

² Zoznam schválených štandardných diagnostických a terapeutických postupov sa nachádza vo vestníkoch MZ SR, napr. Vestník Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, ročník 67 zo dňa 1.2.2019

zdokonaľovať, ak im nebude umožnené pod dohľadom skúsených odborníkov vykonávať zákroky v praxi.

3.3 Chyby v manažmente pacienta

Operácia na nesprávnej končatine, podanie transfúzie nesprávnej krvnej skupiny, nástroje či rúška zabudnuté v tele pacienta, chyby pri podávaní liekov – nesprávny pacient, nesprávny liek, nesprávna dávka, použitie latexových rukavíc či predpísanie penicilínu alergikom, to sú len niektoré z pochybení, ktorých výsledkom býva poškodenie zdravia, prípadne smrť pacienta.

Zákonom č. 139/2019 účinným od 01.06.2019 bol novelizovaný zákon č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti. Novelou bol zavedený „systém klinického auditu“. Klinický audit má zabezpečiť bezpečnosť pacienta, má zamedziť chybám pri manažovaní pacienta a ak predsa len dôjde ku chybe, odstrániť následky týchto chýb.

Klinickým auditom³ sa rozumie systematické preverovanie a hodnotenie dodržiavania:

- štandardných postupov na výkon prevencie, štandardných diagnostických postupov a štandardných terapeutických postupov
- interného systému hodnotenia bezpečnosti pacienta a minimálnych požiadaviek na interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta – interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá MZ SR⁴

Bezpečnosťou pacienta sa rozumie predchádzanie nežiaducej udalosti pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Nežiaducou udalosťou sa rozumie

- a) udalosť alebo okolnosť, ktorá mohla spôsobiť alebo spôsobila poškodenie zdravia pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, ktorej bolo možné predísť; za nežiaducu udalosť sa považuje aj prípad, keď poškodeným je poskytovateľ alebo zdravotnícky pracovník,
- b) neočakávané zhoršenie zdravotného stavu pacienta, v dôsledku ktorého došlo k poškodeniu zdravia s trvalými následkami alebo k úmrtiu pacienta, ktorému bolo možné predchádzať,
- c) udalosť alebo okolnosť, ktorá mohla spôsobiť alebo spôsobila poškodenie zdravia pacienta, pri ktorej sa preukázalo, že jej bolo možné sa vyhnúť, alebo
- d) situácia, pri ktorej bol identifikovaný postup, ktorý je nesprávny, nezodpovedá štandardným postupom a mohol by viesť k zhoršeniu zdravotného stavu pacienta.

Klinický audit vykonáva Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „MZ SR“) a osoby odborne spôsobilé na výkon zdravotníckeho povolania na základe písomného poverenia MZ SR.

MZ SR vyhotoví o vykonaní klinického auditu záznam o klinickom audite. Výsledkom vykonaného klinického auditu môže byť:

- **zhoda**, ak poskytovateľ poskytuje zdravotnú starostlivosť v súlade so štandardnými postupmi, interným systémom hodnotenia bezpečnosti pacienta a minimálnymi požiadavkami na interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta, alebo

³ § 9b zák.č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti

⁴ vyhláška č. 444/2019 Z.z. o minimálnych požiadavkách na interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta účinná od 01.januára 2020

- **nesúladi**, ak poskytovateľ neposkytuje zdravotnú starostlivosť v súlade so štandardnými postupmi, interným systémom hodnotenia bezpečnosti pacienta alebo s minimálnymi požiadavkami na interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta⁵.

3.4 Nedostatočná komunikácia medzi lekárom a pacientom

Pri diagnostike zohráva významnú úlohu konštruktívna komunikácia s pacientom. Lekár musí mať schopnosť, čas a trpezlivosť vypočúť a pochopiť pacienta. Venovať mu pozornosť. Pri každom jednom pacientovi postupovať zodpovedne a individuálne. Kvalitná komunikácia s pacientom je základom úspechu a bránou ku kvalitnej spolupráci a obojstrannej dôvere. U nás komunikácia lekár-pacient ešte stále nie je na požadovanej úrovni, lekári málo vysvetľujú, málo odpovedajú na otázky pacientov. Komunikácia medzi lekárom a pacientom častokrát nie je ideálna kvôli viacerým faktorom, ako napríklad nedostatok času lekára vyčleneného na konzultáciu s pacientom, vzdelanie pacienta a jeho schopnosť porozumieť lekárovi, mentálny problém pacienta, či jeho charakterové črty – agresívny pacient a pod. Na druhej strane komunikácia vo vzťahu lekár a pacient nemusí prebiehať ideálne kvôli lekárovej neschopnosti efektívne komunikovať. Neschopnosť lekára efektívne komunikovať môže byť spôsobená na jednej strane nedostatkom komunikačných zručností – neschopnosť lekára viesť dialóg s pacientom, poskytovanie malého množstva informácií, problém s jasným vysvetlením a popisom diagnózy. Komunikáciu lekára a pacienta ovplyvňujú aj vonkajšie faktory – ako vyčerpanosť lekára po nočnej službe, veľký počet pacientov v čakárni čakajúcich na ošetrovanie a málo času vyčleneného na pacienta, či komunikácia s problémovým pacientom, ktorý lekárovi bráni v efektívnej komunikácii (Macejová 2016).

Lekárom by mala byť poskytnutá možnosť zúčastňovať sa komunikačných tréningov za účelom zdokonalenia komunikačných schopností.

3.5 Zlyhanie inak skúseného lekára odborníka

Zlyhanie skúseného lekára odborníka môže spočívať v etickom zlyhaní alebo aj v zlyhaní ľudského faktora. Pri prevádzaní výkonov, či už v oblasti prevencie, diagnostiky alebo predovšetkým výkonov liečebných môže aj pri správnom postupe dôjsť ku komplikáciám alebo nežiadúcim výsledkom zlyhaním použitej metódy, ktoré nezavinil lekár alebo zlyhaním ľudského faktora. V tejto súvislosti sa používa pojem „vitium artis“ ako pochybenie v lekárskej umení. Podľa judikatúry českého najvyššieho súdu ide o malú chybu alebo jeden nezdar v inak celkovo správnom lekárskej postupe, ktorý je preto stále lege artis. Ide síce o chybu neúmyselnú a učenú v nevedomej nebanalnosti, ale zodpovednosť za spôsobenú ujmu tu nie je vylúčená.⁶

Pokiaľ ide o etiku lekára, historicky najstarším, najcitovanejším kódexom je Hipokratova prísaha, kódex lekára, zakladajúci mravnú kontinuitu všetkých etických kódexov.

⁵ Poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý je držiteľom povolenia alebo držiteľom licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe, je povinný zaviesť interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta, a dodržiavať interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta a minimálne požiadavky na interný systém hodnotenia bezpečnosti pacienta od 01. januára 2021

⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR zo dňa 26. 10. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4223/2009, publikovaný pod C 10428 v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck

Základný princíp medicínskej etiky – „primum nil nocere“ (predovšetkým neškodiť) – bol doplnený novodobými princípmi v 2.polovici 20.storočia v USA, definovanými ideálmi pomoci, spravodlivosti, úžitku a dodržiavania autonómie vo vzťahu k osobe pacienta. Tieto zásady lekárskej etiky zameranej na zdravotnú starostlivosť sú prevzaté aj v Etickom kódexe zdravotníckeho pracovníka, ktorý je prílohou č. 4 Zákona NR SR 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti⁷.

Lekári často zabúdajú na Etický kódex, preto by každý lekár aspoň jedenkrát po skončení lekárskej fakulty mal povinne absolvovať seminár o etike pri výkone zdravotníckeho povolania. Pre zaujímavosť uvádzam, že každý advokátsky koncipient musí absolvovať seminár zameraný na etiku advokátskeho povolania v trvaní 8 hodín.

3.6 Nedostatok lekárov - špecialistov

Jedným z dôvodov pochybení lekárov býva ich únava či pracovné vyťaženie. Veľký vplyv na pracovné vyťaženie lekárov má akútny nedostatok lekárov - špecialistov na Slovensku. Podľa údajov Inštitútu zdravotnej politiky, ktorý je analytickým a poradným útvarom Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „MZ SR“) z augusta 2018 v sektore v ústavnej a ambulantnej zdravotnej starostlivosti chýba 3 500 lekárov, keby sa k tomuto počtu pripočítali aj lekári nad 65 rokov, tak počet chýbajúcich lekárov by predstavoval 5 500.⁸ Najviac „nedostatkoví“ sú všeobecní lekári, pediatri, gynekológovia, ale aj špecialisti v odboroch neurológia či anestéziológia. Chýbajú však špecialisti vo všetkých odboroch. Nedostatok lekárov môže byť v súčasnosti vyriešený iba príchodom lekárov z tretích krajín, jazykovo, kultúrne a nábožensky blízkyh Slovensku. Situácia v prijímaní lekárov z tretích krajín sa však skomplikovala po prijatí zák.č. 422/2015 Z.z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a uznávaní odborných kvalifikácií. Od 1.1.2016 totiž lekárovi nestačí iba uznanie dokladu o vzdelaní (uznanie vysokoškolského diplomu), je potrebné absolvovať doplňujúcu skúšku v slovenskom jazyku na preverenie znalostí a vedomostí žiadateľov, ktorí žiadajú o uznanie odbornej kvalifikácie na výkon lekárskeho povolania v Slovenskej republike. Vzhľadom na náročnosť tejto skúšky, je prijímanie lekárov z tretích krajín v súčasnosti komplikované a odrádza množstvo lekárov z tretích krajín. Už niekoľko mesiacov je pripravená novela zák.č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, ktorá po vzore z Českej republiky („projekt Ukrajina“) zavádza dočasnú odbornú stáž. Lekár z tretej krajiny by tak už po uznaní dokladu o vzdelaní mohol pracovať u poskytovateľa ústavnej zdravotnej starostlivosti pod odborným dohľadom lekára odborne spôsobilého na výkon špecializovaných pracovných činností („dohliadajúci lekár“). Naučil by sa jazyk, pracoval by v nemocnici a tak je vysoký predpoklad, že by zvládnutie doplňujúcej skúšky bolo pre neho jednoduchšie. Novela zák.č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti obsahujúca odbornú stáž nebola doposiaľ schválená (stala sa súčasťou schvaľovacieho procesu spolu so stratifikáciou nemocníc).

⁷ Poslaním zdravotníckeho pracovníka je vykonávať zdravotnícke povolanie svedomito, statočne, s hlbokým ľudským vzťahom k človeku, v súlade s právnymi predpismi, s dostupnými poznatkami lekárskeho vied a biomedicínskymi vedami a s prihliadnutím na technické a vecné vybavenie zdravotníckeho zariadenia, v ktorom poskytuje zdravotnú starostlivosť.

⁸ Inštitút zdravotnej politiky: Predikcia potreby zdravotníckeho personálu v SR (august 2018), s. 1-3, dostupné z file:///C:/Users/admin/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/DYGQLSOO/vlastný%20materiál.pdf

Záver

Niekdajší riaditeľ amerického Institute for Healthcare Improvement Donald Berwick uviedol, že povolanie lekára charakterizujú tri atribúty: odbornosť, samokontrola a altruizmus. Ich hodnota je spoločensky natoľko vysoká, že človek, ktorý sám seba chce lekárom nazývať, by ich mal spĺňať.

Odbornosť: Je vyžadovaná odbornosť v teoretickej ako aj praktickej rovine. Niektorým pochybeniam zapríčineným nedostatkom teoretických vedomostí lekára môžu zabrániť prijímané štandardné preventívne, diagnostické a terapeutické postupy ako návody pre lekárov. Stratifikácia nemocníc podľa môjho názoru pomôže odstrániť pochybenia lekárov zapríčinených nedostatkom praktických skúseností a zručností. K odbornosti však neodmysliteľne patrí aj schopnosť komunikovať s pacientom a v tejto oblasti sa musí nájsť riešenie ako zlepšiť komunikáciu lekára s pacientom. Komunikácia lekára s pacientom musí zodpovedať aj dobe. Kým v minulosti sa pacient nevyjadroval a iba prijímal lekárske rozhodnutia, pretože rešpekt k lekárskej profesii vytvoril vo verejnosti dojem, že lekár nechybuje, dnes chce pacient omnoho viac vedieť, chce diskutovať a konfrontovať svoje „načítané“ vedomosti s lekárom.

Samokontrola: Táto charakteristika vychádza z predpokladu odbornosti, ale treba hneď povedať, že samotný predpoklad nezakladá podmienku. Sme svedkami toho, že kvalita starostlivosti, ktorú lekár poskytoval, prestala byť bez objektívnej kontroly spoločnosti garantovaná. Kontrola v podobe klinického auditu môže zvýšiť bezpečnosť pacienta pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti v zdravotníckych zariadeniach.

Altruizmus: Charakterizovaný ako mravný princíp spočívajúci na nezištnej službe iným ľuďom, v ochote obetovať pre ich dobro i osobné záujmy. Povolanie lekára si mladí ľudia odjakživa volili s predsavzatím pomáhať ľuďom. Veľakrát sa stretáme aj s názorom, že lekárske povolanie má byť poslaním. Domnievam sa, že k mnohým pochybeniam lekárov by nemuselo dôjsť, ak by lekári pamätali na etický kódex a na to, že majú pacientov liečiť, nezištne im pomáhať a rešpektovať pritom etické pravidlá vrátane Etického kódexu zdravotníckeho pracovníka.

Situácia v slovenskom zdravotníctve dospela k tomu, že sa v budúcnosti nevyhneme tomu, aby nás liečil lekár z tretej krajiny. Mnohí tejto myšlienke možno nie sú naklonení, príliv kvalifikovaných lekárov špecialistov z tretích krajín však zabráni zatváraníu oddelení v nemocniciach a môže tiež prispieť k zníženiu pochybení pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti v dôsledku únavy a pracovnej vyťaženia lekárov.

Na úplný záver si dovoľujem vysloviť pranie, aby všetci lekári vykonávali svoje povolanie tak, aby sa opäť stalo najrešpektovanejším povolaním v spoločnosti, pretože si to zaslúži.

Literatúra

KOVÁČ, P. a kol., 2005, *Súdne lekárstvo pre právnikov*, IURA Edition, Bratislava, ISBN: 8080780242

KOVÁČ, P., 2005, *Zodpovednosť lekára pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti*, In: *Via practica*., roč. 2 (5), ISSN 1336-4790

MACEJOVÁ, J., 2016, *Komunikácia lekára ako súčasť jeho profesionality*, 11. Študentská vedecká a umelecká konferencia, In: *Elektronický zborník príspevkov*, ISBN 978-80-555-1609-7, [cit. 8. januára 2020], dostupné z <http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Olostiak8>

PEŠKO, L., 2007, *Zodpovednosť lekárov a zdravotníckeho personálu za spôsobenú škodu na zdraví* [online], [cit. 2. januára 2020], dostupné z <https://www.zzz.sk/clanok/3620-zodpovednost-lekarov-a-zdravotnickeho-personalu-za-sposobenu-skodu-na-zdravi>

PRUTSCH, K., 2004, *Die Ärztliche Aufklärung, Handbuch für Ärzte, Juristen und Patienten*. 2. Auflage, WUV Universitätverlag. Wien, ISBN: 9783851148558

Adresa autora

JUDr. Vladimíra Houdek Běhalová
advokátka, externá doktorandka na Právnickej fakulte UPJŠ
sídlo advokátskej kancelárie: Strojárska 11C, 040 01 Košice
e-mail: vladimirabehalova@gmail.com

THE IMPORTANCE OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN 21TH CENTURY

Valeriya Belova

Abstract:

In today's globalizing world, fundamental rights have acquired new properties and capabilities: they have gone beyond the relationship of an individual only with the state, turned into a constructive element of democratic state-legal systems, boosted the integration of social and legal relations, etc. At the same time, under the influence of modernization and trans nationalization processes, as well as changes in the socio-political conditions in many countries, new and previously unknown collision arise in the field of fundamental rights. Moreover, a huge number of appeals to the European Court of Human Rights (53,350 cases are pending at the beginning of 2019) also confirms the importance of fundamental rights.

All this implies the need to take a fresh look at the problem and collisions of fundamental rights, to increase clarity in their interpretation and to develop a holistic legal study considering contemporary realities of the 21 century.

Keywords: fundamental rights; problem of rights; legal collisions; conflicts of laws

Introduction

Analyzing the importance of fundamental rights in the 21st century, **it is necessary to determine what it is? And which rights can be called fundamental?**

In the modern legal literature exists big terminological variety in the designation of what is covered by the concept of rights: "human rights", "individual rights", "fundamental rights", "subjective rights", "natural rights", "civil rights", "constitutional rights", etc. (E.A.Lukashev 2002).

However, the principle of scientific certainty requires the differentiation of these concepts, since their uncertainty contributes to the occurrence of collision.

For rights to be called fundamental, they must meet three criteria (E.A.Lukashev 2002).

1) The first is universality.

It means that when we pronounce the phrase "fundamental Human Rights", we mean that these rights are "the same" for all countries (that is, they have universal standards). For example, if there is a prohibition of torture in England, then exactly the same prohibition should be in Turkey, in Russia, in Germany and in other countries. That is, we argue that there must be some minimum standards that every state should respect.

It is important to note that this principle first time was adopted in 1948 in the Universal Declaration of Human Rights. After that, he began to constantly appear in numerous international conventions, declarations and resolutions relating to the field of human rights. For example, at the 1993 World Conference on Human Rights in Vienna, it was noted that the

promotion and protection of human rights and fundamental freedoms is the duty of the state, independent of its political, economic and cultural system.

2) The second is generality, "for-all-ness."

This means that fundamental rights must be respected for everyone, regardless of status: citizen, non-citizen, tourist, student, legal, illegal migrant, etc. Other rights are also important, but their effect depends on civil statuses (for example, some political, social and cultural rights are really associated with "citizenship"), but fundamental rights apply to absolutely everyone.

3) The fundamental is "over sovereign", and therefore - outside of politics.

The implementation of certain social rights guarantees, and benefits may be carried out differently depending on the political course and priorities of the state. However, fundamental are a "constant" that should not change under any political situations.

Summing up the above, it turns out that only human rights can possess such features. Therefore, talking about fundamental rights implies fundamental human rights.

Why are human rights still so important? Does it make sense to maintain life in all these ideas in 21 century?

On the one hand, in countries where human rights are taken seriously, citizens, as a rule, have the means to exercise the rights guaranteed by the constitution and laws, and can file a lawsuit against their state through an international court. On the other hand, in states where society is weak and governors are strong, not even the best constitution and international treaties will help to protect human rights. Maybe it's time to recognize that the idea of human rights has done its job and is out of date. Maybe after we celebrated the 70th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (United Nation 1948) in 2018, we should put this idea in the history archive or transfer it to volunteer activists who are ready to devote their time, money, and sometimes life to the protection of human rights?

However, there are several reasons why abandoning the idea of human rights would be premature.

1. Increasing the value of the concept of human rights

As everybody know, the Universal Declaration of Human Rights (United Nation 1948), proclaimed in 1948, changed the pre-existing relationship between an individual and the state. Man ceased to be just an obedient subject of a willful ruler, he became a person who exists in free space (United Nation 1948):

- the sphere of private life, free from state interference;
- the sphere of personal freedom, protected by the right to individual freedom and security, to privacy, freedom of speech, conscience and religion;
- the free legal sphere guaranteed by the right to a fair trial and the use of effective means of protection of all these rights and freedoms.

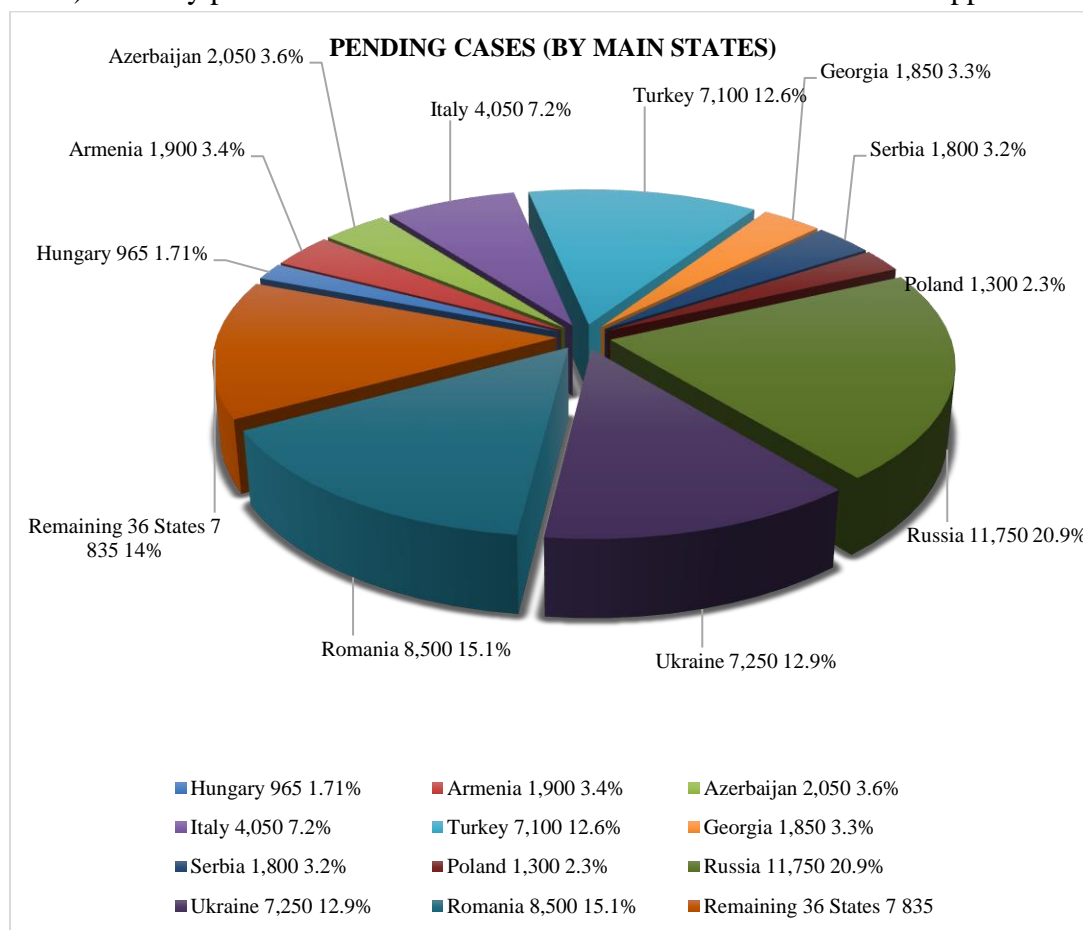
In the seventy years that have passed since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (United Nation 1948), human rights have become universally recognized principles. Even though they are not always fully respected, and often are violated, a generally

accepted code of conduct is based on them, the correctness of which almost no one doubts. However, hand in hand with the success of human rights is the erosion of their values. Recently, almost all claims, not only those related to the desire for a decent life, but also aimed at improving living conditions, it has become customary to formulate and justify in the categories of human rights (Vyver 1994). As a result, the concept of human rights has lost its sharpness, has been blurred and it began to mean anything from international humanitarian assistance (Cleveland 2001) to the redistribution of resources (Cao 1997), equality and welfare for all (Human Rights Committee 2002).

2. Significant amount of court cases

The main objective of the establishment and functioning of the European Court of Human Rights is to ensure the observance of the rights and freedoms of people and organizations, as enshrined in the Convention for the Protection of Rights and Fundamental Freedoms (Council of Europe Secretary General 1950).

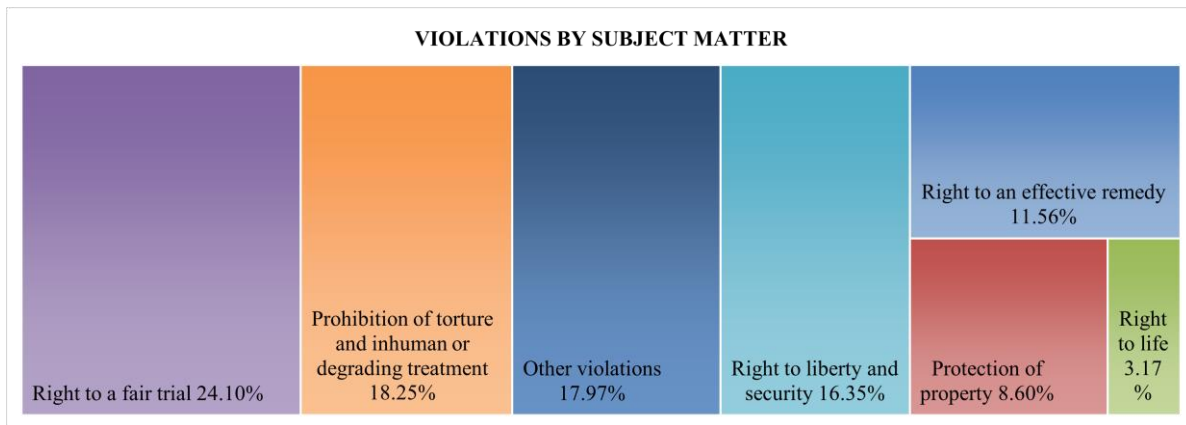
At the beginning of 2019, 53,350 cases are pending (European Court of Human Rights 2019). Hereby present statistics for the countries that received the most appeals.



Picture 1: Pending cases (by main states)

Source: European Court of Human Rights

Appeals to the European Court of Human Rights concern various issues, but most of them related are related to the right to an effective remedy and the right to a fair trial.



Picture 2: Violations by subject matter

Source: European Court of Human Rights

This right is established in Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which, according to many researchers' opinions, is "the only most frequently applied provision of the Convention. And its importance has been repeatedly emphasized and for various reasons" (Duffy 1996). This article "is of key importance in the Convention. This is reflected in the approach of conventional bodies to its interpretation" (Grotrian 1992).

In its decision in the *Delcourt* case, the European Court of Human Rights stated that "in a democratic society, within the meaning of this Convention, the right to a fair administration of justice occupies such an important place that a restrictive interpretation of Article 6 paragraph 1 would not correspond to the purpose and purpose of this provisions" (De Salvia M. 2004). A little later, the Court noted that the right to a fair trial, as enshrined in Article 6 "reflects the fundamental principle of the rule of law" (De Salvia M. 2004).

Article 6 paragraph 1, establishes the right of any person in determining his civil rights and obligations or in considering any criminal charge brought against him to a fair public hearing within a reasonable time by an independent and impartial court established by law. Thus, the article under consideration is applicable only to cases in which civil rights or obligations are determined or criminal charges are investigated.

Obviously, Article 6 is applicable to any dispute between private individuals in the field of civil law. At the same time, the supervisory bodies of the Council of Europe had to resolve many difficult issues arising in connection with the application of this article in the field of public law, when administrative or disciplinary bodies were entrusted by law with the intention to take actions that affect the rights or interests of private individuals. To a large extent, the case-law of the European Court developed precisely in the consideration of such cases.

In its decision in the *Ringeisen* case, the Court resorted to an expansive interpretation of Article 6 paragraph 1, finding that it refers to "any procedure that determines the rights and obligations of private individuals", and also that "the type of legislation establishing a way to resolve the issue (civil, commercial, administrative law, etc.), and the body vested with the right to such a decision (ordinary court, administrative body, etc.), therefore, do not play a big role" (De Salvia M. 2004).

Later, such a position of the European Court was confirmed in its decision in the *König* case, in which he ruled that in the event of a dispute between a private individual and a

government body, it does not matter whether the latter acted “as a private person or as a sovereign body”. When deciding whether a particular case relates to the “definition of civil law”, only the “nature of the relevant law” matters (De Salvia M. 2004).

Such an approach allowed the application of Article 6 paragraph 1 to a wide range of public law procedures, as well as the development of several general principles in the case law of the European Court. For the application of Article 6 it is necessary:

1. The existence of a genuine right or claim relating to “rights” or “obligations”, the existence of which is at least assumed under the domestic law of the relevant state.
2. The outcome of the dispute must have a decisive effect on the relevant right or obligation.
3. Such rights or obligations must be civil in nature (De Salvia M. 2004).

Unfortunately, even in the best of worlds, cases of violation of human rights and abuse of power are inevitable. Victims of such violations need moral justification for their claims of dignity. The idea of human rights provides such a justification that in a democracy it takes on special significance for all individuals.

Thereby, based the example of the fundamental right to the fair trial, which was enshrined in the Convention for the Protection of Rights and Fundamental Freedoms, and a huge number of appeals to the European Court of Human Rights we can confirm that fundamental rights still require special attention, protection, special research and further work on issues of legal regulation of the rights.

3. Collision of fundamental rights

Rights can also conflict with each other. “Collision of rights” refers to conflicts that may arise between different human rights, or in relation to the same rights, but with reference to different people. In other words, a legal collision is a clash of various fundamental rights. An example is the case when two patients need a new heart to survive; but there’s only one thing for transplantation. In this case, the right to life of one patient comes into collision with the same right of another patient.

Another example is associated with euthanasia, when someone's right to life comes into collision with his / her right to die or be saved from an unpromising treatment. These are cases of collisions of different rights in relation to one person.

In the third case, situations are presented when various rights of different people come into collision. One example of this is the case that was considered by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (see the Jewish community of Oslo et al. v. Norway (2003): in 2000, a group calling itself “Bootboys” (Boys in Boots) staged a march in honor of the Nazi leader Rudolph Hess. The participants were dressed in “paramilitary” uniforms, and the head of the march, Mr. Sjolie, made an anti-Semitic speech, after which the participants repeatedly portrayed a Nazi salute and shouted “Sieg Heil!” In this case, there was a collision between Mr. Sjolie’s right to freedom of expression and the right of the Jewish community not to be discriminated against. The UN Committee decided that Mr. Sjolie’s statements contained ideas of racial superiority and hatred, and therefore his extremely aggressive speech did not fall under the protection of the right to freedom of expression.

The UN Committee has stated that "ideas based upon racial superiority or hatred," and that "the deference to Hitler and his principles and 'footsteps' should be assessed as incitement to racial discrimination or even violence. Moreover, this action was a violation of article 4 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Council of Europe 2014).

Therefore, even though: 1) all people have equal rights; 2) human rights and freedoms are almost identical. The integration of these two postulates leads to the well-known Kant's statement: the freedom of one person is limited to the freedom of all (Kant 1797).

In other words, a person's freedom, his rights may be limited under certain conditions, which is reflected in Art. 29 of the Universal Declaration of Human Rights: "In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society" (United Nation 1948).

In addition, the European Court of Human Rights emphasizes the need to maintain the principle of a balance of private and public interests, the coherence between rights and obligations.

In its decisions, it notes: "the system of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted on the November 4, 1950) has an inherent consistency between the requirements of protecting a democratic society and the rights of private individuals. As stated in the Preamble of the Convention, the observance of "fundamental freedoms depends, on the one hand, on the general understanding and observance of the human rights proclaimed by the Contracting Parties" ... "the Convention is characterized by a fair balance between the requirements to ensure the common interests of society and protect fundamental human rights" (De Salvia M. 2004).

Moreover, any interference with human rights must meet the criteria of necessity. "The concept of necessity implies that the intervention meets any pressing social need and that it is proportionate to the legitimate aim pursued" (De Salvia M. 2004).

Legal collisions mean discrepancies or contradictions between individual fundamental rights governing the same social relations, as well as contradictions that arise in the process of law enforcement and the exercise of their powers by competent authorities and officials. To eliminate the collision, high professionalism of the interpreter and law enforcer, an accurate analysis of the circumstances of the case, the choice of the most appropriate solution are required.

Of course, the contradictions can be removed (and they are removed) by issuing new, so-called collision norms, which constitute a kind of collision law.

Stressing their importance some scientists in Russia (for example, Yu. A. Tikhomirov, N. I. Matuzov, A. V. Malko) believe that it can be treated as a separate branch of law - collision law (has its own object and method) (N.I. Matuzov, A.V. Malko 2004).

Doubtless, legal collisions interfere with the normal, well-coordinated work of the legal system, infringe on the rights of citizens, affect the effectiveness of legal regulation, the state of law and order, legal awareness and the legal culture of society. They create inconvenience in law enforcement practice, complicate the use of legislation by ordinary citizens, and cultivate

legal nihilism. Therefore, the prevention, localization of these anomalies or their elimination is the most important task of legal science and practice.

Globally, the meaning of resolving collisions comes down to choosing one of the norms that contradict each other. However, this is a very subjective and debatable approach.

Therefore, there are other ways to overcome collisions (Astakhov 2004):

- interpretation;
- adoption of a new legal act on a collision issue;
- amendments to existing legal acts;
- judicial, administrative, arbitration and arbitration proceedings on a controversial issue;
- systematization of legislation, harmonization of legal norms;
- negotiation process, creation of conciliation commissions.

At the same time, it should be noted that collisions of fundamental rights (legal collisions) - the basis for the legislation development.

Under the influence of modernization and trans nationalization processes, as well as changes in the socio-political conditions in many countries, new and previously unknown collision arise in this area and they lead to the improvement of legal regulation, the creation of previously non-existent norms and laws, the streamlining of public relations in the newest areas of human life (for example, in digital technology, cyber-crime, electronic commentary, etc.)

Conclusion

To summarize the above analysis, we can conclude that the fundamental rights is not just a legal or historical category. This is an important element of the existence of the modern legal system, providing comprehensive protection of the rights of the individual and support for stability in society. Therefore, work on this topic in the 21st century has a great importance and should be continued.

Bibliography

ASTAKHOV, P.A. 2004. Dynamics of resolving legal collisions. Moscow: Moscow University of Internal Affairs of Russia, 2004. ISBN.

CAO, LAN. 1997. Law and Economic Development: A New Beginning? In: 32 TEX. INT'L. L.J., 1997, p. 545 - 555.

CLEVELAND, SARA. 2001. Norm Internationalization and U.S. Economic Sanctions. Yale: 26 YALE J. INT'L. L.1, 2001, p. 40.

COUNCIL OF EUROPE. 2014. Manual on hate speech. 2014. ISBN 9789287178770.

COUNCIL OF EUROPE SECRETARY GENERAL. 1950. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, 1950.

DE SALVIA M. 2004. Case-law of the European Court of Human Rights. St. Petersburg: Law Center Press, 2004.

DUFFY, P. 1996. European Convention on Human Rights and the Effectiveness of Judicial Protection. Moscow: Court control and human rights, 1996, p. 152

E.A.LUKASHEV. 2002. Human Rights:A Textbook for High Schools. Moscow: NORM Publishing Group - INFRA M, 2002.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. 2019. [online]. [cit. 17 January 2020] Available from: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>.

GROTRIAN, A. 1992. Article 6 of the European Convention - The Right to a Fair Trial. Strasbourg, 1992, p. 5.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. 2002. General Comment No. 22(48), In: U.N. Doc. A/48/40 art. 18, 2002, p. 8.

Kant, I. 1797. The Metaphysics of morals. 1797

N.I. MATUZOV, A.V. MALKO. 2004. Theory of State and Law. Moscow: Yurist, 2004.

The Jewish community of Oslo et al. v. Norway. Communication No. 30/2003 2003. U.N. Doc. CERD/C/67/D/30/2003, In: University of Minnesota Human Rights, Library of European Court of Human Rights, 2003.

UNITED NATION. 1948. Universal Declaration of Human Rights. 1948. G.A. Res. 217 (iii)(A), U.N. Doc. A/810, 71, 1948.

VYVER, van der. MIAN D. 1994. Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge. In: 8 EMORY INT'L. L. REV. 1994, p. 787 - 815.

Contact information

Name: Valeriya Belova

PhD student of the National University of Public Service, The Doctoral School of Public Administration Sciences (Hungary)

Correspondence address: 1054, Budapest, Garibaldi u. 4

E-mail contact: valeria4226@mail.ru

POSILŇOVANIE POZÍCIÍ VÝKONNEJ MOCI PRI TVORBE PRÁVA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

STRENGTHENING EXECUTIVE POWER POSITIONS IN THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC

Ján Králik

Abstract:

The paper deals with strengthening the position of the government in the legislative process and weakening the position of the National Council. The author deals with the insufficient possibilities of voted deputies in the National Council with regard to hypertrophy of the law in the 21st century. The article also pays attention to the abuse of the amendments proposed by voted deputies of the National Council.

Keywords: strengthening the position of the government, possibilities of voted deputies, abuse of the amendments

Úvod

V súčasnosti je obvyklé, že sa ako model fungovania právneho štátu študentom (nie len) vysokých škôl predstavuje taký model, ktorý je založený na delbe moci na zákonodarnú výkonnú a súdnu.¹ Pri tomto výklade je obvykle v centre pozornosti dielo Ch. L. de Montesquieu O duchu zákonov (MONTESQUIEU, 2003). Montesquieu vyjadril myšlienku, že pre človeka (pre každého v inej miere) je príznačná vlastnosť, že ak disponuje mocou, má tendenciu ju zneužívať. Táto ľudská vlastnosť je v opozícii voči niektorým princípom, na ktorých právny štát stojí, a to napríklad princípu právnej istoty a princípu legality. Preto sa ako vhodné (čo sa i historicky osvedčilo) javí rozdeliť moc medzi viacerých ľudí čo sa v praxi pri tvorbe moderných ústav prejavuje v myšlienke vytvorenia troch zložiek moci. Predpokladá sa, že zákonodarná moc bude zákony prijímať (v širšom zmysle možno hovoriť o právotvornej moci a tvorbe práva), výkonná vykonávať (veľkú časť verejnej moci) a súdna moc bude rozhodovať spory a iné právne veci.

Tieto myšlienky predstavujú iba model. Každý štát vytvára vlastný systém rozdelenia moci, ktorý v praxi predstavuje odchýlku od navrhnutého modelu. Tento príspevok sa zaoberá predovšetkým posilňovaním možností výkonnej moci pri tvorbe práva s dôrazom na aktuálne podmienky Slovenskej republiky.

¹ Tento článok predstavuje jeden z výstupov projektu Vega č. 1/0386/19 - Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie - Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme.

Pre úvahy o tvorbe práva je potrebné aspoň v oklieštenej miere načrtnúť predstavu o tom čo to právo je. Ak o práve uvažujeme ako o množine právnych noriem², tak tvorbou práva možno rozumieť takú ľudskú činnosť, ktorej výsledkom je pridávanie alebo odstraňovanie prvkov (právnych noriem) z množiny práva (BRÖSTL, DOBROVIČOVÁ, KANÁRIK, 2013). Tvorba práva je činnosťou nevyhnutnou pre riadenie správania ľudí na určitom území a je teda nevyhnutnou aj pre zabezpečenia fungovania štátu a jeho funkcií. Tvorbu práva možno označiť za osobitnú vysoko špecializovanú oblasť právnej praxe. Táto činnosť si vyžaduje rozsiahle znalosti o vnútroštátnom právnom poriadku i o práve Európskej únie³, znalosť pravidiel a metodiky tvorby práva, dlhodobú prax a skúsenosti, prípadne ďalšie (postgraduálne) vzdelávanie (ŠÍN, 2003).

Za dôležité považujem zdôrazniť, že právo je len výsledkom ľudskej činnosti.⁴ Kto je povoláný túto činnosť vykonávať a kto túto činnosť v praxi vykonáva?

Kto prijíma zákony?

V právnom poriadku Slovenskej republiky je dominujúcim druhom prameňov práva normatívny právny akt, ktorému sekundujú normatívne zmluvy (najmä medzinárodné). Čoraz častejšie sa diskutuje i o postavení právnych precedensov. Tvorbu rôznych typov normatívnych právnych aktov upravuje rámcovo predovšetkým Ústava Slovenskej republiky.

V tomto článku sa budem zaoberať predovšetkým tvorbou zákonov. Komu patrí zákonodarná moc? Odpoveď na túto otázku je, že právomoc prijímať zákony má Národná rada Slovenskej republiky⁵, Parlamentná rada Slovenskej republiky⁶ a že zákonodarnú moc majú i občania pri prijímaní návrhov v referende⁷ (BALOG, 2014). Rozhodujúcou právnou úpravou pri tvorbe zákonov (z hľadiska Vlády Slovenskej republiky a z hľadiska participácie občianskej spoločnosti na tvorbe zákonov) je zákon 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku národnej rady Slovenskej republiky.

Za logické možno považovať úvahy nad tým prečo by mala byť práve Národná rada Slovenskej republiky zákonodarným orgánom. V demokratických právnych štátoch možno v prospech parlamentu ako zákonodarcu argumentovať bohato:

1. reprezentácia občanov,
2. demokratická legitimita,
3. zodpovednosť a transparentnosť,
4. prítateľnosť aktov parlamentu vôli ľudu.

² Právna norma ako všeobecne záväzné pravidlo správania vyjadrené v štátom stanovenej alebo uznanej forme, ktorého dodržiavanie je vynútiteľné štátnou mocou. 3

³ Preto sa domnievam, že sa jedná o oblasť právnej praxe, pre ktorú je náležité vysokoškolské právnické vzdelanie.

⁴ Uvedené platí predovšetkým z pozitivistického pohľadu na právo.

⁵ Čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.

⁶ Čl. 7 ústavného zákona 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

⁷ Čl. 93 – 100 Ústavy Slovenskej republiky. Výkon štátnej moci občanmi priamo možno považovať za samostatnú formu uplatnenia moci originálnym nositeľom moci. Občania majú právo rozhodovať o otázkach verejného záujmu (okrem výnimiek).

Bola by však takáto odpoveď dostatočná aj na otázku Kto tvorí zákony? Domnievam sa, že nie.

Kto tvorí zákony?

Ak sa chceme venovať vyššie položenej otázke je potrebné sa opäť vrátiť k už spomenutému – právo ja výsledkom ľudskej činnosti. V Slovenskej republike majú zákonodarnú iniciatívu nasledujúce subjekty:

- a) poslanci Národnej rady Slovenskej republiky,
- b) výbory Národnej rady Slovenskej republiky,
- c) Vláda Slovenskej republiky (ďalej aj vláda).

Jedná sa o subjekty disponujúce právomocou navrhnúť zákon (predložiť návrh zákona). V praxi možno pozorovať, že väčšina prijatých návrhov zákonov (teda neskorších zákonov) je výsledkom zákonodarnej iniciatívy vlády. V recentných podmienkach Slovenskej republiky sa za jedno z hlavných kritérií posudzovania činnosti Vlády Slovenskej republiky stále považuje počet predložených a prijatých návrhov zákonov (FÁBRY, 2007).

Každý návrh zákona musí ešte pred jeho predložením pripraviť nejaký autor, alebo kolektív autorov. Mám za to, že práve táto skutočnosť (v spojení s požiadavkou na zodpovednú a odbornú prípravu návrhov zákonov vzhľadom na predpoklad racionality zákonodarcu) je kľúčová (KUDRNA, 2007).

Vláda a jednotlivé ministerstvá disponujú omnoho väčším materiálnym i ľudským potenciálom potrebným pre tvorbu návrhov zákonov než poslanci Národnej rady Slovenskej republiky a jej jednotlivé výbory.⁸ Okrem toho, že Vláda je lepšie materiálne a personálne vybavená pre prípravu návrhov zákonov platí i to, že má omnoho viac podnetov prečo a ako vytvárať alebo meniť zákony (GERLOCH, KYSELA, KÜHN, WINTR, TRYZNA, MARŠÁLEK, BERAN, 2008). Podnety vláda môže registrovať zo správnej praxe ale i z judikatúry, ktorú dokáže lepšie systematizovať a analyzovať v porovnaní s poslancami Národnej rady Slovenskej republiky.

Často sa môže zdať, že poslanci Národnej rady Slovenskej republiky za svoju úlohu považujú predovšetkým nekriticky prijímať vládne návrhy zákonov. Tento trend možno chápať. V podmienkach (nie len) Slovenskej republiky je zákon kompromisom dosiahnutým rôznymi ľuďmi s rôznymi predstavami o živote a svete. Vzhľadom na volebný systém používaný v Slovenskej republike je obvykle schválený návrh zákona, ktorý je schopný dosiahnuť dostatočnú politickú podporu (väčšinou) medzi poslancami podporujúcimi Vládu.

Je otázne či tento stav považovať za žiaduci. Ako som naznačil v úvode tohto článku považujem za vhodné ak návrhy zákonov tvoria ľudia s dostatočnými znalosťami vhodných metód – profesionáli z oblasti práva.⁹ V legislatívnej praxi však do tvorby zákonov často zasahujú aj odborníci z iných oblastí – napríklad ekonómovia, sociológovia, environmentalisti,... Za výslednú kvalitu vládou predloženého návrhu zákona však bude vždy zodpovedať vláda a istým spôsobom aj Legislatívna rada vlády ako jej poradný orgán.

⁸ Tomuto tvrdeniu nasvedčuje okrem iného existencia legislatívnych odborov alebo oddelení na jednotlivých ministerstvách a aj zriadenie Legislatívnej rady vlády ako stáleho poradného orgánu Vlády. Pozri §2 zákona 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

⁹ V žargóne obvykle nazývaní „legislatívci“.

Možno predpokladať, že nie všetky návrhy zákonov podané poslancami Národnej rady¹⁰ sa vyznačujú vynikajúcou legislatívnou kvalitou. Okrem návrhov zákonov majú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky možnosť podávať i pozmeňovacie návrhy. V praxi sa možno stretnúť s dvomi skupinami pozmeňovacích návrhov:

1. s takými, ktoré poslanci podávajú z vlastnej iniciatívy,
2. s takými, ktoré poslanci podávajú ako výsledok neformálnej žiadosti.

Ad 1.) Jedná sa o návrhy, ktorými sa poslanci pokúšajú realizovať svoj politický program (spravidla politický program svojej politickej strany alebo hnutia). Tieto návrhy často trpia nedostatočnou odbornou úrovňou vzhľadom na nedostatočné pochopenie prejednávanej problematiky zo strany ich autorov alebo presadzovania politického programu bez ohľadu na spoločenskú realitu a možnosti hospodárstva Slovenskej republiky.

Ad 2.) Stáva sa i to, že pozmeňujúce návrhy podávajú poslanci ako výsledok neformálnej žiadosti zo strany členov Vlády alebo ministerských úradníkov. Tieto pozmeňovacie návrhy bývajú spravidla relatívne kvalitné, pochybný je však motív prečo boli podané. Týmto motívom obvykle býva obchádzanie medzirezortného pripomienkového konania s možnosťou participácie verejnosti zo strany ich skutočných autorov (FÁBRY, 2007).

Okrem uvedeného je parlament limitovaný aj trendom označovaným ako hypertrofia práva – stále viac bujnejúca mnohosť právnej úpravy, nízka stabilita práva, nejednoznačnosť a nezrozumiteľnosť právnych textov (BALOG, HODÁS, 2011). Tento trend nie je vyvážený rastom možností (časových, personálnych,...) Národnej rady Slovenskej republiky a jej poslancov (FÁBRY, 2018).

Ako ďalší problém možno identifikovať pokusy o presadzovanie pozmeňujúcich návrhov s cieľom zmeniť zákon s predmetom prejednávanej úpravy priamo nesúvisiaci (SCHORM, 2000). Na obmedzenie týchto pokusov pamätá i Zákon o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky - §94 ods. 3: „*Pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona.*“ Ako však možno zodpovedne určiť či konkrétny zákon ku zmene ktorého návrh smeruje obsahovo súvisí s prerokúvaným návrhom zákona? Na tomto mieste sa opäť vynára problém neformálnej žiadosti o podanie pozmeňovacieho návrhu... (MOLEK, 2007)

Politická realita

Právo je politické. Všetko je politika. To nie je nič nové. Bez dostatočnej politickej podpory nemožno akýkoľvek obsah pretaviť do podoby práva.¹¹ V demokratických právnych štátoch je obvyklé¹², že po voľbách vznikne väčšina – v podmienkach Slovenskej republiky

¹⁰ Obdobne i keď v menšej miere sa možno vyjadriť i o návrhoch zákonov výborov Národnej rady Slovenskej republiky.

¹¹ Domnievam sa, že vo verejnej diskusii často spomínaný pojem „politikárčenie“ nemá zmysluplný význam. Vychádzam pri tom zo spomenutého – Všetko (právo) je politika. Alebo sa snád tí, ktorí tento pojem používajú domnievajú, že v pluralitnej spoločnosti všetci jednotlivci sledujú rovnaké ciele? Ak by to tak bolo tak by nemala zmysel ani existencia politických strán a hnutí. Ak to tak nie je tak je žiaduce usilovne „politikárčiť“ a hľadať kompromisné riešenia umožňujúce viacerým politickým stranám dosahovať aspoň čiastočne plnenie ich politických programov.

¹² Tento stav nemusí nastať vždy len po voľbách a vylúčená nie je ani možnosť neschopnosti dosiahnuť väčšinu.

obvykle¹³ tzv. vládna koalícia. Tí, ktorí súčasťou väčšiny nie sú patria do často nesúrodnej opozície.

Väčšina, disponujúca (spravidla) i vládnu mocou, realizuje svoj politický program prostredníctvom vládnych návrhov zákona. Tieto už nemusí byť potrebné (ba ani žiaduce) meniť pozmeňovacími návrhmi poslancov vládnej koalície. A pozmeňovacie návrhy poslancov neradiacich sa ku vládnej koalícii spravidla politickú podporu nenachádzajú. Rovnako ani návrhy zákonov iniciované opozičnými poslancami. Neprístupnosť vládnuvých politických síl k návrhom opozície je zvykom (NIKODÝM, 2013).¹⁴

Kriticky možno skonštatovať, že v súčasnosti sa Národná rada Slovenskej republiky často dostáva do úlohy vykonávateľa politiky Vlády. Takýto stav naznačuje relatívne silné politické postavenie Vlády. Stabilná podpora vlády môže byť pre štát veľkým prínosom za predpokladu, že vládou realizovaná politika je v prospech hospodárstva, dodržiavania ľudských práv, zvyšovania životnej úrovne obyvateľov,... Nekritická podpora vlády zo strany poslancov ako zástupcov ľudu však môže priniesť i odklon od spomenutých žiaducich cieľov.

Ak sa zaoberáme posilňovaním pozícií Vlády pri tvorbe práva nemožno vynechať ani jej možnosť ovplyvniť legislatívu v Rade. Čl. 16 Zmluvy o Európskej únii: „1. Rada spolu s Európskym parlamentom vykonáva legislatívne a rozpočtové funkcie. Vykonáva funkcie tvorby politik a koordinačné funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v zmluvách. 2. Rada sa skladá z jedného zástupcu každého členského štátu na ministerskej úrovni, ktorý môže zaväzovať vládu príslušného členského štátu a hlasovať za ňu...“ Možno predpokladať, že členské štáty Európskej únie sa stretávajú s podobnými problémami. Niektoré riešenia spoločenských problémov (prostredníctvom práva) sú všeobecne nepopulárne. V takýchto prípadoch majú vlády členských štátov možnosť „skryte“ (spolu s Európskym parlamentom) prijať i politicky citlivé právne normy a nestratiť dôveru svojich parlamentov. V Slovenskej republike sa vo verejnej diskusii často zabúda na nesmiernu a silnejúcu úlohu Rady a Európskeho parlamentu pri tvorbe práva.

Záver

Možno skonštatovať, že v praxi došlo k výraznému odchýleniu sa od modelu del'by moci tak, ako ho navrhol Montesquieu. Formálne je síce Vláda podriadená Národnej rade Slovenskej republiky, v skutočnosti má však Vláda dominantné postavenie pri tvorbe práva. Uvedené platí pri tvorbe vnútroštátneho práva i pri tvorbe práva Európskej únie. Tento stav vznikol ako dôsledok vývoja štátu a spoločnosti. Existuje trend nárastu právnej úpravy (hypertrofia). Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prakticky nedokážu postrehnúť potreby právnej úpravy (a jej zmeny) a náležite pripraviť návrhy zákonov vo všetkých prípadoch. Vláda (a ministerstvá) je tým orgánom štátnej moci, ktorý dokáže právotvorbu náležite a odborne zabezpečiť spravidla lepšie. Naskýta sa otázka: Aká je úloha Národnej rady Slovenskej republiky v dvadsiatych rokoch 21. storočia? Je vhodné aby poslanci Národnej rady

¹³ Nemožno nespomenúť ani možnosť väčšiny bez potreby koalície (ako príklad môže slúžiť volebné obdobie 2012-2016, v ktorom získala strana SMER-SD 83 poslaneckých mandátov a vládla bez partnerov).

¹⁴ Pritom existujú i oblasti kde zmeny nemusia mať výrazný politický kontext a aj také oblasti kde je vhodné dosiahnuť široký politický konsenzus v záujme stability právnej úpravy (aj po nasledujúcich voľbách).

Slovenskej republiky (sebakriticky) nezasahovali do vládnych návrhov zákonov? A ako predísť zneužívaniu pozmeňujúcich návrhov zákonov na obídenie riadneho legislatívneho procesu?

Na druhej strane platí, že verejnosť má od 1. januára 2016 relatívne dobrú možnosť ovplyvniť tvorbu práva v pripomienkovom konaní.¹⁵ Vždy je však neisté či pripomienka získa politickú podporu...

Literatúra

BALOG B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky, Žilina: Eurokódex, 2014, 212 s., ISBN 978-80-8155-032-4

BALOG B., HODÁS M.: Význam judikatúry v období postmodernity, In: CIBULKA Ľ. (ed.): Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2011, 92 s., ISBN 978-80-7160-313-9

BRÖSTL A., DOBROVIČOVÁ G., KANÁRIK I.: Teória práva, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 200 s., ISBN 9788073804251

FÁBRY B.: Teoretické problémy tvorby práva, Bratislava: A-medi management, 2018, 244 s., ISBN 978-80-89797-38-7

FÁBRY B.: Niektoré nedostatky tvorby práva v SR, In: GERLOCH A., KYSELA J. (eds.): Tvorba práva v Českej republike po vstupe do Európskej unie, Praha: ASPI, 2007, 388s., ISBN 978-80-7357-287-7

GERLOCH A., KYSELA J., KÜHN Z.: WINTR J., TRYZNA J., MARŠÁLEK P., BERAN K.: Teorie a praxe tvorby práva, Praha: ASPI, 2008, 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1

GERLOCH A., KYSELA J.: Tvorba práva v Českej republike, Praha: ASPI, 2007, 388 s., ISBN 978-80-7357-287-7

KUDRNA J.: Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu, In: GERLOCH A., KYSELA J. (eds.): Tvorba práva v Českej republike po vstupe do Európskej unie, Praha: ASPI, 2007, 388s., ISBN 978-80-7357-287-7

MOLEK P.: Tak nám zakázali přílepy, paní Müllerová!, dostupné na internete: <https://jinepravo.blogspot.com/2007/02/tak-nm-zakzali-plepky-pan-mllerov.html>

MONESTQUIEU CH.: O duchu zákonů, Plzeň: Aleš Čeněk, 2003, 366 s., ISBN 8086473309

¹⁵ 1. januára 2016 nadobudol účinnosť zákon 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

NIKODÝM D.: Tvorba práva v parlamentnej demokracii, In: BÁRÁNY E. a kol.: Zmena práva, Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 2013, 518 s., ISBN 978-80-8095-084-2

SCHORM, V.: Bezstarostná jízda, In: Správni právo, 33, 2000, č. 2, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, ISSN 0139-6005

ŠÍN Z.: Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. Praha: C. H. Beck, 2003, 193 s. ISBN 8071798320

Ústavný zákona 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu

Zákon 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

Zákon 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Adresa autora

Mgr. Ján Králik

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

Kováčska 26

E-mail: jan.kralik@student.upjs.sk

SROVNÁNÍ PŘIJÍMÁNÍ A VYDÁVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY A OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY V ČESKÉ REPUBLICCE A ODLIŠNOSTI SLOVENSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

COMPARISON OF ADOPTING AND ISSUING GENERALLY BINDING ORDINARY AND GENERAL NATURE MEASURE IN THE CZECH REPUBLIC WITH SLOVAK LEGISLATION DIFFERENCES

Marek Peringer

Abstract:

This contribution deals with comparison of adopting and issuing of two legal instruments of Czech legal order within the administrative law realization. It is generally binding ordinary and general nature measure as specific instrument which is not an administrative regulation nor an administrative decision. The comparison is focused on position of affected persons and authorities and procedure of issuing of both legal instruments. The contribution also contains comparison with Slovak legal regulation of similar legal tools if there are any.

Keywords: Generally binding ordinaries, general nature measures, affected public.

Úvod

České správní právo rozeznává několik instrumentů, prostřednictvím kterých působí na adresáty. To je dáno především různorodostí samotného správního práva jako právního odvětví v podmínkách českého právního řádu. Nekodifikované právní prostředí oblasti veřejné správy a další členění na nová odvětví, jako je právo životního prostředí, je tomu důkazem.

Příspěvek se zaměřuje na obecně závazné vyhlášky (dále rovněž jako „OZV“) vydávané základními územními samosprávnými celky a stejně tak je zaměřena pozornost na opatření obecné povahy (dále rovněž jako „OOP“) vydávané v pravomoci základních územích samosprávných celků, tj. obcí. Následně dojde ke komparaci obou instrumentů se svými protějšky ze slovenského právního řádu. Těmi jsou všeobecně závazné nařízení vydávané v samostatné působnosti obcemi a dále prozatím legislativně neukotvené opatření všeobecné povahy tak, jak jej vystihuje judikatura slovenského ústavního soudu.

Práce je strukturovaná do tří pasáží. V první je vymezena OZV v ústavní a zákonné rovině a OOP na zákonné úrovni. Tím je uveden základní rámec pro druhou pasáž, kde je rozebrán proces přijímání a vydávání obou institutů s důrazem na postavení dotčených osob v těchto procesech. Ve třetí kapitole jsou rozebrány odlišnosti právní úprava na Slovensku. V závěru je srovnání postavení veřejnosti v procesu přijímání OZV a OOP a také komparace se slovenskou úpravou. Základní otázkou je pak čím se liší postavení dotčených osob v uvedených

procesech, a v jakém případě mají reálnější možnost prosazovat svá práva při přijímání OZV, OOP, všeobecně závazného nařízení nebo opatření všeobecné povahy.

Otázka je položena v souvislosti s právě probíhající rekodifikací veřejného stavebního práva v České republice. V rámci této autoři zamýšleného nového stavebního zákona uvažovali ve Věcném záměru stavebního zákona nad návratem vydávání územně plánovací dokumentace ve formě OZV namísto dnešního OOP. V současnosti je již dostupná paragrafová verze návrhu nového stavebního zákona, ve které je zaveden právě zmíněný postup vydání územně plánovací dokumentace ve formě OZV.

1. Vymezení obecně závazné vyhlášky a opatření obecné povahy

V této kapitole je nastíněna podstata OZV a OOP, ústavní i zákonné zakotvení. Správní právo využívá k realizaci své správní činnosti různé formy, které mají rozdílný charakter, formu, proces jejich přijímání, závaznost, možnost správního a soudního přezkumu a mnoho dalších odlišností. V následujícím textu jsou vymezeny dvě formy české veřejnoprávní správní činnosti, a sice obecně závazná vyhláška a opatření obecné povahy. Důraz je v rámci vymezení institutů a dalšího pojednání kladen na činnost základních územních samosprávných celků – obcí.

Dušan Hendrych nastiňuje problematiku stírání rozdílů mezi jednotlivými formami veřejnoprávní správní činnosti, resp. opouštění tradičního rozdělení forem na zákon, nařízení, správní akt a další. Podle jeho výkladu se nově vznikající právní úpravou různých odvětví kladou odlišné nároky na užívané nástroje správního práva¹, především v oblasti ochrany životního prostředí, kde se častěji sahá po OOP jako abstraktně konkrétním aktu (HENDRYCH, 2016, s. 120, 122). Postupem času a bobtnání právního řádu lze podobný postup očekávat ve stále větší míře.

1.1 Obecně závazná vyhláška

Obecně závazná vyhláška je řazena do abstraktních aktů veřejné správy. Její normativní síla se nachází na stupnici ústavní zákony > zákony > podzákonné právní předpisy právě na posledně jmenované podzákonné úrovni. Každý stupeň musí být v souladu s aktem vyšší právní síly. V OZV lze ukládat práva i povinnosti (KLÍMA, 2016, s. 594).

1.1.1 Ústavní zakotvení

Ústavní zakotvení OZV se nachází v čl. 104 odst. 3 Ústavy, kde je tzv. generální zmocnění zastupitelstva² k vydávání OZV v mezích své působnosti. OZV vydávají zastupitelstva na základě čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále rovněž jako „Ústava ČR“) jako projev výkonu zákonodárné moci sui generis (BAHÝLOVÁ, 2010, s. 1432). Uvedené je realizací práva územních samosprávných celků na samosprávu v čl. 8 Ústavy ČR ve spojení s čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR (KOPECKÝ, 2019, s. 28). Vzhledem k danému ustanovení jsou OZV originární pramen práva,

¹ Např. ve smyslu složitosti procesu přijímání, možnosti účasti dotčených osob na tomto procesu, možnosti snadného nebo naopak obtížného přístupu ke správnímu nebo soudnímu přezkumu a další. Úvahy lze sledovat také v rámci legislativního procesu nového stavebního zákona, kde ještě Věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva z roku 2018 uvažoval, zda územně plánovací dokumentaci vydávat na půdorysu stávající formy opatření obecné povahy, nebo (staro)nově ve formě obecně závazné vyhlášky.

² Kde se dále hovoří o zastupitelstvu bez dalšího, myslí se zastupitelstvo obce.

tj. neodvozený, k jehož vydání není třeba zákonného zmocnění (KOPECKÝ, 2019, s. 28), nicméně působnost zastupitelstva je vymezená zákonem, což evokuje minimálně nepřímé odvození zákonodárné pravomoci ze zákona (BAHÝLOVÁ, 2010, s. 1433). Ústavní soud České republiky (dále rovněž jako „Ústavní soud ČR“) v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 dovedl, a odchýlil se tak od svých předchozích rozhodnutí, že není třeba zákonného zmocnění k vydání OZV, kterou lze stanovit povinnosti (s výjimkou ukládání daní a poplatků). Jelikož Ústava ČR dále nerozvádí obsah samosprávné činnosti, vytváří široké pole působnosti pro zákonodárnou moc tento obsah dále modifikovat a utvářet dle svého uvážení. Přesto nelze přehlížet materiální aspekt práva územních celků na samosprávu a toto právo obsahově vyprázdnit (HENDRYCH, 2016, s. 96 – 97). Zákony provedená a dále rozvedená samostatná působnost obcí a krajů tvoří koncepci, na jejímž základě lze územní samosprávu označit za další, do jisté míry svébytnou moc ve státě, pro kterou je typická její nezávislost. Uskutečňování samosprávy není podřízenou činností státních orgánů, ale stále se nachází pod dohledem státu (KLÍMA, 2016, s. 590 – 591).

1.1.2 Zákonná úprava

Zákonnou úpravu OZV lze nalézt v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jako „OZČR“). Pravomoc zastupitelstva vydávat OZV je obecně stanovena v Ústavě ČR (jak bylo rozebráno výše) kde se nachází odkaz na zákon upravující působnost zastupitelstva; pokud není stanoveno zákonem jinak, rozhoduje zastupitelstvo ve věcech samosprávy (čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR). Je třeba také vycházet z judikatury Ústavního soudu ČR vyplývající z přezkumné činnosti OZV.

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat OZV dle § 84 odst. 2 písm. h) OZČR, a to co do rozsahu výkonu své samostatné působnosti uvedené v § 35 OZČR. Věcné vymezení pravomoci zastupitelstva obce vydávat OZV je rozvedeno § 10 OZČR; zde jsou vymezeny čtyři okruhy činností, v rámci kterých lze OZV adresátům uložit povinnosti. Jedná se o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (písm. a), pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték (písm. b), zajišťování udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, veřejné zeleně a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (písm. c) a poslední okruh tvoří případy stanovené zákonem (písm. d).

V § 35 OZČR se jedná sice o taxativní výčet záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce, ale velmi široce pojatý (KLÍMA, 2016, s. 594). Obsahem samostatné působnosti jsou záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny kraji nebo se nejedná o výkon přenesené působnosti státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

1.2 Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy není dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále rovněž jako SpŘ“) právním předpisem, není ani správním rozhodnutím. Jedná se o institut, který obsahuje prvky jak normativních, tak individuálních správních aktů. Teoreticky se udávají dvě v úvahu přicházející kombinace, které v sobě může OOP propojit; buďto může jít o abstraktně konkrétní, nebo o konkrétně abstraktní akt. Rozlišení přichází podle toho, zda v sobě OOP mísí

určité právní pravidlo a neurčitý okruh jeho adresátů – konkrétně abstraktní akt, anebo obecnou otázkou s individuálně určenými adresáty – abstraktně konkrétní akt (PRŮCHA, 2012, s. 302). K tomu Nejvyšší správní soud České republiky dodává v rozhodnutí ze dne 27. 05. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005, že: „*Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.*“ Uvedené Nejvyšší správní soud opírá o analogii obecnosti právních předpisů.

1.2.1 Zákonná úprava

Základní vymezení OOP a stručná obecná úprava procesu přijímání se nachází v SpŘ, konkrétně v ustanoveních § 171 – 174. Úvodní ustanovení části šesté (§ 171) SpŘ upravující OOP nabízí negativní definici, tedy že se nejedná o právní předpis, ani o rozhodnutí. Využití OOP musí vycházet ze zákona, jelikož správní orgány jej mohou vydat pouze v případě, kdy jim zákon takovou povinnost ukládá³ (PRŮCHA, 2012, s. 306). Pro řízení k vydání OOP dále platí dle § 174 odst. 1 SpŘ obdobně ustanovení části první (úvodní ustanovení a základní zásady) a přiměřeně ustanovení části druhé (obecná ustanovení o právní řízení) SpŘ.

Zákon předpokládá vydání OOP ve věcech územně plánovací dokumentace, na úseku ochrany přírody a krajiny (OOP upravující režim ve zvláště chráněných územích), na úseku ochrany vod a ochrany před povodněmi (OOP, kterým se stanoví záplavové území a jeho aktivní zóny), na úseku ochrany ovzduší (OOP, kterým se vydává program zlepšování ovzduší) nebo na úseku památkové ochrany (OOP, kterým se stanoví ochrana památkové rezervace či památkové zóny nebo jejich částí) a v mnoho dalších případech.

2. Proces přijímání a postavení dotčených osob

Na tomto místě je rozebrán proces přijímání a vydávání obou instrumentů s důrazem na postavení dotčených osob v širším smyslu, tj. dotčených osob i dotčených orgánů.

2.1 Obecně závazná vyhláška

Na tomto místě bude navázáno na předešlý výklad o ústavním a zákonném zakotvení pravomoci obce přijímat a vydávat OZV a na ty procesní fáze, ve kterém se může nějakým způsobem projevit veřejnost. Nejprve jde o pravomoc překládat návrhy OZV, následuje proces schvalování zastupitelstvem, vydání a nabytí účinnosti OZV.

Pravomoc k vydání OZV svědčí pouze zastupitelstvu. Žádný jiný orgán nemůže tuto pravomoc zastoupit nebo vykonávat z pověření zastupitelstva. Před účinností OZČR tu byla možnost rady obce vydávat OZV ve věci samostatné působnosti z důvodu naléhavosti situace s tím, že následně muselo zastupitelstvo učinit ratihabici (KOUDELKA, 2008, s. 112).

Předkládat zastupitelstvu návrhy OZV, resp. návrhy k projednání na zasedání zastupitelstva nebo návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva mohou členové zastupitelstva, rada obce, výbory zastupitelstva a tajemník obecního úřadu obce (KOUDELKA, 2008, s. 112). Nejde o konečný výčet. OZČR umožňuje statutárním městům,

³ Petr Průcha uvádí, že případy, kdy zákon ukládá povinnost správním orgánům vydat OOP, je třeba vykládat tak, že nejde o povinnost, nýbrž spíše o svěřeni možnosti vydat OOP v zákonem předvídaných situacích. Dle názoru autora jde pro ukázkou o případ vydání územního plánu dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve formě OOP, jelikož jeho pořízení není povinné.

ale i menším obcím, upravit okruh osob oprávněných předkládat návrhy OZV zastupitelstvu na základě statutu dle § 130 OZČR nebo prostřednictvím jednacích řádů, které mají taktéž formu OZV. OZČR nikterak neupravuje, s výjimkou případu statutárních měst, možnost projednat návrh OZV. Nicméně taková možnost tu je a při některých větších normativních záměrech je doporučováno takové projednání nebo debatu nad návrhem provést (FURKOVÁ, 2013, s. 30 – 31). Pokud už v této přípravné fázi bude moci obec zjistit názor občanů, lze to vnímat ku prospěchu, pokud na některé připomínky bude moci zastupitelstvo nebo předkladatel reagovat před schválením návrhu OZV, ideálně před zasedáním. Občané obce mohou skrze § 16 odst. 2 písm. f) OZČR požadovat projednání určité věci v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem za předpokladu, že žádost dostane podpisy alespoň od 0,5 % občanů obce, což je výrazem podílu občanů na činnosti obce, resp. na svých záležitostech.

Ve stadiu hotového návrhu přichází na řadu projednání na zasedání zastupitelstva. Zasedání zastupitelstev je veřejné, vzniká zde proto prostor pro diskuzi jak mezi zastupiteli, tak mezi občany obce. Každý může vyjádřit svůj názor a do jisté míry tak tlačit nebo lépe řečeno přesvědčit zastupitele o různých modifikacích návrhu OZV nebo prosadit změnu konečného schváleného znění (FURKOVÁ, 2013, s. 32 – 33). Nevýhodou je nevynutitelnost takovýchto změnových návrhů. Obecní koalice však může být motivována komunálními volbami.

Návrh OZV může být doprovázen důvodovou zprávou. Není sice povinná, ale při vážnějších normativních zásazích je vhodné, aby byla součástí procesu projednání a to ze dvou důvodů. Jednak budou mít občané obce (i širší veřejnost) zdroj informací, ve kterých se odráží důvodu nebo pohnutky zastupitelstva k vydání OZV, a jednak se mohou na tomto základě seznámit s vyhodnocením dopadů na rozpočet obce (KOUDELKA, 2008, s. 116). Diskuze na zasedání zastupitelstva je pak kvalifikovanější a návrhy občanů na změnu návrhu OZV mohou mít větší opodstatnění.

V okamžiku schválení návrhu OZV zastupitelstvem se stává usnesení (obvykle už přímo s textem OZV) právoplatným právním dokumentem, jehož text je v této podobě neměnný bez dalšího projednání zastupitelstvem, ovšem samotná OZV zatím není platná ani účinná. Aby se stala, je potřeba postupovat podle § 12 OZČR a OZV vyhlásit. První den vyvěšení právního předpisu na úřední desce obce je zároveň prvním dnem platnosti OZV. Vyhlásit tímto způsobem OZV má obec bez zbytečného odkladu po schválení usnesení. Právní předpis má být vyvěšen po dobu patnácti dnů; po uplynutí této doby nabývá OZV účinnosti a je tak završen proces návrh > schválení zastupitelstvem > platnost > účinnost. V samotném předpisu může být stanoven i den pozdější než den nabytí účinnosti, výjimečně to může být i den vyhlášení dle § 12 odst. 2 OZČR. Co se týče nedodržení povinnosti vyvěšení právního předpisu, Zdeněk Koudelka uvádí, že to neznamená automatickou neplatnost právního předpisu, ale zakládá to důvod ke zrušení OZV (KOUDELKA, 2008, s. 119 – 120). Naproti tomu existuje názor, že nesplnění této povinnosti znamená nedostatek platnosti a nemožnost nabytí účinnosti (FURKOVÁ, 2013, s. 36).

Obec má povinnost plynoucí z § 12 odst. 4 a 5 OZČR k vedení evidence právních předpisů, které vydala, způsobem umožňující dálkový přístup a s uvedením zejména názvu předpisu, pořadového čísla a data schválení, platnosti a nabytí účinnosti. V této souvislosti je třeba upozornit také na ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) a § 5 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kde je založena povinnost

obce v úředních hodinách zpřístupnit právní předpisy vydávané v rámci své působnosti a tyto zveřejňovat také způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V poslední řadě musí obec nově vydanou OZV zaslat neprodleně po dni vyhlášení Ministerstvu vnitra.

2.2 Opatření obecné povahy

Základ procesní úpravy přijímání a vydávání OOP obsahují ustanovení § 171 – 174 SpŘ. Zvláštní právní úprava může stanovit odchýlný způsob přijímání a vydávání OOP nebo se může odchýlit v dílčích aspektech (např. se podle zvláštní právní úpravy provede veřejné projednání).

K vydání OOP je příslušný správní orgán (viz § 1 odst. 1 SpŘ), který je k tomu zmocněn podle zvláštního zákona na základě § 171 SpŘ. Obecně postupují správní orgány k vydání OOP z moci úřední. Není však vyloučeno, aby správní orgán podle zvláštní právní úpravy stanovil, že lze postupovat i na návrh. Zatímco při OOP vydávaných na návrh má žadatel právo, aby byla jeho žádost řádně projednána, při vydávání OOP z moci úřední nemá žadatel právní nárok, aby bylo zahájeno řízení o vydání OOP, ale má právo o tom být vyrozuměn. Další kategorii tvoří OOP, která jsou vydávána za splnění určitých podmínek obligatorně (HEJČ, 2017, s. 79 – 81).

Postup k vydání OOP v užším významu začíná ustanovením § 172 SpŘ, který řeší návrh s odůvodněním, projednání s dotčenými orgány, doručení návrhu OOP veřejnou vyhláškou, případné veřejné projednání a uplatnění připomínek a podání námitek k návrhu OOP.

Než je návrh OOP s odůvodněním oznámen veřejnou vyhláškou dle § 25 SpŘ tak, aby se s ním mohl každý seznámit, je projednán s dotčenými orgány, které mají zákonný základ v § 136 SpŘ a na který § 172 odst. 1 SpŘ přímo odkazuje.⁴ Již v této procesní fázi má odůvodnění OOP svůj význam pro možnost dotčených orgánů se k návrhu OOP informovaně vyjádřit. V případě, pokud by správní orgán vynechal fázi projednání s dotčenými orgány, znamenalo by to takovou procesní vadu, že by mohlo OOP být po jeho napadení zrušeno (HEJČ, 2017, s. 82). Návrh má být na úřední desce správního orgánu a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má OOP týkat, vyvěšený nejméně po dobu 15 dnů. V případě potřeby je návrh OOP zveřejněn i jiným způsobem, v místě obvyklém. Takový postup může být vhodný v situaci, kdy OOP dopadá mimořádným způsobem do subjektivních práv dotčených osob. Pod takovým jiným způsobem zveřejnění si lze představit např. zveřejnění v místním periodiku, na jiném místě ve smyslu zastávka veřejné hromadné dopravy nebo vhození návrhu OOP do domovní schránky (HEJČ, 2017, s. 83 – 84). Pokud nelze na úřední desce zveřejnit úplné znění návrhu OOP i s odůvodněním, pak, za předpokladu zveřejnění postupem umožňující dálkový přístup, umožňuje § 172 odst. 2 SpŘ na úřední desce uvést, o jaké OOP se jedná, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit.

Připomínky a námítky, včetně veřejného projednání, pokud se koná, zakotvuje SpŘ v § 172 odst. 3, 4 a 5. Řízení o návrhu OOP je písemné, pokud zákon nestanoví jinak, nebo pokud neurčí správní orgán, že se koná veřejné projednání. Dobu a místo konání je třeba oznámit veřejnou vyhláškou na úřední desce. V takovém případě je přípustné uplatňovat připomínky také ústně a připomínky jsou zaprotokolovány (JEMELKA, 2019, s. 920). Námítky

⁴ Dle ustanovení § 136 odst. 2 mají postavení dotčených orgánů také územní samosprávné celky, jestliže se záležitost týká jeho práva na samosprávu.

však bude vždy nutné podat písenně. V případě, že je rozhodnutí o nařízení veřejného projednání v diskreční pravomoci správního orgánu, pak by měl tento zejména přihlídnout ke skutečnosti, zda veřejné projednání pomůže ke vhodnějšímu uplatňování práv dotčených osob (HEJČ, 2017, s. 90 – 91).

Uplatnit připomínky u správního orgánu k návrhu OOP může každý, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny. Lhůta k uplatnění připomínky není SpŘ stanovena, měla by však zřejmě odpovídat lhůtě k podání námítky (HEJČ, 2017, s. 87). Připomínky by měly splnit náležitosti podání dle § 37 SpŘ (ve spojení § 174 odst. 1, viz výše); v opačném případě nelze postupovat ve věci tak, aby správní orgán pomohl podateli, který připomínku uplatňuje, odstranit vady podání, nebo jej k tomu vyzvat a stanovit lhůtu dle § 37 odst. 3 SpŘ (HEJČ, 2017, s. 85), a správní orgán toliko v odůvodnění OOP konstatuje, že tímto konkrétním podáním se nezabýval. Uplatněné připomínky slouží správnímu orgánu jako podklad pro OOP a vypořádává se s nimi v odůvodnění OOP. Z odůvodnění musí být dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 09. 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010 zřejmé, že se připomínkou správní orgán náležitě zabýval a nerozhodl o ní toliko formálně, přičemž míra vypořádání připomínky závisí na relevanci, rozsahu a detailnosti připomínky (JEMELKA, 2019, s. 920).

K podání námitek (představují silnější procesní nástroj ochrany práv, nežli připomínky) jsou oprávnění vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny. Zvláštní právní úprava potom může okruh oprávněných osob k podání námítky rozšířit nebo zúžit. Při pochybnostech v určení, kdo je ještě přímo dotčen na svých právech a kdo by už neměl být oprávněn podat námítku, se použije extenzivní výklad, aby v případě pochybnosti nebylo nikomu upřeno jeho právo „podílet se“ na přijímání OOP (HEJČ, 2017, s. 86). Na rozdíl od připomínek platí pro podání námítky třicetidenní lhůta od zveřejnění návrhu OOP, kterou nelze prominout. O každé námítce je správní orgán povinen rozhodnout zvlášť a toto rozhodnutí se oznamuje v odůvodnění OOP. Pokud námítka neobsahuje náležitosti podání podle § 37 SpŘ, na rozdíl od uplatňování připomínek, musí podatele dle § 37 odst. 3 SpŘ vyzvat k odstranění vad podání, nebo mu poskytnout pomoc (HEJČ, 2017, s. 87). Proti rozhodnutí o námítce nelze podat řádný opravný prostředek, ale je možné vyvolat přezkum rozhodnutí nebo následně i obnovu řízení o námítkách (JEMELKA, 2019, s. 921). Jestliže na základě rozhodnutí o námítce dojde k úpravě návrhu OOP do té míry, že může dojít k dotčení práv jiné dotčené osoby v negativním smyslu, potom je správní orgán povinen zajistit stanovisko této osoby, které je potom námítkou a je třeba o ní znovu rozhodnout (HEJČ, 2017, s. 87).

Diskutabilním mechanismem se zdá úprava nabytí účinnosti OOP v § 173 odst. 1 SpŘ dnem vyvěšení za předpokladu, že hrozí vážná újma veřejnému zájmu, a dále pokud tak stanoví zvláštní předpis, může se tak stát i bez postupu podle § 172 SpŘ. Diskutabilní z důvodu, že na jednu stranu mohou nastat situace hrozící vážnou újmu veřejného zájmu, jak tomu může být např. v právní úpravě kybernetické bezpečnosti, kdy lze takový způsob vydání OOP považovat za legitimní, na druhou stranu výkon veřejné správy by měl dotčeným osobám v co největší míře umožnit se vyjádřit k návrhu OOP, který se přímo dotýká jejich práv, povinností nebo zájmů, jelikož to je znak dotčenosti těchto osob. Zvláštní právní úprava může podrobit OOP po jeho vydání tímto „zrychleným“ postupem následným „připomínkováním“, nicméně vzhledem

k faktu, že o námitkách správní orgán rozhoduje a připomínky jsou vypořádávány v odůvodnění OOP, slouží uplatněné připomínky a podané námitky společně jako podnět pro vydání nového OOP (HEJČ, 2017, s. 88 – 89).

Odůvodnění OOP má i funkci kontrolní, jelikož poskytuje vodítko, jakož i skutkovou a právní oporu pro práva a povinnosti uložení OOP. Kontrolní funkce skrývá také možnosti pro dotčené osoby se s ním seznámit již při zveřejnění návrhu a podle něj koncipovat připomínky nebo námitky; podobně slouží odůvodnění OOP pro dotčené orgány a to v rámci projednávání ještě před zveřejněním návrhu OOP. Odůvodnění musí obsahovat i OOP, které bylo vydáno výše zmíněným „zrychleným“ postupem vydání. V opačném případě by mohlo dojít k neopodstatněné libovůli a to už jen proto, že právě v odůvodnění by měl správní orgán vysvětlit, co jej vedlo k postupu podle § 173 odst. 1 SpŘ (HEJČ, 2017, s. 92).

Úprava SpŘ v části šesté neobsahuje postup pro schvalování OOP. Bude na zvláštních právních předpisech, aby tuto část samy vymezily. Není přitom vyloučeno, aby OOP schvaloval monokratický ani kolegiální orgán (HEJČ, 2017, s. 95). Není ani vyloučeno, že OOP schvaluje jiný správní orgán, než který jej přijímal. Tak je tomu např. při pořizování územních plánů, kdy orgán územního plánování územní plán pořizuje, zatímco zastupitelstvo jej schvaluje. OOP musí správní orgán řádně oznámit prostřednictvím uveřejnění na své úřední desce nebo na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se OOP týká. Patnáctým dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky s oznámením OOP nabývá tato účinnosti.

3. Odlišnosti slovenské právní úpravy

V následující kapitole budou uvedeny základní odlišnosti v procesech přijímání a vydávání slovenských protějšků OOP a OZV, pokud tedy takové jsou.

3.1 Všeobecne záväzné nariadenia

V sousedním Slovensku je podobná právní úprava OZV jako v českých podmínkách, co se týče ústavního zakotvení a původnosti takových předpisů vydaných obcemi. Ústavní zakotvení institutu se nachází v čl. 68 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jako „Ústava SR“). Stanovuje se, že obec může obec vydávat *všeobecne záväzné nariadenia* (dále rovněž jako „VZN“) ve věcech územní samosprávy a na zabezpečení úloh pro samosprávu vyplývajících ze zákona. Čl. 71 Ústavy SR pak upravuje pravomoc obcí vydávat stejnojmenné akty, avšak při výkonu státní správy a na základě pověření ze zákona. Jde tak o stejný princip ústavního zakotvení pravomoci obce vydávat právní akty v samostatné působnosti jako v České republice.

Na zákonné úrovni upravuje VZN zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadeni, ve znění pozdějších předpisů, (dále rovněž jako „OZSR“) zejména v § 6, kde se nachází proces přijímání VZN, publikace, připomínkové řízení a způsob nabytí platnosti a účinnosti. Tento paragraf doplňují další, např. § 4 OZSR, který stanovuje demonstrativní výčet činností prováděných obcí v samostatné působnosti, v jehož mezí může právě VZN vydávat. Dále § 11 odst. 4 písm. g) zakotvující pravomoc obecního zastupitelstva usnášet se VZN nebo § 12 odst. 7, který vyžaduje pro přijetí VZN nikoli nadpoloviční většinu zastupitelů, ale třípětinovou většinu.

Na slovenském území není možné, aby fyzická nebo právnická osoba iniciovala řízení proti normativnímu správnímu aktu na základě čl. 125 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 130 Ústavy SR. Naproti tomu v České republice tyto osoby mohou podat spolu s ústavní stížností také návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení dle § 64 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (VERNARSKÝ, 2009, s. 298). K tomu je třeba dodat, že slovenská právní úprava VZN obsahuje připomínkové řízení k přijetí VZN, což je proces připomínající přijetí českého OOP, kde se uplatňuje podávání námitek a uplatňování připomínek.

Co se týče základních odlišností procesu přijímání a vydávání slovenského VZN oproti české OZV, jedná se především o připomínkové řízení a do jisté míry také kvorum pro přijetí VZN.

Českou OZV schvaluje zastupitelstvo dle § 87 OZČR nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva, přičemž tuto skutečnost nelze změnit ani vydáním jednacího řádu. Schválené usnesení pak obsahuje samotnou OZV. Na Slovensku je dle § 12 odst. 7 in fine rozděleno kvorum podle toho, zda zastupitelstvo obce schvaluje *uznesenia*, nebo VZN. Pro schválení usnesení postačuje souhlas nadpoloviční většiny přítomných zastupitelů, přičemž zastupitelstvo je usnášeníschopné při přítomnosti nadpoloviční většiny všech zastupitelů. Pro přijetí VZN je však potřeba souhlas třípětinové většiny přítomných zastupitelů. Tento systém hlasování vyžaduje vyšší míru politické shody pro vydání VZN.

Významnější rozdíl při přijímání VZN oproti OZV představuje připomínkové řízení vedené podle § 6 odst. 4, 6 a 7 OZSR. Odst. 4 upravuje lhůtu, po kterou mohou fyzické nebo právnické osoby uplatňovat připomínky a která činí deset dní ode dne vyvěšení návrhu VZN. Připomínku lze uplatnit písemně, ústně do protokolu, ale co především představuje závan budoucnosti, tak také elektronicky. Připomínka musí být odůvodněná a musí být zřejmé, kdo ji činí. Další náležitosti připomínky ustanovení neobsahuje. V připomínce lze navrhopat nový text VZN nebo doporučovat úpravu stávajícího znění doplněním, změnou, vypuštěním části textu VZN apod. Co se týče vyhodnocování uplatněných připomínek, tyto vypořádává navrhovatel za účasti komise, pokud je zřízená. Komise je považována za odborný poradní orgán zastupitelstva a proto tuto spoluúčast na vypořádávání připomínek lze hodnotit jako krok vstříc legislativní kvalitě obce (TEKELI, 2014, 223). Vyhodnocení připomínky musí být odůvodněné a má tak obsahovat stručný obsah připomínky a důvody, které vedly k odmítnutí připomínky. Vyhodnocení všech připomínek se provádí najednou, a proto je třeba uvést, kterým bylo vyhověno a kterým nikoli. Zastupitelstvu se předkládá vyhodnocení připomínek nejméně tři dny před konáním zasedání zastupitelstva, na kterém bude jako jeden bod z programu návrh tohoto VZN, aby měli jeho členové dostatek času se s materiálem seznámit.

3.2 Opatření obecné povahy

Zatímco česká právní úprava zná institut OOP a legislativně jej uznává, na území Slovenské republiky je situace odlišná. Teorie slovenského správního práva rozlišuje dvě formy působení správní činnosti směrem ven od orgánů veřejné správy, a sice individuální správní akt a normativní správní akt. Za těchto okolností se nedá hovořit o legislativním zakotvení institutu OOP a to ani na ústavní ani zákonné úrovni.

Postupem času se však Ústavní soud Slovenské republiky (dále rovněž jako „Ústavní soud SR“) dopracoval k zásadnímu nálezu ze dne 22. 01. 2009 sp. zn. I. ÚS 354/08 ve věci posuzování možnosti soudního přezkumu *všeobecného povolenia* vydávaného podle § 13 zákona č. 610/2003 Zb., o elektronických komunikáciách (dnes již neúčinný předpis), poté, co tomuto nálezu předcházelo několik rozhodnutí Ústavního soudu SR naznačující existenci smíšeného správního aktu ve slovenském právním řádu (VERNARSKÝ, 2009, s. 307).

Povahu všeobecného povolení dle jmenovaného zákona nelze dovozovat z pojmenování institutu, ale je třeba vycházet z jeho povahy, přičemž je patrné z ustanovení, že se nejedná o čistý individuální správní akt, jak by mohlo pojmenování "povolení" naznačovat, ale směřuje na neurčitý počet adresátů, což je znakem normativního správního aktu, ovšem zároveň se týká relativně konkrétní věci, což naopak naznačuje povahu individuálního správního aktu (Ústavní soud SR, 2009, bod 21). Platí, že adresát normativního právního aktu nemá přístup k soudnímu přezkumu na něj dopadajícího předpisu. Výjimku tvoří v současné době tzv. zainteresovaná veřejnost⁵ a prokurátor, pokud jeho protestu proti VZN nebylo vyhověno dle § 357 zákona č. 162/2015 Zb., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů. Je třeba dodat, že v době vydání rozhodnutí Ústavního soudu SR byl účinný zákon č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, kde mohl takové řízení vyvolat dle § 250zfa pouze prokurátor. Naproti tomu adresát individuálního právního řádu má k dispozici řádné a mimořádné opravné prostředky a dále možnost soudního přezkumu takového aktu. Tedy vyšší míru ochrany proti zásahu orgánu veřejné správy (Ústavní soud SR, 2009, bod 20). Dle nálezu Ústavního soudu SR smíšené správní akty v materiálním slova smyslu ve slovenském právní řádu existují, čehož má být důkaz právě všeobecné povolení. Za takové situace nelze adresátům smíšených správních aktů poskytovat stejné možnosti brojit proti těmto aktům jako při normativních správních aktech, ale naopak je třeba poskytnout vyšší ochranu vzhledem k tomu, že smíšené akty obsahují také část individuálního správního aktu, který nabízí širší pole pro obranu. V opačném případě by mohlo dojít dle Ústavního soudu SR k odepření přístupu k soudu (Ústavní soud SR, 2009, body 13 a 25).

Lze tak uzavřít, že slovenská právní úprava nezná legislativním způsobem ukotvený institut OOP, nicméně smíšený správní akt začala postupně uznávat judikatura Ústavního soudu SR a na ni navazující rozhodnutí obecných soudů. Dotčená veřejnost proto může být pomalu jistá, že v případě setkání s vadným instrumentem smíšené povahy nalezne zastání minimálně na úrovni ústavního soudu.

Je možné si představit, že časem dojde i k zákonnému zavedení („uznání“) OOP na slovenském území, jelikož rozmanitost správní činnosti je natolik široká, že se nabízí vyplnit prostor mezi individuálními a normativními správními akty.

Závěr

Který z instrumentů tedy nabízí širší pole pro podíl veřejnosti na procesu přijímání a vydávání?

⁵ Zainteresovaná nebo dotčená veřejnost, která má podle zvláštního právního předpisu právo na účast ve správním řízení, může ve věcech životního prostředí podat žalobu proti VZN na základě § 42 odst. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Zb., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

Dle názoru autora je v obecné rovině, ve které byly instrumenty správního práva představeny, širší možnost dána veřejnosti při přijímání OOP, a to z toho důvodu, že OOP nabízí poměrně silný mechanismus uplatňování připomínek, ale především podávání námitek. Ani s jedním se nemůže správní orgán vypořádat toliko formálně a musí se tedy každou jednotlivou námitkou a připomínkou zabývat.

Podobná je dle autora situace s dotčenými orgány. Zde má správní orgán povinnost projednat návrh OOP s dotčenými orgány ještě před projednáním s dotčenou veřejností. Jde tak o dva stupně jednání, kterými musí OOP projít. Navíc pro dotčené orgány svědčí jejich pravomoc k vydání závazného stanoviska, které má zásadní dopad na průběh přijímání, resp. jej může zcela zastavit.

Nutno však dodat, že obec má právo upravit svůj proces přijímání OZV, což správní orgán při přijímání OOP učinit nemůže⁶. Obci nic nebrání, aby zavedla podobné mechanismy účasti dotčené veřejnosti.

Vhledem k tomu, že oba instituty míří, až na výjimky, do rozdílného výkonu působnosti, kde OZV je vydávána výhradně v rámci samostatné působnosti obce, OOP je vydáváno na základě a v mezích zákona k úpravě předmětu nebo jevů, na kterých má stát svůj zájem, označovaný jako veřejný zájem. Zmíněnou výjimku tvoří např. územní plán vydávaný ve formě OOP, jelikož takové OOP je vydáváno zastupitelstvem jako projev práva na samosprávu.

Pokud přibereme do srovnání také úpravu VZN a judikaturou uznávané opatření všeobecné povahy, všimneme si rozdílných přístupů. Ať už jde o prozatímní legislativní mlčení o opatřeních všeobecné povahy nebo podobného aktu smíšené povahy, nebo o úpravu VZN. Při procesu přijímání VZN se může veřejnost účastnit připomínkového řízení ohledně návrhu. Nicméně slovenská veřejnost se této příležitosti příliš neúčastní, což je při přihlédnutí k faktu, že občané České republiky takovou možnost nemají⁷ poměrně škoda (TEKELI, 2014, s. 221). Autor si naopak troufá uvést, že podobná úprava by v českých poměrech mohla mít úspěch a to už kvůli tomu, že jsou čeští adresáti OOP zvyklí na účast při jejich přijímání ve formě uplatňování připomínek nebo podávání námitek.

Literatura

BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.

FURKOVÁ, Petra; MATĚJKOVÁ, Lenka; ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2013, 372 s. 978-80-7400-470-4.

HEJČ, David; BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 270 s. ISBN 978-80-7400-276-2.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶ Určitý stupeň úpravy procesu projednání územně plánovací dokumentace, vydávané ve formě OOP, má k dispozici statutární města na základě § 130 písm. g).

⁷ Do jisté míry lze za jakousi podobu neformální připomínkového řízení považovat možnost projednat návrh OZV. Viz kapitulu 2.1 *obecně závazná vyhláška*.

JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s. ISBN 978-80-7400-751-4.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 810 s. ISBN 978-80-7380-606-4.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. *NALUS* [online]. Dostupné z <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=1&cnt=1&typ=result>.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

Rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 22. 01. 2009, sp. zn. I ÚS 354/08. [online]. Dostupné z <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 09. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005. *nssoud.cz* [online]. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&SimpleSearch=1&cislofull=1%20Ao%201/2005&pagesource=0#null>.

RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s. ISBN 978-80-7478-809-3.

TEKELI, Jozef; HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 773 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

VERNARSKÝ, Martin. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2009. roč. 42., s. 293 – 310. ISSN 0139-6005.

Adresa autora

Mgr. Marek Peringer

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Veveří 158/70, 611 80 Brno

E-mail: MarekPeringer@gmail.com

ZÁVÄZOK VOJAKOV VRACAŤ PLAT C/A BONI MORES

SOLDIER'S OBLIGATION RETURN PAYMENT C/A BONI MORES

Tomáš Martaus

Abstract:

The paper points out the special character of the performance of the state service of professional soldiers of the Slovak Republic. It discusses the obligation to repay the salary received in the event of failure to undertake higher education at a military university and the compliance of this obligation with good morals. Finally, there are also considerations on the compliance of the obligation to pay the amount of subsistence allowance in the event of termination of the preparatory state service.

Keywords: professional soldier, state service, good morals

Úvod

Odmena za vykonanú závislú prácu predstavuje prostriedok pre uspokojovanie základných potrieb človeka. Jej výška, podmienky jej získania, ako aj možnosti jej straty sú preto základnými kritériami i pre rozhodovanie sa vo výbere povolania, či ďalšom jeho zotrvaní v ňom. Inak tomu nie je ani v prostredí Ozbrojených síl Slovenskej republiky (ďalej aj „OS SR“). I v prípade profesionálnych vojakov je plat jedným z motivačných faktorov výkonu ich štátnej služby. V ďalšom sa preto zameriame na kadetov Akadémie ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika a nimi donedávna uzatváraný záväzok vrátiť poberaný plat v prípadoch zavineného skončenia prípravnej štátnej služby.

1. Prípravná štátna služba profesionálnych vojakov

V zmysle zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 281/2015 Z. z. (ďalej aj len „zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov“) predstavuje štátna služba profesionálneho vojaka činnosť, ktorou profesionálny vojak plní úlohy vyplývajúce z tohto zákona a z osobitných predpisov, (zákon, 281/2015) ktorými sú napríklad zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, či zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Na základe § 15 tohto zákona môže profesionálny vojak vykonávať štátnu službu vo forme prípravnej štátnej služby, dočasnej štátnej služby, stálej štátnej služby či krátkodobej štátnej služby. Pokiaľ ide o prípravnú štátnu službu, tá predstavuje štátnu službu, počas ktorej sa profesionálny vojak pripravuje na vykonávanie dočasnej štátnej služby alebo krátkodobej štátnej služby. Dočasnú štátnu službu vykonáva profesionálny vojak od jeho vymenovania, alebo prijatia do dočasnej štátnej služby až do uplynutia doby troch rokov po skončení prípravnej štátnej služby, ak je súčasne povýšený do vojenskej hodnosti vojak 2. stupňa, alebo

deviatich rokov, ak je súčasne vymenovaný do vojenskej hodnosti poručík; do doby uplynutia maximálnej doby štátnej služby, alebo do vekovej hranice, ak túto vekovú hranicu profesionálny vojak dosiahne pred uplynutím maximálnej doby štátnej služby a nebola mu povolená výnimka. Stála štátna služba je štátna služba, ktorú profesionálny vojak vykonáva od jeho vymenovania alebo prijatia do stálej štátnej služby a ktorá trvá do dosiahnutia stanovenej vekovej hranice, ak zákon neustanovuje inak (napr. v prípade náčelníka generálneho štábu či rektora vojenskej vysokej školy). Krátkodobá štátna služba je štátna služba, ktorú profesionálny vojak vykonáva od jeho vymenovania alebo prijatia do krátkodobej štátnej služby vo funkcii určenej služobným úradom a ktorá trvá po dobu dohodnutú so služobným úradom.

Podľa § 22 a nasl. zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov môže vojak prípravnu štátnu službu vykonávať vo funkcii čakateľ, pokiaľ je pripravovaný pre hodnostný zbor mužstva alebo vo funkcii kadet, v prípade ak je pripravovaný pre hodnostný zbor dôstojníkov. Každý profesionálny vojak v prípravnej štátnej službe je povinný počas nej absolvovať základný vojenský výcvik. Po tomto výcviku absolvuje profesionálny vojak pripravovaný pre hodnostný zbor dôstojníkov počas prípravnej štátnej služby i štúdium na vojenskej vysokej škole vrátane vojenského programu, ak nedosiahol vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa; prípadne štúdium na vysokej škole inej než vojenskej vysokej škole, ak nedosiahol vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a vojenský program; alebo dôstojnícky kurz pre absolventov vysokých škôl, ak dosiahol vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa. Pokiaľ ide o štúdium na vojenskej vysokej škole, jedinou vojenskou vysokou školou v Slovenskej republike je Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika v Liptovskom Mikuláši, predstavujúca štátnu rozpočtovú organizáciu.

Podľa § 43 ods. 14 zákona o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 131/2002 Z. z. predstavuje vojenský program súbor vojenských vzdelávacích činností a výcvikových činností uskutočňovaných mimo akreditovaného študijného programu so stanoveným obsahom a súborom pravidiel. Jeho úspešné absolvovanie je podmienkou na úspešné absolvovanie štúdia na vojenskej vysokej škole. (zákon, 131/2002)

2. Dohoda o umožnení získania vysokoškolského vzdelania

V zmysle § 25 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov je občan prijatý do prípravnej štátnej služby povinný uzatvoriť so služobným úradom písomnú dohodu o úhrade nákladov vynaložených na naturálne a finančné zabezpečenie základného vojenského výcviku profesionálneho vojaka vo vzdelávacom alebo výcvikovom zariadení počas výkonu prípravnej štátnej služby. (Uvedené neplatí pokiaľ bude profesionálny vojak po skončení prípravnej štátnej služby ustanovený do funkcie v krátkodobej štátnej službe.) Dohoda, ktorú je povinný uzatvoriť musí pritom obsahovať názov a sídlo vzdelávacieho alebo výcvikového zariadenia; dĺžku trvania základného vojenského výcviku; povinnosť občana uhradiť náklady vynaložené na naturálne a finančné zabezpečenie základného vojenského výcviku profesionálneho vojaka, ak sa počas prípravnej štátnej služby skončí jeho služobný pomer z dôvodov spočívajúcich v nelegitímnom správaní profesionálneho vojaka a napokon i najvyššiu sumu takto vynaložených nákladov a podmienky odstúpenia od dohody.

V zásade rovnaký typ dohody uzatvára profesionálny vojak, ktorý je ustanovený do funkcie čakateľ alebo kadet, i po skončení základného vojenského výcviku, ktorej predmetom

je úhrada nákladov vynaložených na naturálne a finančné zabezpečenie odborného výcviku jednotlivca alebo dôstojníckeho kurzu pre absolventov vysokých škôl vo vzdelávacom alebo výcvikovom zariadení. V prípade profesionálneho vojaka v prípravnej štátnej službe ustanoveného do funkcie kadeta vo vojenskej vysokej škole uzatvára služobný úrad bezprostredne po tomto ustanovení písomnú dohodu o umožnení získania vysokoškolského vzdelania, ktorá taktiež okrem vyššie uvedených obligatórnych náležitostí obsahuje i ustanovenia ohľadom dĺžky trvania štúdia a záväzku uhradiť náklady vynaložené na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu, ak sa počas prípravnej štátnej služby skončí jeho služobný pomer z dôvodov spočívajúcich v nelegitímnom správaní profesionálneho vojaka, ale i z dôvodu vylúčenia z vysokoškolského štúdia; neskončenia vysokoškolského štúdia v určenom termíne; zanechania vysokoškolského štúdia na vlastnú žiadosť či neúspešného skončenia vojenského programu v termíne určenom vzdelávacím programom vzdelávacieho zariadenia, ako aj v prípade ak nezotrvá v dočasnej štátnej službe po dobu deviatich rokov z dôvodov opätovne spočívajúcich v nelegitímnom správaní profesionálneho vojaka.

Pokiaľ ide o sumu, ktorú je profesionálny vojak povinný uhradiť, spolu s lehotou na jej úhradu, tá sa uvedie v personálnom rozkaze o skončení štátnej služby prepustením zo služobného pomeru. V odôvodnených prípadoch, v ktorých by mohlo dôjsť k zhoršeniu sociálnej situácie profesionálneho vojaka, však môže služobný úrad na žiadosť profesionálneho vojaka znížiť výšku nákladov, ktoré by inak bol profesionálny vojak povinný uhradiť podľa spomenutej dohody. Dôvod zníženia výšky nákladov uvedie služobný úrad v personálnom rozkaze o skončení štátnej služby prepustením zo služobného pomeru.

3. Povinnosť vracať plat a dobré mravy

Určenie sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a spôsob výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov určoval služobný predpis hlavného služobného úradu č. 119 zo dňa 22. decembra 2015 o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o zmene a spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov. Práve tento predpis do svojej zmeny, ku ktorej došlo s účinnosťou od 1. augusta tohto roku, prostredníctvom služobného predpisu č. 48/2019 o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov zahŕňal do uplatňovanej skupiny nákladov i plat profesionálneho vojaka na vojenskej vysokej škole v prípravnej štátnej službe.

Podľa § 83 ods. 2 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov sa štátna služba profesionálnych vojakov v prípravnej štátnej službe skončí prepustením i z dôvodu vylúčenia z vysokoškolského štúdia, neskončenia vysokoškolského štúdia v určenom termíne či zanechania vysokoškolského štúdia na vlastnú žiadosť. V zmysle uvedených okolností tak v prípadoch, kedy kadet Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika nezvládol vysokoškolské štúdium, súčasť nákladov, ktorých úhrada sa od neho vyžadovala, pozostávala i zo sumy poberaného platu.

Práve uvedené však mnohí dlžníci vnímali ako skrivodlivé, a to z viacerých dôvodov. Pri ostatných typoch štátnej služby, v prípadoch skončenia štátnej služby hoc aj z dôvodov spočívajúcich v nelegitímnom správaní profesionálneho vojaka, neexistuje povinnosť

profesionálneho vojaka vracať štátu poberaný plat. Profesionálni vojaci prípravnej štátnej služby tak v porovnaní s profesionálnymi vojakmi ostatných typov štátnej služby slúžili štátu, akoby na dlh. Plat museli vracať za závislú prácu, ktorú v minulosti reálne vykonali. Prípravná štátna služba je, obdobne ako tie zvyšné, spájaná s radom obmedzení a osobitných povinností spojených so zakázanými činnosťami, s nútenou prácou, s prísnou subordináciou, so zásadami vojenskej zdvorilosti, so zvýšenou mierou zodpovednosti, so zvýšenými nárokmi na telesnú zdatnosť, s radom cvičení, s vykonávanými službami dozorných, skorých ranných rozcvičiek, nácvikov, pochodov či s účasťami na protokolárnych akciách OS SR, ktorým sa kadeti počas prípravnej štátnej služby za poberaný plat podrobovali. Rovnako ďalším z dôvodov, ktorý bolo možné vzniesť v argumentácii proti nevyhnutnosti vracať plat je i tá okolnosť, že predmetný záväzok spočívajúci v tejto povinnosti tvoril súčasť dohody, ktorá predstavovala tzv. adhéznou zmluvu. Teda taký typ zmluvy, v prípade ktorej „jedna zmluvná strana má dominantné postavenie spočívajúce v tom, že druhej zmluvnej strane ponúka len akceptáciu (pristúpenie, adherovanie) návrhu zmluvy bez povinnosti rokovať o náležitostiach zmluvy.“ (Ovečková a kol., 2010) Pokiaľ sa tak štátny občan Slovenskej republiky túžil stať dôstojníkom OS SR, musel sa zaviazat' i k takto naformulovanej obligácii.

Práve spomenuté okolnosti tak viedli poniektorých k tomu, aby ustanovenie dohody o umožnení získania vysokoškolského vzdelania, v rozsahu upravujúcom záväzok vrátenia poberaného platu, považovali za rozporné s dobrými mravmi. Pritom „za dobré mravy treba považovať súhrn spoločenských, kultúrnych a právnych noriem, ktoré v historickom vývoji osvedčujú istú nemennosť, sú rešpektované rozhodujúcou časťou spoločnosti a majú povahu základných pravidiel. Ide o súhrn etických, všeobecne zachovávaných a uznávaných zásad, ktoré odpovedajú všeobecne uznávaným pravidlám slušnosti v súlade so všeobecnými zásadami morálky demokratickej spoločnosti (3 Cdo 137/2003 NS SR). Za právny úkon, priečiaci sa dobrým mravom, treba považovať úkon, ktorý je všeobecne neakceptovateľný z hľadiska v spoločnosti prevládajúcich mravných zásad a princípov vzájomných vzťahov medzi ľuďmi (3 Cdo 137/2003).“ (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 2008)

Obdobné chápanie dobrých mravov možno nájsť i v rámci Rozsudku Najvyššieho súdu sp. zn. 5Cdo 26/2011 v zmysle ktorého dobré mravy predstavujú „súbor spoločenských, kultúrnych a mravných pravidiel správania, ktorý je v súlade so všeobecne uznávanými vzťahmi medzi ľuďmi a mravnými princípmi spoločenského zriadenia a ktorý v historickom vývoji osvedčil istú nemennosť, vystihujúc podstatné historické tendencie, ktoré sú zdieľané rozhodujúcou časťou spoločnosti a majú povahu základných noriem.“ (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 2011)

Ako aj v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý dobré mravy vníma ako „**pravidlá správania sa, ktoré sú v prevažnej miere v spoločnosti uznávané a tvoria základ fundamentálneho hodnotového poriadku.**“ (Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2011)

Nakoľko v zmysle § 39 Občianskeho zákonníka č. 40/1964 Zb. je neplatným právny úkon, ktorý sa prieči dobrým mravom, objavovali sa v ostatnom období konania dlžníkov založené na poukaze o neplatnosti záväzku vracať poberaný plat profesionálneho vojaka za rozhodné obdobie z dôvodu jeho rozporu s dobrými mravmi. (Pre úplnosť je potrebné poukázať i na § 41 Občianskeho zákonníka č. 40/1964 Zb., v zmysle ktorého: „Ak sa dôvod neplatnosti vzťahuje len na časť právneho úkonu, je neplatnou len táto časť, pokiaľ z povahy právneho

úkonu alebo z jeho obsahu alebo z okolností, za ktorých k nemu došlo, nevyplýva, že túto časť nemožno oddeliť od ostatného obsahu.“ (Občiansky zákonník, 40/1964) Prípadná neplatnosť dojednania o poberanom plate, tak nespôsobovala neplatnosť celej dohody, ktorá tak v ostatných svojich ustanoveniach bola právne zaväzujúcou.)

Možno i práve prístup dlžníkov k posúdeniu platnosti predmetného právneho úkonu bol jedným z neoficiálnych dôvodov, pre ktorý došlo k zmene predpisu o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov. Pokiaľ však ide o tie oficiálne, z dôvodovej správy k aktuálnemu služobnému predpisu možno vyčítať, že dôvodom zmeny je skutočnosť, že v zmysle právnej úpravy podľa zákona, pracovnou náplňou profesionálneho vojaka v prípravnej štátnej službe – kadeta, za ktorú mu patrí plat, je pripravovať sa na vykonávanie dočasnej štátnej služby štúdiom na vojenskej vysokej škole a to bez ohľadu na úspešnosť jeho štúdia alebo dĺžku jeho zotrvania v dočasnej štátnej službe po skončení vojenskej vysokej školy. Súčasne, má novokoncipovaná úprava za cieľ pôsobiť motivačne na profesionálnych vojakov – kadetov denného štúdia, aby vynaložili čo najväčšie úsilie a štúdium na vysokej škole na náklady rezortu Ministerstva obrany Slovenskej republiky úspešne ukončili. Skúsenosti z personálnej práce s kadetmi totiž ukazujú, že títo už pri prvom neúspechu počas vysokoškolského štúdia zvažujú skôr ukončenie štúdia na vlastnú žiadosť a dosiahnutie nižšej sumy nákladov vynaložených služobným úradom na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu, pred snahou ukončiť štúdium napr. aj za cenu opakovania skúšok. Pristupuje sa preto na rovnaký princíp, ktorý je uplatňovaný aj v prípade vojakov dobrovoľnej vojenskej prípravy, vedúci k zatraktívneniu výkonu prípravnej štátnej služby kadetov. Dá sa očakávať, že táto úprava bude celkovo pôsobiť pozitívne na bývalého kadeta aj pri možnom rozhodovaní sa, či po ukončení prípravnej štátnej služby vstúpi alebo nevstúpi do aktívnych záloh Ozbrojených síl Slovenskej republiky. (Dôvodová správa, 2019)

4. Povinnosť vracať stravné a dobré mravy

V zmysle platnej a účinnej úpravy (služobný predpis č. 48/2019 o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov), profesionálny vojak v prípravnej štátnej službe je však v prípade jej skončenia z vlastného zavineného dôvodu, vrátane nezvládnutia štúdia na vojenskej vysokej škole, povinný nahradiť i výdavky vynaložené na jeho naturálne stravovanie. Podľa § 204 ods. 1 písm. a) zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov pritom pod naturálnym stravovaním rozumieme bezplatné zabezpečenie výživy v rozsahu dennej sadzby stravného, poskytované profesionálnemu vojakovi v prípravnej štátnej službe.

Pokiaľ ide o problematiku stravovania, právny poriadok Slovenskej republiky upravuje stravovanie a nároky s ním spojené prostredníctvom znenia Zákonníka práce a zákona o cestovných náhradách č. 283/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o cestovných náhradách“), upravujúci poskytovanie stravného počas pracovnej cesty.

Podľa § 152 ods. 2 Zákonníka práce zamestnávateľ zabezpečuje zamestnancovi stravovanie najmä poskytovaním jedného teplého hlavného jedla vrátane vhodného nápoja. Stravovanie sa pritom zabezpečuje: poskytovaním jedla zamestnancom vo vlastnom stravovacom zariadení, kde sa jedlo pripravuje alebo dováža, poskytovaním jedla zamestnancom v stravovacom zariadení iného zamestnávateľa, či zabezpečením stravovania

pre svojich zamestnancov prostredníctvom právnickej alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, ak ich sprostredkuje u osoby, ktorá má oprávnenie poskytovať stravovacie služby. (Zákonník práce, 311/2001) Túto povinnosť zamestnávateľ spravidla plní poskytnutím stravovacích poukážok typu Ticket Restaurant, Vaša stravovacia, Chéque Déjeuner a pod., tzv. „gastrolístkov“.

Právny nárok na poskytnutie stravy má zamestnanec, ktorý v rámci pracovnej zmeny vykonáva prácu viac ako štyri hodiny. Ak pracovná zmena trvá viac ako 11 hodín, zamestnávateľ môže zabezpečiť poskytnutie ďalšieho teplého hlavného jedla. Ak ho poskytne, prispieva na toto jedlo podľa § 152 ods. 3 Zákonníka práce.

Podľa § 152 ods. 3 Zákonníka práce zamestnávateľ prispieva na stravovanie vo výške najmenej 55 % ceny jedla, najviac však na každé jedlo do výšky 55 % stravného poskytovaného pri pracovnej ceste v trvaní 5 až 12 hodín podľa zákona o cestovných náhradách. Zamestnávateľ má teda povinnosť prispieť na stravovanie zamestnancov minimálne sumou rovnajúcou sa 55 % ceny jedla, ale má možnosť stanoviť si výšku príspevku v rozpätí od minimálnej sumy do maximálnej sumy.

Pri zabezpečovaní stravovania zamestnancov prostredníctvom právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, sa cenou jedla rozumie hodnota stravovacej poukážky. Hodnota stravovacej poukážky musí predstavovať najmenej 75 % stravného poskytovaného pri pracovnej ceste v trvaní 5 až 12 hodín podľa osobitného predpisu.

Pri zabezpečovaní stravovania zamestnancov prostredníctvom právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby prostredníctvom stravovacích poukážok, je výška poplatku za sprostredkované stravovacie služby maximálne 3 % z hodnoty sumy uvedenej na stravovacej poukážke.

Pokiaľ ide o stravovanie profesionálnych vojakov, v zmysle § 120 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov, profesionálnym vojakom vo všetkých zmenách zabezpečuje stravovanie veliteľ. Stravovanie sa pritom poskytuje priamo v mieste, kde profesionálny vojak vykonáva štátnu službu, alebo v jeho blízkosti, pokiaľ nejde o profesionálnych vojakov vyslaných na služobnú cestu alebo vykonávajúcich štátnu službu mimo územia Slovenskej republiky alebo ak nejde o prípady, pri ktorých to vylučujú podmienky výkonu štátnej služby.

I v prípade profesionálnych vojakov sa stravovanie zabezpečuje najmä podávaním jedného teplého hlavného jedla vrátane vhodného nápoja v priebehu jeho služobného dňa vo vlastnom stravovacom zariadení, v stravovacom zariadení iného zamestnávateľa alebo prostredníctvom právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, ak ich sprostredkuje u právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie poskytovať stravovacie služby. Na účely stravovania sa pritom za služobný deň považuje plnenie služobných povinností trvajúcich dlhšie ako 4 hodiny. Ak plnenie služobných povinností trvá dlhšie ako 11 hodín, veliteľ môže zabezpečiť poskytnutie ďalšieho teplého hlavného jedla. (zákon, 281/2015)

Pokiaľ to podmienky výkonu štátnej služby vylučujú či z akéhokoľvek iného dôvodu nie je veliteľovi umožnené zabezpečiť stravovanie vyššie uvedenou formou, poskytne veliteľ profesionálnemu vojakovi finančný príspevok na stravovanie. Tento príspevok sa profesionálnemu vojakovi poskytuje vo výške 65 % ceny teplého hlavného jedla. I v tomto prípade, obdobne ako v prípade režimu Zákonníka práce, príspevok na stravovanie nesmie

presiahnuť 65 % sumy stravného poskytovaného pri služobnej ceste v trvaní 5 až 12 hodín podľa zákona o cestovných náhradách v znení neskorších predpisov.

Záver

Medzi povinnosťou vrátiť poberaný plat profesionálneho vojaka v prípravnej štátnej službe a povinnosťou uhradiť náklady spojené s naturálnym stravovaním profesionálneho vojaka v prípravnej štátnej službe, v prípade zavineného skončenia štátnej služby profesionálnym vojakom však podľa nášho presvedčenia nemožno nevidieť určitú analógiu. I v prípade tejto povinnosti nemal štátny občan uchádzajúci sa o výkon prípravnej štátnej služby, cestou adhéznej formy dohody o umožnení získania vysokoškolského vzdelania, možnosť ovplyvniť podobu tohto záväzku. V porovnaní s „civilným“ zamestnancom vykonávajúcim závislú prácu na základe pracovnej zmluvy možno poukázať na fakt, že zamestnanec toto priamo nárokovateľné stravovanie neprepláca zamestnávateľovi v prípade zavineného skončenia pracovného pomeru zamestnancom. Vzhľadom na uvedené tak možno i v prípade tohto záväzku dôvodne považovať dohodu o umožnení získania vysokoškolského vzdelania v časti ustanovujúcej povinnosť nahradiť náklady spojené s naturálnym stravovaním za rozpornú s dobrými mravmi, navyše za stavu, kedy je profesionálny vojak povinný túto stravu odobrať. I v prípade hradenia nákladov spojených s naturálnym stravovaním by bola preto vítanou zmena, ktorá by tejto povinnosti daných profesionálnych vojakov pozbavila. Ako vzor by jej pritom mohla poslúžiť zmena dotýkajúca sa povinnosti vracieť poberaný plat.

Literatúra

OVEČKOVÁ, O. a kol. 2010. Základy obchodného práva. Bratislava: IURA EDITION. ISBN 978-80-8078-345-7.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Obdo 29/2007 zo dňa 23. septembra 2008.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Cdo 26/2011 zo dňa 26. apríla 2012.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. IV. ÚS 55/2011-19 zo dňa 24. 2. 2011

Dôvodová správa k služobnému predpisu č. 48/2019 o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov.

Občiansky zákonník č. 40/1964 Zb.

Služobný predpis hlavného služobného úradu č. 48/2019 o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov zahŕňal do uplatňovanej skupiny nákladov

Služobný predpis hlavného služobného úradu č. 119/2015 o určení sumy nákladov vynaložených na zabezpečenie vysokoškolského štúdia a vojenského programu a o zmene a spôsobe výpočtu pomerného zníženia vynaložených nákladov.

Zákonník práce č. 311/2001 Z. z.

Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Adresa autora

JUDr. Tomáš MARTAUS

Katedra bezpečnosti a obrany Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika

Demänová 393, 031 01 Liptovský Mikuláš

tomas.martaus@aos.sk

UPLATŇOVANIE ZÁSADY ROVNOSTI V EURÓPSKEJ ÚNII SO ZRETEĽOM NA MULTIKULTÚRNU SPOLOČNOSŤ

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE EUROPEAN UNION WITH REGARD TO MULTICULTURAL SOCIETY

Andrea Zjarová

Abstract

Multiculturalism, understood as a form of society characterized by the coexistence of several cultural, ethnic or religious groups, where the difference is perceived, brings with it several perspectives on this issue. Prohibition of discrimination, resp. the principle of equality is one of the problems that the arrival of refugees, especially from Muslim countries, brings to the territory of the Member States of the European Union. Discrimination of third-country nationals is one of the areas dealt with in the case law of the Court of Justice of the European Union or the European Court of Human Rights.

Keywords: multiculturalism, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, migrants

Úvod

Uplatňujúc teóriu dualizmu, ktorej základy boli položené v období starého Ríma, sa tento príspevok bude zaoberať iba oblasťou súkromného práva. Medzi základné zásady, ktoré profilujú súkromné právo zaraďujeme predovšetkým zásadu rovnosti účastníkov, zásadu individuálnej autonómie (slobodu vôle), zásadu ekvity, zásadu „všetko je dovolené, čo nie je zakázané“, zásadu zneužitia subjektívnych práv, zásadu prevencie a istoty a stability v súkromnoprávných vzťahoch.

Všetky zásady súkromného práva sú medzi sebou vzájomne prepojené a najčastejšie sa prejavujú vo všeobecnom súkromnom práve, v občianskom práve v rôznej intenzite sa prejavujú v ostatných odvetviach súkromného práva (obchodnom, pracovnom, rodinnom a v medzinárodnom práve súkromnom). Kľúčové postavenie medzi týmito zásadami má zásada rovnosti, nakoľko právna rovnosť subjektov súkromnoprávných vzťahov predstavuje metódu právnej regulácie. Subjekty vystupujú predovšetkým ako nositelia peňazí, tovaru a iných majetkových hodnôt a vstupujú do rôznych vzťahov na základe princípu ekonomickej rovnosti. Z rovnakého postavenia subjektov je odvodená právna rovnosť týchto subjektov súkromnoprávných vzťahov.

1. Právne zakotvenie princípu rovnosti

Rovnosť je jednou z univerzálnych a nedeliteľných hodnôt, na ktorých je postavená Európska únia. Spolu s rovnosťou sa nediskriminácia objavuje ako charakteristika budovanej

spoločnosti.

Princíp rovnosti je v európskom práve vyjadrený v čl. 2¹ a v čl. 3², Zmluvy o Európskej únii, resp. v čl. 8³, čl. 153 ods. 1 písm. i)⁴ a v čl. 157⁵ Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Princíp rovnosti je zakotvený aj v Preambule Charty základných práv EÚ⁶, v článku 20 Charty základných práv EÚ, ktorý zaručuje rovnosť pred zákonom⁷, v článku 21, ktorý garantuje nediskrimináciu⁸, resp. v článku 23, ktorý garantuje rovnosť medzi ženami a mužmi⁹. Uznesenie Európskeho parlamentu zo 14. marca 2013 o posilnení boja proti rasizmu, xenofóbii a trestným činom z nenávisti (2013/2543(RSP)) zdôrazňuje, že „...*neznášanlivosť a diskriminácia všetkého druhu sa v Európskej únii nesmie nikdy akceptovať, vyzýva Komisiu, Radu a členské štáty, aby posilnili boj proti trestným činom z nenávisti a diskriminačným postojom a správaniu a požaduje komplexnú stratégiu boja proti trestným činom páchaným z nenávisti, proti násiliu z dôvodu predsudkov a diskriminácii...*“

Tradičná diskusia ohľadom princípu rovnosti predpokladá uplatňovanie princípu rovnosti v homogénnej spoločnosti, v ktorej majú jednotlivci veľmi podobné potreby, normy, motiváciu, spoločenské zvyky a vzory správania. Rovnaké práva znamenajú viac menej rovnaké práva a rovnaké zaobchádzanie znamená viac menej identické zaobchádzanie. Princíp rovnosti je teda relatívne ľahko definovateľný a uplatniteľný, pričom diskriminačné odchýlky je možné relatívne jednoducho identifikovať. Avšak to nie je prípad kultúrnej rozmanitej spoločnosti. Všeobecne povedané, rovnosť spočíva v rovnakom zaobchádzaní s tými, ktorí sa považujú za rovných v relevantných aspektoch. V kultúrnej rozličnej spoločnosti občania sa nezhodnú na tom, ktoré aspekty sú v danom kontexte relevantné, aká reakcia na ne je vhodná

¹ „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

² „Bojuje proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a mužmi, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv dieťaťa.“

³ „Vo všetkých svojich činnostiach sa Únia zameriava na odstránenie nerovností a podporu rovnoprávnosti medzi mužmi a ženami.“

⁴ „Na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 151 (cieľ podporovať zamestnanosť pracovníkov, zlepšovať životné a pracovné podmienky tak, aby sa dosiahlo ich zosúladenie pri zachovaní dosiahnutej úrovne, primeraná sociálna ochrana, sociálny dialóg, dialóg medzi sociálnymi partnermi, rozvoj ľudských zdrojov so zreteľom na permanentne vysokú zamestnanosť a boj proti vylučovaniu z trhu práce) Únia podporuje a dopĺňa činnosti členských štátov v týchto oblastiach: rovnosť medzi mužmi a ženami, pokiaľ ide o rovnaké príležitosti na trhu práce a rovnaké zaobchádzanie v práci“.

⁵ „Každý členský štát zabezpečí uplatňovanie zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty...“.

⁶ „...s vedomím svojho duchovného a morálneho dedičstva je Únia založená na nedeliteľných a univerzálnych hodnotách ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti a solidarity a je založená na princípoch demokracie a zákonnosti.“

⁷ „Pred zákonom sú si všetci rovní...“.

⁸ „Zakazuje sa akákoľvek diskriminácia najmä z dôvodu pohlavia, rasy, farby pleti, etnického alebo sociálneho pôvodu, genetických vlastností, jazyka, náboženstva alebo viery, politického alebo iného zmýšľania, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, narodenia, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie.“.

⁹ „Rovnosť medzi ženami a mužmi musí byť zabezpečená vo všetkých oblastiach vrátane zamestnania, práce a odmeňovania. Zásada rovnosti nebráni zachovávaniu alebo prijímaniu opatrení, ktoré ustanovujú osobitné výhody v prospech menej zastúpeného pohlavia.“

a čo sa považuje za rovnaké zaobchádzanie. Ak by sa vzali do úvahy kultúrne rozdiely, rovnaké zaobchádzanie by znamenalo nie identické ale rozdielne zaobchádzanie, čo vyvoláva otázku, ako môže byť zabezpečené to, aby sa skutočne uplatňovala zásada rovnosti v multikultúrnej spoločnosti a nedochádzalo ku diskriminácii alebo privilegiu danej kultúry.

2. Multikulturalizmus a princíp rovnosti, resp. zákazu diskriminácie v Európskej únii

Európske štáty sú vo veľkej miere konfrontované s migráciou z iných kultúrnych okruhov. Ani reštriktívna migračná politika Európskej únie a jej členských štátov v súčasnej dobe nemôže efektívne brániť ďalšiemu nárastu počtu migrantov hlásajúcich sa k odlišným kultúrnym a právnym predstavam. V praxi sa jedná o zložité sociálne procesy, ktoré sa týkajú širokého spektra oblastí verejného života a taktiež vzťahov medzi členmi odlišnej etnickej komunity na jednej strane a príslušníkmi väčšinovej spoločnosti na druhej strane. V tejto oblasti dochádza k stretu odlišných kultúrnych a právnych hodnôt, ktoré si vyžadujú riešenie v súlade s princípmi demokracie, právneho štátu a ochrany základných ľudských práv a slobôd.

K hlavným cieľovým štátom migrantov patrí predovšetkým Nemecko, Belgicko, Francúzsko, Španielsko či severské štáty Európy. Odlišnosti, ktoré sa objavujú v súvislosti s migračnou vlnou sú najmä hodnotové. Príchod migrantov znamená pre štát obrovskú zmenu, pokiaľ sa jedná o ich národné zvyklosti, kultúru a najmä náboženstvo. Pokiaľ je rodina rozdelená, migrant sa nachádza medzi náboženskou vierou v Európe a náboženskou vierou v štáte svojho pôvodu. S príchodom celej rodiny sa náboženstvo (v tomto prípade islam) stáva každodennou súčasťou života. To sa premieta do presadzovania svojich náboženských práv a začínajú stavať na hostiteľskej pôde náboženské chrámy, mešity a používajú špecifické náboženské a kultúrne symboly. Islamská menšina zväčša neovláda jazyk hostiteľskej krajiny, usídľuje sa v lacných nájomných častiach miest, čo vedie k ich segregácii a marginalizácii. Príslušníci etnických menšín sa snažia o zachovanie a udržanie etnického pôvodu, čo vedie k negatívnym následkom. Pristáhovalci prežívajú silný pocit skupinovej solidarity a začínajú budovať bariéry voči ostatným obyvateľom, hlavne pokiaľ sa stávajú objektom dlhodobej diskriminácie.

V oblasti súkromnoprávných vzťahov by cudzinci mali používať rovnakú ochranu pred diskrimináciou ako ktokoľvek iný. Nesmú byť teda diskriminovaní zo strany zamestnávateľov, poskytovateľov vzdelávania alebo zdravotných služieb a starostlivosti. Cudzia štátna príslušnosť by mala platiť ako bežný diskriminačný dôvod, teda na rovnakej úrovni ako napríklad národnosť, politické zmýšľanie či sociálny pôvod. Je teda neprijateľné, aby niekto zaviedol pre cudzinca vyššie ceny, aby bolo s cudzincami horšie zachádzané v zamestnaní alebo aby sa cudzincom odopierali určité služby. Za odôvodnené rozdielne zaobchádzanie sa môže považovať iba také konanie, ktoré priamo reaguje na znevýhodnenie cudzincov právom. Cudzinci majú v určitých oblastiach nižšie práva ako občania (napríklad niektorí cudzinci potrebujú povolenie na pobyt alebo pracovné povolenie). Ak zamestnávateľ odmietne zamestnať cudzinca preto, že nechce mať so zabezpečením pracovného povolenia starosti, nejde o diskrimináciu. Rovnako je odôvodnené, ak zamestnávateľ nezamestná napr. ako vodiča kamiónu po Európe cudzinca, ktorý by si musel pred každou cestou do zahraničia vybavovať víza. Diskriminácia príslušníkov tretích štátov môže splývať s diskrimináciou cudzincov.

Napríklad moslimovia sa môžu stretávať s diskrimináciou, ktorá pramení z obáv z medzinárodného terorizmu a z medzinárodného organizovaného zločinu (napríklad problémy so vstupom do určitých podnikov, či na rôzne akcie). Príslušníci tretích štátov sú diskriminovaní napríklad aj pre svoju farbu pleti či etnický pôvod a čelia často obťažovaniu, ktoré môže byť neverbálne (napríklad odsadnutie si vo verejnej doprave) či slovné (napríklad rasistické vtipy, urážky, nadávky...). Dôvodom diskriminácie cudzinca v zamestnaní môže byť cudzí prízvuk, najmä v prípade náplne práce, ktorá spočíva primárne v ústnej komunikácii. Odmietnutie zamestnať niekoho len kvôli prízvuku je vo väčšine prípadov jasnou diskrimináciou. Rovnako nezamestnanie cudzinca z dôvodu obavy zamestnávateľa z právnych problémov súvisiacich s pracovným povolením by bolo v rozpore s právom EÚ. Ak by cudzinci mali horšie pracovné podmienky alebo nižšie mzdy ako príslušníci štátu išlo by o diskrimináciu. Diskrimináciu je tiež vidieť v tom, že majitelia bytov alebo domov odmietajú cudzincov ubytovať a už realitné kancelárie sa niekedy prenajímateľov pýtajú, či by im „nevadilo“ ubytovať cudzinca. Iní prenajímateelia naopak účtujú cudzincom vyššie ceny. Nepúšťanie cudzincov na kultúrne alebo športové podujatia súvisí predovšetkým so vzhl'adom cudzincov. Takéto opatrenia sú väčšinou odôvodňované strachom z teroristických útokov. Menej výhodné podmienky bývajú ponúkané cudzincom v bankových a leasingových službách. Banky niekedy odmietajú umožňovať nákupy na splátky alebo dávať úvery cudzincom. V oblasti vysokého školstva sa cudzinci sťažujú na diskrimináciu pri priznávaní prospechových štipendií, pri rozhodovaní o zahraničných stážach alebo pri prideľovaní miest na študentských internátoch. Cudzinci sa mnohokrát stretávajú so zlým zaobchádzaním na napríklad cudzineckej polícii, kde sa stretávajú s neposkytovaním informácii, nezákonným predlžovaním lehôt či neústretoivosťou.

Príspevok sa pokúsi bližšie analyzovať uplatňovanie zásady rovnosti resp. zákazu diskriminácie, ktorý je vyjadrením hodnoty rovnosti v európskej spoločnosti, v multikultúrnej spoločnosti v rámci Európskej únie, a to predovšetkým v súvislosti s islamskými migrantami prichádzajúcimi na územie členských štátov Európskej únie.

3. Druhy diskriminácie

K tomu, aby bolo možné bližšie nahliadať na problém diskriminácie z pohľadu multikultúrnej spoločnosti, je potrebné vysvetliť pojmy priamej a nepriamej diskriminácie, ktoré majú nemalý vplyv na chápanie uvedenej problematiky.

Rozlišovanie dvoch druhov diskriminácie bližšie charakterizuje Smernica Rady 2000/43/ES (20.06.2000)¹⁰, ktorou je zavedená zásada rovnakého zaobchádzania bez ohľadu na rasový a etnický pôvod.

K priamej diskriminácii, resp. diskriminácii *de iure* dochádza napríklad vtedy, ak právny poriadok členského štátu výslovne odoprie právo ženám k výkonu určitého povolania, resp. ak vyhradí právo k výkonu daného povolania iba pre svojich vlastných štátnych príslušníkov. O priamu diskrimináciu ide vtedy, ak sa s danou osobou zachádza menej priaznivo ako s inou v porovnateľnej situácii, a to z niektorého dôvodu, ako napríklad rasového, etnického, náboženského, či napríklad z dôvodu pohlavia. Príkladom priamej diskriminácie by mohlo byť aj odmietnutie pôžičky bankou osobám židovského vierovyznania, alebo zákaz vstupu do reštaurácie osobám vyznávajúcim islam.

¹⁰ Ďalej len ako „smernica o rasovej rovnosti“.

V prípade Ferin¹¹ sa Súdny dvor EÚ venoval otázke **priamej diskriminácie pri prístupe k zamestnaniu**, a teda, či verejné výroky zamestnávateľa spočívajúce v tom, že neprijme do zamestnania osoby určitého rasového alebo etnického pôvodu, možno chápať za priamo diskriminujúce hľadiská výberu zamestnancov. Súdny dvor teda poukázal na tú skutočnosť, že sa jedná o diskrimináciu aj vtedy, ak v skutočnosti neexistuje obeť diskriminácie. „*Už skutočnosť, že zamestnávateľ verejne vyhlásil, že neprijme do zamestnania osoby určitého etnického alebo rasového pôvodu, predstavuje priamu diskrimináciu v prístupe k zamestnaniu v zmysle článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2000/43/ES, pretože takéto vyhlásenia môžu vážne odradiť niektorých uchádzačov o prácu, teda predstavujú prekážku v prístupe týchto osôb na pracovný trh*“.

Nepriama diskriminácia alebo diskriminácia de facto formálne nevyplýva zo žiadneho právneho predpisu, ale v skutočnosti dochádza ku diskriminácii pri aplikácii právnej normy. Nepriama diskriminácia je charakterizovaná judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie nasledujúcimi znakmi:

- neutrálne pravidlo, kritérium alebo postup: jedná sa o predpis, pravidlo, rozhodnutie alebo pokyn, ktoré sa vzťahujú na určitú skupinu osôb, ktorá je vymedzená všeobecnými znakmi,
- výsledkom alebo realizáciou tohto predpisu, pravidla, rozhodnutia alebo pokynu dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu, ktoré znevýhodňuje určitú osobu alebo určitú skupinu osôb na základe „chráneného dôvodu“ v porovnaní s ostatnými v obdobnej situácii.
- toto rozdielne zaobchádzanie nie je odôvodnené sledovaním oprávneného cieľa alebo nie je primerané a nevyhnutné k dosiahnutiu tohto cieľa.

Príkladom nepriamej diskriminácie je odmietnutie vstupu do obchodu z dôvodu, že osoba nosí hidžáb alebo turban, alebo nariadenie zamestnávateľa zamestnancom zakazujúce nosiť náboženské symboly. Ak by však zamestnávateľ odôvodnil takéto nariadenie ochranou bezpečnosti a zdravia zamestnanca, nejednalo by sa o diskrimináciu.

V súvislosti s diskrimináciou v multikultúrnej spoločnosti sa objavuje ďalší nie menej podstatný pojem, a to tzv. obrátená diskriminácia, t.j. diskriminácia vlastných štátnych príslušníkov vo vzťahu k cudzím štátnym príslušníkom.

Dôkazom toho, že problematika rovnosti je veľmi dynamická a ovplyvnená súčasným vývojom je skutočnosť, že v posledných rokoch sa objavujú nové trendy v identifikácii diskriminácie. V histórii sa začínajú objavovať prípady diskriminácie, v ktorých bolo ťažko určiť, na základe ktorého dôvodu k diskriminácii došlo. Najprv sa jednalo o prípady diskriminácie černošských žien vo Veľkej Británii, v ktorých bolo konštatované, že dotyčná žena bola diskriminovaná, ale že v jej diskriminácii zohrala rolu nielen jej rasa, ale aj jej pohlavie. Pre pomenovanie takýchto prípadov diskriminácie sa vžil v teórii pojem viacnásobná diskriminácia. Mieru diskriminácie totiž určuje niekoľko faktorov dohromady a v reálnom živote spravídla nebude dochádzať k diskriminácii založenej iba čisto na jednom dôvode. Navyše koncept viacnásobnej diskriminácie je možné označiť za dôsledok úsilia o nastolenie materiálnej rovnosti, v ktorej rámci sa podľa práva vyžaduje, aby reagovalo a odpovedalo na reálne skúsenosti reálnych ľudí a umožnilo im čo najlepšie uplatniť svoje práva. Typickým

¹¹ C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV (2008).

príkladom viacnásobnej diskriminácie je prípad týkajúci sa nosenia šatiek u moslimských žien, kde sa stretávajú tri diskriminačné dôvody, a to rod, vierovyznanie a rasa.

4. Príklady z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie v oblasti diskriminácie s akcentom na multikultúrne prostredie

V súvislosti so spájaním moslimských prisťahovalcov s teroristickými útokmi v Európe, vznikajú predsudky voči moslimom, rastúca netolerancia a strach z inakosti. V tejto súvislosti bola prijatá Smernica Rady 2000/78/ES, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani. Jej hlavným účelom je „...ustanovenie všeobecného rámca pre boj proti diskriminácii v zamestnaní a povolani na základe náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie, s cieľom zaviesť v členských štátoch uplatňovanie zásady rovnakého zaobchádzania...“.

Vo veci *Achbita proti G4S Secure Solutions* sa Súdny dvor zaoberal prípadom moslimky, ktorá v roku 2003 začala pracovať ako recepcná v súkromnej spoločnosti GS4, ktorá poskytovala zákazníkom mimo recepcných aj prijímacie služby. V dobe jej nástupu platilo v rámci firmy nepísané pravidlo spočívajúce v zákaze nosenia na pracovisku viditeľné politické, filozofické, či náboženské symboly. V roku 2006 zamestnankyňa oznámila zamestnávateľovi, že bude na pracovisku nosiť moslimskú šatku, na čo jej vedenie spoločnosti G4S odpovedalo, že je to v rozpore s pravidlom neutrality podniku pri jednaní so zákazníkmi. Achbita začala nosiť na pracovisku moslimskú šatku a následne podnikový výbor spoločnosti G4S schválil interné nariadenie, v ktorom výslovne zakotvil vyššie zmienené nepísané pravidlo. Následne bola Achbita zo zamestnania prepustená z dôvodu svojej trvajúcej vôle nosiť moslimskú šatku, na čo reagovala žalobou. Súdny dvor vo svojom rozsudku konštatoval, že „...zákaz nosiť moslimskú šatku, ktorý vyplýva z vnútorného predpisu súkromného podniku a ktorý zakazuje viditeľné nosenie akéhokoľvek politického, filozofického alebo náboženského symbolu na pracovisku, nepredstavuje priamu diskrimináciu na základe náboženstva alebo viery v zmysle tejto smernice (smernice Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani)... „Naopak, takýto vnútorný predpis súkromného podniku môže predstavovať nepriamu diskrimináciu v zmysle článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2000/78, ak sa preukáže, že zdanlivo neutrálna povinnosť, ktorú obsahuje, v skutočnosti vedie k osobitnému znevýhodneniu osôb hlásiacich sa k určitému náboženstvu alebo viere, pokiaľ nie je objektívne odôvodnená oprávneným cieľom, akým je uplatňovanie prístupu politickej, filozofickej, ako aj náboženskej neutrality zamestnávateľom v jeho vzťahoch s klientmi, a pokiaľ prostriedky na uskutočnenie tohto cieľa nie sú primerané a nevyhnutné, čo musí overiť vnútroštátny súd.“¹²

Avšak môžeme konštatovať, že judikatúra Súdneho dvora Európskej únie v súvislosti so smernicou Rady 2000/78/ES nie je dostatočne rozšírená.

V judikatúre Súdneho dvora Európskej únie je možné nájsť iba niekoľko príkladov diskriminácie migrantov. Rozsah okolností, ktoré spôsobujú diskrimináciu v multikultúrnom prostredí je široký, avšak judikatúra Súdneho dvora v tejto oblasti nie je natoľko rozšírená ako

¹² Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 14.3.2017 vo veci C-157/15 *Achbita proti G4S Secure Solutions*.

judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva¹³, ktorý bol zriadený v Európskom dohovore o ľudských právach, ktorého zmluvnými stranami je 47 štátov, ktoré tvoria Radu Európy, zahŕňujúc 28 členov Európskej únie. Zároveň Lisabonskou zmluvou sa Európskej únii povolilo pripojiť k Európskemu dohovoru o ľudských právach. V tejto súvislosti sú v súčasnosti vedené mnohé diskusie. Európsky súd pre ľudské práva sa vo svojej judikatúre venuje viacerým oblastiam diskriminácie v multikultúrnom prostredí, či už týkajúcej sa prístupu k zamestnaniu, bývaniu, vzdelaniu či náboženskej otázke. Predovšetkým moslimovia patria v niektorých členských štátoch EÚ k prisťahovalcom s vysokou mierou nezamestnanosti. Na základe Správy Európskeho strediska pre monitorovanie rasizmu a xenofóbie (EUMC) o situácii moslimov v členských štátoch Európskej únie boli zistené tie podstatné skutočnosti, že moslimovia sú v oblasti zamestnanosti vystavení diskriminácii a možnosti ich zamestnania sú veľmi obmedzené, čo je zapríčinené aj nízkou úrovňou ich ukončeného vzdelania, ktorý je ďalším faktorom diskriminácie moslimov v Európe. Zároveň prisťahovalci zo silne moslimských štátov trpia horšími podmienkami v oblasti bývania. Rovnako sú v mnohých členských štátoch zaznamenávané prípady islamofóbie, ktoré spočívajú v slovných vyhrážkach či fyzických útokoch na osoby či majetok týchto prisťahovalcov.

5. Príklady z judikatúry ESĽP v oblasti diskriminácie s akcentom na multikultúrne prostredie

Posledná časť príspevku bude venovaná vybraným príkladom diskriminácie cudzincov v judikatúre ESĽP v sociálnej oblasti, náboženskej oblasti týkajúcej sa náboženskej slobody, nosenia náboženských odevov a diskriminácie na základe štátnej príslušnosti v súvislosti s analogickou situáciou.

Prípád *Gaygusuz proti Rakúsku*¹⁴ sa venoval odmietnutiu dávok v nezamestnanosti občanovi Turecka na tom základe, že nie je rakúskym štátnym príslušníkom. Prípád *Koua Poirrez proti Francúzsku*¹⁵ sa týkal odmietnutia invalidných dávok migrantovi so zákonným pobytom z toho dôvodu, že nie je francúzskym štátnym príslušníkom a ani štátnym príslušníkom krajiny, ktorá má uzatvorenú recipročnú dohodu s Francúzskom. V oboch prípadoch ESĽP zistil, že žiadatelia boli diskriminovaní, čo predstavuje porušenie článku 14 EDĽP čítaný v spojení s článkom 1 protokolu č. 1 o práve na pokojné užívanie svojho majetku.

Prípád *Köse a ostatní proti Turecku*¹⁶ sa týka obliekania, ktoré zakazuje dievčatám v škole nosenie šatiek, v ktorom bolo uvedené, že to predstavuje diskrimináciu na základe náboženského vyznania, nakoľko nosenie šatky je typickou náboženskou praxou moslimov. ESĽP uviedol, že „...pravidlá, ktoré sa týkajú obliekania sa nespájajú s otázkami týkajúcimi sa príslušnosti k náboženstvu, ale boli skôr určené na to, aby bola zachovaná neutralita a sekularizmus v školách, čo na druhej strane zabráni neporiadku, ako aj ochráni práva iných na nezasahovanie do ich vlastného náboženského presvedčenia“. Táto sťažnosť sa preto považovala za zjavne nepodloženú a neprípustnú. Podobný prístup bol ESĽP prijatý aj v inej

¹³ Ďalej aj ako „ESĽP“.

¹⁴ Rozhodnutie ESĽP č. 17371/90), zo dňa 16. septembra 1996.

¹⁵ Rozhodnutie ESĽP č. 40892/98), zo dňa 30. septembra 2003.

¹⁶ Rozhodnutie ESĽP *Köse a ostatní proti Turecku* (rozh.) (č. 26625/02), zo dňa 24. januára 2006.

veci Dahlab¹⁷ týkajúcej sa kódexu obliekania učiteľov na školách.

V roku 2010 nadobudol vo Francúzsku zákon zakazujúci akejkolvek osobe zakrývať si tvár na verejnosti. Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal v prípade *S.A.S. proti Francúzsku* sťažnosťou sťažovateľky, oddanej moslimky, spočívajúcej v tom, že nosí nikáb alebo burku na základe svojho náboženského osobného presvedčenia, aj na verejnosti. V prípade, ak je to potrebné na preverenie jej identity si tento náboženský symbol zloží. Sťažovateľka vo svojej sťažnosti poukázala na to, že prijatý, vyššie uvedený zákaz, spočívajúci v zákaze zakrývania tváre na verejnosti by porušoval jej právo na združovanie, právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva a právo na rešpektovanie súkromného života. Nosenie náboženského odevu je dôležité aj pre rešpektovanie jej sociálnej a kultúrnej identity. Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že nedošlo v tomto prípade k porušeniu EDLP.¹⁸

V prípade *Moustaquim proti Belgicku* bol marocký štátny príslušník odsúdený za niekoľko trestných činov a v dôsledku toho mal byť vyhostený. Podľa jeho názoru bolo rozhodnutie o jeho vyhostení diskriminačné, a to na základe štátnej príslušnosti, pretože belgickí občania neboli pri trestnom odsúdení vyhostovaní. Súd judikoval, že sa sťažovateľ nenachádzal v situácii, v akej sa nachádzajú belgickí občania. Rozhodnutie o vyhostení sťažovateľa tak nebolo diskriminačným konaním.

Záver

Európska únia bude musieť v najbližšej dobe čeliť novým výzvam spočívajúcim vo vysporiadaní sa s novými diskriminačnými dôvodmi, ktoré so sebou prinášajú radu mnohých nezodpovedaných otázok, a to predovšetkým v súvislosti s príchodom iných kultúr na územie členských štátov Európskej únie, najmä moslimských prisťahovalcov, ktorých základom islamskej viery a právnej kultúry je boh, a nie štát. Objavuje sa pomerne nový termín, a síce islamofóbia, ktorý sa rozšíril po teroristických útokoch v roku 2001 a zahŕňa v sebe pomerne široké spektrum prejavov spočívajúcich v predsudkoch, diskriminácii a nenávisti voči moslimom. Aj v súvislosti s moslimskými prisťahovalcami bude Súdny dvor Európskej únie zohrávať dôležitú úlohu, najmä v oblasti jeho interpretačnej činnosti, ktorá sa bude rozširovať aj na ďalšie oblasti týkajúce sa prisťahovalcov a ich odlišnej kultúry a ich spoluzitia v Európskej únii. Vplyv nekresťanských prisťahovalcov prináša do európskej spoločnosti nové podnety, ktoré si budú vyžadovať v blízkej budúcnosti právne ukotvenie a rozšírenie judikatúry práve v tejto oblasti.

Literatúra

Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2010. *Príručka o európskom antidiskriminačnom práve*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. s. 22-31. ISBN 978-92-871-9981-2.

¹⁷ Rozhodnutie ESĽP, *Dahlab proti Švajčiarsku* (rozh.) (č. 42393/98), zo dňa 15. februára 2001.

¹⁸ Rozhodnutie ESĽP *S.A.S. proti Francúzsku* (rozh.) (č. 43835/11), zo dňa 01. júla 2014.

Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2010. *Príručka o európskom antidiskriminačnom práve*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. s. 113-114. ISBN 978-92-871-9981-2.

Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2014. *Príručka o európskom práve v oblasti azylu, hraníc a imigrácie*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, s. 198-199. ISBN 978-92-871-9926-3.

Barancová, Helena. 2015. *Formy diskriminácie a právna ochrana pred diskrimináciou*. In: *Diskriminácia v zmluzvnom práve*. Bratislava: Typi Universitatis Trnaviensis, s. 89-109. ISBN 978-80-8082-835-6.

C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV (2008).

Čipkár, Ján, 2009. *Princíp/zásada rovnosti a zákazu diskriminácie*. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition*. Brno: Masaryk University, s. 270-305. ISBN 978-80-210-4990-1.

Čižinský, Pavel et al. 2006. *Diskriminace. Manuál pro pracovníky institucí*. Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva. s. 9-32.

Smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000.

Hlavné témy správy EUMC. „Moslimovia v Európskej únii: diskriminácia a islamofóbia“. [online].[cit. 2019-16-11]. Dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1936-EUMC-highlights-SK.pdf

Hubálková, Eva. 2013. *Přehled judikatury evropského soudu pro lidská práva. Zákaz diskriminace*. Praha: Wolters Kluwer. s. 16-17. ISBN 978-80-7478-382-1.

Král, R., 2013. *Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství*. In: *Acta Universitatis Carolinae*, no. 2, p. 9-13. ISSN 0567-8269.

Lantajová, Dagmar, 2013. *Judikatura mezinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov v oblasti ochrany ľudských práv týkajúca sa rómskeho etnika*. *Societas et Iurisprudentia*, no. 1, p. 133-174. ISSN 1339-5467.

Lazar, Ján. 2004. *Základy občianskeho hmotného práva. 2. prepracované vydanie. 1. zväzok*. Trnava: Wolters Kluwer. s. 9-14. ISBN 80-89047-89-0.

Maslák, Marek. 2015. *Zákaz diskriminácie v európskom súkromnom práve*. In: *Diskriminácia v zmluzvnom práve*. Bratislava: Typi Universitatis Trnaviensis, s. 39-51. ISBN 978-80-8082-835-6.

Parekh, B., 1998. Equality in a multicultural society. In: *Citizenship Studies*, Vol. 2, no. 3, p. 397-411. ISSN 1469-3593.

Pavelková, Jaroslava. 2015. Fenomén multikulturalizmu z pohľadu súčasnej doby. In: *Nová sociálna edukácia človeka IV*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, s. 30-43. ISBN 978-80-555-1560-1.

Quesada Segura, Rosa, 2013. La no discriminación, la igualdad de trato y de oportunidades, en el ordenamiento europeo. Del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, no. 1, p. 53-75. ISSN 1137-5868.

Rozhodnutie ESELP č. 17371/90), zo dňa 16. septembra 1996.

Rozhodnutie ESELP č. 40892/98), zo dňa 30. septembra 2003.

Rozhodnutie ESELP *Köse a ostatní proti Turecku* (rozh.) (č. 26625/02), zo dňa 24. januára 2006.

Rozhodnutie ESELP *S.A.S. proti Francúzsku* (rozh.) (č. 43835/11), zo dňa 01. júla 2014.

Rozhodnutie ESELP, *Dahlab proti Švajčiarsku* (rozh.) (č. 42393/98), zo dňa 15. februára 2001.

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 14.3.2017 vo veci C-157/15 *Achbita proti G4S Secure Solutions*.

Scheu, Harald Christian, 2008. Právni koncepcie kulturného konfliktu a její praktická aplikace. *Časopis pro právní vědu a praxi*, no. 2, p. 122-131.

Štefko, Martin. 2013. *Sociální práva cizinců*. Praha: C.H. Beck. s. 30-31. ISBN 978-80-7400-464-3.

Uznesenie Európskeho parlamentu zo 14. marca 2013 o posilnení boja proti rasizmu, xenofóbií a trestným činom z nenávisti (2013/2543(RSP)).

Adresa autora

JUDr. Andrea Zjarová

Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

UPJŠ - Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 75 Košice

E-mail: zjarova@gmail.com

**VYBRANÉ ASPEKTY PRÁVNEHO PORIADKU
SAMOSPRÁVY ČESKÉHO KRÁĽOVSTVA V OBDOBÍ
STAVOVSKÉJ MONARCHIE**

**SELECTED ASPECTS OF THE LEGAL ORDER OF THE
SELF-GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF BOHEMIA
DURING THE PERIOD OF THE ESTATES ERA**

Lucia Pištejová

Abstract:

During the Estates era Kingdom of Bohemia was gradually creating a relatively branched system of self-governing authorities. This article is focused primarily on the position of some of its parts in the overall structure of the legal system. We pay more attention to gradual development and overall hierarchical organization of administrative organization. Special care is dedicated to legal status of cities and guilds. The fief system was also very important for development of the Kingdom of Bohemia. That's why we decided to take care of it. Manorial Authorities are also an essential part of the fief system therefore it is included in this paper. Ferdinand II. realized his absolutist ideas which led to general changes in structure of the kingdoms administration.

Keywords: Czech Kingdom, Estates Monarchy, Provincial Administration, Regional Administration, City Administration, Lien Administration

Úvod

Formovanie stavov, ako aj následný postupný vznik stavovského usporiadania Českého kráľovstva, prešlo pomerne zdĺhavým vývojom, prostredníctvom ktorého dochádza k vykryštalizovaniu privilegovaných vrstiev obyvateľstva. K ich vzniku vo veľkej miere prispeli aj vtedajšie právne, no predovšetkým ekonomické predpoklady, vytvárajúce sa naprieč celým Európskym kontinentom. Stavovská organizácia si po nadobudnutí väčšej miery moci čoraz častejšie nárokovala vplyv aj na riadení štátu, v dôsledku čoho postupne nadobúdala politické práva nielen v samosprávnej oblasti.

České kráľovstvo tak poznalo tri stavy, pričom v dôsledku predchádzajúceho husitského obdobia dochádza na väčšine územia k vyčleneniu duchovenstva z politického života krajiny¹. Silnejúca moc šľachty viedla, v dôsledku oslabenia moci panovníka, k častým stretom založeným na snahách o zúženie mocenského vplyvu protistrany². Pomerne častým javom,

¹ V Českom kráľovstve pôsobili okrem vysokej šľachty, reprezentovanej páni aj protagonisti nižšej šľachty (rytieri), pričom do tretieho stavu boli zaraďovaní obyvatelia miest. Výnimku, z pohľadu mestského obyvateľstva tvorili vidiecky mestský obyvatelia, ktorý nedisponovali žiadnymi politickými právami.

² Vladislav II., ako pomerne slabý panovník, ktorý neoplýval v očiach šľachty prirodzenou autoritou napomohol k posilneniu moci šľachty. Naproti tomu Ferdinand I. sa za svojej vlády postaral o podstatné oslabenie stavovského vplyvu, v dôsledku potlačenia stavovských povstaní proti panovníkovi.

v priebehu celej stavovskej monarchie boli aj rozsiahle konflikty medzi stavmi navzájom, ako aj vo vnútri jednotlivých stavov, medzi vlastnými príslušníkmi. Takéto hašterenie stavov spoločne s panovníkom tak vo väčšine prípadov viedlo k politickej ako aj ekonomickej nestabilite krajiny, čo významnou mierou ovplyvnilo aj správu Českého kráľovstva. Článok sa preto pokúsi o priblíženie postupného vzniku a prerodu takmer nepodstatných stavovských inštitútov, z ktorých sa následne vykryštalizovala neopomenuteľná súčasť správnej a samosprávnej organizácie kráľovstva.

Ako sme už uviedli vyššie, panovník bol v prípade výkonu svojej funkcie v značnej miere obmedzovaný stavovskou obcou. Panovník bol obmedzovaný už v prípade svojho nástupu na trón, nakoľko svoju funkciu mohol zastávať iba v prípade voľby zo strany stavov. Stavovská obec však vo väčšine prípadov voľbu panovníka podnecovala na základe vlastných ekonomicko-politických záujmov, častokrát v rozpore so záujmami štátu. Pri voľbe nastávajúcej hlavy štátu preto dochádzalo k volebným kapituláciám, prostredníctvom ktorých boli vo väčšine prípadov rozširované privilégia, právomoci a kompetencie predovšetkým šľachtického stavu v oblasti správy krajiny na čo by sa taktiež chcel zamerať tento článok.

Panovník tak formálne zostával na čele krajiny, naproti tomu bol vo výkone svojej vojenskej³, zákonodarnej⁴, ako aj správnej a lénnej právomoci podstatne obmedzovaný stavmi. V prípade udeľovania léna mimo územia kráľovstva bolo jeho udelenie podriadené kontrole stavov, vo forme súhlasu zemského snemu. Požiadavkám šľachty bolo rovnako podriadené aj menovanie jednotlivých úradníkov v oblasti správy. Tí síce boli menovaní priamo z rúk panovníka, avšak to podliehalo prvotnému schváleniu aristokracie. Výraznejšími právomocami disponoval panovník v oblasti cirkevnej správy. Cirkvi, rovnako ako náboženské rády tak podliehali priamo panovníkovi, ktorý vykonával dohľad nad obnovovaním cirkevných organizácií, rovnako ako ochraňoval zavádzanie nových cirkevných rádov na českom území.

1. Lénna správa z pohľadu Českého kráľovstva

Feudálne usporiadanie vtedajšieho Českého kráľovstva bolo tak ako aj ostatná časť Európskeho kontinentu založená na feudálnom usporiadaní. V Českom kráľovstve preto dochádza k jej rozčleneniu do dvoch smerov, vrchnostenskému a úžitkovému. Podstatou úžitkového lénneho systému bolo zloženie sľubu vernosti potencionálnym slobodným mužom priamo do rúk nastávajúceho seniora.

Zložitosť lénneho systému Českého kráľovstva je badateľná aj v prípade jeho značného rozvetvenia, ako aj pomerne zdĺhavého procesu vývoja ustáleného na dedičnej forme vlastníctva lénnych práv, či už v prípade pozemkov alebo jednotlivých funkcií. K udomácneniu sa lénneho usporiadania, predávania si pôdy ako aj funkcií, však dochádza pomerne skoro a to už v priebehu konca 12.stor., kedy sú vydané Štatúty Konrádove, zaoberajúce sa aj touto problematikou. Udelenie léna bolo sprevádzané prísnyim formalizmom a vo väčšine prípadov so sebou nieslo absolvovanie zložitých procedúr a rituálov.

³ Významnou z pohľadu vojenského obmedzenia moci panovníka sa javí predovšetkým povinnosť šľachty zúčastňovať sa na obrane krajiny iba v prípade priameho ohrozenia treťou stranou.

⁴ Zákonodarná iniciatíva bola rovnako v značnej miere podriadená stavovskému snemu. Panovníkovi tak ostalo iba právo na jeho zvolávanie a ako príslušník snemu mal taktiež právo zákonodarnej iniciatívy. K platnosti snemového uznesenia však aj naďalej bolo potrebné pripojenie panovníkovho súhlasu a v určitom období aj jeho zápis do Zemských dosiek.

Česká právná úprava vo svojom systéme už v tomto období poznala aj inštitút podléna, vyskytujúci sa v prípadoch ak bol lénnik na základe pôvodnej zmluvy, ktorú mal uzavretú so svojím seniorom, oprávnený toto léno alebo jeho časť postúpiť tretej osobe. Takýmto spôsobom sa postupne na území Českého kráľovstva vytváral pomerne zložitý systém navzájom na seba nadväzujúcich prevažne pôdnych vzťahov. Aj v dôsledku takéhoto usporiadania dochádza následne k vyformulovaniu zásady „lénnik môjho lénnika nie je aj mojím lénnikom,“ (ADAMOVIČ, LOJEK, SCHELLE, TAUCHEN, 2015) z ktorej sa v určitých prípadoch mohli uplatňovať aj výnimky.

Na čele hierarchického usporiadania stál panovník, považovaný za najvyššieho seniora, pričom celková léna štruktúra bola založená na stupňovitom prepožičiavaní šiestich štítov. Na konci reťazca stál lénnik, ktorý disponoval len jedným štítom, v čoho dôsledku už nemohol svoje léno postúpiť ďalej. Udeľovanie lén a podlén sa spočiatku riadilo širokou škálou právnych obyčají, následne zachytených a spísaných v Saskom zrkadle.

Vrchnostenská správa ako sme už vyššie uviedli bola jednou zo zložiek léennej správy, avšak v jej prípade dochádza k odlišnému vnímaniu vzťahu lénnika a seniora. Zmluvu o užívanie pozemku,⁵ preto medzi sebou uzatváral slobodný obyvateľ krajiny s osobou neslobodnou, následne závislou na vrchnosti.

Udeľovanie vrchnostenskej pôdy bolo podriadené vlastným normám ustanovovaným prevažne na základe vôle vrchnosti. Na ich dodržiavanie bol následne ustanovovaný pomerne rozsiahly aparát, oprávnený vykonávať aj súdnu právomoc nad podriadenými poddanými. Do čela, postupne sa vytvárajúceho správneho aparátu, bol menovaný hejtman, ktorý svoje právomoci a kompetencie vykonával na základe priamych inštrukcií od vrchnosti, ako svojho priameho nadriadeného. Do vrchnostenskej správy bol začlenený taktiež pisár, vykonávajúci svoje povinnosti v rámci vrchnostenskej kancelárie. Podstatnou zložkou vrchnostenskej správy boli financie. Na správu hospodárskych otázok bol v rámci správy vytvorený osobitný inštitút purkrabího.

Keďže vo väčšine prípadov bol za seniora považovaný panovník medzi povinnosti hejtmána, ako vrcholného predstaviteľa správy patrilo taktiež spravovanie a hájenie panovníkových záujmov na jemu prislúchajúcom majetku a spravovať jeho hospodárske náležitosti. V prípade ak poddaný po svojej smrti zanechá ešte neplnoletých potomkov správou ich skromného majetku bol poverený taktiež hejtman.

V stavovskej monarchii dochádza v prípade vrchnostenskej správy k jej ustáleniu do konečnej neskor-feudálnej formy, v ktorej bolo za najnižšiu správnu jednotku považované panstvo. Význam obecnej samosprávy, v tomto období pomaly upadá, pričom medzi jej právomoci sú zaradované len bezvýznamné funkcie, v konečnom dôsledku neovplyvňujúce záujmy vrchnosti.

Vrchnosť však správu svojho územia, ako aj dohľad nad jednotlivými poddanými zverovala do rúk pomerne rozsiahlemu úradníckemu aparátu, centrálnemu zhromaždenému na hradoch patriacich konkrétnemu zemepánovi. Z hľadiska právomocí títo úradníci oplývali pomerne širokým spektrom kompetencií, či už v oblasti súdnictva, hospodárstva, poprípade miestnej správy. V prípade obcí boli oprávnený menovať konšelov a sudcov, dohliadajúcich na

⁵ V prípade vrchnostenskej správy tak môžeme rozlišovať dva druhy pôdy a to pôdu vrchnostenskú (dominikál) a pôdu poddanskú (rustikál).

zápis prevodov majetku v obci. Úradnícky aparát však následne vykonával aj jednotlivé funkcie v prípade nesporovej agendy.

Z hľadiska právnej úpravy boli úradníci povinný sa pri výkone svojej funkcie riadiť inštrukciami od vrchnosti, pričom sa nezabúdalo ani na správanie sa poddaných, ktoré bolo upravené v sedliackych rádoch. Dôležitú úlohu v prípade vrchnostenskej správy zastával hejtman, ktorý mal pri výkone svojej funkcie k dispozícii osobného pisára. V neposlednej rade bol do systému jednotlivých inštitútov správy začlenený aj dôchodní pisár, zaoberajúci sa financiami hospodárstva, na danom území ako aj spravovanie pozemkových kníh, či predsedanie výročnému súdu. Významnou funkciou bola aj správa sirotského majetku, či dôchodkovej pokladnice (KROFTA, 1949).

Inštitút purkrabího, ktorý sa v predchádzajúcom období zameriaval na velenie ozbrojených síl sa začína postupne transformovať na komplexný inštitút zameriavajúci sa na dohľad nad riadnym výkonom svojich povinností v prípade nižších úradníkov, ako aj ostatných zamestnancov. Purkrabí rovnako ako hejtman pri výkone svojej funkcie využíval pomoc pisára, avšak v neskoršej dobe dochádza k vzrastu významu tejto funkcie a jej následnému osamostatneniu⁶.

Neodmysliteľnou súčasťou vrchnostenskej správy sú aj poddanské obce, na čele ktorých stál richtár, často označovaný aj ako fojt. Richtár tak následne stál na čele výboru konšelov, ktorých počet bol v závislosti od veľkosti obce odlišný a do svojej funkcie sa dostávali na základe menovania od vrchnosti. Výbor konšelov, poprípade kmétov mal za úlohu dohľadať na riadne správanie sa poddaných a predovšetkým na správny výber daní. Vrchnostenská správa však v značnej miere závisela na hospodárskom zaistení svojho zemepána, od čoho sa následne odvíjalo aj jej celkové štrukturálne rozvetvenie.

2. Zemská správa Českého kráľovstva

Prvotné počiatky zemskej správy môžeme badať už v prípade formovania sa dvorskej družiny, ako aj najvyšších úradníkov. Približne od 11.stor. dochádza prevažne pod vplyvom franského obyvateľstva k vzniku jednotlivých najvyšších úradníkov, ku ktorým môžeme zaradiť napríklad *magister super pistores atque cocos* (majster kuchyne) a taktiež správcu hlavného hradu panovníka (*comes palatinus*) (HLEDÍKOVÁ, JANÁK, 1989). Z hľadiska vývoja dochádza v priebehu 12.stor. k vytvoreniu viacerých, viac či menej dôležitých úradov, medzi ktoré môžeme zaradiť komorníka, zaoberajúceho sa správou pokladnice ale taktiež aj dvorského sudcu zastupujúceho panovníka v súdnej oblasti. Kráľ Soběslav I. počas svojej vlády zavádza inštitút kráľovského kancelára, ktorého právomoci a kompetencie boli zamerané na písomnosti kráľovskej kancelárie.

Zástupcom výkonnej moci bol už od 14.stor. najvyšší purkrabí, pričom postupne dochádza k značnému nárastu úradníkov a ich následnému rozčleneniu na dvorských a zemských, k čomu podstatnou mierou prispel nárast moci stavov. Dôležitou osobou krajiny sa postupom času stáva kancelár, spočiatku pôsobiaci ako poradný orgán pre panovníka v oblasti zahraničnej politiky. Následne za vlády Jána Luxemburského sa začína zaoberať

⁶ Vrchnostenská správa v tom období poznala aj pomerne široký aparát pomocných hospodárskych pisárov, zameriavajúci sa na konkrétnu oblasť pomerne dobre rozvinutú na danom území. Napr. rybníčný pisár na území Južných Čiech. Na riadny chod správy však bolo potrebné ešte široké spektrum rôznych remeselníkov.

správou celého kráľovstva, pričom bol oprávnený zúčastňovať sa aj na pomerne rozsiahlych cirkevných obradoch, ktoré vykonávala kráľovská kaplnka.

Z hľadiska stavovskej monarchie dochádza v prípade zemskej správy k jej úplnému podriadeniu pod požiadavky šľachtického stavu. Vyššia a nižšia šľachta si tak jednotlivé úrady rozdelila v presne stanovenom pomere, pričom medzi ich kompetencie patrilo dennodenné dozeranie na riadny chod správy kráľovstva.

Do čela zemskej správy preto bolo postavených dvanásť zemských úradníkov (ADAMOVIČ, LOJEK, SCHELLE, TAUCHEN, 2015). Menovanie týchto úradníkov, ako aj následný výkon funkcie najvyššieho zemského úradníka preto podliehalo vopred stanoveným prísny m pravidlám. Prvotný pomer rozdelenia jednotlivých úradov medzi vyššiu a nižšiu šľachtu bol stanovený na 8:4, pričom každý z týchto úradníkov bol špecializovaný na konkrétnu oblasť správy krajiny, ktorej sa venoval. V prípade ak však nastali v krajine dôležité okolnosti, ktoré si vyžiadali spoločné rokovanie všetkých úradníkov títo sa schádzali na zemskom súde.

Zvrchovanosť šľachty nad zemskou správou sa prejavovala aj v požiadavkách kladených na jednotlivých kandidátov, uchádzajúcich sa o post zemského úradníka. Z možnosti uchádzať sa o tento post tak boli vylúčený všetci obyvatelia, ktorý nedisponovali obyvateľským právom, ako aj obyvatelia nešľachtického pôvodu. Zastávanie funkcie v prípade menovania so sebou prinášalo aj istú mieru imunity, ako aj doživotného pôsobenia, nakoľko prípadné odvolanie panovníkom bolo možné iba s predchádzajúcim súhlasom kráľovskej rady.

Vrcholným predstaviteľom výkonnej moci krajiny bol mimo postavenia panovníka najvyšší purkrabí. Zo svojej pozície a predovšetkým v postavení štátneho popravcu sa mal starať o nastolenie a zaistenie verejného poriadku na území Českého kráľovstva, pričom v prípade panovníkovej indispozície bol taktiež oprávnený predsedať zemskému súdu. V Českom kráľovstve sa však vyvinul taktiež samostatný súd najvyššieho purkrabího. Funkciou spravovania kráľovského dvora bol v tom období poverený zemský hofmister, pričom medzi jeho právomoci bolo taktiež zaraďované predsedanie komornému súdu. Nie menej dôležitú funkciu z pohľadu stavovskej zemskej správy zastával najvyšší maršálek. Význam tohto inštitútu sa prejavoval predovšetkým v prípade riešení šľachtických sporov. Postupným pôsobením v právnej štruktúre však dochádza k jeho dedičnému udeľovaniu, v prospech šľachtického rodu z Lipé (STARÝ, 2007). Stavovská zemská správa však poznala aj inštitút správcu kráľovskej pokladnice, ktorý bol reprezentovaný prostredníctvom kráľovského komorníka, zaoberajúceho sa výberom súdnych poplatkov. Aj napriek tomu, že vtedajší právny poriadok poznal aj inštitút najvyššieho zemského sudcu, za najvplyvnejšieho úradníka z pohľadu vtedajšej zemskej správy bol považovaný najvyšší kancelár, oprávnený využívať kráľovskú pečať. Vzrast mestského usporiadania krajiny si vyžiadala vytvorenie nového inštitútu podkomořího, z ktorého právomoci však boli vyňaté horné mestá ako aj mestá, ktoré sa do správy Českej koruny dostali prostredníctvom vena. Tak trochu mimo sústavy zemskej správy stáli karlštejnský purkrabí⁷.

Jednotlivé právomoci a kompetencie všetkých úradníkov pôsobiacich na území Českého kráľovstva boli podrobne špecifikované prostredníctvom zemského práva, pričom v prípade ich porušenia boli jednotliví úradníci braný na zodpovednosť, nielen panovníkom,

⁷ Právomoci týchto úradníkov sa v značnej miere nelíšil od ostatných purkrabí pôsobiacich na českom území, avšak z pohľadu Karlštejna, ako miesta na uchovávanie korunovačných klenotov, boli aj títo úradníci zaraďovaný medzi úradníkov zemskej správy.

ale taktiež stavovskej obci. Aj napriek tomu bolo v dôsledku ich praktickej neodvolateľnosti postavenie najvyšších úradníkov z radov vyššej šľachty značne silné, pričom panovník v podstate nedisponoval možnosťou na odstránenie úradníka, ktorý nezastával svoj úrad v záujme krajiny.

Právny poriadok zemskej správy Českého kráľovstva poznal aj menších úradníkov prevažne z radov rytierskeho stavu. Z hľadiska mocenského zaradenia však predstavovali len pomocní aparát pre úradníkov z radov vyššej šľachty. Aj napriek tomu sem môžeme zaradiť miestokancelára, miestosudcu, či pisára menších Zemských dosiek.

Rytieri, ktorí chceli zastávať jednotlivé menšie úrady sa do nich vo väčšine prípadov dostávali v prípade prvotného pôsobenia na súde, poprípade v službe u krajinského hejtmana. Po nástupe do svojej funkcie im tak bol zverený úrad, pričom v dôsledku svojho postavenia vo väčšine prípadov dokázali riešiť pomerne rozsiahlu časť problematických prípadov kancelárskej agendy. V priebehu ďalšieho vývoja dochádza po ustálení dedičného zastávania k postupnému úpadku dvorských úradníkov, ktorý v konečnom dôsledku zastávali už len reprezentatívne úlohy na panovníkovom dvore.

Podobne, aj keď s väčšími ako aj menšími odchýlkami, dochádza k formovaniu zemskej správy aj na ostanom území Českých krajín. Vo väčšine prípadov bolo možné badať v rozdielnom pomere rozdelenia jednotlivých úradov medzi vyššiu a nižšiu šľachtu, ako aj v prípade odlišnej štruktúry daných úradov. Na čele moravskej zemskej správy tak môžeme badať zemského hejtmana (HORNA, 1923). Na území Lužic bol na čele zemskej správy zemský fojt. Problematické z pohľadu zemskej správy, prevažne v dôsledku kniežacej rozdrobenosti priamo podriadenej českému panovníkovi bolo Sliezske. Zemský hejtmani pôsobiaci na tomto území boli menovaní do čela zemskej správy priamo pre každé kniežactvo samostatne. Následne až v priebehu 15.stor. dochádza na území Sliezska k utvoreniu inštitútu vrchného hejtmana, ktorý svoju pôsobnosť vykonával na celom území Sliezska.

3. Krajinská správa územia Českého kráľovstva

V priebehu 13.-14.stor. dochádza na území Českého kráľovstva k pretvoreniu hradskej správy, ktorej podstata spočívala v panovníkových hradoch, považovaných za centrá miestnej samosprávy. Centralizovaná moc panovníka, ktorý počas väčšej časti roka bol nútený cestovať z jedného hradu na druhý bola nahradená vytvorením krajov, pričom len na území Čiech dochádza k utvoreniu dvanástich krajových zoskupení. V dôsledku pomerne rozvinutej lénnej sústavy dochádza aj k vytvoreniu vonkajších krajov, zastávajúcich v celkovej štruktúre krajinskej správy špecifické postavenie. Odlišný vývoj z hľadiska krajového usporiadania krajiny nastáva v prípade ostatných krajín začlenených do Českého kráľovstva, v ktorých nedochádza k vytvoreniu samostatných krajov. Náznaky pripomínajúce krajinské usporiadanie môžeme badať v prípade niektorých častí Moravy, nie však na celom jej území.

Ako už bolo vyššie spomínané základom k vytvoreniu krajinskej správy boli hradské správy, ktoré však oproti tým krajinským, na čele ktorých stáli popravci, viedli župani. Výkon oboch týchto funkcií však stále podliehal menovaniu panovníkom. Aj v prípade právomocí a kompetencií jednotlivých popravcov je badateľný značný vplyv hradskej správy, nakoľko tie sa v značnej miere nelíšia, keďže k ich právomociam patrilo napríklad, stíhanie a súdenie

vyhnancov⁸ a to aj z úradnej povinnosti, ako aj dohliadanie na dodržiavanie jednotných mier a váh v krajine. Inštitútu popravcu je už v prípade Kódexu Karola IV. venovaná značná pozornosť práve v dôsledku ich kompetencií týkajúcich sa vyhnancov a ich trestania.

Významné zmeny sa v stavovskej monarchii nevyhli ani krajinskej správe, na ktorej čelo už v priebehu husitského obdobia nastupujú hejtmani. Tí boli už za vlády Albrechta do svojej funkcie ustanovovaný z panského a rytierskeho stavu, pričom od výkonu ich funkcie bolo závislé aj mocenské upokojenie situácie v krajine. Z hľadiska jednotlivých kompetencií boli hejtmani oprávnený vykonávať súdnu právomoc, avšak len v prípade ak sporovými stranami boli jednotlivé osoby. So súdnou právomocou taktiež súvisí policajná a trestná, ktorou hejtmani taktiež disponovali.

Funkcia hejtmana sa však začína v priebehu 15.stor. postupne vytrácať a do popredia sa začínajú dostávať popravci, ktorých postavenie v celkovej štruktúre krajinskej správy sa začína následne za vlády Ladislava Pohrobka ale predovšetkým Juraja z Poděbrad ušľachťovať a následne aj upevňovať, čo potvrdili aj stavovské snemy konajúce sa v tomto období. Nástupom Vladislava III. dochádza opätovne k zavedeniu inštitútu krajinského hejtmana, ktorého právomoci a kompetencie boli vymedzené teritóriom jednotlivých krajov. Definitívne udomácnenie hejtmanov, ako jediných správcov krajov, bolo definované prostredníctvom Prešpurského zostania, ktoré bolo výsledkom Bratislavských rokovaní uskutočnených medzi panovníkom a príslušnými zástupcami šľachty. Na reprezentáciu politických ako aj ekonomických záujmov šľachty preto boli do funkcie krajinského hejtmana ustanovovaný dvaja zástupcovia.

V dôsledku spoločnej reformy krajinskej a zemskej správy dochádza k podriadeniu krajinského hejtmana pod najvyššieho purkrabího, pričom aj naďalej ostáva ich priame menovanie panovníkom. S narastajúcim vplyvom miest, ktoré odmietli priznať hejtmanom zvrchovanú správnu moc na svojom území, sa v krajine opätovne oslabuje moc hejtmana ustálená až Svätohavelským snemom.

Hejtmanský rád zavádzal do krajinskej správy dvoch kráľovských hejtmanov oprávnených, nielen dozeráť na výkon krajinskej správy na celom území, ale taktiež v prípade potreby menovať a odvolávať krajinských hejtmanov, čím dochádza aj k oslabeniu moci panovníka, ktorému bola táto právomoc odňatá. Samovoľná voľba hejtmanov, či už prostredníctvom krajinskej obce alebo stavovského snemu bola prerušená Ľudovítom Jagelovským, za ktorého vlády dochádza k návratu menovania krajinských hejtmanov do rúk panovníka.

K oslabeniu moci hejtmana dochádza aj v prípade odobratia jeho súdnej právomoci, nakoľko agendu hejtmanského súdu preberá komorný súd. Ďalšou významnou právomocou, ktorá bola rovnako prenesená na komorný súd bola právomoc rozhodovania o sťažnostiach, ktorá predtým prislúchala hejtmanovi. V rukách hejtmana sa však stále koncentrovala policajná právomoc spočívajúca v stíhaní zločincov, ako aj zaistení bezpečnosti cestných komunikácií. Jednou z najvýznamnejších kompetencií, ktoré aj naďalej ostávajú v právomoci hejtmana bolo

⁸ V prípade vyhnancov dochádzalo k pomoci medzi jednotlivými popravicami, v dôsledku ich stíhania. Postavenie vyhnanca so sebou nieslo viacero komplikácií, nakoľko takúto osobu mohol ktokoľvek bez trestne pozbaviť života a taktiež sa v prípade akejkolvek pomoci takejto osobe sám vystavoval riziku trestného stíhania a tým aj vyhnanstvu.

vyberanie daní. Stabilizáciu krajinskej správy však prináša až Ferdinand I. vo svojom Zvláštnom ráde o hejtmanstve zemskom a krajinskom⁹.

Z pozície volebného obdobia je zrejmé, že udelená funkcia krajinského hejtmana nebola vykonávaná doživotne, a panovník bol nútený ju každoročne obnovovať. Zemské zriadenie následne prichádza s novelizáciou obdobia výkonu funkcie hejtmana, pričom zásadný zlom priniesol až Rudolf II., ktorý hejtmanom nariadil vykonávať túto funkciu aj po uplynutí jednoročného obdobia.

Z hľadiska právnej úpravy krajinská správa aj naďalej podliehala snemovému zákonodarstvu, čím vytvárala oporný bod zemskej správy vo viacerých oblastiach. Podstatný však aj naďalej ostáva názor jednotlivých stavov aj napriek tomu, že hejtmani boli primárne podriadený panovníkovi, ktorý ich menoval a taktiež svojmu priamemu nadriadenému miestodržiteľovi vzhľadom k tomu, že do popredia stále vystupuje stavovská ústava zakotvujúca moc stavovskej reprezentácie.

Moc krajinských hejtmanov v konečnom dôsledku mohla vyústiť v ich celkové vnímanie vo vtedajšej stavovskej spoločnosti, ako príslušníkov širšej zemskej rady. To sa prejavilo aj v prípade možnosti, ktorá bola udelená zemskej rade, ako aj hejtmanom v situácii vyzdvihnutia verejnej hotovosti.

4. Vývoj mestskej správy

V prípade mestskej správy dochádza na území Českého kráľovstva už od 13.stor. k vydávaniu privilégii priamo od panovníka, prostredníctvom ktorých dochádza k založeniu miest,¹⁰ ako správnych a právnych jednotiek krajiny. V dôsledku pomerne značného rozmachu môžeme mestá rozčleniť na mestá kráľovské a mestá poddanské, vložené do správy cirkvi, poprípade svetského hodnostára.

Vrcholným predstaviteľom mesta sa stáva richtár, ktorého v následnom období nahrádza mestská rada, pozostávajúca prevažne z dvanástich konšelov. Na čele zboru konšelov stál purkmister, pričom táto rada bola oprávnená vykonávať svoje právomoci tak v správnej ako aj súdnej oblasti, avšak práve v priebehu 13.st. dochádza v prípade niektorých miest aj k udeleniu práva vykonávať popravu. Neopomenuteľnou súčasťou mestskej správy bol aj zbor príslušníkov priamo podriadených richtárovi, využívaných na výkon policajnej agendy a tým aj na dodržiavanie verejného poriadku v meste.

V priebehu 14.stor. však v prípade mestskej správy dochádza k vytvoreniu nového inštitútu podieľajúceho sa na správe mesta. Mestský pisár zastával v riadení mesta úradnícku pozíciu, pričom jeho hlavnou úlohou bolo v priebehu zasadnutia mestskej rady zaznamenávať ich priebeh v manuáloch. Postupom času predovšetkým v období vlády Vladislava II. boli stanovené aj určité charakterové vlastnosti, ktorými by mala oplývať osoba uchádzajúca sa o túto funkciu.

⁹ Zvláštny rád o hejtmanstve zemskom a krajinskom základovo vychádzal z Hejtmanského rádu prijatého v predchádzajúcom období a následne sa stáva vzorovým dokumentom pre novelizáciu zemskeho zriadenia Českého kráľovstva.

¹⁰ Mestá v priebehu 13.stor. mohli vzniknúť na základe dvoch spôsobov. Prvým spôsobom bolo pretransformovanie už existujúcich starších sídlisk na plnohodnotné mesto. Druhým spôsobom bolo vytvorenie nového mesta, osídlením doposiaľ neosídlených častí územia. Nové mesto tak vzniklo na tzv. zelenej lúke.

V dôsledku ďalšieho vývoja ako aj vplyvu historických udalostí dochádza v rámci mestskej samosprávy k postupnému združovaniu sa obyvateľstva s rovnakými záujmami a tým aj k vytvoreniu cechových organizácií. Z hľadiska právneho poriadku jednotlivé cechové organizácie vytvárali samostatný okruh právnych predpisov, pričom tieto sa odvíjali od jednotlivých cechových práv vlastných konkrétnemu cechu. Na základe historických záznamov tej doby je prvým doloženým cechovým zoskupením krajčírsky cech na území Starého Mesta pražského (PATROVÁ, VODĚRA, 2010).

Z pohľadu mestských privilégií boli mestám už v priebehu stredoveku priznávané niektoré politické oprávnenia, na základe ktorých sa mohli ich jednotliví zástupcovia podieľať na riadení štátu a tým aj na fungovaní verejnej moci v ňom. Tieto svoje právomoci mohli zástupcovia miest realizovať prostredníctvom svojej účasti na zasadnutiach zemských snemov.

Postavenie miest v právnej štruktúre právneho poriadku Českého kráľovstva však vo väčšine prípadov nebolo ustálené v čomž dôsledku viedli mestá neustále rozbroje s predstaviteľmi šľachtického stavu o uzurpovanie si čoraz väčšieho podielu moci na riadení štátu. Neskôr si mestá museli svoje práva brániť aj pred panovníkom.

Samosprávne postavenie miest bolo aj v dôsledku správy mesta na základe vlastného právneho poriadku odlišné a v konečnom dôsledku dochádza k jeho odčleneniu sa od štátnej kontroly. Mestá, rovnako ako aj ich obyvatelia boli preto považované za slobodné, pričom z pohľadu vonkajšieho nezávislého pozorovateľa bolo mesto považované za jednotný samosprávny a predovšetkým právny celok. Navonok preto mesto vystupovalo ako samostatná právnická osoba, pričom jednotliví mešťania medzi sebou následne rozlišovali medzi tými obyvateľmi, ktorí boli v konkrétnom meste usadení a ktorý nie (MALÝ, 2010).

Osobitné postavenie v hierarchii vtedajších miest Českého kráľovstva zastávalo Staré Mesto pražské aj v dôsledku jeho členitosti na viaceré samostatné mestské jednotky, z ktorých každá táto jednotka mala vytvorený vlastný systém samosprávy.

Hlavným orgánom zodpovedajúcim za správu mesta bola mestská rada, ktorej členov tvorili najvýznamnejší predstavitelia daného mesta. Do čela mestskej rady bol ustanovovaný richtár, zodpovedný za jej chod a tým aj za chod celého mesta. V prípade potreby voľby novej rady, tá bola do svojej funkcie ustanovovaná panovníkom na návrh predchádzajúcich členov rady. Ustanoviť novú radu do svojej funkcie mohol aj podkomoří, pričom z hľadiska svojich právomocí mohla mestská rada vykonávať nielen v oblasti správy mesta ale taktiež v prípade súdnych záležitostí.

Eventuálny zlom samosprávneho vývoja jednotlivých miest nastáva v prípade myšlienok absolutistického panovania Ferdinanda I., proti ktorým predstavovali mestá vzhľadom na svoju značnú ekonomicko-hospodársku ako aj vojenskú nezávislosť pomerne vysoké riziko. Práve preto nastáva po porážke stavovských povstaní k oslabeniu miest, prevažne na základe exekúcií ich pozemkových majetkov. Mocenská destabilizácia miest na úkor panovníka sa prejavovala aj v prípade pokút či zavádzania nového daňového zaťaženia, čo v konečnom dôsledku malo značný vplyv aj na mestskú samosprávu.

Odobratie mestských privilégií, ako aj opätovné zavedenie inštitútu kráľovského richtára predstavovalo ďalší zásah do už aj tak podlomenej samosprávy miest. Kráľovský richtár v meste totiž zastával funkciu akejsi predĺženej ruky panovníka, pričom medzi jeho najzávažnejšie právomoci patrilo dohliadanie na správny výkon mestskej samosprávy, v súlade

s predstavami kráľovskej vrchnosti. Pozastavená bola taktiež aj účasť mestských obyvateľov na kreovaní mestských rád.

Výnimku z tohto pomerne krutého zásahu do samosprávneho usporiadania miest na území Českého kráľovstva tvorili tri mestá, ktorým bola ich samospráva a pomerne značná samovôľa od rozhodnutí, ponechaná ako odmena za zachovanie verných služieb a pomoc panovníkovi v prípade stavovských povstaní.

Záver

Nástupom absolutisticky zmýšľajúceho panovníka na Český trón následne dochádza aj k značnému okliešteniu samosprávnych tendencií, nielen zo strany šľachtického stavu ale taktiež miest. Ferdinand II. vo svojom Obnovenom zriadení zemskom jednoznačne ustanovoval, nielen dedičný nárok svojich nástupcov na Český trón ale predovšetkým zvrchovanosť zákonodarnej a lénnej moci, koncentrovanej priamo v rukách panovníka. Ten bol taktiež oprávnený v prípade samosprávneho usporiadania podľa vlastného uváženia menovať jednotlivých úradníkov, pričom ich funkčné obdobie bolo stanovené na dobu piatich rokov. Z pohľadu mestského práva bol panovník oprávnený udeľovať obyvateľské práva, ako aj šľachtické výsady, pričom pri výkone svojich právomocí mohol zasahovať taktiež do samostatnosti rozhodovania zemských súdov. Na rozdiel od stavovskej monarchie bolo akékoľvek zasahovanie do výkonu panovníckych práv považované za trestný čin, ktorého stíhanie sa končilo vykonaním rozsudku smrti.

Stavovská reprezentácia si aj napriek pomerne rozsiahlym zásahom do svojich samosprávnych právomocí a kompetencií, na ktoré sme poukázali dokázala aj v tomto období ponechať vo svojich rukách pomerne značný prostriedok odporu voči panovníkovi, či už v oblasti výberu daní alebo financovania vojsk.

Zoznam použitej literatúry

ADAMOVÁ, K., LOJEK, A., SCHELLE, K., TAUCHEN, J.: *Velké dejiny země koruny České Štát*. Praha: Paseka, 2015, 652s.

HANZAL, J.: *Hospodářské patrimoniální účty předbělohorského období*. In: Sborník archivních prací, roč. 16. Praha: Archivní správa Ministerstva vnitra, 1966, 632s.

HLEDÍKOVÁ, Z. JANÁK, J.: *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: SPN, 1989, 519s.

HOFFMANN, F.: *České město ve středověku. Život a dědictví*. Praha: Panorama, 1922, 48s.

HORNA, R.: *K dějinám moravských úředníků. Díl II. Zemští úředníci moravští do roku 1620*. Praha: Bursík a Kohout, 1923, 61s.

JANIŠ, D.: *Ceremoniál prijímaní lén a lénnych prísah na stredovekém dvoře olomouckých biskupů*. In: DVOŘÁČKOVÁ-MALÁ, D. (ed.): *Dvory a rezidence ve středověku III. Všední a sváteční život na středověkých dvorech*, Praha: Historický ústav AVČR. 2009, 549s.

JIREČEK, H.: (ed.): *Codex Iuris Bohemici (CIB)*. Tomi secunda pars altera. Praha: F. Tempský, 1870.

KALOUSEK, J.: *Řady selské a instrukce hospodářské 1350-1626 svazek 22*. In: *Archív český*, 1905, 606s.

KROFTA, K.: *Dějiny selského stavu*. Praha: Jan Laichner, 1949, 458s.

MALÝ, K.: a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. vyd. Praha: Leges, 2010, 672s.

PALACKÝ, F. (ed.): *Akta veřejná i sněmovní v království Českém od roku 1466 do 1500*. In: *Archív český V*. Praha: Bursík a Kohout, 1862.

PÁNEK, J., TŮMA, O. a kol.: *Dějiny českých zemí*. Praha: Karolinum, 2008, 432s.

PÁTROVÁ, K., VODĚRA, K.: *Řemeslnické cechy v Brandýse nad Labem (polovina 16. – polovina 19. století)*. Brandýs nad Labem – Stará Boleslav: Oblastní muzeum Praha- východ, 2010, 108s.

STARÝ, M.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*. Praha: VŠFZ, 2007, 106s.

STIEBER, M.: *Dějiny veřejného práva v střední Evropě. Nástín. Kniha třetí. Právo trestní*. Praha: vlastním nákladem, 1933, 112s.

ŠEJVL, M.: *Psanci vlkodlaci a homines sacri mezi mýtem a realitou*. In: KNOLL, V., KARHANOVÁ, M. (eds.): *Naděje právní vědy*. Býkov, 2007, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 596s.

VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: *České právní dějiny*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 694s.

Adresa autora

Mgr. Lucia Pištejová

Katedra dejín štátu a práva UPJŠ

Kováčska 26, 040 75 Košice

E-mail: lucia.pistejova@student.upjs.sk

LEGAL INSTRUMENTS TO ELIMINATE EXTREMISM IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

PRÁVNE NÁSTROJE ELIMINOVANIA EXTRÉMIZMU V SPOLKOVEJ REPUBLIKE NEMECKO

Matúš Vyrostko

Abstract:

Efforts to prevent and eliminate extremism can be identified in all Member States of the European Union. Discussions on the effectiveness of the measures taken are compounded by the question of the legitimacy of the political achievements of such groups, which are associated with extremism, as well as numerous cases of violent extremism directed against groups of the population. It is not surprising that the legislation on extremism in the Federal Republic of Germany may be a good example for other states as well. In view of the limited scope of the contribution, we deal primarily with the legal instruments for the elimination of extremism directed against national minorities and ethnic groups in the Federal Republic of Germany, in particular criminal sanctions against extremist acts and manifestations.

Keywords: hate crime, extremism, Germany, criminal offence

Introduction

Extremism and radicalism¹ are topics that have started to emerge more intensively in the discussions all over the European Union, especially in recent years. The political success of movements and parties whose members may be associated with extremist acts and manifestations has opened a debate on the legality and legitimacy of being elected in democratic elections. Therefore, some political leaders respond with bans on the assemblies of such groups, while not always complying with the principle of legality. On the contrary, in the event of illegality of the measures against extremism, we believe that they are counterproductive and confirm the motivation of extremist groups to fight a democratic system that cannot defend itself legally and legitimately. Against this background, we think it is crucial to address the legal instruments to eliminate extremism in the European Union. Many experts and authors stress the need to investigate the situation and measures against extremism in the Federal Republic of Germany. Therefore, the contribution deals with the legal instruments to eliminate extremism in the Federal Republic of Germany, especially the criminal repression in the case of the crimes of extremism, or the classification as a regular offense in the case of minor acts and manifestations. No less important are the specific legally binding and other policy

¹ Extremism vs. Radicalism. While the EU institutions in official documents often link radicalism to terrorism and violent extremism, in the Federal Republic of Germany it is often primarily rather used as a “milder form of extremism”, where acts and manifestations do not yet meet the nature of some of the hate crimes.

documents governing the issue of combating extremism at federal and länder level. The contribution focuses primarily on the criminal punishment of extremism at the federal level.

1. Occurrence of extreme right-wing extremism in the Federal Republic of Germany

According to historians, the emergence of the concept of extreme right-wing extremism is bound to the period of historical connections between 1933 and 1945 in the Federal Republic of Germany. As we point out in the contribution, refusal of the proceedings and the regime or the idea as such is emphasized by the Federal Republic of Germany in its Criminal Code.

The German Police records such crimes in the Criminal Police Reporting Service as politically motivated crimes. Hate crimes include offences recorded in eleven separate categories: “Anti-Semitic”, “anti-Gypsy”, “xenophobic”, “disability”, “anti-Christian”, “social status”, “Islamophobic”, “racism”, “other ethnic origin”, “other religions” and “sexual orientation”. As stated in the National Action Plan Against Racism (2017, p. 18), *„to keep a closer eye on offences committed in the context of asylum and always have comparable data available throughout Germany, an independent subcategory in the statistics on politically motivated crime was created on 1 January 2014 entitled “foreigners/asylum” to record offences committed against collective accommodation for asylum applicants“*.

According to the Federal Criminal Police Office, a total of 36,062 politically motivated offences in 2018 were registered, a drop of 8,7 % compared with the previous year 2017 (39,505). Of the total number of politically motivated offences, 27,656 (or 76.7 %) were found to have an extremist background (2017: 29,855, or 75.6 %), while 1,244 (2017: 1,901) could not be assigned to any particular category. In the category of right-wing politically motivated crime, 19,409 offences (2017: 19,467) were recorded as having an extremist background. At 1,088, the number of violent crimes with a right-wing extremist background rose slightly compared with the previous year (2017: 1,054). The number of attempted homicides rose from four in 2017 to six in 2018. All six cases were motivated by xenophobia. The number of violent xenophobic offences rose by 6.1 % to 821 (2017: 774). Attacks on accommodation centres for asylum seekers motivated by right-wing extremism fell again in 2018 (after a dramatic increase in 2015 and 2016) to just below the level of 2014 (2018: 164, 2017: 286, 2016: 907, 2015: 894, 2014: 170). Violent crimes by right-wing extremists against actual or supposed left-wing extremists rose by 15.3 % to 113 (2017: 98) (Federal Ministry of the Interior, Building and Community 2018).

The Federal Criminal Police Office also collects data on the approximate number of members of extremist groups and movements. An overview of 2017 and 2018 can be seen in Table 1.

Table 1: The approximate number of members of extremist groups and movements in 2017 and 2018

Right-wing extremist following ¹		
	2017	2018
Political party membership	6,050	5,510
Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD, National-Democratic Party of Germany)	4,500	4,000
DIE RECHTE (The Right)	650	600
Der III. Weg (The Third Way)	500	530
Membership of other right-wing extremist parties ²	400	380
Membership of groups/organisations not affiliated with or independent of political parties³	6,300	6,600
No membership of any right-wing extremist grouping/ organisation⁴	12,900	13,240
Total	25,250	25,350
after subtracting multiple memberships	24,000	24,100
of which violence-oriented right-wing extremists	12,700	12,700

Source: Federal Anti-Discrimination Agency, 2019, p.10.

2. Hate crimes in the Federal Republic of Germany

While in the Slovak Republic hate crimes and manifestations against national minorities and ethnic groups are often referred to as extreme right-wing crimes and acts, and its Criminal Code (300/2005 Coll.) also explicitly includes crimes of extremism, the German Criminal Code works instead, also as some other states of the European Union with the concept of „hate crimes“.

In this context, it is possible to speak in particular of the following offenses listed in the Federal Criminal Code of the Federal Republic of Germany ("the German Criminal Code") or ("Strafgesetzbuch (StGB)").

- Section 86 – Dissemination of propaganda material of unconstitutional organisations
- Section 86a – Using symbols of unconstitutional organisations
- Section 130 – Incitement to hatred
- Last but not least, Section 46 (Principles of sentencing) contains the list of circumstances in favour of and against the offender. In regard to extremism, consideration should in particular be given to the motives and aims of the offender, which includes racist motives.²

² The act on the implementation of the recommendations of the Committee of Inquiry into the National Socialist Underground (NSU) of the 17th legislative term of the German Bundestag of 12 June 2015, effective 1 August 2015, explicitly added racist, xenophobic and other inhuman motives and aims to the list of circumstances to be

In addition to the above crimes, the following offenses can also be mentioned in connection with extremism:

- Partially also section 84 – Continuation of a political party declared unconstitutional, and section 85 – Violation of a ban on forming an association
- Partially also section 131 – Dissemination of depictions of violence.

According to section 86, subsection (1) of the German Criminal Code, whosoever within Germany disseminates or produces, stocks, imports or exports or makes publicly accessible through data storage media for dissemination within Germany or abroad, propaganda material; of a political party which has been declared unconstitutional by the Federal Constitutional Court or a political party or organisation which has been held by final decision to be a surrogate organisation of such a party, of an organisation which has been banned by final decision because it is directed against the constitutional order or against the idea of the comity of nations or which has been held by final decision to be a surrogate organisation of such a banned organisation, of a government, organisation or institution outside the Federal Republic of Germany active in pursuing the objectives of one of the parties or organisations indicated in Nos 1 and 2 above; or propaganda materials the contents of which are intended to further the aims of a former National Socialist organisation, shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

In the German Criminal Code, the legislature further specifies the cases of criminal penalties under subsection (1). In this case, similar to the Slovak Criminal Code, it states that subsection (1) above shall not apply if the propaganda materials or the act is meant to serve civil education, to avert unconstitutional movements, to promote art or science, research or teaching, the reporting about current or historical events or similar purposes. In general, it also specifies what can be considered propagandistic material and expresses its interest not to prosecute such acts that is of minor nature. In the Slovak Criminal Code such an institute is known as the so-called “downplayed” crime.

Next, according to Section 86a, whosoever domestically distributes or publicly uses, in a meeting or in written materials (section 11(3)) disseminated by him, symbols of one of the parties or organisations indicated in section 86(1) Nos 1, 2 and 4; or produces, stocks, imports or exports objects which depict or contain such symbols for distribution or use in Germany or abroad in a manner indicated in No 1, shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

Among the objects subject to criminal prosecution under the above paragraph, the legislator advises in particular flags, insignia, uniforms and their parts, slogans and forms of greetings. In this context, the question arises as to whether the facts of the offense will be fulfilled by proceedings involving objects which, while not being 'extremist material', can be

taken into account in sentencing given in Section 46 (2), second sentence, of the Criminal Code. The characteristic of “other inhuman” motives and aims also includes additional recognized prohibitions of discrimination. In particular, anti-Semitic motives and aims and those directed against religious orientation, disabilities, social status and the sexual orientation or gender identity of the victim are regarded as “other inhuman” motives and aims. (German Bundestag, Drucksache 18/3007, p. 14-15)

confused with them. In this case, the legislature states that, symbols which are so similar as to be mistaken for those named in the 1st sentence shall be equivalent to them.

Section 130 of the German Criminal Code constitutes the most extensive offense of extremism. Whosoever, in a manner capable of disturbing the public peace:

1. incites hatred against a national, racial, religious group or a group defined by their ethnic origins, against segments of the population or individuals because of their belonging to one of the aforementioned groups or segments of the population or calls for violent or arbitrary measures against them; or

2. assaults the human dignity of others by insulting, maliciously maligning an aforementioned group, segments of the population or individuals because of their belonging to one of the aforementioned groups or segments of the population, or defaming segments of the population, shall be liable to imprisonment from three months to five years.

The lower maximum sentence of imprisonment is recognized by the German legislature in subsection (2). Whosoever:

1. with respect to written materials (section 11(3)) which incite hatred against an aforementioned group, segments of the population or individuals because of their belonging to one of the aforementioned groups or segments of the population which call for violent or arbitrary measures against them, or which assault their human dignity by insulting, maliciously maligning or defaming them,

(a) disseminates such written materials;

(b) publicly displays, posts, presents, or otherwise makes them accessible;

(c) offers, supplies or makes them accessible to a person under eighteen years;

or

(d) produces, obtains, supplies, stocks, offers, announces, commends, undertakes to import or export them, in order to use them or copies obtained from them within the meaning of Nos (a) to (c) or facilitate such use by another; or

2. disseminates a presentation of the content indicated in No 1 above by radio, media services, or telecommunication services, shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

(3) Whosoever publicly or in a meeting approves of, denies or downplays an act committed under the rule of National Socialism of the kind indicated in section 6 (1) of the Code of International Criminal Law, in a manner capable of disturbing the public peace shall be liable to imprisonment not exceeding five years or a fine.

(4) Whosoever publicly or in a meeting disturbs the public peace in a manner that violates the dignity of the victims by approving of, glorifying, or justifying National Socialist rule of arbitrary force shall be liable to imprisonment not exceeding three years or a fine.

(5) Subsection (2) above shall also apply to written materials (section 11(3)) of a content such as is indicated in subsections (3) and (4) above.

(6) In cases under subsection (2) above, also in conjunction with subsection (5) above, and in cases of subsections (3) and (4) above, section 86(3) shall apply *mutatis mutandis*.

According to the majority of German criminal law experts, the German Criminal Code contains sufficient regulation of hate crimes. In this context, however, the issue of the application of the Criminal Code in practice at the Länder level is often raised.

3. Other tools of prevention and elimination of extremism in the Federal Republic of Germany

Criminal sanctions against extremist acts and manifestations are not and should not be the only means of prevention. On the contrary, the criminal sanction of such acts should, by its very nature, be the last resort. In this context, it is natural for the Federal Republic of Germany to take other measures to combat extremism or hate speech. One of them is the legislation on discrimination. In the case of less serious proceedings and manifestations it is possible to refer to the so-called “Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz” (General Equal Treatment Act). Although discrimination by its very nature does not necessarily fulfil the merits of one of the crimes of extremism, the legal enforcement of non-discrimination is of key importance in this context. According to § 21 paragraph 1 of the General Equal Treatment Act as amended, where a breach of the prohibition of discrimination occurs, the disadvantaged person may, regardless of further claims being asserted, demand that the discriminatory conduct be stopped. Where other discrimination is to be feared, he or she may sue for an injunction. § 21 also contains the answer to the potential compensation. The person suffering discrimination may demand appropriate compensation in money and the person responsible for committing the discrimination shall be obligated to compensate for any damage arising therefrom. However, any claims must be asserted within the period of two months.

In this context, in 2006 the Federal Republic of Germany established the so-called Federal Anti-Discrimination Agency, which is primarily responsible for counselling people, who feel that they have been subject to discrimination. Based on a survey conducted by the FADA in 2015, almost every third citizen in Germany (31.4%) has experienced discrimination within the preceding two years (Federal Anti-Discrimination Agency 2019).

Like many European countries, the Federal Republic of Germany also protects fundamental human rights and freedoms directly in the Basic Law. According to Article 3 (Equality before law), paragraph 3 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, as amended on 28 March 2019, no person shall be favoured or disfavoured because of sex, parentage, race, language, homeland and origin, faith or religious or political opinions. No person shall be disfavoured because of disability.

Key conceptual documents containing activities and priorities of the Federal Government against extremism is the National Action Plan Against Racism (NAP) (2017). With regard to the object of our interest requirements to fight racial crime are especially important for us. According to NAP (2017, p. 98-99), the public authorities are required, especially, to consistently take racist motivation for an ordinary offence into account as an aggravating circumstance, establish special competencies for racist crime in public prosecutor offices, ensure racial motivation is documented fully and seamlessly in the Code of Criminal Procedure, reform the Police Crime Statistics as well as the definition of „politically-motivated crime“. Judicial statistics need to be kept in court files and decentral accommodation for a refugees should be arranged, as the collective housing centres make them a target for violence. Last but not least, the Federal Government and Federal Länder should adopt a structured cooperation approach in order to develop preventative measures against all types of hate crime and violence.

„There is no doubt that primary prevention is the most appropriate approach to address right-wing extremism. Primary prevention of bias crime has several fundamental conditions: the offender’s readiness to use violence, an intense and aggressive tendency toward prejudice, situational factors of crime opportunity, and group pressure in peer groups.“ (Coester, 2010, p. 60)

Naturally, a wide range of different actors and subjects enters the process of preventing and eliminating extremism. In addition to public authorities, especially family or teachers at school are involved in preventing extremism, considering that juveniles are a particularly vulnerable group. In this sense, other measures against extremism include cultural events or education about the gloomy events of the last century. Given the limited scope of the contribution, however, we are mainly concerned with the legal instruments of eliminating extremism against national minorities and ethnic groups at the federal level.

4. Is the fight against extremism in the Federal Republic of Germany sufficient? Discussion and recommendations

With regard to the previous analysis of the legal instruments for combating extremism in the Federal Republic of Germany, the legislation seems sufficient. The establishment of the Federal Anti-Discrimination Agency as well as the amendment to the Criminal Code, which explicitly added racist, xenophobic and other inhuman motives and aims to be taken into account in sentencing, can be evaluated positively. Nevertheless, it is possible to point out several problem areas and challenges for even more effective prevention and elimination of extremism.

The relatively easy dissemination of extremist ideas over the Internet should be considered as particularly problematic. This problem affects both the Federal Republic of Germany and the whole of Europe and virtually the whole world.

Germany is also active in this area. The reaction of the Federal Republic of Germany is so-called *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (Network Enforcement Act, NetzDG. In case of a failure to comply with legal requirements arising from this law - removal of illegal content, including hate speech, companies operating online platforms may be fined up to 50 million EUR.

This legislation appears to be effective in view of the number of cases of content removed. An overview of the period from January 2018 to June 2018 can be seen in Table 2.

Table 2: The number of cases of online illegal content removed from January 2018 to June 2018

Platform	Total items reported	Reports resulted in action (removal rate)	Removal rate within 24h
Facebook	1,704	362 (21.2 percent)	76.4 percent (of reports)
Youtube	241,827	58,297 (27.1 percent)	93.0 percent (54.199)
Google+	2,769	1,277 (46.1 percent)	93.8 percent (1.198)
Twitter	264,818	28,645 (10.8 percent)	97.9 percent (28.044)

Source: Echikson and Knodt, 2018, p. 3.

We identify with Echikson and Knodt (2018), according to which one of the problems of detecting and penalizing hateful content on the Internet remains the understanding of the complexities of social media and how algorithms function, which is critical for lawmakers and law enforcement authorities. However, in view of the often changing algorithms, we believe that it is also difficult for marketing professionals to understand, even more so for non-Internet process specialists. Creating interdisciplinary teams of experts and scientists from different fields is therefore crucial. Another closely related problem is the clear demarcation between freedom of expression and illegal content, which is a question that merits independent research.

The European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) is a respected entity that also monitors hate crime activities in Europe, including Germany. In its fifth monitoring cycle on Germany, the ECRI stated several recommendations for German authorities, including:

- The ratification of the Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights³
- Setting up contact points of persons in police stations and prosecution authorities in all the Länder to record complaints from persons belonging to a vulnerable group,
- Increase of the budget of the Federal Anti-Discrimination Agency so that it can broaden its action in order to promote diversity at the workplace. (ECRI 2014).

Kugelmann (2015) advocates similar recommendations. He also emphasizes a simplified procedure for coordination of the pertinent data between the police and the public prosecutor offices, as well as the setting up of a contact person for hate crime at the state protection departments of the police.

In addition to adjusting competences and budgets, or fighting hate on the Internet, there is an intensive debate on the possession of weapons in Germany. After the extremist attacks in 2019 Germany's Bundestag agreed to new gun control including a controversial measure that would have everyone who owns a firearm regularly checked by the country's domestic intelligence agency (BfV) (Schumacher 2019). Tightening the conditions of legal possession of weapons and their control copies the views of the political leaders of most EU Member States. However, this is a controversial issue, and opponents of this amendment argue in the case of simplification of legal possession of weapons by a better public preparedness for possible future violent attacks.

One of the problems, but also the consequences in some cases of more frequent manifestations of hate, is the political success of those political parties whose members are associated with hate speech or extremist manifestations and actions. Taking into account the election results of extremist groups monitored by the German police, (Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD, National-Democratic Party of Germany), DIE RECHTE (The Right) and Der III. Weg (The Third Way)), none of these groups had any significant political success at federal level. However, some political leaders and experts point out that even several members of the so-called AfD (Alternative für Deutschland) are associated with extremist manifestations and actions, with the party gaining up to 90 seats in the German Bundestag.

³ The German authorities have informed ECRI that they maintain their position of not wishing to ratify Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights (ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Germany, 2017).

The AfD proposed an amendment in 2018 Paragraph 130 of Germany's Criminal Code to include hate speech against Germans. However, the draft was rejected with two main arguments. The legal argument against this, as interpreted by German courts, has usually been that the law is meant to protect minorities, and since "Germans" refers to the entire German population, it cannot be considered a minority. Other members argued, that there was not the evidence that German courts discriminated against Germans when applying the paragraph (Knight 2018).

On the contrary, it can be said that the legislation and the fight against extremism in the Federal Republic of Germany is often the model for other EU Member States. As reported by Bötticher and Mareš (2013), „*the annual reports of the Federal Office for the Protection of Constitution (BfV) as well as similar reports of several offices for protection of constitution in German federal states (mostly from Saxony) played an important role... Under the influence of these reports the Czech reports on extremism issues were prepared. The first was published in 1995. In 2009 the first counter-extremism strategy was adopted*“ (Bötticher and Mareš, 2013, p. 34).

Conclusion

Efforts to prevent and eliminate extremism are a topical issue both in the Federal Republic of Germany and in other EU Member States. Discussions on the issue of extremism directed against national minorities and ethnic groups have multiplied with the outbreak of the so-called “migration crisis” in 2015, when a large number of irregular migrants came to the European Union and in particular to the Federal Republic of Germany. During this period, the question of the legality and legitimacy of the electoral successes of those parties and movements associated with extremism was raised. It is therefore not surprising that this is a topical issue requiring interdisciplinary and comprehensive research. With regard to these facts, we dealt with the legal instruments of elimination of extremism against national minorities and ethnic groups in the Federal Republic of Germany. The most serious proceedings and manifestations are considered hate crimes. In particular, Section 130 of the German Criminal Code (Incitement to hatred) as well as the recent amendment to Section 46, which explicitly added racist, xenophobic and other inhuman motives and aims to be taken into account in sentencing, may be considered as key. In addition to criminal sanctions, the General Equal Treatment Act (Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz) and the constitutional prohibition of discrimination directly in the Basic Law should be mentioned in connection with legal instruments. In the conceptual document „National Action Plan Against Racism“ Federal Government stresses in particular the need to ensure racial motivation is documented fully and seamlessly in the Code of Criminal Procedure, the need to reform the Police Crime Statistics as well as to reconsider the definition of „politically-motivated crime“. Current issues and challenges include the fight against hate speech on the Internet through the Network Enforcement Act (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) or the question of legal possession of weapons.

A wide range of actors and public authorities as well as the private sector are naturally involved in the fight against crime and extremism. We believe that an effective anti-discrimination and anti-extremism policy requires coordination of all components, as well as international cooperation, especially in detecting hate speech on the Internet. No Member State of the European Union can do without sufficient legal instruments to combat extremism. It turns

out that it is the legislation of the Federal Republic of Germany that may be an appropriate inspiration.

References

BÖTTICHER, Astrid & MAREŠ, Miroslav, 2013. *Extremism as a security threat in the Central Europe. German experiences from countering extremist – implications and recommendations for Czech Republic and Slovak Republic and Central European influence towards Germany*. Bratislava: Centre for European and North Atlantic Affairs. 39 p. ISBN X.

Strafgesetzbuch (StGB). In: Gesetze-im-internet.de [online]. 2019 [cit. 20.12.2019]. Available at: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/index.html>

COESTER, Marc, 2010. Commentary: Right-Wing Extremism and Bias Crime in Germany. In: *Journal of Ethnicity in Criminal Justice*. Vol. 2010, No. 8, p. 49–69. ISSN 1537-7938

Deutscher Bundestag. Drucksache 18/3007. [online]. 2014 [cit. 04.12.2019]. Available at: <https://www.marc-coester.de/daten/module/media/27/Bundesregierung2014-79.pdf>

ECHIKSON, William & KNODT, Olivia. Germany's NetzDG: A key test for combatting online hate. In: *Ceps.eu* [online]. 2018 [cit. 01.12.2019]. Available at: https://www.ceps.eu/system/files/RR%20No2018-09_Germany%27s%20NetzDG.pdf

European Commission against Racism and Intolerance. ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Germany. In: *Rm.coe.int* [online]. 2017. [cit. 10.12.2019]. Available at: <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-germany-5th-monitoring-cycle/16808b568a>

European Commission against Racism and Intolerance. ECRI Report On Germany (fifth monitoring cycle). In: *Rm.coe.int* [online]. 2014. [cit. 10.12.2019]. Available at: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-germany/16808b5683>

Federal Anti-Discrimination Agency. Guide to the General Equal Treatment Act. In: *Antidiskriminierungsstelle.de* [online]. 2019 [cit. 10.12.2019]. Available at: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Wegweiser/agg_wegweiser_engl_guide_to_the_general_equal_treatment_act.pdf?__blob=publicationFile&v=14

Federal Anti-Discrimination Agency. In: *Antidiskriminierungsstelle.de* [online]. 2019 [cit. 11.12.2019]. Available at: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/aboutUs_node.html

Federal Ministry of the Interior, Building and Community. 2018 Report on the Protection of the Constitution. Facts and Trends. In: *Verfassungsschutz.de* [online]. 2019 [cit. 02.12.2019]. Available at: <https://www.verfassungsschutz.de/embed/annual-report-2018-summary.pdf>

Federal Ministry of the Interior, Building and Community. National Action Plan Against Racism. In: Bmi.bund.de [online]. 2017 [cit. 08.12.2019]. Available at: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2018/nap-en.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Basic Law for the Federal Republic of Germany, as amended on 28 March 2019. In: Btg-bestellservice.de [online]. 2019 [cit. 10.12.2019]. Available at: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

GOLLATZ, Kirsten, RIEDL, Martin & POHLMANN, Jens. Removals of online hate speech in numbers. In: Hiig.de [online]. 2018 [cit. 13.12.2019]. Available at: <https://www.hiig.de/en/removals-of-online-hate-speech-numbers/>

KNIGHT, Ben. AfD tries to redefine German hate speech laws. In: Dw.com [online]. 2018 [cit. 07.12.2019]. Available at: <https://www.dw.com/en/afd-tries-to-redefine-german-hate-speech-laws/a-43563462>

KUGELMANN, Dieter. Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität. Rechtsgutachten. In: Antidiskriminierungsstelle.de [online]. 2015. [cit. 17.12.2019]. Available at: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Moegl_effektiver_Strafverfolgung_Hasskriminalitaet.html

SCHUMACHER, Elizabeth. Germany approves stricter gun control laws. In: Dw.com [online]. 2018 [cit. 07.12.2019]. Available at: <https://www.dw.com/en/germany-approves-stricter-gun-control-laws/a-51657321>

Author's Address

PhDr. Matúš Vyrostko
Department of Public Law Disciplines
Faculty of Public Administration
University of Pavol Jozef Šafárik in Košice
Popradská 66, 04011 Košice
E-mail: matusvyrostko@gmail.com

ĽUDOVÁ INICIATÍVA AKO SÚČASŤ ZÁKONODARSTVA A NORMOTVORBY V POĽSKEJ REPUBLIKE

POPULAR INITIATIVE AS A PART OF LEGISLATION AND NORM-MAKING IN POLAND

Jana Volochová

Abstract:

The paper deals with the constitutional anchoring of the Popular initiative as a form of direct democracy in the Poland at national and municipal level. The possibility for citizens to submit a draft law to parliament and, in the case of municipalities, the right of inhabitants to submit a draft regulation to the municipal council, is the exception rather than the rule in today's democratic states. The citizens'/ inhabitants' legislative initiative is a tool through which citizens / inhabitants can really influence the policy developed by the representative bodies.

Key words: direct democracy, popular initiative, legislative initiative, municipal initiative.

Úvod

Ústavnoprávne zakotvenie inštitútov priamej demokracie na celoštátnej úrovni i na úrovni územnej samosprávy sú neoddeliteľnou súčasťou právnych poriadkov súčasných demokratických štátov. Výnimkou nie je ani Poľská republika, ktorej právny poriadok zakotvuje inštitút ľudovej iniciatívy na všetkých úrovniach výkonu verejnej moci. Cieľom príspevku je prostredníctvom analýzy ústavnoprávnej úpravy inštitútu zákonodarnej iniciatívy na celoštátnej i obecnej úrovni v Poľskej republike poukázať na význam právneho zakotvenia analyzovaného inštitútu v právnom poriadku demokratického štátu. Sme si vedomí skutočnosti, že právo zákonodarnej iniciatívy majú tiež obyvatelia vyšších stupňov územnej samosprávy, ale z dôvodu rozsiahlosti danej problematiky a obmedzení rozsahu príspevku sme sa rozhodli zamerať len na celoštátnu úroveň a obecnú úroveň.

Ľudová iniciatíva ako forma priamej demokracie

Ľudová iniciatíva patrí k rozšíreným formám priamej demokracie.¹ Jej podstata spočíva v tom, že oprávnení voliči sa hlasovaním dožadujú prijatia určitého rozhodnutia (Posluch - Cibulka 2006). Ľudová iniciatíva je osobitným inštitútom, ktorý predstavuje jeden zo základných foriem priameho výkonu štátnej moci občanmi (Rosputinský 2004).

¹ Je neodmysliteľným faktom, že pozornosť vedeckej verejnosti, napríklad Alman (2018), je zameraná aj na iné formy priamej demokracie. V tomto smere sú pertraktované najmä referendum, petičné právo, zhromaždenie ako prejav zhromažďovacieho práva, sťažnosti, inštitúty práva na slobodný prístup k informáciám a pod. Napriek tomuto demonštratívne výpočtu jednotlivých foriem je ľudová iniciatíva významným inštitútom, ktorý musí byť taktiež predmetom vedeckého skúmania

Ide o požiadavku ľudu, s ktorou sa určitý minimálny počet oprávnených voličov obracia na štátny orgán s návrhom na riešenie nejakého neodkladného problému. Pri uplatnení ľudovej iniciatívy môže ísť o predloženie návrhu novej právnej úpravy alebo o novelu existujúceho zákona alebo ústavy. V tejto súvislosti sa hovorí o práve ľudu uplatniť konštitutívny názor. Ak boli splnené zákonom stanovené podmienky, t. j. forma, počet podpisov, má ľudová iniciatíva rovnaké dôsledky ako uplatnenie práva zákonodarnej iniciatívy. To znamená, že zákonodarný orgán je povinný takýto návrh predpísaným spôsobom prerokovať a následne o ňom hlasovať alebo sa tento návrh stáva predmetom referenda (Palúš - Somorová 2014).

Tento inštitút priamej demokracie predstavuje politicko-právny nástroj, ktorým sa v určitých štátoch realizuje možnosť uplatniť priamu participáciu občanov, ktorí podporujú mechanizmy výkonu štátnej moci v rámci existujúceho systému zastupiteľskej demokracie, bez toho aby následkom bola deštrukcia jeho podstaty alebo by došlo k jeho úplnému odstráneniu (Rosputinský 2004).

Ľud sa pomocou ľudovej iniciatívy môže dožadovať rozhodnutia, či riešenia akéhokoľvek vecného problému. V prípade, že je ľudová iniciatíva úspešná, predstavuje potom imperatív pre zákonodarcu k nešpecifikovaným krokom, ktoré sú nevyhnutné k naplneniu záväzku, ktorý z nej vzišiel. V tejto situácii je nevyhnutné, aby nebola ľudová iniciatíva zneužitá a aby sa prostredníctvom nej nehlasovalo o skutočnostiach nezlučiteľných s demokratickým a právnym štátom, ľudskými právami, ústavným a právnym poriadkom štátu (Pechanec 2011).

Ľudová iniciatíva je dlhodobým procesom, ktorý začína vytvorením prípravného výboru, resp. komisie, ktorého úlohou je sformulovanie otázky alebo požiadavky pre hlasovanie. Po dodržaní všetkých zákonných podmienok prípravný výbor požiada štát o súčinnosť. Orgány štátu tak majú možnosť preskúmať predmet ľudovej iniciatívy ešte pred samotným hlasovaním (Pechanec 2011).

Dôležité je rozlišovať medzi ľudovou iniciatívou a fakultatívnym referendom, nakoľko tieto pojmy môžu byť tiež zamieňané. Ľudová iniciatíva zahŕňa nielen hlasovanie občanov, ale i navrhovanie konkrétnych zmien v politike, návrhu zákona, či dokonca zmenu ústavy. Ak občania zhromaždia vopred právnou úpravou stanovený počet podpisov, ktoré predložia v stanovenom čase s konkrétnym návrhom, je tento návrh predložený na hlasovanie. Fakultatívne referendum môžu taktiež iniciovať občania prostredníctvom zhromažďovania podpisov pod petíciu, avšak na rozdiel od ľudovej iniciatívy, môžu v referende hlasovať napr. o zrušení zákona, ktorý už bol prijatý parlamentom (Leininger 2015).

Ľudová iniciatíva je všeobecné pomenovanie pre formu vplyvu ľudu v procese tvorby zákonov. Môžeme ju deliť na priamu (návrh zákona predkladajú priamo občania a rozhodnutie o jeho prijatí podlieha občanom) nepriamu (návrh zákona predložený občanmi ide na schválenie do parlamentu). O existencii ľudovej iniciatívy v právnom poriadku musí jasne rozhodnúť ústavodarca. Je potrebné zdôrazniť, že medzi ľudovou iniciatívou a referendom existuje súvislosť. Tieto dva inštitúty sú na seba silno naviazané. Návrh zákona vypracovaný prostredníctvom ľudovej iniciatívy sa môže predložiť na rozhodnutie občanom prostredníctvom inštitútu referenda (Tkaczyk 2003).

V závislosti od predmetu iniciatívy rozlišujeme: iniciatívu sformulovanú a iniciatívu nesformulovanú. Predmetom sformulovanej iniciatívy je návrh zákona, zatiaľ čo predmetom nesformulovanej iniciatívy je len všeobecná požiadavka, ktorú má zákonodarný orgán prijať

(Bien – Kacala 2009). Podobne ako je to v prípade referenda môže mať ľudová iniciatíva charakter celoštátny alebo miestny, resp. okresný alebo regionálny.

Pokiaľ ide o klasifikáciu legislatívnej iniciatívy občanov, malo by sa uviesť, že sa tiež nazýva ľudová iniciatíva. Môže mať negatívnu formu - veto ľudu - hlasovanie proti zákonu vytvorenému zákonodarcom, ktoré sa koná po schválení zákona parlamentom, alebo kladné - právo pripraviť a predložiť návrh zákona – zákonodarná občianska iniciatíva. V právnom poriadku Poľskej republiky je zakotvená jej druhá forma.

Zákonodarná a normotvorná iniciatíva v Poľskej republike

Zákonodarná iniciatíva občanov Poľskej republiky, podobne ako legislatívna iniciatíva obyvateľov miestnych samosprávnych celkov, predstavuje formou ľudovej iniciatívy v Poľskej republike. Možno ju definovať ako právo skupiny členov kolektívneho subjektu (národ, ľud, občania, obyvatelia), ktoré sú definované zákonom, majú právo predkladať príslušnému štátnemu orgánu návrh zákona, návrh ústavy, alebo žiadosť o vykonanie referenda, ktoré je štátny orgán povinný prijať (Grabowska 2005).

Podľa čl. 118 ods. 2 poľskej ústavy majú zákonodarnú iniciatívu poslanci, Senát (horná komora parlamentu), prezident republiky a Rada ministrov (vláda). Zákonodarnú iniciatívu má tiež skupina najmenej 100 000 obyvateľov, ktorí majú aktívne volebné právo do Sejmu² (dolná komora parlamentu). Povinnosťou Sejmu je takýto návrh zákona prerokovať, ak spĺňa požadované obsahové a formálne náležitosti. Zákonodarnú iniciatívu občanov (ďalej len „zákonodarná iniciatíva“) v Poľskej republike upravuje zákon Dz. U. 1999 Nr 62 poz. 688 o vykonaní zákonodarnej iniciatívy občanmi.

V Poľskej republike je legislatívna iniciatíva založená na modeli nepriamej iniciatívy, ktorá predpokladá právo predložiť orgánu, ktorý je oprávnený ho prijať, iba návrh zákona (Bien – Kacala 2009).

Zákonodarná iniciatíva v Poľskej republike je klasickým príkladom nepriamej ľudovej iniciatívy. To znamená, že návrh zákona predložený prostredníctvom zákonodarnej iniciatívy občanmi nepodlieha schváleniu v referende alebo na verejnom zhromaždení, ale podlieha schváleniu príslušného orgánu, ktorým je Sejm – konkrétne Maršálek Sejmu – ktorému sa návrh zákona predkladá (Sarnecki 2005).

Predmetom zákonodarnej iniciatívy nemôžu byť otázky, pri ktorých právom zákonodarnej iniciatívy disponuje Rada ministrov alebo Ústava Poľskej republiky (ďalej len „ústava“) osobitne určuje subjekt s týmto právom. Ďalej predmetom nemôžu byť otázky týkajúce sa zákona o rozpočte, zákona o rozpočtovom provizóriu, zákona o verejnom dlhu a o poskytovaní finančných záruk štátom. V týchto otázkach má výlučnú právomoc Rada ministrov. Predmetom zákonodarnej iniciatívy tiež nemôže byť návrh na zmenu ústavy, nakoľko v tej oblasti disponuje zákonodarnou iniciatívou najmenej 1/5 poslancov parlamentu, Senát a prezident (Sarnecki 2005).

Podľa aktuálnej právnej úpravy vykonáva činnosti spojené s prípravou návrhu zákona, jeho propagáciou a rozširovaním a následným zberom podpisov výbor zákonodarnej iniciatívy, ktorý tvorí skupina najmenej 15 občanov Poľskej republiky s aktívnym volebným právom do

² Poľský občan má právo zúčastniť sa na referende a má právo voliť prezidenta republiky, poslancov, senátorov a zástupcov do orgánov miestnej samosprávy, ak v deň hlasovania dovŕši 18 rokov (čl. 62 ods. 1 ústavy).

Sejmu (Orosz – Jirásková 2007). Podľa čl. 5 ods. 2 zákona o vykonaní zákonodarnej iniciatívy členovia výboru predložia písomné vyhlásenie o vstupe do výboru. Ďalej uvedú svoje meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu a registračné číslo PESEL³. Za výbor koná jeho zástupca (splnomocnenec).

Po získaní minimálne 1 000 podpisov zástupca výboru pre zákonodarnú iniciatívu informuje Maršálka Sejmu o jeho vzniku. Uvedené podpisy sa zarátavajú do celkového právnou úpravou požadovaného počtu. V oznámení Maršálkovi Sejmu sa uvádzajú nasledovné informácie: názov výboru a adresa jeho sídla; údaje o členoch výboru (čl. 5 ods. 2); údaje o zástupcovi výboru. K oznámeniu sa pripojí návrh zákona a zoznam s 1 000 podpismi občanov, ktorí ho podporili.

Ak oznámenie obsahuje všetky zákonom stanovené náležitosti, Maršálek Sejmu prijme na vedomie oznámenie o vzniku výboru a do 14 dní to oznámi zástupcovi výboru pre zákonodarnú iniciatívu. Týmto okamihom, výbor nadobúda právnu subjektivitu a získava oprávnenie na vedenie propagačnej kampane, prezentovanie návrhu zákona a zber podpisov. Lehota na zber podpisov na podporu návrhu zákona je tri mesiace od prijatia informácie od Maršálka Sejmu o prijatí oznámenia o vzniku výboru pre zákonodarnú iniciatívu (Orosz – Jirásková 2007).

V prípade, ak oznámenie predložené Maršálkovi Sejmu obsahuje formálne nedostatky, Maršálek Sejmu do 14 dní odo dňa prijatia oznámenia vyzve zástupcu výboru pre zákonodarnú iniciatívu, aby boli tieto nedostatky v lehote 14 dní odstránené. Tieto nedostatky môže mať tak samotné oznámenie alebo prílohy (Tkaczyk 2003). Neodstránenie týchto nedostatkov môže mať za následok rozhodnutie Maršálka Sejmu o neprijatí oznámenia. V takomto prípade sa môže zástupca výboru pre zákonodarnú iniciatívu proti rozhodnutiu Maršálka Sejmu brániť sťažnosťou na Najvyššom súde a to do 14 dní odo dňa doručenia rozhodnutia Maršálka Sejmu o neprijatí oznámenia. Najvyšší súd v lehote 30 dní preskúma sťažnosť zástupcu výboru pre zákonodarnú iniciatívu v nesporovom konaní. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu neexistuje opravný prostriedok.

Návrh zákona predložený Maršálkovi Sejmu občanmi Poľskej republiky musí spĺňať rovnako ako návrh zákona predložený akýmkoľvek subjektom s právom zákonodarnej iniciatívy požiadavky podľa rokovacieho poriadku Sejmu. Podľa čl. 34 ods. 2 rokovacieho poriadku Sejmu musí byť spolu s návrhom zákona predložené odôvodnenie, ktoré by malo vysvetliť potrebu a účel vydania zákona, prezentovať aktuálny stav v predmetnej oblasti, ktorej sa zákon týka, preukázať rozdiel medzi súčasným a plánovaným právnym stavom, očakávané právne, sociálne, hospodárske a finančné dopady, uviesť zdroj financovania v prípade, ak návrh zákona predstavuje záťaž pre štátny rozpočet alebo rozpočet jednotky územnej samosprávy, predloženie návrhov vykonávacích aktov a tiež musí obsahovať vyhlásenie, že predmetný návrh zákona je v súlade s právom Európskej únie, alebo že predmet návrhu zákona už neupravuje právny poriadok Európskej únie.

Zákonná lehota na predloženie zákonodarnej iniciatívy je stanovená na tri mesiace od prijatia oznámenia Maršálka Sejmu o vzniku výboru pre zákonodarnú iniciatívu. Zástupca výboru pre zákonodarnú iniciatívu spolu predloží Maršálkovi Sejmu spolu s návrhom zákona

³ Číslo PESEL je číselný symbol priradený fyzickej osobe, ktorý umožňuje ľahkú a jednoznačnú identifikáciu osoby, ktorej je pridelený.

všetky petičné hárky. Predloženie návrhu zákona občanmi prostredníctvom zákonodarnej iniciatívy ukladá Maršáľkovi Sejmu povinnosť tento návrh zaradiť to do legislatívneho procesu. Návrh zákona sa musí podrobiť prvému čítaniu v parlamente do troch mesiacov od dátumu jeho predloženia Maršáľkovi Sejmu (Sarnecki 2005).

V prípade miestnej samosprávy upravuje občiansku iniciatívu (miestnu iniciatívu) zákon č. Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 o obecnej samospráve. Prostredníctvom miestnej iniciatívy predkladajú obyvatelia obce zastupiteľskému orgánu obce návrh nariadenia v dôležitej veci. Právo miestnej iniciatívy je zakotvené v zákone o obecnej samospráve, na základe novely účinnej od 31. januára 2018.⁴

Inštitút miestnej iniciatívy predstavuje zmiešaný nástroj demokracie, nakoľko návrh uznesenia je vypracovaný obyvateľmi (prvok priamosti), ale rozhodnutie o jeho prijatí alebo odmietnutí prijíma zastupiteľský orgán (Ziółkowski 2018).

Predložiť návrh nariadenia prostredníctvom miestnej iniciatívy môže zastupiteľskému orgánu skupina obyvateľov obce s aktívnym volebným právom pri voľbách do orgánov samosprávy obce.⁵ Čl. 41a ods. 2 zákona o obecnej samospráve stanovuje minimálny počet obyvateľov obce, ktorí musia podporiť návrh uznesenia, aby mohol byť predložený na prerokovanie zastupiteľskému orgánu obce – Rada obce (zastupiteľstvo obce). Tento počet sa líši od počtu obyvateľov obce.⁶

Ak návrh uznesenia podporí prostredníctvom miestnej iniciatívy zákonom stanovený počet oprávnených obyvateľov obce a je následne predložený Rade obce, tento návrh sa stáva predmetom rokovania Rady obce na jej nadchádzajúcom zasadnutí, najneskôr však do troch mesiacov od jeho predloženia. Výbor pre miestnu iniciatívu má právo určiť osobu, ktorá ho bude zastupovať na zasadnutí Rady obce, na ktorom bude návrh miestnej iniciatívy prerokovaný.

Rada obce upraví nariadením podrobné pravidlá predkladania miestnych iniciatív, pravidlá zriaďovania výborov miestnych iniciatív, pravidlá propagácie miestnych iniciatív a formálne požiadavky, ktoré musia spĺňať predkladané návrhy miestnych iniciatív (čl. 42a ods. 5).

Záver

Aktívna účasť občanov/obyvateľov na správe vecí verejných prostredníctvom inštitútov priamej demokracie a ich angažovanie sa na politickom živote je dôležité pre fungovanie každého súčasného demokratického štátu.

Možnosť predkladania návrhov zákonov a nariadení občanmi/obyvateľmi ako je to v prípade Poľskej republiky považujeme za prínosné pre rozvoj priamej demokracie na všetkých stupňoch výkonu verejnej moci. Sme si vedomí, že rovnako ako návrhy zákonov a nariadení, ktoré predkladajú iné oprávnené subjekty, aj návrhy občanov/obyvateľov sú

⁴ Ustanovenie 41a zákona o obecnej samospráve, ktoré upravuje miestnu iniciatívu, bolo pretavené tiež do právnej úpravy samosprávy poviatu a samosprávy vojvodstva.

⁵ Podmienkami aktívneho volebného práva do orgánov obecnej samosprávy sú: občianstvo Poľskej republiky alebo iného členského štátu Európskej únie, vek 18 rokov, trvalý pobyt na území obce.

⁶ 1) v obci do 5000 obyvateľov – najmenej 100 osôb;

2) v obci do 20 000 obyvateľov - najmenej 200 osôb;

3) v obci s viac ako 20 000 obyvateľmi - najmenej 300 osôb.

schvaľované rovnakým postupom. Z uvedeného vyplýva, že predložením návrhu zastupiteľskému orgánu nemajú občania/obyvatelia záruku, že tento ich návrh bude schválený a stane sa súčasťou platného právneho poriadku. Za pozitívne však považujeme skutočnosť, že zastupiteľské orgány majú povinnosť sa takto predloženými návrhmi zaoberať, čo môže mať za následok na jednej strane neprijatie predložené návrhu zákona, alebo na základe neho novelizácia už existujúceho právneho predpisu.

Zastávame názor, že zákonodarná iniciatíva i miestna iniciatíva sú reálnym nástrojom v rukách občanov Poľskej republiky a obyvateľov obcí, prostredníctvom ktorého sa môžu aktívne zapájať do správy vecí verejných a ovplyvňovať rozhodovacie procesy zastupiteľských orgánov. Netreba zabúdať na skutočnosť, že zárukou reálneho a efektívneho využívania predmetných foriem priamej demokracie v praxi na všetkých úrovniach verejnej moci je ich kvalitná právna regulácia, ktorá nevytvára právne pochybnosti a patové situácie.

Literatúra

ALMAN, Tomáš, 2018. *Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva*. In: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Časť 1 (Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice: ŠafárikPress, s. 212-219. ISBN 978-80-8152-700-5.

BIEN - KACAŁA, Agnieszka, 2009. Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza. In: WITKOWSKI, Zbigniew (red.), 2009. Prawo konstytucyjne. Toruń: Dom Organizatora. ISBN 978-83-7285-485-8.

GRABOWSKA, Sabina, 2005. *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów. ISBN 83-7338-220-8.

LEININGER, Arndt, 2015. *Directdemocracy in Europe. Potentials and pitfalls*. Dostupné z: https://www.aleininger.eu/downloads/leininger_2015_preprint.pdf.

OROSZ, Ladislav a Věra JIRÁSKOVÁ, 2007. *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 978-80-7097-690-6.

PALÚŠ, Igor – Ľudmila SOMOROVÁ, 2014. *Štátne právo Slovenskej republiky. Štvrté vydanie*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 978-80-8152-129-4.

PECHANEC, Pavel, 2011. *Prímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-700-1.

POSLUCH, Marián – Ľubor, CIBULKA, 2006. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka. ISBN 80-89122-31-0.

ROSPUTINSKÝ, Peter, 2004. *Inštitút ľudovej iniciatívy*. In: Justičná revue, roč. 56, č. 8-9. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. ISSN 1335-6461.

SARNECKI, Pawel, 2005. *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa: C. H. Beck. ISBN 83-7387-568-9.

TKACZYK, Edyta, 2003. Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym. Kraków: Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 83-7333-289-8.

ZIÓŁKOWSKI, Dawid, 2018. *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza jako instrument partycypacji społecznej*. In: Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. ISSN 2299-2774.

UCHWAŁA Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

U S TAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95).

U S TAWA z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. 1999 Nr 62 poz. 688).

U S TAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112).

Kontakt na autora

PhDr. Jana Volochová

Katedra verejnoprávných disciplín

Fakulta verejnej správy

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach

e-mail: jana.volochova@student.upjs.sk

Teória a prax verejnej správy

*Recenzovaný zborník príspevkov z 5.ročníka vedeckej konferencie doktorandov
6.2.2020*

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2020
Počet strán: 393
Rozsah: 29,4 AH
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-8152-841-5(e-publikácia)

