



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
V KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY



Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov
zo 7. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov
11. február 2022

KOŠICE 2022

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov zo 7. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 11. februára 2022 (online prostredníctvom MS Teams).

ZOSTAVOVATELIA:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ODBORNÍ GARANTI KONFERENCIE:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

Mgr. Patrik Fajak – predseda

PhDr. Marcel Orenič

Mgr. Andrea Košíková

Mgr. Lukáš Ivančík

Mgr. Kristína Andrašková

RECENZENTI:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Mgr. Iveta Jeleňová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Daniela Hrehová, PhD., MBA.

Oddelenie spoločenských vied, Technická univerzita v Košiciach

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Milan Douša, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. Katarína Miňová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - CC BY NC ND („Uved'te pôvod – Nepoužívajte komerčne - Nespracováajte“)



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

Dostupné od: 25.05.2022

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

ISBN 978-80-574-0100-1 (e-publikácia)

Predhovor

Rok 2022 je rokom výziev. Pretrvávajúca pandémia, zložitá bezpečnostno-spoločenská situácia v Európe, migrácia, vlna zdražovania a inflácie i ďalšie fenomény sú objektom pozornosti laickej i odbornej verejnosti. Dynamické premeny až priam vyzývajú venovať čas a priestor vedeckému pohľadu na spomenuté javy. Potrebujeme otvorene diskutovať o súčasných problémoch a predovšetkým hľadať rozumné riešenia. Univerzity a vysoké školy sú v tomto ohľade miestom, kde možno slobodne rozvíjať poznanie, bádať a diskutovať. Zároveň tu možno formulovať myšlienky smerujúce k zlepšeniu našej spoločnosti.

Pre Fakultu verejnej správy, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, je čťou, že dňa 11.2.2022 mohla zorganizovať v poradí už 7. ročník doktorandskej konferencie s titulom „Teória a prax verejnej správy“. Konferencia s touto témou sa stala na fakulte tradíciou. V rámci nej fakulta dáva príležitosť doktorandom a mladým vedeckým pracovníkom, aby v priateľskom prostredí zdieľali a konfrontovali svoje poznatky, skúsenosti, zistenia a námety s kolegami zo Slovenska i zo zahraničia. To, že konferencia bola aj v tomto roku úspešná deklaruje nielen jej samotný priebeh, ale aj výstup, ktorý sa Vám práve dostáva do rúk.

Zborník recenzovaných príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie pozostáva z 29 príspevkov od autorov zo Slovenska, Českej republiky a Maďarska, ktorí svoju pozornosť venovali témam viažucim sa na fungovanie verejnej správy. Príspevky teoretického charakteru, ako aj príspevky orientované na praktické skúsenosti identifikované v činnosti verejnej správy, autori spracovali v kontexte právneho, politologického a sociálno-ekonomického spôsobu skúmania verejnej správy. Práve multidisciplinarita v skúmaní verejnej správy otvára priestor na ešte dynamickejšiu diskusiu a na hľadanie komplexných a najmä systémových riešení. Práve po tomto type riešení “volá” prax ako po pridanej hodnote plynúcej z akademického výskumu.

Vyjadrujeme presvedčenie, že príspevky uverejnené v zborníku sú odrazom odhodlanosti a vôle doktorandov naďalej venovať svoj čas a úsilie skúmaniu okruhu tém blízkyh verejnej správe. Veríme, že vytrvajú vo svojej akademickej púti a že v budúcnosti prispievajú k rozvoju spoločnosti tak, ako sa Fakulta verejnej správy snaží prispievať k rozvoju ich samotných.

Podakovanie patrí všetkým, ktorí sa podieľali na príprave konferencie a na príprave tohto zborníka vedeckých prác.

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

dekan

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

OBSAH

Štatút mesta Košice vo svetle vybraných pôsobností a ich problémy v aplikačnej praxi	8
<i>Jozef Andrejčák</i>	
Publikace právních předpisů vydávaných orgány územních samosprávných celků	18
<i>Roman Široký</i>	
Ústavné limity všeobecne záväzných nariadení obce	37
<i>Eva Berníková</i>	
Fungovanie regionálnej samosprávy v Českej republike	49
<i>Lukáš Ivančík</i>	
Vliv pandemie COVID-19 na činnost veřejného ochránce práv v oblasti provádění tzv. systematických návštěv	64
<i>Tereza Hanelová</i>	
Udelenie napomenutia v právnej úprave ochrany osobných údajov	83
<i>Viktória Tomašovičová</i>	
Sociálny štát s orientáciou na ochranu a podporu rodiny: Príklad Nórska	91
<i>Andrea Košíková</i>	
Vybrané aspekty právnej pomoci obetiam trestných činov a pôsobnosť intervenčných centier	101
<i>Martina Kurejová</i>	
Organisational models of border policing and protection in Central and South-Eastern Europe	116
<i>David Velkey</i>	
Priestupky profesionálnych vojakov	125
<i>Ivona Ondrejková</i>	
Vybrané otázky daňovej exekúcie zadržaním vodičského preukazu	133
<i>Marko Putera</i>	

Presiahnutie ročnej sadzby dane vo všeobecne záväznom nariadení obce	143
<i>Diana Repiščáková</i>	
Oblasť veterinárnej starostlivosti v skutočnosti, jej zmeny a nedostatky	154
<i>Sandra Geschwandtnerová</i>	
Vybrané právne prostriedky ochrany občana pred nečinnosťou orgánov verejnej správy	166
<i>Patrik Fajak</i>	
Rebuilding a legal system: The Cambodian experience	179
<i>Eszter Papp</i>	
Subsidiárna pôsobnosť správneho poriadku na vkladové konanie	192
<i>Lucia Filagová, Róbert Jakubáč</i>	
Potreba apostille v katastrálnom konaní.....	202
<i>Erika Dubajová Javúreková</i>	
Najvyšší správny súd – kedysi a dnes	211
<i>Hedviga Geffertová</i>	
Administrácia a etická zodpovednosť voči klientovi v sociálnej práci.....	225
<i>Mária Szegfüová</i>	
Výkon práce sociálneho pracovníka v Centre pre deti a rodiny v rámci podpory profesionálnych náhradných rodín	243
<i>Simona Miháliková</i>	
Manažment ľudských zdrojov v štátnej správe na Slovensku.....	249
<i>Dominika Bernátová</i>	
Leadership a leader.....	264
<i>Marcel Orenič</i>	
International immigration as a factor of stabilization population aging and workforce in Slovakia.....	281
<i>Raman Herasimau</i>	

Verejná správa na Slovensku v čase pandémie	301
<i>Miloš Mrvák</i>	
Skúmanie verejnej správy prostredníctvom správnej vedy	311
<i>Milan Sklenár</i>	
Teória konštituovania orgánov štátnej správy	323
<i>Matúš Radosa</i>	
Rozvojové nástroje a granty a ich význam pre športovú diplomaciu Európskej únie	331
<i>Martin Mancoš</i>	
Koncept smart city v podmienkach Európskej únie	343
<i>Michaela Kakašová</i>	
Rodová rovnosť a starobný dôchodok v SR.....	357
<i>Kristína Andrašková</i>	

Právna sekcia

Štatút mesta Košice vo svetle vybraných pôsobností a ich problémy v aplikačnej praxi

Jozef Andrejčák

Abstract

The paper will deal with the Statute of the City of Košice as a basic internal document of the territorial self-government of the city, which, among other things, regulates the relations between the city and city districts. Attention will be focused on selected areas of division between the city and city districts. From the point of view of application practice, the selected activities will point out the various problems that city districts face in the performance and fulfillment of specific self-governing tasks.

Keywords: status of the city Košice, operation, city district

Úvod

Príspevok sa bude zaoberať Štatútom mesta Košice ako základným vnútorným dokumentom územnej samosprávy mesta Košice, ktorý upravuje prerozdelenie úloh a samosprávnych resp. samostatných pôsobností mesta, nakladanie s majetkom mesta, vzťahy mesta s mestskými časťami a právnickými osobami zriadenými alebo založenými mestom a ich práva a povinnosti pri plnení zverených samosprávnych úloh. Pozornosť bude upriamená na vybrané oblasti del'by pôsobnosti medzi mestom a mestskými časťami. Na vybraných pôsobnostiach bude z pohľadu aplikačnej praxe poukávané na rôzne problémy, s ktorými sa stretávajú mestské časti pri výkone a plnení konkrétnych samosprávnych úloh.

Štatút mesta Košice je rozsiahly dokument, ktorý pozostáva z ôsmich častí, ktoré sa delia na hlavy a diely. Práv časť sú základné ustanovenia vrátane členenia mesta na mestské časti. Druhá časť definuje výkon samosprávy mesta a teda aj orgány mesta a mestských častí. Tretia časť delí pôsobnosť medzi mesto a mestské časti. Štvrtá časť pojednáva o ekonomike mesta a mestských častí. Piata časť definuje symboly mesta. Šiesta časť charakterizuje verejné ocenenia mesta. Siedma časť sa venuje zásadám hospodárenia s majetkom mesta. Ide o rozsiahlu časť štatútu, ktorá upravuje pôsobnosť mestského zastupiteľstva v súvislosti s majetkom mesta, správu majetku, prevody vlastníctva majetku, prenajímanie majetku, ťarchy na majetku, iné užívanie majetku, správu pohľadávok a nakladanie s bytmi mesta. Ôsma časť sú prechodné, zrušovacie a záverečné ustanovenia (Štatút mesta Košice).

Veci, ktoré nie sú upravené štatútom sa riadia zákonom o meste Košice a osobitnými právnymi predpismi.

1. Pôsobnosť obce

Pod pôsobnosťou obce môžeme v širšom slova zmysle chápať súhrn určitých práv a povinností, ktoré sú obci stanovené právnym poriadkom za účelom plnenia úloh. Samostatná, môžeme hovoriť aj o samostatnej pôsobnosti obce, predstavuje samosprávu v pravom zmysle. To znamená, že obce si spravujú svoje záležitosti relatívne samostatne. Pri tomto výkone koná vo vlastnom mene a nesie aj plnú zodpovednosť za výkon úloh spadajúcich pod samostatnú pôsobnosť. Z hľadiska práva na samosprávu, obec ma na výkon záležitosti, ktoré spadajú do samostatnej pôsobnosti právny nárok.¹

Obec má teda dvojakú pôsobnosť: tzv. samostatnú (územno samosprávnú) a prenesenú. V oblasti samostatnej pôsobnosti zabezpečuje obec výkon záležitostí vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. V oblasti prenesenej ide o výkon záležitosti verejnej správy, ktoré sú na obec prenesené zo „štátu“ právnymi predpismi. V tomto rozdelení môžeme vnímať aj dualizmus verejnej správy na Slovensku. Samostatná pôsobnosť je výrazom decentralizácie, plnenie úloh v rámci prenesenej pôsobnosti znamená dekoncentráciu.²

Za ústavné východisko vymedzenia samostatnej pôsobnosti môžeme vnímať čl. 65 ods. 1, ústavy, kde je obec definovaná ako právnická osoba, ktorá za podmienok stanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Pokiaľ ide o vymedzenie vecného rozsahu samostatnej pôsobnosti tá je ponechaná na zákonnú úpravu a teda je riešená v zákone o obecnom zriadení³. V zákone o obecnom zriadení je vymedzená samostatná pôsobnosť na základe generálneho vymedzenia. To znamená, že okrem záležitostí stanovených zákonom, spadajú do samostatnej pôsobnosti aj iné záležitosti súvisiace so správou obce. Do samosprávnej pôsobnosti však patria len tie oblasti, ktoré nie sú osobitnými zákonmi zverené iným orgánom verejnej správy. Samostatnú pôsobnosť obec realizuje zodpovedajúcimi právnymi prostriedkami.

Tým, že je stanovená samostatná pôsobnosť obce generálnym spôsobom (všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku), doplneným o demonštratívny výpočet

¹ PALÚŠ, I. – JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. Obec ako základ územnej samosprávy

² KIOVSKÁ, Mária. 2000. Správne právo hmotné: všeobecná časť, Zväzok 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 8070973870.

³ Pozri: zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 4 ods. 1,3,4 a zákon č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov §2 a §4 ods. 2.

a v nadväznosti na vymedzenie vo vzťahu k štátnej správe, môžeme vnímať takéto vymedzenie ako za vhodné s prihliadnutím na podstatu a princíp územnej samosprávy. Tento univerzálny charakter dáva možnosť obciam, aby sa jednotlivé úlohy mohli plniť efektívne s prihliadnutím na potreby obce a verejný záujem.

Úlohy spadajúce do samostatnej pôsobnosti obce môžu byť formulované ako obligatórne a fakultatívne. Fakultatívne úlohy sú pre obec typické a zohľadňujú charakter obce. V rámci týchto úloh sa obec rozhoduje samostatne, či bude určité záležitosti vykonávať a akým spôsobom. Obligatórne úlohy má obec stanovené ako povinnosť a rozhoduje len o spôsobe ich plnenia.⁴ Záležitosti samostatnej pôsobnosti obec vykonáva s vlastnými finančnými prostriedkami.

Za ústavné východisko prenesenej pôsobnosti môžeme vnímať čl. 71 ods. 1 ústavy, na základe ktorého je možné zákonom preniesť na obec výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Prenesená pôsobnosť je na obce delegovaná štátom a predstavuje záležitosti, ktoré vykonávajú obce v mene štátu a za kvalitu výkonu nesie zodpovednosť štát. Na výkon prenesenej pôsobnosti sú obce oprávnené len zákonom. Bez zákonného poverenie nesmú preberať úlohy, ktorých výkon patrí orgánom miestnej štátnej správy.

Ako dôvod prenosu niektorých úloh môžeme vnímať požiadavku efektívneho výkonu a priblíženie oblastí štátnej správy k občanovi. Finančné náklady spojené s plnením agendy prenesenej na obce sú zabezpečované z finančných prostriedkov štátu.

Aj napriek tomu, že pri výkone prenesenej pôsobnosti ide o uskutočňovanie štátnej správy, obce nie sú nositeľom štátnej moci a ani nemajú postavenie štátnych orgánov.⁵

Konkrétny obsah a rozsah prenesenej resp. delegovanej pôsobnosti je stanovený osobitnými zákonmi z jednotlivých oblastí štátnej správy. V tomto platí, že ide o taxatívny výpočet, ak štát deleguje pôsobnosť na obec musí to vyslovene stanoviť. Ak tomu tak nie je, môžeme hovoriť o výkone pôsobnosti v rámci samostatnej pôsobnosti.

Vnútorým a základným dokumentom územnej samosprávy mesta Košice, ktorý okrem iného upravuje aj vzťahy medzi mestom a mestskými časťami je Štatút mesta. Štatút je v súlade so zákonom o meste Košice. Prvé diskusie na štatúte boli priebežné v roku 1990 v súvislosti aj s návrhom zákona o meste Košice. Následne po prvých komunálnych voľbách v meste Košice existovala trojmesačná snaha o spracovanie štatútu, ktorý by upravoval

⁴ SOTOLÁŘ, Jozef. 2000. Kompetenčné právo v územnej samospráve. Košice: SOTAC. ISBN 8096835637.

⁵ PALÚŠ, I. – JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. Obec ako základ územnej samosprávy

kompetencie medzi mestom, mestskými časťami a organmi mestskej a miestnej samosprávy. Pre prípravu štatútu boli zriadené tri odborné komisie právna, politická a ekonomická (archív mesta Košice). Štatút po prvých komunálnych voľbách bol mestským zastupiteľstvom schválený 14.3.1991. V rámci štatútu už boli zohľadnené aj pripomienky a návrhy starostov mestských častí.

Štatút mesta Košice prešiel viacerými zmenami, ktoré zapracovali do štatútu zmeny zákona o meste Košice, osobitné právne úpravy, ktorými je zverená územno samosprávna pôsobnosť a prenesený výkon miestnej štátnej správy. Veci, ktoré nie sú upravené štatútom sa riadia zákonom o meste Košice a osobitnými právnymi predpismi.

Del'ba pôsobnosti medzi mestom a mestskými časťami

Del'bu pôsobnosti - kompetencie medzi mesto a mestské časti upravuje štatút v tretej časti. Každá pôsobnosť v štatúte je v súlade s príslušnými právnymi predpismi a odvoláva sa na ich ustanovenia. V zmysle tejto časti štatútu mesto môže preniesť výkon niektorých samosprávnych pôsobností určených obciam osobitnými predpismi na všetky mestské časti alebo len na niektoré. Samosprávne pôsobnosti, ktoré neboli a nie sú prenesené na mestské časti vykonáva mesto. Mesto si spravidla ponecháva pôsobnosť vo veciach celomestského významu⁶, kde spolupracuje a komunikuje s príslušnou mestskou časťou.⁷

Mestské časti však môžu podľa svojich možností prispieť k rozvoju služieb obyvateľov mesta aj nad rámec samosprávnych pôsobností upravených štatútom. A to v oblasti informovania, komunikácie v rôznych oblastiach napr. pri verejnom prerokovaní územného plánu, parkovacej politiky a pod. Na mestské časti nemožno preniesť výkon štátnej správy, ktorý bol zákonom prenesený na mesto.⁸ Pôsobnosť stavebného úradu vykonáva mesto Košice.⁹

Rozdelenie samosprávnych pôsobností jednotlivým mestským častiam je zatriedené do jednotlivých oblastí, ktoré sú presne definované v štatúte v jeho tretej časti a druhej hlave.¹⁰ V

⁶ Celomestský význam sa vzťahuje najmä na, historické centrum mesta, prevádzky, podniky zariadenia, trhoviská, ktoré charakterom, významom a pod. sa dotýkajú územia viacerých mestských častí, orgány verejnej správy a iné inštitúcie s pôsobnosťou okresnou, krajskou a celoštátnou, časti územia, ktoré svojim charakterom slúžia na kultúru, šport, a inú činnosť pre obyvateľov viacerých mestských častí, historické pamiatky, stavby, parky a iné

⁷ § 18 Štatút mesta Košice

⁸ § 25 zákon č. 401/1990 Zb o meste Košice

⁹ § 140 a ods. 2 zákona č. 50/1979 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, stavebný zákon

¹⁰ §19 až 35 Štatút mesta Košice

d'alšej časti upriamime pozornosť na vybrané časti a oblasti pôsobnosti s prihliadnutím na aplikačnú prax, uplatňovanie samotných pôsobností ako aj jednotlivé problémy, ktoré priamo vznikajú.

2.1 Kompetencie v samostatnej, územno správnej pôsobnosti.

Čistota a údržba verejných priestranstiev – túto pôsobnosť nemajú všetky mestské časti. Mestské časti, ktoré disponujú s touto pôsobnosťou sú sídlisko KVP, Barca, Kavečany, Košická Nová Ves, Krásna, Lorinčík, Luník IX, Myslava, Pereš, Poľov, Šebastovce, Ťahanovce, Vyšné Opátske, Šaca a Džungľa. Tie vykonávajú na svojom území údržbu a čistou verejnú zelenu a verejných priestranstiev. Zároveň sú tieto mestské časti aj správcami týchto verejných priestranstiev. V tejto pôsobnosti je badať prvú veľkú nerovnosť medzi kompetenciami. Tieto mestské časti sa z pohľadu praxe nazývajú aj malé mestské časti mimo sídliska KVP. Tento pojem je zaužívaný len v praxi bez akejkoľvek právnej opory. Ostatným mestským častiam tzv. veľkým (opäť pojem zaužívaný z praxe) túto pôsobnosť zabezpečuje mesto prostredníctvom mestského podniku Správy mestskej zelene a zazmluvnenej dodávateľskej firmy. Veľké mestské časti však v tejto oblasti tiež vykonávajú činnosti, hlavne na úseku čistoty a úpravy verejných priestranstiev a úzko spolupracujú s mestskými podnikmi a samotným mestom. Mestské časti na túto činnosť využívajú pracovníkov v zmysle zákonných možností a spolupráce s Úradom práce sociálnych vecí a rodiny. Túto pôsobnosť majú len malé mestské časti a KVP finančne zakomponovanú v podielových daniach pre mestské časti v rozpočte mesta. Vzniká ďalšia disproporcija aj v oblasti financovania mestských častí.

V rámci tejto pôsobnosti mestské časti vykonávajú aj evidenciu psov, ustanovujú niektoré podmienky držania vlastnými všeobecne záväznými nariadeniami. V praxi zabezpečujú umiestňovanie na vhodných priestranstvách výbehy pre psov, nádoby na psie exkrementy a pod. V rámci prerozdelenia dane za psa platí pravidlo 50% výnosu dane pre mesto a 50% pre mestskú časť podľa evidencie psov.

Správa pozemných komunikácií – touto pôsobnosťou opäť disponujú tie mestské časti, ktoré aj pôsobnosťou v oblasti čistoty a údržby verejných priestranstiev. Ide o komunikácie na území mestskej časti II. III. a IV. triedy, na ktorých nepremáva mestská hromadná doprava. Mestské časti vykonávajú správu a údržbu týchto komunikácií (cesty, chodníky, parkoviská,

vpuste, priechody a pod.) vrátane ich súčastí. Súčasťou je aj zimná údržba a následná ich čistota. Ostatné mestské časti (tzv. veľké mestské časti) v tejto oblasti vo vzťahu ku komunikáciám komunikujú s mestom ako správcom všetkých komunikácií na ich území. Teda celú údržbu vrátane rekonštrukcií a nového budovania zabezpečuje pre veľké mestské časti (mimo sídliska KVP) mesto. Z pohľadu praxe však v istých oblastiach správy komunikácií vypomáhajú mestské časti mestu aj v zmysle rozvoja a starostlivosti o svoje územia. Ide hlavne o rekonštrukciu chodníkov, schodov, priechodov pre chodcov, ale aj k budovaniu nových parkovacích miest a chodníkov. Mestské časti k týmto krokom pristupujú hlavne z dôvodu, že mesto v danej oblasti nedokáže efektívne pokryť všetky požiadavky. Mestské časti disponujú poznaním svojho územia ako aj požiadavkami občanov a poslancov. Na základe týchto krokov, kedy mestské časti supľujú mesto Košice v tejto oblasti, vznikajú aj viaceré problémy. Ide napr. o riešenie správy nad novovybudovanými komunikáciami, parkovacími miestami a pod. Tie následne mestské časti odovzdávajú (v zmysle uznesenia miestneho zastupiteľstva a následne aj mestského) do majetku a správy mesta Košice, nakoľko v zmysle Štatútu mesta, nedisponujú touto kompetenciou a následne ani patričnými finančnými prostriedkami na vykrytie samotnej správy komunikácií. Problematickou otázkou ostáva aj odovzdanie investície obce – mestskej časti ako takej do majetku druhej obce, v tomto prípade mestu Košice.

Túto pôsobnosť majú len malé mestské časti a sídlisko KVP finančne zakomponovanú v podielových daniach pre mestské časti v rozpočte mesta.

Správa verejného osvetlenia – správu a údržbu verejného osvetlenia na svojom území vykonávajú mestské časti - Barca, Kavečany, Košická Nová Ves, Krásna, Lorinčík, Luník IX, Myslava, Pereš, Poľov, Šebastovce, Ťahanovce, Vyšné Opátske, Šaca a Džungľa. Ide o všetky tzv. malé mestské časti. Touto pôsobnosťou však nedisponuje sídlisko KVP. Tzv. veľké mestské časti v rámci tejto pôsobnosti z pohľadu praxe kontrolujú verejné osvetlenie a následne komunikujú s mestom a jeho správcom verejného osvetlenia, ktorým je v súčasnosti Dopravný podnik mesta Košice. Viaceré mestské časti podľa svojich možností a mimo svojej priamej pôsobnosti, avšak v zmysle rozvoja a starostlivosti o svoje územie riešia dobudovanie nových svetelných bodov. V tomto prípade o obdobný postup ako pri správe komunikácií vrátane odovzdania nových svetelných bodov mestu Košice.

Sociálna oblasť - ide o širokú pôsobnosť, ktorá je v štatúte podrobne definovaná a na ktorú sa vzťahuje viacero osobitných právnych úprav týkajúcich sa sociálnej oblasti. Mestské časti v tejto oblasti, sociálnych služieb (Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách

v znení neskorších predpisov), vyhľadávajú osoby, ktorým treba poskytnúť sociálnu službu, zabezpečujú činnosti v dennom centre pre seniorov, podľa možnosti tej ktorej mestskej časti, zabezpečujú stravovanie dôchodcov, či už v stravovacom zariadení, alebo formou stravovacích lístkov. V oblasti hmotnej núdze mestské časti aj podľa osobitného predpisu (Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov) rozhodujú o jednorázovej dávke v hmotnej núdzi, podľa možností mestskej časti.

V tejto pôsobnosti sú zahrnuté aj špeciálne pôsobnosti prenesené na niektoré mestské časti, ktoré ich zabezpečujú aj pre ďalšie mestské časti. Ide o výkon opatrovateľskej služby a pomoci pri osobnej starostlivosti o dieťa vrátane uzatváranie príslušných zmlúv.

- Mestská časť Sever, pre potreby obyvateľov svojej mestskej časti a na žiadosť mesta aj pre potreby obyvateľov mestských častí: Staré mesto, Sídliisko Ťahanovce, Ťahanovce, Kavečany a Džungľa,
- Mestská časť Západ pre potreby svojich obyvateľov a pre obyvateľov mestských častí: Sídliisko KVP, Luník IX, Myslava, Pereš, Lorinčík, Poľov a Šaca,
- Mestská dargovských hrdinov pre potreby svojich obyvateľov a pre obyvateľov mestských častí: Košická Nová Ves,
- Mestská časť Juh pre potreby svojich obyvateľov a pre obyvateľov mestských častí: Barca, Šebastovce, Krásna Nad Jazerom a Vyšné Opátske.

Delenie mestských častí v tomto prípade kopíruje rozdelenie podľa okresov v meste Košice

Výkon funkcie zriaďovateľa, správcu a poskytovateľa sociálnej služby v zariadeniach opatrovateľskej služby zabezpečujú tri mestské časti a to Západ, Sever a Juh. V pôvodnom štatúte v rámci tejto oblasti bola aj mestská časť Dargovských hrdinov, ktorá zabezpečovala zariadenia opatrovateľskej služby. Po dohode s mestom v roku 2011 došlo k ukončeniu prevádzky zariadenia opatrovateľskej služby a kapacita prešla na mestské zariadenia.

Výkon tzv. odľahčovacej služby t.j. poskytovanie terénnej formy opatrovateľskej služby poskytujú mestské časti s pôsobnosťou aj pre ďalšie mestské časti rovnako ako pri výkone opatrovateľskej služby a pomoci pri osobnej starostlivosti o dieťa, vrátane uzatvárania zmlúv.

V tejto časti štatútu sú definované pôsobnosti, ktoré v sociálnej oblasti zabezpečujú mestské časti a aj mesto.¹¹

¹¹ § 28 Štatút mesta Košice

V sociálnej v oblasti z pohľadu praxe a uplatňovania jej pôsobnosti môžeme konštatovať, že funguje zabezpečovanie kompetencií jednou mestskou časťou aj pre ďalšie. Môžeme to vnímať ako istý predpoklad pri potencionálnom zlučovaní mestských častí, alebo zlučovaní pôsobností. Problémom v tejto oblasti je aj dofinancovanie sociálnej oblasti mestskými časťami, ktoré ich zabezpečujú na úkor ďalších. Vykrytie týchto finančných strát následne riešia mestské časti s mestom, čo je opäť dôsledkom istého problematického nastavenia rozdelenia kompetencií a financovania.

V rámci *preneseného výkonu štátnej správy* sú aj na mestské časti prenesené špecifické úlohy¹². Tie sú ukladané obciam v tomto prípade mestským častiam osobitnými právnymi predpismi. Pôsobnosť, ktorá je zverená priamo pre mestské časti prostredníctvom konkrétnych zákonov, nemožno mestským častiam odobrať zmenou štatútu mesta. Znamená to, že pôsobnosť pre mestské časti zostáva, pokiaľ nedôjde k zmene príslušných zákonov a ich ustanovení. Mestské časti môžu vykonávať a vykonávajú aj ďalšiu pôsobnosť, ktorú zverujú ďalšie osobitné zákony a ak to vyplýva z ustanovení Štatútu mesta. Kompetenciu, ktorá je daná štatútom, však mesto Košice zmenou štatútu môže odňať.

Záver

Na základe rozdelenia kompetencií medzi mesto a mestské časti môžeme pozorovať nesúlad medzi kompetenciami a pôsobnosťou jednotlivých mestských častí. Tento nesúlad pri samotnom plnení úloh resp. výkone samosprávy v istých oblastiach vytvára viaceré problémy. Napríklad pri plnení úloh samosprávy vo vzťahu ku komunikáciám alebo verejnému priestranstvu zo strany mesta, sa mestské časti dostávajú pozícií akýsi len „dispečerov“. Ide o to, že z pohľadu praxe nevedia mestské časti priamo ovplyvniť realizačné práce, ale len prostredníctvom komunikácie medzi mestskou časťou – mestom – mestským podnikom. Vytvára sa tak aj možný priestor pre nerovnú komunikáciu medzi mestom a mestskými časťami. Zároveň môžeme vnímať aj neefektívne plnenie jednotlivých úloh zo strany mesta, ktoré zabezpečuje v istých mestských častiach.

Z hľadiska aplikačnej praxe došlo aj k akémusi rozdeleniu mestských častí na veľké a malé mestské časti. Takéto delenie mestských častí nemá žiaden právny základ. Veľké mestské časti sú časti s prevažne sídliskovým charakterom a Staré mesto. Medzi týmito mestskými

¹² V rámci preneseného výkonu štátnej správy spomenieme niektoré kompetencie, ktoré sú aj všeobecne vnímané ako špecifické úlohy mestských častí a nie mesta Košice. Ide napr. o matričné úrady, evidenciu obyvateľstva, pôsobnosť na úseku štátneho fondu rozvoja a bývania.

časťami však tiež neexistuje súlad medzi kompetenciami, keďže sídlisko KVP má širšiu pôsobnosť ustanovenú štatútom. Malé mestské časti majú prevažne charakter vidieckeho sídla a sú to okrajové mestské časti vo viacerých prípadoch aj vzdialenejšie od centra mesta. Z tohto nesúladu vplýva aj rozdielne financovania mestských častí z podielových daní, ktoré sú mestským častiam pridelované z rozpočtu mesta, v zmysle schváleného uznesenia na príslušný kalendárny rok.

V rámci naznačeného môžeme konštatovať, že existuje predpoklad pre vytvorenie širšej odbornej diskusie, ktoré by mala za cieľ odpovede na otázky reformy územnej samosprávy v meste Košice a to z pohľadu zásadnejšieho prerozdelenia pôsobností medzi mestom a mestskými časťami. Zároveň nevynímajúc ani otázku počtu mestských častí v meste Košice, ktorú však musíme vnímať ako náročnú z hľadiska legislatívneho a samotného zákonného postavenia mestských častí.

Zoznam bibliografických odkazov

KIOVSKÁ, Mária. 2000. Správne právo hmotné: všeobecná časť, Zväzok 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 8070973870.

PALÚŠ, I. – JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8129-003-9.

SOTOLÁŘ, Jozef. 2000. Kompetenčné právo v územnej samospráve. Košice: SOTAC. ISBN 8096835637.

Štatút mesta Košice

Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

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

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Zákon č. 50/1979 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov

Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov

Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdze v znení neskorších predpisov

Archív mesta Košice

Kontaktná adresa

Jozef Andrejčák, Mgr.

FVS UPJŠ, Popradská 66, Košice

Adresa: Zupkova 7, 040 22 Košice

andrejcak207@gmail.com

Publikace právních předpisů vydávaných orgány územních samosprávných celků

Roman Široký

Abstract

The subject of this paper is an analysis of the legal regulation of the publication of legal regulations of local self-government units in the legal system of the Czech Republic with a comparison of the legal regulation in Slovakia. The article discusses specific problems concerning the validity and effectiveness of legal regulations of local self-government units, which are brought by theory and practice.

Key words: municipality normative activities, validity, effectiveness, publication

Úvod

Normotvorba územní samosprávy je velmi významnou součástí kompetencí *územních samosprávných celků*.

Právní základ pro vydávání právních předpisů územních samosprávných celků v oblasti samostatné působnosti stanoví čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava ČR“), dle něhož mohou zastupitelstva vydávat v mezích své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky (originární právní předpisy), jež jsou projevem ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. Naproti tomu vydání nařízení územních samospráv k provedení zákonů podmiňuje čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR speciálním zákonným zmocněním. Tuto normotvornou pravomoc územních samosprávných celků (obcí a krajů) je třeba chápat jako výkon státní správy, tj. přenesenou působnost.^{1,2}

Právní předpisy územních samosprávných celků z hlediska zákona jsou normativní správní akty. Jsou formálním pramenem práva a jejich obsah tvoří právní normy, které jsou závazné pro všechny fyzické a právnické osoby, které se zdržují na území příslušného územního samosprávného celku. Jejich působnost je proto omezena primárně územně, vztahují se na území, které je územním obvodem územního samosprávného celku. Jedná se o

¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 6.

² Na Slovensku orgány územní samosprávy mají normotvornou pravomoc přiznanou v čl. 68 a čl. 71 odst. 2 ústavního zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, v *znení ústavního zákona č. 90/2001 Z. z. (dále jen „Ústava SR“)*.

specifický pramen práva, ktorý štát alebo štátní orgány priamo nevytvárajú, ale štát je presto uznáva ako formálne prameny práva. Nedílnou súčasťou štátom uznané formy je samotný proces jejich prijímaní, rovnako ako výsledok tohto procesu. Poslednou fázou procesu prijímaní právnych predpisov *územných samosprávnych celkov* je jejich vyhlásenie (publikácia). Publikácia právnych predpisov má zabezpečiť všeobecnú znalosť týchto predpisov. K nabytí platnosti právneho predpisu územného samosprávneho celku je nutné jeho vyhlásenie spôsobom, ktorý stanoví zákon. Samotná platnosť právneho predpisu však ešte nevyvoláva právne účinky u adresátov. Jeho vznik začína až momentom nabytí účinnosti právneho predpisu. Účinnosť právneho predpisu znamená, že z neho adresátom vznikajú práva a povinnosti. Predpokladom účinnosti je platnosť právneho predpisu. Z toho vyplýva, že právny predpis môže byť účinnosťou najskôr momentom jeho platnosti, nie však skôr. Bežným prípadom je, že medzi momentom nabytí platnosti a momentom nabytí účinnosti právneho predpisu je časový rozstup (*vacatio legis*). Účelom je poskytnúť priestor adresátom právneho predpisu k seznámeniu sa s jeho obsahom a pripraviť sa na jeho realizáciu v reálnom prostredí. Právny predpis sa môže aplikovať od doby nabytí svojej účinnosti a po dobu svojej účinnosti. Časové rozmezí jeho použiteľnosti je teda stanovené dobou jeho účinnosti.

Když územní samosprávné celky realizují svoji normotvornou pravomoc, je třeba rozlišovat, zda tak činí při výkonu státní správy (přenesené působnosti) nebo při výkonu samosprávy (samostatné působnosti). Přenesená působnost územních samosprávnych celků je svou podstatou dekoncentrovaná státní správa svěřená těmto celkům zákony na základě ustanovení čl. 105 Ústavy ČR.³ Při výkonu státní správy si normotvorná činnost územní samosprávy uchovává svůj podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Jde zde výhradně o tvorbu právnych predpisov podzákonnych a derivativních (odvozených), od konkrétního zákona, tedy původního (originálního) právneho predpisu. Tento druh právnych predpisov je označován jako nařízení. Veřejnoprávní korporace při výkonu samosprávy spravuje sama sebe prostřednictvím svých samosprávnych orgánov. Základem pro vymezení pojmu samostatná působnost územní samosprávy je čl. 100 Ústavy ČR, který zakotvuje ústavní právo územních samosprávnych celků na samosprávu. Posláním samosprávy je v první řadě realizace vlastní samosprávné moci, tedy pravomoc rozhodovat v samosprávnych otázkách, ve kterých štát ponecháva samosprávným orgánom z hľadiska její tvorby plný priestor, tzn. pravomoc k tvorbe vlastních mocenských aktů a realizace normotvorné pravomoci. Tato normotvorba je originální, jde o tvorbu právnych predpisov, které jsou původní, od zákonů

³ Obdobně v čl. 71 odst. 1 Ústavy SR.

neodvozené. V nich se nejvíce projevuje samosprávný charakter územních samosprávných celků, neboť právě jejich prostřednictvím mohou svobodně rozhodovat ve svých věcech.

Publikace právních předpisů je pro územně samosprávné celky obdobná, proto se v dalším textu budu zabývat pouze úpravou podle zákona o obcích (obecní zřízení).

Právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků v České republice účinná do 31. 12. 2021 neupravovala vyhlásování ani zveřejňování ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. I pro tyto právní předpisy ovšem platilo, že měli být řádně vyhlášeny.⁴ Jinak by nenabývaly platnosti ani účinnosti. Vyhlásování právních předpisů obcí se uskutečnilo jejich vyvěšováním na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce byl první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho mohla obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Pokud nebyla stanovena účinnost pozdější, nabývali právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžadoval-li to naléhavý veřejný zájem, bylo možné výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.⁵ Právní předpisy kraje se vyhlášovali ve Věstníku právních předpisů kraje a v případě hl. m. Prahy ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy.

1. Elektronický systém Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Česká republika od 1. 1. 2022 opustila publikaci práva územních samosprávných celků na úředních deskách samosprávných celků, resp. Věstníku kraje a Sbírky právních předpisů hl. m. Prahy a přešla na jednotný systém Sbírky.

Myšlenka zavedení elektronické Sbírky právních předpisů vychází z věcného záměru zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a o změně souvisejících zákonů schváleným usnesením vlády č. 537⁶ ze dne 30. 7. 2019, a především v souvislosti s přijatým zákonem č. 35/2021 Sb., který se stal jejím základním právním východiskem. Zákonem č. 36/2021 Sb., se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Ve Sbírce zákonů vyhlášeny 3. 2. 2021.

⁴ Rovněž právní teorie opakovaně vyjadřuje názor, že právní předpisy musejí být adekvátním způsobem vyhlášeny. Srov. např. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 527.

⁵ Srov. § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 31. 12. 2021.

⁶ Informační systém ODok – č. j. OVA 459/19.

Návrhy obou zákonů, posléze publikovaných pod č. 35/2021 Sb. a č. 36/2021 Sb., předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 26. 8. 2019. Poslanecká sněmovna projednala návrhy v prvním čtení dne 10. 3. 2020 a přikázala je k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který je věcně projednal dne 14. 5. 2020 a vydal usnesení, jež byla publikována pod číslem sněmovního tisku 575/2 a 576/2. Poslanecká sněmovna poté projednala návrhy obou zákonů ve druhém čtení dne 23. 10. 2020 a ve třetím čtení dne 13. 11. 2020 vyslovila s nimi souhlas. Poslanecká sněmovna postoupila dne 24. 11. 2020 návrhy zákonů Senátu, který je na své schůzi konané dne 16. 12. 2020 zamítl. Poslanecká sněmovna opakovaně projednala návrhy obou zákonů dne 19. 1. 2021 na 79. schůzi. Sněmovna setrvala na původním návrhu zákonů. Zákony byly doručeny dne 21. 1. 2021 k podpisu prezidentu republiky, který je dne 22. 1. 2021 podepsal. Zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů v částce 17 rozeslané dne 3. 2. 2021 pod čísly 35/2021 Sb. a 36/2021 Sb.⁷

Skupina 26 senátorů Senátu Parlamentu ČR se následně návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 17. 3. 2021, ev. pod sp. zn. Pl. ÚS 18/21, domáhala zrušení části ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) ve slovech "obecně závazné vyhlášky a", § 1 odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „zákon č. 35/2021 Sb.“), § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., a § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 36/2021 Sb. Podle senátorů zahrnutím samosprávných předpisů, zejména obecně závazných vyhlášek, které jsou výrazem originální samosprávné normotvorby, do režimu zákona č. 35/2021 Sb. a zakotvením podmíněnosti jejich platnosti a účinnosti zveřejněním ve Sbírce právních předpisů porušil zákonodárce ústavním pořádkem zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 Ústavy ČR) a právo jejich zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR).

Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21, dospěl k závěru, že *„návrh není důvodný, neboť nová povinnost publikace právních předpisů územních samosprávných celků nezasahuje do samotné normotvorné činnosti územních samosprávných celků. Ústavní východiska práva na samosprávu jsou zachována a sladěna s možnostmi zpřístupnění právních předpisů. Jejich zveřejnění v nově vytvořené Sbírce právních předpisů pouze sleduje cíl shromáždit soubor platných právních předpisů na jednom veřejnosti*

⁷ Srov. legislativní proces sněmovního tisku č. 575.

přístupném místě. Z toho důvodu podmínění platnosti právního předpisu jeho zveřejněním ve Sbírce právních předpisů nepředstavuje zásah do práva na samosprávu neslučitelný s principem vlády práva podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.“

Základním zdrojem poznání právního základu Sbírky právních předpisů je zákon č. 35/2021 Sb.; přesněji řečeno jeho § 1. Stanoví, že se vytváří nový informační systém veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo vnitra. Je tak nastavena od počátku jako čistě elektronický informační systém (oproti Sbírce zákonů⁸, která počítá s listinnou i elektronickou podobou⁹). Zároveň ale není výslovně zřízena jako databáze. Opět odlišnost od Sbírky zákonů složené ze samotné sbírky a z databáze informací, která má obsahovat texty platných předpisů ve všech časových verzích.¹⁰ Jeho prostřednictvím se od 1. 1. 2022 vyhlásují právní předpisy územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky a nařízení vydávané obcemi, kraji a hlavním městem Prahou), a právní předpisy vydávané správními úřady, pokud tak stanoví zvláštní zákon.¹¹

V České republice dosud neexistovala informační platforma, ve které by byly všechny právní předpisy územních samosprávných celků centrálně shromažďovány a zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹² Nově se tak stanovují pravidla pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků, která byla do 31. 12. 2021 obsažena v obecním zřízení, v krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze.¹³

Nový systém publikace dodržuje původní tradici publikace právních předpisů zavedenou již od 19. století.¹⁴ Princip takzvané formální publikace je založen na fikci, že předpisy nabývají závaznosti a platnosti pouze jejich vyhlášením ve formě stanovené publikačním zákonem.¹⁵ S potřebou právní jistoty souvisí i praktické důvody, pro které je publikace podmínkou *sine qua non* platnosti práva. Jednotný způsob vyhlášení omezuje prostor pro spory o to, zda to či ono pravidlo je či není součástí platného práva. V demokratickém právním státě je vyhlášení předpisu v předepsané formě nezbytnou

⁸ Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), účinný od 1. 1. 2023.

⁹ K tomu srov. § 1 odst. 2 cit. zákona.

¹⁰ K tomu srov. § 6 odst. 2 a 3 cit. zákona.

¹¹ KRÁLÍK, Lukáš. Sbírká právních předpisů jako nový zdroj práva. *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2021, roč. 29, č. 4, s. 24-30.

¹² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 20.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Více k historii publikace právních předpisů KRÁLÍK, Lukáš. Říšský zákoník a počátky formální publikace předpisů. *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2018, roč. 26, č. 9, s. 64-69.

¹⁵ KRÁLÍK, Lukáš. Sbírká právních předpisů jako nový zdroj práva. s. 24-30.

podmínkou jeho platnosti a zároveň předpokladem pro uplatnění staré římské zásady, že "neznalost zákona neomlouvá". Od adresátů práva se vyžaduje znalost jeho povinnosti okamžikem formální publikace. Publikace je nezbytnou podmínkou platnosti jak z doktrinárních, tak z praktických důvodů. Po adresátovi práva nelze požadovat plnění povinností, o nichž nemá možnost se dozvědět, protože nejistota jednotlivce ohledně toho, co po něm stát požaduje, je jedním z typických znaků totalitního režimu a činí takového jednotlivce bezmocným vůči svévoli státních orgánů. Právě formální publikace úzce souvisí s administrativními účinky právních předpisů, tj. s jejich platností a účinností. Vyhlášení právních předpisů je podmínkou platnosti právních předpisů a pouze platné právní předpisy mohou nabýt účinnosti. Podle dikce zákona se určené předpisy „vyhlašují jejich zveřejněním“ ve Sbírce právních předpisů.¹⁶

Způsob vyhlašování právních předpisů územních samosprávných celků účinný do 31. 12. 2021 vykazoval deficity v řadě ohledů. Především se jedná o ústavněprávní deficit – obtížná poznatelnost a dostupnost obecní normotvorby pro její adresáty (veřejnost) a orgány veřejné moci, což vytýkal ve vztahu k možnosti poznat a aplikovat právní normy územních samosprávných celků i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15, v němž konstatoval, že stávající „způsob publikace snižuje šanci, že soud z vlastní iniciativy na věc aplikuje právní předpis obce či kraje, a že vyhledání těchto předpisů - zejména obecních, nezveřejněných na internetu - je pro soudy spojeno s většími praktickými obtížemi. Tyto skutečnosti kladou vyšší nároky na účastníky řízení a jejich zástupce, kteří – aby zvýšili své vyhlídky na úspěch – zpravidla musí těmito předpisy sami aktivně argumentovat.“ Závěrem Ústavní soud podotkl, že „uvedené obtíže by byly odstraněny, kdyby se všechny právní předpisy obcí a krajů publikovaly na internetu nebo kdyby byly centrálně zpřístupněny – právní předpisy obcí a krajů přitom již nyní jsou shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem“. Jedinou podmínkou pro řádnou publikaci právních předpisů obcí fakticky bylo vyvěšení na fyzické úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů (zveřejňování na el. úřední desce a na webu obce mělo podpůrný charakter, a ne vždy byla tato zákonná povinnost obcemi důsledně plněna). Další deficit se jeví z hlediska soudobých požadavků na elektronizaci veřejné správy – dosavadní způsob vyhlašování neodpovídal technickým možnostem 21. století, což souvisí s požadavkem na co nejširší dostupnost a adekvátní poznatelnost práva v moderním právním státě, kterou lze zajistit soudobými technickými prostředky. Neméně důležitým deficitem,

¹⁶ § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

ktorý vedl ke zřízení Sbírký právních předpisů, bylo administrativní zatěžování územně samosprávných celků, které musely na základě zákonem stanovované povinnosti zasílat právní předpisy územních samosprávných celků různým dozorovým orgánům a duplicitně též dalším orgánům veřejné moci.

Velmi významným přínosem nové právní úpravy je, že právní předpisy územních samosprávných celků a neústředních správních úřadů jsou centralizované vyhledávané v jednom veřejně přístupném elektronickém publikačním prostředku, který umožňuje neomezený dálkový přístup – výrazné zlepšení dostupnosti práva pro veřejnost a orgány veřejné moci, ale též např. pro nové členy zastupitelstev (rychlejší zorientování se nových zastupitelů v právním prostředí obce). Odpadá povinnost zasílat právní předpisy územních samosprávných celků dozorovým orgánům a jiným orgánům veřejné moci – postačuje zveřejnění ve Sbírce právních předpisů. Odpadá též povinnost obcí vést evidenci právních předpisů.

Informační systém Sbírký právních předpisů umožní nejen orgánům státní správy a územní samosprávy, ale i široké veřejnosti vyhledávat příslušné právní předpisy (platné, účinné, ale i zrušené) nebo akty pro jejich potřeby.¹⁷ Spolu s elektronickým obrazem obsahu právních předpisů jsou ve Sbírce právních předpisů uveřejňována i jejich metadata, díky nimž je možno provádět v informačním systému vyhledávání a generování sestav dle zvoleného klíče (např. získat přehled obecně závazných vyhlášek konkrétní obce).¹⁸ Kromě toho má systém dále poskytovat statistické údaje o evidovaných právních předpisech (podle zákonného zmocnění, podle obce, podle roku vydání apod.) a umožňovat též fulltextová vyhledávání (podle obce, podle slova v předpisu apod.).¹⁹

Důležitým ustanovením je tu § 2 odst. 2 Sbírký právních předpisů na základě něhož, zveřejnění provádí územně samosprávný celek, který předpis vydal, a to zasláním jeho textu v otevřeném a strojově čitelném formátu a jeho metadat prostřednictvím elektronického formuláře, který je uveřejněn na Portálu veřejné správy, do datové schránky zřízené správcem Sbírký právních předpisů pro tento účel. Není-li možné zveřejnit právní předpis nebo jeho část ve strojově čitelném formátu, zveřejní se právní předpis pouze v otevřeném formátu.²⁰

¹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 20.

¹⁸ Tamtéž, s. 16.

¹⁹ Tamtéž, s. 22.

²⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 1.

Do Sbírký právních předpisů se zasílají pouze vydané právní předpisy, tj. ty, které již byly schválené zastupitelstvem (obecně závazné vyhlášky) nebo radou obce (nařízení). Do sbírky se nikdy nekládají koncepty právních předpisů před jejich schválením příslušným orgánem územního samosprávného celku, neboť doposud neschválené koncepty právních předpisů fakticky nejsou právními předpisy a jejich zveřejnění ve Sbírce právních předpisů nemá žádné právní účinky. Pokud by územní samosprávný celek dokument, který není právním předpisem, bude muset žádat správce Sbírký právních předpisů o jeho výmaz. Právní předpis bude územně samosprávný celek muset zveřejnit znovu po jeho schválení příslušným orgánem.

Správce zašle původci právního předpisu automaticky zprávu o vyhlášení právního předpisu (vyrozumění) – jako zpětnou vazbu. Správce též vyznačí ve Sbírce právních předpisů datum a čas vyhlášení právního předpisu.²¹ O vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů informuje územní samosprávný celek nebo správní úřad formou zveřejnění oznámení na své úřední desce alespoň po dobu 15 dnů ode dne, kdy byl o vyhlášení vyrozuměn správcem podle odstavce 1. V oznámení uvede označení právního předpisu, datum a čas zveřejnění právního předpisu ve Sbírce právních předpisů a zveřejněná metadata. Toto oznámení však nemá vliv na nabytí platnosti ani účinnosti právního předpisu, slouží pouze k informovanosti veřejnosti.²² V případě nařízení obce s rozšířenou působností se oznámení o vyhlášení tohoto právního předpisu vyvěsí rovněž na úředních deskách obecních úřadů ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.²³ Účelem je zajištění informovanosti občanů dotčených obcí o nařízení obce s rozšířenou působností, které platí i pro jejich území. Toto ustanovení tak pamatuje na případy, kdy obec s rozšířenou působností vydává na základě zákonného zmocnění nařízení pro svůj správní obvod, tedy nejen pro územní obvod této obce. Oznámení zašle k uveřejnění obcím obec s rozšířenou působností, která právní předpis vydala.²⁴

Klasické publikační pravidlo, kdy právní předpisy publikované ve sbírce nabývají platnosti jejich vyhlášením²⁵, funguje i v této sbírce. Účinnosti pak nabývají počátkem patnáctého dne následujícího po dni jejich vyhlášení. Účinnost právního předpisu je okamžik, kdy počíná právní předpis zakládat, měnit nebo rušit právní vztahy, tedy „vstupuje v život“.

²¹ § 3 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

²² § 3 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.

²³ § 3 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb.

²⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 22.

²⁵ § 4 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

Okamžikom účinnosti je možná aplikácia právneho predpisu, normy v ňom stanovené jsou od tejto doby vynutiteľné verejnou mocí. Účinnosti môže nabyť pouze platný právny predpis obce, tj. predpis vyhlásený zverejnením ve Sbírcce právních předpisů. Období mezi okamžikem nabytí platnosti a účinnosti právniho předpisu slouží veřejnosti k seznámení se s obsahem právního předpisu (tzv. legisvakannčí lhůta) – souvisí s principem právní jistoty a principem, že neznalost práva neomlouvá.^{26, 27} Obec může stanovit okamžik účinnosti svého právního předpisu konkrétním datem, uplynutím určitého času (např. počtu dní), případně navázat účinnost právního předpisu na vznik jiných právních skutečností (např. nabytí účinnosti jiného právního předpisu, který bude v budoucnosti přijat). Pokud není v právním předpise obce výslovně stanoveno jinak, nabývá právní předpis účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení.²⁸

Dodržíje se i další tradiční koncepce publikačních pravidel. Historická je i výjimka umožňující dřívější nabytí účinnosti předpisu. Zkrácení legisvakannčí lhůty pod 15 dnů je možné pouze výjimečně, a to vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení (legisvakance pak trvá pouhý den) a je-li pro to důvod spočívající v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti vyhlášením (v takovém případě pak neexistuje vůbec žádná legisvakannčí lhůta). Zkrácením zákonné legisvakannčí lhůty se zabýval i Ústavní soud, který judikoval, že se „jedná o opatření výjimečné, pro jehož užití by měl existovat skutečně naléhavý a legitimní důvod“.²⁹ Dřívější počátek účinnosti musí být v právním předpise uveden. V takovém případě právní předpis okamžikem vyhlášení, tj. zverejnením ve Sbírcce právních předpisů, nabude platnosti i účinnosti. Informační systém tak umožní, aby právní předpisy, u nichž je to nezbytné, byly účinné „okamžitě“, tedy bezprostředně po jejich zverejnení územním samosprávným celkem ve Sbírcce právních předpisů. V souladu s ustálenou judikaturou³⁰ zákon stanoví pravidlo pro případ, že v přijatém právním předpise datum účinnosti předchází datu publikace právního

²⁶ K tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, nález téhož soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01 a usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99.

²⁷ K zásadě neznalost práva neomlouvá se ve své judikatuře vyjádřil také Ústavní soud, který prohlásil, že tato zásada je „nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

²⁸ § 4 odst. 2 věta první zákona č. 35/2021 Sb.

²⁹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11.

³⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007–60.

předpisu ve Sbírce právních předpisů. V takovém případě právní předpis nabývá účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení.^{31, 32}

Klasická koncepce "náhradního vyhlášení" zavedená tradičně v publikačních normách je zaváděna i v tomto případě. Pokud tak není možno vyhlásit předpis zavedenou formou, bude potřeba neprodleně vyhlásit právní předpis zveřejněním na úřední desce územního samosprávného celku nebo správního úřadu, který právní předpis vydal.³³ O tom, že tato situace nastala, informuje Ministerstvo vnitra prostřednictvím své úřední desky (a iniciuje tím možnost použití stanoveného „záložního“ postupu). O ukončení jejího trvání informuje stejným způsobem. Právní úprava zdůrazňuje přechodnost takového stavu a ukládá územnímu samosprávnému celku nebo správnímu úřadu zajistit řádné vyhlášení právního předpisu, který byl vyhlášen v nouzovém režimu (byť bez vlivu na jeho platnost a účinnost), ve Sbírce právních předpisů neprodleně poté, co okolnosti vylučující řádnou publikaci pominou.³⁴ Princip takzvané materiální publikace, kdy je možno vyhlásit předpis i mimo publikační sbírky, je (obdobně jako v jiných moderních publikačních normách) stále kodifikován i v moderní elektronické době.³⁵

Následující ustanovení § 5 se věnuje opravám nesprávností. Z ustanovení § 5 odst. 1 Sbírky právních předpisů vyplývá odpovědnost územního samosprávného celku a správního úřadu (tedy toho, kdo právní předpis zveřejňuje) za úplnost a správnost obsahu vyhlášených předpisů. *A contrario* pak odpovědnost za to, že v informačním systému zveřejněný právní předpis odpovídá tomu, co skutečně jeho vydavatel prostřednictvím informačního systému zveřejnil, nenese vkladatel, ale správce. Zdůrazňuje se tak postavení vydavatele právního předpisu s tím, že správce pouze zajistí jeho zveřejnění prostřednictvím automatizovaného systému, aniž by jej podroboval jakékoli předběžné kontrole. Pouze pokud správce provede opravu metadat podle § 4 odst. 2, odpovídá za jejich správnost.³⁶

Pokud dojde k vyhlášení právního předpisu v jiné textové podobě, než která byla schválena jeho vydavatelem, provede po zjištění tohoto nesouladu územní samosprávný celek opravu, a to způsobem stanoveným zákonem. Stejně bude postupovat při zjištění nesprávnosti v metadatech. Původní text opravovaného právního předpisu nebo metadat zůstane ve Sbírce

³¹ § 4 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb.

³² Srov. též s důvodovou zprávou k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 23.

³³ § 2 odst. 4 zákona č. 35/2021 Sb.

³⁴ § 2 odst. 4 zákona č. 35/2021 Sb.

³⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 22.

³⁶ Tamtéž, s. 23.

právních předpisů zachován, přičemž systém umí rozlišovat původní již „neaktivní“ znění od opraveného, tj. aktuálně platného. Informační systém je nastaven tak, aby bylo zřejmé, jaké právní předpisy jsou v daném okamžiku platné a účinné. Provedení opravy nemá vliv na vyhlášení právního předpisu, ke kterému došlo již zveřejněním elektronického obrazu jeho původního obsahu (§ 5 odst. 5). Zjevné nesprávnosti v metadatech může opravit správce, o čemž informuje územní samosprávný celek, který právní předpis vydal. Metadata mají „technickou“, nikoliv normativní povahu, vyhlášení právního předpisu či jeho účinnost nejsou na metadatech nijak závislé. Jejich opravu proto nelze považovat za zásah do práva na územní samosprávu, neboť jde o ryze technický úkon mimo vazby na výkon samostatné působnosti. Centrální editace metadat je zárukou funkčnosti Sbírkou právních předpisů a provázanosti aktů, které jsou jejím prostřednictvím zveřejněny. Správce však nemá oprávnění opravovat texty právních předpisů, a to i kdyby se jednalo o zjevné chyby. Případná nezákonnost právního předpisu územního samosprávného celku pak bude řešena standardními dozorovými postupy podle zákonů o územních samosprávných celcích (§ 5 odst. 2).³⁷

Aby bylo možno naplnit hlavní cíl zřízení Sbírkou právních předpisů, tedy vytvoření ucelené databáze všech platných a účinných právních předpisů územních samosprávných celků a některých neústředních správních úřadů, je nezbytné, aby ve sbírce byly zveřejněny i jejich platné a účinné právní předpisy vydané před 1. 1. 2022.

Podle přechodného ustanovení (§ 9) obce mají během tří let od nabytí účinnosti zákona o Sbírci právních předpisů (tj. nejpozději do 31. 12. 2024) povinnost zveřejnit v ní všechny své vydané a doposud platné a účinné právní předpisy spolu s jejich metadaty.

Právní předpisy, které nebudou během uvedené tříleté lhůty ve Sbírci právních předpisů zveřejněny, pozbydou jejím uplynutím platnosti (tj. k 1. 1. 2025 přestanou být součástí právního řádu).

2. Komparace s publikací právních předpisů ÚSC na Slovensku

Slovenská úprava *de facto* vychází ze stejného principu publikace jako v České republice platné do 31. 12. 2021.

Je vhodné zmínit, že skupina poslanců Národní rady Slovenské republiky (NR SR) za hnutí OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti se v 6. volebním období pokusila prosadit *návrh na změnu a doplnění zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. obecnom*

³⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírci právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0), s. 23-24.

zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej jen „návrh zákona“), jehož cílem bylo provést systémové a věcné změny zákonů tvořících "základní rámec samosprávné legislativy" (parlamentní tisk č. 511). Návrh zákona se týkal zavedení centrálního registru nařízení obcí přístupného veřejnosti na webových stránkách Ministerstva vnitra Slovenské republiky, což lze považovat za jedno z opatření přispívajících k zavádění elektronické veřejné správy na Slovensku a za významný krok k posílení transparentnosti. Jednotlicí myšlenkou návrhu zákona bylo zkvalitnění legislativního procesu na komunální úrovni. V důvodové zprávě k tomuto návrhu zákona se uvádí, že „*obec je povinná zaslať ministerstvu úplné znenie platného nariadenia, ktoré bolo vyhlásené spôsobom uvedeným v § 6 ods. 8 do 15 dní od takéhoto vyhlásenia, za účelom jeho zverejnenia v registri na informačné účely. Obec zodpovedá za súlad zaslaného znenia so znením, ktoré bolo vyhlásené podľa § 6 ods. 8*“. Zákon předpokládal s tím, že formální publikace, tj. vyhlášení nařízení, bude provedeno jeho vyvěšením na úřední desce v obci, přičemž jeho účelem zveřejnění v registru mělo mít informativní charakter.

Podle v současnosti platné a účinné právní úpravy musí být „*všeobecne záväzné nariadenia obce*“ (ďalej jen „nařízení“) přijatá obecním zastupitelstvem vždy vyhlášena v souladu s § 6 odst. 8 a 9 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona č. 70/2018 Z. z. (ďalej jen „zákon č. 369/1990 Zb.“). Podle § 6 odst. 8 věty druhé cit. zákona „*vyhlásenie sa vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní; účinnosť nadobúda pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti*“. Žádný jiný způsob nemůže mít právní účinek vyhlášení tohoto nařízení. Aby se adresáti nařízení mohli seznámit s obsahem schváleného nařízení, musí být vyvěšeny po dobu v zákonem stanovené lhůtě (může být delší). Vyvěšení nařízení v kratší lhůtě než 15 dnů by bylo v rozporu s § 6 odst. 8. Zákon v odst. 9 v části za středníkem ukládá obci též povinnost zveřejnit nařízení na webových stránkách obce. Tuto formu zveřejnění nařízení je třeba z právního hlediska odlišit od vyhlášení. Zveřejnění podle odstavce 9 nevyvolává žádné právní účinky ve vztahu k nařízení. Plnění této povinnosti má pouze podpořit informovanost adresátů nařízení o jeho obsahu. Pokud by tedy obec zveřejnila schválené nařízení pouze na svých webových stránkách, z právního hlediska by tím nedošlo k jeho vyhlášení. Ačkoli to není v odstavci 9 výslovně stanoveno, nařízení se zveřejňuje na webových stránkách obce současně s jeho vyhlášením na úřední desce obce. Podle teorie správního práva se jedná o tzv. zveřejnění v materiálním smyslu. Materiální publikace nijak nesouvisí se vznikem právních účinků právního předpisu, má subsidiární charakter. Opomenutí materiální publikace nemůže

zabrániť nabytí platnosti a následne tedy ani účinnosti. Ve vztahu k samotnému nařízení tedy nebude mít opomenutí jeho zveřejnění na webových stránkách obce žádné relevantní právní účinky – jedná se o tzv. imperfektní právní normu.

Uplatňuje se zásada, že vše, co je zveřejněno na fyzické úřední desce obce, zveřejní se i na webových stránkách obce. Právně závazná je však stále formální publikace na fyzické úřední desce. Webové stránky obce zvyšují míru transparentnosti v podmínkách obecní samosprávy. Zákonodárce výslovně hovoří pouze o povinnosti zveřejnění na webových stránkách obce. Ustanovení § 34 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení zákona č. 273/2015 Z. z. (dále jen „zákon o e-Governmentu“), popisuje zveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce (jedná se o elektronické úložiště, na které se zasílají elektronické dokumenty a na kterém se i zveřejňují, pokud tak stanoví zákon). Elektronická úřední deska je zřízena na ústředním portálu veřejné správy prostřednictvím modulu elektronického doručování. Cílem je co nejvíce usnadnit občanům informování o takto zveřejněných dokumentech. Orgány veřejné moci zveřejňují elektronické úřední dokumenty, resp. jiné elektronické dokumenty na elektronické úřední desce podle § 34 odst. 2 písm. a), b) zákona o e-Governmentu. Povinnost zveřejňování vyplývá z doslovného znění ustanovení: „*Orgán verejnej moci zverejní na elektronickej úradnej tabuli...*“, které nepřipouští žádnou možnost uvážení. Ustanovení § 34 odst. 2 písm. b) stanoví, že orgán veřejné moci zveřejní na elektronické úřední desce elektronický dokument jiný než podle písmene a), o kterém zvláštní předpis (např. § 6 zákona č. 369/1990 Zb.) stanoví, že se zveřejní nebo vyvěsí mj. na webových stránkách. Obce nemají povinnost vést na webových stránkách "úřední desku", ale jsou povinny zajistit zveřejňování informací, resp. dokumentů, o kterých to stanoví zvláštní právní předpisy na svých webových stránkách. Zákon o e-Governmentu stanoví obcím a městům jako orgánům veřejné moci povinnost zveřejňovat elektronické úřední dokumenty podle § 34 odst. 2 zákona o e-Governmentu na elektronické úřední desce. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení zveřejnění na elektronické úřední desce nenahrazuje povinnost zveřejnění nebo vyvěšení podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak. Snahou je co nejvíce usnadnit občanům informování o takto zveřejňovaných dokumentech.³⁸

³⁸ K tomu srov. TEKELI, J.: Povinné zverejňovanie na Centrálnjej úradnej tabuli. *Právo pre ROPO a OBCE*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, č. 3, s. 4-7.

Podle § 6 odst. 9 platí, že pokud obec schválený předpis nevyhlásí vyvěšením na úřední desce v obci, nenabude předpis platnosti. Vyhlášení je totiž podmínkou platnosti. Z tohoto důvodu není možné v textu nařízení například stanovit, že nařízení nabývá platnosti dnem jeho schválení obecním zastupitelstvem. Vyvěšení nařízení na úřední desce v obci, tj. jeho vyhlášení, je podmínkou pro nabytí jeho účinnosti. Proto je možné takovou formu vyhlášení nazvat i publikací veřejnoprávní. V teorii správního práva se vyvěšení nařízení na úřední desce nazývá, tzv. publikace ve formálním smyslu. Pravidla pro nabytí účinnosti nařízení obce jsou stanovena v odstavci 8. Stanovit dřívější začátek účinnosti nařízení je možné pouze v situaci uvedené v druhé větě odstavce 8 (odůvodnění naléhavým veřejným zájmem).

Pokud nastane taková situace, tak přijaté a na kratší dobu vyvěšené nařízení je platné, ale přímo ze zákona vyplývá, že takto kratší vyvěšení nařízení je neúčinné, neboť zákon č. 369/1990 Zb. v § 6 odst. 8 větě druhé, části za středníkem jasně uvádí, že *„účinnosť nadobúda pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti“*. Existuje však i výjimka, kdy přijaté nařízení vstoupí v platnost i v případě, že je vyvěšeno na úřední desce obce po kratší dobu. To však platí pouze v případě, že *„ak je to odôvodnené naliehavým verejným záujmom, možno v nariadení výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia“*³⁹. Obecní zastupitelstvo je povinno naléhavý veřejný zájem uvést a odůvodnit přímo v nařízení a rovněž je povinno v nařízení stanovit dřívější začátek nabytí účinnosti, nejdříve však v den jeho vyhlášení. Pokud obecní zastupitelstvo v nařízení uvede, že nařízení nabývá účinnosti dříve než v den jeho vyhlášení, je takové nařízení neplatné a neúčinné, neboť by nabylo účinnosti v rozporu se zákonem č. 369/1990 Zb. Jednalo by se tedy o závažnou právní vadu takového nařízení.

Naléhavost se posuzuje při přijímání nařízení s ohledem na potřebu jednat bezodkladně, aby se zabránilo nepříznivému dopadu na hodnoty, které jsou chráněny výkonem veřejné moci. Odpověď na otázku, jaké hodnoty mohou být chráněny, bude záviset na předmětu úpravy nařízení. Zákon č. 369/1990 Zb. zdůrazňuje, že takový postup má být výjimečný, tj. nelze jej povýšit na pravidlo, běžně zavedenou praxi. Důvodem je, že zachování lhůty plynoucí od nabytí platnosti po nabytí účinnosti nařízení je v právním státě důležitým prvkem právní jistoty adresátů nařízení. V zásadě jim musí být poskytnuta přiměřená lhůta k seznámení se s obsahem právních předpisů, které se na ně budou vztahovat. Situace, kdy má nařízení nabytí účinnosti ihned v den jeho platnosti, je tedy krajním právním

³⁹ § 6 odst. 8 *in fine* zákona č. 369/1990 Zb.

řešením. Přestože to zákon výslovně nestanoví, měla by obec na úřední desce informovat veřejnost o datu, kdy nařízení nabude účinnosti, a to oznámením konkrétního data. To musí být provedeno, pokud nařízení nabude účinnosti dnem jeho vyhlášení nebo ve lhůtě s pozdějším začátkem účinnosti (§ 6 odst. 8 věta první). Obec by měla na úřední desce a na svých webových stránkách vždy uvést datum vyvěšení nařízení, tj. datum jeho vyhlášení. Adresát nařízení bude moci z těchto informací zjistit také datum, kdy nařízení vstoupilo v platnost. Informace o konkrétním datu je vhodná v případě, že z ustanovení nařízení nevyplývá konkrétní datum jeho platnosti nebo účinnosti. Lhůtu, ve které nařízení nabývá účinnosti, je třeba odlišit od lhůty, ve které musí být nařízení vyvěšeno, od jeho vyhlášení na úřední desce.⁴⁰

Závěr

V tomto článku byla diskutována aktuální problematika způsobu publikace práva v České republice, kdy jako výchozí bod pro diskurz byla zvolena komparace aktuálně platné a účinné právní úpravy na Slovensku. Cílem článku bylo zjistit prospěšnost informačních technologií v tomto ohledu (ta se obecně osvědčuje) a primárně pak přiblížit právní i technické rysy projektu elektronické Sbírkou právních předpisů, neboť analýzou byly zjištěny i možné komplikace. Využito bylo i poznatků ze slovenské právní úpravy. Riziko nepředstavuje informační systém, ale spíše otázka připojení k internetu⁴¹ a jeho využitelnosti veřejností; tedy otázka, jak Česká republika zabezpečuje vysokorychlostní připojení k internetu a jak česká společnost internet vůbec využívá. Samozřejmě že v době masivního využívání chytrých zařízení, především mobilních telefonů se tento aspekt může jevit jako irelevantní, nicméně bez pokrytí nebo bez využívání sítě i sebedokonalejší informační systém je k ničemu. Je tedy zapotřebí nejen informační systém vytvořit, podrobit ho přísným zabezpečením a kontrolám, ale umět ho též veřejnosti náležitě představit, jednoduše vysvětlit a popsat jeho výhody, tak aby i sama společnost uznala jeho užitečnost a začala i více využívat internet. Ostatně v minulosti již bylo vytvořeno mnoho zajímavých projektů, jen málo z nich však bylo veřejnosti dobře vysvětleno. Právě analýza problému potvrdila nezastupitelnou úlohu informačních technologií v procesu sdělování práva veřejnosti.

⁴⁰ KOŠIČIAROVÁ, S.: Normotvorba obce po novele zákona o obecnom zriadení účinnej od 1. apríla 2018. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Pavlovič, M. (ed.) Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 12-13.

⁴¹ K tomu např. FIALOVÁ, E.: Právo na přístup k internetu. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, roč. 157, č. 7, s. 545-557.

Komparace navrženého českého řešení systému s aktuálním právním staven na Slovensku potvrdila, že právní úpravy nejsou identické a zřejmě ani technické řešení se nebude ubírat stejnou cestou. Nicméně lze konstatovat, že obě právní úpravy se snaží docílit co nejjednodušší a nejširší informovanost občanů o takto zveřejňovaných dokumentech.

Seznam bibliografických odkazů

FIALOVÁ, E.: Právo na přístup k internetu. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, roč. 157, č. 7, s. 545-557. ISSN 0231-6625.

KOŠIČIAROVÁ, S.: Normotvorba obce po novele zákona o obecnom zriadení účinnej od 1. apríla 2018. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Pavlovič, M. (ed.) Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 10-14. ISBN 978-80-7160-485-3.

KRÁLÍK, Lukáš. Říšský zákoník a počátky formální publikace předpisů. *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2018, roč. 26, č. 9, s. 64-69. ISSN 1210-4817.

KRÁLÍK, Lukáš. Sbíрка právních předpisů jako nový zdroj práva. *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2021, roč. 29, č. 4, s. 24-30. ISSN 1210-4817.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

TEKELI, J.: Povinné zverejňovanie na Centrálnej úradnej tabuli. *Právo pre ROPO a OBCE*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, č. 3, s. 4-7. ISSN 1337-7523.

České a Slovenské právní předpisy

ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbíрка zákonů České republiky*. 1993, částka 1, s. 3-16. ISSN 1211-1244.

ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb. In: *Sbíрка zákonů České republiky*. 2021, částka 17, s. 419-420. ISSN 1211-1244.

ČESKO. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb. In: *Sbíрка zákonů České republiky*. 2021, částka 17, s. 420. ISSN 1211-1244.

ČESKO. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 36/2021 Sb. In: *Sbíрка zákonů České republiky*. 2021, částka 17, s. 420-421. ISSN 1211-1244.

ČESKO. Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášaných ve Sbírcе zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírcе zákonů a

mezinárodních smluv). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2016, částka 87, s. 3378-3388. ISSN 1211-1244.

ČESKO. Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2021, částka 17, s. 413-416. ISSN 1211-1244.

ČESKO. Zákon č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2021, částka 17, s. 417-425. ISSN 1211-1244.

SLOVENSKO. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. In: *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*. 2001, čiastka 38, s. 2855-2874.

SLOVENSKO. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona č. 70/2018 Z. z. In: *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*. 2001, čiastka 38, s. 2855-2874.

SLOVENSKO. Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení zákona č. 273/2015 Z. z. In: *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*. 2015, čiastka 77, s. 2855-2874.

Judikatura

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, Sb.n.u.ÚS sv. č.16, č.75, str.393.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01, Sb.n.u.ÚS sv. č.30, č.70, str.179.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, Sb.n.u.ÚS sv. č.34, č.134, str.351.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, Sb.n.u.ÚS sv. č.44, č.30, str.349.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, Sb.n.u.ÚS sv. č.62, č.169, str.489.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15, Sb.n.u.ÚS sv. č.81, č.64, str.99.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21, Sb. 5/2022, částka 3, s. 98-112. ISSN 1211-1244.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007–60. [online]. Dostupný na: <http://www.nssoud.cz>

Další dokumenty legislativního charakteru

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků (sněmovní tisk č. 575/0). [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [cit. 2022-01-15]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=35&r=2021>

Usnesení vlády České republiky ze dne 30. 7. 2019, č. 537. [online]. *Úřad vlády České republiky* © 2022. [cit. 2022-01-15]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9DJDF6A>

Legislativní proces sněmovního tisku č. 575. [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [cit. 2022-01-15]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575>

Návrh skupiny 26 senátorů Senátu Parlamentu ČR na přezkum zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. [online]. *Ústavní soud* © 2015 [cit. 2022-01-15]. Dostupné na: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_18_21_navrh.pdf

Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Eriky JURINOVEJ, Igora HRAŠKA, Jozefa VISKUPIČA a Miroslava KADÚCA na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisoch (parlamentná tlač 511). [online]. *Národná rada Slovenskej republiky* © 2004-2022 [cit. 2022-01-27]. Dostupné na:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=511>

Ostatní zdroje

Formuláře ke Sbírce právních předpisů. In: *Portál veřejné správy*. [online]. Ministerstvo vnitra © 2022 [cit. 2022-01-16]. Dostupné na:

<https://portal.gov.cz/kam-dal/pro-urady-ovm/formulare-ke-sbirce-pravnich-predpisu>

Centrálna úradná elektronická *tabuľa (CUET)*. In: *Ústredný portál verejných služieb ľuďom*. [online]. Slovensko.sk © 2013-2022 [cit. 2022-01-28]. Dostupné na: <https://cuet.slovensko.sk>

Kontaktní adresa

JUDr. Mgr. Ing. Roman Široký

Doktorand

Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A

917 01 Trnava

Slovenská republika

siroky1@ucm.sk

Ústavné limity všeobecne záväzných nariadení obce

Eva Berníková¹

Abstract

Generally binding regulations of municipalities affect our daily lives. Despite their undeniable importance, they are accompanied by a considerable number of application problems. In the article, the author will focus on the examination of legal regulations concerning generally binding regulations of the municipality, taking into account the constitutional limits defined by the Constitution of the Slovak Republic and also the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The aim of the article is to point out the application problems and the inadequacy of the legal regulation concerning the nature of generally binding regulations of municipalities. In conclusion, author present deals with the proposals de lege ferenda in the subject area.

Key words: commune, constitutional limits, generally binding regulations of municipalities, rule creation of municipalities

Úvod

Obecná normotvorba ako forma správnej činnosti, je v odbornej literatúre označovaná aj ako jedna zo záruk správneho fungovania demokratickej spoločnosti v Slovenskej republike. Normotvornou činnosťou obce sa rozumie činnosť obce, ktorá spočíva v tvorbe právnych noriem, v ich zdokonaľovaní, zmene a rušení.² Jedným z výsledkov tejto činnosti je vydávanie podzákonných, abstraktných a všeobecne záväzných normatívnych správnych aktov, nesúcich označenie všeobecne záväzné nariadenia.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), inštitút všeobecne záväzných nariadení obce síce upravuje (pravidlá vydávania VZN), no obsah tohto pojmu nedefinuje, čo vzhľadom na ich početnosť predstavuje akýsi paradox. V odbornej literatúre však môžeme nájsť množstvo definícií všeobecne záväzných nariadení. Podľa Tekeliho je všeobecne záväzné nariadenie normatívny právny akt vydaný obecným zastupiteľstvom, ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické osoby a právnické osoby trvalo alebo prechodne, náhodne či jednorazovo sa zdržiavajúce na tom - ktorom území obce.³ Z tejto definície si

¹ Mgr. Eva Berníková, interná doktorandka, Katedra ústavného práva a správneho práva. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Kováčska 26, Košice, Slovenská republika, E: eva.bernikova@student.upjs.sk.

² TEKELI, J. Postavenie obcí : Prvá časť. In: TEKELI, Jozef – HOFFMANN, Marian. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 213 s. ISBN 978-80-81680-34-2.

³ TEKELI, J. Všeobecná charakteristika VZN. In: TEKELI, Jozef – TOMAŠ, Lukáš. Všeobecne záväzné nariadenia v školstve. Bratislava: Dr. Josef Raabe Slovensko, 2018. s. 11. ISBN 9788081403552.

môžeme vyabstrahovať základné znaky všeobecne záväzných nariadení, medzi ktoré radíme hlavne normatívnosť a všeobecnú záväznosť. Ďalším znakom je, že VZN predstavujú výsledok činnosti obecného zastupiteľstva a teda otázka ich vydávania je vyhradenou právomocou obecného zastupiteľstva. V neposlednom rade je znakom všeobecne záväzných nariadení obce aj obmedzená územná pôsobnosť (s výnimkou VZN, ktoré sú účinné pre viacero obcí).

Všeobecne záväzné nariadenia nepredstavujú len veľmi početnú, ale aj veľmi významnú súčasť nášho právneho poriadku, nakoľko nevyhnutne vplývajú na naše každodenné činnosti. Napriek ich značnému významu je v praxi možné badať množstvo aplikačných problémov, vzhľadom na existenciu značných legislatívnych medzier.

Autorka sa v predkladanom príspevku zameriava na analýzu právnej úpravy vzťahujúcej sa na všeobecne záväzné nariadenia obce, s poukázaním na limity dané jej Ústavou Slovenskej republiky a doplnené výkladom Ústavného súdu Slovenskej republiky. A to za účelom priblíženia aplikačných problémov, spojených s diferenciaciou všeobecne záväzných nariadení vydávaných vo veciach tzv. samosprávnej pôsobnosti obce a všeobecne záväzných nariadení vydávaných obcou pri výkone štátnej správy.

Výsledkom tohto prieskumu má byť kritické posúdenie vhodnosti tejto právnej úpravy a koncipovanie návrhov *de lege ferenda* v danej oblasti.

1. Povaha všeobecne záväzných nariadení obce

1.1 Originárne všeobecne záväzné nariadenia

Originárne VZN majú svoj ústavnoprávny základ v článku 68 Ústavy SR a sú obcou vydávané vo veciach tzv. samosprávnej pôsobnosti za účelom zabezpečenia úloh, ktoré pre obce plynú z ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.⁴ Uvedené ustanovenie predstavuje demonštratívny výpočet, vzťahujúci sa len na tie najzásadnejšie a najdôležitejšie záležitosti, týkajúce sa tej - ktorej obce, ako je napríklad otázka miestnych daní a miestnych poplatkov, schvaľovanie rozpočtu obce, zabezpečovanie verejného poriadku v obci a podobne.⁵

Pre vydanie prvotných všeobecne záväzných nariadení obec nepotrebuje výslovné splnomocnenie zákonom. Svoje právo na normotvorbu odvodzuje totiž priamo z čl. 68 ústavy

⁴ BERNÍKOVÁ, E. *Obecná normotvorba: diplomová práca*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, s. 30.

⁵ K tomu pozri bližšie ustanovenie § 4 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

na základe vlastnej úvahy (dikcia „obec môže vydávať“).⁶ Zároveň platí, že nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.⁷

S ohľadom na uvedené by sa mohlo zdať, že obec pri výkone svojej samosprávnej pôsobnosti môže regulovať spoločenské vzťahy ľubovoľne. Avšak judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky postupom času vymedzila ústavné limity externej normotvornej činnosti obce na tomto úseku. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky môže obec uplatniť kedykoľvek bez splnomocnenia v zákone. Túto právomoc nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Normotvornú právomoc môže uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky.⁸ V čase prijatia tohto rozhodnutia nebola priznaná obciam normotvorná právomoc v rozsahu upravujúcom vnútorné veci podľa §4 ods.3 platného zákona o obecnom zriadení.⁹

Významným ústavným limitom sú základné ľudské práva a slobody, garantované v druhej hlave Ústavy SR a Listine základných práv a slobôd. Totižto, ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením stanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, koná tak nad rámec čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a dostáva sa do rozporu aj s čl. 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, podľa ktorého nariadenie obce nesmie odporovať Ústave Slovenskej republiky ani zákonom.¹⁰ Obec zároveň nemôže uložiť novú povinnosť, ktorá nie je stanovená v zákone.¹¹ Výklad je potrebné formulovať tak, že podzákonným právnym predpisom sa subjektom práva nesmú ukladať nové právne povinnosti, ktoré nemajú oporu

⁶ KOŠIČIAROVÁ, S. Zákon o obecnom zriadení, komentár. Bratislava: Eurokódex, 2018. 33 s. ISBN 978-80-8155-079-9.

⁷ § 6 ods. 1; veta za bodkočiarkou zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997, zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 65, pod číslom 140/1997.

⁹ TRELLOVÁ, L. Normotvorba ako významná forma činnosti obce a jej ústavné obmedzenia. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie: zborník z vedeckej konferencie s názvom „Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018“ organizovanou Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-485-3.

¹⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 53/00 zo dňa 25. apríla 2002, publikovaný v Zbierke nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu SR pod č.5/2002.

¹¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 154/05 zo dňa 22. marca 2002.

v zákone.¹² Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že všeobecne záväzné nariadenie musí rešpektovať ústavné limity, ktoré sa viažu na ukladanie práv a povinností, upravené v čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Ako aj v čl. 13 ods. 2 Ústavy SR, ktorý ustanovuje, že medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Pričom ustanovenie čl. 13 ods. 1 predstavuje ohraničenie ústavou garantovaného princípu zvrchovanosti občanov, ktorý je vyjadrený v čl. 2 ods. 3 Ústavy SR. Podľa tohto princípu môže každý konať to, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Je teda zrejmé, že judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky spočiatku vykladala samosprávne funkcie obce veľmi reštriktívne, za účelom striktného dodržiavania požiadaviek ústavnosti a zákonnosti, predstavujúcich základné mantinely pri tvorbe a vydávaní samosprávnych VZN obcou. Tento výklad jednoznačne bránil v rozvoji obcí a znemožňoval im adekvátne reagovať na zmeny dejúce sa v spoločnosti, resp. otázky vystupujúce stále viac do popredia (napr. otázka pohybu zvierat na verejných priestranstvách). Posledné novelizácie zákona o obecnom zriadení však vytvárajú priestor na to, aby sa k samosprávnym VZN začalo pristupovať inak. Je nepochybné, že najmä striktná ústavná požiadavka na zachovanie samostatnosti obce alebo mesta pri výkone samosprávnych právomocí nesmie byť zo strany zákonodarnej moci štátom odňatá alebo obmedzená nad potrebnú mieru. Podľa kasačného súdu je územná samospráva prejavom verejnej moci v modernom, demokratickom a právnom štáte v osobitnej forme vlády nad vecami verejnými v zverenom území.¹³

Zároveň platí, že všeobecne záväznými nariadeniami nemožno ukladať povinnosti alebo priznávať práva subjektom, ktoré nie sú administratívne podriadené obci (napr. orgánom štátnej správy a pod.). V takom prípade by obec prekračovala medze svojej osobnej a teritoriálnej pôsobnosti.¹⁴

¹² DRGONEC, J. Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky. Zväzok 1. Bratislava: Manz 1997, s. 49.

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. februára 2018, sp. zn. 1 Sžk 11/2017.

¹⁴ JAKAB, R.: Regulácia zastavenia a státia motorových vozidiel v obecnej normotvorbe. In: Územná samospráva, 2010, roč. 5, č.6, s.72.

1.2 Derivatívne všeobecne záväzné nariadenia

Ústavnoprávnym základom derivatívnych VZN je čl. 71 ods. 2 Ústavy SR.¹⁵ Ústavný rámec odvodených všeobecne záväzných nariadení obce je podrobnejšie upravený v zákone o obecnom zriadení, podľa ktorého vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach.¹⁶ Pričom zverenie určitej časti štátnej správy zákonom obci ešte samo o sebe nezakladá právomoc obce vydávať v tejto oblasti štátnej správy všeobecne záväzné nariadenia. Na zverenie právomoci vydávať všeobecne záväzné nariadenia v danej oblasti štátnej správy je potrebné výslovné zákonné splnomocnenie.¹⁷

Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.¹⁸ Berúc do úvahy zákonnú úpravu, derivatívne VZN disponujú viacerými pojmovými znakmi. Za prvé, na ich vydanie potrebuje obec zákonné splnomocnenie, ktoré musí byť v zákone uvedené výslovné. Po druhé, sú obcou prijímané v rámci tzv. odvodenej (prenesenej) pôsobnosti. Obec skrz tieto nariadenia zabezpečuje plnenie úloh zverených jej štátom, v dôsledku čoho má obec postavenie nepriameho vykonávateľa štátnej správy. Ak obec plní úlohy v rámci preneseného výkonu štátnej správy, platia pre ňu rovnaké pravidlá, ako pre orgány verejnej moci. To znamená, že je viazaná aj ústavným princípom, vymedzeným v článku 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Posledným pojmovým znakom je požiadavka súladu, ktorá je naproti prvotným VZN rozšírená aj o nariadenia vlády a všeobecne záväzné predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (t. j. vyhlášky a opatrenia). Okrem uvedených pojmových znakov, zákonodarca viaže na všeobecne záväzne nariadenia pri prenesenom výkone štátnej správy ešte jednu požiadavku, normovanú v § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Podľa tohto ustanovenia možno na obec zákonom preniesť niektoré

¹⁵ Podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR: „Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.“

¹⁶ § 6 ods. 2; prvá veta zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

¹⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. III. ÚS 1/00 z 25. mája 2000 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 174/2000, čiastka 76/00.

¹⁸ § 6 ods. 2; druhá veta zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. V tomto kontexte je obecná normotvorba vnímaná ako prostriedok pre rýchlejšie a hospodárnejšie dosiahnutie žiadúceho cieľa, resp. úlohy.

2. Aplikačné problémy

Medzi najzásadnejšie aplikačné problémy na úseku VZN patrí nepochybne vymedzenie presnej deliacej čiary medzi originárnymi a derivatívnymi všeobecne záväznými nariadeniami. Významným medzníkom bol rok 2002, kde od 1. januára došlo k nadobudnutiu účinnosti ustanovenia § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ako aj ustanovenia § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. V týchto ustanoveniach je zakotvené rovnaké generálne interpretačné pravidlo, podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Uvedené interpretačné pravidlo predstavuje prehĺbenie princípu subsidiarity. Túto klauzulu však nie je možné spätne uplatniť na reguláciu právnych vzťahov, vzniknutých pred 1. januárom 2002. Aj keď generálne interpretačné pravidlo nepochybne prispelo k zlepšeniu problematického vysporiadania sa s určením pôsobnosti obce, úplne tento problém neodstránilo. Uvedené môžeme konštatovať na príklade kompetencie obce na úseku zabezpečovania verejného poriadku. Podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, ide o kompetenciu spadajúcu do rámca samosprávnej pôsobnosti, no môžeme nájsť viacero osobitných predpisov, ktoré obci pri plnení určitých úloh na tomto úseku zverujú postavenie nepriameho vykonávateľa štátnej správy.¹⁹ Ďalším významným medzníkom bol rok 2018, kedy zákonom č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov (tzv. „veľká“ novela), bolo do zákona o obecnom zriadení pridané ustanovenie § 4 ods. 5. Predmetné ustanovenie nepochybne prispelo k zachovaniu princípu právnej istoty, vzhľadom na bližšiu špecifikáciu záležitostí spadajúcich pod rámec samosprávnej pôsobnosti obce. Avšak, obdobne ako v prípade generálneho interpretačného pravidla, formulácia tohto ustanovenia nie je jednoznačná. Uvedené môžeme demonštrovať napríklad na ustanovení § 4 ods. 5 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Z tohto ustanovenia nie je zrejmé, či sa viaže na ustanovenie §

¹⁹ Napríklad ustanovenie § 63 ods. 3 písm. d) zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách (vodný zákon) v znení neskorších právnych predpisov, podľa ktorého obec v prenesenom výkone pôsobnosti na úseku štátnej vodnej správy prejednáva priestupky na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb.

4 ods. 5 písm. a) zákona o obecnom zriadení alebo sa jedná o splnomocňujúcu blanketnú úpravu viažúcu sa na iný okruh spoločenských vzťahov. Podľa Tekeliho je ustanovenie § 4 ods. 1 písm. b) ZoOZ len všeobecné, formulované, obsolétne (nadbytočné) zákonné ustanovenie.²⁰

S pomerne nejednoznačne vymedzeným rozhraním medzi originárnymi a derivatívnymi VZN nevyhnutne súvisí aj ďalší problém, spočívajúci v rozdielnom prístupe súdov a prokuratúry, ako orgánov aplikácie práva v tejto oblasti. To sa následne prejavuje v neprehľadnosti plnenia úloh obcami, navyše zo strany zákonodarcu podporeného narastaním deleného výkonu medzi štátnou správou a územnou samosprávou (školsstvo, zdravotníctvo, služby sociálnej pomoci), ale aj delenými úlohami medzi oboma úrovňami územnej samosprávy (služby sociálnej pomoci).²¹

S ohľadom na uvedené je zrejmé, že súčasná právna konštelácia kladie veľmi vysoké požiadavky na obce, pokiaľ ide o znalosť právnych predpisov, vymedzenia ústavných limitov normotvorby obcí, ako aj judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. Už tak ťažkú situáciu zhoršuje skutočnosť, že tieto ústavné limity, ako aj právne názory Ústavného súdu SR podliehajú zmenám. Rovnako tak aj existencia hybridných VZN predpokladá stupeň ich spracovania tak, aby boli v súlade so všetkými požiadavkami normovanými Ústavou Slovenskej republiky a zákonom o obecnom zriadení. Vzhľadom na veľký počet obcí, ako aj ich rôznorodý veľkostný rozptyl, táto otázka spôsobuje problémy najmä v malých obciach, ktoré nedisponujú dostatočným počtom odborníkov. Tieto obce sa mnohokrát pri tvorbe VZN uchylujú k spôsobu, spočívajúcemu v prekopírovaní VZN iných obcí vo väčšom, ba dokonca plnom rozsahu.

3. Návrhy de lege ferenda

Otázka diferenciacie všeobecne záväzných nariadení otvára veľký priestor pre koncipovanie návrhov, ktoré by mohli výrazne prispieť k zjednodušeniu a sprehľadneniu súčasného právneho stavu v tejto oblasti. Časť odbornej verejnosti vidí východisko v umožnení ukladania nových povinností, nemajúcich oporu v zákone prostredníctvom

²⁰ TEKELI, J. Postavenie obcí : prvá časť : §1-9. In: TEKELI, Jozef – HOFFMANN, Marián – TOMAŠ, Lukáš. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. s. 210. ISBN 978-80-571-0359-2.

²¹ TEKELI, J. Postavenie obcí : Prvá časť. In: TEKELI, Jozef – HOFFMANN, Marian. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 167-168 s. ISBN 978-80-81680-34-2.

originárnych VZN.²² Tento koncept ráta so zmenou najmä čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, ako aj s tým súvisiacich ustanovení, napr. čl. 2 ods. 3 Ústavy SR. Vyvstáva tu ale otázka, či uvedená zmena naozaj prispeje k zachovaniu princípu právnej istoty, nakoľko prípady novelizácie Ústavy SR by mali byť skôr výnimkou než pravidlom, vzhľadom na postavenie Ústavy SR ako základného piliera právneho štátu.²³

V rokoch 2002 a 2018 sme boli svedkami snahy zákonodarcu o sprehľadnenie právnej úpravy týkajúcej sa samosprávnej pôsobnosti obce, no ako sme už uviedli, táto snaha sa vyplatila len čiastočne. Prístup zákonodarcu v otázke presného určenia samosprávnej pôsobnosti bude vždy len rámcový, t. j., nikdy nebude možné určiť samosprávne pôsobnosti obce taxatívnym spôsobom. Jediným východiskom je teda zmena prístupu, v tomto prípade umožnenia ukladania nových povinností prostredníctvom samosprávnych VZN. Tento prístup plne reflektuje požiadavku moderného konštitucionalizmu, normovanú v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorou je Slovenská republika signatárom.²⁴ Na strane druhej však vyvstáva otázka, či táto zmena nebude slúžiť ako prostriedok na účelové obchádzanie zákona predstaviteľmi územnej samosprávy z politických dôvodov.

Pokiaľ ide o vysoké požiadavky týkajúce sa znalosti právnych predpisov a rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR kladené na obce, prevzatie a kopírovanie VZN iných obcí nepredstavuje problém, nakoľko tým dochádza k zjednocovaniu právnej úpravy a teda posilňovaniu princípu právnej istoty. Tento postup však má svoje limity v prípadoch, ak dochádza k prebratiu vadných VZN. Možné riešenie tohto problému ponúka česká právna úprava. Totižto v podmienkach Českej republiky ministerstvo vnútra ako orgán dozoru nad vydávaním právnych predpisov obcí poskytuje obciam odbornú pomoc aj metodickým usmerňovaním aj v podobe prijatia pravidiel pre vydávanie právnych predpisov obcí, hlavného mesta Prahy, ale aj samosprávnych krajov.²⁵ Bolo by teda vhodné, aby sa zákonodarca inšpiroval českou právnou úpravou. No kým sa tak stane, odporúčame aby obce pri realizácii svojej normotvornej právomoci používali ustanovenia zákona o tvorbe právnych

²² K tomu pozri napríklad JAKAB, R. Ústavné limity v normotvorbe obcí. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, I. zväzok. Košice, 3.–4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. ISBN 978-80-8152-000-6.

²³ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, predstavuje 19. a zatiaľ poslednú novelizáciu Ústavy SR.

²⁴ K tomu pozri bližšie čl. 4 Európskej charty miestnej samosprávy. Dostupné dňa 3.2.2022 na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>

²⁵ JESENKO, M. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 109 s. ISBN 978-80-8152-539-1.

predpisov a Zbierke zákonov Slovenskej republiky²⁶ a Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky²⁷, vzťahujúcich sa na tvorbu právnych predpisov.

Záver

Je zrejmé, že súčasná právna úprava, týkajúca sa diferenciacie všeobecne záväzných nariadení obce nezodpovedá požiadavkám aplikačnej praxe. Tento nedostatok je čiastočne zhojený vďaka rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorého výklad má nezastupiteľné miesto pri porozumení ústavných limitov externej normotvornej činnosti obce. Normotvorba obcí prešla istým vývojom z pohľadu Ústavného súdu SR, keď sa v úvode vysporiadal s rozsahom samosprávnej pôsobnosti, potom upravoval svoje predchádzajúce stanoviská (avšak nie uplatnením doktrinálneho spôsobu rozhodovania, či prekonávanie senátnych rozhodnutí časovo neskoršie prijatými senátnymi rozhodnutiami nie je zrejmé z teoretického pohľadu najideálnejší prístup) až nakoniec prišla zmena právnej úpravy a presun časti agendy do režimu správneho súdnictva.²⁸ Napriek uvedenému, v obecnej normotvorbe vieme nájsť množstvo nezodpovedaných otázok, týkajúcich sa členenia všeobecne záväzných nariadení obce na samosprávne a odvodené VZN.

Hádam najzásadnejším a najpálčivejším problémom je stanovenie presného rozhrania samosprávnych a odvodených VZN. Roky 2002 a 2018 nepochybne dokazujú úsilie zákonodarcu zaviesť účinnejšiu a prehľadnejšiu právnu úpravu samosprávnych VZN, no tento problém sa nepodarilo úplne odstrániť a pretrváva až do dnešných dní. Základným východiskom by mohla byť zmena Ústavy SR, na základe ktorej by obce pri tvorbe a vydávaní samosprávnych VZN mohli ukladať a stanovovať povinnosti, dosiaľ neupravené zákonom. Tu je nutné ale zvážiť, či navrhovaný koncept neotvára priestor pre politizáciu územnej samosprávy zo strany predstaviteľov obcí. A teda, či spoločnosť na takúto zmenu už dospela.

Neslobodno opomenúť ani vysoké (až prehnané) nároky, týkajúce sa vedomostí o právnych predpisoch a právnych názoroch Ústavného súdu SR, vzťahujúce sa na tvorbu

²⁶ Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

²⁷ Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky účinné od 1. augusta 2020. Dostupné dňa 3.2.2022 na internete: <https://www.vlada.gov.sk/legislativna-rada-vlady-sr/>

²⁸ TRELLOVÁ, L. Normotvorba ako významná forma činnosti obce a jej ústavné obmedzenia. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie: zborník z vedeckej konferencie s názvom „Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018“ organizovanou Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-485-3.

VZN obcami. Väčšina obcí (najmä s malým veľkostným rozptylom), pristupuje k tvorbe VZN v podobe prebratia nariadení iných obcí. Absencia legislatívnej techniky v zákone o obecnom zriadení má mnohokrát za následok vytváranie nedostatočných, neprehľadných a nezákonných VZN. Odporúčame preto inšpirovať sa českým modelom a prijať pravidlá, regulujúce legislatívnu techniku všeobecne záväzných nariadení obce. Tým by výrazným spôsobom došlo k odbremeneniu prokuratúry a súdnych inšancií ako orgánov aplikácie práva, predstavujúcich jednu zo záruk zákonnosti vo verejnej správe.

Zoznam bibliografických odkazov

BERNÍKOVÁ, E. Obecná normotvorba: diplomová práca. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, s. 58.

DRGONEC, J. Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky. Zväzok 1. Bratislava: Manz 1997, s. 49.

Európska charta miestnej samosprávy. Dostupné dňa 3.2.2022 na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>

JAKAB, R.: Regulácia zastavenia a státia motorových vozidiel v obecnej normotvorbe. In: Územná samospráva, 2010, roč. 5, č.6, s.72.

JAKAB, R. Ústavné limity v normotvorbe obcí. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, I. zväzok. Košice, 3.–4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. ISBN 978-80-8152-000-6.

JESENKO, M. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 203 s. ISBN 978-80-8152-539-1.

KOŠIČIAROVÁ, S. Zákon o obecnom zriadení, komentár. Bratislava: Eurokódex, 2018. 198 s. ISBN 978-80-8155-079-9.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky účinné od 1. augusta 2020. Dostupné dňa 3.2.2022 na internete: <https://www.vlada.gov.sk//legislativna-rada-vlady-sr/>

TEKELI, Jozef – TOMAŠ, Lukáš. Všeobecne záväzné nariadenia v školstve. Bratislava: Dr. Josef Raabe Slovensko, 2018. s. 11. ISBN 9788081403552.

TEKELI, J. – HOFFMANN, M. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 776 s. ISBN 978-80-81680-34-2.

TEKELI, Jozef – HOFFMANN, Marián – TOMAŠ, Lukáš. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. 920 s. ISBN 978-80-571-0359-2.

TRELLOVÁ, L. Normotvorba ako významná forma činnosti obce a jej ústavné obmedzenia. In: Dobré všeobecne záväzné nariadenie: zborník z vedeckej konferencie s názvom Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018, organizovanou Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-485-3.

Právne predpisy:

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších právnych predpisov.

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

Zákon č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách (vodný zákon) v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

Judikatúra:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997, zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 65, pod číslom 140/1997.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 53/00 zo dňa 25. apríla 2002, publikovaný v Zbierke nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu SR pod č.5/2002.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 154/05 zo dňa 22. marca 2002.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. III. ÚS 1/00 z 25. mája 2000 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 174/2000, čiastka 76/00.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. februára 2018, sp. zn. 1 Sžk 11/2017.

Kontaktná adresa

Mgr. Eva Berníková

interná doktorandka, Katedra ústavného práva a správneho práva, Univerzita Pavla Jozefa
Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Kováčska 26, 040 75, Košice

e-mail: eva.bernikova@student.upjs.sk

Fungovanie regionálnej samosprávy v Českej republike

Lukáš Ivančík

Abstract

Regional self-government is currently more and more the subject of professional discussions in Slovakia, but also in the Czech Republic. Regional self-government is an important part of public administration and the modern state. In the Czech Republic, regional self-government was established under the influence of the European Union, which required the candidate countries to create a second level of territorial self-government. The aim of the paper is to describe the functioning of regional self-government in the Czech Republic, analyze the constitutional regulation and compare regional self-government in the Czech and Slovak Republics in terms of legislation and self-governing bodies. Finally, the aim is to point out the shortcomings and provide space for improving regional self-government in Slovakia and the Czech Republic.

Key words: regional self-government, region, regional council, Czech republic

1 Úvod

Územná samospráva predstavuje kľúčovú súčasť demokratického a právneho štátu a je vyjadrením snahy o zabezpečenie záujmov určitého spoločenstva občanov.¹ Štát teda prenecháva správu vlastných záležitostí nezávislým a autonómnym územným samosprávnym celkom.² Územná samospráva v Českej republike je dvojstupňová a pozostáva z miestnej a regionálnej samosprávy. Vznik regionálnej samosprávy v Českej republike súvisí najmä so vstupom do Európskej únie, ktorá vyžadovala od kandidujúcich krajín vznik druhého stupňa samosprávy lebo bez nej by nebolo možné uskutočňovať politiku na regionálnej úrovni. Rovnaká situácia viedla ku vzniku regionálnej samosprávy aj na Slovensku. Vyššie územné samosprávne celky v Českej republike vznikli v roku 1997 kedy bol prijatý ústavný zákon č. 347/1997 Sb. o vytvorení vyšších územných samosprávných celkov a o zmene ústavného zákona České národnej rady č. 1/1993 Sb., Ústava Českej republiky, ve znění pozdějších předpisů. Reálne však regionálna samospráva začala fungovať až v roku 2000 prijatím zákona č. 129/2000 Sb. o krajích. V tom istom roku sa uskutočnili voľby a samosprávne kraje získali

¹ ALMAN, T. 2015. Územná samospráva a tvorba práva v kontexte dozoru prokurátora. In: Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-384-7

² JESENKO, M. 2015. Normotvorba obcí vo veciach ochrany verejného poriadku v obci. In: Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-384-7

potrebné kompetencie. Územná samospráva je v súčasnosti upravená v siedmej hlave Ústavy ČR a oba jej stupne predstavujú dôležitú zložku uspokojovania potrieb občanov.

2 Ústavno-právna úprava samosprávnych krajov v Českej republike

Základnú právnu úpravu územnej samosprávy a samosprávnych krajov možno nájsť na vrchole právneho poriadku Českej republiky a to v Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava Českej republiky v znení pozdějších predpisů (Ústava ČR) Základom je ustanovenie podľa článku 8 Ústavy ČR kde je zaručená samospráva územných samosprávnych celkov. Okrem tohto ustanovenia je samospráva zakotvená v siedmej hlave ústavy v článkoch 99-102 a článkoch 104-105. Tu je potrebné spomenúť, že článok 103, ktorý ustanovoval, že o názve vyššieho územného celku malo rozhodovať zastupiteľstvo, bol zrušený.³

Článok 99 Českej ústavy stanovuje, že Česká republika sa člení na obce, ktoré predstavujú základné územné samosprávne celky, a kraje, ktoré sú vyššími územnými samosprávnymi celkami. V súlade s Ústavou ČR, je územná samospráva bližšie vymedzená v nasledujúcich zákonoch. Pre obecnú samosprávu je to zákon č. 128/2000 Sb. o obciach v znení pozdějších predpisů. V prípade regionálnej samosprávy je to zákon č. 129/2000 Sb., o krajiach v znení pozdějších predpisů (krajské zřízení alebo zákon o krajiach). Vhodné je spomenúť aj zákon č. 131/ 2000 Sb., o hlavním městě Praze v znení pozdějších predpisů, ktorý tiež podrobnejšie upravuje ustanovenia uvedené v Ústave ČR.

Ďalej podľa článku 100. ods. 2 Ústavy ČR je obec vždy súčasťou vyššieho územného celku. Článok 100 ods. 3 hovorí, že vytvoriť alebo zrušiť vyššie územné samosprávne celky možno len ústavným zákon. Na základe ústavného zákona č. 347/1997 Sb., o vytvorení vyšších územných samosprávnych celků a o zmene ústavného zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava Českej republiky, ve znení pozdějších predpisů (ďalej „ústavný zákon o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov“), sa vytvorilo 14 vyšších územných celkov. Vzniklo teda 13 krajov a na ich úroveň bolo postavené hlavné mesto Praha. V postavení hlavného mesta je možné pozorovať aj rozdiel medzi Slovenskou a Českou republikou. Podľa zákona o hlavním městě Praze má Praha samostatné postavenie, je hlavným mestom, ale aj samosprávnym územným celkom so štatútom kraja. Praha disponuje vlastnou, ale aj prenesenou pôsobnosťou. Zároveň je potrebné podotknúť, že Praha je riadená

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava Českej republiky v znení pozdějších predpisů

zastupiteľstvom samosprávneho kraja a zároveň aj radou hlavného mesta.⁴ Ďalej je potrebné podotknúť, že na základe tohto zákona došlo k zrušeniu už vyššie spomínaného čl. 103 Ústavy ČR a stanovilo sa, že hranice vyšších územných celkov sa môžu meniť len zákonom.⁵

V súvislosti s vyššie spomínaným ústavným zákonom o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov, je potrebné spomenúť ústavný zákon č. 176/2001 Sb. Týmto ústavným zákon došlo k novelizácii ústavného zákona o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov. Touto novelou došlo k premenovaniu štyroch krajov. Budějovický kraj sa premenoval na Jihočeský kraj, Jihlavský kraj sa premenoval na Vysočina, Brněnský kraj bol premenovaný na Jihomoravský a Ostravský kraj bol premenovaný na Moravskoslezský.⁶

Dôležitá súčasť samosprávy krajov je uvedená v čl. 101 ods. 2 Ústavy ČR. Podľa tohto článku je vyšší územný samosprávny celok samostatne spravovaný zastupiteľstvom. Vyšší územný celok má aj ďalšie orgány, ale ústavne zakotvené je len krajské zastupiteľstvo. Ďalej v čl. 101 ods. 3 je stanovené, že územné samosprávne celky sú verejnoprávne korporácie, môžu vlastníť majetok a hospodáriť podľa vlastného rozpočtu. Táto finančná samostatnosť je nevyhnutné pre efektívne fungovanie regionálnej samosprávy. Čl. 101 ods. 4 poskytuje ochranu územným samosprávnym celkom pred zásahmi štátu tak, že stanovuje podmienky intervencie štátnej moci do činnosti územných samosprávnych celkov. Štát môže zasahovať do ich činnosti len vtedy ak si to vyžaduje ochrana zákona a len spôsobom ustanoveným zákonom. Žiadny iný spôsob intervencie nie je prípustný.⁷

Ďalší článok Ústavy ČR (čl. 102) upravuje voľby a funkčné obdobie obecného a krajského zastupiteľstva. Na základe toho sú poslanci krajského zastupiteľstva volení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách s tajným hlasovaním. Funkčné obdobie zastupiteľstva je štvorročné. Voľby do zastupiteľstiev samosprávnych krajov podrobnejšie upravuje zákon č. 130 /2000 Sb., o voľbách do zastupiteľstiev krajů a o zmene některých zákonů.

⁴ KOPECKÝ, M. 2010. Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-561-8

⁵ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Ústavní zákon č. 176/2001 Sb. kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v znění pozdějších předpisů

Pôsobnosť zastupiteľstiev je vyjadrená v čl. 104. Podľa tohto článku môže byť pôsobnosť zastupiteľstva stanovená len zákonom a zastupiteľstvo obce rozhoduje vo veciach samosprávy, pokiaľ nie sú zákonom zverené zastupiteľstvu vyššieho územného celku. Dané ustanovenie teda zabraňuje nečinnosti v prípade ak by došlo ku kompetenčným sporom medzi samosprávnymi krajmi a obcami. V neposlednom rade je dôležitou súčasťou krajskej samosprávy normotvorba. Ústava ČR stanovuje, že v medziach svojej pôsobnosti môžu zastupiteľstvá obcí a krajov vydávať obecne záväzné vyhlášky, ktoré predstavujú ekvivalent k všeobecne záväzným nariadeniam vydávaných zastupiteľstvami obcí a krajov v Slovenskej republike. V rámci normotvorby možno pozorovať samosprávny charakter krajov keďže môžu rozhodovať o veciach, ktoré patria do ich pôsobnosti bez zákonného splnomocnenia. Táto právomoc im vyplýva priamo z ústavy.⁸

Všetky spomenuté ustanovenia majú zabezpečenú ochranu priamo v ústave. V čl. 87 ods. 1 písm. c) kde sa hovorí, že ústavný súd rozhoduje o ústavnej sťažnosti orgánov územnej samosprávy proti nezákonnému zásahu štátu. Takúto sťažnosť môže podávať krajské či obecné zastupiteľstvo ak tvrdí, že zásahom štátu bolo obmedzené jeho právo na samosprávu, ktoré vychádza priamo z Ústavy ČR.⁹

Vo všeobecnosti je potrebné povedať, že Ústava ČR poskytuje ústavný základ pre realizáciu územnej samosprávy na regionálnej úrovni. Samosprávnym krajom priznáva práva, ktoré sú nevyhnutné pre uskutočnenie krajskej samosprávy. Možno teda podotknúť, že ústava poskytuje základný rámec pre výkon samosprávy vyšších územných celkov. V komparácií so Slovenskou republikou je potrebné povedať, že význam územnej samosprávy zdôrazňuje aj to, že je upravená v samostatnej hlave Ústavy českej republiky a Slovenskej republiky. Takýmto zakotvením dostáva samospráva určitú dôležitosť a vyzdvihujú sa jej úlohy v modernom demokratickom štáte. Zároveň možno konštatovať, že ústavná úprava územnej samosprávy v Českej republike je dostatočná, ale v určitých veciach sa líši s ústavnou úpravou v Slovenskej republike.

V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že ústavná úprava v Slovenskej republike je širšia a podrobnejšia najmä v časti, ktorá sa týka tvorby orgánov obcí či samosprávnych krajov. Ústava ČR priamo zakladá len krajské zastupiteľstvo. Len tento orgán je tvorený priamo z ústavy. Tvorba ostatných orgánov krajskej samosprávy je zverená zákonu. Na druhej strane

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v znění pozdějších předpisů

⁹ KADEČKA, S. 2003. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H.Beck. ISBN 80-7179-794-4

Ústava Slovenskej republiky výslovne hovorí, že orgány vyššieho územného celku (VÚC) sú zastupiteľstvo VÚC a predseda VÚC. Tento rozdiel v právnej úprave súčasne poukazuje na rozdielne postavenie predsedu samosprávneho kraja v SR a hejtmana ako výkonných orgánov vyššieho územného celku. Rozdiel oproti Slovenskej republike možno vidieť aj v postavení hlavného mesta Praha. Praha má pridelený štatút samosprávneho kraja avšak na Slovensku hlavné mesto takéto postavenie nemá. Za pozitívne možno považovať ústavnú ochranu územnej samosprávy, ktorá je v oboch krajinách zabezpečená možnosťou samospráv podať komunálnu sťažnosť v prípade ak bolo zo strany štátu porušené ich právo na samosprávu. V Česku ale aj na Slovensku môžeme nájsť určité spoločné znaky ústavnej úpravy územnej samosprávy, ale je možné pozorovať aj určité rozdiely avšak aj napriek týmto rozdielom je ústavná úprava v oboch krajinách dostatočná a mala by spĺňať aj európske štandardy.

3 Vyššie územné samosprávne celky v ČR

Samospráva vyšších územných samosprávnych celkov je založená priamo zákonom a ide teda o originálnu samosprávu, ktorá nie je odvodená od samosprávy obecnej. Týmto zákonom je zákon č. 129/2000 Sb., o kraji. Výkon krajskej samosprávy nemôže obmedzovať obecnú samosprávu. Na základe toho je teda rozsah samosprávy kraja určený zákonom.¹⁰ Dôležité je podotknúť, že ak záležitosť o ktorej rozhoduje samosprávny kraj môže ovplyvniť obec, tak samosprávny kraj je povinný svoje zámery konzultovať s obecnou samosprávou. To oplatí aj opačne.¹¹

Zákon o kraji definuje vyššie územné celky ako územné spoločenstvo občanov, ktoré má právo na samosprávu. Kraje sú verejnoprávne korporácie, ktoré disponujú vlastným majetkom, príjmami a vystupujú v právnych vzťahoch svojím vlastným menom. Podľa tohto zákona je úlohou samosprávneho kraja dbať o všestranný rozvoj svojho územia a potreby občanov žijúcich na danom území.¹² V tomto prípade možno pozorovať paralelu medzi slovenským a českým zákonom. Rovnaké ustanovenie je súčasťou aj slovenského zákona o samosprávnych krajoch. Zákon teda jasne vymedzuje, že pri prijímaní akýchkoľvek

¹⁰ KOPECKÝ, M. 2010. Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-561-8

¹¹ KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Česká republika [online]. [cit. 2022.11.02]. Dostupné na : http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf

¹² Zákon č. 129/2000 Sb., o kraji v znění pozdějších předpisů

rozhodnutí musia samosprávne kraje v Česku ale aj na Slovensku dbať o potreby svojich obyvateľov a prijímať len také rozhodnutia, ktoré sú v záujme rozvoja kraja.

Samosprávne kraje vykonávajú svoje právo na samosprávu najmä prostredníctvom samosprávnej pôsobnosti. Do takejto pôsobnosti môže štát zasahovať len vtedy ak to vyžaduje ochrana zákona a len tým spôsobom, ktorý je stanovený v zákone. Samostatnú a prenesenú pôsobnosť, ktorá je zverená samosprávnym krajom bližšie konkretizuje zákon o krajskom zriadení v §2 ods. 1 a 2.¹³

Nevyhnutnou súčasťou práva na samosprávu vyšších územných celkov je inštitút krajského referenda. Krajské referendum bolo zavedené zákonom č. 118/2010 Sb., o krajskom referende a zmene niektorých zákonov. V referende sa obyvatelia kraja vyjadrujú k otázkam, ktoré patria do samostatnej pôsobnosti kraja. V porovnaní so Slovenskou republikou má krajské referendum lepšie legislatívne ukotvenie. Prvý rozdiel oproti Slovensku spočíva v tom, že na vykonanie krajského referenda je v Českej republike prijatý samostatný zákon. Takáto norma na Slovensku neexistuje a krajské referendum je upravené v zákone o krajoch v jednom paragrafe a podmienky organizácie sú zverené samosprávnym krajom, ktoré na vykonanie krajského referenda majú povinnosť prijať všeobecne záväzné nariadenie.. Samostatný právny predpis poskytuje tomuto inštitútu dôveryhodnosť, dôležitosť a lepšiu právnu ochranu. Preto je na mieste aj odporúčanie pre slovenského zákonodarcu prijať takýto zákon po vzore Českej republiky. Výrazný rozdiel možno nájsť aj v predmete samotného referenda. V Českej republike je predmet referenda vymedzený negatívne. To znamená, že sú stanovené otázky, o ktorých sa referendum konať nesmie. Podľa §7 zákona o krajskom referende¹⁴ sa referendum nesmie konať o:

- 1) ukladaní pokút a rozpočte kraja,
- 2) zriadení, alebo zrušení orgánov kraja
- 3) voľbe a odvolaní hejtmana, jeho námestníkov a členov rady kraja, ako aj volených, či menovaných ďalších členov orgánov kraja,
- 4) krajské referendum sa nevykoná, pokiaľ by položená otázka bola v rozpore s právnymi predpismi, alebo by rozhodnutie v krajskom referende bolo v rozpore s právnymi predpismi,
- 5) v prípadoch, ak sa o položenej otázke rozhoduje v osobitnom konaní,
- 6) schválení, zmene alebo zrušení obecné záväznej vyhlášky kraja, alebo,

¹³ KADEČKA, S. 2003. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H.Beck. ISBN 80-7179-794-4

¹⁴ Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referende a změně některých zákonů

- 7) pokiaľ od platného rozhodnutia v krajskom referende po podaní návrhu na konanie referenda v tej istej veci neuplynulo 24 mesiacov.

Na základe vyššie uvedeného treba poukázať na fakt, že v Česku sa referendum nesmie konať o odvolaní hejtmana (predsedu samosprávneho kraja). Na druhej strane v Slovenskej republike je možné odvolať predsedu kraja v regionálnom referende. To súvisí aj s tým, že na Slovensku je predseda volený priamo občanmi a teda aj zodpovednosť vyvodzuje voči obyvateľom kraja. V Česku je hejtman volený krajským zastupiteľstvom, jeho úlohou je vykonávať vôľu zastupiteľstva a za svoju činnosť je zastupiteľstvu zodpovedný. Preto je hlasovanie o dovolaní hejtmana vylúčené z predmetu referenda. Rozdiel možno nájsť aj v kvóre platnosti referenda, ktoré je v ČR na úrovni 35% oprávnených voličov. V Slovenskej republike je toto kvórum zbytočne vysoké a myslíme si, že by to bolo vhodné znížiť z 50% aspoň na 35% po vzore Českej republiky.

3.1 Orgány samosprávnych krajov

Pôsobnosť regionálnej samosprávy je v Českej republike realizovaná prostredníctvom orgánov samosprávneho kraja. Významnou súčasťou samosprávneho kraja sú najmä občania s trvalom pobytom v obci na území daného samosprávneho kraja, ktorí dovŕšili 18. rok života. Títo občania majú právo voliť predstaviteľov do orgánov vyšších územných celkov. V Českej republike rozlišujeme nasledujúce orgány:

- 1) Zastupiteľstvo kraja – základný orgán v Českej republike, ktorý tvorí regionálnu samosprávu
- 2) Rada kraja
- 3) Hejtman kraja
- 4) Krajský úrad
- 5) Zvláštne orgány¹⁵

Vzhľadom na potreby tohto príspevku si viac priblížime zastupiteľstvo, radu a hejtmana kraja.

3.2 Zastupiteľstvo samosprávneho kraja

Zastupiteľstvo je kolektívny a rozhodovací orgán samosprávneho kraja. Rozhoduje o všetkých dôležitých veciach, ktoré spadajú do jeho samostatnej pôsobnosti. V rámci

¹⁵ HORZINKOVÁ, E-NOVOTNÝ, V. 2013. Základy organizace veřejné správy v ČR. vyd. 3. Plzeň: Aleš Čenek. ISBN 978-80-7380-459-6

preneseného výkonu štátnej správy rozhoduje zastupiteľstvo len vtedy ak tak ustanovuje zákon.¹⁶

V rámci ústavnej úpravy možno pozorovať rozdiel oproti Slovenskej republike. Zastupiteľstvo kraja je jediný orgán, ktorý je zakotvený v českej ústave. Naproti tomu v slovenskej ústave je výslovne uvedené, že orgány vyšších územných celkov sú zastupiteľstvo VÚC a predseda VÚC.

Zastupiteľstvo tvoria poslanci, ktorí do neho boli zvolení v krajských voľbách. Počet členov zastupiteľstva závisí od počtu obyvateľov kraja k prvému januáru volebného roka. Počet členov zastupiteľstva sa teda líši. Nasledujúca tabuľka znázorňuje počet členov zastupiteľstva v závislosti od počtu obyvateľov.¹⁷

Tabuľka č. 1

Počet obyvateľov samosprávneho kraja	Počet členov zastupiteľstva
do 600 000	45
od 600 000 do 900 000	55
nad 900 000	65

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zákona 129/2000 Sb. o krajiách

Z danej tabuľky možno vyvodit', že stanovenie počtu členov sa v SR a ČR líši. V Českej republike sú počty členov zastupiteľstva stanovené zákonom. V Slovenskej republike zákon stanovuje, že počet poslancov na celé volebné obdobie určí samotné zastupiteľstvo a to tak, že na 12 000 až 15 000 obyvateľov pripadne jeden poslanec.¹⁸ Zastupiteľstvo má taktiež právomoc určiť volebné obvody čo môže poslancov viesť k účelovej volebnej geometrii a určiť volebné obvody tak, aby vyhovovali súčasnej väčšine v krajskom zastupiteľstve.

Poslanci krajského zastupiteľstva v ČR sú volení priamo na základe všeobecného, rovného volebného práva s tajným hlasovaním na 4 roky. Podrobnosti volieb do krajského zastupiteľstva stanovuje zákon č. 130/2000 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev krajů. V rámci volieb do zastupiteľstva kraja je možné pozorovať viaceré rozdiely medzi Slovenskou a Českou republikou. V ČR je zastupiteľstvo jediný orgán samosprávneho kraja, kde si občania volia svojich zástupcov. Ďalším rozdielom je aj konanie volieb. V Česku sa voľby

¹⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajiách v znení pozdějších předpisů

¹⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajiách v znení pozdějších předpisů

¹⁸ Zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších předpisov

konajú v piatok a sobotu. Teda voľby sú rozdelené do dvoch dní. V piatok hlasovanie trvá od 14:00 do 22:00 a v sobotu od 8:00 do 14:00.¹⁹

Azda najväčší rozdiel pri voľbe zastupiteľstva je viditeľný vo volebnom systéme. V ČR sa uplatňuje systém pomerného zastúpenia²⁰ a v SR sa využíva väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou. Systém pomerného zastúpenia umožňuje účasť vo voľbách len politický subjektom. Nemôžu teda kandidovať nezávislí kandidáti ako je to trendom v Slovenskej republike, kde inštitút nezávislého kandidáta sa teší veľkej popularite. Hovoríme však iba o nezávislosti od politickej strany nakoľko nezávislí kandidáti svojimi názormi inklinujú k určitej strane politického spektra. Zákon o voľbách do zastupiteľstiev krajů pozná inštitút kandidáta bez politickej príslušnosti. Ide o kandidáta, ktorého navrhla politická strana alebo hnutie na kandidátnu listinu avšak je v nej uvedené, že tento kandidát je bez politickej príslušnosti. Pri takomto kandidátovi však možno polemizovať o jeho nestraničnosti, nakoľko jeho kandidatúra je podmienená nominovaním na kandidátnu listinu politickej strany. Myslíme si, že to znamená prejavenie určitej sympatie k danej politickej strane a zároveň strana musí cítiť podporu od takéhoto kandidáta, aby ho vôbec nominovala na svoju kandidátnu listinu. Možno teda konštatovať, že vzájomná spolupráca medzi stranou a takýmto kandidátom po voľbách nekončí.

V neposlednom rade sa rozdiely prejavujú aj v aktívnom volebnom práve. Podľa zákona o voľbách do zastupiteľstiev krajů majú právo voliť do krajského zastupiteľstva občania Českej republiky, ktorí najneskôr v druhý deň volieb dovŕšili 18 rokov a majú trvalý pobyt v obci na území daného samosprávneho kraja. V Slovenskej republike nie je aktívne respektíve pasívne volebné právo obmedzené štátnym občianstvom. To znamená, že na Slovensku majú právo voliť a byť volení do zastupiteľstva samosprávneho kraja aj cudzinci s trvalým pobytom v obci, ktorá sa nachádza na území príslušného samosprávneho kraja²¹ Možno teda konštatovať, že Slovenská republika poskytuje širší okruh práv cudzincom ako Česká republika.

Krajské zastupiteľstvo v Českej republike disponuje viacerými právomocami, ktoré sú uvedené v §35 a §36 zákona o krajích. Zastupiteľstvo je v rámci samostatnej pôsobnosti oprávnené:

- 1) predkladať návrhy zákonov Poslaneckej snemovni,

¹⁹ Zákon č. 130 /2000 Sb., o voľbách do zastupiteľstiev krajů a o změně některých zákonů.

²⁰ Tamtiež

²¹ Zákon č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

- 2) predkladať návrhy Ústavnému súdu na zrušenie právnych predpisov,
- 3) vydávať všeobecne záväzné vyhlášky kraja,
- 4) koordinovať rozvoj územného obvodu, schvaľovať stratégie rozvoja územného obvodu kraja podľa osobitných zákonov,
- 5) schvaľovať rozpočet kraja, záverečný účet, účtovnú závierku,
- 6) stanoviť rozsah základnej dopravnej obslužnosti kraja,
- 7) voliť a odvolávať hejtmana a námestníka hejtmana
- 8) rozhodovať o vyhlásení krajského referenda
- 9) rozhodovanie o nadobudnutí či predaji nehnuteľných vecí

Rozdiel oproti Slovenskej republike možno výrazne pozorovať v prvých dvoch vyššie spomenutých právomociach. České krajské zastupiteľstvá majú možnosť predkladať návrhy zákonov Poslaneckej snemovni a taktiež sú oprávnené predkladať návrhy Ústavnému súdu ČR na zrušenie právnych predpisov. Domnievame sa, že možnosť predkladať návrhy zákonov krajským zastupiteľstvom by bolo vhodné zaviesť aj do právneho poriadku Slovenskej republiky nakoľko samosprávy sú bližšie k občanom, poznajú ich potreby a potreby kraja, preto je vhodné, aby sa aspoň takýmto spôsobom mohli podieľať na tvorbe legislatívy, ktorá ich ovplyvňuje.

3.3 Rada Kraja

Rada je výkonný orgán kraja a svoju činnosť vykonáva v rámci samostatnej pôsobnosti samosprávneho kraja. Zároveň je za svoju činnosť zodpovedná zastupiteľstvu. Rozhodovanie v oblasti prenesenej pôsobnosti prislúcha rade len vtedy ak to stanoví zákon. Rada kraja zabezpečuje najmä správu úradu medzi jednotlivými zasadnutiami krajského zastupiteľstva.²²

Radu kraja tvorí hejtman, námestník hejtmana a ďalší členovia, ktorí sú volení z členov zastupiteľstva. Počet členov rady závisí od počtu obyvateľov kraja. V krajoch do 600 000 obyvateľov má rada 9 a v krajoch nad 600 000 obyvateľov má rada 11 členov.²³

Rada kraja sa schádza podľa potreby a jej schôdze sú neverejné. Uznáva sa nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých jej členov. O priebehu rokovania rady sa najneskôr do 10 dní vyhotoví zápisnica, ktorú musí podpísať hejtman kraja respektíve jeho námestník

²² SVOBODA, K. 2003. *Zákony o územní samosprávě (texty zákonů s výkladem)*. Praha: EUROUNION. ISBN 978-80-7317-017-2

²³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v znění pozdějších předpisů

a overovatelia. Takto spísaná zápisnica je uložená na krajskom úrade kde je možné do nej nahliadnuť. Zároveň je rada povinná na každom zasadnutí zastupiteľstva podať správu o svojej činnosti.²⁴

Výlučnú pôsobnosť rady tvoria nasledujúce právomoci. Podľa §59 zákona o krajiach do pôsobnosti rady patrí najmä:

- 1) pripravovať návrhy pre jednanie zastupiteľstva a zabezpečovať plnenie jeho uznesení,
- 2) zabezpečovať hospodárenie kraja podľa schváleného rozpočtu a s tým spojené vykonávanie rozpočtových opatrení v rozsahu stanoveným zastupiteľstvom
- 3) stanoviť počet zamestnancov kraja zaradených do krajského úradu, zvláštnych orgánov kraja, organizačných zložiek kraja a taktiež stanoviť objem peňažných prostriedkov prislúchajúcich na platy týchto zamestnancov,
- 4) rada zriaďuje a ruší komisie rady, menuje a odvoláva ich predsedov a ostatných členov,
- 5) stanoviť pravidlá pre prijímanie a vybavovanie petícií a sťažností,
- 6) vydávať nariadenia kraja

V prípade normotvorby je potrebné rozlišovať medzi obecnými záväznými vyhláškami zastupiteľstva a nariadeniami kraja, ktoré vydáva rada kraja. Zastupiteľstvo vydáva obecné záväzné vyhlášky v rámci samostatnej pôsobnosti a ukladá nimi povinnosti fyzickým osobám. Nariadenia kraja sú vydávané v rámci prenesenej pôsobnosti a to prislúcha do výlučnej právomoci rady.²⁵

V porovnaní so Slovenskou republikou je potrebné podotknúť, že na Slovensku tento orgán, respektíve jeho obdoba neexistuje. Potrebné je podľa nás spomenúť to, že niektorí autori považujú za najdôležitejší orgán v rámci krajskej samosprávy práve radu kraja. Domnievajú sa, že zákonodarný zbor by mal prijať opatrenia, ktoré budú viesť k väčšej podriadenosti rady zastupiteľstvu.

3.4 Hejtman kraja

Hejtman kraja je monokratický orgán kraja. Hlavnou úlohou hejtmana je zastupovať kraj navonok. Hejtmana a jeho námestníka volí zastupiteľstvo zo svojich členov. Ako to

²⁴ HORZINKOVÁ, E-NOVOTNÝ, V. 2013. Základy organizace veřejné správy v ČR. vyd. 3. Plzeň: Aleš Čenek. ISBN 978-80-7380-459-6

²⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v znění pozdějších předpisů

vyplýva z volebného zákona tak obaja kandidáti musia byť občanmi Českej republiky. Keďže je volený zastupiteľstvom, tak za výkon svojej funkcie je zastupiteľstvu aj zodpovedný.²⁶

Do výlučnej právomoci hejtmana patrí najmä:

- 1) hejtman spolu s námestníkom hejtmana podpisuje právne predpisy kraja
- 2) po predchádzajúcom súhlase ministra vnútra menuje a odvoláva riaditeľa v súlade so zvláštnym zákonom, pričom menovanie alebo odvolanie bez predchádzajúceho súhlasu ministra je neplatné,
- 3) stanoví podľa zvláštného predpisu plat riaditeľovi a ukladá mu úlohy,
- 4) na základe zákonného splnomocnenia zriaďuje pre výkon prenesenej pôsobnosti zvláštne orgány,
- 5) zodpovedá za včasné objednanie hospodárenia kraja za uplynulý kalendárny rok,
- 6) zodpovedá za informovanie občanov o činnosti kraja,
- 7) vykonáva ďalšie úlohy v samostatnej, alebo prenesenej pôsobnosti, ak mu ich zverí zastupiteľstvo, rada, alebo tak stanoví zákon,
- 8) plní podobné úlohy ako štatutárny orgán zamestnávateľa podľa zvláštnych predpisov voči uvoľnením členom zastupiteľstva a riaditeľovi.
- 9) zvoláva a vedie zasadnutia zastupiteľstva a rady, podpisuje spolu s overovateľmi zápis z týchto jednaní.
- 10) môže pozastaviť výkon uznesenia rady, ak sa domnieva, že je nesprávne

Najväčší rozdiel medzi hejtmanom a predsedom samosprávneho kraja spočíva v jeho postavení a samotnej voľbe. Na Slovensku je predseda kraja volený priamo občanmi vo voľbách a má rovnocenné postavenie zo zastupiteľstvom. To znamená, že za svoju činnosť sa zastupiteľstvu nezodpovedá a zastupiteľstvo ho nemôže odvolať. Na druhej strane v Česku je hejtman volený zastupiteľstvom, je mu podriadený a zastupiteľstvo ho môže odvolať. Z daného porovnania vyplýva otázka či by nebolo vhodné v Slovenskej republike zaviesť voľbu predsedu samosprávneho kraja po vzore Českej republiky. Myslíme si, že predseda kraja má veľmi silné postavenie. Podľa nás by zastupiteľstvo malo byť hlavným reprezentantom obyvateľov kraja, preto je na mieste uvažovať o zmene voľby predsedu a zaviesť model aký sa používa v Českej republike. V súčasnosti majú predseda a zastupiteľstvo rovnaké postavenie a to môže viesť ku kompetenčným sporom či problémom pri spolupráci čo neprispieva k efektívnej regionálnej samospráve.

²⁶ Tamtiež

Rozdiel možno vidieť aj v možnosti pozastaviť uznesenia. Na Slovensku predseda disponuje možnosťou pozastaviť uznesenie zastupiteľstva. Na druhej strane hejtman môže pozastaviť uznesenie rady. Aj tento fakt dokumentuje to, že predseda samosprávneho kraja má silný nástroj na ovplyvňovanie činnosti zastupiteľstva. Krajské zastupiteľstvo síce môže toto rozhodnutie prelomiť avšak nato je potrebná trojpäťtinová väčšina poslancov čo nie vždy je možné nájsť a môže to spôsobiť obrovské problémy vo fungovaní kraja.

V neposlednom rade je potrebné spomenúť, že hejtman taktiež zodpovedá za informovanie voličov a stanovuje plat riaditeľovi krajského úradu. Tu je potrebné podotknúť, že v zákone nie je uvedené akému riaditeľovi stanovuje plat čo môže byť v určitých prípadoch zmätočné a podľa nás je vhodné takéto ustanovenie doplniť. V Slovenskej republike takýmito právomocami predseda nedisponuje.

4 Záver

V modernom demokratickom štáte je regionálna samospráva nevyhnutnou súčasťou rozvoja regiónov. Ciele regionálneho stupňa samosprávy majú byť najmä rozvoj územia a uspokojovanie potrieb obyvateľov. To však neznamená, že fungovanie regionálnej samosprávy a jej inštitucionálne zabezpečenie musí byť vo všetkých krajinách rovnaké. Rozdiely vo fungovaní a inštitucionálnom zabezpečení možno pozorovať aj v prípade Slovenskej a Českej republiky. V príspevku sme sa venovali základnému fungovaniu regionálnej samosprávy v Českej republike a vyčlenili sme niekoľko rozdielov medzi Slovenskou republikou a Českou republikou. Pre lepšie zhrnutie uvedieme najväčšie rozdiely vo fungovaní regionálnej samosprávy.

Prvý rozdiel spočíva vo volebnom systéme. V Českej republike sa využíva systém pomerného zastúpenia a v Slovenskej republike sa využíva väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou. Samotný volebný systém podmieňuje rozdiel aj v tom kto môže vo voľbách kandidovať. V Česku volebný systém znemožňuje kandidatúru nezávislým kandidátom nakoľko všetci kandidáti musia byť na kandidátke politickej strany. Avšak zákon o krajiach pozná inštitút kandidáta bez politickej príslušnosti. Nakoľko aj takýto kandidát musí byť súčasťou kandidátky politickej strany alebo hnutia možno tu polemizovať o jeho nezávislosti od daného politického subjektu.

V prípade orgánov samosprávneho kraja možno pozorovať rozdiely v jednotlivých kompetenciách. V Česku môžu krajské zastupiteľstvá predkladať návrhy zákonov Poslaneckej snemovni a tiež môžu predkladať návrhy Ústavnému súdu ČR na zrušenie právnych

predpisov. Domnievame sa, že dané ustanovenia by bolo vhodné zaviesť do právneho poriadku Slovenskej republiky keďže v súčasnosti krajské zastupiteľstva na Slovensku takýmito právomocami nedisponujú. Myslíme si, že je potrebné, aby sa samosprávy podieľali na legislatívnom procese nakoľko majú bližšie k občanom a lepšie poznajú potreby svojho územia a obyvateľov.

Odlíšne postavenie možno pozorovať v prípade hejtmana a predsedu samosprávneho kraja. Hejtman je volený zastupiteľstvom, je mu zodpovedný a môže ho aj odvolať. Predseda samosprávneho kraja je volený priamo občanmi, nie je zodpovedný zastupiteľstvu a nemôže ho ani odvolať. Podľa nás je postavenie predsedu samosprávneho kraja príliš silné a bolo by vhodné, aby došlo k zmene spôsobu jeho voľby keďže zastupiteľstvo by malo hlavným reprezentantom obyvateľov kraja. V súčasnosti je postavenie predsedu a zastupiteľstva rovnocenné čo teda môže viesť ku kompetenčným sporom či nezhodám a predseda disponuje silnou právomocou voči zastupiteľstvu v podobe sistačného práva, ktoré mu umožňuje pozastaviť uznesenie zastupiteľstva a v prípade že sa nenájde trojpäťtinová väčšina v zastupiteľstve tak je toto rozhodnutie konečné a ustanovenie sa nikdy nevykoná. Hejtman tiež disponuje právom pozastaviť uznesenie, ale to sa vzťahuje voči uzneseniam rady kraja. V neposlednom rade je potrebné spomenúť, že v Českej republike je jedným z orgánov Rada kraja. Na Slovensku takýto orgán neexistuje.

V Česku aj na Slovensku možno pozorovať viaceré rozdiely vo fungovaní regionálnej samosprávy, ale jej základná úloha zostáva rovnaká v oboch štátoch a to je zabezpečiť rozvoj svojho územia a potreby obyvateľov.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALMAN, T. 2015. Územná samospráva a tvorba práva v kontexte dozoru prokurátora. In: Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-384-7
- HORIZNKOVÁ, E-NOVOTNÝ, V. 2013. Základy organizace veřejné správy v ČR. vyd. 3. Plzeň: Aleš Čenek. ISBN 978-80-7380-459-6
- JESENKO, M. 2015. Normotvorba obcí vo veciach ochrany verejného poriadku v obci. In: Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-384-7
- KADEČKA, S. 2003. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H.Beck. ISBN 80-7179-794-4

KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ : Česká republika [online]. [cit. 2022.11.02].
Dostupné na : http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf

KOPECKÝ, M. 2010. Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva. Praha:
Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-561-8

SVOBODA, K. 2003. Zákony o územní samosprávě (texty zákonů s výkladem). Praha:
EUROUNION. ISBN 978-80-7317-017-2

Právne predpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 176/2001 Sb. kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130 /2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů

zákon č. 302/2001 o samosprávě vyšších územních celkov v znení neskorších predpisov

zákon č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Mgr. Lukáš Ivančík

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika

email: lukas.ivancik@student.upjs.sk

Vliv pandemie COVID-19 na činnost veřejného ochránce práv v oblasti provádění tzv. systematických návštěv

Tereza Hanelová

Abstract

The article aims to present the activity of Ombudsman in the field of so-called national preventive mechanism during the COVID-19 pandemic. The activity of national preventive mechanism lies in performing of so-called systematic visits to facilities where persons deprived of their liberty are or may be found, to detect and prevent ill-treatment to which persons placed in these facilities may be exposed.

Within the scope of this article the findings of Ombudsman related to the specific problematics regarding the impacts of COVID-19 pandemic will also be presented (e.g. the restriction of leaving of areal or visit restrictions in social care establishments).

Key words: Ombudsman; national preventive mechanism; ill-treatment; systematic visits; COVID-19

Úvod

Není zřejmě pochyb o tom, že již téměř dva roky probíhající pandemie onemocnění COVID-19 a opatření přijatá v její souvislosti měla vliv i na způsob fungování veřejné správy v České republice. Nutnost omezování osobních kontaktů tak vedla např. k redukci úředních hodin veřejnosprávních institucí a naopak k většímu rozšíření možností práce z domu pro zaměstnance těchto institucí. Pandemie v tomto ohledu ovlivnila i činnost veřejného ochránce práv (ombudsmana, dále rovněž jen „ochránce“, nebo „ombudsman“), kterému je v České republice svěřeno několik působností. Originální působnost ombudsmana spočívá v ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, čímž přispívá k ochraně základních práv a svobod.¹ Krom této původní agendy, v rámci níž se zabývá stížnostmi např. na ministerstva, kraje a obce při výkonu státní správy, Vězeňskou službu České republiky, či Armádu České republiky, ochránce v České republice v současné době oplývá dalšími pěti působnostmi. Od roku 2006 tak plní úkoly tzv. národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.² Od roku 2009 pak funguje

¹ Na základě § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“).

² Viz § 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv.

zároveň jako tzv. equality body, kdy přispívá k prosazování práva na rovné zacházení a ochraně před diskriminací³, dále provádí sledování správního a trestního vyhoštění⁴ a konečně od roku 2018 monitoruje dodržování práv vyplývajících z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením,⁵ stejně jako sleduje naplňování práva volného pohybu občanů Evropské Unie.⁶ Výkon všech těchto působností zajišťují pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“), která je organizační složkou státu.⁷

Ačkoliv se, jak již bylo zmíněno, pandemie a opatření přijatá v rámci prevence jejího šíření, se dotkla do určité míry všech působností ochránce, tento příspěvek se specificky zaměřuje na její dopady na v oblasti provádění tzv. systematických návštěv v rámci působnosti ochránce jako národního preventivního mechanismu. Autorka totiž působí jako právnička v Kanceláři veřejného ochránce práv, kde se podílí na realizaci této působnosti a zároveň si dovoluje tvrdit, že s ohledem její povahu (návštěvy zařízení, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, přičemž se často jedná o zranitelné skupiny osob, např. senioři v zařízeních sociálních služeb) byla (a stále je) tato činnost ovlivněna zásadním způsobem. Z tohoto důvodu se autorka domnívá, že by tomuto tématu měla být věnována pozornost, stejně jako zjištěním ochránce, která z realizace této činnosti v průběhu trvání pandemie vyplynula a na která chce v rámci tohoto příspěvku upozornit.⁸

1. Veřejný ochránce práv jako národní preventivní mechanismus

Jak již bylo zmíněno, tak jednou z působností veřejného ochránce práv je naplňování úkolů národního preventivního mechanismu. Povinnost zřídit nezávislý subjekt, který by monitoroval dodržování práv lidí omezených na svobodě, tzv. národní preventivní mechanismus, České republice stanovuje Opční protokol k Úmluvě proti mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.⁹ Česká republika se tak obdobně jako Slovensko řadí mezi jednu ze zemí, kde byla tato působnost svěřena veřejnému ochránci práv.

Tuto působnost současný veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček¹⁰ pak tuto část své působnosti převedl na svou zástupkyni, Mgr. Moniku Šimůnkovou (dále jen

³ Podle § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv.

⁴ Podle § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv.

⁵ Dle § 1 odst. 7 zákona o veřejném ochránci práv.

⁶ Dle § 1 odst. 8 zákona o veřejném ochránci práv.

⁷ § 25 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

⁸ Jedná se o vybraná zjištění a doporučení ochránce, která jsou obsažena ve třetí části tohoto příspěvku.

⁹ Viz čl. 17 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. o přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, krutému, nelidskému a jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání.

¹⁰ Současný veřejný ochránce práv se funkce ujal složením slibu Poslanecké sněmovně dne 19. 2. 2020.

„zástupkyňe veřejného ochránce práv“ nebo „zástupkyňe ombudsmana“).¹¹ Veškeré v tomto příspěvku zmíněná zjištění a doporučení ve vztahu k činnosti národního preventivního mechanismu po dobu trvání pandemie jsou tak zjištěními zástupkyňe ombudsmana.

1.1 Plánování a průběh systematických návštěv

Podstata činnosti národního preventivního mechanismu spočívá v navštěvování míst, kde se nacházejí, nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední (věznice, policejní cely, školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, aj.), tak v důsledku závislosti na poskytované péči (pobytová zařízení sociálních služeb, léčebny dlouhodobě nemocných). Oprávnění vykonat návštěvu se tak vztahuje i na zařízení, která představují detenci *de facto*, tedy např. na tzv. neregistrovaná zařízení, která se svou povahou blíží poskytování pobytové zařízení sociální péče, avšak své služby poskytují bez řádné registrace, a tudíž nelegálně.

Návštěvy, které jsou preventivního charakteru, se realizují se na základě předem sestaveného plánu ochránce (zpravidla na období jednoho roku). Základem pro ně tak nejsou individuální podněty, ochránce je však může zohlednit při výběru zařízení. Cílem návštěv je posílit ochranu osob v nich žijících před špatným zacházením.¹² Jejich účelem je rovněž i působit do budoucna a zvyšovat standard poskytované péče v zařízeních.

Návštěvy realizují pověřeni pracovníci Kanceláře,¹³ konkrétně právníci a další externí odborníci v závislosti na druhu navštíveného zařízení.¹⁴ Zpravidla jsou vícedenní (2-3 dny v závislosti na typu a kapacitě daného zařízení) a neohlášené, vedení zařízení je o zahájení návštěvy informováno na místě (informování zařízení je podmínkou pro zahájení návštěvy).¹⁵ Šetření pracovníků Kanceláře pak spočívá v prohlídce zařízení, pozorování, rozhovorech

¹¹ Podle § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv. Více na www.ochrance.cz v části O nás → Mgr. Monika Šimůnková, zástupkyňe veřejného ochránce práv.

¹² Špatným zacházením se v tomto případě rozumí jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost a dosahuje určitého stupně závažnosti (samo o sobě, nebo při kumulativním účinku jednotlivých zásahů).

Podoba špatného zacházení pak závisí na konkrétním typu navštíveného zařízení. Např. v zařízeních sociálních služeb může mít špatné zacházení podobu nezajištění bezpečí, nerespektování lidské důstojnosti, práva na soukromí, posilování závislosti na poskytované péči, nerespektování sociální autonomie, práva na spoluúčast při rozhodování o vlastním životě, anebo podobu neodůvodněného používání omezovacích prostředků.

K špatnému zacházení v pojetí veřejného ochránce práv rovněž viz Vláda České republiky. Důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránci práv ze dne 14. dubna 1999, č. 349/1999 Dz.

¹³ V souladu s § 25 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁴ Ve zdravotnických zařízeních se jedná především o psychiatrické sestry a lékaře, v zařízeních sociálních služeb o odborníky z oblasti sociálních služeb a všeobecné a psychiatrické sestry.

¹⁵ Dle §21a odst. 1 ve spojení s §15 zákona o veřejném ochránci práv.

s vedoucím, zamestnanci a klienty, studiu vnútorných predpisů zařízení a dokumentace včetně zdravotnické.¹⁶ V rámci návštěvy pak může realizováno noční i brzké ranní šetření.

1.2 Výstup z návštěvy

Výstupem z každé návštěvy je zpráva, která je zaslána vedení zařízení spolu s výzvou k vyjádření. Zpráva obsahuje popis stavu v zařízení a zároveň může obsahovat návrhy opatření ke zlepšení poskytované péče spolu s termíny ke splnění.¹⁷ Zpráva slouží především jako podklad k dialogu se zařízením, zařízení může navrhnout i alternativní způsoby splnění opatření. Pokud vyjádření zařízení nebo dalších oslovených orgánů nebudou považována za dostatečná, vyrozumí o tomto ochránce nadřízený úřad (vládu, není-li nadřízeného úřadu), případně informuje veřejnost.¹⁸ Rovněž může přijet na kontrolní návštěvu.

Po ukončení veškeré komunikace se zařízením je zpráva v anonymizované podobě i spolu s vyjádřením zařízení zveřejněna na webových stránkách ochránce.¹⁹

Následně po ukončení série návštěv zařízení určitého typu ochránce vydává tzv. souhrnnou zprávu. Ta obsahuje zobecněné poznatky ze všech navštívených zařízení spolu s doporučenými opatřeními k nápravě. Souhrnná zpráva tak může sloužit nenavštíveným zařízením jako vodítko k odstranění špatného zacházení a jeho předcházení. Rovněž obsahuje systémová doporučení určená příslušným orgánům veřejné moci, jimž je rovněž zasílána. Obdobně jako v případě zpráv z jednotlivých návštěv zařízení je souhrnná zpráva zveřejňována v Evidenci stanovisek ochránce.

2. Systematické návštěvy veřejného ochránce práv v době pandemie

Po propuknutí epidemie na počátku března 2020 byly návštěvy z důvodu zhodnocení vysokého epidemiologického rizika a současné snahy nevystavovat vedení zařízení další zátěži po určitou dobu zcela pozastaveny. Opětovně pak byly zahájeny v květnu 2020, kdy tyto návštěvy byly tematicky zaměřeny na aspekty špatného zacházení bezprostředně související s pandemií onemocnění COVID-19 a souvisejících opatření (tzv. covidové návštěvy, o kterých autorka s ohledem na jejich specifickou povahu pojednává zvlášť, viz kapitola 2.2 níže). S ohledem na zlepšení epidemiologické situace pak byly návštěvy realizovány ve

¹⁶ Podle § 21a ve spojení s § 15 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁷ Na základě § 21a odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁸ Tzv. sankční opatření, u kterých se postupuje obdobně podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁹ Zprávy z návštěv jsou zveřejňovány v databázi Evidence stanovisek ochránce (ESO): <<https://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>>

standardním režimu a to až do podzimu 2020, kdy byly až na výjimky opětovně zcela pozastaveny.²⁰ Monitorování dění v zařízeních bylo v této zajištěno alternativními způsoby, viz kapitola 2.3 *distanční monitoring*).

V průběhu roku 2021 pak byla činnost národního preventivního mechanismu opětovně obnovena v plném rozsahu. Na přelomu roku 2021/2022 byly návštěvy pozastaveny z důvodu zhoršení epidemiologického stavu, situaci v zařízeních se snaží pracovníci Kanceláře monitorovat i nadále.²¹

2.1 Průběh návštěv v době pandemie

Pandemie onemocnění COVID-19 měla (a stále má) zásadní dopad na realizaci a způsob provádění systematických návštěv. Vzhledem k tomu, že osobní přítomnost pracovníků Kanceláře, kteří se několik dní pohybují po prostorech zařízení, může vždy představovat i za dodržení veškerých bezpečnostních opatření určité riziko, je realizace jednotlivých návštěv vždy pečlivě zvažována (hlavní roli hraje zejména aktuální epidemiologická situace, na druhou stranu v potaz je nutné brát i možný přínos návštěvy, zvláště v případě důvodného podezření na špatné zacházení v konkrétním daném zařízení).

Zaměstnanci Kanceláře se obecně při návštěvách snaží vždy postupovat tak, aby co nejméně narušili chod daného zařízení. Při realizaci systematických návštěv v době pandemie tato zásada nabývá na ještě větší důležitosti. Pokud je tedy návštěva realizována, tak probíhá vždy za důsledného dodržování bezpečnostních opatření.²² Samozřejmostí je využívání ochranných pomůcek a dodržování nastavených pravidel, které se vztahují k možnosti návštěv v tomto zařízení.²³ Zvýšená bezpečnostní opatření se uplatňují u návštěv zařízení péčového typu jako jsou pobytová zařízení sociálních služeb. Lze tak například učinit výjimku z obecné zásady neohlášených návštěv a návštěvu ohlásit telefonicky předcházející den. V případě, kdy je zařízení výrazně zasaženo nákazou onemocnění COVID-19, pracovníci Kanceláře od realizace návštěvy daného zařízení upustí a místo něj realizují návštěvu jiného zařízení v blízkosti, kdy na tuto možnost musejí být vždy připraveni.

²⁰ Celkově bylo za rok 2020 navštíveno 21 zařízení.

²¹ Tento stav přetrvával i v době odevzdání tohoto příspěvku.

²² Konkrétní pokyny k realizaci návštěv ze strany pracovníků Kanceláře jsou upraveny ve vnitřním metodickém pokynu.

²³ Ke dni odevzdání tohoto příspěvku lze zařízení sociálních služeb a zdravotnická zařízení navštívit pouze za podmínek, které stanoví aktuální opatření Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. listopadu 2021, č. j. MZDR 14597/2021-5/MIN/KAN ve znění Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. ledna 2022, č.j. MZDR 2873/2022-1/MIN/KAN.

Návštevy, pokud jsou realizovány, probíhají ve standardním rozsahu šetření (tj. zaměřují se na špatné zacházení, které tematicky souvisí se všemi aspekty života klientů v zařízení), výjimku v tomto ohledu představovaly tzv. covidové návštěvy. Ve vztahu k těmto návštěvám chce autorka ještě ve stručnosti zmínit, že s ohledem na tematicky úzké zaměření návštěvy (a rovněž snahu nezatížit poskytovatele při již komplikovaném chodu zařízení) byly návštěvy koncipovány pouze jako jednodenní, s cílem pobývat fyzicky v zařízení co nejkratší možnou dobu potřebnou ke zjištění poznatků. Návštevy se zároveň účastnil co nejnížší možný počet pověřených pracovníků Kanceláře. Rovněž byly návštěvy vždy dopředu telefonicky ohlašovány a s vedením byla projednána aktuální situace v zařízení. V případě výskytu nákazy v zařízení by bylo od realizace návštěvy upuštěno, k této situaci však nedošlo.²⁴

2.2 Tzv. covidové návštěvy

Jedná o celkem 12 návštěv zařízení, které se uskutečnily bezprostředně po ukončení nouzového stavu²⁵ v období od poloviny května do poloviny června 2020.²⁶ Tyto návštěvy, jak již bylo zmíněno, byly tematicky zaměřeny na to, jak pandemie zasáhla do života osob v zařízení pobývajících, jaká opatření zařízení v souvislosti s ní přijala a zda opatřeními nepřiměřeně nezasáhla do jejich práv. Témata šetření se mírně odlišovala v závislosti na druhu navštíveného zařízení, společně se však jednalo především o témata rozpoznávání a zvládání nákazy, zajištění základních potřeb, využívání restriktivních opatření, zajištění styku s vnějším světem, poskytování právní pomoci apod.²⁷ V některých případech se zjištění ve zprávách týkala i na dalších témat, nesouvisejících bezprostředně s pandemií, to však bylo způsobeno závažností povahy těchto zjištění.

Z těchto návštěv vzešlo velké množství poznatků, kterým se však všem jednotlivě nelze v tomto příspěvku věnovat. Autorka by tak chtěla alespoň zmínit, že v žádném z navštívených zařízení nebylo zjištěno špatné zacházení. Naopak, dle zjištěných poznatků se

²⁴ FRÉDY, Adéla. HANELOVÁ, Tereza. Dohled veřejného ochránce práv v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb v době pandemie. In: *COFOLA 2021: Sborník z konference mladých právníků, doktorandů a právních vědců. část 1.* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2021, str. 338 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2021/cofola2021-1.pdf>

²⁵ Nouzový stav, který trval od 12. března 2020, ukončila vláda České republiky dne 17. května 2020.

²⁶ Konkrétně se jednalo o 2 věznice, 2 zařízení sociálních služeb, 4 zařízení pro děti, 2 zařízení pro cizince a 2 psychiatrické nemocnice. Viz Veřejný ochránce práv. Lidé v zařízeních byli v době pandemie Covid-19 někdy úplně „odříznuti“ od okolí. Tisková zpráva ze dne 30. července 2020 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/lide-v-zarizenich-byli-v-dobe-pandemie-covid-19-nekdy-uplne-odriznuti-od-okoli/>

²⁷ Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2020.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, str. 86. ISBN 978-80-7631-046-9.

personál vždy snažil dělat maximum pro zajištění běžného režimu a poskytování standardní péče. Všechna zařízení si po počátečních obtížích dokázala zajistit dostatek ochranných a hygienických pomůcek, problémy v některých případech způsoboval spíš nedostatek relevantních informací a metodického vedení.²⁸

2.3 Distanční monitoring

Jako tzv. distanční monitoring označují pracovníci Kanceláře proces získávání informací od zařízení odlišným způsobem než realizací systematických návštěv, nebo prostřednictvím podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv v původní působnosti, kterou je ochrana osob před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, či neodpovídá principům dobré správy.²⁹

Cílem této aktivity je tedy monitorování dění v zařízeních v případě nemožnosti její osobní návštěvy ze strany pracovníků Kanceláře a naplňovat tak úkoly národní preventivního mechanismu alternativním způsobem.³⁰ Je však nutné poznamenat, že se nejedná o plnohodnotnou náhradu systematické návštěvy, neboť (alespoň prozatím) poznatky získané tímto způsobem neslouží k vyhotovení zprávy. Komunikace se zařízeními je v tomto případě založena na neformální bázi, vedení neobdrží v těchto případech žádné zhodnocení stavu v zařízení, ani případná doporučení ke zlepšení poskytované péče. V případě odmítnutí spolupráce nejsou zařízení nikterak sankcionována.

Ve větší míře probíhal distanční monitoring zejména v období podzim 2020 až jaro 2021. Aktivně tak bylo osloveno několik desítek náhodně vybraných zařízení,³¹ ve kterých žijí lidé omezení na svobodě s dotazy na výzvy a problematické oblasti, s nimiž se při zajišťování důstojných podmínek pro lidi žijící v zařízení, potýkají. Konkrétně se pracovníci Kanceláře dotazovali na omezování kontaktu s vnějším světem (omezování přijímání návštěv

²⁸ Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2020*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, str. 86. ISBN 978-80-7631-046-9.

²⁹ Viz FRÉDY, Adéla. HANELOVÁ, Tereza. Dohled veřejného ochránce práv v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb v době pandemie. In: *COFOLA 2021: Sborník z konference mladých právníků, doktorandů a právních vědců. část 1*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2021, str. 339 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2021/cofola2021-1.pdf>

³⁰ Zejména prostřednictvím elektronické dálkové komunikace (e-mail, videokonference, telefonát).

³¹ Konkrétně byly osloveny pobytová zařízení sociálních služeb (domovy se zvláštním režimem, domovy pro seniory a domovy pro osoby se zdravotním postižením, psychiatrické nemocnice, věznice, školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Rovněž byla oslovena Správa uprchlických zařízení, ředitelství Služby cizinecké policie a ředitelství Organizace pro pomoc uprchlíkům, stejně jako vybrané vládní i nevládní neziskové organizace zabývající se vězeňstvím.

a vycházení z areálu zařízení) a dále na otázky týkající se personálního a materiálního zabezpečení, metodické vedení ze strany nadřízených orgánů, aj.³²

Rovněž veřejnost byla aktivně vyzývána k tomu, aby se na ochránce se svými podněty obracela. Zveřejněna tak byla výzva zástupkyně veřejného ochránce práv, kterou apelovala na lidi v zařízeních, stejně jako jejich rodiny a blízké, aby se podělili o své zkušenosti s aktuální situací.³³ Obdobně tato aktivita měla za účel přinést pracovníkům Kanceláře co nejvíce informací o možných problémech praxe.

Informace o dění v zařízeních pracovníci Kanceláře získávali rovněž zprostředkovaně přes komunikace s orgány veřejné správy, neziskovými organizacemi, či případně dalšími zainteresovanými subjekty; tato činnost je však standardní součástí jejich práce.

3. Vybrané specifické problémy související s pandemií onemocnění COVID-19 a opatřeními přijatými v její souvislosti

V této části by autorka ráda představila vybranou problematickou oblast, kterou se ochránce v rámci své činnosti v době trvání pandemie zabýval a která má zároveň s pandemií bezprostřední souvislost. Autorka však deklaruje, že zde vyjadřuje i své vlastní názory, nikoliv pouze názory instituce.

3.1 Omezování návštěv v pobytových zařízeních sociálních služeb

Tématem, kterým se ochránce zabývá již od počátku pandemie v České republice a které je přitom stále velice aktuální, je omezování přijímání návštěv v pobytových zařízeních sociálních služeb. Autorka by v této části chtěla poskytnout rozbor aktuální situace v České republice a zároveň se vyjádřit k (dle zjištění ochránce poměrně často využívané) praxi, kdy jsou návštěvy v těchto zařízeních účelově omezovány na základě rozhodnutí jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb.

³² Veřejný ochránce práv. Zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za IV. čtvrtletí roku 2020. [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/2020/2020-IV-Q.pdf>

³³ Tato výzva byla zveřejněna jako tiskové zpráva na webových stránkách ochránce. Viz: Veřejný ochránce práv. Podělte se s námi o své zkušenosti z aktuální situace v zařízeních sociálních služeb, léčebnách a dalších zařízeních. Tisková zpráva ze dne 13. listopadu 2021 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/podelte-se-s-nami-o-sve-zkusenosti-z-aktualni-situace-v-zarizenich-socialnich-sluzeb-l/>

Pobytové sociálne služby jsou služby, které jsou spojené s ubytováním v zařízení.³⁴ Ochránce v rámci systematických návštěv navštěvuje z pobytových sociálních služeb zejména domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem (obdobně od lidí žijících v těchto zařízeních jsou ochránce nejčastěji adresovány stížnosti na omezování návštěv). Tyto služby jsou určeny osobám se sníženou soběstačností, které vyžadují pravidelnou pomoc fyzické osoby, a to ať již z důvodu věku, zdravotního postižení, či duševního onemocnění.³⁵ Jedná se zpravidla o osoby s vysokou mírou závislosti na poskytované péči, pro které je již jiná forma pomoci nedostačující³⁶ a neumožňuje jim již nadále pobývat v jejich původním sociálním prostředí.³⁷ Pobyt v zařízení sociální péče je tak způsoben závislostí na péči poskytované personálem, byť se jedná o pobyt, který je v drtivé většině případů dobrovolný.³⁸

Pobytové sociální služby mohou poskytovány pouze na základě oprávnění k poskytování, které vzniká na základě registrace k poskytování služby. Tu poskytovateli udělí příslušný krajský úřad.³⁹ Právním titulem pro pobyt v zařízení je smlouva o poskytnutí sociální služby, která má v případě pobytových zařízení obligatorní písemnou formu.⁴⁰ Poskytovatel a klient jsou v tomto případě rovnocennými subjekty, z nichž oběma vyplývají ze smlouvy práva a povinnosti. Poskytovatel není vůči klientovi v nadřazeném postavení.

Možnost udržovat osobní kontakt s dalšími členy společnosti, ve smyslu přijímání návštěv blízkých osob a rodinných příslušníků v zařízení, lze podřadit pod právo na soukromý a rodinný život ve smyslu článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).⁴¹ Obdobně je právo na soukromý a rodinný život chráněno i na vnitrostátní úrovni, a to především čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který stanoví, že každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do práva na soukromý a rodinný život.⁴²

³⁴ V pobytové formě lze poskytovat služby uvedené v § 44, 47, 48, 49, 51, 52, 57, 58, 60, 60a, 64, 68 a 70 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“).

³⁵ Viz ustanovení § 48, § 49 § 50 zákona o sociálních službách.

³⁶ Formy terénní, či ambulantní služby, z nich zejména pečovatelskou službu, či službu osobní asistence. Viz § 33 odst. 1, § 39 a § 40 zákona o sociálních službách.

³⁷ Ve smyslu čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, přijaté v New Yorku dne 13. prosince 2006, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb.m.s.

³⁸ Výjimku představuje tzv. institut sociální detence, viz ustanovení § 91a a 91 b zákona o sociálních službách.

³⁹

⁴⁰ Viz § 91 odst. 1 zákona o sociálních službách.

⁴¹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

⁴² Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zde chce autorka zároveň upozorniť na zvýšenou dôležitosť osobného kontaktu, kedy zajištnie kontaktu s blízkými osobami alternatívnym spôsobom (zejména prostredky elektronickej dávkovej komunikácie) se v prípade niektorých klientů sociálnych služeb z dôvodu jejich zdravotního stavu (např. u klientů s pokročilým stádiem demence) jeví jako problematické, či zcela nemožné.⁴³

Právo na soukromý a rodinný život je však svou povahou právo relativní a lze jej omezit v případě kolize s jiným základním právem, či veřejným statkem. Omezení však musí splňovat několik podmínek, konkrétně musí být stanoveno zákonem, dále musí splňovat legitimní cíl (v případě omezení návštěv z důvodu epidemiologických rizik se jako legitimní cíl nabízí ochrana veřejného zdraví) a nakonec musí být v demokratické společnosti nezbytné.⁴⁴

Zákonný podklad pro omezování návštěv v zařízeních sociálních služeb, potažmo ve zdravotnických zařízeních, lze nalézt v § 2 odst. 1 ve spojení odst. 2 písm. h) zákona č. 94/2021, zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“). Ze znění těchto ustanovení vyplývá, že zákaz, omezení, nebo stanovení podmínek návštěv v zařízeních sociálních služeb, za účelem likvidace onemocnění COVID-19, nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, může nařídít ministerstvo zdravotnictví, krajská hygienická stanice, nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „krajská hygienická stanice“) prostřednictvím mimořádného opatření.⁴⁵ Krajská hygienická stanice je oprávněna vydat takovéto mimořádné opatření pro území svého správního obvodu, Ministerstvo zdravotnictví může vydat opatření pro několik obvodů, či s celostátní působností.⁴⁶ Pandemický zákon zároveň stanoví, že Ministerstvo zdravotnictví může za účelem naplňování mimořádných opatření podle § 2 nebo mimořádných opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, usměrňovat, koordinovat a kontrolovat činnost poskytovatelů sociálních služeb (konkrétně v týdenním

⁴³ Viz Veřejný ochránce práv. Lidé v zařízeních byli v době pandemie Covid-19 někdy úplně „odříznuti“ od okolí. Tisková zpráva ze dne 30. července 2020 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/lide-v-zarizenich-byli-v-dobe-pandemie-covid-19-nekdy-uplne-odriznuti-od-okoli/>

⁴⁴ Bartoň M a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, ISBN 978–80-7502-128-1, s. 89. Pro posouzení nezbytnosti zásahu Ústavní soud využívá standardně metodu proporcionality, Evropský soud pro lidská práva posuzuje splnění těchto tří kroků v rámci tzv. pětistupňového testu.

⁴⁵ Tzv. orgány ochrany veřejného zdraví, viz § 78 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁶ Viz § 2 odst. 1 pandemického zákona.

stacionári, domovë pro osoby se zdravotním postižením, domovë pro seniory nebo domovë se zvláštním režimem).⁴⁷

Obdobné oprávnění je stanoveno i v § 69 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) a 82 odst. 2 písm. m) zákona č. 258/2000 Sb., zákona o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Dle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví oprávněny vydat při epidemii a nebezpečí jejího vzniku mimořádné opatření spočívající v zákazu nebo omezení styku fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména uzavření zařízení sociálních služeb. Zákodárce se však v pandemickém zákoně odkazuje na užití zákona o ochraně veřejného zdraví pouze subsidiárně, orgány ochrany veřejného zdraví by tedy v případě vydávání mimořádných opatření měly postupovat primárně podle pandemického zákona.⁴⁸

Pandemický zákon vstoupil v účinnost dne 27. 2. 2021. Tímto dnem byl v České republice vyhlášen stav pandemické pohotovosti.⁴⁹ Stav pandemické pohotovosti platí v České republice po dobu jednoho roku, tj. do 28. 2. 2022.⁵⁰ Dnem skončení stavu pandemické pohotovosti pozbývají platnosti mimořádná opatření nařízená dle tohoto zákona i mimořádná opatření nařízená podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost.⁵¹ Zároveň pozbývají platnosti i usnesení zákona, která zakotvují oprávnění k vydání těchto mimořádných opatření.⁵²

Autorce z uvedeného vyplývá, že v případě, kdy pandemický zákon, respektive podstatná část jeho ustanovení pozbyde po 28. 2. 2022 platnosti,⁵³ tak Ministerstvo zdravotnictví i krajské hygienické stanice budou mít i nadále pravomoc k vydávání mimořádných opatření ve vztahu k návštěvám v zařízeních sociálních služeb (a to jak

⁴⁷ Viz § 7 odst. 1 pandemického zákona.

⁴⁸ Viz ustanovení § 1 odst. 2 pandemického zákona.

⁴⁹ Dle ustanovení § 1 odst. 3 pandemického zákona.

⁵⁰ Dle § 22 odst. 1 pandemického zákona. Ukončit, či znovu obnovit stav pandemické pohotovosti lze zároveň dle § 1 odst. 3 pandemického zákona usnesením Poslanecké sněmovny přijatým na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců.

⁵¹ Dle § 2 odst. 4 pandemického zákona.

⁵² Dle § 22 odst. 2 pandemického zákona.

⁵³ Poslanecká sněmovna schválila novelu pandemického zákona, která prodlužuje stav pandemické pohotovosti až do 30. listopadu 2022. Schválený návrh však byl zamítnut Senátem. Viz Sněmovní tisk 127. Novela zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2022 [cit. 10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=127>

Stále je zde však možnost, že návrh bude přijat, v případě kdy Poslanecká sněmovna návrh přijme nadpoloviční většinou Poslanců (v souladu s čl. 47 odst. 1 Ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky).

v jednotlivých krajích, tak s celostátní pôsobnosťou), pouze tak budou opětovně činit na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, obdobně jako před přijetím pandemického zákona.

V souladu s výše uvedenou právní úpravou podmínky návštěv v zařízeních sociálních služeb stanovuje aktuální Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví.⁵⁴ Opatření má celostátní působnost, avšak vztahuje se pouze na služby domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem a všechny odlehčovací sociální služby v pobytové formě, nikoliv tedy všechny sociální služby.⁵⁵

Dle tohoto opatření mohou návštěvu v těchto zařízeních vykonat pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a dále pouze pokud absolvují PCR či antigenní test nebo pokud jsou očkované nebo pokud prodělaly onemocnění covid-19, přičemž poskytovatel může v případě zřetele hodných organizačním opatřením stanovit jinak. Osoba navštěvující uživatele, která splní některou z uvedených podmínek, může vykonat návštěvu při dodržení dalších režimových opatření poskytovatele.⁵⁶

Vydání tohoto mimořádného opatření s celostátní působností ze strany Ministerstva zdravotnictví zároveň nevyklučuje vydání mimořádného opatření příslušnou krajskou hygienickou stanicí, která může podmínky na lokální úrovni stanovit odlišně. Krajské hygienické stanice dle zjištění ochránce tak však ne vždy činí formou mimořádného opatření, nýbrž formou tzv. doporučení. Doporučení je však ze své podstaty právně nezávazným aktem a staví tak poskytovatele do situace, kdy o omezení a režimu návštěv musí v zařízení rozhodovat sám, což autorka nevnímá jako vhodnou praxi, mj. i proto, že zákon předvídá pro tuto činnost formu mimořádného opatření.

Ze zjištění veřejného ochránce práv rovněž vyplynulo, že omezování návštěv v zařízení se děje často na základě rozhodnutí samotného poskytovatele služeb, nad rámec opatření (či případných doporučení) orgánů ochrany veřejného zdraví. Na ochránce se obrací řada stěžovatelů, kteří uvádějí, že nemohou navštívit již několik měsíců svého rodinného příslušníka v domově pro seniory, neboť zařízení je z důvodu rozhodnutí vedení zařízení zcela uzavřeno. Ochránce jim však nemůže přímo pomoci, neboť vztah mezi poskytovatelem a klientem spadá do oblasti soukromého práva a ochránce ze zákona nemá pravomoc k tomu, aby tuto záležitost mohl prošetřit. Ochránce se situací v zařízeních sociálních služeb může

⁵⁴ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. listopadu 2021, č. j. MZDR 14597/2021-5/MIN/KAN ve znění Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. ledna 2022, č.j. MZDR 2873/2022-1/MIN/KAN. Dále také jen „Mimořádné opatření“.

⁵⁵ Viz § 44, 49 a 50 zákona o sociálních službách.

⁵⁶ V detailech viz text předmětného Mimořádného opatření.

zabývať pouze v souvislosti s realizací systematických návštěv (viz předcházející kapitola). Autorka pro úplnost zmiňuje, že orgánem, který je oprávněn se situací v zařízení zabývat, je Inspekce sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí. Inspekce je orgán, kterému je zákonem svěřena veřejná kontrola kvality poskytování sociálních služeb.⁵⁷ Úkolem inspekce sice není vyřizování individuálních stížností, ale může na podnět reagovat a provést v zařízení kontrolu. Na provedení kontroly však není právní nárok, ta je zcela na uvážení inspekce. Ochránce je následně oprávněn postup inspekce přezkoumat. K řešení případných sporů ze smlouvy je pak oprávněn soud v civilním soudním řízení.⁵⁸

Autorka by se nyní ráda zabývala otázkou právního podkladu, který poskytovatele vede k omezování, či úplnému zákazu přijímání návštěv v zařízení. Dle zjištění ochránce takto poskytovatelé činí zejména s odkazem na ustanovení § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví. Rovněž se v některých případech odkazují na návštěvní řád, či přímo na ustanovení uzavřené smlouvy s klientem, ve které si toto oprávnění vyhradili. Specifickou situaci pak představuje postup, kdy poskytovatel situaci neformálně konzultuje s krajskou hygienickou stanicí, či jedná na základě jejího nezávazného doporučení.

Ustanovení § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví odst. 1 stanoví, že poskytovatel sociálních služeb je povinen činit hygienická a protiepidemická opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí. Komentářová literatura⁵⁹ k tomuto uvádí, že hygienická a protiepidemická opatření nejsou blíže konkretizována v prováděcím právním předpisu, ale rámcově je možné vycházet z požadavků vyhlášky č. 306/2012 Sb.⁶⁰ Znění této vyhlášky však směřuje k zajištění takových opatření jako je zajištění správné sterilizace předmětů, dezinfekce, hygienické požadavky na úklid a manipulace s prádlem, aj. Ve vztahu ke kontaktům s jinými osobami pojednává pouze o nutnosti lékařského vyšetření u osob provádějících epidemiologicky závažnou činnost.⁶¹ Odstavec 2 § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví dále stanoví, že osoba poskytující péči je povinna stanovit opatření podle

⁵⁷ Viz ustanovení § 97 zákona o sociálních službách.

⁵⁸ Dle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. Zákon o ochraně veřejného zdraví: Komentář. In: ASPI verze 2022 [právní informační systém]. © 2000 – 2022 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 13. 2.2022]. ISSN: 2336-517X ASPI_ID KO258_2000CZ.

⁶⁰ Viz vyhláška č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ § 4 písm. b) vyhlášky č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče, ve znění pozdějších předpisů.

odst. 1 v provozním řádu, který schvaluje orgán ochrany veřejného zdraví. K otázce náležitostí provozního řádu pak komentářová literatura⁶² uvádí, že se jedná zejména o náležitosti jako podmínky a způsob provádění sterilizace a desinfekce (režim, frekvence, kontrola), způsob manipulace s prádlem, zásady odběru biologického materiálu a manipulace s ním, aj. Autorka má tedy za to, že úmysl zákonodárce nesměřoval k tomu, aby na základě ustanovení § 15 byl poskytovatel sociálních služeb oprávněn jakýmkoliv způsobem omezovat kontakt klientů zařízení, a ustanovení nelze takto vykládat ani za současné situace při použití teleologického výkladu. Autorka chce naopak poukázat na fakt, že zákonodárce takto mohl učinit při tvorbě nového pandemického zákona, potažmo při jeho novelizacích,⁶³ avšak neučinil tak.

Autorka si je vědoma toho (ostatně tento fakt vícekrát sama zmiňovala), že vztah mezi klientem a poskytovatelem sociální služby je založen na smlouvě a je vztahem soukromého práva, čili se zde neuplatňují výše zmiňované požadavky na přípustnost omezení práva na soukromí a rodinný život jako v případě zásahu orgánu veřejné moci. Lze však poukázat na to, že základní práva působí i v soukromoprávních vztazích (tzv. horizontální působení základních práv).⁶⁴ Občanský zákoník (který se užije jako subsidiární právní úprava pro smlouvu o poskytování sociální služby), sám stanoví v § 2 odst. 1⁶⁵, že „každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod a ústavním pořádkem vůbec, se zásadami, na nichž spočívá tento zákon, jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání. Zároveň lze klienta označit za tzv. slabší smluvní stranu, neboť se jedná o osobu v závislém postavení.“⁶⁶

Autorka se tak domnívá, že by klient měl mít možnost vyjádřit se k ustanovení smlouvy, které se vztahují k omezování návštěv a případně s ním vyslovit nesouhlas. Případný nesouhlas klienta by pak neměl vést k odmítnutí uzavření smlouvy, neboť smluvní svoboda poskytovatele je v této oblasti omezená. Poskytovatel tak může odmítnout uzavření smlouvy pouze z taxativně stanovených důvodů.⁶⁷

⁶² KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. Zákon o ochraně veřejného zdraví: Komentář. In: ASPI verze 2022 [právní informační systém]. © 2000 – 2022 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 13. 2.2022]. ISSN: 2336-517X ASPI_ID KO258_2000CZ.

⁶³ Viz Sněmovní tisk 127. Novela zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2022 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=127>

⁶⁴ Bartoň M a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, ISBN 978-80-7502-128-1, s. 65.

⁶⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Viz § 3 odst. 2 písm. c) občanského zákoníku.

⁶⁷ Viz § 91 odst. 3 zákona o sociálních službách.

I v prípadoch, kedy se tomu tak stane a poskytovateľ si ve smlouvě vymění možnost omezit návštevy s odvoláním na souhlas klienta, se autorka domnívá, že poskytovateľ nemůže postupovat svévolně. Blanketní zákaz návštěv bez jakékoli vazby na další podmínky a časovou limitaci totiž stále staví poskytovatele dle názoru autorky do role strany, která autoritativně rozhoduje o právech druhé strany, aniž by ta měla jakoukoliv možnost svou situaci ovlivnit. **Ve svém důsledku pak může vést takového jednání poskytovatele k i několikaměsíčnímu znemožnění kontaktu s blízkými osobami, což by dle názoru autorky mohlo za určitých okolností představovat nejenom zásah, ale i porušení práva na soukromý a rodinný život.**⁶⁸

Autorka se domnívá, že v případě, kdy je situace zařízení natolik závažná, že dle názoru poskytovatele nelze situaci v zařízení řešit jiným způsobem než zákazem návštěv, tak by se měl poskytovateľ obrátit na příslušnou krajskou hygienickou stanicí. Zástupkyně veřejného ochránce práv v tomto případě doporučovala poskytovatelům sociálních služeb, aby situaci v zařízeních vždy konzultovali s příslušnou krajskou hygienickou stanicí a v první řadě se pokusili najít způsoby, jak návštěvy realizovat bezpečným způsobem.⁶⁹ **Autorka doplňuje, že by krajské hygienické stanice měly dle jejího názoru postupovat vždy formou vydání mimořádného opatření, neboť tuto formu předvídá zákon. V případě kdy krajská hygienická stanice udělí pouze nezávazné stanovisko, tak se sice lze domnívat, že činnost poskytovatele schvaluje, avšak odpovědnost za rozhodnutí je stejně ponechána v rukou poskytovatele, který na rozdíl od hygienické stanice nezaměstnává odborníky s potřebnou znalostí v oblasti vyhodnocování epidemiologických rizik.**

Autorka dále rovněž nesouhlasí s praxí, kdy návštěvy jsou zakázány prostřednictvím vnitřního řádu zařízení. Vnitřní řád je svou povahou interní instrukcí a měl by pouze konkretizovat podmínky pro výkon práv klientů a ne jej mocensky zakazovat.⁷⁰ **Autorka připouští možnost určitého omezení návštěv za účelem zajištění bezpečného průběhu návštěv, tj. určitá omezení ve vztahu k návštěvním hodinám/počtu návštěvníků. Nemělo by však docházet k tomu, že návštěva bude zcela znemožněna, pokud takto závazně nestanoví orgán ochrany veřejného zdraví.**

⁶⁸ Dle autorky zde v tomto případě dochází ke kolizi práva na soukromý a rodinný život a práva na ochranu veřejného zdraví. K nalezení optimálního vztahu mezi těmito dvěma zájmy je dle autorky nutné uplatnit princip proporcionality, který spočívá v posouzení tří kritérií (vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti). Viz Bartoň M a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, ISBN 978-80-7502-128-1, s. 96.

⁶⁹ Veřejný ochránce práv. Návštevy v zařízeních pro seniory v době epidemie. Tisková zpráva ze dne 1. října 2020 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 14. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/navstevy-v-zarizenich-pro-seniory-v-dobe-epidemie/>

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94, bod 6.

Nad rámec výše uvedeného se autorka chce ještě vyjádřit k možnostem omezení režimu návštěv ze strany poskytovatele na základě znění textu aktuálního Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví (viz výše), konkrétně ke sdělení, že ...**“poskytovatel může v případě zřetele hodných organizačním opatřením stanovit jinak“** a dále k možnosti stanovení **dalších režimových opatření** poskytovatele pro návštěvníky.⁷¹

K těmto **tzv. případů, zřetele hodným**, lze nalézt vyjádření v odůvodnění Mimořádného opatření, které uvádí příklady, kdy lze návštěvu umožnit, byť návštěvník nesplní všechny podmínky pro absolvování návštěvy.⁷² Autorka je tedy v tomto ohledu toho názoru, že tyto případy nemají sloužit k případným více restriktivním opatřením ze strany poskytovatelů, nýbrž, jak sám tvůrce tohoto opatření uvádí, k výjimečnému umožnění návštěvy v případě, kdy některá z těchto podmínek splněna nebude.

Režimová opatření, na něž Mimořádné opatření rovněž odkazuje, pak autorka chápe tak, že poskytovatel má možnost stanovit určitá organizační opatření, která směřují k bezpečnému zajištění průběhu návštěv (tj. např. omezení počtu návštěvníků u jednoho klienta, stanovení návštěvních hodin), pokud tato nepředstavují pro klienty výrazné omezení v podobě nepřiměřeného zásahu do práva na soukromý a rodinný život. Nemělo by se tak jednat o nedůvodná omezení, jejichž cílem je např. pouze omezení okruhu návštěvníků/navštěvovaných osob (např. zákazy návštěv dětí do 12 let věku, či úplně zákaz přijímání návštěv). Tato praxe by byla ostatně v rozporu přímo s dikcí textu mimořádného opatření, které stanoví, že se jedná o opatření, které stojí vedle taxativně vypočtených podmínek pro vykonání návštěvy (tj. podmínka testu/očkování/prodělaného onemocnění), **nikoliv jako možnost, aby si poskytovatel nastavil zcela vlastní pravidla (např. aby neuznával negativní test, či naopak neuznával certifikát o prodělaném očkování).**

⁷¹ Celé znění pro orientaci čtenáře (pozn.: *nejedná se o doslovný přepis textu*)

Dle tohoto opatření mohou návštěvu v těchto zařízeních vykonat pouze osoby, které nevykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 a dále pouze pokud absolvují PCR či antigenní test nebo pokud jsou očkované nebo pokud prodělaly onemocnění covid-19, přičemž poskytovatel může v případě zřetele hodných organizačním opatřením stanovit jinak. Osoba navštěvující uživatele, která splní některou z uvedených podmínek, může vykonat návštěvu při dodržení dalších režimových opatření poskytovatele.

⁷² Viz Mimořádné opatření, str. 10.: „*Poskytovatelům zdravotních a sociálních služeb je však v případech zřetele hodných umožněno stanovit jiné podmínky vykonání návštěvy. Mohou tak například nevyžadovat doložení výše uvedených skutečností (prodělání nemoci, očkování či negativní výsledek testu) v případech, kdy návštěva nesnese odkladu a její vykonání je v zájmu pacienta / uživatele služby (například u osoby v terminálním stavu) nebo vyžadovat jejich doložení jen v nějaké frekvenci, např. v případě každodenních návštěv matky v případě nedošeného dítěte apod. Uvedené výjimky jsou nutné z hlediska přiměřenosti dopadu uvedených opatření do oprávněných zájmů dotčených osob.“*

Záver

Cílem tohoto příspěvku bylo jednak představit činnost veřejného ochránce práv v době pandemie, jednak představit některé ze systémových problémů, kterými se ochránce aktuálně v její souvislosti zabývá, spolu se zhodnocením ze strany autorky. Autorka se tak ve druhé části příspěvku pokusila nastítnit svůj náhled na problematiku omezování, respektive zákazu návštěv ze strany poskytovatele sociálních služeb. Dochází zde tak k závěru, že omezování návštěv ze strany poskytovatelů sociálních služeb vnímá jako přípustné, pouze pokud se jedná o tzv. režimová omezení, která jsou nezbytně nutná v souladu s požadavkem na zajištění průběhu návštěvy bezpečným způsobem.

V souvislosti se s touto situací chce autorka ještě poukázat na obtížnou řešitelnost této situace. V oblasti sociálních služeb totiž neexistuje žádný nezávislý externí stížnostní mechanismus, jak je tomu například ve zdravotnických zařízeních.⁷³ Pokud si tedy klient, či jemu blízká osoba chce stěžovat na nemožnost návštěv z rozhodnutí poskytovatele, tak se může obrátit se stížností přímo na něj. Pokud ten však stížnost nevyřídí ke spokojenosti stěžovatele, tak již není možné podat opravný prostředek k nezávislému subjektu. Inspekce poskytování sociálních služeb, která je oprávněna provést kontrolu v zařízení, není povinna prošetřovat individuální podněty (klientů ani jiných osob, například příbuzných). To stejné platí o krajském úřadu, který pouze dohlíží na plnění registračních podmínek poskytovatele sociální služby.⁷⁴

Obdobně, jak již bylo zmiňována, nemá ani ochránce působnost k tomu, aby situaci v zařízení na základě individuálních stížností prošetřil. V tomto ohledu může zařízení pouze adresovat své doporučení, aby od této praxe upustil, v případě kdy jej navštíví v rámci svého mandátu jako národního preventivního mechanismu.

Z tohoto důvodu ochránce opakovaně adresoval Poslanecké sněmovně své legislativní doporučení k zakotvení nezávislého externího stížnostního mechanismus v sociálních službách. Doporučení však stále nebylo vyslyšeno.⁷⁵

⁷³ Viz § 93 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů. Stížnost směřuje v první řadě proti poskytovateli zdravotních služeb a v další instanci příslušnému krajskému úřadu.

⁷⁴ Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2020*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, str. 15. ISBN 978-80-7631-046-9.

⁷⁵ Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2020*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, str. 15. ISBN 978-80-7631-046-9.

Zoznam bibliografických odkazov

- Bartoň M a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, ISBN 978–80-7502-128-1.
- FRÉDY, Adéla. HANELOVÁ, Tereza. Dohled veřejného ochránce práv v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb v době pandemie. In: *COFOLA 2021: Sborník z konference mladých právníků, doktorandů a právních vědců. část 1*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2021, str. 323-358 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2021/cofola2021-1.pdf>
- KRÝSA, Ivo, KRÝSOVÁ, Zdena. Zákon o ochraně veřejného zdraví: Komentář. In: ASPI verze 2022 [právní informační systém]. © 2000 – 2022 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 13. 2.2022]. ISSN: 2336-517X ASPI_ID KO258_2000CZ
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. listopadu 2021, č. j. MZDR 14597/2021-5/MIN/KAN ve znění Mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. ledna 2022, č.j. MZDR 2873/2022-1/MIN/KAN.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. o přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, krutému, nelidskému a jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání.
- Sněmovní tisk 127. Novela zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2022 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=127>
- Veřejný ochránce práv. Lidé v zařízeních byli v době pandemie Covid-19 někdy úplně „odříznuti“ od okolí. Tisková zpráva ze dne 30. července 2020 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/lide-v-zarizenich-byli-v-dobe-pandemie-covid-19-nekdy-uplne-odriznuti-od-okoli/>
- Veřejný ochránce práv. Návštěvy v zařízeních pro seniory v době epidemie. Tisková zpráva ze dne 1. října 2020 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.14. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/navstevy-v-zarizenich-pro-seniory-v-dobe-epidemie/>
- Veřejný ochránce práv. Podělte se s námi o své zkušenosti z aktuální situace v zařízeních sociálních služeb, léčebnách a dalších zařízeních. Tisková zpráva ze dne 13. listopadu 2021 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/podelte-se-s-nami-o-sve-zkusenosti-z-aktualni-situace-v-zarizenich-socialnich-sluzeb-1/>

Veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2020*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, str. 86. ISBN 978-80-7631-046-9.

Veřejný ochránce práv. *Zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za IV. čtvrtletí roku 2020*. [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.10. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/2020/2020-IV-Q.pdf>

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, přijatá v New Yorku dne 13. prosince 2006, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb.m.s.

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Vláda České republiky. Důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránci práv ze dne 14. dubna 1999, č. 349/1999 Dz.Vvyhláška č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktná adresa

Mgr. Tereza Hanelová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc

tereza.hanelova01@upol.cz

Udelenie napomenutia v právnej úprave ochrany osobných údajov

Viktória Tomašovičová

Abstract

The imposition of a sanction for an offense, which is an offense within the public law, arises directly from the principle of 'nulla poena sine lege', which expresses the need to enshrine it in a legal form. The paper is devoted to the legal regulation of reprimands in the protection of personal data, analyzing Regulation 2016/679, the Personal Data Protection Act and application practice in connection with the above-mentioned principle, which is applied cross-sectionally also in administrative punishment. At the same time, the author focuses on the comparison of national legal regulations on sanctions in the protection of personal data of selected member states and finally looks at the reprimand from the de lege ferenda aspect.

Key words: penalties, protection of personal data, reprimand, administrative fines, measures

Úvod

Osobné údaje sú samostatne alebo ako súčasť práva na súkromie chránené prostredníctvom viacerých významných medzinárodných dokumentov (zahŕňajúc napríklad Všeobecnú deklaráciu ľudských práv -1948, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd - 1950), európskych dokumentov a právnych predpisov Európskej únie.¹

Vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré na Slovensku upraveni ochranu osobných údajov sú zákony č. 256/1992 Z. z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch, č. 52/1998 Zb. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch, č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov a č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov. V súčasnosti túto oblasť upravuje zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov, účinný od 25.5.2018.

¹ V roku 1995 bola prijatá SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 95/46/EC z 24. októbra 1995 o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, ktorá uvádza v rec. 11 ako hlavný zmysel tejto smernice - zásady osobných práv a slobôd, najmä práva na súkromie, pričom zosilňuje práva a slobody obsiahnuté v Dohovore Rady Európy z 28.1.1981 na ochranu osôb s ohľadom na automatizované spracovanie osobných údajov. Uvedená smernica bola zrušená nadobudnutím účinnosti Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov).

Nakoľko sa vývoj ochrany osobných údajov, a to najmä vzhľadom na prijatie Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), pričom o väčšie upriamenie pozornosti na túto problematiku, je primerané ponímanie sankcií jeho imanentnou súčasťou.

1. Všeobecne k pojmu, funkciám a ukladaniu sankcií

Sankcia je právnym následkom protiprávneho konania vymedzeného právnym predpisom. Sankcie sú ukladané za spáchanie verejnoprávnych deliktov (tvorených trestnými činmi a správny deliktmi) vychádzajúc z princípu *nulla poena sine lege*, ktorý vyjadruje nevyhnutnosť zakotvenia sankcie konkrétizovanej druhom, výškou, podmienkami a spôsobom jej ukladania v zákone.² Princíp *nulla poena sine lege*³ úzko nadväzuje na princíp *nullum crimen sine lege* zahŕňajúci skutkové podstaty verejnoprávnych deliktov, pri splnení ktorých vykonávateľ verejnej moci sankcie ukladá.

Obsah pojmu sankcie vo verejnoprávnych deliktoch sa líši podľa toho, či je sankcia ukladaná za protiprávne konanie, ktorým je trestný čin alebo správny delikt. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov vymedzuje sankcie ako tresty a ochranné opatrenia⁴, ktoré sú právnym následkom trestného činu alebo činu inak trestného, pričom taxatívne vymenúva druhy trestov a druhy ochranných opatrení, ktoré môže uložiť výlučne súd. Naproti tomu pojem sankcie v správnom trestaní vo všeobecnosti upravené nie sú, a to najmä z dôvodu čiastočnej neexistencie kodifikácie správneho trestania. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) ako jeden z najucelenejších zákonov upravujúcich správne trestanie za konkrétny druh správnych deliktov (priestupkov), napríklad zahŕňa iba sankcie v zmysle trest, a ochranné opatrenia „*nie sú sankciami a používajú sa len popri nich*“⁵. Zákon o priestupkoch taxatívne

² CEPEK B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-784-6, 376 s.

³ Princíp uloženia trestu výlučne na základe zákona je priamo zakotvený v čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky ako aj čl. 39 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej republiky.

⁴ Podľa § 31 ods. 2 Trestného zákona trest je ujma na osobnej slobode, majetkových alebo iných právach odsúdeného a § 31 ods. 3 je ochranným opatrením ujma na osobnej slobode alebo majetku odsúdeného alebo inej osoby, ktoré je ukladané v záujme ochrany spoločnosti.

⁵ SPIŠIAKOVÁ, H. 2020. *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, ISBN 978-80-571-0219-9, 118 s.

vymenúva druhy sankcií, ktorými sú pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti a prepadnutie vecí, možné uložiť za správny delikt – priestupok, pričom zakotvuje aj inštitút upustenia od uloženia sankcie v prípadoch, ak k náprave páchatel'a postačuje samotné prejednanie priestupku.⁶

Ukladaniu sankcií za zistené protiprávne konanie prislúcha spoločensky dôležitý účel, v správnom trestaní tvorený najmä represívnym pôsobením, ktoré má páchatel'ovi spôsobiť ujmu za protiprávne konanie a preventívnym alebo výchovným pôsobením, ktoré zahŕňa individuálne pôsobenie na páchatel'a ako aj generálnu prevenciu.

2. Právna úprava ochrany osobných údajov regulujúca správne trestanie z pohľadu napomenutia a aplikačná prax

Základným unijným prameňom práva v oblasti ochrany osobných údajov fyzických osôb je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (ďalej len „Nariadenie“) vrátane judikatúry Súdneho dvora Európskej únie.

Vnútroštátnym prameňom práva upravujúcim túto oblasť je najmä zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 18/2018 Z. z.“), ktorý bol doposiaľ dvakrát (v roku 2019 a 2021) novelizovaný.

2.1 Sankcie a opatrenia v Nariadení

Nariadenie vo svojich ustanoveniach upravuje podmienky ukladania správnych pokút, pričom v rámci sankcií obsahuje splnomocňovacie ustanovenie upravujúce stanovenie pravidiel členskými štátmi pre iné sankcie za porušenia Nariadenia.⁷ Nariadenie zároveň v článku 58 s označením „Právomoci“ stanovuje právomoci dozorných orgánov zahŕňajúc okrem vyšetrovacích, povoľovacích a poradných právomocí aj právomoci nápravné⁸, ktorými môže dozorný orgán upozorniť subjekt na pravdepodobné porušenie ustanovení Nariadenia plánovanými spracovateľskými operáciami, napomenúť pri porušení ustanovení Nariadenia, nariadiť vyhovieť žiadosti dotknutej osoby, nariadiť zosúladiť spracovateľských operácií s ustanoveniami Nariadenia, nariadiť oznámenie porušenia ochrany dotknutej osobe, nariadiť

⁶ Z dikcie ustanovenia zákona o priestupkoch týkajúceho sa inštitútu upustenia od potrestania je zrejmé, že jeho využitie má fakultatívnu povahu nadväzujúcu na diskrečnú právomoc správneho orgánu.

⁷ Predovšetkým za tie, na ktoré sa nevzťahujú správne pokuty podľa článku 83 Nariadenia.

⁸ V čl. 83 ods. 2 Nariadenia sú označované ako opatrenia.

obmedzenie spracúvania, nariadiť opravu, vymazanie alebo obmedzenie spracúvania, odňať certifikát, uložiť správnu pokutu a nariadiť pozastavenie toku údajov. Z uvedeného označenia ako aj jednotlivých právomocí (okrem pokuty) sa javí, že ich hlavným cieľom je odstránenie alebo zlepšenie nesúladného stavu.

Recitál č. 148 Nariadenia precizuje ukladanie opatrení a sankcií nasledovne *„S cieľom posilniť presadzovanie pravidiel tohto nariadenia by sa okrem primeraných opatrení, ktoré ukladá dozorný orgán podľa tohto nariadenia, alebo namiesto nich, mali ukladať za akékoľvek porušenie tohto nariadenia sankcie vrátane správnych pokút.“* Uvedené možno ponímať ako delenie ukladania opatrení a ukladania sankcií vrátane správnych pokút. Recitál č. 129 Nariadenia k právomociam ďalej uvádza, že dozorné orgány by mali mať *„účinné právomoci vrátane právomocí v oblasti vyšetrovania, nápravných opatrení a sankcií a právomocí v oblasti povoľovania a poradenstva.“*

Vyššie uvedené dikcie ustanovení a recitálov Nariadenia naznačujú, že dozorné orgány síce majú ukladať opatrenia a/alebo sankcie, avšak explicitné určenie druhov sankcií t.j. čo sa považuje sa sankciu, absentuje.

Z pohľadu napomenutia je zároveň podstatná druhá veta recitálu č. 148 Nariadenia orientujúca jeho použitie na prípady menej závažného porušenia alebo neprimeranú záťaž fyzickej osoby *„V prípade menej závažného porušenia, alebo ak by pravdepodobne uložená pokuta predstavovala pre fyzickú osobu neprimeranú záťaž, možno namiesto uloženia pokuty udeliť napomenutie.“*

2.2 Sankcie podľa zákona o ochrane osobných údajov

Zákon č. 18/2018 Z. z. upravuje správne delikty v rámci ktorých stanovuje fakultatívne ukladanie pokút za porušenie ustanovení uvedeného zákona alebo Nariadenia, a to rozdelených do dvoch skupín podľa závažnosti porušení v nadväznosti na maximálnu výšku pokuty, ako aj poriadkových pokút za porušenie ustanovení daného zákona. V rámci diskrečnej právomoci pri rozhodovaní o uložení pokuty a určení jej výšky zákon špecifikuje niektoré skutočnosti, ktoré má dozorný orgán v závislosti od okolností každého jednotlivého prípadu zohľadniť.

Ustanovenie § 102 zákona č. 18/2018 Z. z. týkajúce sa rozhodnutia súčasne upravuje, čo môže dozorný orgán prostredníctvom rozhodnutia uložiť. V „štandardnom“⁹ konaní je to pri zistení protiprávneho konania uloženie opatrenia na nápravu a lehotu na vykonanie

⁹ Vynímajúc certifikácie, kódexy a akreditácie.

nariadeného opatrenia podľa odseku 3¹⁰ a uloženie (uvedenej fakultatívnej) pokuty podľa § 104 zákona č. 18/2018 Z. z.

Druhy sankcií však ani zákon č. 18/2018 Z. z. nevymenúva, pričom neobsahuje ani úpravu inštitútu napomenutia, prípadne pokarhania.

2.3 Aplikačná prax a napomenutie

Napomenutie sa v aplikačnej praxi týkajúcej sa ochrany osobných údajov využíva približne od konca roku 2019, pričom bolo uložené najmä právnickým osobám¹¹ za zistené porušenia zásad spracúvania osobných údajov.¹²

Usmernenie pracovnej skupiny pre ochranu údajov podľa článku 29 týkajúce sa používania a stanovovania správnych pokút na účely nariadenia 2016/679 (ďalej len „Usmernenie“) k recitálu č. 148, resp. pojmu „menej závažné porušenia“ za ktoré môže správny orgán „pokutu nahradiť napomenutím“¹³ objasňuje tak, že sa vzťahujú na porušenie jedného alebo viacerých ustanovení Nariadenia v článku 83 ods. 4 alebo 5, a teda sa tento pojem týka oboch skupín správnych deliktov rozdelených podľa maximálnej výšky správnej pokuty, čo správny orgán v aplikačnej praxi potvrdil.

Usmernenie ako aj Nariadenie v predmetnom recitáli zároveň uvádzajú, že správnu pokutu možno taktiež nahradiť napomenutím v prípade, ak by fyzickej osobe uložená pokuta pravdepodobne predstavovala neprimeranú záťaž, a to bez špecifikácie ďalších podmienok¹⁴.

Pojem napomenutie upravuje aj zákon o priestupkoch, ktorý však používa aj pojem pokarhanie ako najmiernejší druh sankcie. Zákon o priestupkoch nepovažuje na rozdiel od pokarhania napomenutie, ukladané v blokovom konaní, za sankciu „Priestupok možno vybaviť aj napomenutím, ak zaň podľa tohto zákona nemožno uložiť zákaz činnosti alebo prepadnutie veci alebo ak nejde o priestupok podľa § 22 ods. 1 písm. h) druhého bodu. Napomenutie sa nepovažuje za sankciu.“¹⁵ Zakotvenie pokarhania ako sankcie a rozdielne ponímanie napomenutia zákonom o priestupkoch (nie je sankciou) sa v aplikačnej praxi vykonáva odlišne – pokarhanie sa výslovne ukladá rozhodnutím, avšak napomenutie je považované za

¹⁰ Ustanovenie § 102 ods. 3 precizuje uloženie opatrení na nápravu a lehotu na vykonanie ako oprávnenie uložiť subjektu určitú povinnosť s jej demonštratívnym výpočtom.

¹¹ Vrátane obcí.

¹² Najmä čl. 5 ods. 1 písm. a) Nariadenia, ktoré upravuje zásadu zákonnosti, spravodlivosti a transparentnosti.

¹³ Usmernenie str. 9.

¹⁴ Tamtiež.

¹⁵ § 84 ods. 2 zákona o priestupkoch.

„neformálny“ dohovor. Pri ukladaní sankcie pokarhanie je zároveň potrebné uviesť, že túto sankciu je možné uložiť samostatne alebo s inou sankciou, s výnimkou pokuty.

3. Napomenutie vo vnútroštátnej právnej úprave Českej republiky a Rakúska

Právnej úpravy spracúvania osobných údajov v Českej republike sa dotkla rekodifikácia priestupkového práva účinná od r. 2017, ktorá zákonom č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za prestupky a řízení o nich (ďalej len „zákon č. 250/2016 Sb.“) stanovuje druhy správnych trestov za priestupok, zahŕňajúce napomenutie. Zákon č. 183/2017 Sb. ktorým sa mení niektoré zákony v súvislosti s prijatím zákona o zodpovednosti za prestupky a řízení o nich a zákona o niektorých prestupcích súčasne zjednotil správne delikty a priestupky podľa č. 101/2000 Sb. o ochrane osobných údajů do priestupkov, pričom toto označenie bolo prevzaté do súčasne účinného zákona č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů. Právna úprava druhov správnych trestov zakotvená v zákone č. 250/2016 Sb. je považovaná za všeobecnú úpravu so zachovaním jej subsidiárneho použitia, čo potvrdzuje aj vyjadrenie „*Současně ale platí, nevyplývá-li ze zvláštní úpravy něco jiného, že lze zvláštní a obecní úpravu správních trestů kombinovat. Tak napr. podle § 8 odst. 4 zákona č. 251/2016 Sb. , o některých přestupcích lze za přešupek podle odstavců 1 až 3 (majetkové přestupky) uložit pokutu do 50 000 Kč. S ohledem na okolnosti případu lze uložit za tyto přestupky rovněž napomenutí*“¹⁶.

Rakúska republika vo svojom vnútroštátnom právnom predpise upravujúcom ochranu fyzických osôb pri spracúvaní ich osobných údajov¹⁷ napríklad priamo prioritizuje používanie napomenutia, a to v prípadoch prvého porušenia ochrany, resp. spracúvania osobných údajov.

Záver

Princíp „*nulla poena sine lege*“ obsahuje nevyhnutnosť zakotvenia sankcie s určením jej druhu, výšky, podmienok a spôsobu jej ukladania, v právnom predpise. Princíp „*právnej istoty*“ zároveň (okrem iného) vyjadruje, aby subjekt, ktorému je sankcia ukladaná nemal žiadnu pochybnosť o tom, na základe akých pravidiel mu je sankcia ukladaná.

Právna úprava napomenutia v oblasti ochrany osobných údajov v Nariadení začleňuje napomenutie do nápravných právomocí bez podrobnejšej úpravy a v zákone o ochrane osobných údajov nie je obsiahnutá. Komparované obdobné inštitúty - pokarhanie a

¹⁶ Fiala Z. a kol. 2017. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-219-6, s. 106

¹⁷ Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSGVO)

napomenutie používané v priestupkovom práve, sú explicitne zakotvené a špecifikované v zákone.

Z dôvodu súčasnej tendencie využívania napomenutia v ochrane osobných údajov, ktorá sa javí ako pozitívny znak signalizujúci jeho aplikovanie vo väčšej miere, je vzhľadom aj na vyššie uvedené možné považovať za vhodnú úpravu zákona o ochrane osobných údajov *de lege ferenda* predstavujúcu zakotvenie napomenutia ako druhu sankcie taxatívnym vymenovaním sankcií alebo doplnenie napomenutia vrátane špecifikácie do ustanovení týkajúcich sa rozhodnutia, nadväzujúcu aj na predmetné princípy.

Zoznam bibliografických odkazov

Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSGVO)

CEPEK B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Fiala Z. a kol. 2017. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)

SPIŠIAKOVÁ, H. 2020. *Zákon o priestupkoch*. 2 vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2020, 783 s. ISBN 978-80-571-0219-9

Usmernenia týkajúce sa používania a stanovovania správnych pokút na účely nariadenia 2016/679, WP 253

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v znení neskorších ústavných zákonov

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ao ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky

Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich ve znení pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2017 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích ve znení pozdějších předpisů

Zákon č. 110/2019 Sb. o ochrane osobných údajů ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 101/2000 Sb. O ochraně osobních údajů

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

Kontaktná adresa

JUDr. Viktória Tomašovičová LL.M.

Paneurópska vysoká škola n.o., Fakulta práva

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

viktoria.tomasovicova@paneurouni.com

Sociálny štát s orientáciou na ochranu a podporu rodiny: Príklad Nórska

Andrea Košíková

Abstract

Children are a priority of Norwegian society and politics. Prioritization of children is reflected as in education, basic education is provided free of charge, as well as a large part of higher education. However, focusing on children begins before children enter the education system. That is why the social security system in Norway is the main focus of the contribution. Within the article, the author deals with areas such as the provision of maternity leave, equivalent paternity leave, together with the entitlement to parental leave. The author compares the mentioned areas with the social security system in Sweden, mainly because they are two developed Scandinavian countries, however, Sweden is also affected by European Union legislation in the field of social security.

Key words: Welfare state, Norway, social security, Sweden

Úvod

Štát ako poskytovateľ sociálneho zabezpečenia a istoty, zažíval v totalitných ideológiách rozvoj v mezivojnovom období. V západných demokratických krajinách akými boli v 30. rokoch 20. storočia napríklad Veľká Británia a severské krajiny, akými boli Švédsko alebo Nórsko, podporila kríza snahy o vytvorenie silného sociálneho systému.¹

Prioritnou úlohou sociálneho štátu sú aspekty sociálnej politiky, ktoré zahŕňajú životnú úroveň obyvateľov, vzdelanie a zdravie obyvateľov daného štátu, ktoré je zabezpečené prostredníctvom verejných kolektívnych riešení. Verejné orgány rozdeľujú zdroje štátu tak, aby všetci obyvatelia mali prístup k základným statkom, ako je napríklad jedlo, bývanie, dostupné zdravotnícke služby a vzdelanie.² S pojmom sociálny štát súvisí pojem sociálna politika, pod pojmom sociálna politika si netreba predstaviť iba problematiku sociálneho zabezpečenia, ale patrí sem aj problematika vzdelávacej politiky, politiky zamestnanosti, bytovej politiky, rodinnej politiky a zdravotnej politiky.³

¹ Nordics.info, 2019. The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

² SAMFUNNSKUNNSKAP.NO, 2018. Welfare state. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: http://samfunnskunnskap.no/?page_id=420&lang=en

³ GEFERT, Richard, 2009. Sociálna politika. [online]. [cit.04-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/GEFFERT-Soci%C3%A1lna-politika.pdf>

Sociálny štát⁴ je jeden zo základných termínov sociálnej politiky. Sociálny štát môžeme charakterizovať ako štát, ktorý sa výrazne angažuje v sociálnej oblasti, preberá do veľkej miery sociálne zabezpečenie obyvateľov, štát výrazne redistribuuje príjmy, je veľmi náročný na ekonomické zdroje a sociálny štát má jednotný systém sociálneho zabezpečenia a poskytuje veľký rozsah služieb zadarmo alebo za cenu, ktorá je nižšia ako náklady na poskytnuté služby.⁵

Jedným z modelov sociálneho štátu je tzv. Škandinávsky model, ktorý je založený na univerzalizme⁶, sociálne práva sú rozvinuté v maximálnej miere, financovanie a poskytovanie sociálnych služieb je v rukách štátu a existuje hustá sieť služieb starostlivosti o deti, starých ľudí, dosiahnutie vysokej zamestnanosti žien⁷.

Nórsko svojou sociálnou politikou smerovalo k naplneniu cieľa vytvorenia sociálneho štátu, ktorý je založený na univerzalizme a v súčasnosti predstavuje model sociálneho štátu, ktorý je založený na spoločnosti blahobytu. Primárnu zodpovednosť za blahobyt majú verejné orgány, teda štát a obce. Nórska spoločnosť blahobytu je primárne platená z daní, ktoré platia obyvatelia⁸. Napriek tomu, že za sociálne dávky a služby nesú hlavnú zodpovednosť verejné orgány, významným spôsobom prispievajú aj dobrovoľnícke organizácie a súkromné osoby.⁹

V Nórsku bola v rokoch 1945 až 1965 pri moci Labouristická strana a moderný sociálny štát bol vybudovaný pod sociálnodemokratickým vedením. Všetky politické strany v Nórsku aj napriek tomu podporovali smerovanie po lepšom sociálnom zabezpečení a väčšej rovnosti. Sociálna politika sa stala jasným vyjadrením povojnového konsenzu o zdieľaných hodnotách. V rokoch 1965 až 1971 bola pri moci buržoázna vláda, ktorá zaviedla reformu národného sociálneho zabezpečenia ako vrcholný úspech sociálneho zabezpečenia.¹⁰

⁴ Pojem sociálny štát predstavuje slovenský preklad pre termín „welfare state“, v odbornej literatúre sa môžeme stretnúť okrem pojmu sociálny štát aj s pojmom štát sociálneho blahobytu. Pozri bližšie: Sociálna politika. [online]. [cit.04-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/GEFFERT-Soci%C3%A1lna-politika.pdf>

⁵ GEFERT, Richard, 2009. Sociálna politika. [online]. [cit.04-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/GEFFERT-Soci%C3%A1lna-politika.pdf>

⁶ Univerzalizmus znamená, že všetci občania sú zaopatrení proti sociálnym rizikám nezávisle na zárobkovej činnosti. Pozri bližšie: Sociálna politika. [online]. [cit.04-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/GEFFERT-Soci%C3%A1lna-politika.pdf>

⁷ „Zamestnanosť žien je takmer taká vysoká ako u mužov.“ Pozri bližšie: Sociálna politika. [online]. [cit.04-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/GEFFERT-Soci%C3%A1lna-politika.pdf>

⁸ „Okrem daní využíva štát na financovanie sociálnych dávok a služieb príjmy z exportu ropného a plynárenského priemyslu.“ Pozri bližšie: Welfare state. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: http://samfunnskunnskap.no/?page_id=420&lang=en

⁹ SAMFUNNSKUNNSKAP.NO, 2018. Welfare state. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: http://samfunnskunnskap.no/?page_id=420&lang=en

¹⁰ „Pravou je, že mimo politických strán existovala organizovaná opozícia, ktorá varovala pred prílišnou mäkkosťou voči ľuďom, aby neboli tak produktívni, ako dôsledok príliš štedrého sociálneho zabezpečenia.

1 Smerovanie Nórska k vytvoreniu sociálneho štátu

Po roku 1945 nabral vývoj silného sociálneho systému na dynamike a v nasledujúcich dvoch desaťročiach získali všetci Nóri právo ekonomickej podpory od štátu, v prípade ak by prišli o možnosť zarábať si na živobytie a základné životné potreby.¹¹ Myšlienka sociálnej politiky, ktorá bojovala proti chudobe, chorobe, nezamestnanosti a nevhodným životným podmienkam prenikla v Nórsku, v roku 1945 do Spoločného politického programu pre povojnovú spoločnosť. Predložený program rozšíril existujúci systém sociálneho zabezpečenia o zdravotníctvo, školstvo a bývanie. Rozvoj sociálneho zabezpečenia mal smerovať k vytvoreniu sociálneho štátu, ktorého ústredným prvkom je záväzok ku svojim obyvateľom a k rovnosti.¹²

Nórska vláda navrhla v roku 1948¹³ usmernenie pre tzv. systém proti strate príjmu a vytvorila systém zavedenia dávok, ktorý bol v súlade s hospodárskym rastom. Zároveň sa výrazne posilnil a rozšíril systém dávok v nezamestnanosti, ako aj nemocenské poistenie a zaviedol sa komplexný systém úrazového poistenia.¹⁴

V roku 1965 sa prijatím zákona o národnom poistení, už zavedené systémy sociálneho zabezpečenia opäť posilnili. Prijatý zákon predstavoval regulovanie sociálneho zabezpečenia a dôchodkov v súlade so zvyšovaním miezd na trhu práce. Novými reguláciami už nešlo iba o

Polnohospodárska strana vzniesla podobné námietky, keď boli pred vojnou zavedené prvé dávky v nezamestnanosti, pričom tvrdili, že sociálne zabezpečenie by mohlo pôsobiť upokojujúco a brániť individuálnejšej ráznej akcii.“ Pozri bližšie: The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

¹¹ „Nórski politici a odborári boli silne ovplyvnení vývojom v Británii, kde liberálny ekonóm William Beveridge zameraný na reformy predstavil v roku 1942 nový plán sociálnej politiky. Beveridge poukázal na to, že vojna ukázala, aké silné zdroje môže štát zmobilizovať v boji proti Hitlerovi.“, „Beveridge definoval sociálnu politiku ako boj proti piatim zlám: chudoba, choroba, ignorancia, zlé bytové podmienky a nezamestnanosť.“ Pozri bližšie: The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

¹² Nordics.info, 2019. The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: [The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. \[online\]. \[cit.01-02-2022\]. Dostupné z: https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/](https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/)

¹³ „Pred rokom 1948 boli už na pôjde Nórskej politiky prijaté prídavky na deti, a to už v roku 1946. V roku 1957 bol prijatý systém dávok pre dospelých a v roku 1960 Nórska vláda schválila systém dávok v invalidite.“ Pozri bližšie: The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

¹⁴ „V polovici 60. rokov boli pokryté všetky oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré sa v rámci vývoja sociálnej politiky plánovali.“ Pozri bližšie: The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

pomoc v prípade špeciálnych potrieb občanov, ale o nové práva pre všetkých občanov Nórska.¹⁵

Zákon o národnom poistení, ktorý bol prijatý v roku 1967 a účinnosť nadobudol 1. januára 1969, zaviedol osobitný príplatok k dôchodku a prechodnú dávku pre tých, ktorí si nemohli sami zarobiť na doplnkový dôchodok. V roku 1970 implementácia zákona o nemocniciach znamenala pre nórske obyvateľov reorganizáciu dotácií na zdravotnícke služby.

V roku 1973 nastali zmeny v dôchodkovom veku, ktorý sa znížil zo 70 na 67 rokov. V roku 1978 sa zaviedla plná mzda počas choroby a v roku 1981 bol rozšírený systém dávok pre nevydaté matky tak, aby sa vzťahovali aj na rozvedené a odlúčené závislé osoby.¹⁶

V období rokov 1987 až 1993 nastali zmeny v nároku na materské dávky v plnej výške, poskytovanie materskej dávky v plnej výške sa postupne rozšírilo z 18 týždňov na 42 týždňov. V roku 1997 bol prijatý nový zákon o národnom poistení z 29. februára a následne v roku 2004 vláda predložila Stortingu správu o novom dôchodkovom systéme.¹⁷

Súčasný model sociálneho zabezpečenia v Nórsku je tvorený hlavnými a všeobecnými systémami sociálneho poistenia, a to: systém národného poistenia (ďalej len „NAV“), systém prídavkov na deti a systém peňažných dávok pre rodiny s malými deťmi. Všeobecným pravidlom je, že všetky osoby, ktoré majú v Nórsku bydlisko alebo pracujú ako zamestnanci v Nórsku, sú povinne poistené v rámci systému národného poistenia.¹⁸ Členstvo v NAV je povinné pre každého, kto žije v Nórsku dlhšie ako jeden rok¹⁹. Oprávňuje obyvateľov na

¹⁵ „Systémy sociálneho zabezpečenia výrazne prispeli k lepšiemu postaveniu osôb s najnižším sociálnym postavením.“ Pozri bližšie: The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

¹⁶ SNL, 2019. Folketrygden. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://snl.no/folketrygden>

¹⁷ SNL, 2019. Folketrygden. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://snl.no/folketrygden>

¹⁸NAV, 2019. Membership of the National Insurance Scheme. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/rules-and-regulations/membership-of-the-national-insurance-scheme>

¹⁹„Ak žijete v Nórsku, vo všeobecnosti ste členom národného systému poistenia. Aby ste mohli byť považovaní za rezidenta v Nórsku, váš pobyt v Nórsku musí trvať alebo byť určený na to, aby trval aspoň 12 mesiacov. Členstvo vyžaduje, aby bol váš pobyt v Nórsku legálny. Keď sa presťahujete do Nórska, aby ste tu boli aspoň 12 mesiacov, stávate sa členom odo dňa vášho vstupu do Nórska. Keď ste členom ako rezident Nórska, môžete zostať v zahraničí až 12 po sebe nasledujúcich mesiacov a stále zostať členom národného systému poistenia. Môžete tiež pendlovať medzi Nórskom a zahraničím a byť v zahraničí až šesť mesiacov za dva alebo viac rokov. Ak pracujete, je tiež požiadavkou, aby ste pracovali pre nórskeho zamestnávateľa, ktorý musí v Nórsku platiť príspevok zamestnávateľa do národného poistenia, a aby ste nedostávali plat od zahraničného zamestnávateľa. Ak nemáte bydlisko v Nórsku: Aj keď nežijete v Nórsku, máte povinné členstvo v systéme národného poistenia, ak napr. prácu v Nórsku alebo na nórskom kontinentálnom šelfe, ste občanom Nórska/krajiny EHP a pracujete na nórskom plavidle. Nemáte povinné členstvo, ak pracujete v oblasti stravovania na turistickej lodi registrovanej v nórskom medzinárodnom registri lodí (NIS), sú občanmi Nórska/krajiny EHP a sú zamestnaní v zahraničí v službách nórskeho štátu, sú občanmi Nórska/krajiny EHP a dostávajú finančné prostriedky z Nórskeho štátneho vzdelávacieho pôžičkového fondu na štúdium v zahraničí. Existuje výnimka, ak študujete v severskej krajine alebo v EÚ/EHP, v týchto prípadoch musíte byť členom systému sociálneho zabezpečenia v

sociálne zabezpečenie a zdravotnú starostlivosť v Nórsku.²⁰ NAV bola založená 1. júla 2006. Spravuje tretinu štátneho rozpočtu prostredníctvom systémov, ako sú napríklad dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky, dôchodky, prídavky na deti a peňažné dávky na opatrovateľskú starostlivosť.²¹ V príspevku sa budeme prioritne orientovať na poskytovanie dávok v materstve/otcovstve a na rodičovské dávky, ktoré sú poskytované z NAV.²²

Nórsky model sociálneho zabezpečenia je založený na systéme národného poistenia (NAV) a členstvo v tomto systéme národného poistenia je povinné pre každého, kto žije v Nórsku dlhšie ako jeden rok. Nórsko má dohody o sociálnom zabezpečení s Európskou úniou a štátmi Európskeho Hospodárskeho Priestoru, no existujú aj dohody s jednotlivými štátmi. Pre občanov takýchto štátov to znamená, že v prípade ak by sa rozhodli odísť práve do Nórska, tak by si mali zistiť, aké sú ich konkrétne práva podľa občianstva a typu povolenia v Nórsku.²³

1.1 Komparácia materskej a otcovskej dovolenky v Nórsku a vo Švédsku

V Nórsku je matke dieťaťa priznaných 18 týždňov materskej dovolenky. Budúce matky musia čerpať tri týždne materskej dovolenky ešte pred očakávaným dňom pôrodu a zároveň minimálne šesť týždňov materskej dovolenky po narodení dieťaťa.²⁴ Nárok na príspevok má matka dieťaťa nárok v prípade, ak za posledných 10 mesiacov pracovala minimálne šesť mesiacov. V prípade ak by matka dieťaťa neodpracovala minimálne šesť mesiacov v takom prípade by jej vznikol nárok na jednorazový príspevok.²⁵

krajine, kde sa považujete za rezidenta. Považujete sa za rezidenta krajiny, v ktorej máte najväčšie pridruženie. Nie je rozhodujúce, kde ste registrovaný ako rezident.“ Pozri bližšie: Membership of the National Insurance Scheme. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/rules-and-regulations/membership-of-the-national-insurance-scheme>

²⁰ Pre určité služby a výhody môžu existovať určité požiadavky, ako je bydlisko a zamestnanie. Pozri bližšie: <https://www.oslo.kommune.no/english/welcome-to-oslo/health-care-and-welfare/welfare-system/#gref>

²¹ NAV, 2019. What is NAV?. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav>

²² Práve NAV je poskytovateľom spomínaných dávok, na oficiálnej stránke NAV nájdeme jednotlivé dávky spolu s oficiálnymi dokumentami, ktoré je potrebné podať, ak vznikne žiadateľovi nárok na jednu zo spomenutých dávok. Pozri bližšie: Family related benefits. [online]. [cit.03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/benefits-and-services/family-related-benefits>

²³ Oslo, 2021. The Norwegian welfare system. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.oslo.kommune.no/english/welcome-to-oslo/health-care-and-welfare/welfare-system/#gref>

²⁴ „Ak rodičia novorodenca žijú oddelene, právo otca na rodičovskú dovolenku môže prevziať matka alebo iná osoba, ktorá matke pomáha počas tehotenstva alebo sa o dieťa stará.“ Pozri bližšie: Maternity Leave. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://benefits.vmware.com/no/work-life/leaves-of-absence/maternity-leave/>

²⁵ European Commission, 2021. Norway - Benefits for pregnancy, birth and adoption. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&intPageId=4704&langId=en>

Tabuľka 1 Počet týždňov materskej dovolenky v Nórsku a vo Švédsku od roku 2009 do roku 2021.

Materská dovolenka	Nórsko	Švédsko
2009	9	15,6
2012	9	15,6
2015	13	15,6
2018	13	19,9
2021	18	19,9

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z OECD, 2022

Pre porovnanie sme vybrali Švédsko ako jeden z vyspelých a moderných severských štátov pre ktorý je typická orientácia na verejný sektor, na poskytovanie kvalitných sociálnych služieb a ochrany svojim občanom.²⁶ Dĺžka materskej dovolenky je vo Švédsku 19,9 týždňa, matka dieťaťa ju môže čerpať počas tehotenstva a po pôrode.²⁷ Ako môžeme z tabuľky 1 konštatovať tak dĺžka materskej dovolenky si prešla v Nórsku výraznejšími zmenami, od roku 2009 sa dĺžka materskej dovolenky zdvojnásobila. Dĺžka materskej dovolenky je v oboch škandinávskych krajinách pre matky priaznivou.

Tabuľka 2 Počet týždňov otcovskej dovolenky v Nórsku a vo Švédsku od roku 2010 do roku 2018.

Otcovská dovolenka	Nórsko	Švédsko
2010	10	10
2012	12	10
2014	14	10
2016	10	14,3
2018	10	14,3

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z OECD, 2022

Otcovia v Nórsku mali v roku 2010 nárok na 10 týždňov otcovskej dovolenky, tá sa v priebehu rokov zvýšila až na 14 týždňov v roku 2014. Na základe údajov získaných z údajov štatistiky OECD sme zistili, že v roku 2016 klesol počet týždňov otcovskej dovolenky na 10. Súčasná legislatíva Nórska však priznáva otcom až 15 týždňov otcovskej dovolenky

²⁶ HERNING, Lars, 2018. Social policy and welfare. [online]. [cit. 03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.norden.org/en/information/social-policy-and-welfare>

²⁷ OECD.Stat, 2022. Employment : Length of maternity leave, parental leave, and paid father-specific leave. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54760#>

a v niektorých prípadoch až 19 týždňov otcovskej dovolenky.²⁸ Počet týždňov otcovskej dovolenky vo Švédsku sa postupne zvyšoval a rozdiel v sledovanom období je 4,3 týždňa.²⁹

1.2 Rodičovská dovolenka v Nórsku a vo Švédsku

Dĺžka rodičovskej dovolenky je v Nórsku 49 týždňov³⁰, z ktorých je 15 týždňov vyhradených pre matku dieťaťa a 15 týždňov vyhradených pre otca dieťaťa. Druhou možnosťou je čerpanie rodičovskej dovolenky v trvaní 59 týždňov³¹, z ktorých je vyhradených pre matku dieťaťa 19 týždňov rodičovskej dovolenky a rovnako aj pre otca dieťaťa je vyhradených 19 týždňov rodičovskej dovolenky. V prípade ak by chcel otec dieťaťa čerpať rodičovskú dovolenku, ktorá je dlhšia ako ustanovená kvóta 15 týždňov alebo v druhom prípade 19 týždňov, musí preukázať, že matka dieťaťa vykonáva napríklad zárobkovú činnosť, študuje na dennom štúdiu, nemôže sa o dieťa starať z dôvodu choroby alebo úrazu, je prijatý do zdravotníckeho zariadenia alebo sa zúčastňuje kvalifikačného programu na plný úväzok.³²

Účelom rodičovského príspevku, ktorý je poskytovaný jednému z rodičov počas čerpania rodičovskej dovolenky, je zabezpečiť rodičom príjem v súvislosti s narodením dieťaťa a následnou starostlivosťou o dieťa. Rodičovský príspevok môžu rodičia dieťaťa poberať, ak vykonávali zárobkovú činnosť a mali príjem aspoň šesť z posledných desiatich mesiacov pred začiatkom obdobia poskytovania dávky. Rodičovský príspevok je poskytovaný z NAV, ako sme už spomínali vyššie v časti 2 tohto príspevku. Členovia, ktorý prispievali do

²⁸ Dĺžka otcovskej dovolenky je závislá od výšky platu, ktorá je otcom dieťaťa vyplácaná. V prípade 15 týždňov dlhej otcovskej dovolenky je otcom preplácaných 100% zo mzdy a v prípade ak by otec dieťaťa čerpal 19 týždňov otcovskej dovolenky by výška dávky predstavovala 80% zo mzdy. Pozri bližšie: Paternity Leave. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://benefits.vmware.com/no/work-life/leaves-of-absence/paternity-leave/>

²⁹ Do týždňov otcovskej dovolenky je zarátaná tzv. „neprenosná kvóta“ na, ktorú majú otcovia nárok v trvaní dvoch mesiacov, ktoré môžu čerpať iba otcovia a nemôžu byť prevedené na matku dieťaťa. Pozri bližšie: Does Fathers' Care Spill Over? Evaluating Reforms in the Swedish Parental Leave Program. In: Feminist Economics [online]. [cit. 02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13545701.2018.1474240?needAccess=true>

³⁰ Počas 49 týždňov je rodičovi na rodičovskej dovolenke hradených príspevok vo výške 100 % mzdy. Pozri bližšie: Norway - Benefits for pregnancy, birth and adoption. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&intPageId=4704&langId=en>

³¹ Počas 59 týždňov rodičovskej dovolenky je rodičovi hradený príspevok vo výške 80% mzdy. Pozri bližšie: Norway - Benefits for pregnancy, birth and adoption. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&intPageId=4704&langId=en>

³² Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, 2021. The Norwegian Social Insurance Scheme. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/the-norwegian-social-insurance-scheme-2021.pdf>

národného systému poistenia (NAV) majú zároveň nárok na prídavky na deti do dovŕšenia 18 rokov dieťaťa.³³

Čerpanie rodičovského príspevku je možné kombinovať aj so skráteným pracovným časom rodiča. V takomto prípade je potrebná písomná dohoda so zamestnávateľom rodiča, ktorá ustanovuje rozsah a dĺžku skráteného pracovného času. Následne je rodičovský príspevok primerane znížený, ale so súčasným predĺžením obdobia vyplácania rodičovského príspevku. Túto možnosť môže využiť ako matka dieťaťa, tak aj otec dieťaťa.³⁴ Obdobie čerpania rodičovského príspevku sa môže posunúť v prípade, ak je rodič zamestnaný na plný úväzok, v takomto prípade musí byť písomná dohoda so zamestnávateľom rodiča predložená konkrétnemu úradu práce a sociálnych vecí, a to ešte pred začiatkom odkladu čerpania rodičovského príspevku. Platí, že rodičovský príspevok sa musí vyčerpať do troch rokov od pôrodu dieťaťa alebo od osvojenia dieťaťa.³⁵

Záver

V rámci príspevku sme sa zamerali pozornosť aj na krátku komparáciu poskytovania materskej dovolenky a otcovskej dovolenky v Nórsku a vo Švédsku. Výber Švédska bol opodstatnený práve tým, že ide severský štát, ktorý je zároveň členským štátom Európskej únie, teda aj oblasť sociálneho zabezpečenia je ovplyvnená legislatívou EÚ. Môžeme zhodnotiť, že ide o štáty v ktorých je rodičom dieťaťa poskytovaná primeraná dĺžka čerpania materskej alebo otcovskej dovolenky. V prípade rodičovskej dovolenky je pozitívnym aspektom výška príspevku, ktorý je rodičom dieťaťa vyplácaný počas čerpania rodičovskej dovolenky, ako aj napríklad možnosť pracovať na skrátený pracovný čas počas čerpania rodičovského príspevku.

³³ Rodičia tiež môžu požiadať o peňažné dávky na deti vo veku od 1 do 2 rokov, ak dieťa nenavštevuje materskú školu na plný úväzok. Pozri bližšie: Information about NAV's services and benefits. [online]. [cit.03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/benefits-and-services/information-about-nav-s-services-and-benefits#chapter-3>

³⁴ „Vylúčené sú len tri týždne pred pôrodom a šesť týždňov po pôrode, ktoré sú vyhradené pre matku.“ Pozri bližšie: The Norwegian Social Insurance Scheme. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/the-norwegian-social-insurance-scheme-2021.pdf>

³⁵ Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, 2021. The Norwegian Social Insurance Scheme. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/the-norwegian-social-insurance-scheme-2021.pdf>

Zoznam bibliografických odkazov

- DUVANDER, Ann-Zofie a Mats JOHANSSON, 2019. *Does Fathers' Care Spill Over? Evaluating Reforms in the Swedish Parental Leave Program*. In: *Feminist Economics* [online]. [cit. 02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13545701.2018.1474240?needAccess=true>
- European Commission, 2021. *Norway - Benefits for pregnancy, birth and adoption*. [online]. [cit. 02-02-2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1123&intPageId=4704&langId=en>
- European Commission, 2021. *Your social security rights in Norway*. [online]. [cit. 02-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/missoc-ssg-NO-2021-en.pdf>
- GEFFERT, Richard, 2009. *Sociálna politika*. [online]. [cit. 04-02-2022]. Dostupné z: <file:///C:/Users/EKIPo/AppData/Local/Temp/GEFFERT-Soci%C3%A1lna-politika.pdf>
- HERNING, Lars, 2018. *Social policy and welfare*. [online]. [cit. 03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.norden.org/en/information/social-policy-and-welfare>
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2017. *Materská dovolenka a rodičovská dovolenka*. [online]. [cit. 04-02-2022]. Dostupné z: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_materska-dovolenka-a-rodicovsk/
- NAV, 2019. *Family related benefits*. [online]. [cit. 03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/benefits-and-services/family-related-benefits>
- NAV, 2019. *Information about NAV's services and benefits*. [online]. [cit. 03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/benefits-and-services/information-about-nav-s-services-and-benefits#chapter-3>
- NAV, 2019. *Membership of the National Insurance Scheme*. [online]. [cit. 02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/rules-and-regulations/membership-of-the-national-insurance-scheme>
- NAV, 2019. *What is NAV?*. [online]. [cit. 02-02-2022]. Dostupné z: <https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav>
- Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, 2021. *The Norwegian Social Insurance Scheme*. [online]. [cit. 01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/the-norwegian-social-insurance-scheme-2021.pdf>

Nordic Co-operation, 2020. *Child support (child maintenance) in Norway*. [online]. [cit.03-02-2022]. Dostupné z: <https://www.norden.org/en/info-norden/child-support-child-maintenance-norway>

Nordic Co-operation, 2020. *Parental benefit in Norway*. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.norden.org/en/info-norden/parental-benefit-norway>

Nordics.info, 2019. *The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970*. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/>

OECD.Stat, 2022. *Employment : Length of maternity leave, parental leave, and paid father-specific leave*. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54760#>

Oslo, 2021. *The Norwegian welfare system*. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://www.oslo.kommune.no/english/welcome-to-oslo/health-care-and-welfare/welfare-system/#gref>

SAMFUNNSKUNNSKAP.NO, 2018. *Welfare state*. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: http://samfunnskunnskap.no/?page_id=420&lang=en

SNL, 2019. *Folketrygden*. [online]. [cit.01-02-2022]. Dostupné z: <https://snl.no/folketrygden>

Vm ware Benefits, 2022. *Maternity Leave*. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://benefits.vmware.com/no/work-life/leaves-of-absence/maternity-leave/>

Vm ware Benefits, 2022. *Paternity Leave*. [online]. [cit.02-02-2022]. Dostupné z: <https://benefits.vmware.com/no/work-life/leaves-of-absence/paternity-leave/>

Kontaktná adresa

Mgr. Andrea Košíková

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Katedra verejnoprávnych disciplín

Popradská 66, 040 11 Košice

andreakosikova@upjs.student.sk

Vybrané aspekty právnej pomoci obetiam trestných činov a pôsobnosť intervenčných centier

Martina Kurejová

Abstract

In society, crime is committed daily in various forms, of varying severity and with the participation of various entities. Given that anyone can become a victim of crime, it is essential that there is an effective victim support system. Victims should be provided with assistance with an emphasis on their rights, dignity, privacy and security. From this point of view, the emphasis is on providing assistance to victims by both lay and professional society. In the article, the author deals with the definition of the term victim and legislation focused on legal assistance to victims of crime in the conditions of Slovak Act no. 274/2017 Coll. on Victims of Crime and its amendment, which entered into force on 1 July 2021 and introduced a new victim assistance body in the form of intervention centers.

Key words: victim, legal assistance to victims, entities providing assistance to victims, intervention centers

Úvod

Ktokoľvek z nás sa môže stať obeťou trestného činu, a preto je dôležité, aby fungoval efektívny systém pomoci obetiam. V mnohých prípadoch obeť neriešia svoju situáciu práve preto, lebo sa im javí ako bezvýchodisková a nevedia, na koho sa môžu obrátiť, aké sú ich práva. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby boli obeť trestných činov informované o svojich právach, aby im tieto informácie boli poskytnuté už pri prvom kontakte so subjektom pomoci a aby tieto informácie získali pre nich v zrozumiteľnej podobe.

Obeť trestného činu, ktorá je laikom v oblasti fungovania slovenského právneho systému (napr. v oblasti trestného práva), často nevie, ako prebieha trestné konanie, aké práva a povinnosti majú subjekty trestného konania a tiež nevie, aké sú jej práva, ktoré si môže uplatniť. Z tohto hľadiska je dôležité rešpektovať jednu zo základných zásad trestného konania, a to zásadu ochrany obeť tak, ako je uvedené v § 2 ods. 21 Trestného poriadku, a teda „orgány činné v trestnom konaní a súd sú povinné v priebehu celého trestného konania umožniť poškodenému plné uplatnenie jeho práv, o ktorých ho treba riadne, vhodným spôsobom a zrozumiteľne poučiť“. Trestné konanie sa musí viesť s potrebnou ohľaduplnosťou

k poškodenému a rodinným príslušníkom obeť podľa osobitného zákona. Treba zohľadniť jeho osobnú situáciu a okamžité potreby, vek, pohlavie, prípadné zdravotné postihnutie a jeho vyspelosť a zároveň plne rešpektovať jeho fyzickú, mentálnu a morálnu integritu“. Preto má veľký význam, aby bolo obetiam poskytované kvalifikované právne poradenstvo a právna pomoc od subjektov, ktoré sa na túto oblasť špecializujú a tiež podpora od orgánov činných v trestnom konaní.

Obetiam, ich postaveniu a právam sa venujú viaceré medzinárodné dokumenty a v slovenských podmienkach má významné postavenie zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov (ďalej ako „zákon o obetiach“). Jeho novelou, ktorá nadobudla účinnosť 1. júla 2021, vznikli intervenčné centrá. Podstatou ich vzniku je zabezpečenie koordinovanej odbornej pomoci pre obeť domáceho násillia. K ich vzniku viedli skúsenosti z praxe, keď bolo zjavné, že v prípade obeť domáceho násillia je veľmi dôležitá koordinácia činností medzi subjektmi poskytujúcimi pomoc obetiam a orgánmi činnými v trestnom konaní. Cieľom tohto koordinovaného postupu je zabezpečiť komplexnú ochranu obeť, prevenciu ďalšieho násillia a umožnenie uplatnenia práv obeť ako je právo na poskytnutie odbornej pomoci a právo na ochranu pred viktimizáciou. Úlohou intervenčného centra je teda vyhodnotenie hrozby nebezpečenstva ohrozenia života alebo zdravia a zostavenie bezpečnostného plánu. Odborne spôsobilé osoby pôsobiace v intervenčnom centre zabezpečujú odbornú pomoc, sprevádzajú obeť v trestnom konaní, a taktiež ich právne zastupujú. Zároveň intervenčné centrum pomáha obeť kontaktovať iné inštitúcie a riešiť osobnú situáciu aj vďaka psychologickej a sociálnej podpore a poradenstvu.

Cieľom predmetného príspevku je poukázať na legislatívny rámec zabezpečenia právnej pomoci obetiam trestných činov, na význam intervenčných centier a zhodnotenie ich prínosu.

Pojmové vymedzenie obeť trestného činu

Obeťami trestných činov, vzťahmi a interakciami medzi páchatel'om a obeťou pred, počas a po trestnom čine, sa zaoberá samostatná, interdisciplinárna vedná disciplína, viktimológia.¹ Je to vedná disciplína, ktorá skúma osobnosť obeť a zaoberá sa jej rolami pri vzniku a pri priebehu trestnej činnosti, ako aj pri jej odhaľovaní a objasňovaní, možnosťami pomoci obetiam, ako aj spôsobmi predchádzania viktimizácii.²

¹ ROMŽA, S. Viktimologické aspekty. In: ROMŽA, S. a kol. Alternatívne spôsoby výkonu trestov, s. 138.

² KLIMEK, L. a kol: Kriminológia vo vnútroštátnom a medzinárodnom rozmere, s. 35.

V zmysle Deklarácie základných princípov spravodlivosti pre obeť trestných činov a zneužitia právomoci³ sa obeťami trestných činov rozumejú „osoby, ktoré individuálne alebo kolektívne utrpeli ujmu, vrátane fyzického alebo psychického poškodenia, emocionálneho utrpenia, ekonomickej straty alebo závažného porušenia ich základných práv z dôvodu konania alebo nekonania, ktoré je porušením vnútroštátnych trestných zákonov platných v členských štátoch, vrátane tých zákonov, ktoré ustanovujú trestnosť zneužitia právomoci“.⁴

Obeťou je teda fyzická osoba, ktorej bolo ublížené na zdraví, spôsobená škoda alebo ublížené iným spôsobom v dôsledku trestného činu. V slovenských podmienkach je obeť definovaná v § 2 písm. b) zákona o obetiach, a to ako „fyzická osoba, ktorej bolo alebo malo byť trestným činom ublížené na zdraví, spôsobená majetková škoda, nemajetková alebo iná škoda alebo boli porušené, či ohrozené jej zákonom chránené práva a slobody a tiež ako príbuzný v priamom rade, osvojiteľ, osvojenec, súrodenec, manžel a osoba, ktorá žila v čase smrti v spoločnej domácnosti s osobou, ktorej bola trestným činom spôsobená smrť, ako aj osoba závislá od osoby, ktorej bola trestným činom spôsobená smrť, ak utrpeli v dôsledku smrti tejto osoby škodu; ak je týchto osôb viac, považuje sa za obeť každá z nich“. Zákon o obetiach vymedzuje v § 2 ods. 1 písm. c) tiež obzvlášť zraniteľnú obeť, ktorou sa rozumie dieťa (osoba mladšia ako osemnásť rokov), osoba staršia ako 75 rokov, osoba so zdravotným postihnutím, obeť vymedzených trestných činov (napr. obchodovanie s ľuďmi, týranie blízkej osoby a zverenej osoby, trestný čin domáceho násillia), obeť trestného činu spáchaného násillím alebo hrozbou násillia (z dôvodu jej pohlavia, sexuálnej orientácie, národnosti, rasovej alebo etnickej príslušnosti, náboženského vyznania alebo viery), prípadne obeť iného trestného činu, ktorá je vystavená vyššiemu riziku opakovanej viktimizácie alebo druhej viktimizácie zistenému na základe individuálneho posúdenia obeť a jej osobných vlastností, vzťahu k páchatel'ovi alebo závislosti od páchatel'a, druhu alebo povahy a okolností spáchania trestného činu. Obzvlášť zraniteľným obeťiam zákon o obetiach priznáva väčší rozsah podpory a pomoci, resp. služieb, na ktoré majú tieto obeť právo a nárok, ako aj na špecifický prístup zo strany orgánov činných v trestnom konaní a subjektov poskytujúcich pomoc obeťiam. Je to z dôvodu, že pri týchto osobách je vyššie riziko spôsobenia druhej a opakovanej viktimizácie, nakoľko náročnejšie a citlivejšie prežívajú jednotlivé štádia trestného konania.

³ Prijaté Valným zhromaždením OSN č. 40/34 dňa 29. novembra 1985.

⁴ Úrad OSN pre kontrolu drog a prevenciu kriminality, Centrum pre medzinárodnú prevenciu kriminality. Spravodlivosť pre obeť (Príručka k aplikácii Deklarácie základných princípov spravodlivosti pre obeť trestných činov a zneužitia právomoci), s. 7.

Obet' má v trestnom konaní postavenie poškodeného, oznamovateľa, alebo svedka, pričom z konkrétneho postavenia vyplývajú obeti určité práva a povinnosti, ktoré sú upravené Trestným poriadkom. Poškodeným v zmysle § 46 ods. 1 Trestného poriadku rozumieme osobu, ktorej bolo trestným činom ublížené na zdraví, spôsobená majetková, morálna alebo iná škoda alebo boli porušené práva či ohrozené jej iné zákonom chránené práva alebo slobody. Z uvedených definícií vyplýva, že obet' je vo vzťahu k pojmu poškodený pojmom užším, nakoľko obeťou môže byť len fyzická osoba a poškodeným môže byť okrem fyzickej osoby aj právnická osoba. No tiež je pojmom širším, a to z dôvodu, že obeťou je aj ďalší okruh subjektov vymedzený v zákone o obetiach (napr. súrodenec, manžel a osoba, ktorá žila v čase smrti v spoločnej domácnosti s osobou, ktorej bola trestným činom spôsobená smrť, ak utrpeli v dôsledku smrti tejto osoby škodu).

Na účely poskytovania služieb intervenčným centrom sa obeťou trestného činu domáceho násillia rozumie aj osoba ohrozená domácim násillím (§2 ods. 4 zákona o obetiach). Čo sa týka definície domáceho násillia, na účely zákona o obetiach sa zaviedla definícia v § 2 ods. 1 písm. e), a teda sa ním rozumie „trestný čin spáchaný násillím alebo hrozbou násillia na príbuznom v priamom rade, osvojiteľovi, osvojencovi, súrodencovi, manželovi, bývalom manželovi, druhovi, bývalom druhovi, rodičovi spoločného dieťaťa alebo inej osobe, ktorá s páchatelom žije alebo žila v spoločnej domácnosti“.

Jednou zo zásad, ktorú je vo vzťahu k obetiam trestných činov nevyhnutné dodržiavať, je zásada prezumpcie statusu obeť. To znamená, že „každá osoba, ktorá tvrdí, že je obeťou, sa považuje za obeť, kým sa nepreukáže opak, alebo ak nejde o zjavné zneužitie postavenia obeť podľa tohto zákona, a to bez ohľadu na to, či bol páchatel trestného činu zistený, trestne stíhaný alebo odsúdený“ (§ 3 ods. 1 zákona o obetiach).

Vzhľadom na široké spektrum trestných činov, a teda aj obetí trestných činov, je dôležité, aby sa pomoci obetiam venovala zvýšená pozornosť, aby bola poskytovaná komplexne, včas, odborne, a tým sa predchádzalo opakovanej a druhotnej viktimizácii obetí.

Jednotlivé druhy a formy pomoci obetiam trestných činov

Osoby, ktoré sa stanú obeťami trestných činov, sa ocitnú v zložitých životných situáciách. Na tieto životné udalosti nie sú pripravené, nevedia, čo majú robiť, často sa boja o tom hovoriť, a preto zostáva časť trestnej činnosti latentná. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby v spoločnosti rástla osveta, informovanosť, podporovali sa subjekty, ktoré takúto pomoc poskytujú a tiež rôzne projekty, ktoré zvyšujú v spoločnosti povedomie a záujem.

Pomoc obetiam trestných činov môžeme kategorizovať na základe viacerých kritérií. Jedným z nich je poskytovateľ pomoci obetiam a z tohto hľadiska je pomoc laická a inštitucionálna. Laická pomoc je poskytovaná najbližším okolím obete, príbuznými, priateľmi a je dôležité, aby nedochádzalo k zľahčovaniu situácie, odhováraniu obete od prípadného oznámenia trestného činu, či zakrývaniu trestnej činnosti. Ak si to vyžaduje situácia, je vhodné pomôcť obeti pri vybavovaní úradných záležitostí, sprevádzať ju, podporovať, pretože pomoc najbližšieho okolia môže zohrať významnú úlohu v tom, akým smerom sa bude aktivita obete ďalej uberať. Teda je dôležité, aby aj laická verejnosť bola informovaná, vzdelávaná v oblasti pomoci obetiam, aby bola vedená k základnej empatii k blízkym, priateľom, známym.

Okrem toho je pomoc poskytovaná inštitúciami, ktorými sú štátne orgány alebo mimovládne organizácie, ktoré sa venujú pomoci obetiam trestných činov. V tomto smere je dôležitý „prvý kontakt s obeťou“, teda kvalita a včasnosť poskytnutých informácií obeti. V § 4 zákona o obetiach je upravené právo obetí na informácie, ktorým sa rozumie prístup obeti k informáciám, ktoré sa týkajú veci, v ktorej je obeťou. Informácie sa obeti poskytujú pre ňu zrozumiteľným spôsobom v ústnej forme a písomnej forme. Príslušníci Policajného zboru sú povinní poskytnúť pri prvom kontakte obeti informácie o možnostiach pomoci, poskytnúť jej kontakty na subjekty, na ktoré sa môže za tým účelom obrátiť, informácie o podmienkach podania trestného oznámenia, o právach a povinnostiach obete, ktorá má postavenie poškodeného v trestnom konaní, o prístupe k právnej pomoci, a iné. Tieto informácie policajti poskytujú pri zohľadnení odôvodnených potrieb obete v závislosti od jej veku, rozumovej a vôľovej vyspelosti, zdravotného stavu vrátane psychického stavu a charakteru trestného činu (§ 4 ods. 2 zákona o obetiach). Ak tieto informácie neboli obeti poskytnuté skôr, povinný je ich pri prvom kontakte poskytnúť obeti aj prokurátor (§ 4 ods. 3 zákona o obetiach), tiež subjekty poskytujúce pomoc obetiam (§ 4 ods. 5 zákona o obetiach), prípadne poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, ktorí jej pri prvom kontakte poskytnú kontaktné údaje subjektov poskytujúcich pomoc obetiam (§4 ods. 6 zákona o obetiach).

Okrem štátnych inštitúcií poskytujú pomoc obetiam najmä mimovládne organizácie, ktoré sú zväčša zamerané na riešenie konkrétneho typu problémov, a to najmä v oblasti psychologickkej, právnej, sociálnej, a taktiež zabezpečujú pre obeť krízovú intervenciu alebo ochranu pred páchatelom.⁵

⁵ KLIMEK, L. a kol.: Kriminológia vo vnútroštátnom a medzinárodnom rozmere, s. 178.

Ďalším kritériom del'by pomoci obetiam trestných činov je druh poskytovaných služieb. Z tohto hľadiska je poskytovaná psychologická, sociálna a právna pomoc. Cieľom psychologickej pomoci je obnoviť u obeť pocit bezpečia a stability. To možno dosiahnuť poskytnutím informácie obeť o situácii, v ktorej sa nachádza, o možných riešeniach a o možnosti obrátiť sa na odborníkov. Psychologická pomoc obeť sa ďalej zameriava na proces hojenia traumy a návrat obeť do normálneho života. V tomto štádiu sa podporuje ventilácia emócií naviazaných na traumatizujúcu skúsenosť, odborník pomáha obeť pochopiť jej reakcie na prežitú udalosť a pomáha obeť podporiť ozdravné psychické procesy, poskytuje obeť informácie o tom, ako môže prebiehať proces hojenia, s akými ťažkosťami je potrebné počítať a informuje obeť o možnosti dočasného zhoršenia symptómov a ponúka možnosti, ako si v ťažkej chvíli poradiť.⁶

Sociálnu pomoc obetiam poskytujú najmä pracovníci mimovládnych organizácií, a to predovšetkým sprevádzaním obeť na výsluchy, na súdne pojednávania, pomáhajú obetiam zorientovať sa v sociálnom systéme v prípadoch, keď potrebujú vybaviť rôzne úradné záležitosti týkajúce sa zmenenej životnej situácie, ktorá vyplýva z ich viktimácie (napr. pomoc pri vybavovaní náhradného výživného alebo iných sociálnych dávok, pri vybavovaní umiestnenia detí do predškolských zariadení, ak došlo k zmene miesta trvalého pobytu)⁷.

Ďalšou oblasťou profesionálnej pomoci je právna pomoc a za účelom ochrany obeť, pomoci obetiam a prevencie, sa prijalo viacero medzinárodných dokumentov, ktoré sa usilujú podporiť štáty v tom, aby zlepšili postavenie obeť. V tejto oblasti sa angažujú jednotlivé štáty, ale aj medzinárodné organizácie (napr. OSN, Európska únia, Rada Európy). Rada Európy v roku 1981 založila Osobitný výbor odborníkov pre problematiku obeť trestných činov v oblasti trestnej a sociálnej politiky. Jedným z významných dokumentov, ktoré prijala, bol Európsky dohovor o odškodňovaní obeť násilných trestných činov (prijatý v roku 1983).⁸ Na úrovni Európskej únie je významnou smernica 2012/29/EÚ, ktorou sa stanovujú minimálne normy v oblasti práv, podpory a ochrany obeť trestných činov (jej úplná transpozícia v SR zákonom o obetiach trestných činov). V slovenských podmienkach podľa § 7 zákona o obetiach právnu pomocou rozumieme „poskytovanie právnych informácií a právne zastupovanie obeť v trestnom konaní a v civilných súdnych konaniach, ktoré súvisia so zabezpečením ochrany a uplatnením práv obeť“.

⁶ KLIMEK, L. a kol.: Kriminológia vo vnútroštátnom a medzinárodnom rozmere, s. 179.

⁷ Tamtiež, s. 180.

⁸ HOLOMEK, J. Viktimológia, s. 84.

Vzhľadom na význam poskytnutých informácií je dôležité, aby subjekty participujúce na pomoci obetiam boli pripravené na to, ako sa správať k obeti, ako jej poskytnúť všetky potrebné informácie, a teda tým zabrániť vzniku druhotnej viktimizácie (napr. lekárske vyšetrenie prikázať v nevyhnutnej miere a len vtedy, ak je to potrebné na účely trestného konania). Orgány činné v trestnom konaní, súd a subjekt poskytujúci pomoc obetiam tiež postupujú tak a prijímajú také opatrenia, ktoré bránia vzniku opakovanej viktimizácie (napr. vhodne prispôbené úradné miestnosti, zabránenie kontaktu s násilníkom, a iné). Významnou úlohou zúčastnených subjektov je tiež informovať obeť a rodinných príslušníkov obete o opatreniach prijatých na jej ochranu v dôsledku pobytu páchatel'a na slobode. Je teda dôležité, aby sa s obeťami zaobchádzalo citlivo, s úctou a rešpektom. Prístup k obeti má obeť posilňovať k získaniu kontroly nad svojím životom, najmä prostredníctvom posilňovania ich sebaúcty, sebadôvery, zručností a tiež posilňovaním ich povedomia ohľadne ľudských práv, vrátane práva na život bez násilia.

Vybrané aspekty právnej pomoci obetiam trestných činov

Právnu pomoc v zmysle zákona o obetiach poskytujú Centrum právnej pomoci za podmienok uvedených v zákone č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi (ďalej ako „zákon č. 327/2005 Z. z.“), subjekty poskytujúce pomoc obetiam a advokát za podmienok a v rozsahu ustanovenom podľa Trestného poriadku.⁹

Centrum právnej pomoci teda poskytuje právne služby osobe oprávnenej podľa zákona č. 327/2005 Z. z. v súvislosti s uplatňovaním jej práv, najmä právne poradenstvo, pomoc pri mimosúdnych konaniach, sprostredkovanie mediácie, spisovanie podaní na súdy, zastupovanie v konaní pred súdmi a vykonávanie úkonov s tým súvisiacich a úplné alebo čiastočné uhrádzanie nákladov s tým spojených, a tiež ak je potrebné, ustanovuje tlmočníka. Centrum právnej pomoci teda neposkytuje pomoc obetiam v trestných veciach a o tom, akou formou bude poskytnutá právna pomoc, rozhoduje centrum. Právnu pomoc poskytuje svojimi zamestnancami, určenými advokátmi a mediátormi. Ak je zrejmé, že riešenie právnej otázky je neoddeliteľné od riešenia sociálneho alebo psychologického problému, centrum poskytne žiadateľovi základné informácie o inštitúciách, ktoré poskytujú potrebné poradenstvo. Pri poskytovaní právnej pomoci centrum spolupracuje najmä s orgánmi sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (§ 5b zákona č. 327/2005 Z. z.).

⁹ § 7 ods. 2 zákona o obetiach

Právnu pomoc ďalej poskytujú subjekty poskytujúce pomoc obetiam, ktoré musia mať udelenú na túto činnosť akreditáciu Ministerstvom spravodlivosti SR a sú zapísané v registri subjektov poskytujúcich pomoc obetiam. Subjekty poskytujúce pomoc obetiam poskytujú všeobecnú odbornú pomoc obeti¹⁰ alebo špecializovanú odbornú pomoc obzvlášť zraniteľnej obeti¹¹. Subjekty poskytujúce pomoc obetiam musia pred udelením akreditácie kumulatívne splniť viaceré podmienky, a to bezúhonnosť a odbornosť tohto subjektu, bezúhonnosť a odborná spôsobilosť (prax po dobu najmenej tri roky) fyzických osôb, ktoré subjekt poskytujúci pomoc obetiam zamestnáva alebo bude zamestnávať v pracovnoprávnom vzťahu, alebo fyzických osôb v inom zmluvnom vzťahu, ktoré poskytujú alebo budú poskytovať odbornú pomoc obetiam, projekt programu podpory obetí, v ktorom sú písomne zdokumentované metódy odbornej pomoci a formy jej výkonu, materiálno-technické vybavenie potrebné na poskytovanie odbornej pomoci, na ktorú žiada akreditáciu a spôsob alebo predpokladaný spôsob ich financovania, vlastnícke právo alebo užívacie právo k priestorom, v ktorých bude poskytovať odbornú pomoc, na ktorú žiada akreditáciu a poistenie zodpovednosti za škodu (§ 24 ods. 1 zákona o obetiach). Z vyššie uvedeného vyplýva, že fyzické osoby, ktoré subjekt poskytujúci pomoc obetiam zamestnáva alebo bude zamestnávať v pracovnoprávnom vzťahu, alebo fyzické osoby v inom zmluvnom vzťahu, by mali byť minimálne jedna odborne spôsobilá osoba pre každý zo študijných odborov sociálna práca, psychológia, právo a jeden advokát. Na poskytovanie právnej pomoci obeti v postavení poškodeného alebo svedka v trestnom konaní, sa za odborne spôsobilú osobu považuje advokát.¹²

V súčasnosti sú akreditovanými subjektmi uvedenými v Registri subjektov poskytujúcich pomoc obetiam: Aliancia žien - Cesta späť, BUDÚCNOSŤ n.o., Centrum náhrad o. z., Centrum podpory VIDIA n.o., Centrum Slniečko, Centrum sociálnych služieb KA, Fenestra, Iniciatíva Inakosť, Kanisová & Kanis Advokátska kancelária s.r.o., Konzultačné a informačné centrum EDUKOS, Liga za ľudské práva, Luna n.o., MyMamy, o.z., OPTIMA FIDE o.z., OZ HANA, Pomoc obetiam násilia, Pomoc rodine, Poradenské centrum Nádej, Spoločenstvo priateľov detí z detských domovov, Úsmev ako dar, ŽENA V TIESNI.

¹⁰ podľa § 5 ods. 3 zákona o obetiach - poskytnutie informácií o právach obetí trestných činov, právna pomoc, psychologická pomoc (terapia pre obeť a jej deti) a poradenstvo v záujme predchádzania ďalšej ujme

¹¹ podľa § 5 ods. 4 zákona o obetiach - všeobecná odborná pomoc, krízová psychologická intervencia, vyhodnotenie hrozby ohrozenia života a zdravia, sprostredkovanie poskytovania sociálnych služieb v zariadení núdzového bývania a špecializovaného sociálneho poradenstva

¹² § 24 ods. 3 zákona o obetiach

Subjekty poskytujúce pomoc obetiam vyvíjajú v tejto oblasti rozmanitú činnosť. Ako príklad možno uviesť činnosť Aliancie žien - Cesta späť. V období od decembra 2018 do novembra 2021 realizovali projekt „Poradenské služby pre ženy a ich deti zažívajúce rodovo podmienené násilie“. V rámci projektu poskytovali špecializované poradenstvo pre ženy zažívajúce rodovo podmienené násilie a ich deti v rámci Bratislavského samosprávneho kraja. Cieľom projektu bola podpora služieb pre obeť násillia na ženách. Prevádzka poradenských služieb sa týkala najmä krízovej linky, advokátskych a psycho-sociálnych služieb (teda krízová intervencia, právna a psychologická pomoc pre obeť násillia na ženách, atď.).¹³ Ďalším projektom Aliancie žien - Cesta späť v roku 2021 bol projekt „SVEDECTVÁ“¹⁴. V rámci tohto projektu sa zamerali na presadzovanie, podporu a ochranu ľudských práv a slobôd a na predchádzanie všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie. Tento projekt mal dva ciele. Prvým cieľom bolo podporiť ženy, ktoré zažívajú násilie, aby im bolo ukázané, že „v tom“ nie sú samé a že zo špirály násillia existuje cesta von s poukazaním na pozitívne prípady, kde sa ženy z cyklu násillia dokázali úspešne vymaniť. Druhým cieľom bolo priblížiť násilie páchané na ženách verejnosti. Nie štandardným spôsobom cez štatistiky, čísla, fakty a poučky, ale využitím práve storytelling, teda rozprávaním príbehov skutočných žien so šťastným koncom na priblíženie násillia verejnosti. Snahou bolo cez jednotlivé príbehy vtiahnuť verejnosť do života žien zažívajúcich násilie a tieto ženy pochopiť. K tomuto projektu bola zriadená internetová stránka www.svedectva.sk, kde si môže verejnosť prečítať svedectvá žien, ktoré zažili násilie. Taktiež môžu obeť prostredníctvom tejto stránky požiadať o pomoc, a to prostredníctvom telefonických kontaktov, ktoré sú uvedené, alebo prostredníctvom online formulára. Rovnako na tejto stránke nájdú informácie aj tí, ktorí by chceli pomôcť obeť násillia¹⁵.

Autorka príspevku vybrala konkrétnu činnosť len jedného subjektu poskytujúceho pomoc obetiam trestných činov, no je možné konštatovať, že činnosť všetkých akreditovaných subjektov má v oblasti pomoci obetiam nezastupiteľné miesto.

¹³ Aliancia žien Slovenska. 2022. Poradenské služby pre ženy a ich deti zažívajúce rodovo podmienené násilie, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://alianciazien.wordpress.com/projekty/poradenske-služby-pre-ženy-a-ich-deti-zazivajuće-rodovo-podmienene-nasilie/>>.

¹⁴ Aliancia žien Slovenska. 2022. Dotácia k projektu SVEDECTVÁ na rok 2021, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://alianciazien.wordpress.com/projekty/dotacia-k-projektu-svedectva-na-rok-2021/>>.

¹⁵ Aliancia žien Slovenska. 2022. SVEDECTVÁ, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://www.svedectva.sk/>>.

Poskytovanie pomoci obetiam trestných činov intervenčnými centrami

Na základe novely zákona o obetiach, ktorá nadobudla účinnosť 1. júla 2021, môžu akreditované subjekty poskytujúce špecializovanú odbornú pomoc obetiam trestného činu domáceho násillia pôsobiť ako intervenčné centrum. Intervenčné centrum poskytuje krízovú intervenciu a odbornú pomoc v rozsahu udelenej akreditácie na území kraja alebo území uvedenom v rozhodnutí o udelení akreditácie, ak na území jedného kraja pôsobí viac ako jedno intervenčné centrum. Pri žiadosti o zápis označenia „intervenčné centrum“ musí subjekt preukázať poskytovanie pomoci obetiam trestného činu domáceho násillia po dobu minimálne päť rokov (započítava sa poskytovanie takej pomoci aj podľa osobitného zákona, ktorú je subjekt povinný preukázať vo forme prílohy k žiadosti, napr. kópia registrácie sociálnej služby podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách, akreditácia podľa zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele, čestné vyhlásenie nepostačuje).

Intervenčné centrum spolupracuje s políciou a zabezpečuje pomoc obetiam trestného činu domáceho násillia, ak bola násilná osoba vykázaná zo spoločnej domácnosti. Preto je významnou zmenou aj novela zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore, ktorá nadobudla účinnosť 1. novembra 2021, kde je v § 27a ods. 1 uvedené, že „policajt je oprávnený vykázať z bytu alebo domu alebo iného priestoru spoločne obývaného s ohrozenou osobou a aj z jeho bezprostredného okolia osobu, u ktorej možno na základe zistených skutočností očakávať útok na život, zdravie, slobodu alebo zvlášť závažný útok na ľudskú dôstojnosť ohrozenej osoby, najmä vzhľadom na predchádzajúce takéto útoky; súčasťou vykázaní zo spoločného obydllia je aj zákaz vstupu vykázanej osobe do spoločného obydllia počas 14 dní od vykázaní. Policajt je oprávnený vykázať zo spoločného obydllia takúto osobu aj počas jej neprítomnosti“. Vykázanie násilnej osoby teda platí na 14 dní. V tomto čase sa vykázaná osoba nemôže vrátiť domov a nesmie sa k obeti priblížiť na vzdialenosť menšiu ako 50 metrov. Na vykonanie úkonov súvisiacich s vykázaním zo spoločného obydllia policajt zabezpečí prítomnosť nezúčastnenej osoby, no nemusí tak urobiť, ak by mohlo dôjsť k ohrozeniu života alebo zdravia alebo ak hrozí nebezpečenstvo z omeškania. Policajt je povinný informovať obeť o činnosti intervenčných centier a zaslaní záznamu o vykázaní príslušnému intervenčnému centru. Kontaktné informácie na intervenčné centrum poskytne obeť políciou (v zázname o vykázaní), prípadne sa obeť domáceho násillia obráti na centrum priamo (bez ohľadu na to, či bola násilná osoba vykázaná zo spoločnej domácnosti alebo nie). Útvar Policajného zboru následne preveruje dodržiavanie vykázaní zo spoločného obydllia

vykonávaním najmä osobných previerok v priestore, na ktorý sa vykázanie zo spoločného obydlika vzťahuje a tiež uskutočňuje telefonické previerky na telefónnom čísle obete, ak obeť telefónne číslo poskytla. Osobné previerky v priestore, na ktorý sa vykázanie zo spoločného obydlika vzťahuje, sú vykonávané v nepravidelných intervaloch, spravidla hliadkou Policajného zboru a v prípade, že je to z hľadiska plnenia ďalších služobných úloh možné, niekoľkokrát v priebehu služby. Obeť je taktiež poučená, aby ak vykázaná osoba vstúpi do spoločného obydlika, z ktorého bola vykázaná, alebo poruší zákaz priblíženia sa k obeti na vzdialenosť menšiu ako 50 metrov, táto neodkladne upovedomila útvar Policajného zboru na telefónom čísle, ktoré jej bolo poskytnuté alebo na čísle 158. Intervenčné centrum v prípade vykázaní násilníka zo spoločnej domácnosti políciou ponúkne obeti pomoc do 72 hodín od doručenia kópie úradného záznamu.

Úlohou intervenčného centra je obeti domáceho násilia poskytnúť najmä krízovú intervenciu, ktorá spočíva teda v nadviazaní kontaktu s obeťou, poskytnutí krízovej psychologickú intervencie a právneho poradenstva (v oblasti trestného, civilného a rodinného práva) a vyhodnotení hrozby nebezpečenstva ohrozenia života alebo zdravia a zostavení bezpečnostného plánu v spolupráci s obeťou trestného činu domáceho násilia. Taktiež poskytuje obeti odbornú pomoc, sprostredkuje poskytovanie sociálnych služieb podľa potrieb obete a tiež zabezpečuje spoluprácu a výmenu informácií medzi intervenčnými centrami, subjektmi poskytujúcimi pomoc, poskytovateľmi sociálnych služieb a orgánmi verejnej moci. Toto všetko robí intervenčné centrum na základe informovaného súhlasu obete. Pomoc obeti poskytuje ambulantnou formou osobného kontaktu, a to buď v svojich priestoroch alebo na mieste, ktoré si určí obeť. Pomoc sa tiež môže poskytovať aj telefonicky, prípadne elektronickou formou. Intervenčné centrum je povinné dodržiavať mlčanlivosť o všetkom, čo sa od obete dozvedelo. Ak si obeť želá, intervenčné centrum poskytuje pomoc aj anonymne. V prípade, ak obeť nehovorí slovenským jazykom, centrum zabezpečí tlmočenie. Čo sa týka právneho poradenstva, to poskytuje centrum bezplatne a spočíva v poskytovaní právnych informácií a právnom zastúpení obete v trestnom konaní a v civilných súdnych konaniach. Pri poskytovaní pomoci obetiam domáceho násilia intervenčné centrá dodržiavajú základné ľudské práva a slobody, poskytujú ju bez diskriminácie a s ohľadom na ľudskú dôstojnosť. Vzhľadom na to, že štatisticky je najčastejšie domáce násilie páchané na ženách, intervenčné centrá môžu obmedziť svoju činnosť na pomoc ženám a ich deťom. No taktiež centrum musí zabezpečiť pomoc aj mužským obetiam domáceho násilia. Intervenčné centrum pri svojej činnosti rešpektuje zásady medzinárodných zmlúv a dokumentov v oblasti ľudských práv,

ktorými je SR viazaná, a to najmä Dohovorom o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovorom o právach dieťaťa, Dohovorom proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím a inými.¹⁶ Úlohou intervenčných centier v oblasti prevencie a osvetvy spoločnosti je organizovať informačné, vzdelávacie a osvetové aktivity. Za tým účelom môže organizovať, prípadne participovať na aktivitách zameraných na zvýšenie povedomia laickej i odbornej verejnosti, vzdelávať orgány činné v trestnom konaní, súdy a pomáhajúce profesie. Hlavným rozdielom medzi intervenčným centrom a akreditovaným subjektom, ktorý poskytuje špecializovanú odbornú pomoc je, že intervenčné centrum proaktívne kontaktuje obe domáceho násilia. Intervenčné centrá sú taktiež zapísané v registri subjektov poskytujúcich pomoc obetiam, ktorý na svojom webovom sídle vedie a zverejňuje Ministerstvo spravodlivosti SR. V súčasnosti sú intervenčnými centrami Poradenské centrum Nádej, Centrum Slniečko, Kanisová & Kanis Advokátska kancelária s.r.o., LUNA n.o., ŽENA V TIESNI, Centrum sociálnych služieb KA, MyMamy, o.z., Fenestra, OZ Hana a Pomoc rodine.

Nežiaducim javom stále trvajúcej pandémie ochorenia Covid-19 je vzostup domáceho násilia. Domáce násilie sa vyskytuje vo všetkých sociálno-ekonomických podmienkach, kultúrach, vekových skupinách, sexuálnej orientácii, etnicite a kultúre. Najviac rozšírené je práve násilie páchané na ženách. Podľa štatistických ročeniek o činnosti prokuratúry SR uverejňovaných na internetovej stránke Generálnej prokuratúry SR je zrejmé, že v roku 2020 sa zvýšil počet spáchaných trestných činov **Týrania blízkej osoby a zverenej osoby** podľa § 208 Trestného zákona v porovnaní s predchádzajúcim rokom 2019.¹⁷ Je to v dôsledku stresu, karantény, pracovných obmedzení, ku ktorým v súvislosti s pandemiou dochádza.

Na základe vymedzených úloh a činností intervenčných centier možno konštatovať, že ich vznik prispel k efektívnejšej pomoci obetiam domáceho násilia. Úzka spolupráca s Policajným zborom a ostatnými subjektmi zabezpečuje, že obetiam domáceho násilia je poskytnutá včasná, cielená a komplexná pomoc.

¹⁶ Ministerstvo spravodlivosti SR. Sekcia Pomoc obetiam. 2022. Metodické usmernenie MS SR. Štandardy kvality poskytovania služieb intervenčným centrom, [cit.2022-02-10]. Dostupné z: <<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Pomoc-obetiam/Pre-subjekty-poskytujuce-pomoc/intervencne-centrum.aspx>>.

¹⁷ Ročenka za rok 2021 nie je ku dňu 20.02.2022 na internetovej stránke Generálnej prokuratúry SR <https://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html> k dispozícii.

Ďalšie možnosti právnej pomoci obetiam trestných činov

Na základe Národného projektu „zlepšenie prístupu obetí trestných činov k službám a vytvorenie kontaktných bodov pre obeť“¹⁸ vznikli koordinačné orgány, ktorými sú informačné kancelárie pri okresných úradoch v sídlach krajov, a tieto prostredníctvom krajského koordinátora pre prevenciu kriminality koordinujú činnosť iných miestnych orgánov štátnej správy v oblasti prevencie kriminality na území kraja. Zriadené sú Ministerstvom vnútra SR, odborom prevencie kriminality kancelárie ministra vnútra SR. **Služby informačných kancelárií nachádzajúcich sa na kontaktných bodoch v každom krajskom meste sú zamerané na päť cieľových skupín – obeť z radov seniorov, obeť násilných trestných činov, obeť nenávistných trestných činov a extrémizmu, obeť obchodovania s ľuďmi a obeť z radov mládeže. Ich hlavnou úlohou je poskytnutie základných informácií obetiam trestných činov a prípadné sprostredkovanie poskytovania služieb v troch vybraných oblastiach – sociálne a psychologické poradenstvo, právne usmernenie a podpora.** Obetiam trestných činov je na kontaktnom bode k dispozícii koordinátor na regionálnej úrovni a dvaja asistenti koordinátora. Uvedení pracovníci na základe identifikovaných potrieb každého individuálneho prípadu zabezpečia obeť alebo potenciálnej obeť bezproblémový a promptný prístup k základným informáciám.¹⁹ Okrem priamej podpory obetiam trestných činov je ich úlohou aj preventívna osvetová činnosť.

Záver

Efektívna pomoc obetiam trestných činov je našim celospoločenským záujmom. Obeťou trestného činu sa môže stať každý z nás a keďže páchatelia páchajú trestné činy oveľa sofistikovanejšie ako v minulosti, používajú iné metódy a prostriedky na páchanie trestných činov, je nevyhnutné, aby boli subjekty, ktoré sa na pomoci obetiam zúčastňujú, riadne na ňu pripravené. Z toho vyplýva nevyhnutnosť sústavného vzdelávania subjektov poskytujúcich pomoc obetiam, ale tiež laickej verejnosti. Je potrebné vzdelávať príslušníkov Policajného zboru, prokurátorov, sudcov, ale tiež advokátov, ktorý poskytujú obetiam trestných činov

¹⁸ Ministerstvo vnútra SR. Sekcia Prevencia kriminality. 2022. Národný projekt "Zlepšenie prístupu obetí trestných činov k službám a vytvorenie kontaktných bodov pre obeť" (Pomoc obetiam), [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://www.minv.sk/?narodny-projekt-zlepsenie-pristupu-obei-trestnych-cinov-k-sluzbam-a-vytvorenie-kontaktnych-bodov-pre-obei-o-projekte>>.

¹⁹ Prevencia kriminality. 2022. **Stali ste sa obeťou trestného činu? Pomoc a usmernenie nájdete v informačných kanceláriách v každom krajskom meste**, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://prevenciakriminality.sk/p/o-pomoci-obetiam>>.

pomoc v trestných veciach. To možno dosiahnuť napr. publikovaním odborných príspevkov a systémovým vzdelávaním v priebehu povolania (napr. školenia v rámci Slovenskej advokátskej komory). Aj z tohto hľadiska majú význam intervenčné centrá, ktorých účelom je posilniť pomoc obetiam domáceho násillia, no tiež organizovať vzdelávacie a osvetové aktivity. Spolupráca intervenčných centier s ostatnými subjektmi pomoci a ich osvetová činnosť najmä prostredníctvom verejne dostupných projektov môže prispieť k zlepšeniu fungovania pomoci obetiam trestných činov.

Zoznam bibliografických odkazov

Aliancia žien Slovenska. 2022. Poradenské služby pre ženy a ich deti zažívajúce rodovo podmienené násillie, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z:

<<https://alianciazien.wordpress.com/projekty/poradenske-sluzby-pre-zeny-a-ich-deti-zazivajuce-rodovo-podmienene-nasillie/>>.

Aliancia žien Slovenska. 2022. Dotácia k projektu SVEDECTVÁ na rok 2021, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://alianciazien.wordpress.com/projekty/dotacia-k-projektu-svedectva-na-rok-2021/>>.

Aliancia žien Slovenska. 2022. SVEDECTVÁ, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://www.svedectva.sk/>>.

Generálna prokuratúra SR. 2022. Štatistiky, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>>.

HOLOMEK, J. 2013. Viktimológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 164. ISBN 978-80-7380-446-6.

KLIMEK, L. a kol. 2020. Kriminológia vo vnútroštátnom a medzinárodnom rozmere. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s. 780. ISBN 978-80-571-0251-9.

Ministerstvo spravodlivosti SR. Sekcia Pomoc obetiam. 2022. Metodické usmernenie MS SR. Štandardy kvality poskytovania služieb intervenčným centrom, [cit. 2022-02-10]. Dostupné z: <<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Pomoc-obetiam/Pre-subjekty-poskytujuce-pomoc/intervencne-centrum.aspx>>.

Ministerstvo vnútra SR. Sekcia Prevencia kriminality. 2022. Národný projekt "Zlepšenie prístupu obetí trestných činov k službám a vytvorenie kontaktných bodov pre obeť" (Pomoc obetiam), [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://www.minv.sk/?narodny-projekt-zlepsenie-pristupu-obeti-trestnych-cinov-k-sluzbam-a-vytvorenie-kontaktnych-bodov-pre-obete-o-projekte>>.

Prevenencia kriminality. 2022. Stali ste sa obeťou trestného činu? Pomoc a usmernenie nájdete v informačných kanceláriách v každom krajskom meste, [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: <<https://prevenciakriminality.sk/p/o-pomoci-obetiam>>.

ROMŽA, S. 2018. Viktimologické aspekty. In: ROMŽA, S. a kol. Alternatívne spôsoby výkonu trestov. Košice: Šafárik Press UPJŠ v Košiciach, s. 170. ISBN 978-80-8152-653-4.

Úrad OSN pre kontrolu drog a prevenciu kriminality, Centrum pre medzinárodnú prevenciu kriminality. 2000. Spravodlivosť pre obeť (Príručka k aplikácii Deklarácie základných princípov spravodlivosti pre obeť trestných činov a zneužitia právomoci). Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, s. 152.

Zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z..

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

JUDr. Martina Kurejová

Externá doktorandka

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra trestného práva

Kováčska 26, 040 75 Košice, Slovenská republika

e-mail: martina.kurejova@student.upjs.sk

Organisational models of border policing and protection in Central and South-Eastern Europe

David Velkey

Abstract

This paper describes the international practice of border protection. The focus of my research is on Central and South-Eastern Europe, including Hungary, Austria, Montenegro, Croatia, Kosovo, Albania and Northern-Macedonia. My aim is to show which organisation or organisations are typically responsible for border management in the states of Central and South-Eastern Europe, and what their structure and functions are.

Key words: border policing, border security, law enforcement

Introduction

Reflection on borders and the complex economic, political, social and cultural issues related to them has received a lot of attention in the academic literature in recent years and has become a rapidly developing field of research (see border studies, e.g. Wilson and Donnan, 2012; Mezzadra, 2019). Capturing the historicity of border protection agencies in individual countries in the context of their transformation and merging into other agencies has also received attention in recent decades across Europe, including in Hungary (e.g. Pószán, Veszprémy, Boda and Isaszegi, 2017; Velkey, 2018, 2019). However, with a few exceptions (e.g. Sallai, 2005), descriptive and international comparative studies of border protection practices have received less attention. The scientific analysis and comparison of border protection and border control models, as well as the mapping of their effectiveness in the light of the challenges that have affected borders in the last few years - mass migration and, more recently, the spread of epidemics affecting large numbers of people - would provide extremely useful information for the planning and organisation of future border protection tasks and organisational structures. Furthermore, international police, law enforcement and border management cooperation, as well as joint strategic cooperation, is based on knowledge of each other's border security systems (Sallai, 2005).

1. Goals

This paper describes the international practice of border protection. The focus of my research is on Central and South-Eastern Europe. My aim is to describe which organisation or organisations are typically responsible for border management in the states of Central and South-Eastern Europe, and what their structure and functions are. In the first part of my thesis, I will accordingly describe the border management and border police systems of eight selected countries - Austria, Hungary, Montenegro, Albania, Serbia, Kosovo, Croatia and Macedonia. In the selection process, I have taken into account the proportional representation of EU countries and the Western Balkan countries that are candidates for EU accession. All the non-EU countries examined share a common border with the external borders of the European Union and are part of migration routes.

2. Methods

This paper reviews the border characteristics and border security infrastructure of eight Central and South-Eastern European countries. Three of the eight countries examined - Austria, Hungary and Croatia - are EU Member States, and two - Austria and Hungary - are part of the Schengen area without internal borders. Four more - Northern Macedonia, Albania, Montenegro and Serbia - are candidate countries, and one - Kosovo - is a potential candidate. All non-EU states share borders with the external borders of the European Union. Kosovo, Macedonia and Serbia are part of the Western Balkans route, and through Albania and Montenegro they are part of the so-called "Western Balkans route". Albania and Montenegro, Albania and Montenegro are the main routes for migrants arriving in Europe via the so-called "Mosque Route".

The analysis of the border protection systems and the setting up of the models was carried out along the following lines:

- Is the country a member of the European Union?
- Is the state part of the Schengen area?
- Which law enforcement agencies are involved in border management?
- Is there a separate organisation for border protection? If not, to what extent is border protection activity integrated into other organisations in terms of organisational structure?
- In terms of organisational structure and responsibilities, is the border protection organisation more military or more civilian?

- What other bodies are involved in border management?

3. Results

The results of the analysis are summarised in *Table 1*. It shows that the two Schengen EU Member States have similar border management infrastructures. Both Austria and Hungary used to have a separate body responsible for border protection, but now both states have a border protection body within the police. This is the case in Austria since 2004 and in Hungary since 2008. In Croatia, the police is also the body responsible for border surveillance. Of the candidate countries, Serbia and Macedonia have their own border police, while the other countries, like Kosovo, have integrated border control into the police.

An overview of the organisational structures shows that in some countries the body responsible for border protection has relative autonomy within the police, such as in Albania and Kosovo, while in other countries the tasks of the border police are more integrated, as it were dissolved in the organisational structure of the police (e.g. Austria). In Albania, the Border and Migration Police, although operating within the Albanian State Police, is directly subordinated to the Police Commander and has three separate directorates which cover all border protection responsibilities. Kosovo also has a degree of relative autonomy, organised at central and local level. A similar organisational structure is in place in Croatia, where the Border Police Directorate is directly subordinate to the Police General Directorate within the Police. In Montenegro, the Border Police Directorate within the Police Directorate has 4 independent departments, which are linked to the local level units. In Austria, on the other hand, the responsibilities for border protection are more divided between the different departments: the Immigration Police and Border Control Department is located within the Directorate General for Public Security of the Federal Police, within the Directorate for Immigration Police, Crisis Management and Citizenship Protection. However, the tasks of liaison with Frontex, border control and aviation security have been transferred to the Operational Affairs Division. Similarly, in Hungary the border police branch was not set up as a single organisational element with partial autonomy.

In countries where there is no independent border police, the police have also undergone a kind of expansion of their functions. An overview of the organisational structures and powers shows that in these countries the police have to perform a very heterogeneous and complex set of tasks, which, in addition to the more traditional tasks such as protection of life and property, crime prevention and pursuit, traffic policing, include new responsibilities such

as border protection, policing of aliens, protection of public and foreign dignitaries. Similar developments have taken place in other countries around the world (*Ivkovic and Haberfeld, 2015*).

At the same time, in most of the countries surveyed, there is an increasing shift from military to law enforcement border policing. Among the Balkan countries, Albania was the first to shift the responsibility for border control from military to civilian structures, including at the green border.

In those countries where the border police have remained as a separate organisation, there is more of a military character in terms of tasks and organisational structure than where the border police are part of the police or the tasks have been completely merged into the police.

The geographical and border characteristics of each country largely determine the tasks of border protection (see for example water policing). However, in addition to geography, there are many other factors that influence the tasks of border surveillance. It is noticeable that where a state has experienced a civil war or tensions between neighbouring states have developed, resulting in a threat of war, border surveillance becomes more military in nature and the policing aspect is pushed into the background. Furthermore, these states also have a more self-sufficient border police organisation. This can be clearly seen in the case of the South Slavic war or Kosovo.

All states have a body responsible for the control and administration of customs and excise, although their names vary from country to country. Their functions are an important complement to those of the border police as the main activity. In the countries under review, such bodies operate under the Ministry of Finance and have similar powers and responsibilities. Differences may be due to the different regulatory systems in the countries. For example, in countries where foreign exchange offences are still a criminal offence (e.g. Montenegro, Serbia), the customs administration is also responsible for these offences. It is worth noting that Hungary is the only country where the independent customs and finance administration has ceased to exist: it was merged with the tax administration in 2011.

In addition, the scope of activities related to the area cannot be limited exclusively to activities related to the police. Important work is also carried out by the various epidemiological, veterinary and phytosanitary authorities. The way these are organised is not uniform and countries organise these activities in different ways, within different organisational frameworks and under different ministries.

	EU/non-EU member	Schengen/non-Schengen	Border police services	Does it have its own border guard?
Austria	EU tag	•	<ul style="list-style-type: none"> • Federal Police (Immigration Police and Border Control Division) 	None, since 2004 under the Federal Police Immigration Police and Border Control Division
Hungary	EU tag	•	<ul style="list-style-type: none"> • Hungarian Police • National Tax and Customs Office 	No, since 2008 the National Command of the Border Guard has been succeeded by the National Police Headquarters, the Border Guard Directorates by the territorially competent county police headquarters and the Budapest Border Guard Directorate by the Airport Police Directorate
Montenegro	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Border Police Branch of the Police Directorate • Directorate General for Customs 	None, carried out by the Border Police branch of the Police Directorate
Albania	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Albanian State Police: • Albanian Customs Service 	No, the Border and Migration Police is part of the Albanian State Police

Serbia	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Border Police • Customs administration 	Yes, the Border Police is an independent department of the Ministry of the Interior
Kosovo	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Kosovo Police • Kosovo Customs 	No, the border police is part of the Kosovo Police
Croatia	EU tag	-	<ul style="list-style-type: none"> • Croatian Police • Croatian Customs Office 	No, the body responsible for border surveillance is the Croatian Police, its Border Police Directorate
Northern-Macedonia	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Border Guard • Customs Office 	Van, the Border Guard comes directly under the Ministry of Interior

Table 1. Summary of border management models in the countries surveyed

Conclusion

In this paper I analysed the border management systems of eight countries in Central and South-Eastern Europe in order to identify the border management models that are characteristic of the region. In the selection and analysis of the countries, I took into account their geographical and political characteristics, such as the characteristics of their borders and border crossers, their membership of the EU and Schengen area, and the challenges they face today.

According to my results, the majority of the countries in the region under study do not have an independent border guard organisation, and in six of the eight countries border protection tasks are carried out by the police. Looking at the organisational structure of the police in these countries, it can be seen that there are differences between countries in terms of the position of the border protection unit and the relative autonomy of border protection within the police. The analysis of tasks and competences also showed that almost all countries have shifted from traditional military to law enforcement activities.

My paper aimed to provide an overview of the border management systems in Central and South-Eastern European countries. It is my hope that what is presented will contribute to a better understanding of the policing and border management activities in these

countries, thus facilitating and facilitating cooperation. This is particularly important given that several of the countries under review are our neighbours or candidate countries for EU membership, and have a key role to play in managing the migration processes that are still ongoing today.

The purpose of this paper was not to assess whether one border management model is more effective than another, but an important further research direction could be to examine the effectiveness of the models outlined here and to determine their effectiveness. However, this work can only be carried out after careful planning, taking into account that the geographical and social specificities of particular countries are linked to their border management arrangements.

My work was made difficult by the varying amounts of resources available on border management in each country and the linguistic diversity of the material available. To overcome the language barrier, I worked largely from English-language sources, but these were available in varying quantities and quality.

An important lesson learned during the collection of material was the need to expand the English-language descriptions on the official websites to make it easier to find your way around. In this respect, there were large differences between the countries studied. In the translations, I have tried to reproduce the original names of the organisations and departments, but it is possible that the English translations may already contain names that differ from the original ones.

My objective is to conduct further research on border protection and policing in a broader range of countries, and to do the same for other law enforcement agencies in order to get a complex picture of the current state of the field and the changes that are expected.

Bibliography and list of bibliographic references

SOSNOWSKI, A. 2016. Local Communities as manifestation of the civic society. In: *Public Administration and Society*, vol. 17, 2016, no. 1, p. 20-27. ISSN 1335-7182.

KRNÁČ, J. 2013. The impact of public administration reform on the management of municipalities up to 2000 inhabitants. In: *Theory and practice of public administration*. Košice: UPJŠ v Košiciach, p. 183-192. ISBN 978-80-8152-058-7.

Edelbacher, M. and Norden, G. (2013) Policing in Austria: Development over the Past 20 Years - Present State and Future Challenges, in Mesko, G., Fields, C.B., Lobnikar, B., Sotlar, A. (eds.) *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, Springer-Verlag New York.

Government of Montenegro: Integrated Border Management Strategy, 2014-2018
www.kei.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx Retrieved 19.01.2020.

Government of the Republic of Macedonia: National Integrated Border Management Development Strategy 2015-2019.

Integrated Border Management Strategy in the Republic of Serbia, 2016
https://www.srbija.gov.rs/uploads/documents/strategy_border.pdf. Retrieved 20.01.2020.

Ivković, S. K., and Haberfeld, M. R. (2015). A comparative perspective on police integrity. In *Measuring police integrity across the world*. (pp. 329-368). Springer, New York, NY.

National Integrated Border Management Strategy of Hungary 2019-2021.
<https://www.kormany.hu/download/6/eb/a1000/Magyarorsz%C3%A1g%20Nemzeti%20Integr%C3%A1lt%20Hat%C3%A1rigazgat%C3%A1si%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja%202019-2021.pdf>. Downloaded on 10.03.2020.

Mezzadra, S. (2019). Sealing Borders? Rethinking Border Studies in Hard Times.
https://opus4.kobv.de/opus4-euv/frontdoor/deliver/index/docId/457/file/Working_Paper_B-ORDERS_3_Mezzadra.pdf Accessed 6 January 2020.

National Strategy on Integrated Border Management & its Action Plan, Albania, 2006,
<https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2014/05/L2-National-Strategy-on-Integrated-Border-Management-its-Action-Plan-2006-2010.pdf> Retrieved 11.04.2020.

National Strategy of the Republic of Kosovo on Integrated Border Management 2019-2023.

József Németh (2013) Security risks: the Balkans. In.

OSCE (2012) Police Reform in Montenegro 2006-2011. Assessment and Recommendations.
<https://www.osce.org/montenegro/97001?download=true>. Assessment and Recommendations.

László Pósan, László Veszprémy, József Boda, and János Isaszegi (eds.) (2017). *Border guards, border surveillance, border hunters from the Middle Ages to the present day*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

György Ritecz (2017) *Border Guard from the Change of Regime to the Present, 1990-2017*, in *Guards Watch the Border!* Zrínyi Kiadó.

János Sallai (2005): *Border and public security systems in the Member States of the European Union*. Manuscript.

Strategic Plan of the Customs Administration of the Republic of Macedonia, 2018-2020.

András Teke (2013): *The Process and System Approach in Border Security*, In: *One Hundred and Ten Years of Modern Hungarian Border Police*, Hungarian Police Science Society Border Police Section, Budapest, (80-96. p.)

János Varga (2016):The functioning of the Hungarian border police system in managing mass migration in *Border Police Studies* 2016/3.)

Gizella Vas (2013) Border policing in the European model based on Schengen principles. In.

Dávid Velkey (2018):The situation of the Border Guard and border protection from the regime change to the professionalization (1989-1998). *Glossa Iuridica Legal Journal*. 2018/1-2. pp.275-284.

Dávid Velkey (2019) Border Police and Border Protection in Post-Border Guard Hungary (2008-2018). In Noémi Emőke Baráth, József Mezei (eds.). *The National Association of Doctoral Students, Department of Police Science*. pp. 273-297.

Vukadin, I. K. (2013) Policing in Croatia: The Main Challenges on the Path to Democratic Policing, in Mesko, G.,Fields, C.B., Lobnikar, B., Sotlar, A. (eds.) *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, Springer-Verlag New York.

Wilson, T. M. and Donnan, H. (eds.). (2012) *A companion to border studies* (Vol. 46). John Wiley & Sons.

András Zsinka (2009). In *Border Police Studies Special Issue* 2009/3.

Contact address

dr. iur. Dávid Velkey

Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary Doctoral School of Law

1042 Budapest, Viola street 2-4, Hungary

velkeydavid@gmail.com

Priestupky profesionálnych vojakov

Ivona Ondrejková

Abstract

This paper focuses on the issue of offenses of professional soldiers. The article provides an overview of the legislation on offenses, sanctions and protective measures, the principles of their imposition, as well as proceedings on offenses. A special chapter is devoted to the offenses of professional soldiers, who are also responsible for the offense, but such offenses are decided by the commander of the military unit in whose jurisdiction the professional soldier performs civil service. The article points out the difference between a civil offense committed by a civilian and a professional soldier.

Key words: offence, professional soldier, injunction, infringement proceedings

Úvod

Limity konania každého človeka upravujú aj legislatívne predpisy. Aj keď platí pravidlo, že človek môže konať tak, ako mu nezakazuje zákon, musíme dbať aj na tie zákony, ktoré konanie človeka limitujú. V tomto prípade hovoríme o zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje skutkové podstaty konaní, ktoré napĺňajú znaky protiprávneho zavineného konania, a teda priestupku.

Hmotnoprávnu úpravu priestupkov profesionálnych vojakov nájdeme v zákone č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Profesionálny vojak je pri plnení služobných povinností dodržiavať tzv. služobnú disciplínu a prirodzene je zodpovedný aj za konanie, ktoré napĺňa znaky priestupku.

Príspevok obsahuje analýzu priestupkov a sankcií, ktoré je možné za priestupok uložiť, ako aj konania o priestupkoch z pohľadu zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

1. Priestupok

1.1 Pojem priestupku a zavinenie

Definícia a pojem priestupku je priamo vymedzený v ust. § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V zmysle uvedeného ustanovenia zákona o priestupkoch je priestupkom „zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje

*záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.*¹

Pojem priestupok je vymedzený všeobecnými znakmi priestupku a ide o konanie:

- protiprávne konanie (alebo opomenutie), ktoré je v rozpore s právnou normou a právnou normou zakázané; prejavuje sa v porušení právnej povinnosti, ktorá má charakter právneho príkazu alebo zákazu stanového právnou normou; pre väčšinu priestupkov je príznačné, že ich protiprávnosť sa odvodzuje od porušenia povinnosti obsiahnutej v inej právnej norme ako je priestupkový zákon;
- ohrozujúce záujem spoločnosti - konanie, ktoré má síce znaky priestupku, ale neohrozuje záujem spoločnosti nie je priestupkom;
- so znakmi výslovne označenými v zákone - platí, že porušenie právnej povinnosti je priestupkom len vtedy, ak takéto konanie je za priestupok zákonom výslovne označené;
- zavinené zavinenie - charakterizuje subjektívnu stránku priestupku; je to vnútorný psychický vzťah páchatel'a priestupku k jeho protiprávnemu konaniu a následku tohto konania a je medzi nimi v príčinnej súvislosti; konanie, ktoré má znaky priestupku a nebolo zavinené ani z nedbanlivosti, nemôže byť priestupkom;
- ktoré nie je iným správnym deliktom alebo trestným činom ide o

negatívne vymedzenie definície priestupku; konanie nie je priestupkom, i keď vykazuje jeho znaky a to vtedy, ak ide o správny delikt alebo o trestný čin.²

Na druhej strane zákon o priestupkoch uvádza aj negatívnu definíciu priestupku, a to v zmysle ust. § 2 ods. 2 zákona o priestupkoch. Podľa tohto ustanovenie priestupkom nie je konanie, ktorým:

- sa odvracia priamo hroziaci útok na záujem chránený zákonom o priestupkoch, avšak len v prípade, ak je tento útok odvracajúci primeraným spôsobom a
- sa odvracia priamo hroziace nebezpečenstvo v prípade, ak je ohrozený záujem chránený trestným zákonom a dané nebezpečenstvo nemožno odvrátiť inak, a to

¹ Ust. § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

² TOKARČÍK, M.: Disciplinárne priestupky, priestupky a trestné činy. In: Vojenská osveta 2/2012. s. 20. Dostupné na internete: <https://docplayer.cz/54641073-Disciplinarne-priestupky-priestupky-a-trestne-ciny.html> (cit. dňa 10.02.2022)

v prípade, ak týmto konaním nebol spôsobený zjavne neprimeraný následok než ten, ktorý hrozil.

V komparácii s trestnoprávnymi legislatívnymi predpismi v daných prípadoch hovoríme o krajnej núdzi a nutnej obrany, pričom takéto konanie je aj okolnosťou vylučujúcou protiprávnosť činu, ktorý by sa „normálnych“ okolností trestným činom bol.

Rovnako je to teda aj pri priestupkoch. Na to, aby konanie spĺňalo skutkovú podstatu priestupku, je veľmi dôležité zavinenie, bez ktorého by skutok nemohol byť priestupkom v zmysle zákona o priestupkoch.

Zavinenie predstavuje základný predpoklad vzniku zodpovednosti za priestupok, pričom platí pravidlo v zmysle ust. § 3 zákona o priestupkoch, podľa ktorého „na zodpovednosť za priestupok stačí zavinenie z nedbanlivosti, ak zákon výslovne neustanoví, že je potrebné úmyselné zavinenie.“³

Do úvahy teda prichádza úmyselné zavinenie a zavinenie z nedbanlivosti. Teória ďalej člení tieto formy zvinenia na priamy úmysel a nepriamy úmysel pri úmyselnom zavinení a pri nedbanlivostnom zavinení rozlišujeme nedbanlivosť vedomú a nevedomú.

Priestupok je spáchaný z nedbanlivosti, ak páchatel' vedel, že môže svojim konaním porušiť alebo ohroziť záujem chránený zákonom o priestupkoch, avšak bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného zákonom nespôsobí. V tomto prípade hovoríme o vedomej nedbanlivosti. Okrem uvedeného je priestupok spáchaný z nedbanlivosti aj vtedy, ak páchatel' nevedel, že môže svojim konaním spôsobiť porušenie alebo ohrozenia chráneného záujmu, avšak vzhľadom na svoje pomery o tom vedieť mal a mohol.

Na druhej strane je priestupok spáchaný úmyselne, ak páchatel' chcel spôsobom uvedeným v zákone o priestupkoch porušiť alebo ohroziť chránený záujem – priamy úmysel, alebo vedel, že môže svojim konaním ohroziť alebo porušiť chránený záujem a pre tento prípad bol s tým uzrozumený.⁴

Zákon o priestupkoch v prípade konania a zavinenia rozlišuje opomenutie konania, ktoré je posudzované ako konanie, a to v tom prípade, ak páchatel' bol povinný konať.

V kapitole zaoberajúcej sa zavinením je potrebné spomenúť aj okolnosti, ktoré vylučujú zodpovednosť za priestupok, a to sú vek a nepričetnosť. Za priestupok totiž môže

³ Ust. § 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

⁴ Ust. § 4 ods. 1 písm. a), b) a ods. 2 písm. a), b) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

byť zodpovedná len osoba, ktorá je staršia, ako pätnásť rokov a je príčetná, to znamená, že netrpí duševnou poruchou, v dôsledku ktorej by nevedel rozpoznať protiprávnosť svojho konania.

1.2 Sankcie, ochranné opatrenia a zásady ich ukladania

Výsledkom konania o priestupkoch môže byť uloženie sankcie alebo ochranného opatrenia. Od uloženia sankcie možno upustiť vtedy, ak na nápravu páchatel'a postačuje samotné prejednanie priestupku. V zmysle ust. § 11 ods. 1 písm. a), b), c) a d) zákona o priestupkoch „za priestupok možno uložiť tieto sankcie:

a) pokarhanie,

b) pokutu,

c) zákaz činnosti,

d) prepadnutie veci.“⁵

Sankcie môžu byť uložené samostatne alebo s inou sankciou. Treba však pamätať na to, že pokarhanie nie je možné uložiť spolu s pokutou.

Pri rozhodovaní o uložení sankcie za priestupok je potrebné postupovať v zmysle ust. § 12 ods. 1 a ods. 2 zákona o priestupkoch, a to nasledovne; prihliada sa na:

- závažnosť priestupku,
- spôsob jeho spáchania a následok,
- okolnosti, za ktorých bol spáchaný,
- mieru zavinenia,
- osobu páchatel'a,
- pohnútku, ako aj na to
- či a akým spôsobom bol za takéto konanie postihnutý v disciplinárnom konaní.

Za priestupok môžu byť uložené aj ochranné opatrenia a to zhabanie veci alebo obmedzujúce opatrenie. „Obmedzujúce opatrenie spočíva v zákaze navštevovať určené verejne prístupné miesta a miestnosti, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia. Možno ho uložiť páchatel'ovi priestupku na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami (§ 30), priestupku proti verejnému

⁵ Ust. § 11 ods. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

poriadku (§ 47, 47a a 48), priestupku proti občianskemu spolunažívaniu (§ 49), priestupku proti majetku (§ 50) alebo priestupku podľa osobitného predpisu.“⁶

2. Priestupky profesionálnych vojakov

V zmysle ust. § 151 ods. 1 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov“) je profesionálny vojak zodpovedný za konanie, ktoré má znaky priestupku v zmysle ustanovení zákona o priestupkoch. Rozdiel medzi priestupok spáchaný civilnou osobou a profesionálnym vojakom spočíva v tom, že namiesto okresného úradu alebo orgánu Policajného zboru, priestupky profesionálnych vojakov prejednáva veliteľ. Veliteľom sa rozumie veliteľ vojenského útvaru, v ktorého pôsobnosti vykonáva profesionálny vojak štátnu službu.

Veliteľ môže profesionálnemu vojakovi za priestupok uložiť sankcie alebo ochranné opatrenia v zmysle ustanovení zákona o priestupkoch. Sankčné opatrenie je profesionálny vojak povinný vykonať aj v tom prípade, že jeho služobný pomer skončil.

„Sankčným opatrením zákazu činnosti nemožno uložiť zákaz výkonu štátnej služby profesionálneho vojaka.“⁷

Prejednanie priestupku a uloženie sankcie je možné len v lehote dvoch rokov odo dňa spáchania priestupku.

3. Konanie o priestupkoch profesionálnych vojakov

Každý je povinný podať orgánom oprávneným objasňovať priestupky nevyhnutné vysvetlenia na preverenie došlého oznámenia o priestupku. Podanie vysvetlenia je oprávnený odoprieť, ak by jemu alebo blízkej osobe spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania.⁸

Priestupky sa prejednávajú z úradnej povinnosti, ak nejde o priestupky, ktoré sa prejednávajú len na návrh. Podkladom na začatie konania o priestupku je správa o výsledku objasňovania priestupku, oznámenie štátneho orgánu, obce, organizácie alebo občana o priestupku, poznatok z vlastnej činnosti správneho orgánu alebo postúpenie veci orgánom činným v trestnom konaní.

⁶ Ust. § 17 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

⁷ Ust. § 152 ods. 2 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁸ Dostupné na internete: <http://www.akr.sk/index.php/sk/blog/58-priestupok-a-konanie-o-nom> (citované dňa 10.02.2022)

Pri priestupku, ktorý možno prejednať len na návrh, možno návrh podať príslušnému správnomu orgánu alebo pri objasňovaní orgánu oprávnenému objasňovať priestupok najneskôr do troch mesiacov odo dňa, keď sa navrhovateľ o priestupku dozvedel. V návrhu musí byť uvedené, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchatel'a a kde, kedy a akým spôsobom sa mal priestupok spáchať.

„Objasňovaním priestupkov podľa tohto zákona sa rozumie obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie správneho orgánu najmä o tom, či

- a) sa stal skutok, ktorý je priestupkom podľa tohto alebo iného zákona,*
- b) tento skutok spáchala osoba podozrivá zo spáchania priestupku,*
- c) sa uloží sankcia za priestupok alebo sa od jej uloženia upustí, ak k náprave páchatel'a priestupku postačí samotné prejednanie priestupku,*
- d) uloží ochranné opatrenie,*
- e) uloží páchatel'ovi priestupku povinnosť uhradiť spôsobenú škodu.“⁹*

V zmysle ust. § 151 ods. 3 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov sa na konanie o priestupku profesionálneho vojaka primerane použijú ust. § 140 - § 145 a ust. § 147 tohto zákona. Predmetné zákonne ustanovenia upravujú rozkazné a disciplinárne konanie.

Ak je nepochybné, že profesionálny vojak sa priestupku dopustil, môže veliteľ aj bez začatia disciplinárneho konania vydať rozkaz o uložení sankcie za priestupok v rozkaznom konaní. *„Profesionálny vojak môže proti disciplinárnemu rozkazu vydanému v rozkaznom konaní podať veliteľ'ovi, ktorý disciplinárny rozkaz vydal, písomne odpor v lehote do siedmich dní odo dňa jeho doručenia. Včasným podaním odporu sa disciplinárny rozkaz zruší a veliteľ je povinný začať disciplinárne konanie.“¹⁰*

V zmysle ust. § 140 ods. 3 a ods 4 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov ak sa v disciplinárnom konaní nezistia nové podstatné skutočnosti, nemožno profesionálnemu vojakovi uložiť inú sankciu, než aká mu bolo uložená v rozkaznom konaní. Disciplinárny rozkaz vydaný v rozkaznom konaní, proti ktorému nebol včas podaný odpor, je právoplatný.

Konanie o priestupkoch je súhrn procesných úkonov vykonávaných veliteľ'om s cieľom zistiť, či sú splnené podmienky na uloženie sankčného opatrenia za priestupok, ktorý spáchal profesionálny vojak. *„Disciplinárne konanie začína veliteľ' z vlastného alebo z iného podnetu a je začaté dňom, keď o začatí disciplinárneho konania veliteľ' upovedomí*

⁹ Ust. § 58 ods. 1 písm. a), b), c), d) a e) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

¹⁰ Ust. § 140 ods. 2 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

*profesionálneho vojaka, o ktorého disciplinárnom previnení sa v disciplinárnom konaní rozhoduje.*¹¹

Pred uložením sankcie musí byť objektívne zistený skutočný stav. Profesionálnemu vojakovi musí byť pred uložením sankcie daná možnosť vyjadriť sa k veci a navrhovať dôkazy.

Pri rozhodovaní o uložení sankcie sa prihliada na povahu priestupku, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, jeho následky, mieru zavinenia a na doterajší postoj profesionálneho vojaka k plneniu služobných povinností.

Veliteľ dbá na to, aby v rozhodovaní o skutkovo rovnakých alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

Podľa ust. § 143 ods. 1 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov *„profesionálny vojak sa môže proti disciplinárnemu rozkazu o uložení disciplinárneho opatrenia odvolať v lehote do siedmich dní odo dňa doručenia disciplinárneho rozkazu. Profesionálny vojak podáva odvolanie veliteľovi, ktorý disciplinárny rozkaz vydal.*¹²

Veliteľ predloží odvolanie proti rozkazu do siedmich dní odo dňa doručenia odvolania odvolaciemu orgánu spolu s napadnutým rozkazom a so svojím písomným vyjadrením k odvolaniu. Rozkaz o uložení sankcie za priestupok, proti ktorému sa nemožno odvolať, je právoplatný.

V prípade, ak profesionálny vojak podal včas odvolanie, odvolací orgán na ďalšie rozhodnutie zriadi komisiu. Komisia predkladá svoje stanovisko odvolaciemu orgánu, a to v lehote siedmich dní. Komisia prerokuje odvolanie ako celok a v niektorých prípadoch môže navrhnúť orgánu, ktorý konal ďalšie šetrenie.

Odvolací orgán je povinný rozhodnúť o odvolaní do siedmich dní odo dňa doručenia stanoviska od komisie. Podľa ust. § 145 ods. 2 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov *„ak sú na to dôvody, odvolací orgán disciplinárny rozkaz zmení alebo zruší, inak odvolanie proti disciplinárnemu rozkazu zamietne a disciplinárny rozkaz potvrdí.*¹³

¹¹ Ust. § 141 ods. 3 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

¹² Ust. § 143 ods. 1 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

¹³ Ust. § 145 ods. 2 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Záver

Problematika priestupkov profesionálnych vojakov je dostatočne upravená v zákone o štátnej službe profesionálnych vojakov, ktorý priamo odkazuje na zákon o priestupkoch. To znamená, že na konanie o priestupkoch sa subsidiárne použijú ustanovenia zákona o priestupkoch.

V objasňovaní priestupkov civilných osôb a profesionálnych vojakov nie je až taký zásadný rozdiel. Všeobecné ustanovenia o konaní o priestupkoch ostávajú rovnaké, avšak o priestupkoch profesionálnych vojakov rozhoduje veliteľ vojenského útvaru, v ktorého pôsobnosti vykonáva profesionálny vojak štátnu službu.

Z vlastnej skúsenosti pôsobenia vo funkcii právneho poradcu veliteľa Veliteľstva posádky Bratislava si dovoľím konštatovať, že profesionálni vojaci sa najviac dopúšťali priestupku v zmysle ust. § 22 zákona o priestupkoch, a to konkrétne priestupkov proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Predpokladám, že článok poskytuje ucelený prehľad o priestupkoch profesionálnych vojakov a o konaní o nich.

Zoznam bibliografických odkazov

TOKARČÍK, M. 2012. Disciplinárne priestupky, priestupky a trestné činy. In: Vojenská osвета 2/2012. s. 2 - 39. Dostupné na internete: <https://docplayer.cz/54641073-Disciplinarne-priestupky-priestupky-a-trestne-ciny.html>

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

Zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

www.akr.sk/index.php/sk/blog/58-priestupok-a-konanie-o-nom

Kontaktná adresa

JUDr. Ivona Ondrejková

Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika

Demänová 393, 031 01 Liptovský Mikuláš

ivona.ondrejkova@aos.sk

Vybrané otázky daňovej exekúcie zadržaním vodičského preukazu

Marko Putera

Abstract

From 2020, tax administration can use a new method of tax execution – by retaining a driver's license. Each new institute naturally brings with it a number of questions that often arise only in application practice. The paper focuses on some application problems that the implementation of a new method of tax execution has brought and the same time outlines their solutions in the context of the base principles of tax administration.

Key words: tax execution, retention of driving license

Úvod

Daňová exekúcia zadržaním vodičského preukazu je relatívne nový inštitút daňového práva, ktorý bol do právneho poriadku zavedený novelou Daňového poriadku¹ – zákonom č. 369/2019 Z. z., najmä z dôvodu zefektívnenia výberu daní a riadneho plnenia daňových povinností.² Novela v tomto rozsahu nadobudla účinnosť 1. januára 2020, takže správca dane má už viac ako dva roky k dispozícii nový spôsob daňovej exekúcie. So zadržaním vodičského preukazu sme sa už predtým mohli stretnúť pri súdnom výkone rozhodnutia. Medzi týmito, na prvý pohľad rovnakými, spôsobmi exekúcie však existuje niekoľko rozdielov, ktoré podrobnejšie rozoberieme nižšie.

Nový spôsob daňovej exekúcie sa začal v praxi správcov dane frekventovane využívať, preto nastala vhodná doba analyzovať aplikačnú prax správcu dane a zhodnotiť, aké otázky či problémy daňovým exekútorom tento spôsob daňovej exekúcie v praxi priniesol.

1. Základná charakteristika

Daňovú exekúciu zadržaním vodičského preukazu upravuje pomerne stručný § 148a Daňového poriadku. Správca dane môže tento spôsob exekúcie uplatniť len voči daňovému dlžníkovi – fyzickej osobe. Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 369/2019 Z. z. má zavedenie tohto inštitútu najmä preventívny charakter.

Ako bolo vyššie uvedené, právny poriadok Slovenskej republiky už inštitút zadržania vodičského preukazu poznal aj pred zavedením do Daňového poriadku. Tento spôsob

¹ Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

² Dôvodová správa k zákonu č. 369/2019 Z. z.

exekúcie sa odlišuje od iných tým, že nie je postihnutý, resp. speňažovaný majetok dlžníka.³ Vodičský preukaz nie je majetkom dlžníka, ale je verejnou listinou, ktorou jej držiteľ preukazuje oprávnenie viesť motorové vozidlá v rozsahu v ňom uvedenom.⁴ Nejde teda o blokáciu majetku, ale o prostriedok procesného tlaku na dlžníka, smerujúceho k splneniu vymáhanej povinnosti.⁵

Zadržanie vodičského preukazu v oboch režimoch, teda v súdnej a daňovej exekúcii, nesie niekoľko ďalších špecifik. V oboch prípadoch je tento spôsob exekúcie možné uplatniť len v obmedzenom rozsahu, pričom v každom druhu exekúcie je tento rozsah obmedzený špecificky. Najpodstatnejší rozdiel možno badať už pri skúmaní podmienok pre začatie exekúcie. Zákonodarca totiž obmedzil možnosť uplatnenia tohto spôsobu pri súdnom výkone rozhodnutia len pre explicitne stanovené prípady. Exekučný poriadok⁶ umožňuje súdnym exekútorom vydanie príkazu na zadržanie vodičského preukazu len v prípade, kedy povinný neplnil výživné stanovené rozhodnutím súdu, pričom môže ísť o akékoľvek výživné (nie len výživné na maloleté dieťa)⁷. Zákon teda značne zužuje uplatnenie tohto spôsobu exekúcie len pre prípady, kedy je exekučným titulom špecifický druh vykonateľného rozhodnutia súdu, zaväzujúceho k povinnosti. Takéto obmedzenie Daňový poriadok nepozná.

Správca dane nie je obmedzený druhom exekučného titulu, čo by ani v prípade daňovej exekúcie, vzhľadom na charakter vymáhaných daňových nedoplatkov, nedávalo význam. Správca dane teda môže začať daňové exekučné konanie (ďalej len „DEK“) na podklade akéhokoľvek exekučného titulu podľa Daňového poriadku. Tento procesný predpis však stanovuje iný druh obmedzenia. V § 148a ods. 1 Daňového poriadku normotvorca obmedzil uplatnenie tohto inštitútu len na prípady, kedy príjmy daňového dlžníka nie sú priamo podmienené držbou vodičského preukazu. Správca dane splnenie tejto podmienky v zásade neskúma pred začatím DEK, skúmanie sa obmedzuje len na existenciu vodičského oprávnenia daňového dlžníka. Daňový dlžník má prirodzene právo brániť sa odvolaním voči daňovej exekučnej výzve. Uvedenému sa budeme bližšie venovať v nasledujúcej kapitole. Tu

³ MOLNÁR, P. *Arrestatorium a inhibitorium (budúceho) majetku povinného*. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 2, 2014, č. 2, s. 59 – 71, str. 66

⁴ JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 208 s., str. 69

⁵ MOLNÁR, P. *Arrestatorium a inhibitorium (budúceho) majetku povinného*. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 2, 2014, č. 2, s. 59 – 71, str. 66

⁶ Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov

⁷ MOLNÁR, P. *Arrestatorium a inhibitorium (budúceho) majetku povinného*. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 2, 2014, č. 2, s. 59 – 71, str. 66

je teda evidentná odlišnosť Exekučného poriadku, ktorý neobmedzuje tento spôsob exekúcie špecifickým druhom pracovnej, respektíve podnikateľskej činnosti.

Zásadný rozdiel medzi inštitútmi Daňového a Exekučného poriadku teda spočíva v charaktere obmedzení uplatnenia spôsobu exekúcie zadržaním vodičského preukazu.

2. Aplikačné problémy

Podmienka, ktorú stanovuje Daňový poriadok so sebou prináša viacero otázok. Jednou z nich je napríklad posudzovanie podmienenosti príjmu držbou vodičského preukazu. Vzhľadom na rozsah príspevku sa však tejto téme budeme venovať v osobitnej publikácii. Inou, veľmi dôležitou aplikačnou otázkou, je posudzovanie procesnej obrany daňového dlžníka z časového hľadiska, teda momentu uplatnenia procesnej obrany rôznych fázach daňového exekučného konania. Ďalším frekventovaným javom je zmena zamestnania daňového dlžníka v procese DEK. Uvedené sa v nasledujúcich podkapitolách budeme snažiť analyzovať v kontexte základných zásad správy daní.

2.1 Skúmanie podmienok pre začatie DEK

Ako uvádzame vyššie, správca dane v zásade pred začatím DEK neskúma, či príjem daňového dlžníka je podmienený držbou vodičského preukazu. Na prvý pohľad sa môže zdať, že ide o rozpor s § 88 ods. 4 písm. a), ktorý stanovuje povinnosť správcu dane preskúmať, či sú splnené podmienky pre vedenie DEK. To však v tomto prípade nie je jednoduché, nakoľko správca dane nepozná obsah pracovnej zmluvy daňového dlžníka. V prípade, ak ide o daňového dlžníka – podnikateľa, môže správca dane preskúmať jeho druh činnosti z verejných registrov, no ani po preskúmaní týchto informácií nemusí byť vždy jasný presný obsah činnosti daňového dlžníka, respektíve ten môže vykonávať aj viacero podnikateľských činností. Podľa § 90 ods. 4 Daňového poriadku rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania nedoručuje príslušnému orgánu policajného zboru, takže daňový dlžník nie je vydaním tohto rozhodnutia de facto nijako obmedzený. Daňový dlžník má následne, po doručení daňovej exekučnej výzvy, možnosť preukázať, že nie sú splnené podmienky pre vedenie DEK a teda, že daňová exekúcia je neprípustná. Z uvedeného dôvodu preto nevidíme rozpor s § 88 ods. 4 písm. a).

2.2 Procesná obrana daňového dlžníka po doručení daňovej exekučnej výzvy

Po doručení daňovej exekučnej výzvy má podľa Daňového poriadku dlžník 15 dní na podanie odvolania. V odvolaní by mal preukázať, že jeho príjem je podmienený držbou vodičského preukazu, pričom na preukázanie tejto skutočnosti by mal správcovi dane predložiť dôkazy, ktorým môže byť napríklad pracovná zmluva, z ktorej vyplýva, že v zmysle jeho pracovnej náplne je nevyhnutné, aby bol držiteľom vodičského preukazu. Typicky pôjde najmä o profesionálnych vodičov (tzv. vodičov z povolania)⁸, napr. vodič autobusu, kamiónu, či taxislužby.

Pokiaľ daňový dlžník správcovi dane doručí odvolanie aj s potrebnými dôkazmi, správca dane DEK zastaví. Zaujímavá situácia však môže nastať vtedy, ak sa daňový dlžník odvolá, predloží potrebné dôkazy, no jeho podanie nespĺňa všetky náležitosti podania podľa Daňového poriadku, alebo ho doručí nesprávnym spôsobom (napr. daňový dlžník má povinnosť komunikovať so správcom dane elektronicky a podanie doručí listinne) a na výzvu správcu dane tieto nedostatky neodstráni⁹. Správca dane sa síce dozvie o dôvodoch neprípustnosti vedenia daňovej exekúcie, no z dôvodu procesného pochybenia daňového dlžníka na toto podanie neprihliada.

V tejto súvislosti poukazujeme na viacero zásad, ktoré môžu ovplyvniť riešenie situácie. Ide najmä o zásadu presného a úplného zistenia skutkového stavu, zásadu oficiality, zásadu legality a zásadu neformálnosti.

V zmysle zásady presného a úplného zistenia skutkového stavu¹⁰ by mal správca dane dôkladne preskúmať a vyhodnotiť všetky skutočnosti, ktoré vyplynú z daňového procesu. Ak daňový dlžník doručí správcovi podanie, hoc nie podľa zákonných požiadaviek, správca dane sa s obsahom podania oboznámi, možno aj stotožní. Aj z podania, na ktoré sa neprihliada sa správa dane môže dozvedieť rozhodujúce skutočnosti, dôležité pre ďalší osud konania.¹¹ Myslíme si, že napriek neprihliadaniu na takéto podanie možno skutočnosti, ktoré správca dane z obsahu podania zistil, možno považovať za skutočnosti, ktoré vyšli najavo pri správe daní.

⁸ Dôvodová správa k zákonu č. 369/2019 Z. z.

⁹ Následkom neodstránenia nedostatkov v lehote a v požadovanom rozsahu je, že sa takéto podanie považuje za nepodané.

¹⁰ Niekedy aj nepresne označovaná ako zásada objektívnej, respektíve materiálnej pravdy.

¹¹ SÁBO, J.: Hodnotenie dôkazov v daňovom práve. Košice: ŠafárikPress, 2020. str. 36

Takisto zásadu oficiality nemožno vnímať zúžene, len na aktivitu správcu dane „v neprospech“ daňovníka¹², ale naopak, aj povinnosť vyhľadávať dôkazy v prospech daňovníka¹³, resp. vyhovieť daňovníkovi a konanie zastaviť, ak sú splnené zákonné podmienky. V opačnom prípade by hrozili priet'ahy v konaní a neoprávnený zásad do práv daňovníka, ktoré by mohli správcovi dane priniesť aj ďalšie negatívne následky (napr. povinnosť nahradiť škodu).

S ohľadom na zásadu neformálnosti nám pripadá absurdné, ak správca dane pri správe daní zistí, že daňový dlžník pracuje ako profesionálny vodič, nemá pochybnosti o pravosti pracovnej zmluvy, vie, že zmyslom zákona bolo nesporne ochrániť takéhoto daňového dlžníka, a napriek tomu nekoná. Takýto prístup by bol podľa nášho názoru príliš formalistický a v rozpore so základnými zásadami, ktoré tvoria interpretačný rámec celého daňového procesu.

Každú situáciu je však potrebné posúdiť ad hoc a vyhodnotiť závažnosť nedostatkov podania, komunikáciu s daňovým dlžníkom a iné relevantné skutočnosti. V prípade hraničných situácií si vieme predstaviť aj výzvu zamestnávateľovi daňového dlžníka, ktorý by mohol spornú situáciu objasniť.

2.3 Procesná obrana daňového dlžníka po doručení daňového exekučného príkazu

Ďalší zaujímavý aplikačný problém môže nastať v prípade, ak daňový dlžník skutočnosti preukazujúce podmienenosť príjmu držbou vodičského preukazu preukáže až po vydaní daňového exekučného príkazu. Z rozhodovacej praxe správcu dane vyplýva, že na riešenie uvedenej situácie nie je jednotný názor. Litera zákona je formulovaná tak, že zakladá oprávnenie vykonať takúto exekúciu ak príjmy nie sú podmienené držbou vodičského preukazu. Argumentum a contrario správca dane nemôže vykonať exekúciu zadržaním vodičského preukazu, ak jeho príjmy podmienené držbou vodičského preukazu sú. Je podstatné kedy túto skutočnosť daňový dlžník preukáže? Nie je takáto exekúcia v rozpore so zásadou legality?

Na jednej strane sa nám ponúka pozitívnoprávny, resp. formalistický pohľad, že na takéto dôkazy správca dane nebude prihliadať, nakoľko daňový dlžník mal možnosť procesnej obrany, ktorú buď nevyužil, alebo v nej bol neúspešný. V prípade prihliadania na takéto skutočnosti by odvolacie konanie v prípade tohto spôsobu daňovej exekúcie strácalo

¹² Typicky úkony smerujúce k dorubeniu dane, určeniu dane podľa pomôcok, vymáhaniu a pod.

¹³ SABO, J.: Hodnotenie dôkazov v daňovom práve. Košice: ŠafárikPress, 2020. str. 40

zmysel, nakoľko by nenútilo daňového dlžníka k žiadnej procesnej aktivite, a viedlo by k neehospodárnosti konania¹⁴.

Na druhej strane na situáciu môžeme nazerať viac prirodzenoprávne, s väčším dôrazom na základné zásady správy daní. Takýto pohľad podporuje aj skutočnosť, že správca dane pred začatím DEK neskúma pracovnú či podnikateľskú náplň daňového dlžníka.

Zákon logicky predpokladá, že dlžník relevantné skutočnosti preukáže v odvolaní, no z rôznych dôvodov sa môže stať, že sa daňový dlžník neodvolá, napr. v tom čase sa zdržiaval v zahraničí, ležal v nemocnici a pod. Na takéto situácie však Daňový poriadok pamätá a dlžník má možnosti, ako takéto situácie riešiť¹⁵. Táto skutočnosť podporuje skôr prvý pohľad.

Daňový proces však nie je formalistický tak, ako civilný sporový proces¹⁶. Nevyužitie odvolania je na ťarchu najmä daňovému dlžníkovi, ktorý v čase do zastavenia DEK nebude môcť viesť motorové vozidlo. Preto na túto situáciu možno nazerať aj tak, že neodvolaním sa dlžník nestratil možnosť brániť sa absolútne, no pokiaľ sa nepreukáže opak, daňová exekúcia je vedená v súlade so zákonom.

Podobne ako v predchádzajúcej podkapitole sa domnievame, že hoc by sme takéto podanie nepovažovali za odvolanie, mohla by z neho vyplývať skutočnosť, ktorú správca dane zistil pri svojej činnosti a ktorá by mohla viesť k zastaveniu DEK. Uvedené prípady je podľa nášho názoru rovnako potrebné posudzovať ad hoc. Správca dane by mal posúdiť obsah podania, prípadne dôvody prečo daňový dlžník túto skutočnosť nepreukázal pred vydaním daňového exekučného príkazu. Do určitej miery by mal správca dane posúdiť aj niektoré aspekty pracovnej zmluvy, čo rozoberáme nižšie. V zásade sa však prikláňame k tomu, aby správca uprednostnil prirodzenoprávny pohľad a v prípade zistenia, že príjem daňového dlžníka je podmienený držbou vodičského preukazu, v zmysle vyššie uvedených zásad DEK zastavil.

2.4 Procesná obrana daňového dlžníka ako zamestnanca v „jednoosobovej s. r. o.“

Na Slovensku nie je výnimočné, že podnikatelia využívajú na podnikanie právnu formu s. r. o., pričom sú v nej častokrát aj sami zamestnaní. Tento model, kedy je jedna osoba

¹⁴ Správca dane vykoná viacero úkonov a príslušný orgán Policajného zboru musí vykonať (častokrát aj opakovaný) výjazd za daňovým dlžníkom za účelom zadržania vodičského preukazu.

¹⁵ Daňový dlžník môže napr. požiadať o odpustenie zmeškania lehoty, prípadne jej predĺženie.

¹⁶ V civilnom sporovom procese je kladený veľký dôraz na aktivitu sporových strán a v prípade pasivity hrozí neúspech v spore aj bez hlbšieho materiálneho skúmania veci.

de facto sama sebe zamestnancom a zároveň zamestnávateľom, prináša aj v prípade daňovej exekúcie zadržaním vodičského preukazu kurióznou skúsenosť.

Keďže pracovnú zmluvu uzatvára jedna osoba (v dvoch právnych postaveniach), môže si ľubovoľne podmienky tejto zmluvy meniť. V aplikačnej praxi sa stáva, že správca dane začne DEK zadržaním vodičského preukazu daňového dlžníka – fyzickej osoby, no tento je zamestnaný v s. r. o., kde je sám konateľom¹⁷. Dlžník následne doručí správcovi dane odvolanie, kde predloží pracovnú zmluvu v ktorej krátku dobu pred začatím DEK (niekedy len pár dní) zmenil svoju pracovnú pozíciu na profesionálneho vodiča. V niektorých prípadoch je evidentné, že ide o účelovú a čisto formálnu zmenu pracovnej zmluvy bez reálneho opodstatnenia, ktorá je navyše s najväčšou pravdepodobnosťou antedatovaná. V tejto súvislosti poukazujeme na zásadu zákazu účelového zneužitia práva.

Ťažiskovým zameraním tejto zásady je síce iná oblasť¹⁸, no spoločným znakom takýchto úkonov je absencia ich ekonomického opodstatnenia a cieľ dosiahnuť daňovú výhodu.¹⁹ Je však otázne, či vyhýbanie sa daňovej exekúcii možno považovať za daňovú výhodu. Správca dane môže mať informácie o podnikateľskej činnosti zamestnávateľa daňového dlžníka, prípadne môže takéto informácie zistiť prostredníctvom rôznych inštitútov správy daní (predvolanie, miestne zisťovanie, daňová kontrola). Takisto znaleckým posudkom by sa mohlo potvrdiť, že pracovná zmluva bola antedatovaná, tu sa však už jedná o súkromnoprávnu rovinu.²⁰ Uvedený postup by zrejme nebol hospodárny, dôležitejšie však je, že platnosť pracovnej zmluvy správcovi dane neprináleží posudzovať²¹, i keď Daňový poriadok možnosť neprihliadať na právny úkon, ktorým sa účelovo zneužilo právo.

Zároveň je dôležité na tomto mieste uviesť, že skutočnosť, že zamestnávateľ daňového dlžníka doteraz nevykonával činnosť akokoľvek spojenú s držbou vodičského preukazu neznamena, že sa nemôže rozhodnúť takúto činnosť vykonávať ex nunc. Uvedená zásada v tomto smere zjavne kolide so zásadou slobody podnikania.

Aplikácia inštitútu zneužitia práva by vždy mala byť mimoriadne citlivo používaná len ak ide o na prvý pohľad zrejmu snahu daňového dlžníka použiť formálny, či dokonca „nerozumný“ výklad zákona, ktorým je zjavne popretý jeho zmysel a cieľ, a to v prospech

¹⁷ Prípadne je konateľom blízka osoba daňového dlžníka.

¹⁸ Predchádzanie daňovým podvodom v súvislosti s fiktívnymi obchodmi a pod.

¹⁹ ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 164 s., str. 29

²⁰ Konanie o neplatnosť právneho úkonu v civilnom procese.

²¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžf 42/2015

daňového dlžníka.²² Pokiaľ však existujú pochybnosti, potrebné postupovať v zmysle zásady *in dubio mitius* a akceptovať aplikáciu právnej normy tak, ako to uskutočnil daňový dlžník.²³ Môže totiž vzniknúť obava, že správca dane bude v hraničných situáciách inklinovať k jednoduchému riešeniu, kedy sa prikloní k tomu, že v danej situácii ide o zneužitie práva.²⁴

Je veľmi ťažké predpovedať, ako by v prípadných sporoch rozhodovali súdy, no je možné, že pokiaľ by nešlo o evidentnú a „nešikovnú“ zmenu pracovnej zmluvy, správca dane by v prípade neprihliadania na takýto úkon ťahal za kratší koniec.

Záver

Je nesporné, že pokiaľ si má právna norma zachovať svoju všeobecnosť a zrozumiteľnosť, nemôže adekvátne podrobne reagovať na každú individuálnu procesnú situáciu.²⁵ To je jeden z dôvodov, prečo sú jednotlivé právne procesy založené na existencii určitých princípov a zásad, ktoré slúžia ako interpretačné pravidlá a je potrebné ich mať pri aplikácii jednotlivých zákonných ustanovení vždy na zreteli.²⁶

Daňová exekúcia zadržaním vodičského preukazu prináša viacero zaujímavých otázok, pre ktoré neexistujú jednoznačné, zákonom upravené odpovede, a preto ich riešenie závisí na určení priorit. Myslíme si, že vzhľadom na nezameniteľnú úlohu princípov a zásad správy daní.

Dane fyzických osôb (najmä daň z príjmu) nepochybne predstavujú významný podiel na príjme štátneho rozpočtu²⁷, no značná časť, najmä pri príjmoch nepodnikateľov, je vyberaná zrážkou. Preto prirodzene predstavujú menej významný podiel na celkovom objeme daňových nedoplatkov (najvyšší podiel na daňových nedoplatkoch majú dlhodobé obchodné spoločnosti s právnou formou s. r. o.)²⁸ a teda ide o podiel, ktorý je podľa nášho názoru menej spoločensky závažný. Rovnako je potrebné zohľadniť úmysel zákonodarcu ochrániť daňových dlžníkov – profesionálnych vodičov.

²² KOHAJDA, M.: *Vývoj zákazu zneužití práva v daňové judikatuře České republiky*. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky*, I. DIEL. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. str. 281.

²³ *Ibidem*

²⁴ ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 164 s., str. 31

²⁵ BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko – EPOS, 2019. 912 s. str. 446

²⁶ *Ibidem*

²⁷ BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 302 s., str.175

²⁸ NKÚ SR. *Správa o výsledku kontroly postupu daňových orgánov pri vymáhaní daňových nedoplatkov a efektívnosti procesu ich vymáhania*, 2011. str. 6

Hoc v tejto oblasti de facto neexistuje judikatúra, s ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti si myslíme, že správca dane by v nepredvídaných situáciách mal vždy skúmať všetky okolnosti daného prípadu a využiť všetky možnosti, ktoré by mu mohli napomôcť nejasný skutkový stav objasniť. Zároveň by správca dane mal v konaniach postupovať aktívne, nelipnúť na formalistickom prístupe, a v prípade pochybností dbať na ochranu práv daňového subjektu. Len takýmto spôsobom možno podľa nášho názoru konať v súlade so zásadami daňového procesu a úmyslom zákonodarcu. Zároveň takýto prístup môže prispieť k jednotnosti rozhodovania, ako aj posilneniu dôveryhodnosti Finančnej správy Slovenskej republiky.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: Ing.

Miroslav Mračko – EPOS, 2019. 912 s. ISBN 978-80-562-0247-0

BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 302 s., ISBN 978-80-8152-876-7

Dôvodová správa k zákonu č. 369/2019 Z. z.

KOHAJDA, M.: *Vývoj zákazu zneužití práva v daňové judikatuře České republiky*. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky*, I. DIEL. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 273-282, ISBN 978-80-8152-303-8

JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L. *Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 208 s, ISBN 978-80-8152-919-1

MOLNÁR, P. *Arrestatorium a inhibitorium (budúceho) majetku povinného*. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, roč. 2, 2014, č. 2, s. 59 – 71, ISSN 1339-3995

NKÚ SR. *Správa o výsledku kontroly postupu daňových orgánov pri vymáhaní daňových nedoplatkov a efektívnosti procesu ich vymáhania*, 2011

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžf 42/2015

SÁBO, J.: *Hodnotenie dôkazov v daňovom práve*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 238 s., ISBN 978-80-8152-880-4

ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 164 s, ISBN 978-80-8152-537-7

Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Kontaktná adresa

Mgr. Marko Putera

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 75 Košice

Marko.Putera@student.upjs.sk

Presiahnutie ročnej sadzby dane vo všeobecne záväznom nariadení obce

Diana Repiščáková

Abstract

The municipality, as the tax administrator, may increase the annual land tax rate by a generally binding regulation. Especially in small municipalities with a staff base without legal education, the annual tax rate may be exceeded in a generally binding regulation. In the article, the author analyzes the legal regulation of the situation, as well as the possibilities of the taxpayer who paid the amount on the basis of a decision issued on the basis of a generally binding regulation, which is in contradiction to law. The author also points out the shortcomings of the legislation.

Key words: exceeding the annual rate of land tax, generally binding regulation in contradiction to law, contradictory generally binding regulation, proceedings invoking non-compliance of a generally binding regulation

Úvod

Do originárnej pôsobnosti obce spadá o. i. aj rozhodovanie vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonávanie ich správy.¹ Podľa ust. § 4 ods. 1 zákona č. 563/2009 Z. z. o o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „daňový poriadok“) je obec správcom miestnych daní a miestnych poplatkov. Podľa čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Ústava SR“): „*Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona*“, z čoho pre obce vyplýva zásada „*niet dane a poplatku bez zákona*“². Právno-aplikačným prejavom tejto ústavnej zásady je skutočnosť, že obec nemôže zavádzať iné druhy miestnych daní a miestnych poplatkov ako tie, ktorých vyberanie explicitne pripúšťa zákon, avšak niektoré obce túto zásadu porušujú, keď zavádzajú také druhy miestnych daní, resp. miestnych poplatkov, ktoré zákon nepozná (napr. daň za mačku) – z hľadiska prijatia takýchto platieb tento postup zakladá bezdôvodné obohatenie zo strany obce.³ Máme za to, že v širšom ponímaní je porušením tejto ústavnej zásady aj prípad, kedy

¹ ust. § 4 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o obecnom zriadení“)

² *Nullum tributum sine lege*

³ TEKELI, Jozef. § 4 [Samospráva obce] In: TEKELI, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. s 156.

obce vo všeobecne záväznom nariadení (ďalej aj ako „VZN“) presiahnu zákonom prípustnú ročnú sadzbu dane.

Predovšetkým v malých obciach s personálnym základom bez právnického vzdelania sa môže stať, že vo VZN dôjde k presiahnutiu ročnej sadzby dane. Najčastejšie pôjde o situáciu, kedy došlo k zmene právnej úpravy a táto nebola zo strany obce reflektovaná. Pre ilustráciu budeme v tomto príspevku bližšie zameriavať pozornosť na daň z pozemkov.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať aktuálnu právnu úpravu situácie, kedy dôjde k presiahnutiu zákonom prípustnej ročnej sadzby dane vo VZN, ako aj analyzovať možnosti daňovníka, ktorý uhradil sumu na základe rozhodnutia o vyrubení dane vydaného na základe VZN, ktoré je v rozpore so zákonom, a to za súčasného identifikovania nedostatkov právnej úpravy. V rámci výskumu týkajúceho sa danej problematiky vychádzame z hypotézy, že daňovník nemá dostatočne efektívne možnosti brániť sa voči rozhodnutiu o vyrubení dane vydaného na základe nesúladného VZN.

Pri skúmaní danej problematiky bolo potrebné aplikovať základné výskumné metódy. Využívaná je analytická metóda, a to v spojitosti s analýzou vyššie naznačenej situácie, ako aj možnosti daňovníka. Zároveň je využívaná aj metóda historickej komparácie a nevyhli sme sa ani využitiu metódy explanácie či deskripcie.

1. Presiahnutie zákonom prípustnej ročnej sadzby dane z pozemkov

Podľa ust. § 8 ods. 1 a 2 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o miestnych daniach“) je ročná sadzba dane z pozemkov 0,25 %, pričom obec ako správca dane môže ročnú sadzbu dane všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo v jej jednotlivých častiach alebo v jednotlivom katastrálnom území znížiť alebo zvýšiť s účinnosťou od 1. januára príslušného zdaňovacieho obdobia. Zákonodárca ďalej v zákone o miestnych daniach stanovuje určité obmedzenia, a to, že takto ustanovená ročná sadzba dane z pozemkov nesmie presiahnuť:

- 5-násobok ročnej sadzby dane z pozemkov pre pozemky, ktorými sú orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady a trvalé trávnaté porasty (t. j. nesmie byť vyššia ako 1,25 %);
- 10-násobok ročnej sadzby dane z pozemkov pre lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy (t. j. nesmie byť vyššia ako 2,5 %);

- 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov ustanovenej správcom dane vo VZN pre pozemky, ktorými sú záhrady, zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy, stavebné pozemky;
- 100-násobok ročnej sadzby dane pre pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia.

Uvedená právna úprava, ktorá rozlišuje jednotlivé druhy pozemkov, je účinná od 01.12.2014, pričom v tejto súvislosti považujeme za nevyhnutné poukázať aj na právnu úpravu, ktorá jej predchádzala. Vyhlásené znenie zákona o miestnych daniach obsahovalo len jediné obmedzenie zvýšenia ročnej sadzby dane, a to pokiaľ ide o pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia, a keďže týchto je minimum, možno povedať, že možnosť obce zvýšiť ročnú sadzbu dane bola v tomto období *de facto* neobmedzená. K zmene právnej úpravy došlo s účinnosťou od 01.12.2005, kedy zákonodarca ustanovil ďalšie obmedzenie zvýšenia ročnej sadzby dane, pričom takto určená ročná sadzba dane z pozemkov nesmela presiahnuť 20-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov určenej správcom dane vo VZN. K výraznej zmene právnej úpravy došlo s účinnosťou od 01.03.2011 v tom zmysle, že takto určená ročná sadzba dane z pozemkov nesmela presiahnuť už nie 20-násobok, ale 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov určenej správcom dane vo VZN. Tieto historické súvislosti uvádzame z dôvodu naznačeného v úvode, a to, že aj napriek tomu, že od účinnosti aktuálnej právnej úpravy ubehlo dostatok času, aj v súčasnosti sa možno stretnúť s prípadom, že obec ako správca dane tieto zmeny nereflektovala, a teda VZN je v priamom rozpore so zákonom.

Podľa ust. § 8 ods. 5 zákona o miestnych daniach platí, že v prípade, ak vo VZN dôjde k presiahnutiu zákonom prípustnej ročnej sadzby dane z pozemkov, uplatní sa ročná sadzba dane z pozemkov podľa odseku 1, a teda sadzba dane vo výške 0,25 %. Možno teda konštatovať, že v prípade presiahnutia zákonom prípustnej ročnej sadzby dane z pozemkov sa sadzba dane vo výške 0,25 % uplatní *ex lege*. Čo to ale znamená pre daňovníka a ako má v takom prípade postupovať obec? A čo v prípade, ak sa obec o presiahnutí zákonom prípustnej ročnej sadzby dane dozvie až s odstupom času – mala by automaticky vrátiť zaplatenú sumu všetkým daňovníkom alebo si musí každý daňovník vrátenie zaplatenej sumy uplatniť sám? Ľahko by sa mohlo stať, že nejedna menšia obec by musela zaviesť inštitúty ozdravného režimu a nútenej správy.

V prípade, ak daňovníkovi bola vyrubená daň na základe VZN, v ktorom došlo k presiahnutiu zákonom prípustnej ročnej sadzby dane z pozemkov, *ex lege* sa uplatní sadzba

dane vo výške 0,25 %, a teda suma, ktorú daňovník zaplatil nad rámec sadzby dane vyplývajúcej zo zákona, bola podľa nášho názoru zaplatená bez právneho dôvodu.

2. Preskúmanie rozhodnutia o vyrubení dane

Pokiaľ ide o možnosti daňovníka, ktorý zaplatil daň z pozemkov vyrubenú rozhodnutím vydaným na základe ust. § 99e zákona o miestnych daniach a na základe VZN, ktoré je v priamom rozpore so zákonom, v daňovom práve nemožno hovoriť o bezdôvodnom obohatení, keďže daňovoprávny vzťah je verejnoprávnym vzťahom a normy občianskeho, resp. obchodného práva sa naň nevzťahujú.⁴ Proti takémuto rozhodnutiu je možné v lehote 30 dní odo dňa jeho doručenia podať odvolanie podľa ust. § 72 daňového poriadku, pričom včas podané odvolanie má odkladný účinok v tej časti výroku rozhodnutia, ktorá bola odvolaním napadnutá.⁵

Do úvahy v teoretickej rovine prichádza aj obnova konania podľa ust. § 75 ods. 1 písm. a) daňového poriadku, a to z dôvodu, ak vyšli najavo nové skutočnosti alebo dôkazy, ktoré mohli mať podstatný vplyv na výrok rozhodnutia a nemohli sa v konaní uplatniť bez zavinenia účastníka konania. Splnené musia byť obe tieto podmienky súčasne, pričom obnova konania bude prichádzať do úvahy, keď skutočnosti alebo dôkazy síce v čase rozhodnutia existovali, ale účastník ich bez svojej viny nemohol použiť v pôvodnom konaní.⁶ Na tomto mieste by bolo možné polemizovať, či v takomto prípade sú splnené podmienky obnovy konania. Zásada „*práva patria len bdelym*“⁷ je známa už z čias rímskeho práva, no sme toho názoru, že v takomto prípade od daňovníka nemožno spravodlivo požadovať, aby po doručení rozhodnutia o vyrubení dane kontroloval súlad VZN, na základe ktorého bolo toto rozhodnutie vydané, so zákonom, a to aj s ohľadom na prezumpciu správnosti VZN. Domnievame sa, že obnova konania by prichádzala do úvahy vtedy, ak by bol súdom vyslovený nesúlad VZN so zákonom (k tomuto vid'. bližšie 4. kapitola tohto príspevku).

Daňové konanie sa obnoví na návrh účastníka konania alebo *ex officio*, pričom objektívna lehota na podanie návrhu na obnovu konania je tri roky odo dňa právoplatnosti rozhodnutia, ktorého sa obnova konania týka. Daňový poriadok však nestanovuje žiadnu lehotu pre obnovu konania z úradnej moci. Naskytá sa tu otázka, či je obec povinná nariadiť

⁴ KUBINCOVÁ, Soňa. § 69 [Zánik práva vyrubiť daň]. In: KUBINCOVÁ, Soňa. *Daňový poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s 407.

⁵ ust. § 99e ods. 8 zákona o miestnych daniach

⁶ KUBINCOVÁ, Soňa. § 75 [Obnova konania]. In: KUBINCOVÁ, Soňa. *Daňový poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s 431.

⁷ *Vigilantibus iura scripta sunt*

obnovu všetkých konaní, v ktorých došlo k vydaniu rozhodnutia na základe VZN, ktoré je v priamom rozpore so zákonom.

Ďalším opravným prostriedkom, ktorý prichádza do úvahy, je preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, keďže predmetom preskúmania je zákonnosť rozhodnutí. Rovnako ako v prípade obnovy konania, podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania môže byť podaný najneskôr do troch rokov odo dňa právoplatnosti rozhodnutia, ktoré sa navrhuje preskúmať. Dôvodom na podanie podnetu na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania môže byť o. i. napríklad skutočnosť, že správca dane aplikoval starú právnu úpravu.⁸ Možno konštatovať, že rozhodnutie o vyrubení dane vydané na základe VZN, ktoré je v rozpore so zákonom, je taktiež v rozpore so zákonom, a teda orgánom príslušným na jeho preskúmanie by bolo zmenené alebo zrušené ako rozhodnutie vydané v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom.

Na tomto mieste možno diskutovať o tom, či v dôsledku zaplatenia sumy nad rámec zákonom prípustnej ročnej sadzby dane z pozemkov vznikla daňovníkovi škoda, keďže plnil niečo, na čo v súlade so zákonom nebol povinný, čím došlo k zmenšeniu jeho majetku. Ak právoplatné rozhodnutie, ktorým bola škoda spôsobená, bolo zrušené alebo zmenené pre nezákonnosť príslušným orgánom, poškodený môže uplatniť právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to v lehote troch rokov odo dňa, keď sa poškodený dozvedel o škode (subjektívna lehota), najneskôr desať rokov odo dňa, keď bolo poškodenému doručené (oznámené) rozhodnutie, ktorým mu bola spôsobená škoda (objektívna lehota). Vydanie rozhodnutia na základe platného a účinného VZN by však pravdepodobne nebolo možné posúdiť ako protiprávne konanie.

Voči právoplatnému rozhodnutiu o vyrubení dane je zároveň možné podať všeobecnú správnu žalobu podľa ust. § 177 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „SSP“), a to v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje, pričom súdny prieskum rozhodnutia prichádza do úvahy len za predpokladu, že boli vyčerpané všetky riadne opravné prostriedky.

⁸ KUBINCOVÁ, Soňa. § 77 [Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania]. In: KUBINCOVÁ, Soňa. *Daňový poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. 442 s.

3. Žiadosť o vrátenie daňového preplatku

Samotné využitie opravných prostriedkov však z pohľadu daňovníka nie je dostatočne efektívne – je len predpokladom na podanie žiadosti o vrátenie daňového preplatku. Ako sme naznačili vyššie, máme za to, že daňový subjekt sa nemôže domáhať vrátenia takéhoto plnenia ako bezdôvodného obohatenia podľa ustanovení súkromného práva.

Podľa ust. § 2 písm. d) daňového poriadku sa daňovým preplatkom na účely tohto zákona rozumie „suma platby, ktorá prevyšuje splatnú daň“. Kubincová uvádza, že ak pri správe daní daňový subjekt plní to, na čo v súlade so zákonom nie je povinný, toto plnenie, resp. takáto platba predstavuje sumu, ktorá prevyšuje splatnú daň.⁹ Sme preto názoru, že by v takomto prípade bolo možné postupovať analogicky podľa ustanovení daňového poriadku o vrátení daňového preplatku.

Podľa ust. § 79 ods. 5 prvá veta daňového poriadku: „*Daňový preplatok nemožno vrátiť, ak žiadosť o jeho vrátenie bola doručená po zániku práva vyrubiť daň alebo rozdiel dane; to neplatí, ak daňový preplatok vznikol z dôvodu, že daň bola zaplatená na základe rozhodnutia správcu dane, ktoré bolo následne zmenené alebo zrušené z dôvodu jeho nezákonnosti, a žiadosť o jeho vrátenie bola podaná do 60 dní odo dňa právoplatnosti tohto rozhodnutia.*“ Podľa ust. § 99f zákona o miestnych daniach právo na vyrubenie dane z nehnuteľností zaniká po uplynutí piatich rokov od konca roka, v ktorom sa mala daň vyrubiť. Relevantná je predovšetkým časť ust. § 79 ods. 5 prvá veta daňového poriadku za bodkočiarkou, podľa ktorej daňový preplatok možno vrátiť aj po uplynutí tejto doby, ak rozhodnutie správcu dane bolo zmenené alebo zrušené z dôvodu jeho nezákonnosti.

Z ust. § 79 daňového poriadku vyplýva, že obec ako správca dane vráti daňový preplatok len na základe žiadosti daňového subjektu, z čoho možno *a contrario* vyvodiť, že obec nie je povinná *ex officio* vrátiť daňový preplatok vzniknutý z dôvodu vydania rozhodnutia na základe VZN, v ktorom došlo k presiahnutiu zákonom prípustnej ročnej sadzby dane všetkým daňovníkom.

Ako sme už naznačili vyššie, daňovník sa nemôže v takomto prípade na súde domáhať vrátenia daňového preplatku ako vydania bezdôvodného obohatenia. Avšak v prípade, že by obec na žiadosť o vrátenie daňového preplatku nereagovala, daňovník sa môže na súde domáhať svojho práva prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa ust. § 242 a nasl. SSP s tým, aby súd vyslovil povinnosť obci vo veci konať a rozhodnúť.

⁹ KUBINCOVÁ, Soňa. § 69 [Zánik práva vyrubiť daň]. In: KUBINCOVÁ, Soňa. *Daňový poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. 407 s.

Predpokladom podania takejto žaloby je predchádzajúce neúspešné podanie sťažnosti podľa ust. § 5 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov alebo podnetu prokuratúre podľa ust. § 31 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

4. Konanie o súlade VZN so zákonom

Využitie vyššie uvedených opravných prostriedkov a následné podanie žiadosti o vrátenie daňového preplatku riešia len konkrétnu situáciu a neodstraňujú nezákonný stav, ktorý vznikol. Nápravu v tomto smere možno docieľiť v konaní o súlade VZN so zákonom podľa ust. § 357 ods. 1 písm. a) SSP. Správny súdny prieskum VZN predstavuje špeciálnu právnu úpravu k čl. 125 ods. 1 písm. c) Ústavy SR. Tento článok Ústavy SR ustanovuje na rozhodovanie o súlade subsidiárnu právomoc Ústavného súdu SR, ktorému aj naďalej patrí rozhodovanie o posudzovaní ústavnosti VZN.¹⁰

Žalobca sa v tomto konaní môže domáhať vyslovenia nesúladu VZN so zákonom, pričom považujeme za potrebné zdôrazniť, že žalobcom v takomto konaní nemôže byť sám daňovník. Aktívne legitimovaným na podanie žaloby o vyslovenie nesúladu VZN so zákonom je v prípade presiahnutia zákonom prípustnej ročnej sadzby dane výlučne prokurátor, ktorého protestu proti VZN nebolo vyhovené, pričom nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie VZN alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny VZN alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.¹¹ Daňovník teda v prípade zistenia rozporu so zákonom môže podať podnet prokurátorovi.

V prípade zistenia dôvodnosti žaloby správny súd uznesením vysloví nesúlad VZN, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia (v prípade presiahnutia zákonom prípustnej ročnej sadzby dane pôjde predovšetkým o vyslovenie nesúladu ustanovenia, resp. časti VZN¹²), pričom dňom nadobudnutia právoplatnosti jeho rozhodnutia stráca VZN, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie *účinnosť*. Obec, ktorá vydala VZN, je povinná do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu o vyslovení nesúladu uviesť VZN do súladu so zákonom, v opačnom prípade VZN, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie stratí aj *platnosť*.¹³

¹⁰ HOFFMANN, Marian. § 6a [Súdny prieskum všeobecne záväzných nariadení] In: TEKELI, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 9788057103592. s 338.

¹¹ ust. § 359 ods. 1 SSP

¹² viď. napr. Rozsudok KS BB, sp. zn. 23S/186/2013, zo dňa 11.09.2013

¹³ ust. § 367 SSP v spojitosti s ust. § 6a ods. 2 zákona o obecnom zriadení

Na podanie žaloby proti VZN SSP nestanovuje prokurátorovi lehotu, pričom analogicky s ekvivalentným konaním o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom SR (čl. 125 ods. 1 Ústavy SR) možno konštatovať, že uplynutie žiadnej lehoty nemôže odstrániť právne následky protiprávneho všeobecne záväzného právneho predpisu.¹⁴

Osobitný problém predstavuje skutočnosť, že právne účinky VZN o dani z nehnuteľnosti sú viazané na dobu určitú, ktorá môže uplynúť pred, resp. počas súdneho konania. Súdne konanie v takomto prípade stráca svoje opodstatnenie, keďže by viedlo k stavu, ktorý v podstate nastal už uplynutím lehoty, na ktorú bolo VZN vydané. V takomto prípade by preto malo dôjsť k zastaveniu konania.¹⁵

Na to nadväzuje ďalší problém, a to je skutočnosť, že napadnuté VZN stráca platnosť *ex nunc*, a teda nie spätne do minulosti, pričom absentuje úprava právnych dôsledkov vo vzťahu k rozhodnutiam obce vydaným na základe VZN, ktoré stratilo platnosť. Samotná sankcia v podobe zániku platnosti nesúladného VZN podľa platnej legislatívy nemá žiaden vplyv na rozhodnutia vydané na základe takého VZN. Aj s ohľadom na prezumpciu správnosti správnych aktov sa má rozhodnutie posudzovať ako správne a je potrebné ho rešpektovať, kým nie je zrušené, resp. zmenené, a to aj napriek skutočnosti, že bolo vydané na základe VZN, ktoré stratilo platnosť. Platnosť rozhodnutí vydaných za existencie platného a účinného VZN nie je priamo dotknutá, čo nevylučuje súdny prieskum takéhoto rozhodnutia.¹⁶ Všeobecnú správnu žalobu je však možné podať len v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje.

Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že konanie o súlade VZN so zákonom odstraňuje nezákonný stav, avšak len *pro futuro* a vo vzťahu k poškodeným daňovníkom nemá významné uplatnenie, pretože môžu nastať dve situácie:

- správny súd vysloví nesúlad VZN a obec toto VZN uvedie do súladu so zákonom alebo
- správny súd vysloví nesúlad VZN, no obec toto VZN neuvedie do súladu so zákonom, a preto stratí platnosť.

Ani v jednom prípade to však nebude mať vplyv na rozhodnutia vydané na základe VZN pred vyslovením ich nesúladu so zákonom, resp. pred stratou ich platnosti. Považujeme to za

¹⁴ FEČÍK, Marián. § 360 [Žalovaný]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. *Správny súdny poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1427.

¹⁵ FEČÍK, Marián. § 365 [Zastavenie konania]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. *Správny súdny poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1436.

¹⁶ HOFFMANN, Marian. § 6a [Súdny prieskum všeobecne záväzných nariadení] In: TEKELI, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 9788057103592. s 341.

podstatný nedostatok právnej úpravy, keďže rozhodnutím o vyrubení dane, ktoré bolo vydané na základe nezákonného VZN, mohla daňovníkovi za obdobie viacerých rokov vzniknúť škoda aj vo výške desiatok tisíc EUR, čo je v právnom štáte neprípustné.

Záver

Daňovník, ktorému bola vyrubená daň rozhodnutím vydaným na základe všeobecne záväzného nariadenia, v ktorom došlo k presiahnutiu zákonom prípustnej ročnej sadzby dane (z pozemkov), má nasledovné možnosti:

- podanie odvolania v lehote 30 dní odo dňa jeho doručenia,
- podanie návrhu na obnovu konania v lehote troch rokov odo dňa právoplatnosti rozhodnutia, ktorého sa obnova konania týka,
- podanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania v lehote do troch rokov odo dňa právoplatnosti rozhodnutia, ktoré sa navrhuje preskúmať.

Do úvahy prichádza aj podanie všeobecnej správnej žaloby v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje.

Samotné využitie opravných prostriedkov však z pohľadu daňovníka nie je dostatočne efektívne a je len predpokladom na podanie žiadosti o vrátenie daňového preplatku. Takúto žiadosť je potrebné podať pred zánikom práva vyrubiť daň, a teda pred uplynutím piatich rokov od konca roka, v ktorom sa mala daň vyrubiť, resp. aj po uplynutí tejto doby, ak rozhodnutie správcu dane bolo zmenené alebo zrušené z dôvodu jeho nezákonnosti. Obec ako správca dane vráti daňový preplatok výlučne na základe žiadosti daňového subjektu. Daňovník sa nemôže v uvedenom prípade na súde domáhať vrátenia daňového preplatku ako vydania bezdôvodného obohatenia, no v prípade, že by obec na žiadosť o vrátenie daňového preplatku nereagovala, daňovník sa môže na súde domáhať svojho práva prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

Využitie uvedených opravných prostriedkov a podanie žiadosti o vrátenie daňového preplatku riešia len konkrétnu situáciu a neodstraňujú nezákonný stav, ktorý vznikol. Nápravu v tomto smere by bolo možné docieľiť v konaní o súlade VZN so zákonom, no tu sme identifikovali viacero problémov. Prvý problém predstavuje skutočnosť, že právne účinky VZN o dani z nehnuteľnosti sú viazané na dobu určitú, ktorá môže uplynúť pred, resp. počas súdneho konania, ktoré v takomto prípade stráca svoje opodstatnenie, čo by viedlo k zastaveniu konania. Na to nadväzuje ďalší problém, a to je skutočnosť, že napadnuté VZN stráca platnosť *ex nunc*, pričom absentuje úprava právnych dôsledkov vo vzťahu

k rozhodnutiam obce vydaným na základe VZN, ktoré stratilo platnosť, čo považujeme za podstatný nedostatok právnej úpravy. Vzhľadom na hypotézu stanovenú v úvode možno aj napriek zisteným nedostatkom konštatovať, že daňovník má dostatočné možnosti brániť sa voči rozhodnutiu o vyrubení dane vydaného na základe nesúladneho VZN, pričom ako efektívny prostriedok vnímame predovšetkým žiadosť o vrátenie daňového preplatku. Najväčší nedostatok a priestor pre zlepšenie vidíme v tom, že samotné konanie o súlade VZN so zákonom nemá vplyv na rozhodnutia vydané na jeho základe, a teda neprináša želaný efekt. Význam konania o súlade VZN so zákonom by sa v tejto súvislosti prehĺbil vtedy, ak by VZN strácalo platnosť *ex tunc*.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: Epos, 2019. ISBN 9788056202470. 912 s.

BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK a Anita FILOVÁ. *Správny súdny poriadok: komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 9788074006784. 1792 s.

JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 9788081684623. 175 s.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa a kol. *Praktické komentáre pre mestá a obce: [zákony s komentárom]: podľa právneho stavu k 1. 1. 2015: zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení s komentárom: zákon č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach s komentárom: zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí s komentárom: zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme s komentárom: zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavené odpady s komentárom*. Žilina: Eurokódex, 2015. ISBN 9788081550522. 461 s.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. Žilina: Eurokódex, 2018. ISBN 9788081550799. 196 s.

KUBINCOVÁ, Soňa. *Daňový poriadok*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-89603-28-2. 733 s.

TEKELI, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 9788057103592. 904 s.

Kontaktná adresa

Mgr. Diana Repiščáková

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta UPJŠ

Kováčska 26, 040 75 Košice

diana.repiscakova@student.upjs.sk

Oblasť veterinárnej starostlivosti v skutočnosti, jej zmeny a nedostatky

Sandra Geschwandtnerová

Abstract

An article deals with the analysis and demonstration of veterinary care in the Slovak Republic. In the introduction, the author defines the field of veterinary medicine, a veterinary administration and their intersection with the public administration. The field of veterinary care has gone through a certain development, therefore, the partial goal of the article is to mention the previous legislation and the current legislation using the historical and the comparative method. The article emphasizes certain shortcomings and gaps in the legislation of veterinary care.

Key words: an animal, breeding, a protection, an inspector, a legislation

Úvod

Život človeka je spojený so životom zvierat už od dávnej minulosti. Zvieratá boli vyobrazované ako maliarske objekty už v dobe ľadovej, o čom svedčia jaskynné nálezy obrazov. V tej dobe zvieratá ešte neboli tak domestikované ako v súčasnosti a existovali prevažne ako voľne žijúce zvieratá. Prví poľnohospodári a pastieri sa datujú do doby neolitickej (10 000 až 5 000 rokov pred n. l.). Postupne sa s chovom zvierat objavili aj zdravotné problémy, preto sa liečenie zvierat stalo nevyhnutným. Na papyrusoch pochádzajúcich z Egypta sú už záznamy o tom, ako treba so zvieratami zaobchádzať, ako poskytnúť zvieratám pomoc či akým spôsobom ich možno zabíjať. Zverolekárstvo (súčasný názov veterinárstvo) bolo odčlenené od lekárskeho začiatkom 20. storočia a malo prevažne liečebné ciele. Po druhej svetovej vojne sa postupne dostávali do popredia preventívne a chovateľské ciele.¹ V Slovenskej republike sú dnes už zvieratá, ktoré sú žijúcimi a cítiacimi tvormi, považované za súčasť životného prostredia a majú v podmienkach Slovenskej republiky venovanú vlastnú oblasť starostlivosti.

¹ TOČKA, I. 1992. Chov kožušinových zvierat. Nitra: Vysoká škola poľnohospodárska. ISBN: 807137041X. s.2

1. Veterinárstvo a veterinárna správa ako súčasť verejnej správy

Veterinárstvo môžeme chápať ako odbor zaoberajúci sa ochranou zdravia zvierat, ich diagnostikou, liečením ich chorôb, prevenciou a súladom s hygienickými požiadavkami potravín živočíšneho pôvodu. Otázka môže znieť, kedy možno považovať zviera za zdravé. Zdravie možno chápať ako dynamický proces prebiehajúci za fyziologickej rovnováhy funkcií všetkých orgánov, ktorý sa vyznačuje harmóniou vonkajších a vnútorných prejavov živočíšnych procesov primeraných jednotlivým druhom a kategóriám zvierat.² Aj z nariadenia EÚ 2016/429 o prenosných chorobách zvierat vyvstáva potreba predchádzať ochoreniam zvierat a kontrolovať ochorenia zvierat, ktoré by mohli byť prenesené na iné zvieratá alebo ľudí. Právna úprava EÚ v oblasti zdravia zvierat posilňuje uplatňovanie zdravotných a bezpečnostných noriem v celom agropotravinovom reťazci.

Verejná správa je činnosťou štátnych alebo aj iných verejnoprávnych inštitúcií, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Ide o činnosť podzákonnú, pretože jej úlohou je aplikovať a vykonávať zákony, ktoré vydáva NR SR. Tvorcami právnych noriem, ktoré sa vo verejnej správe budú aplikovať, tzv. administratívnoprávnych noriem, môžu byť správne orgány. Nemožno však hovoriť o zákonodarstve, ale len o odvodenej normotvorbe, ktorá predstavuje vydávanie všeobecne záväzných pravidiel správania sa vo forme správnych aktov normatívnej povahy. Medzi subsystemy verejnej správy patrí štátna správa, samospráva (územná, záujmová a špeciálna) a ostatná verejná správa.

Veterinárna správa predstavuje súhrn subjektov uskutočňujúcich stanovené úlohy, s cieľom výkonu konkrétnych činností a naplnenia stanovených procesov. Možno tvrdiť, že je autoritou pre naplnenie účelu veterinárstva, aplikujú administratívnoprávne normy a normy iných odvetví verejného práva.

Prienik veterinárnej správy s verejnou správou je zreteľný v jej dvoch subsystemoch, ktorými sú štátna správa a samospráva. Záujmovú samosprávu vo veterinárnej oblasti predstavuje komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky, ktorá združuje súkromných veterinárnych lekárov vykonávajúcich súkromné veterinárne činnosti. Štátnu správu vo veterinárnej oblasti vykonávajú orgány, ktorými sú Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky a regionálne veterinárne a potravinové správy. Ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy a pokiaľ ide o jeho rozhodovaciu právomoc, tak rozhoduje v druhom stupni vo

² ČERMÁK, O. 1986. Veterinárstvo. Bratislava: Príroda. s. 9.

veciach, o ktorých v prvom stupni rozhoduje Štátna veterinárna a potravinová správa. Štátna veterinárna a potravinová správa je nadradeným orgánom regionálnym veterinárnym a potravinovým správam a jej rozhodovacia právomoc spočíva v rozhodovaní v druhom stupni o veciach, o ktorých v prvom stupni rozhoduje regionálna veterinárna a potravinová správa.

Odborné veterinárne činnosti poznáme štátne a súkromné. Predmetom výkonu štátnej správy vo veterinárnej oblasti sú práve štátne veterinárne činnosti, ktoré môže vykonávať len úradný veterinárny lekár, ktorého menuje minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky a to na návrh hlavného veterinárneho lekára. Len úradný veterinárny lekár môže byť ústredným riaditeľom Štátnej veterinárnej a potravinovej správy. Ústredný riaditeľ Štátnej veterinárnej a potravinovej správy je súčasne hlavným veterinárnym lekárom. Na druhej strane, súkromné veterinárne činnosti sú podnikaním podľa osobitných predpisov, avšak aj súkromný veterinárny lekár môže vykonávať určité štátne veterinárne činnosti, ak uzatvorí zmluvu s regionálnou veterinárnou a potravinovou správou v rozsahu v nej vymedzenom, je vymenovaný ministrom na základe návrhu hlavného veterinárneho lekára a absolvuje školenie zabezpečované Komorou veterinárnych lekárov Slovenskej republiky v oblasti jeho pôsobnosti a v rozsahu určenom Štátnou veterinárnou a potravinovou správou v súvislosti s výkonom štátnych veterinárnych činností.³

1.1 Teória vs. prax činnosti veterinárnych lekárov v Slovenskej republike

Súkromný veterinárny lekár je povinný, v zmysle zákona č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, vykonávať súkromnú veterinárnu činnosť odborne, v súlade so zásadami etiky, ktoré vydá komora. V súčasnosti sú známe medializované prípady súkromných veterinárnych lekárov týkajúce sa neposkytnutia požadovanej starostlivosti zvieratám či prípady nelegálneho množenia psov. Obyvatelia obce na západe Slovenska prehovorili o súkromnom veterinárnom lekárovi, ktorý držal zvieratá v nevyhovujúcich podmienkach a v ambulancii zamestnával ľudí bez veterinárneho vzdelania. Jedny z nich dokonca tvrdili, že boli nútení svojich psov utraťiť, pretože ich pri kastrácií dotknutý veterinárny lekár doničil. Podľa známej slovenskej redaktorky, ktorá sa venuje množiarňam psov, sa Slovensko zdá byť najväčším vývozcom psov v Európe. Tvrdí, že

³ Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov

v každej dedine je nelegálna množiareň, kde psy žijú v pivniciach v katastrofálnych podmienkach. Obzvlášť sa tieto krutosti dejú v rómskych osadách, kde sa veterinári inšpektori, ako ochrancovia zákona dokonca boja ísť, čo je neakceptovateľné. Tu možno vidieť príčinu nedostatku prešetrenia prípadov, ktoré sa reálne dejú. Podľa skúseností z predošlých rokov, k aktívnemu konaniu kompetentných dochádza až vtedy, keď je prípad medializovaný či propagovaný verejnosťou. V Slovenskej republike existujú rôzne spôsoby nahlasovania podnetov o páchaní trestných činov na zvieratách a jedným z nich je linka proti krutosti, ktorá slúži na pomoc týraným, zraneným, zanedbaným zvieratám, ktoré bojujú o svoj život. Rieši prípady po celom Slovensku prostredníctvom inšpektorov, ktorí na základe podnetu vycestujú na miesto nahláseného týrania. Ich inšpektori sú dobrovoľníci, ktorí vykonávajú činnosť vo voľnom čase. Úlohou inšpektora je vydiskutovať vzniknutú situáciu a v prípade, ak sa objavia problémy s majiteľom zvierat, hlavný inšpektor podá podnet na príslušnú regionálnu veterinárnu a potravinovú správu, ktorá môže potenciálnemu páchatelovi uložiť pokutu. Počet inšpektorov však nie je dostatočný na prešetrenie všetkých prípadov týrania riadne a včas s cieľom zachrániť zvieratá v akútnom zdravotnom stave, čo je ďalším nedostatkom veterinárnej oblasti.⁴ Majiteľom, ktorí držia zvieratá v nevyhovujúcich podmienkach a porušujú zákon, je často nariadené zlepšiť podmienky chovu zvierat. Čo v prípade, ak majiteľ zvierat u spôsobí vážnu fyzickú ujmu alebo opakovane zviera drží v nevyhovujúcich podmienkach (málo priestoru, bez výbehu, vychudnuté)? Jednoznačným riešením je nutné odobratie zvierat a jeho umiestnenie v zariadení vyhovujúcom jeho zdravotnému stavu. Bohužiaľ, v Slovenskej republike nie sú dostatočne kapacity pre týrané a odobraté zvieratá v karanténnych staniciach, preto regionálne veterinárne a potravinové správy odoberajú len veľmi malé množstvo zvierat.⁵

Jednou z alternatív uvedenej problematiky je navýšenie kapacít (napríklad zriadenie štátnych karanténnych staníc) pre týrané a odobraté zvieratá, kde sa im poskytne potrebná veterinárna starostlivosť a adekvátne životné podmienky. Alternatívne je možné uvažovať práve o nelegálnych množiareňach, ako o skutkovej podstate trestného činu sankcionovanom v rovine trestného práva.

Ministerstvo a obce zabezpečujú zriadenie alebo prevádzku karanténnych staníc a útulkov pre zvieratá alebo sa podieľajú na prevádzke karanténnych staníc a útulkov pre

⁴ Sloboda zvierat [online]. [cit. 2022.01.26] Dostupné na <https://slobodazvierat.sk/linka-proti-krutosti/>

⁵ Kristína Kövešová o sexuálnom zneužívaní: Jedna vec sú pedofili, tá druhá sexuálni predátori. Nie je to to isté [online]. [cit. 2022.01.30] Dostupné na <https://www.startitup.sk/kristina-kovesova-o-sexualnom-zneuzivani-jedna-vec-su-pedofili-ta-druha-sexualni-predatori-nie-je-to-to-iste/>

zvieratá.⁶ Všetky karanténne stanice a útulky musia byť schválené na činnosť týkajúcu sa odchytu túlavých zvierat. Rozhodnutie o schválení karanténnej stanice alebo útulku pre zvieratá vydáva miestne príslušná regionálna veterinárna a potravinová správa. Väčšina karanténnych staníc a útulkov pre zvieratá sú pod správou miest alebo ide o občianske združenia.

V Košiciach na jar roku 2021, po dvojročnej snahe, začala vďaka Únii vzájomnej pomoci ľudí a psov (ÚVP) opäť fungovať karanténna stanica pre túlavé psy. ÚVP získala finančné zdroje na jej výstavbu od anonymného darcu a pozemok, na ktorom dnes karanténna stanica stojí, poskytlo mesto Košice.⁷

2. História veterinárnej legislatívy

Starostlivosť o zdravie zvierat upravujú právne normy zahŕňajúce veterinárnu starostlivosť. Od roku 1950 bola veterinárna starostlivosť legislatívne upravená zákonom č. 187/1950 Zb. o zdokonalení živočíšnej výroby a vládny nariadením č. 99/1951 Zb. o organizácii veterinárnej služby a o niektorých veterinárnych opatreniach, z ktorých vyplýva aj veterinárna starostlivosť o zver. Ich účelom bolo pomôcť jednotným roľníckym družstvám a malým a stredným roľníkom k zvýšeniu výnosu a výrobnosti práce v živočíšnej výrobe a tým zabezpečiť ďalšie zlepšenie výživy československého ľudu. Prijatie zákona č. 66/1961 Zb. o veterinárnej starostlivosti znamenalo jej postupné zdokonaľovanie. Jeho znenie však bolo oproti súčasnej právnej úprave veterinárnej starostlivosti nadmieru stručné a jeho účelom bolo upraviť veterinárnu starostlivosť tak, aby zodpovedala potrebám socialistickej živočíšnej veľkovýroby, plánovite podporovala jej rozvoj, zabezpečovala zdravie chovov hospodárskych zvierat tým, aby prispievala k predchádzaniu chorôb prenosných zo zvierat na človeka, a súčasne zabezpečovala vytváranie podmienok pre výrobu zdravotne nezávadných a hodnotných potravín a surovín živočíšneho pôvodu a krmív, a to ako už v poľnohospodárskej výrobe, tak i pri priemyslovom spracovaní. Časom sa vytvorila požiadavka na úseku chovu a chorôb poľovnej zveri, preto bývalá Štátna veterinárna správa prijala v roku 1982 Systém zabezpečovania veterinárnej starostlivosti o poľovnú zver a zriadila na úrovni okresných a krajských veterinárnych zariadení funkciu odborných veterinárnych lekárov, ktorí boli špecialistami pre chov a choroby zvierat. Detailnejšiu právnu úpravu veterinárnej

⁶ § 22 ods. 9 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov.

⁷ V Košiciach začala po roku opätovne fungovať karanténna stanica [online]. [cit. 2022.01.30] Dostupné na <https://www.kosice.sk/clanok/v-kosiciach-zacala-po-roku-opatovne-fungovat-karantenna-stanica>

starostlivosti priniesol zákon č. 87/1987 Zb. o veterinárnej starostlivosti, ktorého hlavnou úlohou bolo vytvoriť predpoklady pre výkon a rozvoj veterinárnej starostlivosti. V ďalšom období bola veterinárna starostlivosť o zver a ostatné voľne žijúce druhy upravená zákonom č. 337/1998 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a regionálne veterinárne správy, ako orgány veterinárnej starostlivosti, boli zriadené práve jeho novelizáciou.

Veterinárne požiadavky na zdravie zvierat, na produkty živočíšneho pôvodu, práva a povinnosti fyzických osôb, fyzických osôb podnikateľov či právnických osôb vo veterinárnej oblasti aj sankcie za porušenie ich povinností sú v súčasnosti upravené zákonom č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov. Uvedeným zákonom boli do nášho právneho systému prebraté právne akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie (príloha č. 8 – zákona 39/2007 Z. z.).⁸

V roku 1962 bola zavedená spoločná poľnohospodárska politika EÚ, ktorej cieľom bolo podporovať poľnohospodárov a zlepšiť poľnohospodársku produktivitu v záujme zabezpečenia stabilnej ponuky dostupných potravín a zároveň zabezpečiť poľnohospodárom EÚ primeraný príjem. V roku 1992 sa spoločná poľnohospodárska politika EÚ preorientovala z podpory trhu na podporu výrobcov. Došlo k zníženiu dotovania cien, ktoré postupne nahradili priame platby poľnohospodárom, ktorí boli podporovaní v tom, aby boli šetrnejší k životnému prostrediu. V roku 2003 sa ustanovila za cieľ podpora príjmu, ktorá spočívala v podpore príjmu poľnohospodárov pod podmienkou, že obhospodarujú poľnohospodársku pôdu a spĺňajú normy týkajúce sa bezpečnosti potravín, ochrany životného prostredia, zdravia zvierat a ich dobrých životných podmienok. Od roku 2013 je cieľom reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ posilniť konkurencieschopnosť sektora, podporiť udržateľné poľnohospodárstvo, inovácie, zamestnanosť a rast vo vidieckych oblastiach a zamerať finančnú pomoc na produktívne využívanie pôdy.

Keď sa však pozrieme napríklad na prvovýrobcov mlieka (výroba surového ešte nespracovaného mlieka) zistíme, že sa na Slovensku v roku 1989 vyprodukovali viac ako dve miliardy kilogramov mlieka, pričom v roku 2019 to bolo už len 932 miliónov. Vychádzame z údajov poskytnutých Slovenskou poľnohospodárskou a potravinárskou komorou. Tento viditeľný pokles však nepochádza z nízkej spotreby mlieka, pretože tá je každým rokom vyššia. Podľa Štatistického úradu predstavovala v roku 2013 spotreba mlieka a mliečnych výrobkov 158,5 kilogramov na obyvateľa v SR za rok a v roku 2019 spotreba stúpila na 173 kilogramov na obyvateľa v SR za rok. Naš pokles sebestačnosti tkvie v určitých dôvodoch

⁸ RAJSKÝ, D. – GARAJ, P. 2013. Zvolen: Technická univerzita vo Zvolene. s.10. ISBN 978-80-228-2635-8.

a to najmä v enormnom náraste nákladov. Každým rokom sa tovary a služby zdražujú, čo má vplyv na ceny rastlinných komodít a krmív, nehovoriac o cene energií, ktorá je v súčasnosti veľmi aktuálna. Podľa Úradu pre reguláciu sieťových odvetví majú v roku 2022 náklady za dodávku elektriny vzrásť priemerne o tri až štyri eurá mesačne. V súčasnosti prebiehajúci nárast energií v Slovenskej republike môže úplne vytlačiť do úzadia domácu výrobu a sebestačnosť našej krajiny, ako aj spomínaných prvovýrobcov mlieka. Podpory zo strany štátu na výrobu mlieka sa už roky pohybujú približne na rovnakej úrovni. Produkcia mlieka je drahšia ako predajná cena, čím dochádza k neprimeraným stratám v prvovýrobe mlieka. Podľa výpočtov slovenského zväzu prvovýrobcov mlieka, dosiahla prvovýroba mlieka v roku 2021 stratu cez 55 miliónov eur. Väčšiu stratu vykazovali len v roku 2016, keď došlo k európskemu zrušeniu mliečnych kvót, čo znamenalo produkciu mlieka bez obmedzení, avšak spôsobilo to aj veľký tlak pre chovateľov na Slovensku, aby dodávali mlieko za čo najnižšie ceny, aby boli schopní konkurovať zahraničným dodávateľom. Zrušenie mliečnych kvót otvorilo dvere do sveta silným členským krajinám EÚ, ktoré už v tej dobe mali prebytok mlieka. V tom období štát poskytol prvovýrobcovi mlieka kompenzáciu strát formou mimoriadnej podpory vo výške 33 miliónov eur. Stav dojníc klesajú a spolu s nimi aj počet podnikov prvovýroby mlieka. Na druhej strane však dovozy mlieka stále rastú. Je samozrejmosťou, že určité výrobky sa na Slovensku nevyrobajú a preto sa aj v sektore mlieka bez zahraničného obchodu nezaobídeme.⁹ Ak sa však na Slovensku vyrába kvalitné mlieko a mliečne výrobky s oveľa nižšou uhlíkovou stopou, bolo by na mieste presadiť výraznejšiu podporu domáceho potravinárskeho priemyslu s postúpením toho zahraničného do úzadia. K zabráneniu stratám, ktorým prvovýrobcovia mlieka čelia, je nevyhnutné zvýšiť úroveň podpôr zo strany štátu, čoho následkom by bola väčšia potravinová sebestačnosť a najmä väčšia čerstvosť mlieka. Proces dovozu mlieka a mliečnych výrobkov zo zahraničia pretrvá omnoho dlhšie, ako jeho dodanie slovenskými dodávateľmi. Nehovoriac o priaznivých dopadoch na zamestnanosť na Slovensku, ktorá znižovaním podnikov s domácou výrobou s množstvom zamestnancov klesá. Primárnym záujmom štátu by mala byť podpora domáceho trhu a zachovanie zamestnanosti v potravinárskom priemysle na Slovensku. Pri súčasnej domácej politike bohužiaľ k napĺňaniu avizovaného záujmu nedochádza. Chovatelia a prvovýrobcovia nevyhnutne potrebujú dostatok financií zo strany štátu na úhradu svojich strát a uprednostnenie predaja ich výrobkov pred zahraničnými. Na spoločnom trhu EÚ

⁹ Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora [online]. [cit. 2022.01.27] Dostupné na : <https://www.sppk.sk>

prevládajú nerovné pravidlá a štátne podpory poľnohospodárov, preto je pre zahraničných dodávateľov jednoduchšie udržať svoju výrobu a zároveň preraziť aj na Slovenskom trhu.

2.1 Chov kožušinových zvierat, minulosť a súčasnosť

V kožušinovom priemysle sa ročne narodí a usmrtí približne 100 miliónov zvierat, a to najmä líšok, norkov. Tieto sú chované na farmách vo veľkých množstvách v neprímerane malých klietkach, ktoré nenapĺňajú dôležité potreby zvierat. Nemajú príležitosť pre fyzickú aktivitu, ktorá je pre nich špecifická (šplhanie, plávanie, hrabanie). Uvedené reflektuje ich nežiadúce správanie, ktoré spočíva v hryzení vlastných chvostov, v kanibalizme, vo vzájomnom napádaní a v ich vysokej mortalite.¹⁰ Kožušina sa z týchto zvierat získava nehumánym stiahnutím z kože či ich usmrtením plynom. V EÚ je aktívnych cez 5 000 kožušinových fariem, kde sú chované najmä líšky, norky a činčily. Hodnota trhu predstavuje viac ako 6 miliárd eur s vyše 100 000 pracovníkmi, preto sa Európa považuje za hlavného výrobcu kožušiny.¹¹ Chov norkov je v rámci chovu všetkých kožušinových zvierat najvýznamnejší. S ich farmárskym chovom sa začalo približne v roku 1873 v Severnej Amerike v dôsledku rapídneho poklesu norkov amerických a veľkého záujmu o ich kožky. Patria medzi producentov kožušiny s nízkym vlasom.¹²

Stále viac a viac Európanov sa stáva odporcami kožušinového priemyslu a postupne sa k nim pridáva aj módný priemysel. Aj celosvetovo známe módné značky ako Gucci, Versace, Armani, Michael Kors, Zara či H&M upúšťajú od používania pravých kožušín a nahrádzajú ich syntetickými kožušinami, pretože žijeme v 21. storočí, kedy sú čoraz viac na nerozoznanie. Koalícia Fur Free Alliance vytvorila program Fur Free Retailer, v ktorom je zapojených cez 1 500 odevných spoločností, ktoré tak podporujú dobré životné podmienky zvierat a zaväzujú sa k budúcnosti bez kožušín. Najnovšou svetoznámu značkou, ktorá sa pridala ku koalícii Fur Free Alliance v januári 2022, je Dolce & Gabbana, ktorá zároveň vyhlásila zastavenie využitia pravých kožušín vo svojich kolekciách.¹³

Do októbra 2019 bolo v podmienkach Slovenskej republiky dovolené chovať zvieratá a následne ich usmrcovať za účelom získania kožušín či už pre seba, blízke osoby alebo pre

¹⁰ Odborná správa Vedeckého výboru pre zdravie a blaho zvierat Európskej komisie z roku 2001.

¹¹ Trend zatvárania kožušinových fariem dorazil aj do krajín Vyšehradu. Chov zatiaľ zakázali iba v Česku [online]. [cit. 2022.02.03] Dostupné na <https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/news/trend-zatvarania-kozusinovych-fariem-dorazil-aj-do-krajin-vysehradu-chov-zatial-zakazali-iba-v-cesku/>

¹² TOČKA, I. 1992. Chov kožušinových zvierat. Nitra: Vysoká škola poľnohospodárska. s. 2. ISBN: 807137041X.

¹³ Recent news. Fur Free Alliance [online]. [cit. 2022.02.03] Dostupné na <https://www.furfreealliance.com>

širokú verejnosť. Zmena nastala až v momente, kedy bol v NR SR prijatý zákon č. 387/2019 Z. z. ktorý novelizoval zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov. Vzorom pre Slovenskú republiku boli krajiny ako Česká republika, Rakúsko, Belgicko, Holandsko alebo Spojené kráľovstvo, ktoré chov kožušinových zvierat už zakázali. Zákonomdarca sa uvedenou novelou snažil reagovať na spoločnosťou negatívne vnímaný chov a usmrcovanie kožušinových zvierat a to za účelom získania kožušín, preto cieľom novely bol zákaz chovu a usmrcovania kožušinových zvierat v Slovenskej republike výlučne alebo prevažne za účelom získania kožušín. Novela sa nevzťahuje na chov a usmrcovanie králikov za účelom ich súkromnej domácej spotreby (za účelom získania mäsa, kde je získanie kožušiny vedľajším produktom pre drobnochovateľa alebo jemu blízke osoby). Kožušinové zvieratá sú špecifikované v prílohe č. 3 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 178/2012 Z. z. o identifikácii, registrácii a podmienkach farmového chovu zveri (zajac poľný, líška hrdzavá, nutria, činčila, norok, fretka). Do § 22 ods. 4 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov pribudli nové písmena g) a h), ktoré zakazujú chovať alebo usmrcovať kožušinové zvieratá výlučne alebo prevažne na účel získania kožušín (§ 22 ods. 4 písm. g) dotknutého zákona) a chovať alebo usmrcovať králiky výlučne alebo prevažne na účel získania kožušín s výnimkou ich súkromnej domácej spotreby (§ 22 ods. 4 písm. h) dotknutého zákona). Odborné výhrady voči tzv. kožušinovým farmám spočívali v skutočnosti, že primárne sú chované na kožušinu tie zvieratá, ktoré boli odjakživa len v malej miere domestikované. Možno ich považovať za divo žijúce, a preto chovom v kliebkach nemôžu napĺňať svoje vrodené potreby. V súčasnosti je evidovaný na Slovensku už iba jeden chov zvierat na kožušiny neďaleko Martina. Jedná sa o norka amerického. Novela má však zabezpečiť, aby v budúcnosti ďalšie farmy na chov kožušinových zvierat nevznikli.¹⁴

Súčasťou novely je aj zavedenie prechodného obdobia, dokedy je fyzická alebo právnická osoba povinná ukončiť chov kožušinových zvierat a to najneskôr do 31. decembra 2025. Toto obdobie bolo konsenzuálne schválené z dôvodu dĺžky reprodukcie kožušinových zvierat a zároveň poskytuje majiteľom postihnutých chovov a ich zamestnancom dostatočne dlhú dobu, aby sa adaptovali na novú legislatívu a aby svoje základné ľudské práva garantované Ústavou Slovenskej republiky, t. j. právo vlastniť majetok podľa čl. 20 a právo na slobodnú voľbu povolania, ako aj právo podnikat' podľa čl. 35, realizovali iným spôsobom.

¹⁴ Dôvodová správa k zákonu č. 387/2019 Z. z., ktorým sa novelizuje zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov.

Sankčný mechanizmus za nedodržanie vyššie uvedených zákazov je primárne administratívnoprávny a predstavuje pokutu vo výške od 400 do 1 000 eur, ktorú ukladá orgán veterinárnej správy fyzickej osobe.¹⁵ V prípade naplnenia znakov niektorej zo skutkových podstát trestných činov legálne zakotvených v šiestej hlave, druhého dielu osobitnej časti Trestného zákona, je možné subsidiárne sankcionovať v rovine trestného práva.¹⁶

Záver

Každé obdobie a činnosť v ňom majú v sebe osobitosti, ktoré ich charakterizujú. Takmer 65 % všetkých týraných zvierat tvoria psy a zaujímavým faktom je, že slovenskými útulkami prejde ročne aj niekoľko tisíc týraných a nechcených zvierat. Príspevkom sme poukázali na nízke percento prešetrenia prípadov vo veterinárnej oblasti, ako na jeden z nedostatkov uplatňovania právnych predpisov v praxi. Spomenuté reflektuje nedostatok a zároveň pasivitu veterinárnych inšpektorov, ktorí prešetrujú prípady týrania či zanedbania starostlivosti o zvieratá. Dostatočná kompetentnosť a navýšenie počtu veterinárnych inšpektorov je v uvedenom kontexte na mieste s cieľom redukcie prípadov týrania zvierat. Nehovoriac o prípadoch nelegálneho množenia zvierat (zväčša psov), ktoré sú prešetrované taktiež ojedinele z dôvodu nedostatočných kapacít pre umiestnenie týraných zvierat.

Ako prínos považujeme, že Slovenská republika reagovala na spoločnosťou negatívne vnímaný chov a usmrcovanie kožušinových zvierat za účelom získania kožušín a v roku 2019 sa stala 14. krajinou, ktorá legislatívne upravila zákaz kožušinového chovu zvierat. Od roku 2021 sa na našom území nemôžu otvárať nové kožušinové farmy. Jediná a zároveň posledná kožušinová farma na Slovensku, ktorá sa nachádza pri Martine musí ukončiť svoju činnosť najneskôr do roku 2025.

Zoznam bibliografických odkazov

- ČERMÁK, O. 1986. Veterinárstvo. Bratislava: Príroda. 248 s.
- RAJSKÝ, D. – GARAJ, P. 2013. Veterinárna starostlivosť o zver. Zvolen: Technická univerzita vo Zvolene. 161 s. ISBN 978-80-228-2635-8.
- TOČKA, I. 1992. Chov kožušinových zvierat. Nitra: Vysoká škola poľnohospodárska. 119 s. ISBN: 807137041X.

¹⁵ § 48 ods. 5 písm. p) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov

¹⁶ Jedná sa o § 305a trestný čin týrania zvierat, § 305b trestný čin zanedbania starostlivosti o zviera, §305c trestný čin organizovania zápasov zvierat podľa zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších právnych predpisov

- Dôvodová správa k zákonu č. 387/2019 Z. z., ktorým sa novelizuje zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov.
- Nariadenie EÚ 2016/429 o prenosných chorobách zvierat.
- Odborná správa Vedeckého výboru pre zdravie a blaho zvierat Európskej komisie z roku 2001.
- Vládne nariadenie č. 99/1951 Zb. o organizácii veterinárnej služby a o niektorých veterinárnych opatreniach, z ktorých vyplýva aj veterinárna starostlivosť o zver.
- Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 178/2012 Z. z. o identifikácii, registrácii a podmienkach farmového chovu zveri.
- Zákon č. 187/1950 Zb. o zdokonalení živočíšnej výroby.
- Zákon č. 66/1961 Zb. o veterinárnej starostlivosti.
- Zákon č. 87/1987 Zb. o veterinárnej starostlivosti.
- Zákon č. 337/1998 Z. z. o veterinárnej starostlivosti.
- Zákon č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších právnych predpisov.
- Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov.
- Kristína Kövešová o sexuálnom zneužívaní: Jedna vec sú pedofili, tá druhá sexuálni predátori. Nie je to to isté [online]. [cit. 2022.01.30] Dostupné na <https://www.startitup.sk/kristina-kovesova-o-sexualnom-zneuzivani-jedna-vec-su-pedofili-ta-druha-sexualni-predatori-nie-je-to-to-iste/>
- Recent news. Fur Free Alliance [online]. [cit. 2022.02.03] Dostupné na <https://www.furfreealliance.com>
- Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora [online]. [cit. 2022.01.27] Dostupné na : <https://www.sppk.sk>
- Trend zatvárania kožušinových fariem dorazil aj do krajín Vyšehradu. Chov zatiaľ zakázali iba v Česku [online]. [cit. 2022.02.03] Dostupné na <https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/news/trend-zatvarania-kozusinovych-fariem-dorazil-aj-do-krajin-vysehradu-chov-zatial-zakazali-iba-v-cesku/>

- V Košiciach začala po roku opätovne fungovať karanténna stanica [online]. [cit. 2022.01.30] Dostupné na <https://www.kosice.sk/clanok/v-kosiciach-zacala-po-roku-opatovne-fungovat-karantenna-stanica>
- Zvierací ombudsman [online]. [cit. 2022.02.03] Dostupné na <http://zvieraciombudsman.sk>

Kontaktná adresa

Sandra Geschwandtnerová, Mgr.

Interná doktorandka na Katedre trestného práva

UPJŠ – Právnická fakulta, Kováčska 26, P.O.BOX, 040 75 Košice, Slovenská republika

e-mail: sandra.geschwandtnerova@student.upjs.sk

Vybrané právne prostriedky ochrany občana pred nečinnosťou orgánov verejnej správy

Patrik Fajak

Abstract

The inaction of public administration bodies is an unacceptable phenomenon in a democratic society, which consists in the unlawful conduct of a public administration body. This phenomenon thus threatens the functioning of the rule of law state, which the Slovak Republic undoubtedly is. The aim of the paper is to define selected legal means of protection of the citizen against inactivity of public administration bodies and to identify their problem areas through the analysis of professional literature and legal regulations of the Slovak Republic.

Key words: inaction, complaint of inaction, action for failure to act

Úvod

Vo svojom každodennom živote sa bezpochyby každý z nás už stretol z činnosťou niektorého z orgánov verejnej správy. V súvislosti s činnosťou orgánov verejnej správy sa častokrát vyskytuje aj pojem nečinnosť orgánov verejnej správy. Nečinnosť orgánov verejnej správy je jav spoločensky, ale aj právne neprijateľný, pretože pri ňom dochádza k znižovaniu dôvery občanov štátu v jeho orgány. Pri nečinnosti orgánu verejnej správy dochádza k porušovaniu platného právneho poriadku, čo je neprípustný stav v demokratickom a právnom štáte. Nečinnosť v súvislosti s orgánmi verejnej správy je možné v najjednoduchšej forme definovať ako stav, v ktorom orgán verejnej správy nekoná alebo je pasívny v prípade ak konať má, respektíve má byť aktívny. Baricová a kol. (2018) definujú nečinnosť orgánu verejnej správy ako situáciu, keď orgán verejnej správy nekoná v prípade, ak mu zákon prikazuje konať, uskutočňovať procesné úkony a vo veci rozhodovať. Hanzelová (2009) považuje za nečinnosť nedodržiavanie zákonom stanovených lehôt na vydanie rozhodnutia, opomenutie zákonom stanovených úkonov a zbytočné prieskumy v konaní. V podmienkach Slovenskej republiky poznáme viacero prostriedkov ochrany občana pred nečinnosťou orgánu verejnej správy. Medzi spomínané prostriedky ochrany bezpochyby patria aj lehoty na vydanie rozhodnutia, sťažnosť na nečinnosť, fikcia pozitívneho a negatívneho rozhodnutia, podnet verejnému ochrancovi práv, atrahovanie kompetencie, upozornenie prokurátora a žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

Cieľom príspevku je prostredníctvom analýzy odbornej literatúry a právnych predpisov Slovenskej republiky definovať vybrané právne prostriedky ochrany občana pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a identifikovať ich problémové oblasti.

1. Lehoty na vydanie rozhodnutia

Potasch a Hašanová (2012) definujú lehoty ako v právnej teórii časovo ustanovené obdobie, v ktorom sa právny úkon môže, respektíve musí vykonať. Na základe spomínanej definície môžeme povedať, že lehoty na vydanie rozhodnutia sú právnym prostriedkom ochrany občanov pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktoré pôsobia preventívne, teda zabraňujú vzniku nečinnosti. Na základe čl. 48 ods.2 Ústavného zákona č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“) ma každý právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov. Právny základ lehôt na vydanie rozhodnutia nachádzame v zákone č.71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). V zmysle §3 ods.4 Správneho poriadku sú správne orgány povinné každú vec vybaviť včas, bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré budú viesť k správne vybaveniu veci. Konkrétne lehoty pre rozhodnutie správneho orgánu sú ustanovené v §49 ods.1 a 2 Správneho poriadku. Lehoty obsiahnuté v Správnom poriadku sa uplatňujú vždy, ak osobitný právny predpis neustanoví inak.¹

Na základe §49 ods.1 a 2 Správneho poriadku je možné vymedziť dané lehoty:

- bezodkladne – stanovená v jednoduchých veciach, ak možno rozhodnúť na podklade dokladov predložených účastníkom konania,
- do 30 dní od začatia konania – v ostatných prípadoch, najmä ak osobitný zákon neustanovuje inak,
- do 60 dní od začatia konania – v obzvlášť zložitých prípadoch,
- lehota dlhšia ako 60 dní od začatia konania – ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v lehote 60 dní, lehotu predlžuje odvolací orgán.

Ako už bolo vyššie spomenuté lehoty na rozhodnutie predstavujú preventívny prostriedok ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktorý si nie je potrebné nárokovať. Lehoty tak predstavujú veľmi efektívny prostriedok ochrany, avšak len v prípade, že ich orgány verejnej správy dodržia. Najväčší problém podľa nášho názoru predstavujú

¹ CEPEK, B. a kol. 2018. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-784-6.

právne neurčité pojmy, ktoré nie sú v správnom poriadku bližšie definované. Medzi tieto pojmy patria: „bezodkladne“, „bez zbytočných prietahov“ alebo „včas“. Napríklad pri lehote, ktorá je vyjadrená pojmom „bezodkladne“ môže dôjsť k rozdielnej interpretácii orgánu verejnej správy, ktorý rozhodnutie vydáva a účastníkom konania. Účastník konania má bezpochyby záujem, aby sa rozhodlo v čo najkratšom čase, no orgán verejnej správy sa častokrát, napríklad z dôvodu vyťaženia snaží o čo najväčšie oddialenie rozhodnutia.

Je však potrebné povedať, že podľa súdnej judikatúry je potrebné vykladať lehotu „bezodkladne“ v zmysle najskôr, ako je to možné, avšak v období kratšom ako 30 dní.

2. Sťažnosť na nečinnosť

Podľa čl.27 ods.1 Ústavy SR má každý právo obrátiť sa na štátne orgány a orgány územnej samosprávy vo veciach verejného alebo iného spoločenského záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Na základe vyššie spomenutého je možné konštatovať, že právo podať žiadosť je právom ústavným.

Všeobecným právnym predpisom, ktorý upravuje podávanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania sťažností v podmienkach Slovenskej republiky je zákon č.9/2010 Z. z. o sťažnostiach (ďalej len „zákon o sťažnostiach“). Zákon o sťažnostiach definuje sťažnosť ako „*podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy*“ a „*podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým poukazuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti orgánu verejnej správy*“.

V §5 zákona o sťažnostiach sú vymedzené náležitosti, ktoré musí sťažnosť napĺňať:

- sťažnosť musí byť písomná a je možné ju podať len v listinnej alebo elektronickej podobe;
- sťažnosť fyzickej osoby musí obsahovať meno, priezvisko a adresu pobytu sťažovateľa. Sťažnosť právnickej osoby musí obsahovať názov a sídlo právnickej osoby, meno a priezvisko osoby oprávnenej v jej mene konať. Sťažnosť podaná v listinnej podobe musí obsahovať vlastnoručný podpis sťažovateľa. Ak je to potrebné, sťažnosť môže obsahovať aj elektronickú adresu sťažovateľa;
- sťažnosť musí byť čitateľná, zrozumiteľná a musí z nej byť jednoznačné komu smeruje, na aké nedostatky poukazuje a čoho sa sťažovateľ domáha;
- sťažnosť podaná v elektronickej podobe musí byť autorizovaná podľa osobitého predpisu.

Ak sťažnosť podaná v elektronickej podobe nie je autorizovaná a do piatich pracovných dní od jej podania ju sťažovateľ nepotvrdí, je daná sťažnosť odložená. Sťažnosť je odložená aj v prípade, ak je podaná v elektronickej podobe a neobsahuje náležitosti určené v ods.2.

V zmysle §13 zákona o sťažnostiach je príslušný orgán verejnej správy povinný sťažnosť vybaviť do 60 pracovných dní. Lehota začína plynúť prvým pracovným dňom, ktorý nasleduje po dni doručenia sťažnosti príslušnému orgánu. Lehotu je možné predĺžiť o 30 dní v prípade, ak je sťažnosť náročná na prešetrenie. Lehota môže byť predĺžená výhradne vedúcim príslušného orgánu verejnej správy alebo ním splnomocneným zástupcom.

Za problémovú oblasť v tomto prípade považujeme dĺžku lehoty na rozhodnutie, ktorá sa môže vyšplhať až na 90 pracovných dní, čo podľa nášho názoru znižuje efektivitu daného prostriedku ochrany. Napríklad v prípade stavebného konania, ak rozhodnutie, v ktorom je orgán verejnej správy nečinný predchádza ďalšiemu rozhodnutiu, celý proces sa v takomto prípade neúmerne predĺži, čo môže spôsobiť fyzickej alebo právnickej osobe navýšenie nákladov alebo predĺženie realizácie stavby aj o niekoľko mesiacov až rokov.

3.Fikcia rozhodnutia

Ak je orgán verejnej správy nevydá rozhodnutie v zákonom stanovenej lehote, teda je nečinný pri vydávaní rozhodnutia, v zákonom stanovených prípadoch sa finguje, že takéto rozhodnutie vydané bolo. Na základe toho aké rozhodnutie sa predpokladá rozlišujeme fikciu pozitívneho rozhodnutia a fikciu negatívneho rozhodnutia.²

Pri fikcií pozitívneho rozhodnutia sa za podmienky, že orgán verejnej správy nerozhodol v zákonom stanovenej lehote predpokladá, že návrhu bolo v plnom rozsahu vyhovené. Teda uplynutím lehoty na vydanie individuálneho správneho aktu sa navrhovateľovi bez jeho intervencie priznajú tie práva a povinnosti, ktoré by mu boli priznané, ak by bolo jeho návrhu v plnom rozsahu vyhovené.³ Škultéty (2005) vyjadruje názor, že fikcia pozitívneho rozhodnutia je pre fyzické a právnické osoby veľmi výhodný prostriedok ochrany pred nečinnosťou orgánu verejnej správy. Na druhej strane však pri uplatnení fikcie pozitívneho rozhodnutia dochádza k nebezpečenstvu vytvorenia takého

² VRABKO, M. a kol. 2012. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-896030-3-9.

³ FRUMAROVÁ, K. 2012. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges. ISBN 978-80-87576-22-9.

právneho stavu, ktorý bude v rozpore s kogentnými právnymi normami a nebude v súlade so spoločenským záujmom.

Fikcia negatívneho rozhodnutia, ako už vyplýva z názvu, je presným opakom fikcie pozitívneho rozhodnutia. V prípade ak orgán verejnej správy v lehote určenej zákonom nerozhodol, sa finguje, že orgán verejnej správy rozhodol v neprospech navrhovateľa, respektíve jeho návrhu vyhovené nebolo.

Ako už bolo vyššie spomenuté fikcia pozitívneho rozhodnutia je veľmi výhodným prostriedkom ochrany pre fyzické ale aj právnické osoby, na druhej strane je možné konštatovať že fikcia negatívneho rozhodnutia je nevýhodná pre fyzické aj právnické osoby, pretože negatívne rozhodnutie je vydané bez preskúmania veci. Najväčší problém pri uplatňovaní daného prostriedku ochrany vidíme v situáciách, kedy sú orgány verejnej správy nadmerne zaťažované rozhodovacou činnosťou alebo im z rôznych dôvodov chýbajú zamestnanci. Takáto situácia panuje napríklad aj v súčasnosti, kde kvôli pandémii orgánom verejnej správy chýbajú zamestnanci. V takýchto situáciách môže ľahko dôjsť k stavu, že po uplynutí lehoty na rozhodnutie bude pozitívne fingované rozhodnutie, ktoré nie je v súlade s verejným záujmom, napríklad v oblasti stavebného konania alebo ochrany životného prostredia. Na druhej strane, môže byť negatívne fingované rozhodnutie, ktoré by bolo pri riadnom rozhodovaní pozitívne, napríklad pri žiadosti o informácie.

4.Podnet verejnému ochrancovi práv

Verejný ochranca práv je v podmienkach slovenskej republiky právne zakotvený v čl.151a ods.1 Ústavy SR: *„Verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. V zákonom ustanovených prípadoch sa verejný ochranca práv môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci poskytnú verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť“*.

V zmysle §3 ods.1 zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje na:

- orgány štátnej správy;
- orgány územnej samosprávy;

- právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú.

Na základe §11 zákona o verejnom ochrancovi práv sa na verejného ochrancu práv môže obrátiť každý (fyzická aj právnická osoba), kto sa domnieva že boli porušené jeho základné práva a slobody pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy. Každá fyzická osoba ma právo vo styku s verejným ochrancom práv používať svoj materinský jazyk a trovy spojené s tlmočením znáša štát.

Podávanie podnetu fyzickej alebo právnickej osoby je upravené v §13 zákona o verejnom ochrancovi práv. Verejný ochranca práv teda koná na základe podnetu fyzickej osoby, právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy. Fyzické a právnické osoby môžu podávať podnet piatimi spôsobmi: písomne, ústne do zápisnice, telegraficky, telefaxom, elektronickou poštou. Z podaného podnetu musí byť zrejmé akej veci sa podnet týka, proti akému orgánu verejnej správy podnet smeruje a čoho sa podávateľ podnetu domáha. Ak podnet neobsahuje predpísané náležitosti, verejný ochranca práv vyzve predkladateľa podnetu, aby v stanovenej lehote (nie kratšej ako 7 dní) podaný podnet doplnil o chýbajúce náležitosti alebo podaný podnet spresnil. O doplnení a spresnení podaného podnetu verejný ochranca práv podávateľ a podnetu poučí. V prípade, ak podávateľ podnetu v stanovenej lehote podnet nedoplní alebo nespresní, verejný ochranca práv podaný podnet odloží a o následkoch odloženia podaného podnetu jeho podávateľ a poučí. Verejný ochranca práv nemá zákonnú povinnosť zaoberať sa anonymným podnetom. Za anonymný podnet sa považuje taký podnet, v ktorom nie je uvedené meno, priezvisko a adresa fyzickej osoby alebo názov a sídlo právnickej osoby.

V zmysle §17 zákona o verejnom ochrancovi práv je verejný ochranca práv oprávnení vstúpiť do objektov orgánov verejnej správy a klásť otázky zamestnancom orgánov verejnej správy. Ďalej je oprávnení vyžiadať od orgánu verejnej správy potrebné spisy, doklady a vysvetlenia vo veci, ktorej sa podnet týka. Oprávnenie verejného ochrancu práv sa vzťahuje aj na prípady, ak osobitný predpis obmedzuje právo nahliadať do spisov len pre vymedzený okruh subjektov. *„Hovoriť aj bez prítomnosti iných osôb s osobami, ktoré sú zaistené v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, detencia, ústavné liečenie alebo ústavná výchova*

a v celách policajného zaistenia, ako aj v iných priestoroch, kde je obmedzená ich osobná sloboda“.⁴ Povinnosti orgánov verejnej správy voči verejnému ochrancovi práv:

- poskytovať informácie a vysvetlenia;
- umožniť nahliadanie do spisu alebo spis verejnému ochrancovi práv požičať;
- predložiť písomné stanoviská k právnym a skutkovým podstatám;
- vysporiadať sa s navrhnutými dôkazmi;
- vysporiadať sa s navrhnutými opatreniami;
- vykonávať opatrenia, ktoré verejný ochranca práv navrhne, ak vykonanie takých opatrení vyplýva zo zákona alebo iného všeobecne záväzného predpisu;
- umožňovať verejnému ochrancovi práv zúčastňovať sa na ústnom prejednávaní a klásť účastníkom konania a osobám zúčastnením na prejednávaní otázky.

V prípade, ak je výsledkom vybavovania podnetu nezistenie porušenia práv a slobôd podávateľa, verejný ochranca práv je povinný o danom výsledku vybavovania informovať podávateľa podnetu aj orgán verejnej správy, voči ktorého postupu, rozhodovaniu alebo nečinnosti je podnet nasmerovaný.⁵ Ak je výsledkom vybavovania podnetu preukázané porušenie základných práv a slobôd, verejný ochranca práv je povinný o danom výsledku písomne informovať, spolu s návrhom opatrení, orgán verejnej správy, voči ktorého postupu, rozhodovaniu alebo nečinnosti je podnet nasmerovaný. Dotknutý orgán verejnej správy je povinný do 20 dní odo dňa prijatia výzvy na prijatie opatrení oznámiť verejnému ochrancovi práv stanovisko k výsledkom vybavovania podnetu a prijaté opatrenia.⁶ V prípade, ak verejný ochranca pri vybavovaní podnetu zistí skutočnosti, ktoré nasvedčujú spáchaniu trestného činu, priestupku, iného správneho deliktu, disciplinárneho previneniu alebo porušeniu povinnosti ustanovenej zákonom pri činnosti orgánu verejnej správy, je verejný ochranca práv povinný oznámiť túto skutočnosť príslušnému orgánu.⁷ V prípade ak v predošlých dvoch prípadoch verejný ochranca práv nepovažuje prijaté opatrenia za dostatočné, oznámi danú skutočnosť nadriadenému orgánu. Ak nastane situácia, keď nadradený orgán neexistuje, oznámi danú skutočnosť vláde Slovenskej republiky. „ Ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody

⁴ §17 ods.1 zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

⁵ §18 zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

⁶ §19 zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

⁷ §20 zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

fyzických osôb a právnických osôb, môže podať podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu“.⁸

Verejný ochranca práv je v dnešnej dobe veľmi dôležitou súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, o ktorého dôležitosť svedčí fakt, že je právne ukotvený v Ústave SR. Za najväčší limit pri podaní podnetu verejnému ochrancovi práv považujeme fakt, že výsledok vybavovania podnetu nie je právne záväzný. Ak verejný ochranca práv vybavovaním podnetu zistí nezákonný stav, jeho stanovisko má len informatívny a odporúčací charakter. Taktiež zastávame názor, že daný orgán nie je dostatočne rešpektovaný zo strany najvyšších štátnych orgánov, čo bolo viditeľné napríklad pri poslednom čítaní výročnej správy súčasnej verejnej ochrankyne práv pani Patakyovej. Podľa nášho názoru by bolo žiadúce, aby výsledky vybavovania verejného ochrancu práv mali právne záväzný charakter a tak by sa inštitút podania podnetu verejnému ochrancovi práv stal významnejším prostriedkom ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy.

5. Atrahovanie kompetencie

Atrahovanie kompetencie je ďalším z prostriedkov ochrany občana pred nečinnosťou verejnej správy. Inštitút atrahovania kompetencie je právne zakotvený v §50 správneho poriadku: „*Ak to dovoľuje povaha veci a ak nápravu nemožno dosiahnuť inak, správny orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní, sám vo veci rozhodne, pokiaľ správny orgán príslušný na rozhodnutie nezačal konanie, hoci je na to povinný alebo pokiaľ nerozhodol v lehote ustanovenej v §49 ods.2“.* Teda za predpokladu splnenia zákonom stanovených podmienok správny orgán, ktorý bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní, atrahuje sám na seba kompetenciu rozhodnúť v prvom stupni od správneho orgánu, ktorý bol nečinný. Ak osobitný zákon neustanovuje inak, v zmysle §58 správneho poriadku je odvolacím orgánom správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý mal rozhodnúť. Aby mohlo dôjsť k atrahovaniu kompetencie je nutné splniť tri zákonom stanovené podmienky. Prvou podmienkou je samotná nečinnosť podriadeného správneho orgánu, druhou podmienkou je fakt, že nápravu nemožno dosiahnuť inak a záverečnou podmienkou je, že atrahovanie kompetencie musí dovoľovať povaha veci.

Inštitút atrahovania kompetencie však naráža na niekoľko nedostatkov, jedným z nich je fakt, že občan postihnutý nečinnosťou správneho orgánu nemá právny nárok na využitie daného prostriedku ochrany. Len nadriadený správny orgán disponuje danou kompetenciou

⁸ §21 ods.1 zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv

a sám rozhoduje o tom, či boli podmienky atrahovania kompetencie splnené. Ďalším nedostatkom sa javí podmienka „ak to dovoľuje povaha veci“. Daný pojem môžeme zaradiť medzi pojmy právne neurčité, pretože zákon ho nikde bližšie nešpecifikuje. V tomto prípade môže nastať situácia, že nadriadený správny orgán nevie posúdiť, či povaha veci dovoľuje použitie atrahovania kompetencie. Ďalším nedostatkom môže byť fakt, že v §50 správneho poriadku nie je výslovne stanovená povinnosť nadradeného správneho orgánu, teda môže dôjsť k situáciám, kde nadradený správny orgán nebude atrahovať kompetenciu aj v prípade, že sú splnené zákonom stanovené podmienky. Problémom môžu byť aj situácie, v ktorých sa podriadené správne orgány budú úmyselne zbavovať svojich rozhodovacích kompetencií, ktoré budú prostredníctvom atrahovania kompetencie prenesené na nadriadené orgány.

6.Upozornenie prokurátora

Prokurátor je v zmysle §28 ods.1 zákona č.153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“) oprávnený podať orgánu verejnej správy upozornenie za účelom odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo v jeho postupe pri vydávaní správnych aktov alebo jeho nečinnosťou. Prokurátor je oprávnený podať upozornenie prokurátora na základe vlastnej iniciatívy, podnetu fyzickej alebo právnickej osoby. Upozornenie prokurátora musí obsahovať na základe §28 ods.2 zákona o prokuratúre dané náležitosti:

- označenie prokurátora, ktorý upozornenie podáva;
- označenie orgánu verejnej správy, ktorému je upozornenie adresované;
- výslovné označenie „upozornenie prokurátora“;
- presné označenie ustanovení zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý bol postupom alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy porušený alebo ktorého zachovávanie je ohrozované;
- skutkové odôvodnenie;
- právny rozbor príčin a dosahu porušovania zákonov alebo ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov;
- návrh opatrení na odstránenie porušenia zákonnosti alebo návrh opatrení na odstránenie porušovania zákonnosti v ďalšom postupe orgánu verejnej správy;
- dátum a miesto vypracovania upozornenia;
- meno, priezvisko, podpis prokurátora a odtlačok úradnej pečiatky so štátnym znakom.

Prokurátor podáva upozornenie priamo orgánu, ktorého postup alebo nečinnosť namieta a môže upozornenie podať aj nadriadenému orgánu, ktorý je oprávnený vykonať vo veci nápravu. V prípade, ak prokurátor namieta nečinnosť orgánu verejnej správy, vždy pošle upozornenie aj jeho nadriadenému orgánu. Orgán verejnej správy má povinnosť vybaviť upozornenie prokurátora bezodkladne, najneskôr však do 30 dní od doručenia. Ak je upozornenie prokurátora dôvodné je orgán verejnej správy povinný vo vyššie spomínanej lehote protiprávny stav odstrániť a upovedomiť o tom prokurátora. V prípade, že orgán verejnej správy nepovažuje upozornenie prokurátora za dôvodné, upovedomí o tom prokurátora vo vyššie spomínanej lehote a odstúpi nadradenému orgánu (ak taký existuje) upozornenie prokurátora na vybavenie a upovedomí o tom prokurátora vo vyššie stanovenej lehote. Nadradený orgán je v danom prípade povinný do 30 dní od doručenia upozornenie prokurátora vybaviť. Nadriadený orgán je povinný do 30 dní od vybavenia upozornenia prokurátora oboznámiť prokurátora s výsledkom vybavenia. Prokurátorovi zo strany orgánov verejnej správy musí byť umožnené zúčastniť sa na prejednávaní upozornenia, ak o tom požiada. Prokurátor je oprávnený upozornenie vziať späť. Ak orgán verejnej správy zostal nečinný aj po upozornení, je prokurátor oprávnený podľa osobitného predpisu podať žalobu na správny súd.⁹

Upozornenie prokurátora považujeme za efektívny prostriedok ochrany, aj napriek tomu, že občan nemá právny nárok na využitie spomínaného prostriedku ochrany, je prokurátor povinný zaoberať sa každým podnetom od fyzických aj právnických osôb. Efektivita daného prostriedku ochrany spočíva aj v oprávnení prokurátora podať žalobu na správny súd, v prípade, že je orgán verejnej správy aj po jeho upozornení stále nečinný.

7. Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy

Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy (ďalej len „žaloba“) patrí medzi súdne prostriedky ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy. V zmysle §242 zákona č.162/2015 Z. z. (ďalej len „správny súdny poriadok“) sa žalobca môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní (v danom prípade je žalobcom fyzická alebo právnická osoba) a odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy, ktoré spočíva v nezačatí administratívneho konania (žalobcom je prokurátor). Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný.¹⁰ Žalobcami v tomto prípade môže byť fyzická

⁹ §29 zákona č.153/2001 Z. z. o prokuratúre

¹⁰ §243 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

alebo právnická osoba, prokurátor a zainteresovaná verejnosť. Fyzická alebo právnická osoba môže byť žalobcom len v prípade, ak neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet na prokuratúre. Prokurátor môže podať žalobu v prípade, ak orgán verejnej správy je nečinný aj po upozornení prokurátora. Zainteresovaná verejnosť môže podať žalobu len v prípade ak neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet na prokuratúru a orgán verejnej správy je nečinný v administratívnom konaní, ktoré sa týka životného prostredia.¹¹ Žalovaným je v zmysle §245 správneho súdneho poriadku orgán verejnej správy, ktorý podľa žalobcu má povinnosť vydať rozhodnutie alebo opatrenie, vykonať úkon alebo začať z úradnej povinnosti administratívne konanie.

Správny súd môže o žalobe rozhodnúť trojakým spôsobom. Ak žalovaný orgán verejnej správy odstráni nečinnosť, správny súd uznesením konanie zastaví.¹² V prípade ak správny súd nezistí nečinnosť žalovaného orgánu verejnej správy, uznesením žalobu zamietne.¹³ „Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému, aby v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon, prípadne začal z úradnej povinnosti administratívne konanie. Vydaním tohto uznesenia sa súdne konanie nekončí a žalovaný je povinný správne súdu v určenej lehote doručiť vydané rozhodnutie, opatrenie alebo oznámenie o vykonanom úkone, prípadne o začatí administratívneho konania“.¹⁴ „Vo výroku uznesenia podľa odseku 1 správny súd uvedie označenie žalovaného, predmet konania a jeho číslo, ak ide o žalobu podľa §242 ods.1, uloženú povinnosť a primeranú lehotu na jej splnenie, nie však dlhšiu ako tri mesiace; dĺžkou lehoty navrhnutou žalobcom správny súd nie je viazaný. Na návrh žalovaného môže správny súd uznesením predĺžiť lehotu určenú na odstránenie nečinnosti; navrhnutou dĺžkou lehoty správny súd nie je viazaný“.¹⁵

V prípade, ak žalovaný orgán verejnej správy nečinnosť bezdôvodne v stanovenej lehote neodstráni, správny súd mu aj bez návrhu žalobcu môže uznesením udeliť pokutu. Pred rozhodnutím o uložení pokuty si správny súd môže vyžiadať stanovisko od nadriadeného orgánu verejnej správy. Ak žalovaný orgán verejnej správy preukáže správne súdu odstránenie nečinnosti, správny súd uznesením konanie zastaví.¹⁶

¹¹ §244 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

¹² §248 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

¹³ §249 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

¹⁴ §250 ods.1 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

¹⁵ §250 ods.2 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

¹⁶ §251 zákona č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy bezpochyby patrí medzi významne prostriedky ochrany pred nečinnosťou orgánu verejnej správy, no aj v tomto prípade je možné identifikovať problémové oblasti. Za najzávažnejšiu problémovú oblasť považujeme dĺžku lehoty, ktorú správny súd určil na odstránenie nečinnosti. Daná lehota je upravená ako „primeraná lehota, nie však dlhšia ako 3 mesiace“. Prvým problémom je pojem „primeraná“, ktorý nie je bližšie špecifikovaný a druhým problémom je dĺžka maximálnej lehoty, ktorá je určená na 3 mesiace a správny súd môže lehotu aj predĺžiť. Podľa nášho názoru je lehota neprimerane dlhá, pretože ak vezmeme do úvahy, že podaniu žaloby musí predchádzať podanie sťažnosti alebo upozornenie prokurátora, fyzická alebo právnická osoba na strane žalobcu je postihnutá nečinnosťou orgánu verejnej správy v niektorých prípadoch aj niekoľko mesiacov a môžu jej vzniknúť nepríjemnosti a dodatočné náklady zapríčinené napríklad nevydaním rozhodnutia. Riešením by v tomto prípade mohlo byť prenesenie kompetencie v ktorej je orgán verejnej správy nečinný na jeho nadriadený orgán (v prípade ak taký orgán existuje) alebo umožnenie správneho súdu rozhodnúť v danej veci namiesto nečinného orgánu za predpokladu, že orgán je nečinný aj po opakovanom udelení pokuty.

Záver

Nečinnosť orgánov verejnej správy, ako sme už spomínali v úvode tohto príspevku, prispieva k znižovaniu dôvery občanov v štát a porušuje základné princípy právneho štátu. Prieťahy v konaniach orgánov verejnej správy negatívne vplývajú aj na osobný život účastníkov konania, na ich finančnú situáciu a v prípade stavebného konania aj na zabezpečenie bývania. V príspevku sme identifikovali sedem právnych prostriedkov ochrany občana pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, konkrétne lehoty na vydanie rozhodnutia, sťažnosť na nečinnosť, fikciu pozitívneho a negatívneho rozhodnutia, podnet verejnemu ochrancovi práv, atrahovanie kompetencie, upozornenie prokurátora a žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Nie je možné jednoznačne konštatovať, ktorý zo spomínaných prostriedkov ochrany je najefektívnejší alebo najmenej problémový. Za najčastejšiu problémovú oblasť môžeme považovať nadmernú dĺžku rozhodovania o prostriedkoch ochrany, najmä pri využívaní najdlhších možných lehôt sa môže rozhodovanie predĺžiť aj o niekoľko mesiacov. Ďalšou veľmi častou problémovou oblasťou sú právne neurčité pojmy, ktoré nie sú bližšie špecifikované v právnom poriadku a orgány verejnej správy si dané pojmy môžu vykladať rôzne.

Aj napriek tomu, že v príspevku sme sa zaoberali siedmimi prostriedkami ochrany občana pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, v právnom poriadku Slovenskej republiky jestvujú aj ďalšie prostriedky ochrany, ktoré zabezpečujú občanom možnosť brániť sa voči nečinnosti orgánov verejnej správy, a tak sa aj nepriamo podieľať na zlepšovaní fungovania verejnej správy v Slovenskej republike.

Zoznam bibliografických odkazov

BARICOVÁ, J. a kol. 2018. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-678-4.

CEPEK, B. a kol. 2018. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-784-6.

FRUMAROVÁ, K. 2012. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges. ISBN 978-80-87576-22-9.

HANZELOVÁ, I. 2009. Správne súdnictvo. In: ŠEVČÍK, M. a kol. 2009. Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodovania. Bratislava: Eurounion. ISBN 978-80-89374-05-2.

POTASCH, P. a HAŠANOVÁ, J. 2012. Zákon o správnom konaní (Správny poriadok). Komentár. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-422-3.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2005. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. ISBN 80-7160-205-1.

Ústavný zákon č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej Republiky.

VRABKO, M. a kol. 2012. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-896030-3-9.

Zákon č.153/2001 Z. z. o prokuratúre.

Zákon č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

Zákon č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

Zákon č.71/1967 Zb. o správnom konaní. Správny poriadok.

Zákon č.9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

Kontaktná adresa

Mgr. Patrik Fajak

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice, Email: patrik.fajak@student.upjs.sk

Rebuilding a legal system: The Cambodian experience

Eszter Papp¹

“It takes years to build up, it takes moments to destroy.”

(Haruki Murakami)

Abstract

Cambodia has suffered a brutal break in the development of its legal system. After the collapse of Pol Pot's Khmer Rouge regime in 1979, Cambodia had to rebuild its laws and courts from the ground up. Foreign donors and development agencies have assisted the Cambodian Ministry of Justice in this process. This paper presents the main cornerstones of the history of Cambodian law and describes the damage that the Khmer Rouge caused to the Cambodian legal system. Then, the paper will provide insights into the foreign technical assistance that Cambodia has received from France and Japan in drafting its main laws and a snapshot of the contemporary Cambodian laws and judiciary.

Key words: Cambodia, Cambodian legal system, Cambodian law and judiciary, law and development, technical assistance

Introduction

The focal point of this paper is the process of the rebuilding of the Cambodian legal system after the collapse of the Khmer Rouge regime. In the first part of the paper, I will briefly discuss the history of Cambodian law from the Angkorian Empire through the French protectorate. This will give a picture to the reader about the level of sophistication of Cambodia's legal system, including legal education, courts, and laws, in 1975, at the time when Pol Pot seized power. The second part displays the destruction that the Khmer Rouge caused to the legal system during the few years they were in power and captures the devastating state in which the country was found in 1979 when the Vietnamese troupes overthrew the Khmer Rouge. This is followed by the central issue of the paper, the rebuilding of the legal system. I will discuss how international development agencies and foreign donors assisted the Cambodian Ministry of Justice with drafting Cambodia's new laws. The

¹ Author: Eszter Papp is a PhD student at the Doctoral School of the Károli Gáspár University of the Reformed Church, Faculty of Law. Supervisor: Lilla Király PhD, Habilitated Associate Professor, Department of Civil Procedural Law, Károli Gáspár University of the Reformed Church, Faculty of Law.

Constitution and the main codes of private and criminal law will be discussed one by one, before moving to the last topic, the Cambodian judiciary.

1. The Cambodian law before the Khmer Rouge

Cambodia is one of the most ancient countries in world history. As a cultural, religious and economic centre, the Angkorian Empire (9th-14th centuries AD) played a dominant role in the development of Southeast Asia for many years. This is when the World Heritage Site Angkor churches were built. The magnificent structures emphasised the power and divinity of the *Devaraja* (god-king). The empire reached its peak in the 11th-12th centuries AD, at which time, the territory of the Angkorian Empire extended westwards to what is now Thailand, as far as the border with Myanmar, southwards to the Malay Peninsula and eastwards to the southern part of what is now Vietnam. The culture had strong Indian roots. Accordingly – similarly to other states in the Southeast Asian region – the Code of Manu² was the basis of legislation in the Angkorian Empire. There is no unanimous scientific answer as to the cause of the decline of Angkorian civilisation beginning in the 14th century AD. According to some theories, the drier weather no longer allowed Angkor's population of an estimated 700,000 to be supplied with rice, and so the population migrated south to the area of the modern capital, Phnom Penh. Others attribute the decline and subsequent decay to the emergence of the smallpox epidemic. With the demise of the Angkorian Empire, the Cambodian population became the victims of constant warfare by the surrounding peoples. The following centuries can rightly be called Cambodia's Dark Ages.³ The situation can be illustrated by the fact that in the 19th century, a significant part of the Cambodian population was still living in slavery.

A major change in the legal system occurred in 1863, when Cambodia became a French protectorate. The French abolished slavery, and made it possible for the aristocracy and a narrow class of officials to receive a French-language education, and even to travel to France. Cambodia's elite soon became distinctly francophone. Unlike in Vietnam, anti-French sentiment was not strong here at all.⁴ During the French protectorate, French legislation was applied and the court system was modelled on the French system. In 1920, a civil code

² According to Hindu tradition, the Code of Manu is the work of Manu, the ancestor of mankind, to whom the First Being, the Self-Born, revealed the laws of mankind in full. The Code of Manu is not a purely legal work, but rather a guideline of what constitutes a moral way of life for members of Hindu society to follow and observe.

³ BALOGH, András. 2018. Délkelet-Ázsia Történelme. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018., 2. kiadás, p. 25, p. 60-72.

⁴ BALOGH, András. 2018. p. 237-238.

modelled on the *code civil* was adopted.⁵ The Cambodian Penal Code, which came into force in 1929, is modelled on the *code pénal*⁶. For an insight into the daily life of legal education in Phnom Penh, we can turn to Jean Imbert's publication. In 1949, a few years before Cambodia gained independence, Prince Norodom Sihanouk of Cambodia founded the *Institut d'Études Juridiques et Économiques*, a school of law and economics.⁷ In 1952, the institute was placed under the supervision of the University of Paris and Cambodian law students graduating from the institute were awarded a law degree equivalent to a French university degree. Between 1950 and 1965, a number of eminent French law professors taught in Cambodia and almost all the courses taught at the Faculty of Law of the University of Paris were available at the Institute as well. The short but successful life of the Cambodian faculty of law was greatly helped by the fact that the intellectual elite in Phnom Penh at the time already spoke French well.⁸ Cambodia became independent from France in 1953, but for the next two decades, French-based legislation, a French-style judiciary and a French legal culture continued to survive.

2. The “legal vacuum” under the Khmer Rouge

17 April 1975 marked a brutal break in the development of Cambodia's fledgling legal and judicial system when the Pol Pot-led Khmer Rouge⁹ marched into Phnom Penh and seized control of the country. Afterwards, the country's borders were closed and Cambodia was isolated for years. For quite a while, the international community did not know what was happening inside Cambodia's borders. The Khmer Rouge's aim was to build a communist agrarian society based on peasant equality. The Khmer Rouge abolished private property, eliminated the circulation of money. The urban population was forced into labour camps, and people who were literate and spoke languages were considered enemies of the regime and executed. The education system was completely ripped apart, claiming that it was not needed for rice production. In the less than four years of the Khmer Rouge regime (officially known as Democratic Kampuchea), UN experts estimate that 2-3 million people had died without the

⁵ KORK, Boren. 2012. Cambodian Law: A Snapshot. In: Hor Peng, Kong Phallack, Jörg Menzel (eds.): Introduction to Cambodian Law. Phnom Penh, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 75.

⁶ French Penal Code.

⁷ In English: Institute of Legal and Economic Studies.

⁸ IMBERT, Jean. La faculté de droit de Phnom-Penh. In: Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique. p. 63-70. https://univ-droit.fr/docs/recherche/rhfd/pdf/015-1994/15-1994_p63-70.pdf (11. 02. 2022)

⁹ Khmer refers to the dominant ethnic group in Cambodia, while Rouge (red) refers to leftism.

country being at war.¹⁰ Meanwhile the Yale University's Cambodian Genocide Program estimates the number of victims of the regime at 1.7 million.¹¹ According to our knowledge, around 200,000 people were executed for political reasons, while the rest died because of intolerable working conditions, general hunger and a complete lack of medical care. San Francisco University Professor Emerita Dolores A. Donovan, who was involved in rebuilding Cambodia's legal system as a consultant in the 1990s, said: "In 1975, the Khmer Rouge destroyed the Cambodian legal system. Legislators, prosecutors, judges, lawyers, and law professors were killed or forced to flee the country. Law books were destroyed and the buildings that had housed the courts and the law school were converted to other uses. At the end of the destruction and the massacres, an estimated six to ten legal professionals remained alive in Cambodia. The situation has improved only slightly since then. Cambodia now has laws, but they are few and far between. The country has established courts, but most of them are barely functioning. Likewise, persons have been appointed judges and prosecutors, but few of them are educated in the law. In one respect, the situation has deteriorated even further; because of attrition due to death, the number of fully trained legal professionals now present in Cambodia has declined to five. Moreover, Cambodia has no private lawyers."¹²

The Khmer Rouge ideology considered law to be unnecessary. In Pol Pot's Democratic Cambodia, there was no justice system. The late Professor Jörg MENZEL, of the University of Bonn, put it aptly when he said that "It seems misleading to qualify the time of the Khmer Rouge rule as a legal system of extreme communist or Maoist nature, as the Khmer Rouge did not operate under any kind of "legal" system. Whereas other extreme dictatorships like the German National Socialists or the Soviet Union under Stalin abused and perverted the legal structure for their evil purposes, the Khmer Rouge simply abolished the law."¹³ Michael Vickery described this situation as a complete "legal vacuum".¹⁴

¹⁰ BALOGH, András. 2018. p. 427-433.

¹¹ Yale University's Cambodian Genocide Program: <https://gsp.yale.edu/case-studies/cambodian-genocide-program> (11. 02. 2022)

¹² DONOVAN, Dolores A. 1993. Cambodia: Building a Legal System from Scratch. p. 445. In: The International Lawyer. Vol. 27. No. 2 Summer 1993 p. 445-454.

¹³ MENZEL, Jörg. 2012. Cambodian Law: Some Comparative and International Perspectives. In: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 484.

¹⁴ VICKERY, Michael. 1986. Kampuchea: Politics, Economics and Society, London, 1986. referred to in: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 8.

3. Rebuilding the legal system after the Khmer Rouge

The Khmer Rouge dictatorship ended on 9 January 1979 with the invasion of the Vietnamese army. The next decade will see socialist-style legislation modelled on that of Vietnam.¹⁵ They sought to replace the missing legal community by introducing a two-year law school course.¹⁶ The Khmer Rouge, pushed back into the Thai border jungle, continued to fight a guerrilla war against the new regime for many years. It is understandable that the focus during this period was on surviving the ongoing civil war and the war between the Vietnamese and Cambodians, rather than on developing a legal and justice system.

The war between Cambodia and Vietnam, and the civil war within the country ended in 1991 with the Paris Peace Agreements, when the parties were brought to the negotiating table with international help. The Paris Peace Agreements also paved the way for the UN peacekeeping mission in Cambodia from 1992 to 1993. The *United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)* took over the administration of Cambodia for this two-year transition period.¹⁷ In one of the largest ever UN operations, more than 20,000 experts had been mobilised to help keep the peace and rebuild the Cambodian economy.¹⁸ The UN Transitional Authority organised and ran Cambodia's first elections. They then handed over control to the party that won the elections.¹⁹

The work of the UN Transitional Authority led to the adoption of a new constitution in 1993, which defined Cambodia as a constitutional monarchy. The Constitution of the Kingdom of Cambodia, which is still in force today, has established a democratic multi-party state that respects fundamental human rights, the rule of law and the separation of powers. The former centrally planned economy has been replaced by a modern market economy.²⁰ This was the beginning of the modern Cambodian legal system.²¹ Like Cambodia's Constitution, the main Cambodian codes in force today were written with considerable

¹⁵ A significant one was Decree 38 of 1988 on contract and other liabilities. http://www.cambodiainvestment.gov.kh/decrees-38-referring-to-contract-and-other-liabilities_881028-2.html (11. 02. 2022)

¹⁶ HEM, Bonarin. 2012. Introduction to Educational Law. Legal Norms, Legal Education and Research Development at higher Education Institutions in Cambodia. In: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 367.

¹⁷ For more on the UNTAC mission, see: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untacmandate.html> (11. 02. 2022)

¹⁸ For more, see: STRANGIO, Sebastian. 2014. Hun Sen's Cambodia. Yale University Press.

¹⁹ BALOGH, András. 2018. p. 435-437.

²⁰ MORISS, Catherine. 2016. Justice Inverted. Law and Human Rights in Cambodia. In: Brickell Katherine – Springet, Simon: The Handbook of Contemporary Cambodia. p. 29.

²¹ Constitution of the Kingdom of Cambodia (1993): <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/kh/kh009en.pdf> (11. 02. 2022); See also DONOVAN, A. Dolores. 1993. p. 447.

international technical assistance. I will discuss first the development of contemporary Cambodia's main sources of criminal and private law, then I will provide an overview of the current system of the judiciary and how it is functioning today.

The 2007 Code of Criminal Procedure and the 2009 Criminal Code, in force today, are the result of a joint codification effort between the Cambodian Ministry of Justice and French legal experts. The interpretation of the Code of Criminal Procedure is greatly assisted by annotations, also prepared with international assistance, which cite relevant case law of the French Supreme Court (*la Cour de cassation*), among others, after each section of the Cambodian Code of Criminal Procedure.²² The annotations are particularly significant because at present, judgments of Cambodian courts are not published and thus cannot be researched. Therefore, there are many open questions regarding the interpretation of laws modelled on foreign legislation.²³ We can approach these open questions somewhat by gaining some insight into the practical application of often literally identical legal provisions through French case law.

The fact that the new Cambodian criminal substantive and procedural codes are modelled on that of France seems an obvious and reasonable solution, given Cambodia's history. More explanation is needed as to why the Code of Civil Procedure adopted in 2006 and the Civil Code adopted in 2007 are based on the Japanese model. During the Second World War, there was a brief period during which Cambodia, like other countries in Southeast Asia, came under Japanese occupation, but this did not bring about any significant change in Cambodian public life. The Japanese did not wish to impose direct rule, as they were completely satisfied with the French officials who collaborated with them. When the Japanese left in 1945, everything went back to business as usual. There is also no evidence that Japanese legal culture had taken root in Cambodia.²⁴

The aforementioned 1993 Constitution defined Cambodia as a market economy, for which the appropriate private legal environment had to be created.²⁵ The theoretical knowledge and practical experience required for this complex codification exercise was not

²² Annotated Cambodian Code of Criminal Procedure. Annotations to ECCC and Select International Jurisprudence, Second edition, December 2015. <https://cambodia.ohchr.org/~cambodiaohchr/sites/default/files/FINAL%20Updated%20Annotated%20Code%20of%20Criminal%20Procedure%20%5BEN%5D%20Master%2002112015.pdf> (11. 02. 2022)

²³ The exception to this is the, at present, 64 civil judgments of first instance published by the Cambodian Ministry of Justice on its website. <http://www.moj.gov.kh/kh/actual-civil-judgments> (11. 02. 2022) The number of these published judgments has not changed by the closing of this study (on 11. 02. 2022). Judgments made in criminal cases have not been published at all.

²⁴ BALOGH, András. 2018. p. 253-254.

²⁵ Constitution of the Kingdom of Cambodia (1993), Article 56.

available in Cambodia in the 1990s. The *Japan International Cooperation Agency (JICA)* was the organisation that undertook to provide professional and financial assistance for the drafting and writing of Cambodia's civil substantive and procedural codes.²⁶ A description of JICA's legislative projects in Cambodia, together with a number of project documents, is also available in English on the JICA website.²⁷ These give an idea of the Japanese interest in contributing to the development of Cambodian law and why they felt competent to do so.²⁸ According to these documents, Japan had an economic interest in creating a stable and predictable legal environment in Asian countries that traded with Japan in increasing volumes year after year.

The JICA documentation also shows that Japan had considerable experience in adapting foreign codes during the Meiji period²⁹. Following the initial Chinese influence, Japanese law developed in relative isolation, but by the time of the Meiji Restoration in 1868, Western countries were already encouraging Japan to modernise its own legal system. This process of modernisation had been carried out with extreme awareness, by taking into account the most modern Western codes of law as well as the specificity of Japanese society and culture. The Japanese Civil Code, adopted in 1896, was based on the draft German BGB, reflecting the main features of the Romano-Germanic legal tradition, and as a result, its language strives to be abstract. Its constructs and concepts are artificial and its language is a technical language that only the profession can truly understand.³⁰ The same can be said of the new Cambodian Civil Code, modelled on the Japanese Civil Code.³¹ JICA and the Cambodian Ministry of Justice started writing the Cambodian Civil Code in 1999. Although the final text of the Civil Code had been approved by the Cambodian National Assembly and Senate as early as 2007, several laws necessary for its implementation were still being written. Thus, the new Cambodian Civil Code, which is in force today, only entered into force in 2011.

²⁶ For more on JICA's projects in Cambodia, see: <https://www.jica.go.jp/project/english/cambodia/0701047/materials/index.html> (11. 02. 2022)

²⁷ Publications of ICD News - Law for Development, published by the International Cooperation Department Research and Training Institute, Ministry of Justice, can be downloaded here: https://www.moj.go.jp/EN/housouken/m_housouken05_00006.html (11. 02. 2022)

²⁸ ICD News, July 2003 <https://www.moj.go.jp/content/001321511.pdf> (11. 02. 2022)

²⁹ The Meiji era is the period of Japanese history from 1868 to 1912, during which Japan, until then isolated from the world, embarked on a Western-style modernisation.

³⁰ For more on the Japanese Civil Code, see: <https://www.britannica.com/topic/Japanese-Civil-Code> (11. 02. 2022)

³¹ English translation of the Cambodian Civil Code: https://www.jica.go.jp/project/english/cambodia/0701047/materials/c8h0vm000000zsb2-att/01_02e_1.pdf (11. 02. 2022)

The provisions of the Cambodian Civil Code are – to a large extent – literal translations of the corresponding sections of the Japanese Civil Code. However, for various reasons, the two codes differ on a number of points. A typical case of divergence is when a Cambodian provision incorporates established Japanese judicial practice in addition to the Japanese legal text. As the adoption of the Japanese Civil Code took place in 1896, and a considerable body of case law and academic work had been produced since then, in many cases the very concise Japanese statutory provision had been supplemented in the Cambodian Civil Code by Japanese case law developed by then. For example, under Section 1, paragraph 3 of the Civil Code of Japan: “No abuse of rights is permitted.”³² The corresponding Section 4 of the Cambodian Civil Code goes further and also enacts the legal consequence: “No abuse of rights is permitted. Should a right be used beyond the scope of the protections originally intended, the exercise of such right shall be deemed to be invalid.” In other cases the difference between the texts of the two codes is explained by the different social context. For example, according to the Cambodian Civil Code, if the guarantor does not write the amount of the guarantee in his own handwriting in the guarantee contract, he can later withdraw from the guarantee for this reason.³³ The Japanese contributors to the legislation explained that this was necessary because it was often the case that Cambodians, often illiterate, would rashly sign up as guarantors. The solution – i.e. the requirement for handwriting –, which is considered unique even in an international context³⁴, was expected to make guarantors act with greater care.³⁵ Whether this idea of the Japanese has achieved its goal would become clear if the case law of the courts were available. In any case, the rule is still in force today, and in practice, even in the case of complex international corporate finance transactions worth millions of dollars written and reviewed by law firms, guarantors (e.g., a multinational company) seeking to escape their obligation have been known to claim that the amount of the commitment was not handwritten in the printed and signed guarantee contract.

From 1975 to 1993, Cambodia did not have any laws to direct the performance of judicial function. After the elections in 1993, an immediate need arose for improving the legislative framework, and soon two laws, the Law on the Organisation of the Judiciary and the Law on the Supreme Council of Magistracy, were promulgated. These two laws were

³² English translation of the Japanese Civil Code: <https://www.moj.go.jp/content/000056024.pdf> (11. 02. 2022)

³³ Cambodian Civil Code, Section 901 (2).

³⁴ There is no such formal requirement for a guarantee undertaking in either the German BGB, the Japanese Civil Code or the French *Code Civil*.

³⁵ KAMIKA, Atsusi. 2010. Comparing the Civil Code and the Codes of Civil Procedure Across Borders: The Cases of Japan and Cambodia. In: *Cambodian Yearbook of Comparative Legal Studies*. Vol. 1. 2010. p. 41.

short and inadequate as a means to ensure the independence of the judiciary. Supposedly aiming to rectify the problems that were created or otherwise left unaddressed by the initial legislative framework three laws were passed in 2014. The three new laws, which are still in effect, are: the Law on the Organisation and Functioning of the Supreme Council of the Magistracy; the Law on the Status of Judges and Prosecutors; and the Law on the Organisation and Functioning of the Courts.³⁶ According to these laws, the present Cambodian court system consists of three levels: Provincial/Municipal Courts, Appellate Courts, and the Supreme Court. The Appellate Court reviews both matters of fact and matters of law. With few exceptions, the Supreme Court hears only matters of law. In addition to the ordinary court system, there is a Military Court, which has jurisdiction only over military offenses. For a long time, there has been a plan for setting up commercial and labour courts, but this is yet to happen. The Supreme Council of Magistracy is a judicial organ, which has been established to ensure the smooth functioning and the independence of the judiciary. The Supreme Council of the Magistracy makes proposals on the appointment, transfer, leave of absence, delineation of duties, promotion and dismissal of judges and prosecutors at all courts. It is also the Supreme Council of the Magistracy which takes disciplinary actions against delinquent judges.³⁷ The Law on the Organisation and Functioning of the Supreme Council of the Magistracy of 2014 has been severely criticised by the non-governmental organisation community in Cambodia and elsewhere, because the law grants too much power to the members of the executive branch – most notably to the Minister of Justice – over the judiciary. In 2015, the International Bar Associations' Human Rights Institute fact finding mission in Phnom Penh found that “[t]he Cambodian Minister of Justice has been granted – both in law and in practice – an excessively powerful role in the judiciary, with the capacity to exercise discretion and influence over almost every element of a judge’s career. The scope of the Minister of Justice’s power over the judiciary – including a vast amount of official influence over judicial budgets, resources, training, appointments, promotions, tenure and removal – is now legitimised by the three new laws and is inconsistent with international standards.”³⁸ In addition to the criticism as to the independence of the judiciary vis-a-vis the executive power, the International Bar Associations' Human Rights Institute has further found

³⁶ Report of the International Bar Association’s Human Rights Institute. 2015. Justice versus corruption. Challenges to the independence of the judiciary in Cambodia. p. 14-16.

³⁷ KONG, Phallack. 2012. Overview of the Cambodian and Judicial System and Recent Efforts at Legal and Judicial Reform. In: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 11-12.

³⁸ Report of the International Bar Association’s Human Rights Institute. 2015. Justice versus corruption. Challenges to the independence of the judiciary in Cambodia. p. 7.

that bribery and corruption is a key issue that the Cambodian judiciary is facing.³⁹ The strong presence of corruption in Cambodia has also been confirmed by various global surveys.⁴⁰ Although the government has made repeated attempts to improve the quality of the service of justice, civil and criminal, it seems that there is still a lot of work to do. Global indicators show that the quality of justice in Cambodia is below the average of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations.⁴¹

Conclusion

If one were to define the legal system of Cambodia today according to the classical continental and common law distinction, I would agree with Jörg Menzel⁴² who classifies Cambodia as a continental legal system. This is in some contrast to Cambodian authors such as Kong Phallack⁴³ and Kork Boren,⁴⁴ who, citing the fact that some of Cambodia's laws were drafted with the professional help of common law countries, classify Cambodia as a hybrid, mixed-law country. In my opinion, the presence of this legislation is marginal compared to the fact that Cambodian legislation is adopted primarily by the legislature and partly by the executive. Contrary to the practice in common law jurisdictions, Cambodian judges do not make law, and have no legal authority to do so. Since at present courts do not publish their judgments and they are not searchable, I see no point in talking about judge-made law in this context, the premise itself is unprovable.

Given the Cambodian Civil Code, which governs a wide range of private legal relations, and its roots going back to the German BGB, Cambodian private law can be classified – on paper – as part of the Romano-Germanic family of law. However, it will not be possible to say for sure what the real situation is until the judgments of the Cambodian courts

³⁹ Ibid. p. 7.

⁴⁰ World Justice Project's Rule of Law Index 2021, absence of corruption factor, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Cambodia/> (11. 02. 2022); Transparency International's Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/khm> (11. 02. 2022)

⁴¹ World Bank's Doing Business Report 2020 under the component of enforcing contracts measures the quality of the judicial process from 0 to 18. Cambodia scores 4.5, whereas the average score of the 10 Member States of the Association of Southeast Asian nations (ASEAN) is 8.44. https://www.worldbank.org/404_response.htm (11. 02. 2022). The World Justice Project's Rule of Law Index scores civil justice from 0 to 1. Cambodia scores 0,25, whereas the average score of the ASEAN Member States is 0.48. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Cambodia/> (11. 02. 2022)

⁴² MENZEL, Jörg. 2012. Cambodian Law: Some Comparative and International Perspectives. In: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 482.

⁴³ KONG, Phallack. 2012. Overview of the Cambodian and Judicial System and Recent Efforts at Legal and Judicial Reform. In: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 8.

⁴⁴ KORK, Boren. 2012. Cambodian Law: A Snapshot. In: Hor-Kong-Menzel (eds.) 2012. p. 77.

are published or become available for research. Only then can we see how the courts interpret the Japanese model-based civil law. If the judgments are made public, it may become clear whether the interpretation of the law by Cambodian judges is in line with Japanese judicial practice, or whether there is a separate ancient Cambodian or inherited French legal tradition that cannot be penetrated by the code imported from Japan. The existence of the French protectorate for almost a century has clearly had an impact on the Cambodian legal system and legal thinking. However, considering that French education and knowledge of the law was the privilege of a relatively narrow group of people, and that these few were the explicit targets of the Pol Pot regime, and that few of them were lucky enough to survive said regime, I feel justified in asking whether the survival of the French legal tradition in Cambodia is not merely an illusion.

I do not have information on how conscious the choice of Japanese law was and whether there was any other considered alternative. Based on my research so far, it seems that the financial and professional assistance offered by JICA for the drafting of civil codes was an option that Cambodia accepted because they needed it. For Hungarian lawyers, there is no doubt that a comprehensive knowledge of legal doctrine is required to understand and apply with sufficient certainty a civil code that is concisely formulated at an abstract level and contains numerous legal institutions based on Roman law. Such knowledge of legal doctrine could be acquired in Cambodia if there were a strong foundation of Cambodian jurisprudence. Having outlined the circumstances above, it should come as no surprise to the reader that there is no mature jurisprudence in Cambodia today. The emergence of such is made impossible by the fact that court judgments are not searchable.⁴⁵ Consequently, to me, to go into any theoretical questions on the interpretation of Cambodian law seems to be “talking in vain”. The similar wording of a significant part of the Japanese and Cambodian Civil Codes would allow a better understanding of Cambodian law through the study of Japanese court practice and jurisprudence. However, it is unfortunate in this respect that Japanese court decisions are only available in Japanese and much of Japanese jurisprudence is also in Japanese, while it is relatively rare for Cambodian lawyers to speak Japanese to a high enough level to have access to the knowledge that could be gained through the study of Japanese court decisions.

The application of complex legal transplants, such as the French and the Japanese codes, itself creates a challenge for the entire legal profession. In addition to this challenge,

⁴⁵ Save for the 64 judgments, which have recently been published on the website of the Ministry of Justice.

there are several other circumstances (e.g., the decades missing in the legal education and the functioning of the court system, the corruption and other practices of bribery, the limited access to the decisions of the courts), which makes it difficult for the courts to provide a high-quality service of justice. The improvement of the quality of justice requires further time and efforts.

Bibliography

BALOGH, András. 2018. *Délkelet-Ázsia Történelme*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. ISBN 9789633122778

DONOVAN, Dolores A. 1993. Cambodia: Building a Legal System from Scratch. In: *The International Lawyer*, vol. 27., 1993, no. 2, summer p. 445-454.

HEM Bonarin. 2012. Introduction to Educational Law. Legal Norms, Legal Education and Research Development at higher Education Institutions in Cambodia. In: Hor Peng, Kong Phallack, Jörg Menzel (eds): *Introduction to Cambodian Law*. Phnom Penh, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 357-379. ISBN 9789995098216

IMBERT, Jean. La faculté de droit de Phnom-Penh. In.: *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*. p. 63-70.

KAMIKA, Atsusi. 2010. Comparing the Civil Code and the Codes of Civil Procedure Across Borders: The Cases of Japan and Cambodia. In: *Cambodian Yearbook of Comparative Legal Studies*, vol. 1. 2010. p. 37-51.

KONG, Phallack. 2012. Overview of the Cambodian and Judicial System and Recent Efforts at Legal and Judicial Reform. In: Hor Peng, Kong Phallack, Jörg Menzel (eds): *Introduction to Cambodian Law*. Phnom Penh, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 7-22. ISBN 9789995098216

KORK, Boren. 2012. Cambodian Law: A Snapshot. In: Hor Peng, Kong Phallack, Jörg Menzel (eds): *Introduction to Cambodian Law*. Phnom Penh, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 73-96. ISBN 9789995098216

MENZEL, Jörg. 2012. Cambodian Law: Some Comparative and International Perspectives. In: Hor Peng, Kong Phallack, Jörg Menzel (eds): *Introduction to Cambodian Law*. Phnom Penh, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 479-496. ISBN 9789995098216

MONG, Monicharya. 2003. Guaranty. In: *ICD News. Law For Development*. International Cooperation Department Research and Training Institute Ministry of Justice. July 2003. p. 58-63.

MORISS, Catherine. 2016 Justice Inverted. Law and Human Rights in Cambodia. In: Brickell Katherine – Springet, Simon: The Handbook of Contemporary Cambodia. p. 29-41. ISBN 9780367581473

STRANGIO, Sebastian. 2014. Hun Sen's Cambodia. Yale University Press. ISBN 10: 0300190727

Contact address

Eszter Papp

PhD student

Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Doctoral School

eszter.papp.legal@gmail.com

Subsidiárna pôsobnosť správneho poriadku na vkladové konanie

Lucia Filagová, Róbert Jakubáč

Abstract

The proceedings about the proposal of entry into the land registry is a specific type of administrative procedure to which the provision of Act No. 71/1967 Coll. on Administrative proceedings apply only in subsidiary way, it means only if the specific legal regulation, which is law of the National Council of the Slovak Republic No. 162/1995 Coll. on the Land Registry and on the Registration of Ownership and Other Real Estate Rights (hereinafter also referred to as the „Cadastral Act“) as amended, doesn't provide otherwise. It follows from the above that the initiation of the proceedings, participation in the proceedings, proof and determination of the material truth, the form of the proceedings, suspension of the proceedings, stopping of the proceedings, or the rejection of the proposal, are regulated in different ways. The legislation about the procedure of proposal doesn't allow to decide only about a part of proposal, although this had been possible in the past and also provides the possibility of using only certain remedies against the decision about proposal, which is allow. Differences also can be seen in the essentials of the decisions which are issued by the administrative authority in the field of Land Registry within the proceedings about proposal.

Key words: administrative proceedings, proceedings about proposal, district office, cadastral department, evidence in administrative proceeding, essentials of the decision

Úvod

Konanie o povolení vkladu, resp. konanie o návrhu na vklad¹ (ďalej aj len „vkladové konanie“) je de lege lata normatívne poňaté ako špecifický druh administratívneho (správneho) konania s výraznými súkromnoprávnymi prvkami. Toto normatívne poňatie vkladového konania našlo svoj odraz aj v správnom súdnictve, ktoré vníma vkladové konanie ako rozhodovací procesný postup, pri ktorom okresný úrad, katastrálny odbor (ďalej aj len „okresný úrad“) ako prvostupňový správny orgán na úseku katastra nehnuteľností na základe predložených písomných podkladov posudzuje všetky skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Ide o konanie, resp. rozhodovací procesný postup, v ktorom okresný úrad skúma platnosť zmluvy a oprávnenie prevodcu nakladať s nehnuteľnosťou.² Výsledkom

¹ Zákonodarca v zákone č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov používa tak pojem „konanie o povolení vkladu“ (napr. § 30 ods. 1) ako aj pojem „konanie o návrhu na vklad“ (napr. § 31a).

² Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. 06. 2020, sp. zn. 10Sžrk/5/2019.

tohto rozhodovacieho procesného postupu je rozhodnutie o povolení vkladu alebo rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad.³

Tento príspevok približuje administratívnoprávnu (správnoprávnu) rovinu prvostupňového vkladového konania z hľadiska pôsobnosti zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov na konanie o návrhu na vklad. Ambíciou príspevku je identifikovať tie inštitúty správneho práva procesného, ktoré katastrálny zákon výslovne neupravuje, prípadne upravuje iba čiastočne a ktoré sú relevantné v prvostupňovom vkladovom konaní. Zároveň je ambíciou tohto príspevku poukázať na špecifiká aplikácie inštitútov správneho práva procesného upravených v správnom poriadku vo vkladovom konaní, vyplývajúce zo súkromnoprávných aspektov predmetného konania. Súkromnoprávnym aspektom vkladového konania sa pritom tento príspevok venuje len v miere nevyhnutnej na objasnenie vyššie vymedzeného cieľa. Úplne mimo záberu tohto príspevku sú potom inštitúty správneho práva procesného týkajúce sa konania o opravnom prostriedku alebo prostriedku sui generis (protest prokurátora) proti rozhodnutiu vydanému vo vkladovom konaní.

1. Vkladové konanie ako druh katastrálneho konania

V intenciách § 22 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov je vkladové konanie jedným z druhov katastrálneho konania. Popri vkladovom konaní možno pod katastrálne konanie subsumovať napríklad aj konanie o zázname a tiež konanie o poznámke,⁴ či konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte. Na vkladové konanie sa preto vzťahuje všeobecná právna úprava katastrálneho konania a procesných inštitútov katastrálneho konania ako napríklad právna úprava vecnej a miestnej príslušnosti⁵, právna úprava náležitostí návrhu na začatie katastrálneho konania,⁶ či právna úprava doručovania fyzickým osobám do zahraničia v katastrálnom konaní.⁷ Taktiež sa na vkladové konanie ako druh katastrálneho konania vzťahuje ustanovenie katastrálneho zákona o subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku na katastrálne konanie⁸; to znamená, že na

³ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. 11. 2010, sp. zn. 6Sžo 191/2010. Tu je však potrebné poznamenať, že vkladové konanie sa môže skončiť aj zastavením tohto konania.

⁴ Pojem „konanie o poznámke“ katastrálny zákon.

⁵ Pozri § 22 ods. 2 a ods. 3 katastrálneho zákona.

⁶ Pozri § 24 ods. 1 katastrálneho zákona.

⁷ Pozri § 25 katastrálneho zákona.

⁸ Pozri § 22 ods. 5 katastrálneho zákona.

vkladové konanie sa vzťahuje správny poriadok, pokiaľ katastrálny zákon alebo osobitný zákon neustanovuje inak.

2. Normatívna úprava vkladového konania a inštitúty správneho práva procesného

Normatívna úprava vkladového konania je v katastrálnom zákone obsiahnutá najmä v § 28 až § 33a katastrálneho zákona. V menšej miere je určitá normatívna úprava vkladového konania obsiahnutá aj vo vyhláske Úradu geodézie, kartografie a katastra SR č. 461/2009 Z. z., ktorou sa vykonáva katastrálny zákon, v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „vyhláska č. 461/2009 Z. z.“).⁹ Opomenúť v súvislosti s normatívnou úpravou vkladového konania pochopiteľne nemožno ani § 22 až § 26 katastrálneho zákona, ktoré obsahujú všeobecnú normatívnu úpravu katastrálneho konania a ktoré sa subsidiárne vzťahujú na vkladové konanie.

Z normatívnej úpravy vkladového konania a katastrálneho konania je zrejmé, že katastrálny zákon má vo vzťahu ku vkladovému konaniu vlastnú komplexnú právnu úpravu určitých inštitútov správneho práva procesného (napr. účastníctvo vo vkladovom konaní,¹⁰ zastavenie vkladového konania¹¹). Taktiež je ale zrejmé to, že viacero nesporne dôležitých inštitútov správneho práva procesného v katastrálnom zákone upravených nie je vôbec (napr. dokazovanie), resp. že viacero inštitútov správneho práva procesného je upravených v katastrálnom zákone len čiastočne (napr. prerušenie vkladového konania, odstraňovanie nedostatkov podania, resp. jeho príloh).¹²

Inštitúty správneho práva procesného vo vzťahu ku vkladovému konaniu a jeho normatívnej úprave teda možno rozdeliť na tie, ktoré

- a) sú upravené v katastrálnom zákone komplexne,
- b) sú upravené v katastrálnom zákone čiastočne,
- c) nie sú upravené v katastrálnom zákone vôbec.

Inštitúty správneho práva procesného vo vzťahu ku vkladovému konaniu možno ďalej rozdeliť na tie, ktoré

- a) sú výrazne determinované súkromnoprávnymi prvkami vkladového konania (napr. účastníctvo vo vkladovom konaní)

⁹ Napr. § 24 vyhlásky č. 461/2009 Z. z.

¹⁰ Pozri § 30 ods. 1 katastrálneho zákona.

¹¹ Pozri § 31b katastrálneho zákona.

¹² Pozri § 31a a § 42 ods. 4 katastrálneho zákona.

- b) nie sú alebo sú len minimálne determinované súkromnoprávnymi prvkami vkladového konania (napr. návrh na vklad ako návrh na začatie vkladového konania).

Vzhľadom na celkovú relatívnu stručnosť normatívnej úpravy katastrálneho konania a jeho jednotlivých druhov v katastrálnom zákone neprekvapí, že inštitútov správneho práva procesného, ktoré v katastrálnom zákone nie sú upravené vôbec alebo sú upravené iba čiastočne, je výrazne viac ako tých, ktoré sú v katastrálnom zákone upravené komplexne. Dôsledný výpočet inštitútov správneho práva procesného, ktoré v katastrálnom zákone nie sú upravené vôbec alebo sú upravené iba čiastočne a ich analýza so zreteľom na determinanty súkromnoprávných aspektov vkladového konania by zrejme výrazne presahovala akceptovateľný rozsah príspevku, preto sa v ďalšom pozornosť sústreďuje iba na niektoré z týchto inštitútov.

3. Aplikácia vybraných inštitútov správneho práva procesného vo vkladovom konaní

3.1 Dokazovanie vo vkladovom konaní

Dokazovanie vo vkladovom konaní katastrálny zákon neupravuje vôbec. To znamená, že na dokazovanie vo vkladovom konaní sa vzťahuje právna úprava dokazovania ustanovená v správnom poriadku. Aplikáciu tejto právnej úpravy obsiahnutej v správnom poriadku pritom možno označiť za jednu z najproblematickejších stránok subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku na vkladové konanie.

Jednou zo základných zásad dokazovania v zmysle správneho poriadku je zásada materiálnej pravdy.¹³ Dôsledné aplikovanie tejto zásady vo vkladovom konaní je pritom sotva realizovateľné. Jej dôsledná aplikácia by totiž výrazne predĺžila vkladové konanie, pričom ale zámerom zákonodarcu bolo, aby sa toto konanie ukončilo v relatívne krátkej dobe, s čím súvisí aj vylúčenie možnosti podania odvolania proti rozhodnutiu o povolení vkladu.¹⁴ Ďalej je v tejto súvislosti potrebné zdôrazniť, že vkladové konanie je písomným konaním a zároveň konaním nesorovým (má nesorový charakter), pričom niektoré právne významné skutočnosti pre rozhodnutie o návrhu na vklad vzhľadom na túto povahu vkladového konania v zásade nie je možné zistiť zo strany okresného úradu (napr. niektoré aspekty rozporu právneho úkonu, na základe ktorého sa navrhuje vklad do katastra nehnuteľností, s dobrými mravmi).

¹³ § 3 ods. 2 a ods. 5 správneho poriadku

¹⁴ Pozri § 31 ods. 5 katastrálneho zákona.

Pri rozhodovaní o návrhu na vklad okresný úrad vychádza z písomností predložených účastníkmi konania a tiež z údajov katastra nehnuteľností. Okresný úrad je však taktiež povinný prihliadnuť na právne relevantné dôkazy, resp. dôkazné prostriedky predložené eventuálne tretími osobami, ak majú relevanciu pre rozhodnutie o návrhu na vklad a to v zásade aj vtedy, ak neboli výslovne označené ako listiny doložené ku konkrétnemu konaniu o návrhu na vklad. Okresný úrad môže vykonať vo vkladovom konaní aj také dôkazy, ktoré účastníci konania vôbec nenavrhlí, ak je ich vykonanie potrebné pre rozhodnutie vo veci. Ak má napríklad okresný úrad v konaní o návrhu na vklad vlastníckeho práva na základe zmluvy o prevode vlastníctva nehnuteľnosti uzatvorenej v mene záložcu ako prevodcu záložným veriteľom pochybnosti o tom, či bolo záložcovi riadne oznámené začatie výkonu záložného práva, môže vykonať aj z vlastnej iniciatívy dokazovanie za účelom preverenia tejto skutočnosti.

3.2 Prerušenie vkladového konania

Prerušenie vkladového konania je upravené v katastrálnom zákone len čiastočne, keď tento právny predpis upravuje iba dôvody prerušenia tohto konania.¹⁵ V dôsledku výslovnej právnej úpravy dôvodov prerušenia vkladového konania už potom nie je možné na prerušenie vkladového konania aplikovať dôvody prerušenia správneho konania tak, ako sú tieto vymedzené v správnom poriadku¹⁶ – vo výroku rozhodnutia okresného úradu o prerušení vkladového konania teda nikdy nemajú byť uvedené ustanovenia správneho poriadku vo vzťahu k vymedzeniu dôvodov prerušenia tohto konania. Na druhej strane ustanovenia správneho poriadku o nemožnosti podať odvolanie proti rozhodnutiu o prerušení konania, o pokračovaní v prerušenom vkladovom konaní a o tom, že lehota neplynie, pokiaľ je konanie prerušené, sa na vkladové konanie vzťahujú.

Proti rozhodnutiu o prerušení vkladového konania teda nie je možné podať odvolanie;¹⁷ uvedené rozhodnutie je však preskúmateľné v správnom súdnictve na základe správnej žaloby, či na základe protestu prokurátora. Taktiež je možné rozhodnutie o prerušení vkladového konania preskúmať mimo odvolacieho konania.

Ustanovenie správneho poriadku, v zmysle ktorého pokiaľ je konanie prerušené, lehoty neplynú, precizuje zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších

¹⁵ Pozri § 31a katastrálneho zákona.

¹⁶ Pozri § 29 ods. 1 a ods. 2 správneho poriadku.

¹⁷ Pozri § 29 ods. 3 správneho poriadku v spojitosti s § 22 ods. 5 katastrálneho zákona.

predpisov (ďalej aj len „zákon č. 145/1995 Z. z.“) tak, že ak sa vkladové konanie prerušilo, lehota prestáva plynúť dňom vydania rozhodnutia o prerušení konania.¹⁸ V prípade prerušenia vkladového konania teda platí, že plynutie lehoty sa nepreruší až okamihom odoslania rozhodnutia o prerušení konania.

V rámci normatívnej úpravy prerušenia vkladového konania si vzhľadom na súkromnoprávny aspekt tohto konania osobitnú pozornosť zasluhuje najmä prerušenie predmetného konania podľa § 31a písm. c) katastrálneho zákona, presnejšie z dôvodu, že bol účastník konania vyzvaný, aby odstránil nedostatky zmluvy, ktorá je predmetom vkladového konania a ktorá tvorí zároveň prílohu návrhu na vklad. Katastrálny zákon totiž prikazuje okresnému úradu prerušiť vkladové konanie, pokiaľ má vkladová zmluva ako príloha návrhu na vklad nedostatky, avšak neobsahuje už normatívnu úpravu rozsahu poučovacej povinnosti okresného úradu. Subsidiárne je preto v tomto prípade zrejme potrebné aplikovať § 3 ods. 2 a § 19 ods. 3 správneho poriadku. Z § 3 ods. 2 a § 19 ods. 3 správneho poriadku pritom vyplýva okresnému úradu pomerne široká poučovacia povinnosť. Vystáva však otázka, v akom rozsahu má okresný úrad povinnosť poskytnúť účastníkom vkladového konania poučenie o súkromnoprávných nedostatkoch vkladovej zmluvy, pokiaľ sú tieto samozrejme odstrániteľné. Je nesporné, že okresný úrad je povinný v rozhodnutí o prerušení vkladového konania vymedziť vytknutý nedostatok vkladovej zmluvy, t. j. zrozumiteľným spôsobom vysvetliť v čom spočíva nedostatok vkladovej zmluvy. Pokiaľ však ide o odstrániteľné hmotnoprávne nedostatky vkladovej zmluvy,¹⁹ nie je okresný úrad povinný podľa nášho názoru uviesť, akým spôsobom sa má presne oprava vkladovej zmluvy vykonať, aby bolo možné na jej základe vklad povoliť. Inými slovami, okresný úrad nie je povinný poučiť účastníkov vkladovej zmluvy o tom ako má znieť, resp. ako má byť formulovaný dodatok ku vkladovej zmluve, aby bolo možné na jej základe povoliť vklad do katastra nehnuteľností.

3.3 Náležitosti rozhodnutia vo vkladovom konaní

Ako to už bolo vyššie naznačené, vkladové konanie sa môže skončiť rozhodnutím o povolení vkladu, rozhodnutím o zamietnutí návrhu na vklad alebo rozhodnutím o zastavení konania. Zároveň platí, že vo vkladovom konaní nie je možné rozhodnúť tak, že v časti sa

¹⁸ Pozri Splnomocnenie 2 Položky č. 11 Sadzobníka správnych poplatkov, ktorý je prílohou zákona č. 145/1995 Z. z.

¹⁹ Typicky pôjde predovšetkým o odstrániteľné nedostatky zmluvy o prevode vlastníctva bytu alebo nebytového priestoru alebo zmluvy o prevode vlastníctva podielu na spoločnej nehnuteľnosti.

vklad povoľuje a v časti sa návrh na vklad zamietajú.²⁰ Nie je však vylúčené, aby okresný úrad rozhodol tak, že v časti vklad povolí a v časti v nadväznosti na čiastočné späťvzatie návrhu na vklad konanie zastavil.

Keďže katastrálny zákon má vlastnú právnu úpravu náležitostí rozhodnutia okresného úradu iba vo vzťahu k rozhodnutiu o povolení vkladu,²¹ na rozhodnutie o prerušení konania, o zastavení konania a o zamietnutí návrhu na vklad sa vzťahuje všeobecná právna úprava náležitostí rozhodnutia správneho orgánu podľa správneho poriadku. V ďalšom sa budeme venovať práve náležitostiam rozhodnutí okresného úradu vo vkladovom konaní s výnimkou rozhodnutia o povolení vkladu s osobitným dôrazom na rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad.

Pokiaľ okresný úrad, katastrálny odbor v rámci konania o návrhu na vklad zistí, že nie sú splnené podmienky na vklad, musí vydať rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad, a to v celom rozsahu. Stačí pritom, ak okresný úrad, katastrálny odbor zistí a v odôvodnení svojho rozhodnutia uvedie jeden dôvod na zamietnutie návrhu na vklad; nie je potrebné, aby okresný úrad, katastrálny odbor v odôvodnení rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad uvádzal všetky nedostatky, resp. skutočnosti brániace možnosti povolenia vkladu.

Rozhodnutie okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní. Osobitnú pozornosť musí okresný úrad venovať odôvodneniu rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad. Ako sa uvádza v odbornej literatúre, „odôvodnenie slúži na to, aby adresátov presvedčilo, že výrok rozhodnutia vychádza zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci a správny orgán vydal správne a zákonné rozhodnutie.“²²

Ak okresný úrad vo vkladovom konaní dospieje k záveru, že podmienky na vklad nie sú splnené, je jeho povinnosťou dať v odôvodnení rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad jasnú a zrozumiteľnú odpoveď na otázku, z akých dôvodov nie sú splnené podmienky na vklad. Odpoveď okresného úradu na túto otázku musí byť zrejmalá, jasná a zrozumiteľná nielen jemu samotnému, eventuálne jeho nadriadenému správnomu orgánu, ale aj a v prvom rade samotným účastníkom vkladového konania, keďže sa rozhoduje o ich právnej veci. Skutočnosť, že rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad je zrozumiteľné pre okresný úrad, ktorý ho vydal, teda nestačí a nezodpovedá zákonným požiadavkám na odôvodnenie

²⁰ Pozri § 31 ods. 3 katastrálneho zákona.

²¹ Pozri § 31 ods. 4 katastrálneho zákona.

²² POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní /správny poriadok/. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 257.

rozhodnutia správneho orgánu. Je tak zrejmé, že záver okresného úradu o tom, že nie sú splnené podmienky na vklad a že je potrebné návrh na vklad zamietnuť, kladie vysoké nároky na odôvodnenie rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad.

Vyššie uvedené závery možno v plnej miere vzťahovať aj na rozhodnutie o prerušení konania a na rozhodnutie o zastavení konania.

4. Záver

Príspevok bol zameraný najmä na priblíženie konania o návrhu na vklad z pohľadu katastrálneho zákona, ako aj z pohľadu správneho poriadku, pričom bolo poukázané na jednotlivé inštitúty správneho práva procesného, ktoré sú upravené iba katastrálnym zákonom alebo sú týmto zákonom upravené iba čiastočne, prípadne vôbec. Práve v predposlednom a poslednom prípade nastupuje pôsobnosť správneho poriadku a jeho inštitútov, ktoré sa však častokrát nemôžu naplno uplatniť v tomto konaní najmä z dôvodu jeho osobitosti. Dokazovanie ako osobitný inštitút správneho konania sa v konaní síce môže uplatniť, avšak nie v celom svojom rozsahu ako to predpokladá správny poriadok. Ako bolo v príspevku uvedené, konanie o návrhu na vklad je písomným konaním, a preto aj všetky dôkazy musia byť predložené v písomnej forme, eventuálne ústne spísané do zápisnice. Hoci sa môže zdať, že správne orgánu na úseku katastra nehnuteľností táto právomoc nevyplýva zo žiadneho ustanovenia katastrálneho zákona, nie je tomu celkom tak.

Práve § 31 ods. 1 katastrálneho zákona umožňuje správne orgánu na úseku katastra nehnuteľností prihliadať na skutkové a právne skutočnosti,²³ ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Ďalším dôkazným prostriedkom podľa správneho poriadku je napr. obhliadka na mieste samom, ktorej použitie je však v tomto konaní sporné, nakoľko správny orgán na úseku katastra nehnuteľností je nesporným orgánom a nie je ani celkom predstaviteľné, čo by sa mohlo týmto dôkazným prostriedkom preukázať. Polemizovať by sa dalo aj o čestnom vyhlásení ako dôkaznom prostriedku, ktorý sa však tiež v niektorých prípadoch v rámci konania o návrhu na vklad používal. Žiadna právna úprava však explicitne

²³ Napr. zákon SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 160/1995 Z. z. Civilný sporový poriadok, zákon NR SR č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov

160/1995 Z. z. Civilný sporový poriadok, zákon NR SR č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov

neustanovuje dôsledky nepravdivého čestného vyhlásenia s ohľadom napríklad na povolený vklad práva k nehnuteľnosti.

Príspevok načrtol aj možnosti prerušenia a ukončenia vkladového konania ako osobitného druhu správneho konania v porovnaní s konaním, na ktoré sa v plnej miere vzťahuje správny poriadok. Za zmienku nepochybne stojí aj osobitný prostriedok preskúmania rozhodnutí, ktoré vziđu z katastrálneho konania, vrátane rozhodnutia o povolení vkladu práva do katastra nehnuteľností, a tým je protest prokurátora. Tento osobitný inštitút je však upravený osobitným zákonom²⁴, ktorý je možné použiť aj na preskúmanie rozhodnutí, ktoré sú vydávané v konaní, na ktoré sa v plnej miere správny poriadok vzťahuje, avšak uvedená téma by mohla byť predmetom samostatného príspevku.

De lege ferenda by bolo zrejme potrebné v katastrálnom zákone bližšie upraviť viaceré inštitúty správneho práva procesného s osobitným zreteľom na špecifiká vkladového konania dané súkromnoprávnymi aspektami tohto konania. To sa týka predovšetkým normatívnej úpravy dokazovania a poučovacej povinnosti okresného úradu vo vkladovom konaní.

Zoznam bibliografických odkazov

DRÁČOVÁ, J., POLÁK, A.: Katastrálny zákon. Komentár. Žilina: Eurokódex, s. r. o., 2019, ISBN 978-80-8155-084-3

FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R.: Katastrálny zákon. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-89603-96-1

HALAMA, O.: Katastrálny zákon. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2014, ISBN 978-80-8168-015-1

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správy poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2004, ISBN 80-89122-14-0

POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní /správny poriadok/. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-89603-35-0

²⁴ Zákon NR SR č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

Kontaktná adresa

JUDr. Lucia Filagová

Právnická fakulta UK v Bratislave, katedra správneho a environmentálneho práva, 1. ročník
doktorandského štúdia

filagova2@uniba.sk

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky

Chlumeckého 2, Bratislava

lucia.filagova@gmail.com

JUDr. Róbert Jakubáč, PhD.

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky

Chlumeckého 2, Bratislava

robert.jakubac@gmail.com

Potreba apostille v katastrálnom konaní

Erika Dubajová Javúreková

Abstract

Public administration is still relevant and widely debated topic in both social and academic circles. From the legal point of view, public administration represents an administration which deals with public matters and does so in the public interest. In this paper, the author focuses on the request for an apostille in the cadastral proceedings concerning the ownership transfer of immovable property situated in the Slovak Republic's territory. The person representing the selling party lives outside the territory of the Slovak Republic. In the case of transfer of immovable property, the law of the Slovak Republic requires a verified signature of the person selling the immovable property.

Key words: public administration, apostille in the cadastral proceedings

Úvod

Pojem verejná správa¹ pokrýva vo všeobecnosti činnosť nielen štátnych, ale aj samosprávnych a verejnoprávných orgánov. Prostredníctvom verejnej správy rieši štát požiadavky občanov, ktorí sú ako plnohodnotní partneri štátu reprezentovaní prostredníctvom orgánov verejnej správy. Vzájomný vzťah medzi verejnou správou na jednej strane a občanmi štátu na strane druhej zároveň odzrkadľuje kvalitu verejnej správy.^{2 3}

¹Z právneho hľadiska verejná správa predstavuje ústredný pojem správneho práva. „Správne právo je súbor právnych noriem upravujúcich spoločenské vzťahy v oblasti verejnej správy“. ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R. 2014. *Správne právo hmotné*. Bratislava. Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014. 25 s. ISBN 978-80-224-1376-3

²„Verejná správa vo svojej vlastnej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Pre túto výkonnú moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí. V tom zmysle má aj táto verejná moc svoj základ v štátnej moci a prejavuje sa ako „decentralizovaná štátna moc“, jej subjekty spoločne so štátom zabezpečujú správu štátu ako verejnú správu“ ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R. 2014. *Správne právo hmotné*. Bratislava. Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014. 9 s. ISBN 978-80-224-1376-3

³„Štátna správa je najrozsiahlejší druh štátnej činnosti. Výkonom štátnej správy sa zabezpečuje realizácia všetkých funkcií štátu – vnútorných i vonkajších – a orgány štátnej správy plnia prevažnú časť úloh zabezpečovaní štátnymi orgánmi. Štátna správa je predovšetkým činnosťou výkonnou a nariadovacou“. ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R., 2014. *Správne právo hmotné*. Bratislava. Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014. 12 s. ISBN 978-80-224-1376-3

V príspevku⁴ sa zameriame na oblasť verejnej správy - konkrétne štátnu správu - na úseku katastra nehnuteľností. Katastrálne konanie ako osobitné správne konanie uskutočňované prostredníctvom orgánu štátnej správy – katastrálneho odboru príslušného okresného úradu⁵ vyžaduje pre zápis vlastníctva do katastra nehnuteľností v niektorých prípadoch *apostille*.

1. Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností

„Kataster, ako evidenčný nástroj a systém pozemkovej evidencie, sa v našich krajinách budoval postupne niekoľko storočí“.⁶ Jeho vývoj bol podmienený potrebami spoločnosti. Úlohou katastra mala byť zaručená stabilita a presnosť údajov, ktoré sú v ňom obsiahnuté.

Je samozrejmosťou, že kataster nehnuteľností by mal v prvom rade slúžiť obyvateľom Slovenska. Musí sa teda dokázať prispôbovať aj dobe a novým skutočnostiam, ktoré so sebou zmenené spoločenské podmienky prinášajú. Preto bol aj zákon o katastri nehnuteľností od svojho prijatia viackrát novelizovaný. Snahou týchto novelizácií bolo, aby sa kataster dokázal prispôbiť zmeneným spoločenským pomerom.

Ústredným orgánom štátnej správy pre geodéziu, kartografiu a kataster nehnuteľností je *Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky*. Jeho hlavnou úlohou je štátna správa a odborný dozor v oblasti geodézie⁷, kartografie a katastra. Na úseku katastra riadi a kontroluje najmä katastrálne odbory okresných úradov, vykonáva inšpekciu nad úrovňou spravovania a plnenia úloh záležitostí súvisiacich s *katastrom nehnuteľností*.

⁴ Na stále aktuálnu problematiku apostille v katastrálnom konaní upozornili dňa 3.9.2021 na webovom portáli www.epravo.sk príspevkom pod názvom „Čo môže žiadať kataster, resp. Apostille v katastrálnom konaní“ Mag. Annamária Tóthová a Mgr. Daša Derevjaniková (advokátska kancelária Eversheds Sutherland), ktorý bol inšpiráciou pre príspevok na dnešnú konferenciu. pozn. autor

⁵ Do roku 2001 činnosť dnešných katastrálnych odborov vykonávali katastrálne úrady. V roku 2002 vznikli "Správy katastra", ktoré neboli súčasťou vtedajších obvodných úradov. Vznikli až na základe novely zákona č. 162/1995 Z.z. katastrálny zákon, ktorý upravoval ich fungovanie a postavenie. Od októbra 2013 sa agenda Správ katastra stala súčasťou okresných úradov a v zákone sa preto odvtedy označujú ako "okresné úrady". V praxi sa presnejšie jedná o katastrálne odbory okresných úradov. Agenda katastrálnych odborov okresných úradov je zhodná s agendou dovtedajších Správ katastra.

⁶ slovenský geodet a kartograf, 2019 *Stabilný kataster – história a odkaz pre dnešok*, Ing. Július Bartoš, PhD., Bratislava: Komora geodetov a kartografov, 47 st. ISSN-1335-4019

⁷ Na úseku geodézie a kartografie určuje záväzné geodetické systémy. Napr. zabezpečuje tvorbu a prevádzku permanentnej lokalizačnej služby využívajúcej globálne navigačné satelitné systémy, zabezpečuje stabilizáciu, vymieravanie geodetických bodov štátnej hranice; tvorbu a aktualizáciu štátnych mapových diel, máp a iných kartografických diel, štandardizuje geografické názvoslovie, zabezpečuje tvorbu, prevádzku a poskytovanie informácií z informačného systému geodézie, kartografie a katastra. Ďalej zabezpečuje referenčné údaje pre národnú infraštruktúru priestorových informácií. poznám. autor

Katastrálne konanie predstavuje osobitný druh správneho konania, v ktorom sa (okrem iných) zapisujú práva k nehnuteľnostiam a rozhoduje o oprave chýb v katastrálnom operáte. Katastrálny odbor okresného úradu musí pri svojom postupe v rámci katastrálneho konania, najmä pokiaľ ide o zápis práv do katastra nehnuteľností, prihliadať na celý rad právnych predpisov z rôznych právnych odvetví⁸ ako aj na iné právne a skutkové okolnosti, ktoré môžu mať vplyv na rozhodnutie, prípadne opatrenie tohto správneho orgánu.

2. Apostille v katastrálnom konaní

Katastrálne konanie tvorí dôležitú časť rozhodovacej a právne aplikačnej pôsobnosti štátnej správy, pričom sa bezprostredne dotýka vlastníckeho práva, ktoré je ako majetok chránené nielen Ústavou Slovenskej republiky⁹ v čl. 20, ale aj Dohovorom o ochrane základných ľudských práv¹⁰ a slobôd čl. 1 Dodatku. V katastrálnom konaní dochádza k zápisu práv k nehnuteľnostiam a k zápisu skutočností súvisiacich s právami k nehnuteľnostiam. Vlastnícke a aj iné práva k nehnuteľnostiam vznikajú na kontraktnej báze zo zmlúv (s dominanciou intabulačnej zásady), ale môžu vzniknúť, meniť sa aj zaniknúť aj zo zákona, rozhodnutím súdu, prípadne iného štátneho orgánu. Z pohľadu tohto konferenčného príspevku nás zaujíma práve návrhové konanie o povolení vkladu do katastra, kde titulom je uzatvorená súkromnoprávna zmluva medzi účastníkmi konania.

Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností pri rozhodovaní o návrhoch na vklad podľa §31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej „katastrálny zákon“) skúma podľa §42 ods. 3 katastrálneho zákona, či podpis prevodcu na zmluve, podpis povinného z predkupného práva, podpis povinného v prípade vzniku vecného bremena alebo podpis oprávneného v prípade zániku vecného bremena na zmluve, podpisy spoluvlastníkov na zmluve o zrušení a vyporiadaní podielového spoluvlastníctva alebo pri vyporiadaní bezpodielového spoluvlastníctva manželov sú osvedčené podľa

⁸ napr. správne právo, občianske právo hmotné a procesné, či obchodné právo pozn. autor

⁹ Čl.20 ods. 1 Ústavy slovenskej republiky hovorí: „Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.“

¹⁰ „Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“ <https://www.upn.gov.sk/data/pdf/209-1992.pdf>

osobitných predpisov a rovnako osvedčené podpisy na splnomocnení u osôb, ktorými sú tieto osoby zastúpené.

Nariadenie, vďaka ktorému sa mala odstrániť administratívna záťaž pre občanov súvisiaca napr. s uvedenou apostiláciou alebo zabezpečovaním overených prekladov niektorých verejných listín je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1191 zo dňa 06.07.2016 o podporovaní voľného pohybu občanov prostredníctvom zjednodušenia požiadaviek na predkladanie určitých verejných listín v Európskej únii a o zmene nariadenia (EÚ) č.1024/2012 (ďalej len ako „Nariadenie“), ktoré sa začalo uplatňovať odo dňa 16.02.2019.

V zmysle čl. 3 ods. 1 písm. d) Nariadenia a pre jeho účely: *„úradné osvedčenia, ktoré sa umiestňujú na listiny podpísané osobami konajúcimi ako súkromné osoby, ako sú úradné osvedčenia potvrdzujúce registráciu listiny alebo skutočnosťou, že listina existovala v určitom čase, a úradné a notárske osvedčenia pravosti podpisov“*

V zmysle čl. 3 ods. 2 Nariadenia pre jeho účely: *„orgán“ je orgán verejnej moci členského štátu alebo subjekt, ktorý koná z úradnej moci a je podľa vnútroštátneho práva poverený vydávať alebo prijímať verejné listiny, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie alebo ich osvedčený odpis“*

V zmysle čl. 4 Nariadenia: *„Verejné listiny, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie, a ich osvedčené odpisy sú oslobodené od všetkých foriem vyššieho overenia a podobnej formálnej náležitosti.“*

Okruh verejných listín, na ktoré sa Nariadenie vzťahuje určuje čl. 2. Nariadenie sa ale **nevzťahuje** na všetky verejné listiny vydávané v členských štátoch Európskej Únie. V článku sú uvedené verejné listiny, ktoré osvedčujú iba skutočnosti, ktoré sú uvedené v tomto článku, čo znamená, že napr. kúpne zmluvy, obchodné listiny, ale aj výpis z registra trestov (čl. 2 ods. 1, písm. m nariadenia) nepatria do tohto zoznamu. Nariadenie sa na nich nevzťahuje a vyžadujú preto vyššie overenie *apostille*, ak je štát pôvodu zmluvnou stranou Dohovoru o zrušení požiadavky vyššieho overenia zahraničných listín, ku ktorému pristúpila Slovenská republika 5. októbra 1961 (ďalej len „*Haagsky dohovor*“) alebo tzv. *superlegalizačnou pečiatkou* (ak štát pôvodu nie je zmluvnou stranou uvedeného dohovoru) a prípadný úradný preklad do slovenčiny.

Počas negociácií bolo snahou Európskeho parlamentu zaradiť do rozsahu Nariadenia aj iné listiny potrebné v obchodných vzťahoch alebo pre registráciu majetku, ale pre odpor členských štátov sa tieto listiny nedostali do rozsahu Nariadenia. Ako príklad môžeme uviesť

kúpnu zmluvu, v ktorej bolo uvedené bydlisko predávajúceho, ale verejná listina osvedčujúca jeho pobyt je „Potvrdenie o pobyte“, ktoré vydáva príslušný orgán Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (čl. 2, ods. 1 písm. k).

Z uvedeného vyplýva, že listiny, ktoré sme vyššie uviedli, nespádajú do rozsahu Nariadenia a pre ich vierohodnosť sa vyžaduje *apostille* alebo *superlegalizačná pečiatka* príslušného orgánu v cudzine.

Prax bola (a je) často konfrontovaná s *apostilláciou* v katastrálnom konaní¹¹. Uvedený modelový príklad z katastrálneho konania, predmetom ktorého bol prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnosti nachádzajúcej sa na území Slovenskej republiky, poukazuje na prepojenie štátnej správy a iných právnych odvetví. Zmluvnou stranou bola osoba nachádzajúca sa mimo územia Slovenskej republiky. Slovenský právny poriadok vyžaduje, aby bol podpis predávajúceho úradne overený. Treba poznamenať, že hodnovernosť podpisu je nástrojom na posúdenie autenticity listín a je mimoriadne dôležitá hlavne pre toho účastníka zmluvného vzťahu, ktorému z hľadiska zápisu v katastri dochádza k úbytku majetku. Predávajúci¹² nachádzajúci sa mimo územia Slovenskej republiky overil podpis notárom pôsobiacim v zahraničí. Zmluva o prevode vlastníckeho práva, na ktorej bol podpis predávajúceho úradne overený notárom iného štátu bola podaná na kataster. Príslušný katastrálny úrad začaté katastrálne konanie prerušil s odôvodnením, že na povolenie vkladu je nevyhnutné doložiť *apostille* spolu s jej úradným prekladom. Prekročil príslušný kataster svoju právomoc, keď v odôvodnení požadoval *apostille* s úradným prekladom od občana nachádzajúceho sa v Rakúsku?

2.1. Haagsky dohovor a bilaterálna zmluva vo vzťahu *apostille* v katastrálnom konaní

Kľúčovým dokumentom pri posúdení požiadavky *apostille* bude uvedený Haagsky dohovor o zrušení požiadavky vyššieho overenia zahraničných verejných listín, ktorý nadobudol pre Slovenskú republiku platnosť 18. februára 2002. Podľa čl. 1 Haagskeho dohovoru¹³ je za verejnú listinu na účely uvedeného prípadu považované aj osvedčenie podpisu (úradné aj notárske). Podľa čl. 3 ods. 2 Haagskeho dohovoru¹⁴ *apostille* ako formálnu

¹¹http://www.skgeodesy.sk/files/system/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/kb_1_2016.pdf

¹² Uvádžame modelový príklad, kde osoba na strane predávajúceho overila podpis v Rakúsku, pozn. autorka

¹³ Haagsky dohovor o *Apostille* v čl. 1 prvá veta hovorí: „Dohovor sa vzťahuje na verejné listiny, ktoré boli vyhotovené na území jedného zmluvného štátu a majú sa predložiť na území iného zmluvného štátu.“

¹⁴ Podľa čl. 3 ods. 2 Haagskeho dohovoru: „nemožno požadovať, ak ju právny poriadok alebo platná prax v štáte, v ktorom sa listina predkladá, alebo dohoda medzi dvoma alebo viacerými štátmi zrušili alebo zjednodušili, alebo vyňali listinu z požiadavky vyššieho overenia.“

náležitost' nemožno požadovať za každých okolností, ale bude potrebné v zmysle tohto článku ďalej skúmať, či medzi krajinami existuje bilaterálna zmluva, ktorá by požiadavku *apostille* zrušila, zjednodušila alebo listinu, ktorá má byť predložená v druhom štáte, z požiadavky vyššieho overenia vyňala.

Slovenská republika a Rakúsko sú zmluvnými stranami Haagskeho dohovoru o *apostille* a majú medzi sebou uzatvorenú bilaterálnu Zmluvu. V zmysle bilaterálnej Zmluvy¹⁵ medzi Slovenskom a Rakúskom nie je osvedčenie podpisu vykonané rakúskym notárom na účely katastrálneho konania prebiehajúceho na území Slovenskej republiky potrebné ďalej overovať. Uvedené vyplýva z čl. 21 ods. 1 a 2 Zmluvy:

(1) Verejné listiny vydané súdom alebo správnym úradom jedného zo zmluvných štátov opatrené úradným podpisom a úradnou pečiatkou požívajú aj pred súdmi a správnymi úradmi druhého zmluvného štátu dôkaznú moc verejných listín. To isté platí aj pre iné tuzemské listiny, ktoré majú podľa právnych predpisov zmluvného štátu, v ktorom boli vydané, dôkaznú moc verejných listín.

(2) Túto dôkaznú moc má aj overovacia doložka, ktorou súd, správny úrad alebo rakúsky verejný notár overil pravosť podpisu na súkromnej listine.“ Z uvedeného čl. 21 Zmluvy vyplýva, že požiadavka *apostille* bola v predmetnom katastrálnom konaní zo strany katastrálneho úradu prekročením jeho právomoci.

V právnej praxi často nastane situácia, keď je nevyhnutné použiť verejnú listinu vydanú slovenskými štátnymi orgánmi aj mimo územia Slovenskej republiky. Na takéto použitie pred orgánmi cudzieho štátu, resp. orgánmi v cudzine, vyžaduje verejné listiny vydané slovenskými orgánmi vyššie overenie.

Vyššie overenie sa uskutočňuje dvojakým spôsobom. Prvým spôsobom sa vyššie overenie verejných listín uskutočňuje *tzv. apostillou*.¹⁶ Druhý spôsob, ku ktorému dochádza k vyššiemu overeniu verejnej listiny, je *tzv. konzulárna superlegalizácia*.

Na tomto mieste upozorňujeme na skutočnosť, že nie všetky verejné listiny vydané slovenskými orgánmi, ktoré sa majú použiť pred orgánmi cudzieho štátu (resp. orgánmi v cudzine), vyžadujú vyššie overenie. Vo vzťahu k Českej republike vyššie overenie listín sa spravidla nevyžaduje. Prax však pozná aj ďalšie prípady, keď vyššie overenie listín (ne)bude potrebné.

¹⁵ Zmluva medzi ČSSR a Rakúskou republikou o vzájomnom právnom styku vo veciach občianskoprávných, o listinách a o právnych informáciách so Záverečným protokolom (Praha 10. 11. 1961, vyhl. č. 9/1963 Zb.).

¹⁶ Francúzsky názov *apostille* (v slovenčine *apostil* alebo *apostila*) označuje osvedčenie vydané príslušným orgánom, ktorým sa overuje podpis a odtlačok pečiatky na verejnej listine.

Ústredným bodom celej problematiky je pojem verejná listina. „*Verejnou listinou je listina, na ktorej s nachádza od tlačok pečiatky slovenského orgánu (úradu) alebo úradnej osoby a podpis úradnej osoby*“.¹⁷

2.2. Požiadavka úradného prekladu apostille v katastrálnom konaní

V prípade, ak aspoň jedna z krajín nie je zmluvnou stranou Haagského dohovoru, výnimka týkajúca sa *apostille* sa neuplatní, v dôsledku čoho je nevyhnutné splniť podmienku konzulárnej superlegalizácie listiny. V roku 2013 vydal Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky „*Oznámenie o spôsobe konania správ katastra pri posudzovaní zahraničných verejných listín*.“ Príslušný katastrálny úrad musí pri posudzovaní zahraničnej verejnej listiny skúmať, či existuje dvojstranná zmluva o právnej pomoci, ktorú uzavrela Slovenská republika so štátom, z ktorého pochádza listina podaná na kataster alebo nie. Pokiaľ zmluva¹⁸ existuje, katastrálny odbor príslušného okresného úradu posúdi, či na jej základe možno upustiť od konzulárnej superlegalizácie alebo od osvedčenia – „*apostille*“. Prílohou Haagského dohovoru je aj „*vzor osvedčenia – „apostille*“ a je stanovený jednotne pre všetky zmluvné štáty Haagskeho dohovoru. Z uvedeného dôvodu kataster nehnuteľností nie je oprávnený preklad *apostille* vyžadovať.

Záver

V Slovenskej republike je verejná správa súčasťou demokratického, právneho a politického systému. Stabilita nášho právneho systému je závislá od kompatibility verejnej správy s demokratickými normami, inštitúciami a princípmi demokratického a právneho štátu.

Právna prax prináša so sebou viacero zaujímavých praktických otázok aj v oblasti verejnej správy. Ako sme uviedli na modelovej situácii, požiadavka *apostille* v katastrálnom konaní na zmluvách je stále aktuálnou témou. Táto téma nadobudla na svojej aktuálnosti vývojom spoločnosti v tom smere, že došlo k nevídanému presunu občanov SR do iných štátov za prácou, za rodinou a pod., pričom nehnuteľnosti, ako už vyplýva z povahy nehnuteľnosti sa nepohli z miesta a vždy boli, sú a aj budú na území nášho štátu.

Požiadavku katastrálneho odboru považujeme za správnu. Správnosť uvedenej požiadavky katastrálneho odboru je determinovaná aj tým, že Slovenská republika sa hlási

¹⁷ POREDOŠ F., ĎURIŠ M., LYSINA P. 2006. *Základy medzinárodného práva súkromného*, Univerzita Komenského v Bratislave, 2006. 227 s. ISBN 80-7160-226-4

¹⁸ Zmluva má byť vykladaná reštriktívne. poznám. autor

k princípom materiálneho právneho štátu a požiadavka právnej istoty účastníkov zmluvných vzťahov je kľúčová aj pre chod trhovej ekonomiky.

Zoznam bibliografických odkazov

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z 3. septembra 1953 ČSFR pristúpila k tomuto Dohovoru 21. februára 1991, rovnako ako aj k ďalším dodatkovým protokolom.

Katastrálny bulletin [online] Dostupné z: http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/kb_1_2016.pdf

KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999. 231 s. ISBN 80-225-1696-1.

KROŠLÁK, D., ŠMIHULA, D. 2013. *Základy teórie štátu a práva*. IURA EDITION, 2013. 202 s. ISBN 978-80-8078-622-9.

MACHYNIAK, J. 2020. *Verejná správa a verejná politika*, (Učebný text pre študentov FSV UCM v Trnave). Fakulta sociálnych vied Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. 2020. 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8.

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [online] Dostupné z: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Informacie/Vysledky-vyhľadavania.aspx?k=apostille&s=All%20Sites>

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [online] Dostupné z: <https://www.minv.sk/?apostille-dolozka>

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1191 zo 6. júla 2016 o podporovaní voľného pohybu občanov prostredníctvom zjednodušenia požiadaviek na predkladanie určitých verejných listín v Európskej únii a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1024/2012.

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 213/2002 Z. z..

Poradca podnikateľa [online] Dostupné z:

<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Verejna-sprava-z-pohladu-pravnej-teorie.htm>

POREDOŠ F., ĎURIŠ M., LYSINA P. *Základy medzinárodného práva súkromného*, Univerzita Komenského v Bratislave, 2006. 227 s. ISBN 80-7160-226-4.

PRŮCHA, P. 1998. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 349 s. ISBN 80-210-2002-4.

Slovenský geodet a kartograf, 2014. Pozemková držba na území Slovenska, Ing. Július Bartoš, PhD., Bratislava: Komora geodetov a kartografov, ročník XIX, č.1. ISSN-1335-4019.

Slovenský geodet a kartograf, 2019. Stabilný kataster – história a odkaz pre dnešok, Ing. Július Bartoš, PhD., Bratislava: Komora geodetov a kartografov, ročník XXIV, č 1. ISSN-1335-4019.

ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

ŠKULTÉTY, P. A KOL. 1997. *Správne právo hmotné*. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1997. 248 s. ISBN 80-7160-026-1.

ŠKULTÉTY, P., Kaššák, R. 2014. *Správne právo hmotné*. Bratislava. Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014. 139 s. ISBN 978-80-224-1376-3.

TÓTHOVÁ, Mag. Annamária a DEREVJANIKOVÁ, Mgr. Daša. Čo môže žiadať kataster, resp. Apostille v katastrálnom konaní. EPRAVO.SK je elektronický internetový denník na doméne epravo.sk [online]. 2021 [cit. 03.09.2021]. ISSN 2644-5328. Dostupné z: <https://www.epravo.sk/top/clanky/co-mze-ziadat-kataster-resp-apostille-v-katastralnom-konani-5192.html>

Zákon č. 162/1995 Z.z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon).

Zmluva medzi Československou socialistickou republikou a Rakúskou republikou o vzájomnom právnom styku v občianskoprávných veciach, o listinách a o právnych informáciách so Záverečným protokolom (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 9/1963 Zb.).

Kontaktná adresa

JUDr. Erika Dubajová Javúreková

Ústav súkromného práva, Paneurópska vysoká škola

Tomášikova 20, 821 02 Bratislava

xdubajovajavure@is.paneurouni.com

Najvyšší správny súd – kedysi a dnes

Hedviga Geffertová

Abstrakt

The judiciary in the Slovak Republic is in a period of reform and the planned changes also affect the area of administrative justice. The most important thing is the establishment of the Supreme Administrative Court, almost seventy years after its abolition. We will find out over time what this change will bring and whether the Supreme Administrative Court can follow up the Supreme Administrative Court of First Czechoslovak Republic. And the historical knowledge can help us to see the context. In addition to the historical perspective, this article will focus on the creation of the Supreme Administrative Court, the scope and method of filling judicial positions.

Key words: administrative justice, Supreme Administrative Court of First Czechoslovak Republic, Supreme Administrative Court of Slovak Republic

Úvod

Súdnicstvo v Slovenskej republike sa nachádza v reformnom období a prebiehajúce zmeny sa dotýkajú aj správneho súdnicstva. Jednou z posledných podstatných zmien v správnom súdnicstve je zriadenie najvyššieho správneho súdu. Keďže každú zmenu je potrebné posudzovať v súvislostiach, tak spoločenských ako aj politických, odborných ale aj historických, je potrebné sa aj v prípade správneho súdnicstva obzrieť späť, čo ho formovalo, kde sú základy, na ktorých v súčasnosti stavíme. Pravdepodobne najvýraznejšiu stopu v oblasti správneho súdnicstva na území Česka a Slovenska zanechala nepochybne činnosť najvyššieho správneho súdu v období prvej Československej republiky (1918-1939).

1. Najvyšší správny súd v období prvej republiky

Najvyšší správny súd bol zriadený zákonom č. 3/1918 Sb. o najvyššom správnom súde a o riešení kompetenčných konfliktov, ktorým bol prevzatý zákon č. 36/1876 r.z.¹. Počiatky činnosti najvyššieho správneho súdu boli teda spojené s recepciou rakúskej právnej úpravy správneho súdnicstva. Už na začiatku svojej činnosti však prijal najvyšší správny súd

¹ § 2 zákona 3/1918 Sb.: *Pro příslušnost a složení nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platí předpisy §§ 2. a násl. zákona ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z r. 1876, jeho novely ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z., i jeho jednací řád (ministrské nař. ze dne 22. srpna 1907, č. 209 ř. z. s následujícími doplňky a úchylykami: ...*

(09.12.1918) uznesenie, ktorým sa vymedzil voči rozhodovacej praxi správneho súdneho dvora po 28.10.1918 vo vzťahu k sťažnostiam podaným ešte k správne súdne dvoru, kde okrem iného uviedol: „*Nález a usnesení, jenž c. k. správní soud ve Vídni o stížnostech takových po 28. října 1918 byl vydal, nemají právního významu a správní úřady republiky československé nejsou povinny jich dbáti.*“² Dôvodom na rozsiahlu recepciu, okrem nedostatku času na vybudovanie právneho poriadku vo všetkých oblastiach života, bolo aj to, že išlo väčšinou o právne inštitúty, ktoré sa po dlhú dobu pred prvou svetovou vojnou na českom území uplatňovali. Teda pre oblasť Čiech bola recepcia rakúskej právnej úpravy len pokračovaním v predchádzajúcom právnom stave. Pre oblasť Slovenska však znamenala podstatnú zmenu.³ Koncept správneho súdництва v Uhorsku bol totiž založený na iných základoch. V Uhorsku (teda aj na území Slovenska a podkarpatskej Rusi) pôsobil Uhorský správny súd zriadený zákonným článkom XXVI/1896 o Uhorskom kráľovskom správnom súde, ktorý mal charakter najvyššieho správneho súdu. V zmysle § 84 tohto zákonného článku právo podať sťažnosť patrilo zainteresovaným osobám vrátane právnických osôb a orgánov verejnej moci na účely nápravy akejkoľvek ujmy spôsobenej činmi a rozhodnutiami správneho úradu. Na rozdiel od rakúskeho správneho súdu, ktorý bol postavený na koncepcii Bährovej, vychádzal ten uhorský z pruského modelu správneho súdництва, teda z koncepcie Gneistovej.⁴

Ako už bolo uvedené, najvyšší správny súd vznikol na základe zákona č. 3/1918 Sb., kde podľa § 1 „*Pro veškerou oblast státu československého zřizuje se nejvyšší správní soud*

² VETEŠNÍK, Pavel. Vznik Nejvyššího správního soudu. In: *Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s.,2018, s. 101-134. ISBN 978-80-88266- 26-6.

³ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3.

⁴ Otto Bähr a Rudolf Gneist (niekde aj Rudolf von Gneist) - významní nemeckí teoretici správneho súdництва. Bähr bol zástancom myšlienky, že ochranu verejným subjektívnym právam má poskytovať všeobecné súdnictvo, pretože len riadne súdy môžu byť nezávislou inštitúciou, viazanou len zákonom, ktorá nepodlieha určitému oportunistickému uvažovaniu v prospech štátnej správy. Súdna kontrola štátnej správy mala byť podľa Bähra založená výlučne na ochrane verejných subjektívnych práv a predmet správneho súdництва sa obmedzoval len na verejné subjektívne práva.

V Gneistovom ponímaní má mať správne súdnictvo charakter právnej kontroly pôsobiacej vo vnútri štátnej správy. Gneist ju priamo označoval ako „sebakontrolu“ štátnej správy. Za najlepší prostriedok ochrany jednotlivcov proti ľubovôli úradnej moci považoval správne súdnictvo vykonávané v rámci systému štátnej správy. Kládol dôraz na právo objektívne a v správnom súdnictve videl skôr prostriedok na upevňovania právneho poriadku. Preto pripúšťal, aby sa konanie pred administratívnymi súdmi začalo ako na návrh podriadeného subjektu, tak aj na návrh štátneho orgánu.

se sídlem v Praze.“ Ústavnoprávne bol zakotvený ustanovením § 88⁵ ústavnej listiny československej republiky vydanéj pod č. 121/1920 Sb., čím sa zabezpečilo a zvýraznilo jeho postavenie. Na jeho zrušenie, prípadne obmedzenie príslušnosti by bol totiž podľa čl. I ods. 2 ústavnej listiny potrebný zákon ústavný. Na druhej strane je potrebné spomenúť, že ustanovenie § 88 nie je zaradené v hlave IV „Moc soudcovská“, ale v hlave III s označením „Moc vládna a výkonná“ v časti „Ministerstvá a nižšie správne úrady“. Zdôvodnenie tohto zaradenia nachádzame v dôvodovej správe k ústavnej listine⁶, podľa ktorej § 88 zachováva inštitúciu najvyššieho súdneho tribunálu v záležitostiach verejnoprávných, uvedomujúc si záujem štátu na najvyššej súdnej kontrole judikátornej činnosti správnych úradov. Ustanovenie sa úmyselne vyhýba obmedziť súdnu ochranu podľa vzoru rakúskeho len na práva subjektívne, nakoľko sa rátalo s tým, že najvyšší správny súd bude mať hlbšiu kontrolnú pôsobnosť, ktorá vyplynie z predpokladanej reformy správneho súdnictva v nižších článkoch správneho organizmu. Z ustanovenia § 86⁷ vyššie uvedenej ústavnej listiny je zrejmé, že sa predpokladalo vytvorenie aj nižších správnych úradov, ktorých úlohou mala byť nie len ochrana subjektívnych práv, ale aj ochrana záujmov „občanov“. Vývoj správneho súdnictva závisel od reformy verejnej správy, ktorá spočívala vo vytvorení jednotného systému správy v celej republike. Za týmto účelom bol prijatý aj zákon č. 158/1920 Sb. o správnom súdnictví u úradův okresních a župních, ktorý však nebol uvedený do praxe. Týmto zákonom mali byť zriadené okresné a župné jurisdikčné senáty. S existenciou senátov, ale okresných a zemských rátal aj neskorší zákon č. 125/1927 Sb. o organizácii politickej správy, ktorým mal byť zrušený župný systém a zavedené zemské usporiadanie. K zmene, ktorá počítala s rozdelením správneho súdnictva do niekoľkých inšancií, pričom nižšie inšancie mali mať charakter správnych úradov, nikdy nedošlo. Hierarchicky teda správne súdnictvo v prvej republike nebolo odstupňované. V tejto súvislosti sa vyskytli aj kritiky týkajúce sa samotného pomenovania – najvyšší správny súd. Podľa Háchu sa toto označenie dalo obhájiť tým, že súd je najvyšším v tom zmysle, že jeho výroky nie sú preskúmateľné a

⁵ § 88 ods. 1 Ústavy ČSR: *Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolecí soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*

⁶ Dôvodová správa k vládnemu návrhu ústavnej listiny. [online]. [cit. 2022-02-09]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2421_06.htm

⁷ § 86: *V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*

zrušiteľné žiadnym orgánom. V podstate sa týmto názvom zdôraznilo, že v štátnom zriadení zaujíma obdobné miesto ako najvyšší súd.⁸

Najvyšší správny súd bol súdom kasačným. Preskúmaval zákonnosť správnych aktov, ktorá spočívala v preskúvaní správnosti použitia právnej normy pri tvorbe individuálneho správneho aktu. Účelom tejto kontroly bola ochrana subjektívnych práv. V zmysle § 2 zákona č. 3/1918 Sb. najvyšší správny súd rozhoduje vo všetkých prípadoch, v ktorých niekto tvrdí, že nezákonným rozhodnutím alebo opatrením správneho úradu bol na svojich právach poškodený. Pôsobnosť najvyššieho správneho súdu bola stanovená generálnou klauzulou, na ktorú následne nadväzovalo niekoľko výluk.

Zloženie najvyššieho správneho súdu vyplývalo priamo zo zákona č. 3/1918 Sb., ktorý stanovil počet pracovníkov najvyššieho správneho súdu. Pri svojom vzniku tento pozostával z prvého a druhého prezidenta, 4 senátnych prezidentov, 20 radov najvyššieho správneho súdu a z potrebného počtu tajomníkov a kancelárskych pomocných a sluhovských síl. Postupom času sa pod vplyvom noviel zmenila organizácia súdu tak, že sa skladal z prvého a druhého prezidenta, 9 senátnych prezidentov, 48 radov, 5 vrchných sekretárov, 8 sekretárov a z potrebného počtu ďalšieho personálu.⁹

Napriek postupnému navýšeniu počtov pracovníkov bol najvyšší správny súd v podstate počas celej svojej existencie neúmerne preťažený. Už svoju činnosť začal s množstvom neukončených vecí, nakoľko na základe uzatvorenej dohody o spisovej rozluke zo dňa 18.05.1920 medzi Rakúskou republikou a Československom, boli Najvyššiemu správne súdu vydané súdne spisy (23950) bývalého správneho súdneho dvora z obdobia rokov 1901 až 1917¹⁰. Začiatkom tridsiatych rokov bol počet neskončených vecí taký rozsiahly, že vybavenie vecí trvalo aj niekoľko rokov. Napr. v roku 1932 bol počet nevybavených vecí 12011, pričom v tomto roku pribudlo 6366 podaní a bolo vybavených 5209 vecí. V roku 1933 bolo 13168 nevybavených vecí. Pribudlo 7267 podaní a vybavených

⁸ HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. s. 864 In: *Slovník veřejného práva Československého*. [online]. Brno: Nakladatelství: Polygrafia -Rudolf M. Rohrer- Brno, 1932. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/11424>

⁹ RÁDL, Zdeněk. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*. [online]. Praha: Československý Kompas, 1933. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7083>

¹⁰ VETEŠNÍK, Pavel. Vznik Nejvyššího správního soudu. In: *Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s.,2018, s. 101-134. ISBN 978-80-88266- 26-6.

bolo 5629 vecí¹¹. Tým tak spor veľakrát strácal pre strany význam a správne súdnictvo prestávalo plniť funkciu efektívnej kontroly správy. Príčiny takejto zaťažnosti neboli spoľahlivo zistené. Jednou z nich mohol byť práve veľmi široko koncipovaný rozsah prieskumu správnych rozhodnutí najvyšším správnym súdom. Na jednej strane teda generálna klauzula v kombinácii s malým počtom výluk poskytovala dostatočnú ochranu práv, no na druhej strane bola príčinou preťažnosti súdu a tým znižovala efektívnosť súdu. Druhou príčinou zrejme bolo aj to, že rozhodnutia súdu boli záväzné pre správne orgány len v konkrétnych veciach. Z toho dôvodu bol súd zahltený podaniami, ktoré sa týkali už raz vyriešeného problému v inom prípade.

Snahou o zvrátenie tohto stavu bola novela zákona č. 3/1918 – zákon č. 164/1937 Sb. Priniesla zmeny, ktoré mali pomôcť urýchliť konanie. Došlo v mnohých veciach k zníženiu počtu členov senátu z 5 na 3. Zaviedla inštitút pomocného referenta, ktorého úlohou bolo pripravovať návrhy pre konanie v senáte, kde mal aj poradný hlas. Taktiež zaviedla všeobecnú záväznosť právnych názorov, na ktorých sa uzniesol správny tribunál v zvláštnom konaní. Novela teda priniesla zmeny, ktoré mali smerovať k riešeniu preťažnosti súdu. Nekládla si za cieľ meniť jeho štruktúru. Či by tieto zmeny boli prínosom, sa s ohľadom na následné politické zmeny nedá s určitosťou povedať.

Napriek tejto neúmernej zaťažnosti zanechalo pôsobenie najvyššieho správneho súdu v období prvej republiky nezmazateľnú stopu, najmä v podobe judikátornej činnosti, vykonávanej ako kontrola zákonnosti verejnoprávných rozhodnutí. Sprístupnenie judikátov prinieslo možnosť ovplyvňovať jednotným a jednotiacim judikovaním chod verejnej správy na celom štátnom území. Týmto sa zvyšovala právna istota proti prechmatom správnych úradov a orgánov. Veľký význam najvyššieho správneho súdu spočíval aj v budovaní štátu a to prekonávaním nedokonalosti noriem prijímaných parlamentom, ktorý začínal bez potrebných skúseností. Judikáty, zaznamenané v tzv. Bohuslavovej zbierke nálezov, sú aj dnes nenahraditeľným interpretačným nástrojom na riešenie aktuálnych právnych otázok.¹²

¹¹ ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. In: *Justiční praxe : časopis české justice*. 2002, roč. 50, č. 3, s. 91-99. ISSN 1214-276X.

¹² NOVOTNÝ, Josef. Úvod. In: ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918-1948) a jejich využití v současné aplikační praxi*. Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2001. ISBN 80-7201-293-2.

2. Najvyšší správny súd po roku 1939

Obdobie Protektorátu Čechy a Morava a tzv. Slovenského štátu rozdelilo spoločnú cestu Česka a Slovenska aj v oblasti správneho súdnictva. Čechy a Morava podliehali nemeckej brannej moci. Odlišná situácia bola na Slovensku, kde sa podarilo do značnej miery udržať personálnu i inštitucionálnu kontinuitu s predošlým demokratickým obdobím, najmä vďaka nezávislosti súdnej moci, ktorú totalitná štátna moc až do jesene 1944 v zásade rešpektovala. Československý najvyšší správny súd bol nahradený slovenským so sídlom v Bratislave¹³, ktorý však dočasne sídlil v Piešťanoch. Mal v podstate rozhodovať vo všetkých prípadoch, keď niekto tvrdil, že nezákonným rozhodnutím alebo opatrením administratívneho úradu bolo porušené jeho právo. Bol súdom kasačným, okrem rozhodovania vo veciach sociálneho poistenia a vo veciach daní a poplatkov, kedy mohol rozhodovať meritórne. Najvyšší správny súd sa v období Slovenského štátu držal línie nastolenej ešte rakúskym najvyšším správnym súdom, kde účelom správneho súdnictva bolo poskytovanie ochrany verejným subjektívnym právam.¹⁴ Činnosť tohto súdu sa však v dôsledku vnútornej a zahraničnopolitickej situácie nevyvinula tak, aby sa mu venovala väčšia pozornosť.

Po druhej svetovej vojne sa činnosť najvyššieho správneho súdu už nerozvinula. Formálne správne súdnictvo nadviazalo na predvojnovú koncepciu. Určité obdobie po vojne fungoval aj Najvyšší správny súd v Prahe ako aj Najvyšší správny súd v Bratislave. V roku 1949 boli oba súdy spojené pod Správny súd so sídlom v Bratislave a to na základe ustanovenia § 137 Ústavy Československej republiky č. 150/1948 Zb.¹⁵ a § 1 zákona č. 166/1949 Zb. o sídle správneho súdu¹⁶. Jeho činnosť však nemala dlhé trvanie. Už 1.1.1953 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 64/1952 Zb. o súdoch a prokuratúre¹⁷, ktorý v sústave súdov neobsahoval zmienku o najvyššom správnom súde a zákon č. 65/1952 Zb. o

¹³ Zriadený ústavným zákonom č. 120 zo dňa 7.5.1940 o Najvyššom správnom súde

¹⁴ § 2 ods. 1 ústavného zákona č. 120/1940 Sl. z.: *Najvyšší správny súd rozhoduje vo všetkých prípadoch, v ktorých niekto tvrdí, že nezákonným rozhodnutím alebo opatrením administratívneho úradu bolo porušené jeho právo.*

¹⁵ §137 ods. 1 Ústavy: *Pro celé území Československé republiky jsou zřízeny:*

1.nejvyšší soud;

2.nejvyšší vojenský soud;

3.správní soud.

¹⁶ § 1 zákona č. 166/1949 Zb.: *Za sídlo Správneho súdu (§ 137, ods. 1 Ústavy) sa určuje Bratislava.*

¹⁷ § 1 ods. 1 *Soudnictví vykonávají obecné soudy a zvláštní soudy.*

§ 1 ods. 2 *Obecnými soudy jsou nejvyšší soud, krajské soudy a lidové soudy.*

§ 1 ods. 3 *Zvláštními soudy jsou vojenské soudy a rozhodčí soudy; jiné zvláštní soudy mohou být zřízeny jen zákonem.*

prokuratúre svojim ustanovením § 18 ods. 2 zrušil všetky predpisy o Správnom súde. Tým de iure zanikol najvyšší správny súd a nastal úpadok správneho súdnictva ako takého.

3. Najvyšší správny súd v súčasnosti

V oblasti správneho súdnictva nastala nová éra prijatím procesného predpisu, zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len Správny súdny poriadok), ako súčasť trojice právnych predpisov, ktoré nahradili Občiansky súdny poriadok (ďalej OSP). Prijatie nového samostatného procesného kódexu bolo nepochybne správnym krokom. Existencia jedného procesného predpisu (OSP) upravujúceho tak diametrálne odlišné veci ako civilné sporové a mimosporové konanie a veci správneho súdnictva už bola neudržateľná. Nepochybne oblasť správneho súdnictva dostala kódex, ktorý problematiku správneho súdneho konania upravuje plnohodnotne a komplexne. S jednou výnimkou. S prijatím správneho súdneho poriadku nedošlo k zriadeniu najvyššieho správneho súdu. Ten bol zriadený v rámci prebiehajúcej reformy slovenského súdnictva. Dôležitú úlohu v týchto zmenách zohrala dvojica zákonov - ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a zákon č. 423/2020 Z.z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva (zákon o reforme súdnictva).

Najvyšší správny súd teda formálne existuje od 1.1.2021. Svoju činnosť začal vykonávať dňa 1.8.2021. Jeho zriadením však nedošlo k úplnému oddeleniu správneho súdnictva od všeobecného súdnictva, nakoľko prvostupňová agenda bola ponechaná prevažne na krajských súdoch. Ústavne bol najvyšší správny súd zakotvený ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z., ktorý novelizoval čl. 143 ods.1¹⁸ ústavy a najvyšší správny súd zaradil do sústavy súdov Slovenskej republiky.

Zákon o reforme súdnictva úpravou zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov vymedzil jednotlivé okruhy pôsobnosti najvyššieho správneho súdu. V prvom rade Najvyšší správny súd je súdom kasačným, a to proti rozhodnutiam krajských súdov za podmienok ustanovených Správnym súdnym poriadkom. V prvom stupni najvyšší správny súd vykonáva súdnictvo vo veciach, ktoré ustanoví Ústava Slovenskej republiky a Správny súdny poriadok. Osobitné predpisy ustanovia, kedy najvyšší správny súd bude rozhodovať o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam iných orgánov a kedy o

¹⁸ čl. 143 ods.1 Ústavy SR: *Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky a ostatné súdy.*

iných otázkach. Okrem toho najvyšší správny súd vo veciach správneho súdnictva dbá o jednotný výklad a jednotné používanie zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov vlastnou rozhodovacou činnosťou a tým, že prijíma stanoviská k zjednocovaniu výkladu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov a zverejňuje svoje právoplatné súdne rozhodnutia zásadného významu v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.¹⁹

Ako už bolo spomenuté pôsobnosť najvyššieho správneho súdu v prvom stupni upravuje jednak Ústava SR a jednak Správny súdny poriadok. Do Ústavy SR boli doplnené tri nové okruhy pôsobnosti najvyššieho správneho súdu²⁰. Tvorcovia ústavného zákona v dôvodovej správe pripustili, že by táto pôsobnosť mohla byť upravená aj zákonom, nie priamo Ústavou, ale vzhľadom na to, že návrhom došlo k presunu časti pôsobnosti ústavného súdu a disciplinárnej právomoci na najvyšší správny súd, javilo sa ako vhodné, aby doterajšia ústavná pôsobnosť ústavného súdu a disciplinárnych senátov, mala naďalej svoje ústavné ukotvenie a nebola ponechaná len na zákonnú úpravu pôsobnosti najvyššieho správneho súdu. Týmto zakotvením vyzdvihli dôležitosť agendy, ktorá si zasluhuje svoje zaradenie na úrovni ústavnej úpravy.²¹

Najvyšší správny súd teda podľa čl. 142 ods. 2 Ústavy SR rozhoduje aj

- a) o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy,
- b) o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia,
- c) o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb.

V prípade rozhodovania o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy ide o časť doterajšej pôsobnosti ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 2 ústavy. V prípade rozhodovania o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia doposiaľ bola pôsobnosť najvyššieho súdu daná § 17 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v spojitosti so Správnym súdnym poriadkom. Ako vyplýva z dôvodovej správy práve citlivosť otázky v prípade politickej súťaže bola dôvodom zakotvenia tejto pôsobnosti najvyššieho správneho súdu v Ústave. Posledná ústavne zakotvená pôsobnosť je úplnou novinkou. Doposiaľ túto pôsobnosť vykonávali disciplinárne senáty. Dôvodom jej zakotvenia priamo v ústave bolo

¹⁹ § 8a zákona č. 757/2004 Z. z.

²⁰ Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. bol doplnený do Ústavy SR článok 142 ods. 2.

²¹ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov [online]. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567

odstránenie akýchkoľvek pochybností o tom, či by zákonné ukotvenie disciplinárneho súdu bolo postačujúce.²²

Ako už bolo vyššie uvedené, ďalšia pôsobnosť najvyššieho správneho súdu, okrem Ústavy SR, je zakotvená v Správnom súdnom poriadku. V zmysle § 11 Správneho súdneho poriadku najvyšší správny súd rozhoduje :

- a) o správnej žalobe proti rozhodnutiu výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu,
- b) v konaní o registráciu kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a pre voľby do Európskeho parlamentu,
- c) v konaní o prijatí návrhu za kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky,
- d) v konaní o žalobe o odmietnutí registrácie politickej strany alebo politického hnutia (ďalej len „politická strana“),
- e) v konaní o žalobe generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na rozpustenie politickej strany,
- f) v konaní vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy,
- g) v konaní o kompetenčných žalobách,
- h) o kasačných sťažnostiach.

Napriek tomu, že najvyšší správny súd je už funkčný, proces obsadzovania sudcovských miest bol vo svojich začiatkoch kameňom úrazu. V zmysle prijatej právnej úpravy mali byť voľné miesta sudcov obsadzované na základe výsledkov výberového konania pozostávajúceho z verejného vypočutia v súdnej rade a overenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti

Sudcovia pôsobiaci v správnom kolégiu najvyššieho súdu však vyjadrili obavy z narušenia kontinuity rozhodovania v agende správneho súdnictva. Práve v záujme zabezpečenia kontinuity rozhodovania tejto celospoločensky významnej agendy považovali za žiadúce, aby súčasný personálny substrát Správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky tvoril základ budúceho sudcovského zboru Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Preto navrhli priamo zákonom upraviť prechod sudcov Správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky s ich súhlasom, so zachovaním statusu predsedu senátu, na novovznikajúcu súdnu inštitúciu. V tejto súvislosti poukázali na už osvedčený funkčný model z Českej republiky, kde pri kreovaní Najvyššieho správneho súdu Českej republiky v roku 2003 bol zvolený práve takýto postup.

²² Tamtiež

Skutočnosť, že zákonodarca pristúpil k prvému obsadeniu postov na Najvyššom správnom súde SR spôsobom ako bolo uvedené vyššie má niekoľko dôvodov. V nemalej miere sa na tom podieľala celková atmosféra v slovenskom súdnictve. Je to možné vyvodzovať už z názvu časti programového vyhlásenia vlády, ktorým sa zaviazala vykonať zmeny v súdnictve - Obnova dôvery v právny štát a zabezpečenie, aby zákon a spravodlivosť platili pre každého²³. Ďalším určite závažným dôvodom bolo rozšírenie pôsobnosti najvyššieho správneho súdu v porovnaní s pôsobnosťou správneho kolégia najvyššieho súdu, ktorá posunula najvyšší správny súd niekde na polcestu medzi pôsobnosť správneho kolégia Najvyššieho súdu SR a pôsobnosť Ústavného súdu SR. Ich význam zvyšuje aj to, že sú zakotvené priamo v Ústave SR. V rámci rozšírenej pôsobnosti najvyššieho správneho súdu určite najväčšie novum oproti agende, ktorú teraz zabezpečuje najvyšší súd (teda jeho správne kolégium) je disciplinárna pôsobnosť. Práve v skutočnosti, že agenda najvyššieho správneho súdu nebude kopírovať agendu správneho kolégia najvyššieho súdu, vidíme hlavnú príčinu, ktorá viedla zákonodarcu k tomu, aby spôsob prvého obsadenia sudcovských miest upravil tak, aby voľné miesta sudcov boli obsadzované na základe výsledkov výberového konania pozostávajúceho z verejného vypočutia v súdnej rade a overenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Najvyšší správny súd je úplne novým súdom s novo upravenou agendou, a to ústavne aj zákonne. Preto bolo na zákonodarcovi, aké podmienky na obsadzovanie voľných miest sudcov najvyššieho správneho súdu určí.

Za zmienku, pri zvolenom spôsobe obsadzovania sudcovských miest určite stojí aj ústavná zásada rovnakého zaobchádzania v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. V tejto súvislosti poukážem len na jeden z viacerých náleзов, týkajúcich sa tejto problematiky, v ktorom sú zhrnuté ustálené právne názory ústavného súdu na rovnosť prístupu k verejným funkciám. V náleze III. ÚS 160/2015²⁴ ústavný súd uviedol, cit.: „Z doterajšej rozhodovacej praxe ústavného súdu vyplýva, že porušenia základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy sa možno účinne domáhať vtedy, ak dôjde v súvislosti s ním aj k porušeniu ústavnej zásady rovnakého zaobchádzania (nediskriminácie), v označenom ustanovení ústavy vyjadrenej dikciou „... za rovnakých podmienok“. V nadväznosti na túto požiadavku možno poukázať na judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej k

²³ Programové vyhlásenie vlády dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

²⁴ Nález Ústavného súdu SR sp.zn. III. ÚS 160/2015 [online]. [cit. 2022-02-07].
Dostupné z <https://www.judikaty.info/document/ussr/27341/>

možnému porušeniu ústavnej zásady rovnakého zaobchádzania (nediskriminácie) môže dôjsť iba v okruhu osôb nachádzajúcich sa v rovnakej právnej a/alebo faktickej situácii, pričom s niektorými z nich sa zaobchádza odlišne bez rozumného a racionálneho dôvodu. Základný princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie“. Ústavný súd taktiež konštatoval, že význam „rovnakých podmienok“ je v tom, že právnymi predpismi akejkoľvek právnej sily ani praxou orgánov štátnej moci nemožno preferovať či diskriminovať niektoré skupiny občanov pred inými skupinami, pokiaľ ide o prístup k verejným funkciám.“

Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody, hlavne ten, podľa ktorého je najvyšší správny súd úplne novou inštitúciou s novými kompetenciami, by postupom navrhovaným sudcami správneho kolégia najvyššieho súdu v otvorenom liste zákonodarca porušil ústavnú zásadu rovnakého zaobchádzania (nediskriminácie), vyjadrenú v ústave pojmom „za rovnakých podmienok“.

Napriek týmto počiatočným ťažkostiam bol proces výberu a obsadzovania sudcovských miest úspešný, aj keď doposiaľ nie sú obsadené všetky sudcovské miesta. Napriek tomu je súčasný stav postačujúci na to, aby najvyšší správny súd plnil úlohy, ktoré mu boli stanovené.

Keďže najvyšší správny súd, okrem nových kompetencií, „pokračuje“ v agende správneho kolégia najvyššieho súdu, bolo potrebné presunúť ešte nerozhodnuté veci na najvyšší správny súd. V súlade s článkom XIX ods. 3 Rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, veci predložené senátmi správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky do 31. júla 2021, o ktorých nebolo do uvedeného dňa rozhodnuté, boli v súlade s článkom III všeobecnej časti Rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 senátom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pridelené tak, aby bol zachovaný pôvodný dátum nápadu veci na súd, ako aj ich pôvodná spisová značka. Spolu bolo presunutých 1912 vecí²⁵.

²⁵ Dostupné na: https://www.nssud.sk/web_object/zoznam-veci-z-nss.pdf

Záver

K dnešnej podobe správneho súdnictva viedla dlhá cesta, ktorá siaha až do obdobia rakúsko – uhorskej monarchie. Emil Hácha²⁶ uviedol, cit.: „*Nejvyšší správní soud je kopii bývalého rakouského správního soudu. Historie někdejšího rakouskéhoho správního soudu je tedy i historií nejvyššího správního soudu československého.*“ A tu by sme mohli doplniť, že história správneho súdnictva tak rakúskeho, ako aj československého prvorepublikového je históriou správneho súdnictva slovenského.²⁷

Najvyšší správny súd ČSR dosahoval nepochybne európsku právnu úroveň, o čom svedčí rozsiahla zbierka nálezov najvyššieho správneho súdu, slúžiaca doposiaľ ako interpretačná pomôcka pri riešení aktuálnych problémov. V tejto súvislosti stojí za zmienku myšlienka Dr. Josefa Novotného, cit : „*Jelikož Nejvyšší správní soud vedly po celou dobu první republiky vynikající osobnosti po stránce odborné i mravní, tkvěl rozhodující význam judikatury v nestrannosti i kvalitě, jimiž stoupala právní jistota proti přehmatům správních úřadů a orgánu.*“²⁸

Keďže v súčasnosti panuje veľká nedôvera v súdnictvo celkovo, je potrebné, aby sa najvyšší správny súd stal inštitúciou, ktorá by bola onou povestnou neochvejnou skalou uprostred politického vlnobitia²⁹ a ktorá by dokázala nie len v oblasti správneho súdnictva, ale aj v disciplinárnej obhájiť svoj význam a dôležitosť. Či takéto postavenie dosiahne, záleží od sudcov. Samotný vyššie popísaný spôsob obsadzovania sudcovských postov dáva nádej na zmenu v tak spoločensky dôležitej agende akou správne súdnictvo je.

²⁶ HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. s. 864 In: *Slovník veřejného práva Československého*. [online]. Brno: Nakladatelství: Polygrafia -Rudolf M. Rohrer- Brno, 1932. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/11424>.

²⁷ GEFFERTOVÁ, Hedviga. Dispozičná zásada v kontexte historického vývoja správneho súdnictva. 2021. In: *HISTORIA ET THEORIA IURIS*. roč. 13, č. 1., s. 15-30. [online]. [cit. 2022-02-10]. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/HTI_2021-I.pdf. ISSN 1338-0753.

²⁸ NOVOTNÝ, Josef. Úvod. In: ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918-1948) a jejich využití v současné aplikační praxi*. Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2001. ISBN 80-7201-293-2.

²⁹ HÁCHA, Emil. *Průvodní slovo*. In: RÁDL, Zdeněk. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*. [online]. Praha: Československý kompas, 1933, s. 1-17. [cit. 2022-02-10]. Dostupné z : <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7083>.

Zoznam bibliografických odkazov

- GEFFERTO VÁ, Hedviga. Dispozičná zásada v kontexte historického vývoja správneho súdnictva. 2021. In: *HISTORIA ET THEORIA IURIS*. roč. 13, č. 1., s. 15-30. [online]. [cit. 2022-02-10]. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/HTI_2021-I.pdf. ISSN 1338-0753.
- HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva Československého*. [online]. Brno: Nakladatelství: Polygrafia -Rudolf M. Rohrer- Brno, 1932. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/11424>.
- HÁCHA, Emil. Průvodní slovo. In: RÁDL, Z. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*. [online]. Praha: Československý kompas, 1933, s. 1-17. [cit. 2022-02-10]. Dostupné z : <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7083>
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3.
- NOVOTNÝ, Josef. Úvod. In: ONDRUŠ, Radek. *Výbraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918-1948) a jejich využití v současné aplikační praxi*. Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2001. ISBN 80-7201-293-2.
- ONDRUŠ, Radek. Nejvyšší správní soud 1918-1952 a jeho odkaz pro současnost. In: *Justiční prax : časopis české justice*. 2002, roč. 50, č. 3, s. 91-99. ISSN 1214-276X.
- RÁDL, Zdeněk. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*. [online]. Praha: Československý kompas, 1933. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7083>
- VETEŠNÍK, Pavel. Vznik Nejvyššího správního soudu. In: *Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s.,2018, s. 101-134. ISBN 978-80-88266- 26-6.
- Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov [online]. [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567
- Dôvodová správa k vládnemu návrhu ústavnej listiny. [online]. [cit. 2022-02-09]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2421_06.htm

Nález Ústavného súdu SR sp.zn. III. ÚS 160/2015 [online]. [cit. 2022-02-07]. Dostupné z <https://www.judikaty.info/document/ussr/27341/>

Kontaktná adresa

JUDr. Hedviga Geffertová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66

041 32 Košice

E-mail: hedviga.geffertova@student.upjs.sk

Sociálno-ekonomická sekcia

Administrácia a etická zodpovednosť voči klientovi v sociálnej práci

Mária Szegfüová

Abstract

Administration is an integral part of social work. In the article, we deal with the importance of correct administration and documentation. We also pay attention to good public administration and the ethical responsibility of the social worker. We will approach the topic from the client's point of view through the author's personal experience. The aim of the article is to point out that pointless and unnecessary bureaucracy burdens the client, while violating the rights to a fair trial and equal treatment, which is not in accordance with the ethical principles of social work.

Key words: Administration. Ethical principles. Social worker. Bureaucracy. Public administration.

Úvod

Sociálna práca je profesia, ktorá je založená na hodnotách, uznáva ľudskú dôstojnosť každého jednotlivca, bez diskriminácie a na rovnakom základe s ostatnými. Bez dodržiavania základných princípov sociálnej práce nemožno túto profesiu vykonávať kvalitne a zodpovedne.

Sociálna práca má byť vykonávaná vždy v prospech klienta, nakoľko prvoradou úlohou sociálnej práce je pomoc a podpora klienta v ťažkej životnej situácii. Existujú životné situácie, do ktorých sa klient dostane nie vlastnou vinou a jeho život sa zmení okamihom, pričom bez pomoci nedokáže plnohodnotne participovať do spoločnosti. V takýchto zložitých situáciách má pomoc poskytnúť aj štát prostredníctvom nástrojov sociálnej politiky.

V príspevku poukazujeme na dôležitosť správnej administrácie v sociálnej práci, s výrazom na zákaz byrokracie, pričom načrtujeme aj potreby dodržiavania etických princípov – najmä etickú zodpovednosť sociálneho pracovníka voči klientovi. Zdôrazňujeme skutočnosť, že nie je eticky a morálne správne, keď sociálny pracovník bezdôvodne zaťažuje klienta nadmernou byrokraciou a diskrimináciou, následkom čoho sú bezdôvodné prietahy a aj niekoľko rokov trvajúce konania. Tému priblížime aj z pohľadu klienta cez osobné skúsenosti autorky a na základe výskumných zistení a porovnáme teóriu s praxou.

Naším cieľom je poukázať najmä na to, že v praxi nevhodnou a nadbytočnou administráciou dochádza k poškodeniu práv klienta na spravodlivý proces, práva na konanie

v primeranej lehote ako aj práva na rovnaké zaobchádzanie. Sociálna práca má poskytnúť kvalitné služby, čo vyžaduje kvalifikovaných odborníkov, správne a včasné rozhodnutia, pričom je mimoriadne dôležité vnímať klienta ako individuum, ľudskú bytosť, ktorá má individuálne potreby.

1 Verejná správa a orgány verejnej správy

Verejná správa je určitý súhrn činností, kde dochádza k spravovaniu verejných náležitostí, je to sústava inštitúcií. S výkonom verejnej správy úzko súvisí aj verejná politika.¹

Moderný štát prostredníctvom modernej verejnej správy reflektuje záujmy svojich občanov. Efektívne fungujúca verejná správa je jednou z kľúčových podmienok členstva v Európskej únii. Významným ukazovateľom kvality verejnej správy je vzájomný vzťah medzi verejnou správou, resp. jej inštitúciami na jednej strane a občanmi štátu na druhej strane. Ak štát prostredníctvom verejnej správy načúva požiadavkám svojich občanov, možno tento vzájomný vzťah hodnotiť pozitívne.²

Verejná správa je služba občanom. Štát prostredníctvom svojich orgánov verejnej správy zabraňuje vzniku sociálnej nerovnováhy, poskytuje pomoc tým, ktorí z dôvodu rôznych životných udalostí nedokážu nepriaznivú sociálnu situáciu prekonať vlastnými silami. Sociálna politika štátu má vytvoriť spoločnosť rovnakých príležitostí, dať šancu každému na rozvoj ľudského potenciálu a dať možnosť k zlepšeniu životných podmienok občanov bez diskriminácie, pri zachovaní ľudskej dôstojnosti každej ľudskej bytosti. Jedným z nástrojov sociálnej politiky je sociálna práca.

Štátna správa je jednou zo základných zložiek verejnej správy. Výkonom štátnej správy sa zabezpečuje realizácia všetkých funkcií štátu.³

Orgánmi štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a služieb zamestnanosti v zmysle § 2 zákona č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a rodiny a služieb zamestnanosti sú:

¹ VITÁLOŠOVÁ, K., 2017. Verejná politika a úloha občana v nej. Banská Bystrica: Belanium. 166 s. ISBN 978-80-557-1248-2.

² MACHYNIÁK, J. 2020. Verejná správa a verejná politika. Trnava: Fakulta sociálnych vied Univerzita sv. Cyrila a Metoda. 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8.

³ ŠKULTÉTY, P. 2011. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 2011. 143 s. ISBN 978-80-224-1203-2.

- Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR
- Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny a
- Úrad práce sociálnych vecí a rodiny.

Štát vykonáva svoju sociálnu politiku najmä prostredníctvom týchto orgánov.

„Základom sociálnej politiky je jedinec ako súčasť celku so svojimi jedinečnými vlastnosťami, schopnosťami, záujmami, potrebami, jeho blaho, prospech, jeho základné neodňateľné a nescudziteľné práva, predovšetkým právo na ľudskú dôstojnosť a slobodný rozvoj osobnosti.“ (Macková, 2017, s.15).

V súvislosti s novým antibyrokratickým zákonom ministerka investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Remišová (2022) sa vyjadrila nasledovne:

Fungujúci štát je taký štát, ktorý funguje v prvom rade pre občanov. Štát, ktorý im vychádza v ústrety, poskytuje moderné a užitočné služby a neobťažuje ich zbytočnosťami. Zrušenie zbytočných papierovačiek je dôležitou súčasťou snahy prinášať občanom fungujúce digitálne služby na úrovni 21. storočia. Informatizácia štátu je tu pre ľudí.

Ak štát má fungovať pre občanov rovnako a snahou štátu je odstrániť nadmernú byrokraciu, tak táto snaha o modernizáciu má platiť v oblasti verejnej správy rovnako, a nemožno najmä v sociálnej oblasti, kde rozhodujeme o zraniteľnej skupine občanov, bezdôvodne vyžadovať nadmerné množstvo dokumentov aj bez právneho dôvodu, ale práve tu treba prvotne odstrániť nadmernú byrokraciu.

Obrazom toho, či je štát skutočne právny a sociálny, je život tých najzraniteľnejších – žien, detí, starcov, invalidov a nezamestnaných. Iba tam, kde tieto skupiny žijú na skutočnej životnej úrovni, existuje a reálne funguje aj štát demokratický. Vytvorenie sociálneho prostredia je predpokladom nielen sociálneho blahobytu občanov, súdržnosti a produktivity spoločnosti ako celku, ale aj dosiahnutia trvalej hospodárskej prosperity.⁴

Cieľom sociálneho štátu je reagovať na sociálne riziká, odstrániť sociálne nezrovnalosti a blaho všetkých ľudí. Štát sociálnu politiku vykonáva prostredníctvom sociálnej práce. V sociálnej práci je mimoriadne dôležitá odbornosť, efektivita a ľudsko-právny prístup ku klientovi.

⁴ MACKOVÁ, Z. 2001. Princíp solidarity v práve sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave. 144 s. ISBN 80-7160-141-1.

1.1 Dobrá verejná správa

Verejná správa musí konať v súlade s princípmi dobrej správy. Každý má právo, aby orgány verejnej moci vybavovali jeho veci nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote. Základným dokumentom, ktorý sa venuje dobrej správe je Odporúčanie CM/Rec (2007) Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 20. júna 2007 o dobrej verejnej správe. Obsahuje základné princípy, ktorými by sa mal riadiť každý orgán verejnej správy vo vzťahu k súkromným osobám. Základné princípy dobrej správy podľa Odporúčania obsahujú princípy ako princíp dodržiavania zákonnosti, rovného zaobchádzania, vylúčenia diskriminácie, objektivity a nestrannosti, predvídateľnosti, legitímnych očakávaní, zodpovednosti a ďalšie.⁵

Dodržiavanie princípov dobrej verejnej správy prispieva k takému prístupu orgánov verejnej správy, ktoré sme ako jej adresáti oprávnení spravodlivo požadovať. Nemali by sme byť napríklad zaťažovaní nadmernou byrokraciou, priet'ahmi v konaní, nemalo by tiež dochádzať k zjavnej nespravodlivosti v rozhodovaní a podobne.

Verejná správa je službou verejnosti a základné pravidlá konania uvedené v § 3 Správneho poriadku je potrebné vzhľadom na to, že slovenské právo je súčasťou európskeho právneho systému, v praxi interpretovať v duchu európskeho štandardu všeobecných požiadaviek na kvalitu postupov a činnosti verejnej správy súhrnne označovaných ako princípy „dobrej správy“ (Good Governance, Good Administration), majúceho základ v literatúre, judikatúre európskych inštitúcií a niektorých dokumentoch najmä Rady Európy a Európskej únie. Rada Európy na základe Odporúčania Výboru ministrov č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe prezentuje hodnotový základ spoločný členským krajinám Rady Európy, vychádzajúc z rešpektu k ľudským právam a slobodám v oblasti rozhodovania orgánov verejnej správy. Rešpektovanie týchto princípov je kontrolovateľné a rozhodnutia, úkony a postupy správnych orgánov sú preskúmateľné aj z hľadiska plnenia týchto zásad, najmä zásady legality, ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere, zákazu zneužitia správneho uváženia, zásady predvídateľnosti, legitímneho očakávania, právnej istoty, zásady rýchlosti a ďalších.⁶

⁵ BERTHOTYOVÁ, E. 2014. Dobrá správa – zásady modernej verejnej správy. [online]. 2014. [citované 2022-01-31]. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Dobra-sprava-zasada-modernej-verejnej-spravy.htm>>.

⁶ Rozsudok NS SR 1Sžo/28/2009 zo dňa 8. februára 2011

„Dodržiavanie princípov dobrej verejnej správy prispieva k takému prístupu orgánov verejnej správy, ktoré sme ako jej adresáti oprávnení spravodlivo požadovať. Nemali by sme byť napríklad zaťažovaný nadmernou byrokraciou, priet'ahmi v konaní, nemalo by tiež dochádzať k zjavnej nespravodlivosti v rozhodovaní.“ (Hanáková In Vrabko, 2019, s. 26).

2. Administrácia v sociálnej práci

Administrácia (lat.) je širší pojem, podľa slovníka cudzích slov a výrazov (Bakos, 1989) znamená spravovanie úradných záležitostí, riadenie a správu prípadov, prácu s papiermi. Administrácia zahŕňa aj dokumentáciu, správu spisovej dokumentácie klienta.

Predpokladom systematicky realizovanej sociálnej práce a jej skutočnej odbornosti je nielen správne aplikovanie metód a techník sociálnej práce, ale aj dobre a prehľadne vedená administrácia. Administrácia musí sprevádzať prácu s klientom od začiatku až do konca. Iný spôsob dokumentácie je v inštitúciách verejnej správy (sociálna poisťovňa, úrady práce sociálnych vecí a rodiny, mestské/obecné úrady), iný v neziskových organizáciách. Rozdiely existujú v kvantite ale aj v kvalite spracovania. Množstvo administrácie býva nezriedka stavané do protikladu s priamou sociálnou prácou s klientom. Pri administrácii v sociálnej práci existujú dva extrémny:

1. Byrokratizácia – uprednostňovanie administrácie pred kontaktnou sociálnou prácou s klientom, „papiere sú dôležitejšie ako osoby a klienti“.

2. Deadministrácia – chápanie administrácie ako úplne zbytočnej, byrokratizujúcej súčasti priamej sociálnej práce; ako prostriedok manipulácie zo strany nadriadených orgánov; „papierovanie je zbytočné“.⁷

Ani jeden z uvedených prístupov nie je správny, dokumentácia má byť primeraná, prispôbena konkrétnemu prípadu.

V sociálnej práci je mimoriadne dôležité venovať dostatočnú pozornosť individualite človeka, a príspevky poskytovať tak, aby boli zohľadnené individuálne potreby klienta. Iba takýto prístup zo strany sociálneho pracovníka zaručí poskytovanie kvalitných služieb, bez diskriminácie, a iba tak môže byť naplnený účel jednotlivých príspevkov, osobitne to platí pri

⁷ MÁTEL, A. – SCHAVEL, M. a kol. 2013. *Teória a metódy sociálnej práce I*. Bratislava: Spoločnosť pre rozvoj sociálnej práce. 2013. 446 s. ISBN 978-80 971445-1-7.

osobnej asistencii, účelom ktorého je integrácia až inklúzia do spoločnosti na rovnakom základe s ostatnými.

Z profesionálneho a etického hľadiska sú v sociálnej práci prvoradé záujmy klienta, nie záujmy sociálneho pracovníka ani organizácie, v ktorej pracuje. Administrácia by nikdy nemala stáť pred priamou prácou so samotným klientom, lebo v opačnom prípade veľmi ľahko dôjde k extrémnej byrokratizácii. Tomu, aby samotný klient bol ako osoba dôležitejší ako papier, treba prispôbiť aj rozsah, zrozumiteľnosť a spôsob administrácie. V inštitúciách sociálneho sektora sa nezriedka stáva, že zmysel a dôvod administratívnych rozhodnutí a nástrojov sociálnej práce samotní sociálni pracovníci pôsobiacich aj v rolách administrátorov nepoznajú, preto by sa mali iniciatívne zaujímať aj o dôvody administrácie, aby mohli klientov zodpovedne informovať o tom, prečo musí prejsť zdĺhavým administratívnym procesom.⁸

Máme za to, že neodôvodnene obširná a nepotrebná administrácia poškodzuje klienta na svojich základných právach, pričom konania sa zbytočne predlžujú, čo je v rozpore s princípom procesnej ekonomie, teda so zásadou rýchlosti a hospodárnosti.

Obsahom rýchlosti sú skutočnosti, ktoré vedú správny orgán k tomu, aby vec vybavil v čo najkratšom možnom čase s použitím čo najvhodnejších prostriedkov bez zbytočného zaťažovania subjektov. Obsahom hospodárnosti je požiadavka, aby správny orgán využil v konaní také prostriedky, ktoré sú adekvátne poznaniu, zbytočne nezaťažujú účastníka konania, nezvyšujú náklady na konanie a vedú k naplneniu cieľa.⁹

Požiadavka rýchlosti a hospodárnosti má mimoriadny význam v oblasti sociálnej práce. Orgány verejnej správy sú povinné konať v súlade so zákonom, na základe Ústavy SR a v súlade s medzinárodným a úniovým právom. Žiadny orgán nemôže konať na základe svojvôle a úradník musí rešpektovať dôstojnosť každého jednotlivca.

2.1 Byrokracia

Byrokraciu väčšina z nás vníma ako niečo negatívne, čo ohrozuje ľudskú slobodu, neprináša pridanú hodnotu a často ide proti zdravému rozumu. Byrokracia je často spojená

⁸ MÁTEL, A. a kol. 2012. Etika sociálnej práce. 2. doplnené a aktualizované vydanie. Bratislava: VŠ ZaSP sv. Alžbety, 2012. 264 s. ISBN 978-80-8132-045-3.

⁹ VRABKO M. a kol. 2019. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie, Bratislava: C. H. Beck. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.

s pojmom organizácia. Byrokráciu možno chápať z politologického hľadiska ako organizáciu verejnej správy, štátny aparát a úrady.¹⁰

Byrokráciu môžeme chápať ako neefektívnu, neproduktívnu prácu úradov, ktoré konajú na základe príkazov zhora, ktoré nadmerne a bezdôvodne zaťažujú klienta nadmernou administráciou, žiadaním nepotrebných dokumentov a namiesto rýchlej a efektívnej pomoci bezdôvodne predlžujú konania. Byrokracia môže vzniknúť aj následkom zlyhania ľudského faktora, neodbornosti ale aj následkom úmyselného konania úradníka buď z osobného motívu alebo na príkaz.

Byrokratizmus v sociálnej práci – byrokratické správanie sociálnych pracovníkov a pracovníčok definuje Strieženec (1996, s. 30) ako poslušnosť z oddanosti, sklony k formálnemu, rutinnému vybavovaniu vecí. Predstavuje zábranu korigovať svoje správanie, rozhodnutie a poučiť sa zo svojich omylov. Charakterizuje sa ako „nacvičená neschopnosť“ prispôsobovať sa zmenenej sociálnej situácii (plošné určovanie nárokov a dávok, pričom sa nerešpektuje špecifický prístup ku každému jedincovi, konkrétne sa nehodnotí jeho sociálna potreba, či sociálna odkázanosť).

Od profesionálneho sociálneho pracovníka sa očakáva, nielen to, že nebude svoju pozíciu „moci“ zneužívať, ale najmä to, že bude pomáhať užívateľovi služieb k rozvoju jeho práva na sebaurčenie, autonómiu a participáciu. Právo na sebaurčenie patrí medzi základné ľudské práva, je to jeden zo základných princípov sociálnej práce, ktorý uznáva práva a potreby užívateľov slobodne robiť vlastné rozhodnutia a voľby.¹¹

Klient je najväčším odborníkom na svoje vlastné potreby, preto úlohou sociálneho pracovníka je maximálne ho podporovať, aby mohol dosiahnuť svoje vytýčené ciele, žiť ľudsky dôstojne, podľa vlastných predstáv, s možnosťou plnej participácie do spoločnosti na rovnakom základe s ostatnými. Nadmernou a bezdôvodnou byrokráciou dochádza k porušeniu základných princípov sociálnej práce a k porušeniu práv klienta na spravodlivé a rýchle konanie bez diskriminácie.

¹⁰ SKORKOVÁ, Z. 2017. Byrokracia v organizácii – jej minulosť, súčasnosť a budúcnosť. *Manažment podnikania a vecí verejných: vedecko-odborný časopis*. Roč.12, č.5 Bratislava: Slovenská akadémia manažmentu, 2017, s. 1-8. ISSN 2453-8167.

¹¹ MÁTEL, A. a kol. 2012. *Etika sociálnej práce*. 2. doplnené a aktualizované vydanie. Bratislava: VŠ ZaSP sv. Alžbety, 2012. 264 s. ISBN 978-80-8132-045-3.

3 Etika a morálka vo verejnej správe

Pojem etika sa zvyčajne používa v súvislosti s morálnymi hodnotami, normami a princípmi, ktoré regulujú správanie ľudí. Vo väzbe na verejnú správu možno hovoriť o etike verejnej správy. Etika vo verejnej správe sa zaoberá problematikou žiaduceho správania sa pracovníka verejnej správy, stanovuje, akými osobnosťami by sa mali byť zamestnanci verejnej správy, definuje základné normy a hodnoty vo verejnej správe - ako sú prospešnosť, dobrosrdečnosť, poctivosť, vyvarovanie sa zlých skutkov, rešpektovanie iných osôb, spravodlivosť, férovosť, lojalita, zodpovednosť a mnoho ďalších. Od každého pracovníka verejnej správy sa očakáva vysoko morálne a etické správanie. Morálne hodnoty formulujú základ verejnej služby, kľúčové sú najmä nestrannosť, zákonnosť, čestnosť, transparentnosť, rovnosť, spravodlivosť.¹²

Kvalitná verejná správa a riadenie krajiny sú kľúčovým faktorom jej hospodárskej výkonnosti a blaha občanov. Efektívna verejná správa slúži potrebám občanov a podnikom. Etika vo verejnom živote sa začína v postojoch a hodnotách na najvyššej úrovni správy. Dodržiavanie jej princípov je v prvom rade zodpovednosťou vlády a vrcholových manažérov, ktorí sú vybraní na to, aby viedli verejnú správu. Normy etického správania sa však vzťahujú na všetkých úradníkov.¹³

Vzťah občanov a verejnej správy v Slovenskej republike nemožno považovať za optimálny. Občania nemajú dôveru k verejnej správe.

Sociálna práca sa vykonáva prostredníctvom orgánov verejnej správy, je založená na hodnotách, ako ľudské práva a ľudská dôstojnosť, blaho každého človeka, sociálna spravodlivosť, rešpektovanie každého klienta, jedinečnosť každej ľudskej bytosti. Ak teória a prax budú v súlade, ak ľudské práva a medzinárodné dohovory budú plne akceptované aj orgánmi verejnej moci, nebudú veľké sociálne rozdiely a spoločnosť sa bude môcť rozvíjať a slúžiť pre blaho každého občana.

¹² SIČÁKOVÁ E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. 2000. Konflikt záujmov, etika, a etický kódex vo verejnej správe. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo. 2000, 96 s. ISBN 80-967382-7-5.

¹³ Európska komisia, 2022. Verejná. Správa. a riadenie. [online]. 2022. [citované 2022-01-31]. Dostupné na internete: < https://ec.europa.eu/reform-support/what-we-do/public-administration-and-governance_sk#ecl-inpage-52>.

3.1 Etická zodpovednosť sociálneho pracovníka voči klientovi

Podľa Etického kódexu sociálneho pracovníka a asistenta sociálnej práce SR (2015) povinnosťou sociálneho pracovníka je vykonávať sociálnu prácu svedomito a zodpovedne, v súlade s právnymi predpismi a dostupnými vedeckými poznatkami tak, aby sociálna práca bola vykonávaná vždy v prospech klienta a so zreteľom na najlepší záujem klientov sociálnej práce. Sociálna práca je založená na rešpektovaní dôstojnosti všetkých ľudí bez rozdielu a na dodržiavaní ľudských práv. Sociálny pracovník zaobchádza s každým človekom starostlivo a úctivo, nepoškodzuje klientov, jedná s nimi bezúhonne, s rešpektom a vytvára s nimi vzťah založený na báze dôvery. Podporuje, posilňuje a zmocňuje klienta k vlastnej zodpovednosti, zaujíma sa o celého človeka, zameriava sa na silné stránky jednotlivcov, aj v osobitných prípadoch klientov, ktorí majú dlhodobé alebo trvalé zdravotné postihnutie, sa sociálny pracovník usiluje o dosiahnutie čo najväčšej miery ich autonómie a participácie na rozhodovaní ohľadom ich osoby.

Sociálny pracovník rešpektuje klientovo súkromie, dokumentuje len tie informácie, ktoré sú nevyhnutne potrebné pre poskytnutie služieb sociálnej práce. Je povinný chrániť všetku dokumentáciu pred zneužitím, rešpektuje právo klienta nahliadať do dokumentácie týkajúcej sa jeho osoby, pričom je povinný zachovať mlčanlivosť.

Princípy dodržiavania ľudských práv a rešpektovanie dôstojnosti každej osoby bez rozdielu patria medzi zásadné požiadavky sociálnej práce. Takmer všetky etické kódexy sociálnej práce túto skutočnosť explicitne reflektujú. Sociálna práca je založená na rešpekte k hodnote a dôstojnosti všetkých ľudí a na právach, ktoré z toho vyplývajú. Proces smerujúci k úplnej eliminácii diskriminačného posudzovania a zaobchádzania sa nazýva antidiskriminácia, resp. rovnaké zaobchádzanie. Požiadavka rovnakého zaobchádzania a antidiskriminácie je integrálnou súčasťou etických kódexov. V sociálnej práci treba zdôrazniť rovnaké zaobchádzanie sociálnych pracovníkov v práci s jednotlivcami, skupinou, rodinou, komunitou i celou spoločnosťou. Z hľadiska teórie sociálnej práce sú na tento účel používané antiopresívne prístupy. V priamej práci s klientom je dôležité sociálne posudzovanie, ktoré musí byť robené objektívne a citlivo, bez diskriminácie, opresie a predsudkov.¹⁴

¹⁴ MÁTEL, A. a kol. 2012. Etika sociálnej práce. 2. doplnené a aktualizované vydanie. Bratislava: VŠ ZaSP sv. Alžbety, 2012. 264 s. ISBN 978-80-8132-045-3.

Úlohou sociálneho pracovníka je pochopiť klienta, zaujímať sa o neho, vcítiť sa do situácie klienta, konať vždy v súlade s morálkou, spravodlivo a nezaujato. Pri konaní o nárokoch na príspevky, kde o klientovi rozhoduje posudkový lekár, etické princípy platia rovnako aj pre posudkového lekára, ktorý je povinný ich rešpektovať, je povinný vychádzať z právnych predpisov, pričom nikoho nesmie diskriminovať, jeho rozhodnutie musí byť eticky a morálne správne a spravodlivé, pričom nemenej dôležité sú aj jeho osobnostné predpoklady, aby nikdy nedošlo k poškodeniu klienta neodborným alebo zaujatým posudzovaním.

Sociálnemu pracovníkovi nesmie byť cudzie to čo je ľudské. Sociálny pracovník by mal mať primeranú dávku inteligencie, pozitívne vlastnosti dobrého človeka ako: poctivosť, spravodlivosť, pravdovravnosť, pracovitosť, čestnosť, slušnosť, zodpovednosť, obetavosť. Jeho morálny postoj má byť príkladom pre druhých a vzorom pre klienta i spoločnosť, s ktorými prichádza neustále do kontaktu. Sociálnemu pracovníkovi nesmie chýbať schopnosť prosociálnosti a empatie – schopnosť vcítiť sa do prežívania jedinca. Mravnosť by mala byť integrálnou zložkou osobnosti každého sociálneho pracovníka.¹⁵

Sociálnu prácu môže vykonávať profesionál, ktorý má nielen vedomosti, zručnosti, ale ktorý koná v súlade s etickými princípmi a hodnotami. Podstatou etického kódexu je rešpektovanie práva druhých, čo sociálni pracovníci vedia, ale v praxi na to ľahko zabúdajú. Etický kódex sa dá naučiť naspamäť, ale efekt sa dostaví až vtedy, keď si sociálny pracovník vžije, vštepí jeho hodnoty a aj ich používa.¹⁶

4 Ne-Sociálna práca – teória a prax

Plne sa stotožňujeme s myšlienkami uvedenými vyššie, v sociálnej práci sú vždy prvoradá záujmy klienta, v praxi sa však na to často zabúda. Potvrdzujú to aj skúsenosti autorky, ktorá má osobné skúsenosti v tejto oblasti, tak, ako sociálny pracovník v minulosti, ale aj ako klient v súčasnosti.

Aby sociálna práca bola vykonávaná na vysokej úrovni, praktickej činnosti má predchádzať kvalitná odborná príprava v odbore sociálna práca. Rovnako ako odbornosť sú

¹⁵ SCHAVEL, M. a kol. 2012. Sociálna prevencia. 4. doplnené vydanie. Liptovský Ján: PROHU s.r.o. 2012. 266 s. ISBN 978-80-89535-06-4.

¹⁶ MÁTEL, A. – GREY, E. – JANECHOVÁ, L. (eds.) 2013. *Aplikovaná etika v sociálnej práci 2*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : VŠZaSP sv. Alžbety. 2013. 336 s. ISBN 978-80-8132-087-3.

však dôležité aj osobnostné a morálne predpoklady sociálneho pracovníka, prípadne posudkového lekára. Problém autorka vidí aj v nedostatočnej odbornej kvalifikácii. Na základe vlastného výskumu uskutočneného na Úrade práce sociálnych vecí a rodiny v Dunajskej Strede na odbore sociálnych vecí a rodiny, kvalifikáciu v odbore sociálna práca mala iba 44% participantov. Na lepší prehľad je potrebný realizovať celoslovenský výskum. Ďalším problémom môže byť absencia kontroly posudkových lekárov a absencia osobnej zodpovednosti, nedostatok celoživotného vzdelávania, neznalosť zákonov, medzinárodných dohovorov a Ústavy SR zo strany kompetentných, ako aj neznalosť základných dokumentov garantujúcich základné ľudské práva a slobody.

Zákony síce garantujú rovnaké zaobchádzanie a ľudsky srdečný a empatický prístup ku klientovi, bez diskriminácie a bez zbytočných prietáhov v konaní, jej osobné skúsenosti svedčia o pravom opaku. Ako osoba odkázaná na invalidný vozík prežíva diskrimináciu, zbytočnú a bezdôvodnú byrokráciu a opakované bezdôvodné prietahy v konaní, následkom čoho už 11 rokov čaká na priznanie základných kompenzačných príspevkov, a ani napriek opakovane vyhratým súdnym sporom, (často opakovane aj 5-krát v tej istej veci) nedochádza k spravodlivému posudzovaniu a vôbec nie sú rešpektované jej individuálne potreby, ktoré sú nevyhnutné na integráciu v spoločnosti, a ktoré sú garantované aj Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.

Dohovor garantuje právo na nezávislý život a právo na integráciu do spoločnosti, má zabezpečovať rovnaké využívanie všetkých ľudských práv a slobôd pre osoby so zdravotným postihnutím bez diskriminácie. Ľudské práva nemožno nikomu odňať, zaručujú slobodu jednotlivca a sú založené na dôstojnosti a na humánnych hodnotách. Podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy SR základné práva a slobody sa zaručujú všetkým rovnako.

Autorke nepriznaním, resp. odňatím základných príspevkov napriek postupnej progresie zdravotného stavu a nadmernou byrokráciou je odopreté právo na dôstojný život a právo na integráciu do spoločnosti. Neposkytnutím osobnej asistencie v potrebnom rozsahu, nepriznaním príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, príspevku na pomôcky sú vážne ohrozené jej základné ľudské práva, ako právo na vzdelávanie, právo na osobnú mobilitu, právo na prácu a právo na nezávislý život. Každý má právo žiť aktívny a plnohodnotný život aj napriek handicapu, rozvíjať svoju osobnosť, vnútorne rásť a byť tým prínosom aj pre spoločnosť. Osobná asistencia má umožniť aktivizáciu a podporu sociálneho začlenenia do spoločnosti, umožniť plnenie rodinných, pracovných, vzdelávacích

a voľnočasových aktivít. Služi k tomu, aby aj osoby s postihnutým mohli žiť aktívny a ľudsky dôstojný život podľa svojich predstáv.

Následkom nadmernej diskriminácie počas 11 rokov došlo k vydaniu enormného množstva dokumentov, ktoré autorku mimoriadne zaťažujú, nakoľko jej spisová dokumentácia obsahuje tisícky rôznych rozhodnutí, vyjadrení, posudkov, rozsudkov a iných dokumentov v súvislosti s posudzovaním jej zdravotného stavu. Celkovo spisová dokumentácia váži cca. 25 kg, čo v právnom štáte považujeme za niečo nonsens.

Obrázok č. 1: Časť spisovej dokumentácie autorky.



Zdroj: Vlastné zdroje.

Tak, ako sme uviedli vyššie, je neprípustné, aby osoba, ktorá je odkázaná na invalidný vozík bola až tak zaťažená bezdôvodnou byrokraciou, pričom v tomto prípade už možno hovoriť o osobnej pomste až šikane. Takýto prístup vôbec nie je v súlade so základnými princípmi správneho konania, pričom bol porušený aj princíp dobrej verejnej správy. Najväčším negatívnym následkom takého bezprávneho konania kompetentných je skutočnosť, že konanie nikdy neskončí, nakoľko úrad práce a ústredie práce nerešpektovaním rozsudkov Najvyššieho súdu SR vyvolávajú úmyselné a bezdôvodné prietahy v konaní, pričom v posledných 2 rokoch úrady u autorky vôbec nekonajú. Takýto prístup je v priamom rozpore s etickými princípmi sociálnej práce a je v rozpore so zákonom, dochádza k porušeniu základných práv a slobôd a práva na dôstojný život.

Autorka v rámci svojej diplomovej práce na tému „Kompenzačné príspevky – význam a dopad na život ľudí s telesným postihnutím.“ uskutočnila kvalitatívny výskum s osobami s telesným postihnutým v aktívnom veku, a získala informácie, ktoré potvrdili, že polovica participantov nedostala žiadané kompenzačné príspevky v potrebnom rozsahu. Avšak výskumom bolo zistené, že nikto z participantov nemá takú rozsiahlu dokumentáciu ako

autorka, najmä z dôvodu, že konania v ich prípade trvali kratšie, a po odvolaní im príspevky väčšinou boli priznané. Osoby, ktoré príspevky nedostali niekedy nepodali odvolania z dôvodu že sa jedná o časovo a finančne náročný proces. Iba jedna participantka uvádzala, že bola nútená obrátiť sa na súd, následne však jej príspevok bol priznaný, len celý proces trval veľmi dlho. Účastníci výskumu sa však zhodli v tom, že štát sa nestará dostatočne o telesne postihnutých ľudí.

V rámci výskumu sme zistili aj skutočnosť, že v roku 2017 bolo podaných 4 406 odvolaní na Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny a Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutým v roku 2017 zaevidovalo 468 podnetov.¹⁷

Tieto výskumné zistenia potvrdzujú, že v praxi často vyskytujú problémy v tejto oblasti. Z preštudovania Záverečných správ o činnosti komisára pre osoby so zdravotným postihnutím od roku 2016 – 2020 vyplýva, že počet podaných podnetov sa postupne zvyšuje, pričom v roku 2020 bolo podaných 685 podnetov.¹⁸

Na jednej strane sa tvárime, ako ideme pomáhať občanom pri odstránení byrokracie, s odkazom na moderný štát a modernú verejnú správu, v praxi však skupinu najzraniteľnejších občanov enormne zaťažujeme dokumentáciou, aby sme im znepríjemnili život a aby sme na nich ušetrili aj za cenu, že konáme v rozpore so zákonom a nepriznáme im príspevky na ktoré majú nárok.

Spisová dokumentácia nikdy nemôže stáť nad prácou so samotným klientom a nemôže bezdôvodne zaťažovať klienta. V praxi sa však stáva, že sociálny pracovník pracuje iba so spisovou dokumentáciou, vyžaduje od klienta bezdôvodne nepotrebné doklady, alebo konanie bezdôvodne preruší alebo zastaví, pričom neraz dochádza aj k porušeniu zákona o ochrane osobných údajov.

Tak sociálny pracovník ako aj posudkový lekár by nemali bezdôvodne žiadať novšie a novšie lekárske nálezy, ktoré následne sami nerešpektujú, nakoľko spôsobí to iba

¹⁷ SZEGFÜOVÁ, M. 2018. Kompenzačné príspevky – význam a dopad na život ľudí s telesným postihnutím. Bratislava, 2018. 97 s. Diplomová práca. Bratislava: VŠZaSP sv. Alžbety. Školiteľka: prof. MUDr. Eva Grey, PhD.

¹⁸ STAVROVSKÁ, Z. 2021. Správy o činnosti komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. [online]. 2016-2020. [citované 2022-02-10]. Dostupné na internete: <https://www.komisarprezdravotnepostihnutych.sk/Zverejnovanie?library=Spravy-o-cinnosti&libraryid=4>

bezdôvodné prietahy v konaní. Etika a morálka sú základné hodnoty, ktoré majú sprevádzať prácu sociálneho pracovníka.

Sociálny pracovník musí klienta vnímať ako individuum, ktorý má individuálne potreby, mimoriadne dôležité je to najmä pri príspevku na osobnú asistenciu, kde je nevyhnutné zohľadniť individuálne potreby klienta a jeho snahu o integráciu do spoločnosti a snahu žiť aktívne aj napriek handicapu. V prípade autorky, jej aktivity a individuálne potreby sú plne ignorované a príspevok na osobnú asistenciu ani po 11 rokoch jej nie je poskytnuté adekvátne.

Princíp individuálneho prístupu ku klientovi káže sociálnemu pracovníkovi vnímať sociálneho klienta ako jedinečné individuum s jeho špecifickými, neopakovateľnými danosťami, charakteristikami a vlastnosťami, ktoré musí sociálny pracovník pri práci s klientom akceptovať.¹⁹

K etickým princípom voči klientovi patrí aj rešpektovanie súkromia klienta a povinnosť mlčanlivosti. Sociálny pracovník nemá kompetencie zneužiť zákon a vyžiadať o klientovi aj informácie, ktoré nie sú potrebné k posudzovaniu nároku na príspevok. Neetickým a neodborným prístupom sa sociálna práca ľahko stáva šikanou a z proklientského prístupu sa stáva prístup ako k vinníkovi, ktorý musí byť potrestaný za to, že ostal odkázaný na vozík.

Aj veľmi chorý človek môže mať subjektívny pocit vysokej kvality života. Naopak relatívne zdravý, ale so svojim životom nespokojný človek, môže mať pocit, že jeho život má nízku kvalitu. Pojem kvalita života možno všeobecne chápať ako úroveň fyzických, psychických a sociálnych aktivít človeka vo vzťahu k jeho ekosystému.²⁰

Každý má právo žiť kvalitný a hodnotný život, aj ťažko zdravotne postihnutá osoba môže byť veľkým prínosom pre spoločnosť, ak mu štát dá šancu na osobný rast a plne ho podporuje.

Žiť aktívne je právom každého z nás, plná inklúzia je garantovaná jednak v zákone ako aj v Dohovore o právach osôb so zdravotným postihnutím. Povinnosťou sociálneho pracovníka je dodržiavať zákony, konať dobro a podporovať klienta v inklúzii.

¹⁹ ŽILOVÁ, A. 2005. Úvod do teórie sociálnej práce. Baďin: Mentor. 130 s. ISBN 80-968932-1-1.

²⁰ KOVALOVÁ, M. – MÁTEL, A. – ŠTEPANOVSKÁ, M. (eds.) 2011. Administrácia a riadená dokumentácia v sociálnych službách. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Skalica : Občianske združenie ELISABETH. 80 s. ISBN 978-80-970567-2-8.

Záver

Administrácia je integrálnou súčasťou sociálnej práce, musí však byť primeraná a právne odôvodnená. S osobnými skúsenosťami z praxe ako aj z výskumných zistení sme chceli poukázať na obrovské problémy v oblasti sociálnej práce, ktoré sú roky úplne ignorované. Deje sa to s vedomím kompetentných aj na najvyššej úrovni, ktoré do protiprávneho konania žiadnym spôsobom nezasahujú a plne to tolerujú.

Poskytovanie pomoci najzraniteľnejším existuje v teórii a je prezentovaná verejnosti, v skutočnosti sa však často dochádza k neetickému a nezákonnému konaniu a rola sociálneho pracovníka stráca základné poslanie. Máme za to, že základné problémy sú v samotnom systéme a v neochote riešiť túto situáciu zo strany kompetentných. To sú vážne nedostatky, ktoré zdeformujú základné hodnoty sociálnej práce a sú v rozpore s etickým ponímaním a samotným významom sociálnej práce.

Naším cieľom bolo poukázať aj na to, že v praxi nevhodnou a nadbytočnou administráciou dochádza k poškodeniu práv klienta na spravodlivý proces, práva na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov, a práva na rovnaké zaobchádzanie.

Keď v oblasti sociálnej pomoci ani po niekoľkých rokoch nedochádza k spravodlivému ukončeniu konania, nemožno hovoriť o rešpektovaní etických princípov sociálnej práce, dochádza k porušeniu základných princípov právneho štátu a porušeniu Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, nakoľko jeho cieľom podľa čl. 1 je presadzovať, chrániť a zabezpečovať plné a rovnaké využívanie všetkých ľudských práv a základných slobôd všetkými osobami so zdravotným postihnutím a podporovať úctu k ich prirodzenej dôstojnosti. Podľa čl. 19 Dohovoru je Slovenská republika povinná zaručiť ŤZP osobám rovnaké práva, právo na nezávislý spôsob života a plné začlenenie do spoločnosti. Právo na nezávislý život je možné garantovať najmä poskytnutím príspevku na osobnú asistenciu podľa individuálnych potrieb. Rovnosť príležitostí a dostupnosti je vymedzená v čl. 5 zákazom akejkoľvek diskriminácie a rovnosťou pred zákonom.

Právo na primerané hmotné zabezpečenie je upravené aj v čl. 39 ods. 1 Ústavy SR. Právo na spravodlivé konanie je porušené aj nedostatočne odôvodneným rozhodnutím správneho orgánu, nakoľko také rozhodnutie porušuje ústavné právo žalobcu na súdny prieskum v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy SR a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. K opakovaným súdnym konaniam a bezdôvodným prietahom v konaní dochádza aj preto, lebo orgány štátnej správy nedokážu, alebo nechcú svoje rozhodnutie dostatočne odôvodniť.

Orgány verejnej správy sú povinní rešpektovať Ústavu SR, zákony, ako aj medzinárodné záväzky, dohovory. Štátna správa a jej zamestnanci majú byť príkladom pre ľudí v dodržiavaní zákonov, ústavy a medzinárodných dohovorov, preto je nevyhnutné, aby disponovali dostatočnými informáciami aj v oblasti ľudských práv. Sociálna práca má poskytnúť priamu pomoc ľuďom v ťažkej životnej situácii a rešpektovať základné ľudské práva klienta, pričom prvoradým záujmom sociálneho pracovníka voči klientovi je rešpektovanie každej ľudskej bytosti, nakoľko každý z nás si zaslúži úctu a uznanie a všetci sme si rovní v dôstojnostiach i v právach.

Rešpektovaním základných princípov sociálnej práce a rovnakým zaobchádzaním možno predísť diskriminácii, humanistickým prístupom a empatiou voči klientovi môžeme naplniť účel sociálnej práce, ktorým je najmä podpora sociálneho fungovania a zlepšenie kvality života ľudí, v súlade so zákonom a bez diskriminácie.

Zoznam bibliografických odkazov

BAKOS, F. 1989. Slovník cudzích slov a výrazov. 9. prepracované vydanie. 1989. Budapest: Akadémia kiadó. 955 s. ISBN 976-05-5307-4.

BERTHOTYOVÁ, E. 2014. Dobrá správa – zásady modernej verejnej správy. [online]. 2014. [citované 2022-01-31]. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Dobra-sprava-zasada-modernej-verejnej-spravy.htm>>.

Etický kódex sociálneho pracovníka a asistenta sociálnej práce 2015. [online]. 2015. [citované 2022-02-01]. Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialna-praca/eticky-kodex_final-3.pdf>.

Európsky dohovor o ľudských právach. 1950. [online]. [citované 2022-02-03]. Dostupné na internete: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_slk.pdf>.

Európska komisia, 2022. Verejná. Správa. a riadenie. [online]. 2022. [citované 2022-01-31]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/reform-support/what-we-do/public-administration-and-governance_sk#ecl-inpage-52>.

KOVAĽOVÁ, M. – MÁTEL, A. – ŠTEPANOVSKÁ, M. (eds.) 2011. Administrácia a riadená dokumentácia v sociálnych službách. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Skalica : Občianske združenie ELISABETH. 80 s. ISBN 978-80-970567-2-8.

MACKOVÁ, Z. 2001. Princíp solidarity v práve sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave. 144 s. ISBN 80-7160-141-1.

MACKOVÁ, Z. 2017. Právo sociálneho zabezpečenia, Všeobecná časť. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, 184 s. ISBN 978-80-8173-048-1.

MACHYNIAK, J. 2020. Verejná správa a verejná politika. Trnava: Fakulta sociálnych vied Univerzita sv. Cyrila a Metoda. 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8.

MÁTEL, A. a kol. 2012. Etika sociálnej práce. 2. doplnené a aktualizované vydanie. Bratislava: VŠ ZaSP sv. Alžbety, 2012. 264 s. ISBN 978-80-8132-045-3.

MÁTEL, A. – SCHAVEL, M. a kol. 2013. *Teória a metódy sociálnej práce I*. Bratislava: Spoločnosť pre rozvoj sociálnej práce. 2013. 446 s. ISBN 978-80-971445-1-7.

MÁTEL, A. – GREY, E. – JANECHOVÁ, L. (eds.) 2013. *Aplikovaná etika v sociálnej práci 2*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : VŠZaSP sv. Alžbety. 2013. 336 s. ISBN 978-80-8132-087-3.

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 317/2010 Z. z. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. [online]. 2010. [citované 2022-02-13]. Dostupné na internete: <<https://www.employment.gov.sk/files/dohovor-osn-pravach-osob-so-zdravotnym-postihnutim-opcny-protokol-sk-aj.pdf>>.

REMIŠOVÁ, V. 2022. Vicepremiérka Remišová: Po prvých týždňoch platnosti zákona je jasné, že najväčšia antibyrokratická reforma v histórii Slovenska je veľkým úspechom. [online]. 2022. [citované 2022-01-30]. Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/aktuality/digitalna-agenda/vicepremierka-remisova-po-prvych-tyzdnoch-platnosti-zakona-je-jasne-ze-najvacsia-antibyrokraticka-reforma-v-historii-slovenska-je-velkym-uspechom/>>.

Rozsudok NS SR 1Sžo/28/2009 zo dňa 8. februára 2011

SIČÁKOVÁ E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. 2000. Konflikt záujmov, etika, a etický kódex vo verejnej správe. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo. 2000, 96 s. ISBN 80-967382-7-5.

SKORKOVÁ, Z. 2017. Byrokracia v organizácii – jej minulosť, súčasnosť a budúcnosť. *Manažment podnikania a vecí verejných: vedecko-odborný časopis*. Roč.12, č.5 Bratislava: Slovenská akadémia manažmentu, 2017, s. 1-8. ISSN 2453-8167.

SCHAVEL, M. a kol. 2012. Sociálna prevencia. 4. doplnené vydanie. Liptovský Ján: PROHU s.r.o. 2012. 266 s. ISBN 978-80-89535-06-4.

STAVROVSKÁ, Z. 2021. Správy o činnosti komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. [online]. 2016-2020. [citované 2022-02-10]. Dostupné na internete: <<https://www.komisarprezdravotnepostihnutych.sk/Zverejnovanie?library=Spravy-o-cinnosti&libraryid=4>>.

STRIEŽENEC, Š. 1996. Slovník sociálneho pracovníka. 1. vyd. Trnava: AD. ISBN 80-967589-0-X.

SZEGFÜOVÁ, M. 2018. Kompenzačné príspevky – význam a dopad na život ľudí s telesným postihnutím. Bratislava, 2018. 97 s. Diplomová práca. Bratislava: VŠZaSP sv. Alžbety. Školiteľka: prof. MUDr. Eva Grey, PhD.

ŠKULTÉTY, P. 2011. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 2011. 143 s. ISBN 978-80-224-1203-2.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

VITÁLOŠOVÁ, K., 2017. Verejná politika a úloha občana v nej. Banská Bystrica: Belanium. 166 s. ISBN 978-80-557-1248-2.

VRABKO M. a kol. 2019. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie, Bratislava: C. H. Beck. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.

Zákon č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ŽILOVÁ, A. 2005. Úvod do teórie sociálnej práce. Badín: Mentor. 130s. ISBN 80-968932-1-1.

Kontaktná adresa

PhDr. Mária Szegfüová - doktorandka

Ústav sociálnej práce

Vysoká škola zdravotníctva a soc. práce sv. Alžbety

Nám. 1. Mája 1, 810 01 Bratislava

študentka práva, Právnická fakulta - UK Bratislava

Slovenská republika

e-mail: maria.szegfuova@gmail.com

Výkon práce sociálneho pracovníka v Centre pre deti a rodiny v rámci podpory profesionálnych náhradných rodín

Simona Miháliková

Abstract

The paper discusses the performance of the social worker within the public administration under the jurisdiction of the Centre for Children and Families, describing the work activities of the social worker from theory to practice. In addition to the job description, it also describes the pitfalls in the performance of the work in real practice, such as working under pressure, frequent staff turnover in the social welfare and family work offices and the resulting less effective cooperation. The excessive administrative burden on social workers is the cause of less time for real social work with families. The emphasis is on the minor child who finds himself in a facility for execution of a court decision, on his survival, on his direction within the process of either family rehabilitation or other forms of foster family care.

Key words: social workers, Centre for Children and Families, from theory to practice, social work with families, less effective cooperation

Úvod do dôvodov deinštitucionalizácie náhradnej starostlivosti

Náhradná rodinná starostlivosť ako proces deinštitucionalizácie v Slovenskej republike je výsledkom strategických a koncepčných materiálov a to najmä Národnej stratégie na ochranu detí pred násilím, Koncepciou zabezpečovania vykonávania opatrení v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ako aj Stratégiou deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike, ktorá bola schválená Vládou Slovenskej republiky v roku 2011 a na ktorú bezprostredne nadväzuje Koncepcia zabezpečovania výkonu súdnych rozhodnutí ako Plán transformácie a deinštitucionalizácie náhradnej starostlivosti a ktoré stanovujú základné smerovanie starostlivosti o deti v rámci podpory profesionálnych náhradných rodín.

Zmenou zákona 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately v znení neskorších predpisov boli vytvorené nové podmienky na prácu s rodinou tak, aby umiestnenie maloletého dieťaťa do Centra pre deti a rodiny na základe rozhodnutia súdu bolo krajným riešením. Deinštitucionalizácia náhradnej starostlivosti je dlhodobý a neustále prebiehajúci proces, ktorý utvára aj legislatívne zmeny reagujúce na potrebu predchádzania

vyňatia dieťaťa z rodiny ako aj reflektujúci na absenciu opatrení pre rodinu formou ambulantnej a terénnej sociálnej práce.

Cieľom príspevku je poukázať na problematiku výkonu práce sociálneho pracovníka v Centrách pre deti a rodiny, priblíženie jeho pracovnej náplne v praxi aj verejnosti so zameraním na silné stránky tejto profesie, ako aj na úskalia a možnosti zlepšenia spolupráce s orgánom sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, obcou, alebo akreditovaným subjektom. Umiestnenie dieťaťa do zariadenia na základe rozhodnutia súdu by malo byť posledným možným a krajným riešením. Najprioritnejšou úlohou všetkých zainteresovaných subjektov pri práci s rodinou a dieťaťom by mali byť možnosti prinavrátenia maloletého dieťaťa do pôvodnej biologickej rodiny. Ak prinavrátenie do rodiny nie je možné je potrebné podporiť náhradnú rodinnú starostlivosť vo všetkých jej formách, tak aby náhradné rodiny boli schopné zvládnuť všetky životné situácie.

1. Sociálny pracovník v kontexte sociálnej práce v zariadení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately

Úlohou sociálneho pracovníka v rámci výkonu jeho práce v Centre pre deti a rodiny v rámci Centra pre podporu profesionálnych rodín, ako člena odborného tímu je predovšetkým pomoc a podpora maloletého dieťaťa, či už v procese sanácie rodiny, alebo prípravy a následného zaradenia maloletého dieťaťa do prehľadu detí, ktorým treba sprostredkovať náhradnú rodinnú starostlivosť.

Sociálny pracovník vypracuje a postupuje podľa individuálneho plánu sociálnej práce s dieťaťom ako aj komplexného posúdenia dieťaťa. Vykonáva opatrenia, ktoré sú zamerané na úpravu rodinných pomerov v prirodzenom rodinnom prostredí, pripravuje dieťa a spracováva spisovú dokumentáciu na účely náhradnej rodinnej starostlivosti v zmysle zákona, ako aj podporuje a udržiava súrodenecké väzby.

Vo vzťahu k profesionálnym náhradným rodinám podporuje a pomáha pri starostlivosti o maloleté deti, realizuje šetrenia v profesionálnych náhradných rodinách, je nápomocný pri tvorbe mesačného hodnotenia maloletého dieťaťa, ako aj iných administratívnych úkonov, ktoré musí profesionálny náhradný rodič pravidelne odovzdávať Centru pre deti a rodiny.

Spolupracuje s obcami, vyššími územnými celkami, akreditovanými subjektmi, vedie spisovú dokumentáciu detí, zúčastňuje sa na súdnych pojednávaníach, realizuje úkony spojené so správou majetku dieťaťa.

1.1 Fázy a proces umiestňovania maloletých detí

Vyššie uvedené činnosti nie sú rozhodne všetky, ktoré vykonáva sociálny pracovník a aj samotný proces umiestnenia dieťaťa sa skladá z niekoľkých fáz. Pred umiestnením dieťaťa je potrebné získať čo najviac informácií o rodine a dieťati a nevyhnutnosťou je sociálna správa, ktorá má byť aktuálna a v zmysle platnej internej normy Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny. Je dôležité, aby každá sociálna správa mala určenú mieru ohrozenia maloletého dieťaťa. Zo správy by malo byť jasné, aké metódy sociálnej práce boli použité v práci s dieťaťom a jeho rodinou, pred vyňatím dieťaťa a ktoré aplikoval príslušný úrad a s akým výsledkom. Takto citovaná sociálna správa však často absentuje v spisovej dokumentácii dieťaťa. Problémom zostáva aj častá zmena zamestnancov úradov práce sociálnych vecí a rodiny z dôvodu vysokej fluktuácie. Pri procese osvojenia, alebo pestúnskej starostlivosti zostáva problémom aj presúvanie kompetencií súdov, napríklad vzhľadom na miestnu príslušnosť súdov, či už na základe trvalého pobytu rodičov, na základe adresy zariadenia, kde je dieťa umiestnené, alebo trvalého pobytu žiadateľov o náhradnú rodinnú starostlivosť. Týmto konaním súdov sa proces môže značne predĺžiť. Nemenej závažným problémom je aj právoplatnosť a vykonateľnosť súdneho rozhodnutia. Je častým javom, že pri osvojení, alebo pestúnskej starostlivosti chýba právoplatnosť určitý čas, ktorý nevie nikto odhadnúť a žiadatelia o náhradnú rodinnú starostlivosť, pestúni alebo rodinný príslušníci v prípade sanácie sa tak ocitajú v akejsi časovej bubline v ktorej nemajú nárok na žiadne príspevky.

2. Individuálny plán rozvoja osobnosti dieťaťa a plán sociálnej práce

V zmysle § 49 ods. 6 zákona 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately vypracúva sociálny pracovník individuálny plán rozvoja osobnosti dieťaťa, ktorý by mal byť v súlade s plánom sociálnej práce a na ktorom by mala participovať mimo úradu práce sociálnych vecí a rodiny aj obec, prípadne akreditovaný subjekt. Obec, ako aj akreditovaný subjekt pri dohadovaní a realizovaní plánu sociálnej práce často v praxi absentujú a to jednak tým, že akreditovaný subjekt s rodinou nepracuje a obec prakticky o rodine nemá žiadne informácie.

2.1 Ciele plánu sociálnej práce ako aj individuálneho plánu rozvoja osobnosti dieťaťa

Na základe umiestnenia dieťaťa, realizovania prípadovej konferencie a následných záverov z prípadovej konferencie sa určí cieľ a to sanácia rodiny, alebo zaradenie maloletého dieťaťa do náhradnej osobnej starostlivosti, alebo do náhradnej rodinnej starostlivosti a to formou

osvojenia alebo pestúnskej starostlivosti. Funkciu opatrovníka vykonáva orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a udeľuje súhlas s osvojením dieťaťa na základe rozhodnutia súdu v prípadoch, keď počas najmenej šiestich mesiacov neprejavovali skutočný záujem o maloleté dieťa a to najmä tým, že ho nenavštevovali, neplnili si pravidelne a dobrovoľne vyživovaciu povinnosť k maloletému dieťaťu a nevynaložili úsilie napraviť si svoje rodinné a sociálne pomery tak, aby mohli osobne vykonávať starostlivosť o maloleté dieťa, ak im v prejavení záujmu nebránila závažná prekážka, alebo počas najmenej dvoch mesiacov po narodení dieťaťa neprejavovali žiadny záujem, alebo dali súhlas na osvojenie bez vzťahu k určitým osvojiteľom.

2.2 Náhradná starostlivosť

Náhradnou starostlivosťou je v zmysle 36/2005 Z. z. zákona o rodine v znení neskorších predpisov viaceru osobitne usporiadaných, na seba nadväzujúcich a vzájomne sa podmieňujúcich dočasných opatrení, ktoré nahrádzajú osobnú starostlivosť rodičov o maloleté dieťa v prípadoch, keď ju rodičia nezabezpečujú, alebo ju zabezpečiť nedokážu. Pri úprave pomerov treba vždy uprednostniť prostredie, ktoré je dieťaťu známe a blízke. Ak dieťa nemá vhodných príbuzných, hľadá sa iná vhodná rodina, ktorá je ochotná a spôsobilá vytvoriť dieťaťu domov.

Ako uvádza (Pavelková a i, 2005), príčiny zverenia dieťaťa do starostlivosti inej fyzickej osoby môžeme deliť na subjektívne a objektívne. Na základe dlhodobej súdnej praxe autorka uvádza, že do skupiny subjektívnych príčin možno zaradiť alkoholizmus rodičov, nezáujem rodičov. Medzi objektívne príčiny uvádza, ak sú rodičia zaneprázdnení, napríklad študujú na vysokej škole. Môžeme zhodne konštatovať, že pribúdajú prípady subjektívnych príčin a to najmä drogových a iných závislostí rodičov. Rodičia by mali vždy niesť zodpovednosť za svoje správanie a obzvlášť matky, ktoré zneužívajú návykové látky, nemajú sledovanú graviditu a vedome ohrozujú maloleté dieťa.

3. Výkon práce sociálneho pracovníka z pohľadu verejnej správy

Subjekty, ktoré vykonávajú sociálnu prácu, tak robia na základe svojho postavenia aj ako právom uloženou povinnosťou. Ide o relatívne samostatnú a špecifickú oblasť riadenia. Orgán štátnej správy je takým právnym útvarom, ktorý ako časť štátneho aparátu, má určitú kompetenciu, štruktúru, územný rozsah činnosti, vzniká v poriadku stanovenom zákonom

alebo iným právnym aktom, disponuje určitými metódami práce vo výkonnej a nariad'ovacej činnosti, má právomoc vystupovať v mene štátu¹.

Moderná verejná správa má mať jasnú deľbu pôsobnosti, právomoci a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy vo vzťahu k občanovi, má mať kvalitnú legislatívu, dodržiavať a schopnosť vynucovať si právo, vysokú profesionalitu ako aj etiku zamestnancov verejnej správy.

Záver

Úlohou sociálnych pracovníkov, pracujúcich v Centrách pre deti a rodiny je dôsledne preskúmať možnosť návratu dieťaťa do jeho biologickej rodiny, vypracovať plán sanácie, prípadne zverenie do náhradnej osobnej starostlivosti, alebo sprostredkovanie náhradnej rodinnej starostlivosti. Samotná realizácia práce sociálneho pracovníka závisí od kvality a možnosti kooperácie s inými subjektmi, ktoré sa podieľajú priamo na procese riešenia aktuálnej situácie maloletého dieťaťa, ako aj od využitia jeho kľúčových zručností komunikácie, schopnosti organizovať, systematizovať a racionalizovať získané poznatky. Súčasne musí byť sociálny pracovník citlivý, musí rozvíjať a používať zručnosť počúvania a to najmä počúvania pri práci s deťmi. Výkon práce sociálneho pracovníka v praxi naráža na mnoho úskalí. Efektívnosť a využitie zručností a schopností sociálneho pracovníka závisí od osobnostného a odborného potenciálu samotného sociálneho pracovníka aj od efektívnej spolupráce so subjektmi participujúcimi na prípade. Je dôležité, aby boli sociálni pracovníci dostatočne finančne ohodnotení, mali priestor na zregenerovanie svojich síl, mali častú supervíziu a mentoring, aby boli zaťažení menšou administratívou a byrokraciou a boli dostatočne oceňovaní za svoju prácu uznaním v spoločnosti. Len tak je možné docielenie odborných pracovníkov, ktorí by svoju prácu vykonávali radi a s dlhodobou perspektívou.

Zoznam bibliografických odkazov

PARKER, J.-BRADLEY, G. 2010. *Social Work Practice, Assessment, planning, Intervention and Review*, Exeter: Learning Matters, 2010, 162s. ISBN 978-184445-831-8

¹ SCHAVEL, M, a i. 2009. *Sociálna práca vo verejnej správe*. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety. ISBN 80-8082-065-1.

PAVELEKOVÁ,B.-KUBÍČKOVÁ,G.-ČEČOTOVÁ,V. 2005. Zákon o rodine, Komentár s judikatúrou, Šamorín: Heuréka, 2005, 369s. ISBN 80-89122-24-8

SCHAVEL, M, a i. 2009. Sociálna práca vo verejnej správe. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety. ISBN 80-8082-065-1.

Národná stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike, Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny, rok 2011

<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/narodna-strategia-deinstitucionalizacie-systemu-socialnych-sluzieb-nahradnej-starostlivosti-2021.pdf>

Koncepcia zabezpečovania výkonu súdnych rozhodnutí v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately detí na roky 2016-2020

Plán transformácie a deinštitucionalizácie náhradnej starostlivosti

https://www.upsvr.gov.sk/zariadenia-socialnopravnej-ochrany-deti-a-socialnej-kurately/detske-domovy/dokumenty.html?page_id=143942

Zákon NRSR č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 643/2008 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

Kontaktná adresa

PhDr. Simona Miháliková

Centrum pre deti a rodiny Pezinok

Nová 9, 902 03 Pezinok

simona.mihalikova@dedharmonia.sk

Manažment ľudských zdrojov v štátnej správe na Slovensku

Dominika Bernátová

Abstract

The paper has a descriptive character. He deals with personnel work in the state government. The aim was to describe the settings of human resource management processes in the state government on the basis of a content analysis of the current legislation. In addition to legal regulations of various legal force, the source of information was also documents issued by the Office of Civil Service Council and the Government Office of the Slovak Republic. Human resource management processes are described in the paper within the three subsystems of human resources management (employment management, performance management and work motivation management).

Key words: state government, human resource management, civil servants, civil service, personnel work

Úvod

Organizácie verejnej správy sú charakteristické svojimi špecifikami, ktoré vplyvajú aj na manažment ľudských zdrojov. Od súkromných organizácií sa odlišujú napríklad spôsobom financovania či rozsahom konkurencie. Sú predmetom neustálej kontroly a ich riadenie je vo veľkej miere viazané legislatívou.

Štátna správa ako jeden zo subsystemov verejnej správy sa „uskutočňuje prostredníctvom orgánov štátnej správy, ktoré sú členené na ústredné a miestne orgány štátnej správy, a sú označované aj ako služobné úrady. Taxatívny výpočet služobných úradov uvádza Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (216 služobných úradov). V služobných úradoch vykonávajú štátnu službu štátni zamestnanci. Medzi štátnym zamestnancom a štátom ako zamestnávateľom je štátnozamestnanecký pomer, ktorý sa zakladá služobnou zmluvou (v niektorých prípadoch sa zakladá zvolením, vymenovaním alebo poverením). Za riadenie štátnych zamestnancov sú zodpovedné jednotlivé služobné úrady.

Zákonom o štátnej službe bol zriadený Centrálny informačný systém štátnej služby, ktorý má služobným úradom a Úradu vlády Slovenskej republiky umožniť spravovať jednotlivé údaje o štátnej službe. Jeho účelom je zefektívniť výkon štátnej služby. Zatiaľ sa skladá z registra výberových konaní, registra úspešných absolventov a z registra

nadbytočných štátnych zamestnancov.¹ Dobudovanie registra štátnozamestnaneckých miest a registra štátnych zamestnancov je podľa Správy o stave a vývoji štátnej služby za rok 2020 naplánované do 1. februára 2022. Z tohto dôvodu zisťovala Rada pre štátnu službu údaje o počte štátnych zamestnancov priamo od služobných úradov. Z 213 oslovených služobných úradov zaslalo Rade údaje 208 služobných úradov, v ktorých bolo v roku 2020 zamestnaných 30 045 štátnych zamestnancov (z toho 4325 sú vedúci štátni zamestnanci).²

Použitie zdroje a metóda

Cieľom príspevku je na základe obsahovej analýzy súčasnej právnej úpravy popísať nastavenie vybraných personálnych procesov v štátnej správe. Zdrojom informácií pre spracovanie nasledujúcej časti boli okrem právnych predpisov rôznej právnej sily aj dokumenty vydané Radou pre štátnu službu a Úradom vlády SR.

Personálne postupy sú v nasledujúcej časti popísané v rámci troch subsystémov manažmentu ľudských zdrojov: manažmentu zamestnávania, manažmentu výkonnosti a manažmentu pracovnej motivácie.

1.1 Manažment ľudských zdrojov v štátnej správe na Slovensku

Armstrong definuje manažment ľudských zdrojov, „ako strategický a koherentný prístup k riadeniu najcennejšieho zdroja organizácie – ľudí, ktorí v nej pracujú, ktorí individuálne a kolektívne prispievajú k dosahovaniu jej cieľov“ (2006, s. 3). Ľudia sú tým najcennejším zdrojom organizácie, pretože uvádzajú do pohybu všetky ostatné zdroje. Najmä preto by procesy manažmentu ľudských zdrojov mali byť nastavené tak, aby bolo zabezpečené efektívne využívanie a rozvoj vedomostí, zručností, schopností a potenciálu zamestnancov na dosiahnutie cieľov organizácie.

1.1 Základný právny rámec

Hlavným právnym predpisom upravujúcim personálne postupy v štátnej správe na Slovensku je Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov („Zákon o štátnej službe“), ktorý nahradil zákon o štátnej službe z roku 2009. Prijatie nového zákona o štátnej službe bolo iniciované Stratégiou riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe

¹ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

² RADA PRE ŠTÁTNU SLUŽBU, 2021. Správa o stave vývoji štátnej služby za rok 2020. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete: https://radaprestatusluzbu.vlada.gov.sk/data/files/7817_sprava-o-stave-a-vyvoji-ss-2020.pdf

na roky 2015-2020 („Stratégia RLZvŠS“). Prijatím tohto zákona sa naplnil jeden zo strategických cieľov Stratégie RLZvŠS - „zjednotiť pravidlá vykonávania štátnej služby na všetkých služobných úradoch a nastaviť minimálne štandardy pre všetky oblasti štátnej služby“ (s. 60).

Štátni zamestnanci vo veľkej miere priamo participujú na tvorbe a realizácii výkonu štátnej správy. Preto by mal právny rámec štátnozamestnaneckých vzťahov predstavovať ucelený, stabilný a funkčný systém. Za nastavenie právneho rámca štátnozamestnaneckých vzťahov je zodpovedný Úrad vlády SR. Úrad vlády SR zároveň poskytuje metodické usmernenia a organizuje školenia k platnej legislatíve.

Zákonom o štátnej službe bola za účelom ochrany princípov štátnej služby a za účelom nezávislej koordinácie a monitorovania štátnej služby zriadená Rada pre štátnu službu.

Ďalšími právnymi predpismi upravujúcimi manažment ľudských zdrojov v štátnej službe sú:

- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 113/2017 Z. z., ktorým sa ustanovujú odbory štátnej služby
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 114/2017 Z. z., ktorým sa ustanovujú štátnozamestnanecké miesta, na ktorých môže štátnu službu vykonávať len štátny občan Slovenskej republiky
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 389/2018 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené platové tarify štátnych zamestnancov
- Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 126/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vzdelávaní štátnych zamestnancov
- Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 127/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o výberových konaniach
- Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 128/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o rozsahu údajov poskytovaných do registra výberových konaní, do registra úspešných absolventov a do registra nadbytočných štátnych zamestnancov
- Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 136/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení
- Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 400/2019 Z. z., ktorou sa vydáva Etický kódex štátneho zamestnanca

- Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 505/2019 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o systemizácii štátnozamestnaneckých miest, o štátnozamestnaneckom mieste vhodnom pre absolventa, o minimálnom počte štátnozamestnaneckých miest a o oznamovacej povinnosti služobného úradu

V záujme vytvárania priaznivejších podmienok vykonávania štátnej služby štátnymi zamestnancami je prijímaná Kolektívna zmluva vyššieho stupňa v štátnej službe. Zaväzuje všetky služobné úrady a všetkých štátnych zamestnancov.

1.2 Manažment zamestnávania

Kľúčovým procesom manažmentu ľudských zdrojov je plánovanie pracovných síl. Cieľom plánovania pracovných síl v organizáciách štátnej správy je „dosiahnuť optimálny počet motivovaných, flexibilných a výkonných štátnych zamestnancov na zabezpečenie efektívneho a kvalitného výkonu štátnej služby“ (Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020, s. 60).

V štátnej správe na Slovensku sú ľudské zdroje plánované vo vzťahu k štátnemu rozpočtu a k pôsobnosti služobných úradov. Využíva sa centralizovaný prístup plánovania pracovných síl, založený na systemizácii štátnozamestnaneckých miest (usporiadanie štátnozamestnaneckých miest kopírujúce organizačnú štruktúru služobného úradu). Služobné úrady rozpisujú jednotlivé počty štátnozamestnaneckých miest v nadväznosti na organizačnú štruktúru. Vďaka tomu majú jednotnú štruktúru, čo uľahčuje koordinovať ich plánovanie.³ Vyhláška č. 505/2019 Z. z. stanovuje minimálny počet štátnozamestnaneckých miest v jednotlivých organizačných útvaroch ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Počet štátnozamestnaneckých miest si môžu určovať sami (pri zohľadnení schváleného limitu). Ich systemizáciou sa následne riadia všetky ich podriadené služobné úrady. Systemizácia je vedená v Centrálnom informačnom systéme štátnej služby.

Prvoradým cieľom organizácií štátnej správy v personálnej oblasti je identifikovať a prilákať tých najlepších ľudí (potenciálnych zamestnancov). Rovnaký cieľ majú aj súkromné organizácie, ale v štátnej správe sa postupy procesu získavania uchádzačov musia riadiť legislatívou. Tá prikazuje služobným úradom, až na určité výnimky, všetky výberové konania vyhlasovať prostredníctvom registra výberových konaní na ústrednom portáli verejnej správy. Fakultatívne môže služobný úrad využiť aj inú metódu získavania. Informáciu o potrebe

³ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

obsadenia pracovného miesta (inzerát) môže uverejniť na svojom webovom sídle, kariernom portáli, sociálnej sieti atď. Jednotlivé položky inzerátu stanovuje Vyhláška č. 127/2017 Z. z. Upravuje najmä druh výberového konania (vnútorné, vonkajšie, hromadné), druh štátnej služby (stála, dočasná), obsadzovanú funkciu, miesto výkonu práce, požadované dokumenty atď.

Proces získavania uchádzačov o obsadenie štátnozamestnaneckého miesta sa končí podaním žiadosti uchádzača o zaradenie do výberového konania a následným rozhodnutím povereného pracovníka o zaradení, či nezaradení uchádzača do výberového konania. Uchádzač môže žiadosť zaevidovať elektronicky prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy.⁴

Služobný úrad môže voľné štátnozamestnanecké miesto obsadiť uchádzačom z externého alebo interného prostredia. Vonkajšie výberové konanie (externý výber) je otvorené pre všetkých uchádzačov a do vnútorného výberového konania (interný výber) sa môžu prihlásiť len štátni zamestnanci a nadbytoční štátni zamestnanci. Výberové konanie sa vyhlasuje najskôr ako vnútorné, čím sa má podporiť interná mobilita štátnych zamestnancov. Zákon o štátnej službe rozlišuje užšie (výber len zo štátnych zamestnancov daného služobného úradu) a širšie vnútorné výberové konanie (výber zo štátnych zamestnancov všetkých služobných úradov). Vonkajšie výberové konanie sa vyhlasuje až vtedy, ak sa nepodarilo obsadiť voľné štátnozamestnanecké miesto vnútorným výberovým konaním. Jedinou výnimkou je obsadzovanie miesta vedúceho štátneho zamestnanca, kedy má služobný úrad možnosť rozhodnúť sa samostatne.⁵

Podľa Zákona o štátnej službe sa v procese výberu uchádzačov overujú ich všeobecné a odborné vedomosti, schopnosti a osobnostné vlastnosti. Podrobnosti týkajúce sa výberových konaní upravuje Vyhláška č. 127/2017 Z. z. Výberové konanie pozostáva z ústnej a písomnej časti, pričom písomnú je možné vynechať. Uchádzači sú hodnotení pomocou metód výberu. V ústnej časti je to metóda Assessment center (AC) a osobný pohovor. V písomnej časti môžu uchádzačov hodnotiť na základe ich výsledkov zo všeobecného testu, odborného testu, testu zo štátneho jazyka, testu z cudzieho jazyka, testu z práce s informačnými technológiami alebo testu na overenie schopností a vlastností. Vyhláška č. 127/2017 Z. z. stanovuje aj ďalšie podrobnosti, napríklad počet otázok v testoch alebo minimálny čas na ich vypracovanie. Do

⁴ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁵ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

výberového konania je možné prizvať aj odborníkov, napríklad psychológa, personálneho špecialistu a iných.

Počas osobného pohovoru (výberového rozhovoru) komisia uchádzačovi kladie otázky, zadáva modelové situácie a zároveň prideluje uchádzačovi body. Výsledkom je poradie úspešnosti uchádzačov. Na záver sa vyhotovuje zápisnica a záznam z výberového konania. Ich obsahové náležitosti stanovuje Vyhláška č. 127/2017 Z. z. Výsledky výberových konaní (aj informácia o neúspešnom výberovom konaní) sa zverejňujú na ústrednom portáli verejnej správy. Výsledok je oznámený aj priamo uchádzačovi, ktorý musí v stanovenej lehote podať písomnú žiadosť o prijatie do štátnej služby. V opačnom prípade získava automaticky štátnozamestnanecké miesto uchádzač, ktorý bol druhý v poradí.⁶

Nasleduje proces prijímania štátneho zamestnanca, v priebehu ktorého je medzi štátnym zamestnancom a služobným úradom založený štátnozamestnanecký pomer. Ten sa zakladá služobnou zmluvou (v niektorých prípadoch zvolením, vymenovaním alebo poverením) a vzniká dňom v nej dohodnutým.⁷

V deň vzniku štátnozamestnaneckého pomeru sa končí proces prijímania a súčasne sa začína adaptačný proces štátneho zamestnanca. Proces pracovnej adaptácie zahŕňa množstvo „adaptačných a vzdelávacích aktivít, ktoré majú uľahčiť a urýchliť proces zoznamovania nových pracovníkov (popríklad pracovníkov prechádzajúcich v rámci organizácie na iné pracovisko alebo pracovné miesto) s ich novými pracovnými úlohami, pracovnými podmienkami, pracovným a sociálnym prostredím, a tiež s potrebnými znalosťami a schopnosťami tak, aby ich pracovný výkon čo najskôr dosiahol požadovanú úroveň“ (Koubek 2001, s. 180-181).

Zákon o štátnej službe definuje adaptačné vzdelávanie ako “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“ (§ 163, ods. 1). Je súčasťou skúšobnej doby štátneho zamestnanca, preto začína a končí v rovnakom čase, a teda štátni zamestnanci, na ktorých sa skúšobná doba nevzťahuje, ho nemusia absolvovať. Realizuje sa najskôr ako vstupné adaptačné vzdelávanie, kedy sa štátny zamestnanec dozvedá základné informácie o služobnom úrade, jeho fungovaní a pôsobení. Priebežné adaptačné vzdelávanie poskytuje štátnym zamestnancom „odborné

⁶ Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 127/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o výberových konaniach

⁷ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

znalosti a skúsenosti potrebné na zabezpečenie výkonu činností a plnenie úloh v oblasti pôsobnosti organizačného útvaru, v ktorom štátny zamestnanec vykonáva štátnu službu“ (§ 163 ods. 3 písm. b) Zákona č. 55/2017 Z. z.). Jednotlivé služobné úrady si samé stanovujú obsah (povinné a voliteľné témy), rozsah (dni, hodiny) aj formy vzdelávania (napr. prednáška, kurz, seminár, workshop).

Počas celej doby adaptačného vzdelávania je štátnemu zamestnancovi pridelený mentor ktorý mu „poskytuje podporu, asistenciu a pomoc pri plnení jeho úloh a systematické odovzdávanie vedomostí a skúseností, s cieľom podporiť jeho odborný rast a osobnostný rozvoj“ (§ 163 ods. 5 Zákona č. 55/2017 Z. z.). Zákon o štátnej službe určuje, kto a za akých podmienok sa môže stať mentorom. Mentor spolu s priamym nadriadeným štátneho zamestnanca zostavujú štátnemu zamestnancovi plán adaptačného vzdelávania. Pri jeho zostavovaní sa má brať ohľad na „zaradenie štátneho zamestnanca do odboru štátnej služby a funkcie, opis štátnozamestnaneckého miesta a predchádzajúce absolvované vzdelávanie štátneho zamestnanca“ (§ 163 ods. 4 zákona č. 55/2017 Z. z.).

Zákon o štátnej službe umožňuje štátneho zamestnanca preložiť, vďaka čomu je podporovaná mobilita v štátnej službe. Mobilitu (rozmiestňovanie) definuje Koubek „ako kvalitatívne, kvantitatívne, časové a priestorové spájanie pracovníkov s pracovnými úlohami a s pracovnými miestami, s cieľom optimalizovať vzťah medzi človekom, jeho prácou a pracovným miestom, a tým dosahovať zlepšovanie individuálneho, tímového a celoorganizačného výkonu“ (2001, s. 221).

Mobilita štátnych zamestnancov sa môže uskutočňovať ako interná (vnútroorganizačná) alebo externá (mimoorganizačná) mobilita. Interná mobilita sa uskutočňuje preložením štátneho zamestnanca v rámci jedného služobného úradu alebo medzi dvoma služobnými úradmi. Súčasne je možné štátneho zamestnanca preložiť vertikálne (preradenie do vyššej alebo nižšej funkcie, preradenie z miesta radového na miesto vedúceho štátneho zamestnanca) alebo horizontálne (do iného odboru štátnej služby). Preloženie štátneho zamestnanca môže byť trvalé alebo dočasné. Dochádza pri ňom súčasne k zmene pracovnej zmluvy štátneho zamestnanca, resp. k vypracovaniu dodatku k pracovnej zmluve (vypracováva personalista). Podrobnosti preloženia štátneho zamestnanca sú upravené v zákone.⁸

Zákomom o štátnej službe sa zaviedla definícia nadbytočného štátneho zamestnanca. Nadbytočný štátny zamestnanec je po splnení zákonných podmienok na jeho písomnú žiadosť

⁸ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

evidovaný v registri nadbytočných štátnych zamestnancov najviac po dobu jedného roka. Počas tejto doby sa môže prihlásiť na vnútorné výberové konanie. Aj takto je podporovaná interná mobilita v štátnej službe.

Externá (mimoorganizačná) mobilita zahŕňa získavanie, výber a prijímanie uchádzačov o obsadenie pracovného miesta z prostredia mimo organizácie, penzionovanie, úmrtie a skončenie pracovného pomeru (prepustenie, rezignáciu). Štátnozamestnanecký pomer je možné skončiť dohodou o skončení pomeru, výpoveďou, okamžitým skončením alebo skončením v skúšobnej dobe.⁹

1.3 Manažment výkonnosti

Zvyšovať kvalitu štátnej správy je možné, okrem iného, aj vzdelávaním štátnych zamestnancov. V štátnej správe sa vzdelávanie realizuje kontinuálnym vzdelávaním a zvyšovaním kvalifikácie. Všetky služobné úrady sú povinné plánovať, organizovať a zabezpečovať vzdelávanie a prípravu svojich štátnych zamestnancov. Okrem toho majú štátnym zamestnancom vytvárať vhodné podmienky na ich kontinuálne vzdelávanie a zvyšovanie ich kvalifikácie.¹⁰

Zákon o štátnej službe definuje kontinuálne vzdelávanie ako „systematický proces poskytovania a získavania vedomostí a poznatkov, udržiavania, zdokonaľovania a dopĺňania zručností, schopností, návykov a skúseností, ktoré štátny zamestnanec potrebuje na výkon štátnej služby“ (§ 162, ods. 1). Realizuje sa ako adaptačné alebo kompetenčné vzdelávanie. Adaptačné vzdelávanie už bolo v príspevku spomenuté v súvislosti s procesom adaptácie štátnych zamestnancov. Cieľom kompetenčného vzdelávania je „priebežné udržiavanie, zdokonaľovanie a dopĺňanie požadovaných vedomostí, zručností a schopností potrebných na výkon štátnej služby“ (Zákon č. 55/2017 Z. z., § 164, ods. 1, písm. a). Štátni zamestnanci môžu absolvovať odborné, jazykové, manažérske vzdelávanie, vzdelávanie zamerané na osobnostný rozvoj alebo vzdelávanie v oblasti informačných technológií. Vzdelávanie sa môže realizovať individuálnou (koučing, mentoring, inštruktáž) alebo skupinovú formou (kurz, seminár, tréning, workshop), v organizácii alebo mimo nej. Vzdelávanie môže zabezpečiť interný zamestnanec alebo externý lektor. O týchto náležitostiach rozhoduje priamy nadriadený štátneho zamestnanca, ktorý s ním vždy do konca januára vypracuje individuálny plán kompetenčného vzdelávania. Vedúci štátny zamestnanec musí pri jeho

⁹ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹⁰ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zostavovaní vždy vychádzať z „požiadaviek na odborné kompetencie štátneho zamestnanca vyplývajúce z opisu štátnozamestnaneckého miesta a výsledku služobného hodnotenia za kalendárny rok“ (Zákon č. 55/2017 Z. z., § 164, ods. 3, písm. a-b).

Štátny zamestnanec môže a zároveň si musí neustále zvyšovať svoju kvalifikáciu. Kvalifikáciu si štátny zamestnanec zvýši tým, že nadobudne vyšší stupeň vzdelania, a to podľa požiadaviek a potrieb služobného úradu.

Vo vzdelávaní štátnych zamestnancov sa uplatňuje systémový prístup. „Potreby vzdelávania štátnych zamestnancov sa analyzujú a identifikujú na úrovni štátneho zamestnanca, na úrovni organizačných útvarov a na úrovni služobného úradu“ (Vyhláška č. 126/2017 Z. z., § 5, ods. 3).

Vzdelávanie štátnych zamestnancov môžu zabezpečovať aj vzdelávacie inštitúcie. Úradom Vlády SR zriadené Centrum vzdelávania a hodnotenia štátnych zamestnancov poskytuje rôzne kurzy zamerané napríklad, na riadenie výberového a hodnotiaceho rozhovoru, mentoring alebo koučovací rozhovor.

Prínos vzdelávania sa vyhodnocuje na úrovni štátneho zamestnanca aj na úrovni služobného úradu.¹¹

Jedným z veľkých prínosov prijatia nového zákona o štátnej službe v roku 2017 je zavedenie inštitútu služobného hodnotenia. „Služobné hodnotenie je jedným z kľúčových nástrojov riadenia ľudských zdrojov. Poskytuje informácie, ktoré sa dajú široko využiť, napr. vo vzdelávaní, odmeňovaní, kariérom raste, preložení štátneho zamestnanca alebo skončení štátnozamestnaneckého pomeru. Zároveň umožňuje, aby sa štátnym zamestnancom komunikovali hodnoty, poslanie, vízia a ciele organizácie a hľadal spôsob, ako ich premietnuť do individuálnych výkonnostných cieľov a úloh zamestnanca“ (Služobné hodnotenie štátneho zamestnanca, 2020, s. 9).

Výkon štátnej služby štátnymi zamestnancami sa hodnotí raz ročne, vždy najneskôr do konca januára (výnimkou je skončenie štátnozamestnaneckého pomeru hodnoteným alebo hodnotiteľom). Hodnotí sa predošlý kalendárny rok, pričom hodnotený môže byť len ten štátny zamestnanec, ktorý vykonáva štátnu službu minimálne pol roka. Termín hodnotenia sa oznamuje hodnoteným zamestnancom minimálne tri dni vopred. Vedúci štátni zamestnanci (ak nebolo hodnotenie vykonané vedúcim štátnym zamestnancom, tak hodnotiacia komisia) hodnotia svojich podriadených podľa vopred stanovených kritérií. Zákon o štátnej službe bližšie špecifikuje jednotlivé kritériá a uvádza aj maximálny počet bodov, ktoré môže štátny

¹¹ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zamestnanec za hodnotenú oblasť získať. Hodnotia sa štyri oblasti – odborné vedomosti, výkonnosť, schopnosti a kompetencie a prístup k osobnému rozvoju a vzdelávaniu. Podľa celkového počtu získaných bodov môže štátny zamestnanec dosiahnuť vynikajúce (90-100), veľmi dobré (75-89), štandardné (50-74), uspokojivé (25-49) alebo neuspokojivé výsledky (menej ako 25).

Ak štátny zamestnanec v hodnotení nedosiahne minimálne 75 bodov (veľmi dobré alebo vynikajúce výsledky), tak súčasťou hodnotenia budú aj konkrétne odporúčania na zlepšenie vykonávania štátnej služby. Ak by dosiahol menej ako 50 bodov (uspokojivé alebo neuspokojivé výsledky), hodnotiteľ musí písomne odôvodniť výsledok v každej hodnotenej oblasti.¹²

Služobné hodnotenie prebieha formou hodnotiaceho rozhovoru, počas ktorého hodnotiteľ „zhodnotí najmä vykonávanie štátnej služby štátneho zamestnanca v každej hodnotenej oblasti a odôvodní výsledok služobného hodnotenia i odporúčania na zlepšenie (ak boli navrhnuté). Hodnotený štátny zamestnanec môže najmä uviesť dosiahnuté výsledky v každej hodnotenej oblasti, vyjadriť sa k výsledku služobného hodnotenia a návrhom na zlepšenie (ak boli navrhnuté)“ (Zákon č. 55/2017 Z. z., § 123, ods. 4). Oboznámenie so služobným hodnotením potvrdzuje štátny zamestnanec svojím podpisom. V prípade odmietnutia podpísať služobné hodnotenie sa deň odmietnutia považuje za oboznámenie s jeho obsahom a výsledkom. Hodnotení zamestnanci sú do troch dní od oboznámenia sa s výsledkom oprávnení podať písomnú námietku voči svojmu hodnotiteľovi. V prípade nevyhovenia námietke v plnom rozsahu ju musí hodnotiteľ aj so svojim vyjadrením okamžite predložiť svojmu priamemu nadriadenému, ktorý rozhodne (neplatí, ak nemá priameho nadriadeného v služobnom úrade).¹³

Podrobnosti o postupe hodnotiteľa pri služobnom hodnotení a podrobnosti o oblastiach a výsledkoch služobného hodnotenia upravuje Vyhláška Úradu vlády SR č. 136/2017 Z. z. Podľa jej ustanovení má hodnotiteľ povinnosť „priebežne zhromažďovať výsledky vykonávania štátnej služby hodnoteným štátnym zamestnancom, hodnotenie vypracovať podľa stanoveného vzoru v prílohe vyhlášky, na hodnotenie si vyhradiť dostatočný čas a zabezpečiť nerušený priebeh hodnotiaceho rozhovoru“ (Vyhláška č. 136/2017 Z. z., § 2, ods. 1-4).

¹² Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹³ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

1.4 Manažment pracovnej motivácie

Manažment pracovnej motivácie sa orientuje „na ovplyvňovanie konania a správania pracovníkov prostredníctvom intervencie do motivačnej dimenzie ich osobnosti“ (Kravčáková a Fuchsová, s. 78). Organizácia vyberá a uplatňuje rôzne stimulátory s cieľom ovplyvniť a usmerniť konanie a správanie svojich zamestnancov. Stimulátormi alebo stimulačnými prostriedkami sú napríklad finančné a nefinančné odmeny, zamestnanecké výhody, pracovné podmienky a režim práce, pracovné vzťahy atď.¹⁴

Podľa Stratégie RLZvVS je „odmeňovanie jeden z nástrojov manažmentu ľudských zdrojov, ktoré by malo slúžiť na zvýšenie motivácie a výkonu štátnych zamestnancov. Malo by reflektovať princípy ako rovnosť, transparentnosť a spravodlivosť, ktoré by mali byť pretavené do pravidiel určovania funkčného platu, odmien a iných výhod zamestnancov v štátnej správe“ (s. 54).

Podľa čl. 7 Zákona o štátnej službe je „služobný úrad povinný pri odmeňovaní štátneho zamestnanca rozhodovať len na základe podmienok ustanovených zákonom“, čím má byť zabezpečené dodržiavanie princípu transparentného a rovnakého odmeňovania.

V súčasnosti je v procese schvaľovania dlho pripravovaná Koncepcia odmeňovania a rozvoja líderstva v štátnej službe, „ktorej cieľom bude zavedenie jednotného systému odmeňovania previazaného na motiváciu a systém nefinančných prvkov odmeňovania“ (Zámer národného projektu OP EVS na programové obdobie 2014-2020, s. 16).

Plat štátneho zamestnanca sa skladá z funkčného platu; platu za štátnu službu nadčas; platu za neaktívnu časť služobnej pohotovosti v mieste vykonávania štátnej služby; príplatku za štátnu službu v noci, v sobotu, v nedeľu, vo sviatok; príplatku k náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti a odmien. Funkčný plat je zložený z fixnej (tarifný plat) a variabilnej zložky (najmä rôzne príplatky, napr. príplatok za riadenie alebo zastupovanie).¹⁵ Príloha č. 3 Zákona o štátnej službe uvádza platové tarify štátnych zamestnancov priradené k deviatim platovým triedam. Platová tarifa sa štátnemu zamestnancovi každoročne zvyšuje za dosiahnutú prax o 1%. Od 1. júla 2022 sa všetkým štátnym zamestnancom zvýšia platové tarify o 3 %. Charakteristiky platových tried (funkcia, kvalifikačné predpoklady, pracovné činnosti) sú uvedené v Prílohe č. 2 k Zákonu o štátnej službe. Do jednotlivých funkcií (ktorým

¹⁴ KRAVČÁKOVÁ, G., K. FUCHSOVÁ, 2004. Manažment pracovnej motivácie. Bratislava: Iris. ISBN 80-89018-66-1

¹⁵Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

je priradená platová trieda) sú štátnozamestnanecké miesta zaradzované podľa najnáročnejšej činnosti z opisu štátnozamestnaneckého miesta.

Štátnemu zamestnancovi je možné priznať aj osobný plat, ktorý však nesmie byť nižší, ako by bol jeho funkčný plat. Podmienkou na priznanie osobného platu je výkon mimoriadne náročných úloh. Osobný plat je možné zvyšovať, prípadne znižovať na základe výsledku služobného hodnotenia.¹⁶

Ak si štátny zamestnanec v predchádzajúcom roku kvalitne plnil svoje úlohy, alebo ak bol výsledok jeho služobného hodnotenia za predchádzajúci rok priaznivý, služobný úrad mu môže priznať osobný príplatok. Vo väzbe na výsledok služobného hodnotenia je možné osobný príplatok aj znížiť, zvýšiť, či odňať. „Návrh na priznanie, zvýšenie, zníženie alebo odňatie osobného príplatku vrátane sumy osobného príplatku musí nadriadený štátny zamestnanec písomne odôvodniť“ (§ 132 ods. 4 zákona č. 55/2017 Z. z.). Osobný príplatok sa môže vyšplhať až do výšky 100 % z platovej tarify štátneho zamestnanca. V prípade, že bol štátnemu zamestnancovi osobný príplatok odobraný z dôvodu neuspokojivých výsledkov v služobnom hodnotení, opätovne ho môže získať na základe priaznivého výsledku opakovaného služobného hodnotenia. Každý návrh na priznanie, zvýšenie, zníženie a odobratie osobného príplatku musí byť aj písomne odôvodnený.¹⁷

Súčasťou platu štátneho zamestnanca sú aj odmeny. Odmenu môže štátny zamestnanec získať napríklad, za splnenie mimoriadnej služobnej úlohy, za kvalitné plnenie služobných úloh alebo pri 50. a 60. životnom jubileu. V decembri minulého roku získali na základe Kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na rok 2021 štátni zamestnanci odmenu vo výške 100 eur.

Pozitívny účinok peňazí na zvyšovanie motivácie zamestnancov spochybnil „Herzberg (1968), keď tvrdil, že nedostatok peňazí síce môže vyvolať nespokojnosť, ale ich zarábanie nezaistí uje trvalú spokojnosť“ (In Armstrong 2015, s. 229). To, že finančná odmena motivuje zamestnancov iba do určitej miery, si uvedomili aj formálne organizácie, a preto začali odmeňovať zamestnancov aj formou nepeňažnej odmeny – zamestnaneckých výhod (benefitov). Benefity môžu byť poskytované plošne (všetkým zamestnancom), alebo formou takzvaného cafeteria systému (zamestnanec si vyberá z katalógu). Zákon o štátnej službe v § 150 uvádza hmotné výhody a paušálne náhrady pre vedúcich štátnych zamestnancov. Vedúci štátny zamestnanec má za určitých podmienok právo na služobný automobil alebo služobný

¹⁶ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹⁷ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

mobilný telefón. Iné zamestnanecké výhody Zákon o štátnej službe neuvádza ale je možné sa o nich dočítať vo výročných správach zverejnených služobnými úradmi. Niektoré zamestnanecké výhody vyplývajú štátnym zamestnancom priamo z Kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na rok 2022. Na základe nej majú štátni zamestnanci nárok napríklad na týždeň dovolenky navyše.

Pracovná motivácia štátnych zamestnancov môže byť determinovaná okrem nástrojov finančného a nefinančného odmeňovania aj inými faktormi, akým je napríklad miera starostlivosti o zamestnancov zo strany organizácie. Starostlivosť o ľudské zdroje predstavuje starostlivosť o fyzickú aj psychickú pohodu zamestnancov. Zahŕňa napríklad bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci štátnych zamestnancov, organizáciu práce štátnych zamestnancov (organizácia pracovnej doby, pracovné režimy) alebo kolektívne pracovné vzťahy (odborové orgány, kolektívne vyjednávanie).

Ochrana bezpečnosti a zdravia pri práci („BOZP“) je zaručená Ústavou SR (čl. 36 ods. 1 písm. c). Právo na zabezpečenie minimálnej miery BOZP (všeobecné zásady prevencie, základné podmienky) je zaručené Zákonom č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov („Zákona o BOZP“). Podľa Zákona o BOZP musia byť „bezpečné a zdraviu prospešné všetky prvky pracovného procesu, najmä: pracovné podmienky, budovy, komunikácie, stroje a iné technické zariadenia, pracovné postupy, organizácia práce, spôsob odmeňovania za prácu, ľudia a vzájomné vzťahy medzi ľuďmi“ (Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR [bez dátumu]). Zákon o BOZP sa rovnako vzťahuje aj na štátnych zamestnancov. Služobný úrad je povinný „vytvárať podmienky na riadne, bezpečné a hospodárne vykonávanie štátnej služby.

Na pracovnú motiváciu vo veľkej miere vplyvajú aj pracovné podmienky, ktoré predstavujú „súhrn technicko-technologických, organizačných, ekonomických, hygienických a spoločenských faktorov, bezprostredne alebo sprostredkovane pôsobiacich na zamestnanca“ (Joniaková et al. 2016, s. 368). Zamestnanci sa buď priamo alebo sprostredkovane zúčastňujú na rozhodovaní, ktoré sa týka ich ekonomických a sociálnych záujmov, aby si tak zabezpečili uspokojivé a spravodlivé pracovné podmienky“ (Joniaková et al. 2016, s. 368-395).

Štátnych zamestnancov zastupuje v kolektívnom vyjednávaní odborová organizácia - Slovenský odborový zväz verejnej správy a kultúry. Tento odborový orgán má „právo vykonávať kontrolu služobných podmienok pri vykonávaní štátnej služby v služobnom úrade, a vykonávať kontrolu nad stavom BOZP“ (§ 169 ods. 2-3 zákona č. 55/2017 Z. z.). Odborová organizácia (základná organizácia) uzatvára so zamestnávateľom (služobným úradom)

kolektívnu zmluvu za účelom vytvárania priaznivejších pracovných podmienok pre štátnych zamestnancov. Kolektívna zmluva vyššieho stupňa v štátnej službe na rok 2022, okrem iného, upravuje aj tvorbu a použitie sociálneho fondu v štátnej správe. V roku 2022 je podľa tejto kolektívnej zmluvy sociálny fond tvorený povinným prídelom vo výške 1% zo súhrnu hrubých miezd štátnych zamestnancov a ďalším prídelom najmenej vo výške 0,05% zo súhrnu hrubých miezd štátnych zamestnancov.

Záver

Podľa Programového vyhlásenia vlády SR na obdobie rokov 2021-2024 je možné prostredníctvom spravodlivých, transparentných a na etických pravidlách založených postupoch riadenia budovať profesionálnu, vzdelanú a stabilnú pracovnú silu v štátnej službe.

Riadenie štátnych zamestnancov by malo byť v súlade v platnými právnymi normami a tiež princípmi na ktorých je štátna služba budovaná.

Procesy manažmentu ľudských zdrojov by mali byť v štátnej správe nastavené tak, aby sa štátnymi zamestnancami stávali tí najvhodnejší ľudia, aby ich potenciál bol naplno využitý, aby boli rozvíjané ich schopnosti, zručnosti a talent a aby boli motivovaní ku kvalitnému vykonávaniu štátnej služby.

V príspevku sa podarilo, na základe obsahovej analýzy právnych predpisov a dokumentov vydaných Úradom vlády SR a Radou pre štátnu službu, popísať nastavenie personálnych procesov v štátnej správe na Slovensku. Základným právnym predpisom upravujúcim personálne postupy je Zákon o štátnej službe z roku 2017.

Zoznam bibliografických odkazov

- ARMSTRONG, M., 2015. Řízení lidských zdrojů. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-5258-7.
- JONIAKOVÁ, Z., E. GÁLIK, J. BLŠŤÁKOVÁ, N. TARIŠKOVÁ, 2016. Riadenie ľudských zdrojov. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-532-3.
- KOLEKTÍVNA ZMLUVA VYŠŠIEHO STUPŇA V ŠTÁTNEJ SLUŽBE NA ROK 2022. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete:
- KOUBEK, J., 2001. Řízení lidských zdrojů. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-430-1.
- KRAVČÁKOVÁ, G., K. FUCHSOVÁ, 2004. Manažment pracovnej motivácie. Bratislava: Iris. ISBN 80-89018-66-1
- MINISTERSTVO PRÁCE SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, [bez dátumu]. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/pracazamestnanost/bezpecnost-ochrana-zdravie-pri-praci/>
- PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY SR NA OBDOBIE ROKOV 2021-2024. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>

RADA PRE ŠTÁTNU SLUŽBU, 2021. Správa o stave vývoji štátnej služby za rok 2020. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete: https://radaprestatnuzsluzbu.vlada.gov.sk/data/files/7817_sprava-o-stave-a-vyvoji-ss-2020.pdf

RADA PRE ŠTÁTNU SLUŽBU, 2020. Služobné hodnotenie štátneho zamestnanca. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete: https://radaprestatnuzsluzbu.vlada.gov.sk/data/files/7698_sluzobne-hodnotenia-statneho-zamestnanca-v1_0.pdf

STRATÉGIA RIADENIA ĽUDSKÝCH ZDROJOV V ŠTÁTNEJ SLUŽBE NA ROKY 2015-2020. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/12359/1>

ZÁMER NÁRODNÉHO PROJEKTU OP EVS NA PROGRAMOVÉ OBDOBIE 2014-2020. [online]. [cit. 01-02-2021]. Dostupné na internete: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/att/1525.pdf>

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 389/2018 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené platové tarify štátnych zamestnancov

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 114/2017 Z. z., ktorým sa ustanovujú štátnozamestnanecké miesta, na ktorých môže štátnu službu vykonávať len štátny občan Slovenskej republiky

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 113/2017 Z. z., ktorým sa ustanovujú odbory štátnej služby

Ústava slovenskej republiky č. 460/1992 zb.

Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 505/2019 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o systemizácii štátnozamestnaneckých miest, o štátnozamestnaneckom mieste vhodnom pre absolventa, o minimálnom počte štátnozamestnaneckých miest a o oznamovacej povinnosti služobného úradu

Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 400/2019 Z. z., ktorou sa vydáva Etický kódex štátneho zamestnanca

Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 136/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení

Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 128/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o rozsahu údajov poskytovaných do registra výberových konaní, do registra úspešných absolventov a do registra nadbytočných štátnych zamestnancov

Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 127/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o výberových konaniach

Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 126/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vzdelávaní štátnych zamestnancov

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

Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Mgr. Dominika Bernátová
Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Popradská 66, Košice 040 11
Slovenská republika
email: dominika.bernatoval_student.upjs.sk

Leadership a leader

Marcel Orenič

Abstract

The topic of the paper is Leadership and leader. The paper in the theoretical part presents basic knowledge about leadership, where it deals with theoretical background, as well as individual leadership styles. The aim of the paper is to identify the characteristics and characteristics of a leader over time based on theoretical knowledge about leadership. It was found that everyone perceives the characteristics of a leader with certain differences. Some argue that with these qualities a person must be born, and if he does not have them in him from birth, he will not improve them or develop them anymore. The second group is proponents of the idea that each of us will be born with certain qualities of a leader, but it is up to each individual whether or not he will develop these qualities during his life.

Key words: leadership, management, decision making, leader, styles of leadership

Úvod

Leadership je dôležitou súčasťou manažmentu ľudských zdrojov. Problematikou leadershipu sa zaoberá už niekoľko rokov mnoho vedcov. Armstrong a Taylor¹ uvádzajú, že „vedenie alebo leadership, znamená inšpirovať ľudí tak, aby zo seba vydali to najlepšie“. V kompetentnostiach leadra je okrem iného aj presvedčiť ostatných, ovplyvňovať ich správanie za účelom zdieľania spoločných hodnôt a cieľov. Ide o splnomocňovanie a rozvíjanie ľudí, rozvíjanie vzťahov, budovanie partnerstva s internými a externými zákazníkmi, atď.

Príspevok prezentuje v sumárnej podobe teoretické východiská o leadershipe, opisuje štýly vedenia a charakterizuje leadra podľa vybraných výskumných štúdií. Cieľom príspevku je na základe teoretických poznatkov o leadershipe, identifikovať charakteristiky a vlastnosti leadra. Článok prezentuje zmeny požiadaviek na dobrého leadra v čase.

1. Teoretické východiská a vývoj leadershipu

K značnému rozvoju teórií o leadershipe došlo hlavne v druhej polovici 20. storočia. Medzi prvé teórie patrila teória rysov. Táto teória predpokladala, že vodcom sa človek už narodí. Aby sa jedinec stal vodcom, musí mať určité vlastnosti a osobnostné charakteristiky.

¹ ARMSTRONG, M., TAYLOR, S., 2015. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada Publishing, s. 378

Charakteristika predpokladov leadra podľa osobnostných rysov sa však ukázala ako nerelevantná. Dôvodom bol fakt, že aj keď mal jedinec osobnostné charakteristiky vodcu, často sa ním v skutočnosti nestal.² V tomto procese sa vyvinuli nasledujúce teórie vodcovstva ako teória Veľkého muža, ktorú navrhol Thomas Carlyle v polovici 19. storočia s presvedčením, že leadership je neoddeliteľnou vlastnosťou osoby, ktorá je od narodenia predurčená stať sa veľkým leadrom a dokáže to vtedy, keď to bude potrebné. Tá bola ďalej rozpracovávaná do teórií znakov (vlastností).

V druhej etape výskumov bolo zistené, že správne štýlu vedenia je možné sa naučiť (behaviorálne teórie). Hlavným predstaviteľom tejto etapy bol Lewin, ktorý popisuje 3 štýly vedenia (autoritatívny, demokratický a laissez-faire štýl). Pozornosť sa v 40. rokoch 20. storočia presúva z osobnostných rysov na správanie leadrov. Potom sa zistilo, že osobné črty leadra sú nevyhnutné pre efektívne vedenie. Snahou bolo zistiť, aké kroky leader robí, aby sa stal efektívnym vodcom. Preto sa začala sústreďovať pozornosť viac na správanie leadra ako na jeho vlastnosti. Na tomto štúdiu správania sa vedúcich predstaviteľov začali ako prvé viesť hlavné výskumné programy dve rôzne univerzity, a to Ohio State University a University of Michigan. Ohio State University (1945) definovali teórie kde predmetom skúmania bolo správanie sa manažérov a vplyv tohto správania na skupinový výkon. Ďalšou, veľmi dôležitou teóriou bola orientácia na pracovníka a orientácia na prácu (Michigan, 1947), kde skúmali rozdiely medzi úspešnými a neúspešnými vedúcimi. Ďalšími významnými autormi boli Blake a Mouton (1964), ktorí na základe výskumných zistení manažérskej mriežky (Leadership Grid) rozvinuli predchádzajúce výskumy. Dimenzie tejto mriežky sa orientovali na ľudí a na úlohy. Zistili, že každý vedúci používa jeden hlavný štýl a ďalší ako záložný štýl, prípadne ešte ďalší štýl. Výsledkom je ideálny štýl, tzn. tímový a najmenej vhodný laissez-faire. Samozrejme záleží na situácii, keďže každý štýl môže byť vhodný v určitej situácii.

Okolo 80. rokov 20. storočia sa pozornosť spoločnosti obrátila k novým faktorom pôsobiacim pri ovplyvňovaní ľudí.³ Burns⁴ vyhlasuje, že zamestnanci sú v organizáciách ovplyvňovaní a motivovaní samotnými leadrami. Popisuje dva prístupy k leadershipu:

² KEIRSEY, D., BATES, M., 2006. *Jaký jste typ osobnosti*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-1425-7.; CRKALOVA, A., RIETHOF, N., 2012. *Průvodce světem koučování a osobnostní typologie: inspirace pro praxi*. Vyd. 1. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-252-9.; PROCHÁZKA, J., VACULÍK, M., SMUTNÝ P., 2013. *Psychologie efektivního leadershipu*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4646-3.

³ JAROŠOVÁ, E., PAUKNEROVÁ, D., LORENCOVÁ, H., 2016. *Nové trendy v leadershipu: Koncepce, výzkumy, aplikace*. 1. vydanie. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-479-0.

⁴ BURNS, J. M., 1978. *Leadership*. Harper & Row, New York, NY. 530 s. ISBN 0-06-010588-7.

transformačný a transakčný. Oba ovplyvňujú prístup a motiváciu zamestnancov iným spôsobom. V druhej polovici 20. storočia Burns sformuloval dva odlišné štýly vedenia leadrov, a to transakčné a transformačné. Na túto teóriu nadviazali ďalší autori.⁵ Jedným z autorov rozvíjajúcich Burnsovu teóriu o leadershipe je aj Bass⁶. Bass doplnil Burnsov transakčný a transformačný štýl vedenia o laissez-faire štýl, čím prispel k vytvoreniu teórie The full range leadership theory (FRLT) a modelu Full-Range Model of Leadership⁷. Teória leadershipu sa zaoberá vzťahom a správaním vedúcich pracovníkov k skupine podriadených. Základné štýly vedenia popísal Burns⁸ pri skúmaní leadershipu s nadväznosťou na Weberovu teóriu o dvoch zdrojoch autorít. Weberova teória sa zakladá na ekonomických a neekonomických vzťahoch medzi leadrom a nasledovníkmi. Transakčný štýl vedenia vychádza z ekonomických zdrojov a transformačný štýl vedenia z neekonomických. Bass⁹ okrem predtým spomenutých dvoch štýlov – transformačného, transakčného – ešte zvlášť vyčlenil štýl laissez-faire alebo tiež non leadership¹⁰.

Tieto tri štýly vedenia sú zoradené v dvojrozmernom modeli nižšie. Na jednej strane modelu je znázornený pasívny a neúčinný laissez-faire štýl vedenia (LF). Stred modelu tvorí transakčný štýl, ktorý zahŕňa faktory leadershipu podmienené odmeňovaním (CR) a manažment podľa výnimiek (MBE). Pomyselný koniec modelu a opak laissez-faire štýlu predstavuje aktívny a účinný transformačný štýl vedenia. Transformačný štýl vedenia sa skladá z idealizovaného vplyvu (II), inšpiratívnej motivácie (IM), intelektuálnej stimulácie (IS) a individualizovaného uznania (IC).¹¹

⁵ Burns, 2012; BORGMANN, L., ROWOLD, J., BORMANN, K. CH., 2016. *Integrating leadership research: a meta-analytical test of Yukl's meta-categories of leadership*. Personnel Review; Farnborough. roč. 45, č. 6, s. 1340–1366. ISSN 00483486.; JAROŠOVÁ, E., PAUKNEROVÁ, D., LORENCOVÁ, H., 2016. *Nové trendy v leadershipu: Koncepcie, výzkumy, aplikace*. 1. vydanie. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-479-0.; NORTHOUSE, P. G., 2016. *Leadership: theory and practice*. Seventh edition, international student edition. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Boston: Sage edge. ISBN 978-1-5063-1116-6.

⁶ BASS, B. M., 1985. *Leadership and Performance beyond Expectations*. Free Press; Collier Macmillan. 191 s.

⁷ BARBUTO, J. E., CUMMINS-BROWN, L. L., 2007. *Full Range Leadership*. Nebraska Extension Publications [online]. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: <http://extensionpubs.unl.edu/publication/>.

BASS, B. M., 1985. *Leadership and Performance beyond Expectations*. Free Press; Collier Macmillan. 191 s.

⁸ BURNS, J. M., 1978. *Leadership*. Harper & Row, New York, NY. 530 s. ISBN 0-06-010588-7.

⁹ BASS, B. M., 1985. *Leadership and Performance beyond Expectations*. Free Press; Collier Macmillan. 191 s.

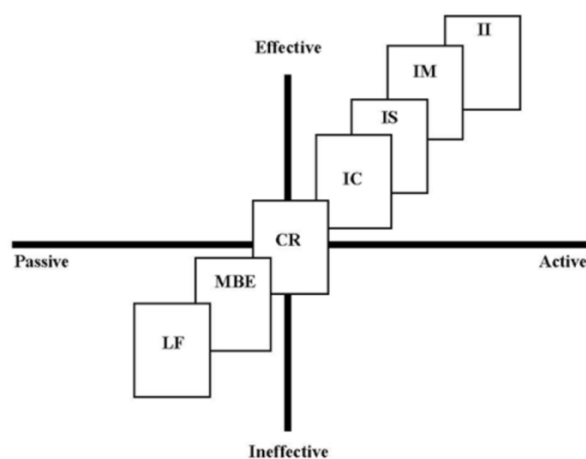
¹⁰ PROCHÁZKA, J., VACULÍK, M., SMUTNÝ P., 2013. *Psychologie efektivního leadershipu*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4646-3.; BORGMANN, L., ROWOLD, J., BORMANN, K. CH., 2016. *Integrating leadership research: a meta-analytical test of Yukl's meta-categories of leadership*. Personnel Review; Farnborough. roč. 45, č. 6, s. 1340–1366. ISSN 00483486.

¹¹ BARBUTO, J. E., CUMMINS-BROWN, L. L., 2007. *Full Range Leadership*. Nebraska Extension Publications [online]. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: <http://extensionpubs.unl.edu/publication/>.

BASS, B. M., 1985. *Leadership and Performance beyond Expectations*. Free Press; Collier Macmillan. 191 s.; FURTNER, M., BALDEGGER U., 2013. Full Range Leadership. In: Marco FURTNER a Urs BALDEGGER, ed. *Self-Leadership und Führung: Theorien, Modelle und praktische Umsetzung* [online]. Wiesbaden: Springer

Leader preferujúci laissez-faire štýl odmieta zodpovednosť, rozvoj svojich podriadených aj vedúcu úlohu. Na základe charakteristiky laissez-faire štýlu dochádza k absencii vedenia, neefektívite práce a pasivite leadra pri plnení cieľov tímu.¹²

Transakčný a transformačný štýl je všeobecne považovaný za dominantný v oblasti leadershipu. Štýly leadershipu je možné deliť aj do ďalších kategórií, ako sú len transakčný, transformačný a laissez-faire štýl.¹³



Obrázok č. 1: The Full Range of Leadership Model

Zdroj: Barbuta a Cummins-Brown (2007, s. 2)

Transakčný leadership využíva recipročný vzťah medzi leadrom a jeho podriadenými. Leader využíva výmenný proces s jeho podriadenými na motivovanie ich správania. Obsahuje dva dôležité komponenty: podmienenú odmenu a manažment na základe výnimiek. Prvý komponent, podmienená odmena, predstavuje poskytovanie odmien na základe žiaduceho správania alebo dobre odvedenej práce. Druhý komponent, manažment na základe výnimiek,

Fachmedien Wiesbaden, s. 131–188. ISBN 978-3-8349-3837-4. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1007/978-3-8349-3837-4_6.

¹² (FURTNER, M., BALDEGGER U., 2013. Full Range Leadership. In: Marco FURTNER a Urs BALDEGGER, ed. *Self-Leadership und Führung: Theorien, Modelle und praktische Umsetzung* [online]. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, s. 131–188. ISBN 978-3-8349-3837-4. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1007/978-3-8349-3837-4_6.; PROCHÁZKA, J., VACULÍK, M., SMUTNÝ P., 2013. *Psychologie efektivního leadershipu*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4646-3.

¹³ CHAIMONGKONROJNA, T., STEANE, P., 2015. *Effectiveness of full range leadership development among middle managers*. The Journal of Management Development; Bradford. roč. 34, č. 9, s. 1161–1180. ISSN 02621711.; JAROŠOVÁ, E., PAUKNEROVÁ, D., LORENCOVÁ, H., 2016. *Nové trendy v leadershipu: Koncepcie, výzkumy, aplikace*. 1. vydanie. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-479-0.; NORTHOUSE, P. G., 2016. *Leadership: theory and practice*. Seventh edition, international student edition. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Boston: Sage edge. ISBN 978-1-5063-1116-6.; YAGHI, A., 2017. Adaptive organizational leadership style. *International Journal of Public Leadership; Bingley* [online]. roč. 13, č. 4, s. 243–259. ISSN 20564929. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:http://dx.doi.org.zdroje.vse.cz:2048/10.1108/IJPL-01-2017-0001.

reprezentuje negatívnu spätnú väzbu pri nežiaducom správaní alebo zle odvedenej práci.¹⁴ Naopak pri transformačnom leadershipe, vzťah medzi leadrom a podriadenými je založený na emóciách, kedy dôvera a istota podriadených v tento vzťah motivuje ich správanie. Leader používa svoju charizmu, vďaka ktorej sa podriadení s jeho víziou stotožňujú. Leader inšpiruje svojich podriadených tým, že je s nimi prepojený emocionálne a funguje skôr ako mentor, ktorý podriadeným pomáha prekonávať ich súčasný stav alebo vymýšľať nekonvenčné spôsoby riešenia starých problémov.¹⁵

Obrázok č. 3 popisuje pridanú hodnotu transformačného leadershipu a tiež to, ako vďaka nemu leader dosahuje u svojich podriadených výsledky, ktoré predvídajú očakávania.



Obrázok č. 3: Efekt transformačného leadershipu

Zdroj: Bass (1990)

Súčasná teória (teória 21. storočia) popisujú nové štýly vedenia, ako charizmatiké vedenie, etické vedenie, e-leadership a iné. Byrokratický leader sa riadi knihami a minulými postupmi. Líder berie do úvahy vstupy od svojich zamestnancov, no akonáhle tieto nebudú v súlade s politikou spoločnosti, budú s najväčšou pravdepodobnosťou odmietnuté. Výhodou môže byť, že zamestnanci pod byrokratickým vedením nemusia mať pocit, že sú kontrolovaní a majú nízku autoritu, ale sú určitým spôsobom obmedzovaní v spôsoboch rozhodovania.

¹⁴ BASS, B. M., AVOLIO, B. J., 1990. *The implications of transactional and transformational leadership for individual, team, and organizational development*. In Woodman, R. W., Pasmore, W. A. (Eds.), *Research in organizational change and development*, Vol. 4, pp. 231-272. Greenwich, CT: JAI Press.

¹⁵ BASS, B. M., AVOLIO, B. J., 1990. *The implications of transactional and transformational leadership for individual, team, and organizational development*. In Woodman, R. W., Pasmore, W. A. (Eds.), *Research in organizational change and development*, Vol. 4, pp. 231-272. Greenwich, CT: JAI Press.

Rovnako ako autokratický štýl, aj ten byrokratický môže ľahko odradiť od inovácií a rýchleho rastu.¹⁶

Definície, viacerých autorov korešponujú s definíciou Northoua, že „*leadership je proces, kde jedinec ovplyvňuje skupinu osôb za účelom dosahovania spoločného cieľa*“¹⁷. Táto definícia opäť poukazuje na dôležitosť sociálnych interakcií vo vnútri skupiny a významnosť identifikácie jedincov so skupinou pre uspokojenie skupinových potrieb. Miera uspokojenia potrieb skupiny aj jej členov sa zakladá práve na štýle vedenia leadra.

Etický leadership sa zakladá na etickom správaní, hodnotách a cnostiach leadra. Etický štýl vedenia vychádza z pravidiel a zásad skupiny. Pomocou týchto pravidiel a noriem je možné odlíšiť správne a žiaduce správanie leadra od nežiaduceho. Etické správanie je popísané vždy vo vzťahu ku konkrétnym situáciám, v ktorých sa leader musí rozhodovať eticky.¹⁸ V rámci etického vedenia by mal leader vychádzať z dvoch otázok, a to ako a prečo. Práve tieto dve otázky sú súčasťou rozhodovacieho procesu každého leadra. Cieľom týchto otázok je zabezpečiť zodpovedné a správne rozhodovanie v rámci stanovených pravidiel a noriem skupiny. Etický leader sa zameriava na to, čo je najlepšie pre skupinu ako celok. Príkladom etického leadershipu sú predovšetkým štátne a neziskové organizácie. Cieľom týchto organizácií by malo byť v rámci etického leadershipu dodržiavanie pravidiel a vykonávanie všetkých činností v najlepšom záujme spoločnosti.¹⁹ Etický leadership je možné zhrnúť ako najlepšie konanie a správanie v záujme dobra spoločnosti a ich ďalších generácií. Cieľom etického štýlu vedenia v rámci všetkých organizácií by malo byť zabezpečenie udržateľného rozvoja sveta. Etický leader by preto nemal byť uzavretý iba v rámci skupiny, ale mal by sa starať aj o následky svojich rozhodnutí.

Ako už bolo skôr spomenuté, transformačný štýl cieľi na uspokojovanie socio-emocionálnych potrieb. Preto je tento štýl vedenia efektívnejší ako transakčný štýl vedenia zameraný na ekonomické potreby podriadených. Podstatou transformačného štýlu vedenia je práve uspokojovanie potrieb, ktoré následne zvyšuje aj mieru identifikácie podriadených

¹⁶ BASS, B. M., 2009. *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. 4th ed. New York: Free Press. ISBN 9781416545781.

¹⁷ NORTHOUSE, P. G., 2016. *Leadership: theory and practice*. Seventh edition, international student edition. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Boston: Sage edge. ISBN 978-1-5063-1116-6, s. 6.

¹⁸ NORTHOUSE, P. G., 2016. *Leadership: theory and practice*. Seventh edition, international student edition. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Boston: Sage edge. ISBN 978-1-5063-1116-6.

¹⁹ MENDONCA, M., 2006. *Ethical Leadership*. McGraw-Hill Education. ISBN 978-0-335-23003-7.; LANGLOIS, L., 2011. *The Anatomy of Ethical Leadership: To Lead Our Organizations in a Conscientious and Authentic Manner*. B.m.: Athabasca University Press. ISBN 978-1-897425-74-9.

s pracovnou skupinou. Uspokojovanie individuálnych potrieb jedinca vedie k pocitu, že je súčasťou pracovnej skupiny. Pocit stotožnenia následne zvyšuje aj mieru identifikácie jedinca s pracovnou skupinou.²⁰

Bass²¹ uvádza, že súčasťou práce a vedenia transformačného leadra je zameranie na transformáciu potrieb pracovníkov. Úspešnosť transformačného štýlu vedenia sa zakladá na uspokojení potrieb od fyziologických až po potrebu seberealizácie. Súčasťou transformačného štýlu vedenia manažérov je uspokojenie potrieb a následné vytvorenie záväzku zo strany podriadených voči manažérovi a pracovnej skupine. Transformačný štýl vedenia je považovaný za jeden zo štýlov efektívneho leadershipu. Na základe štúdií a výskumov je overené, že transformačný leadership vedie k vyššej efektivite, výkonnosti a identifikácii podriadených s pracovnou skupinou.²²

Efektívnosť transformačného štýlu vedenia v spojitosti s vnímaním spravodlivosti má priamy vplyv na ochotu podriadených pracovať nad rámec svojich pracovných povinností. Súčasťou transformačného štýlu vedenia je aj osobný prístup manažéra, ktorý napomáha u podriadených k prosociálnemu správaniu sa v rámci skupiny a jej členov.²³

²⁰ PROCHÁZKA, J., VACULÍK, M., SMUTNÝ P., 2013. *Psychologie efektivního leadershipu*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4646-3.; DEMIR, M., DEMIR, S., NIELD, K., 2014. *The relationship between person-organization fit, organizational identification and work outcomes*. Journal of Business Economics and Management [online]. 16.12., roč. 16, č. 2, s. 369 – 386. ISSN 1611-1699, 2029-4433. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: doi:10.3846/16111699.2013.785975.; FRITZ, C., VAN KNIPPENBERG, D., 2017. *Gender and leadership aspiration: the impact of organizational identification*. Leadership & Organization Development Journal; Bradford. roč. 38, č. 8, s. 1018–1037. ISSN 01437739.

²¹ BASS, B. M., 2008. *The Bass handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. 4th ed., Free Press hardcover ed. New York: Free Press. ISBN 978-0-7432-1552-7.

²² NANJUNDESWARASWAMY, T. S., SWAMY, D. R., 2014. *Leadership styles*. Advances in Management; Indore. 2., roč. 7, č. 2, s. 57–62. ISSN 09742611.; SOANE, E., BUTLER, CH., STANTON, E., 2015. *Followers' personality, transformational leadership and performance*. Sport, Business and Management: An International Journal [online]. 9.3., roč. 5, č. 1, s. 65–78. ISSN 2042-678X. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1108/SBM-09-2011-0074.; BEHERY, M., 2016. *A New Look at Transformational Leadership and Organizational Identification: A Mediation Effect of Followership Style in a Non-Western Context*. Journal of Applied Management and Entrepreneurship; Sheffield [online]. 4., roč. 21, č. 2, s. 70–94. ISSN 10771158. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: doi:http://dx.doi.org.zdroje.vse.cz:2048/10.9774/GLEAF.3709.2016.ap.00006.; MUCHIRI, M. K., MCMURRAY, A. J., NKHOMA, M., C. PHAM, H., 2019. *How Transformational and Empowering Leader Behaviors Enhance Workplace Safety: A Review and Research Agenda*. The Journal of Developing Areas; Nashville. roč. 53, č. 1, s. 257–265. ISSN 0022037X.)

²³ PROCHÁZKA, J., VACULÍK, M., SMUTNÝ P., 2013. *Psychologie efektivního leadershipu*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4646-3.; ANDERSON, M. H., SUN, P., 2017. *Reviewing Leadership Styles: Overlaps and the Need for a New 'Full-Range' Theory: Reviewing Leadership Styles*. International Journal of Management Reviews [online]. 1., roč. 19, č. 1, s. 76 – 96. ISSN 14608545. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1111/ijmr.12082.

2. Charakteristika leadra

Nositeľom leadershipu je leader, resp. leadership je vymedzovaný ako proces a tiež ako rola. Existuje viacero výskumných zistení o charakteristikách leadra. Tabuľka č. 1 prezentuje charakteristiky leadra podľa štyroch autorov v rôznom čase. Tak ako sa postupom času formovalo zmýšľanie ľudí na základe rôznych udalostí (vojen, foriem zriadenia krajín), tak sa aj formovali názory na vlastnosti dobrého leadra. Stogdill pripisuje vlastnosti pre dobrého leadra na základe udalostí z obdobia svetových vojen, ich vysokých predstaviteľov. Postupom rokov sa vlastnosti menili, pričom autori **Kirkpatrick a Locke** vytvorili obraz o vlastnostiach dobrého leadra na základe ďalších udalostí, ktoré sa vo svete odohrali. Dôraz sa kladie na čestnosť, dynamickosť, sebadôveru, pomoc vo vedení ostatných ako aj schopnosť poznávať.

Tabuľka 1: Dôležité vlastnosti leadra podľa rôznych štúdií

Stogdill (1948)	Mann (1959)	Stogdill (1974)	Kirkpatrick a Locke (1991)
zodpovednosť	dominancia	sklon k uskutočneniu iniciatívy v sociálnych situáciách	sebadôvera
sebadôvera	inteligencia	pripravenosť vstrebať osobný stres	túžba viesť
iniciatíva	extrovertnosť	sebadôvera a pocit osobnej identity	čestnosť
porozumenie	mužnosť	odvaha a originalita riešenia problému	dynamický sklon
ostrážitosť	prispôsobenie	ráznosť a vytrvalosť pri dosahovaní cieľov	poznávacía schopnosť
vytrvalosť	konzervatizmus	ochota prijať dôsledky rozhodnutí a činov	znalosť obchodu
sociálnosť		ochota tolerovať frustráciu a oneskorenie	integrita
inteligencia		sklon k zodpovednosti a dokončeniu úlohy	
		schopnosť ovplyvňovať správanie druhých	

Zdroj: Steigauf (2011)

Na základe teoretických poznatkov o leadershipe a zozbieranej odbornej literatúry, stručne charakterizujeme vybrané štýly leadershipu a podľa rôznych štúdií uvedených v tabuľke vyššie, sa pokúsime zostaviť charakteristiky dobrého leadra:

a) Prevzatie zodpovednosti – ťažko sa dobrým leadrom stane nezodpovedný človek, keďže skôr či neskôr stratí dôveru a nebude možné sa na neho spoľahnúť. Preto si nespoľahlivý človek bude len ťažko získavať rešpekt a pre ostatných by bol zlým príkladom a nesprávnou autoritou. Jednou z najdôležitejších vodcovských vlastností je prijatie zodpovednosti.

Vrcholoví leadri sa neospravedľujú a nešťajú sa na určité nešťastné okolnosti, robia pokroky a nachádzajú spôsoby, ako prekonať problémy. Uvedomujú si svoju zodpovednosť, a preto nezvaľujú neúspechy na iných, namiesto toho hľadajú riešenia.²⁴

b) Bezúhonnosť – základom integrity je pravdivosť. Byť integračný znamená vždy hovoriť pravdu, vzhľadom na všetky okolnosti a situácie. Bezúhonnosť je základom každej zdravo fungujúcej firmy a obchodu a tiež medziľudských vzťahov. Ak je leader nečestný, jeho zamestnanci na to nikdy nezabudnú a stratia jeho dôveru, čo je rozhodujúce pre to, aby tím plnil jeho nápady a pokyny.²⁵

c) Pokora a empatia – definuje veľkých vodcov, ktorí sú dominantní, no zároveň zostávajú pokorní. Túto vodcovskú charakteristiku možno považovať za jednu z menej častých, keďže sa zdá byť veľmi ťažké ovládnuť svoje ego, najmä na vyšších a silnejších pozíciách.²⁶ Empatia pomáha leadrovi mať hlbšie spojenie so svojimi nasledovníkmi. Zamestnanci dokážu oceniť skutočnosť, že leader sa zaoberá ich problémami a snaží sa im porozumieť, aby pomohol nájsť riešenie. Byť empatickým vodcom znamená skutočne sa starať a snažiť sa porozumieť pocitom a správaniu sa podriadených z ich uhla pohľadu, ako mať len vlastný názor a konať len na základe toho.²⁷

d) Spolupráca – na dosiahnutie požadovaných výsledkov je nevyhnutné, aby všetci spolupracovali ako jeden tím. Vodcovstvo predstavuje schopnosť dosiahnuť to na dobrovoľnom základe, čo znamená, že ľudia budú spolupracovať a pracovať na dosiahnutí spoločného cieľa, pretože sú motivovaní a majú záujem.²⁸

e) Čestnosť a poctivosť – leader musí byť poctivý predovšetkým sám ku sebe, musí byť morálne vyzretý a čestný, čo vyvoláva dôveru.²⁹

f) Vyváženosť – zručnosť v zaobchádzaní s rôznymi riadiacimi postupmi a umenie používať ich v správnej miere a situácii³⁰.

²⁴ ARMSTRONG, M., STEPHENS, T., 2008. *Management a leadership*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2177-4.

²⁵ BASS, B. M., 2009. *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. 4th ed. New York: Free Press. ISBN 9781416545781.

²⁶ BASS, B. M., 2009. *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. 4th ed. New York: Free Press. ISBN 9781416545781.

²⁷ PILAŘOVÁ, I., 2016. *Leadership & management development: role, úlohy a competence managerů a lídrů*. 1. vyd. Prague: Grada. ISBN 978-80-247-5721-6.

²⁸ ARMSTRONG, M., 2013. *How to manage people*. Second edition. London: Kogan Page Limited. ISBN 978-074-9467-081.

²⁹ ARMSTRONG, M., STEPHENS, T., 2008. *Management a leadership*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2177-4, s. 31.

³⁰ PAVLICA, K., JAROŠOVÁ, E., KAISER, R., B., 2015. *Vyvážený leadership: Dynamika manažerských dovedností*, 2. vydání ed. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-289-5., s. 16.

g) Udržiavanie pozitívneho postoja – pracovné prostredie naplnené pozitívnym a optimistickým prístupom vytvára motivujúci priestor, kde sa ľudia cítia dobre a zdieľajú pozitívnu energiu, ktorá ovplyvňuje ich pracovné procesy. Leader by mal byť tým človekom, ktorý zostane pokojný a pozitívny bez ohľadu na to, aký druh problému sa zdá byť, pretože len tak môže byť najefektívnejší pri hľadaní správneho riešenia.³¹

h) Byť vzorom – leadership nie je len o zadávaní a rozdeľovaní úloh. A leader nie je len vedúci z dosadenej pozície, ale leader z pozície, ktorú si vybudoval. Hlavnou schopnosťou leadra je schopnosť ísť príkladom. Konanie leadra povzbudzuje zamestnancov, aby konali rovnakým spôsobom. Leader by mal ísť príkladom vo všetkom, čo robí počas svojho pracovného dňa. Pre človeka v tejto pozícii nie je priestor na chyby a zlé správanie, pretože si nemôže dovoliť stratiť lojalitu svojich nasledovníkov, napríklad kvôli jeho zle zvládnutým emóciám.³²

i) Vzhľad a komunikácia – ďalšími veľmi dôležitými vlastnosťami najlepších leadrov sú dobré komunikačné schopnosti a profesionálne vystupovanie. Potrebujú mať pozitívnu, sebaistú a presvedčivú, ale autentickú prítomnosť, ktorá sa zdá byť pre ostatných vzrušujúca a zaujímavá. Ich podriadení by mali pociťovať záujem spoznať tohto človeka a chcieť sa od neho učiť, samozrejme aj na základe jeho skúseností a vzdelania. Profesionálne vystupovanie je veľmi dôležité, keďže líder má aj reprezentačnú funkciu.³³

j) Strategické plánovanie a vízia – mať víziu si vyžaduje plán, ako ju zrealizovať a vytvorenie tohto plánu sa nazýva strategické plánovanie. Úspech a dosahovanie stanovených cieľov je nevyhnutné, pretože na dosiahnutie konštantných výsledkov je potrebný systematický prístup, a nie len skúšanie prvého najlepšieho nápadu a sledovanie toho, čo sa stane.³⁴ Jednou z vlastností veľkých vodcov je byť vždy o krok vpred a myslieť na budúcnosť bez ohľadu na to, čo robia. Celá myšlienka je o premýšľaní, kam spoločnosť smeruje, a nie o tom, kde bola. Uvedomujú si, že nemá zmysel ustrnúť v problémoch minulosti a vidia potenciál v budúcich príležitostiach. Stanovujú si cieľ a definujú prístupy, ktoré sa použijú na dosiahnutie, čo zahŕňa aj strategické plánovanie.³⁵

³¹ BLAŽEK, L., 2014. *Management: organizování, rozhodování, ovlivňování*. 2., rozš. vyd. Praha: Grada Expert. ISBN 978-80-247-4429-2.

³² OWEN, J., 2006. *Jak se stát úspěšným lídrem: leadership v praxi*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 80-247-1726-3.

³³ BASS, B. M., 2009. *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. 4th ed. New York: Free Press. ISBN 9781416545781.

³⁴ STRINGHAM, S., 2012. *Strategic Leadership and Strategic Management: Leading and Managing Change on the Edge of Chaos*. Bloomington: iUniverse. ISBN 978-1-4759-6431-8.

³⁵ CARTWRIGHT, T., BALDWIN, B. D., 2006. *Communicating your vision*. Greensboro, N.C.: Center for Creative Leadership. ISBN 978-1-882197-96-5.

k) Rozhodovacie schopnosti – schopnosť urobiť správne rozhodnutie v správnom čase nie je nikdy jednoduché, ale patrí k hlavným vlastnostiam a schopnostiam, ktoré dobrý vodca nevyhnutne potrebuje vlastniť a ovládať. Na jednej strane má leader slobodu a moc rozhodovať sa na základe vlastných záverov, no nesmie zabúdať, že jeho rozhodnutie ovplyvní celý tím, a preto preberá zodpovednosť za možné následky, ktoré sa javia ako nevýhoda.³⁶

l) Coaching – je o tom, poznať akú zodpovednosť a samostatnosť dokážu spolupracovníci preukázať a podľa toho je potrebné s nimi nastaviť vzájomnú spoluprácu. Tu sa u leadra najviac preukáže jeho tímový duch. Bez tímového ducha by nedokázal viesť ľudí vo svojom tíme a inšpirovať ich k lepším výkonom.

m) Delegovanie – ďalšou podstatnou schopnosťou je umenie delegovať čiastkové úlohy na spolupracovníkov, ktorí ich dokážu splniť. Používa sa na to, aby mal leader čas a priestor na riešenie dôležitých otázok, týkajúcich sa celku a na hľadanie zlepšujúcich stratégií. Je nemožné, aby jeden človek robil úplne všetko sám. Leader potrebuje priestor na to, aby sa sústredil na kľúčové zodpovednosti, zatiaľ čo zvyšok prenecháva iným. To znamená, že sa musí zbaviť niektorých povinností a delegovať ich na svojich zamestnancov. Určite by mali byť pod dohľadom, čo však neznamená, že vedúci musí kontrolovať každý krok ich procesov. Po dokončení úloh by mal každý vodca prejaviť uznanie.³⁷

n) Controlling a analýza – nevyhnutnou súčasťou leadershipu je kontrola priebehu a dosahovania stanovených cieľov a úloh a ich spätná analýza pre stanovenie nových opatrení. Umenie nazrieť nielen do budúcnosti podľa predstáv leadra, ale aj spätne zistiť, či zvolená cesta bola tá najlepšia.³⁸

o) Rozvíjanie vodcovských schopností – leader by nikdy nemal byť úplne spokojný so súčasným stavom svojich schopností a zručností, pretože by sa mal snažiť neustále zlepšovať, aby sa stal ešte lepšou verziou samého seba. Ak sa v určitom okamihu zasekne a nebude sa snažiť neustále rozvíjať, povedie to k syndrómu vyhorenia.³⁹

³⁶ BENNIS, W., 2009. *On Becoming a Leader: The Leadership Classic revised and updated*. Twentieth anniversary edition. United States of America: Basic Books. ISBN 978-0-465-01408-8.

³⁷ PILAŘOVÁ, I., 2016. *Leadership & management development: role, úlohy a kompetence managerů a lídrů*. 1. vyd. Prague: Grada. ISBN 978-80-247-5721-6.

³⁸ HAVLÍČEK, K., 2012. *Management & controlling malé a střední firmy*. 1. vyd, Praha: Vysoká škola finanční a správní. Edice EUPRESS. ISBN 978-80-7408-056-2.

³⁹ OWEN, J., 2006. *Jak se stát úspěšným lídrem: leadership v praxi*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 80-247-1726-3.

Schopný a úspešný leader dokáže na základe týchto svojich schopností a vlastností objaviť a podporiť vo svojich spolupracovníkoch a zamestnancoch to najlepšie čo sa v nich skrýva.

Čo teda robí dobrého leadra? Každý leader je iný. Neexistuje žiadna príručka o tom, ako sa stať skvelým leadrom, ani konkrétne kroky, ktorými by sa mal každý leader riadiť, ale existuje niekoľko všeobecných charakteristík, ktoré možno použiť ako základ pre nájdenie vlastného individuálneho štýlu vedenia.⁴⁰

Dobry vodca si uvedomuje zodpovednosť za dosahovanie cieľov a za pracovníkov. Jeho tím k nemu vzhladá a snaží sa nasledovať jeho kroky. Preto by dobrý vodca nemal nikdy zabúdať, aké dôležité je byť dobrým vzorom pre svojich podriadených. Konanie nadriadeného, autority, má veľký vplyv na samotné konanie zamestnancov. Leader nesie zodpovednosť nielen za svoje činy, ale aj za činy členov tímu, ktorí pracujú pod jeho dohľadom. Sú aj zamestnanci, ktorí majú určitú slobodu robiť vlastné rozhodnutia. Vodcovia musia niesť zodpovednosť za ich možné zlyhania, pretože oni sú tí, ktorí zostavili tím, čo znamená, že preberajú určitú zodpovednosť za výkon tímu. Mať zodpovednosť tiež znamená, že môžu rozhodovať o činnosti tímu a jeho členoch⁴¹. Napr. ak má vodca vo zvyku chodiť neskoro do práce alebo sa nevhodne obliekať, môžeme očakávať, že si jeho tím osvojí rovnaké návyky, keďže vodca dostatočne nekomunikuje o dôležitosti týchto činností svojim nasledovníkom, prestávajú v tom vidieť zmysel. Aby sa formovali profesionálni zamestnanci, organizácia musí ísť najlepším príkladom, založeným na niektorých základných behaviorálnych činnostiach a sociálnych štandardoch.⁴²

Záver

„Čím viac leadrovi záleží na budúcnosti, tým dlhšie vydrží, tým viacej vynaloží energie a tým pádom nepoľaví zo svojho úsilia. Navyše, leader, ktorý je pevne zapojený do budúcnosti, bude prenášať svoj vplyv aj na ostatných. Môže dať impulz pre inovácie, obhájiť

⁴⁰ PILAŘOVÁ, I., 2016. *Leadership & management development: role, úlohy a competence managerů a lídrů*. 1. vyd. Prague: Grada. ISBN 978-80-247-5721-6.

⁴¹ ARMSTRONG, M., STEPHENS, T., 2008. *Management a leadership*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2177-4.

⁴² PILAŘOVÁ, I., 2016. *Leadership & management development: role, úlohy a competence managerů a lídrů*. 1. vyd. Prague: Grada. ISBN 978-80-247-5721-6.

potrebu vyššieho pracovného nasadenia, poskytovať útechu, prinášať nádej v dobe krízy a čo je najpodstatnejšie, vie dať zmysel ľudskej snahe."⁴³

Cieľom príspevku bolo na základe teoretických poznatkov o leadershipe a zozbieranej odbornej literatúry, stručne charakterizovať vybrané štýly leadershipu a vytvoriť charakteristiky dobrého leadra podľa rôznych štúdií a tak zostaviť jeho dôležité vlastnosti. Zistili sme, že postupom času ako sa formovala spoločnosť, menili sa aj požiadavky na vlastnosti dobrého leadra v organizácii. Začiatkom minulého storočia boli v popredí vlastnosti skôr zamerané na leadra ako jednotlivca, pričom postupom času sa vlastnosti preformulovali a zameriavali na leadra, ako toho čo vedie, vo vzťahu ku zamestnancom a organizácii. Pohľad sa upriamil na jemu podriadených pracovníkov, ich potreby, osobnostný kariérny rast a prosperitu organizácie. Taktiež autori zistili to, že každý vníma leadra s určitými odlišnosťami. Niektorí autori tvrdia, že s vlastnosťami leadershipu sa človek musí narodiť a pokiaľ ich nemá v sebe už od narodenia, tak ich počas života nezlepší a viac nerozvinie. Do druhej skupiny patria zástancovia myšlienky, že každý z nás sa narodí s určitými vlastnosťami leadra, ale záleží na každom zvlášť, či tieto vlastnosti bude počas života rozvíjať alebo nie. Sme zástancami druhého prístupu a myslíme si, že ak na sebe človek pracuje, tak leadership, ktorý má vo vnútri seba ukrytý, môže rozvíjať, a tak sa môže stať dobrým leadrom.

Zoznam bibliografických zdrojov

ANDERSON, M. H., SUN, P., 2017. *Reviewing Leadership Styles: Overlaps and the Need for a New 'Full-Range' Theory: Reviewing Leadership Styles*. International Journal of Management Reviews [online]. 1., roč. 19, č. 1, s. 76 – 96. ISSN 14608545. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1111/ijmr.12082.

ARMSTRONG, M., STEPHENS, T., 2008. *Management a leadership*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2177-4.

ARMSTRONG, M., 2013. *How to manage people*. Second edition. London: Kogan Page Limited. ISBN 978-074-9467-081.

ARMSTRONG, M., TAYLOR, S., 2015. *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada Publishing.

AVOLIO, B. J., GARDNER, W. L., 2017. *Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership*. IEEE Engineering Management Review, 45, 84-102.

⁴³ RADCLIFFE, S., 2010. *Leadership: plain and simple*. GB: Pearson Education Limited. ISBN 978-80-247-4163-5, s. 22.

- BARBUTO, J. E., CUMMINS-BROWN, L. L., 2007. *Full Range Leadership*. Nebraska Extension Publications [online]. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: <http://extensionpubs.unl.edu/publication/>.
- BASS, B. M., 1985. *Leadership and Performance beyond Expectations*. Free Press; Collier Macmillan. 191 s.
- BASS, B. M., AVOLIO, B. J., 1990. *The implications of transactional and transformational leadership for individual, team, and organizational development*. In Woodman, R. W., Pasmore, W. A. (Eds.), *Research in organizational change and development*, Vol. 4, pp. 231-272. Greenwich, CT: JAI Press.
- BASS, B. M., 2008. *The Bass handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. 4th ed., Free Press hardcover ed. New York: Free Press. ISBN 978-0-7432-1552-7.
- BASS, B. M., 2009. *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. 4th ed. New York: Free Press. ISBN 9781416545781.
- BEHERY, M., 2016. *A New Look at Transformational Leadership and Organizational Identification: A Mediation Effect of Followership Style in a Non-Western Context*. *Journal of Applied Management and Entrepreneurship*; Sheffield [online]. 4., roč. 21, č. 2, s. 70–94. ISSN 10771158. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: [doi:http://dx.doi.org.zdroje.vse.cz:2048/10.9774/GLEAF.3709.2016.ap.00006](http://dx.doi.org.zdroje.vse.cz:2048/10.9774/GLEAF.3709.2016.ap.00006).
- BENNIS, W., 2009. *On Becoming a Leader: The Leadership Classic revised and updated*. Twentieth anniversary edition. United States of America: Basic Books. ISBN 978-0-465-01408-8.
- BLANCHARD, K., 2008. *Situational leadership*. *Leadership Excellence*, 25(5), 19.
- BLANCHARD, K., ZIGARMI, P., ZIGARMI D., 1985. *Leadership and the One Minute Manager: Increasing Effectiveness through Situational Leadership*. New York: Morrow, Print.
- BLAŽEK, L., 2014. *Management: organizování, rozhodování, ovlivňování*. 2., rozš. vyd. Praha: Grada Expert. ISBN 978-80-247-4429-2.
- BORGMANN, L., ROWOLD, J., BORMANN, K. CH., 2016. *Integrating leadership research: a meta-analytical test of Yukl's meta-categories of leadership*. *Personnel Review*; Farnborough. roč. 45, č. 6, s. 1340–1366. ISSN 00483486.
- BURNS, J. M., 1978. *Leadership*. Harper & Row, New York, NY. 530 s. ISBN 0-06-010588-7.

- BURNS, J. M., 2012. *Leadership*. B.m.: Open Road Media. ISBN 978-1-4532-4517-0.
- CARTWRIGHT, T., BALDWIN, B. D., 2006. *Communicating your vision*. Greensboro, N.C.: Center for Creative Leadership. ISBN 978-1-882197-96-5.
- CRKALOVA, A., RIETHOF, N., 2012. *Průvodce světem koučování a osobnostní typologie: inspirace pro praxi*. Vyd. 1. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-252-9.
- DEMIR, M., DEMIR, S., NIELD, K., 2014. *The relationship between person-organization fit, organizational identification and work outcomes*. Journal of Business Economics and Management [online]. 16.12., roč. 16, č. 2, s. 369 – 386. ISSN 1611-1699, 2029-4433. [cit. 1. februára 2022]. Dostupné z: doi:10.3846/16111699.2013.785975.
- FRITZ, C., VAN KNIPPENBERG, D., 2017. *Gender and leadership aspiration: the impact of organizational identification*. Leadership & Organization Development Journal; Bradford. roč. 38, č. 8, s. 1018–1037. ISSN 01437739.
- FURTNER, M., BALDEGGER U., 2013. Full Range Leadership. In: Marco FURTNER a Urs BALDEGGER, ed. *Self-Leadership und Führung: Theorien, Modelle und praktische Umsetzung* [online]. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, s. 131–188. ISBN 978-3-8349-3837-4. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1007/978-3-8349-3837-4_6.
- GRINT, K., BRYMAN, A., et al, 2011. *The SAGE Handbook of Leadership*. London: British Library Cataloguing in Publication data. 554 s. ISBN 978-1-84860-146-8.
- HAVLÍČEK, K., 2012. *Management & controlling malé a střední firmy*. 1. vyd, Praha: Vysoká škola finanční a správní. Edice EUPRESS. ISBN 978-80-7408-056-2.
- HERSEY, P., BLANCHARD, K., H., 1969. *Management of Organizational Behavior – Utilizing Human Resources*. New Jersey/Prentice Hall.
- CHAIMONGKONROJNA, T., STEANE, P., 2015. *Effectiveness of full range leadership development among middle managers*. The Journal of Management Development; Bradford. roč. 34, č. 9, s. 1161–1180. ISSN 02621711.
- JAROŠOVÁ, E., PAUKNEROVÁ, D., LORENCOVÁ, H., 2016. *Nové trendy v leadershipu: Koncepce, výzkumy, aplikace*. 1. vydanie. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-479-0.
- KEIRSEY, D., BATES, M., 2006. *Jaký jste typ osobnosti*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-1425-7.
- LANGLOIS, L., 2011. *The Anatomy of Ethical Leadership: To Lead Our Organizations in a Conscientious and Authentic Manner*. B.m.: Athabasca University Press. ISBN 978-1-897425-74-9.

- MENDONCA, M., 2006. *Ethical Leadership*. McGraw-Hill Education. ISBN 978-0- 335-23003-7.
- MUCHIRI, M. K., MCMURRAY, A. J., NKHOMA, M., C. PHAM, H., 2019. *How Transformational and Empowering Leader Behaviors Enhance Workplace Safety: A Review and Research Agenda*. The Journal of Developing Areas; Nashville. roč. 53, č. 1, s. 257–265. ISSN 0022037X.
- NANJUNDESWARASWAMY, T. S., SWAMY, D. R., 2014. *Leadership styles*. Advances in Management; Indore. 2., roč. 7, č. 2, s. 57–62. ISSN 09742611.
- NORTHOUSE, P. G., 2016. *Leadership: theory and practice*. Seventh edition, international student edition. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Boston: Sage edge. ISBN 978-1-5063-1116-6.
- OWEN, J., 2006. *Jak se stát úspěšným lídrem: leadership v praxi*. 1. vyd. Praha: Grada. ISBN 80-247-1726-3.
- PAVLICA, K., JAROŠOVÁ, E., KAISER, R., B., 2015. *Vyvážený leadership: Dynamika manažerských dovedností*, 2. vydání ed. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-289-5.
- PILAŘOVÁ, I., 2016. *Leadership & management development: role, úlohy a competence managerů a lídrů*. 1. vyd. Prague: Grada. ISBN 978-80-247-5721-6.
- PROCHÁZKA, J., VACULÍK, M., SMUTNÝ P., 2013. *Psychologie efektivního leadershipu*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4646-3.
- RADCLIFFE, S., 2010. *Leadership: plain and simple*. GB: Pearson Education Limited. ISBN 978-80-247-4163-5.
- SOANE, E., BUTLER, CH., STANTON, E., 2015. *Followers' personality, transformational leadership and performance*. Sport, Business and Management: An International Journal [online]. 9.3., roč. 5, č. 1, s. 65–78. ISSN 2042-678X. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:10.1108/SBM-09-2011-0074.
- STEIGAUF, S., 2011. *Vůdcovství, aneb, Co vás na Harvardu nenaučí*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, Finance. ISBN 978-80-247-3506-1.
- STRINGHAM, S., 2012. *Strategic Leadership and Strategic Management: Leading and Managing Change on the Edge of Chaos*. Bloomington: iUniverse. ISBN 978-1-4759-6431-8.
- WALUMBWA, F. O., LUTHANS, F., AVEY, J. B., OKE, A., 2011. *Authentically leading groups: The mediating role of collective psychological capital and trust*. Journal of Organizational Behavior, roč. 32, č. 1, 4 – 24 s.

YAGHI, A., 2017. Adaptive organizational leadership style. *International Journal of Public Leadership; Bingley* [online]. roč. 13, č. 4, s. 243–259. ISSN 20564929. [cit. 31. januára 2022]. Dostupné z: doi:<http://dx.doi.org.zdroje.vse.cz:2048/10.1108/IJPL-01-2017-0001>.

YUKL, G., 2013. *Leadership in organizations* (Global; Eighth; ed.). Boston: Pearson, 104 – 134 s.

Kontaktná adresa

PhDr. Marcel Orenič

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: marcel.orenic@student.upjs.sk

International immigration as a factor of stabilization population aging and workforce in Slovakia

Raman Herasimau

Abstract

Aging population is a global problem which brings many different by-effects such as: lifespan increase, healthcare system burden, labour force productivity rate decrease, unemployment of young people, migration problems, pension system burden etc. all of them are the determinants of the age structure changes in many countries and in Slovakia in particular. Due to the fact the natural population growth turns to negative positive net migration could be a source to slow down population aging effects and could help to sustain state budget. Results of this paper are shown that immigration help to smooth out age structure of the population and slow down aging of the population as well as increase working force. Provided projections show steady growth of number of foreign working force in Slovakia what gives us optimistic view on the future of the state budget.

Key words: Aging, population structure, immigration, social policy, Slovakia.

Introduction

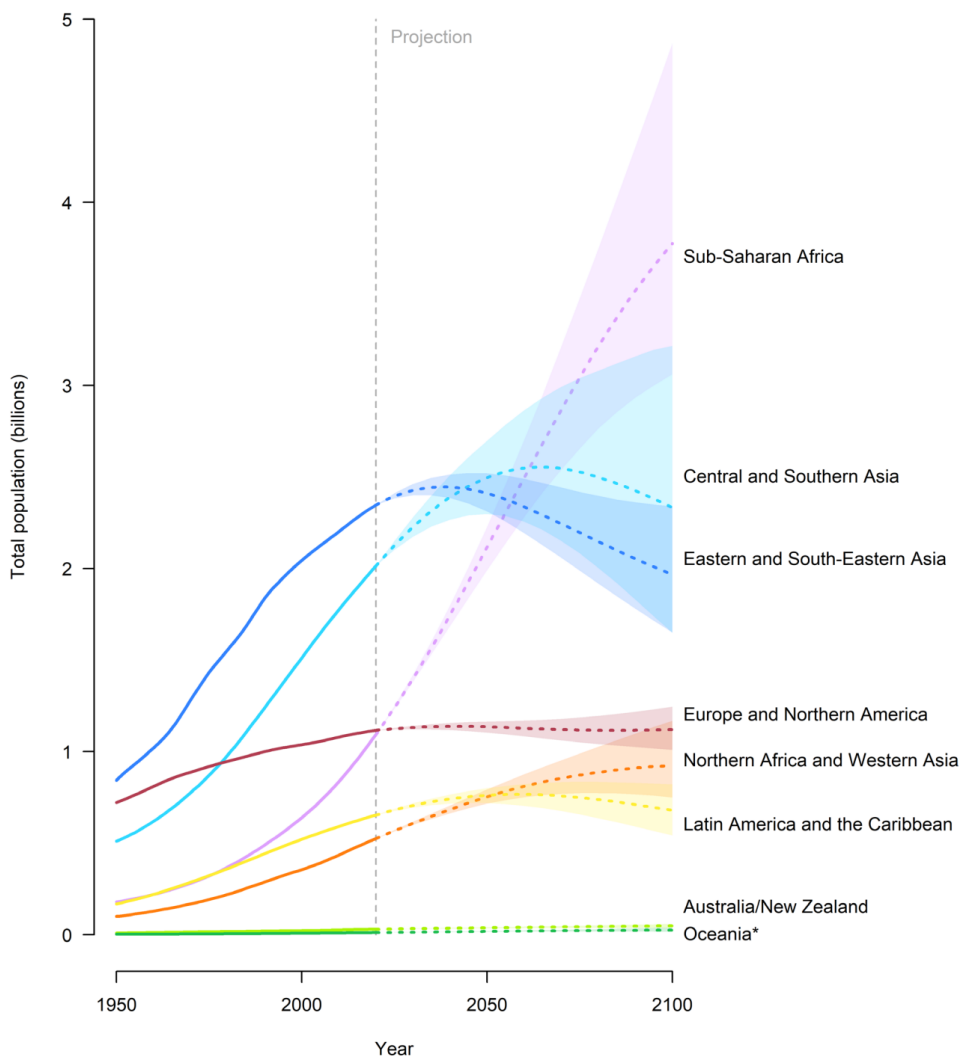
People, and thus populations, are at the center of sustainable development. *Each of the four global demographic “megatrends” – population growth, population aging, migration and urbanization – holds important implications for economic and social development.*¹ Thus, understanding the trends and dynamics of demographic estimates can help countries implement better social policies and improve the quality of life of the population.

According to UN world’s population projection total number of people increase in 2100 up to 10,9 billion people the biggest part of this growth falls on Sub-Saharan Africa (Graph 1). This tendency is expected not because of high fertility rate in this region but also because, globally, new young generation which entering their reproductive years is higher than parents’ population thus, even if we immediately decrease fertility rate to 2.0 per woman, we will still facing population growth. Another factor influencing population growth is longevity due to

¹ Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423). eISBN: 978-92-1-004235-2.

higher quality of medicine and live. At the same time global tendency is decrease of growth rate of population and big migration flows. African and Asian are the net emigration regions, while Europe and North America are net immigration regions. For the Europe the biggest migration flows are intra-regional more than 45 million people, and around 25 million people inflow from the Asia and Africa. Another interesting fact is that almost half (48%) of all migrants are women, in this regards we can say that migrants are usually working-age men. The median age of migrants moved to older age groups, high-income groups of migrants have the age of 30,1, only refugee and asylum groups are much younger and the average age for them is 19,4 years.²

Figure 1: Population growth by regions, 1950-2100



Source: World Population Prospects 2019, p. 7.

² International Migration 2020 Highlights (ST/ESA/SER.A/452).

Population size depends on fertility, mortality and migration. In order to understand future population structure of the country, we need to use population projections, which also help us to see the main direction of population changes. For the reason social system is very complicated and in the long-term horizon could change drastically projections are called to show possible ways and main trends of population structure movement.

The main contribution of this paper is to create projections of immigrants in Slovakia using two different models and calculate the support ratio using different age groups.

Therefore, I've found out three scenarios of projection: baseline, high and low. The baseline is the most probable scenario where I assume that there will be no significant changes. In case of bigger difference in one or the other direction there are low and high scenarios. Low and high scenarios are corner scenarios: where high is optimistic variant and low is pessimistic one. In my case, positive scenario (high) for population projection is high migration with the same level of fertility and mortality, while low variant is zero-migration.

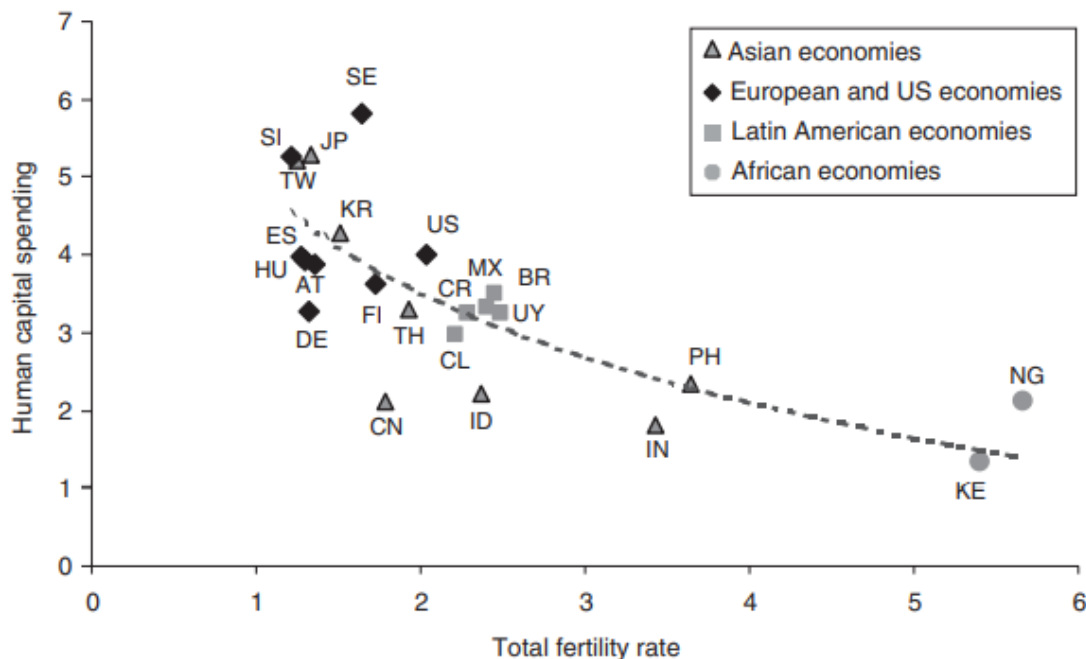
From mentioned elements mortality is the less volatile and thus more predictable, due to: increase in longevity as general trend; the fact, that state can't "play" with mortality rate because it is immoral, no impossibility to increase it through governmental measures, as a result, mortality has only downward direction.

Fertility could be changed however it is rather difficult. The studies show that higher education level leads to lower fertility rate, higher productivity and higher investments in human capital.³ Countries with a low fertility rate have high spending on education and health. The following relationship was found between human capital and population age structure (Figure 2).

³ OGAWA, N., MASON A., CHAWLA A. and MATSUKURA R. 2010. Japan's unprecedented aging and changing intergenerational transfers. In T. Ito and A.K. Rose (eds), *The Economic Consequences of Demographic Change in East Asia*, NBER-EASE, 19, Boston: National Bureau of Economic Research, pp. 131–60. <https://doi.org/10.7208/9780226386881>.

LEE, R., MASON, A. 2010. Fertility, Human Capital, and Economic Growth over the Demographic Transition. *Eur J Population* 26, 159–182 (2010). <https://doi.org/10.1007/s10680-009-9186-x>

Figure 2: Trade-off between human capital spending and fertility: 23 economies around 2000



Source: Lee, Mason, 2011, p. 19.

Due to the fact childcare is a costly process state could provide to parents different benefits or direct financial support. Set of measures allows to increase the fertility rate in short-term nevertheless keeping it steady and enough for natural reproduction would be challenge.

Migration is the most sensitive element. It could be influenced by migration policy, economic situation, culture, different political situations etc. Each country should decide for itself to what extent migration is allowed.

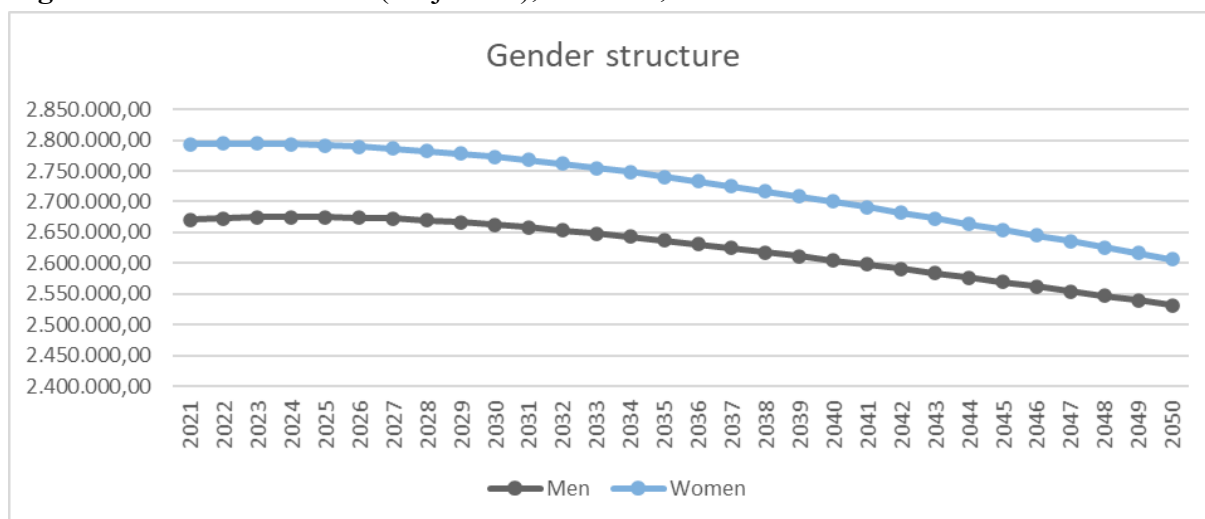
This paper describes population and immigration situation in Slovakia. Cohort estimates, age, gender structure of native population and immigrants are considered. What tendency has Slovakia in its population development. The paper consists of the following parts: first describes age and gender structure in Slovakia, calculated demographic pyramids based on OECD data; the second part deals with immigration population, tendencies, share of them in Slovakia, projections of future number of immigrants in Slovakia are created; the third part is dedicated to synthetic cohort estimates, in this paper simplified version of support ratio is calculated in two different ways. Finally, the conclusion is summarizing the results and denote future research possibilities.

1. Population age and gender structure in Slovakia

The age structure of European countries has changed significantly in the last couple decades and Slovakia is not the exception.

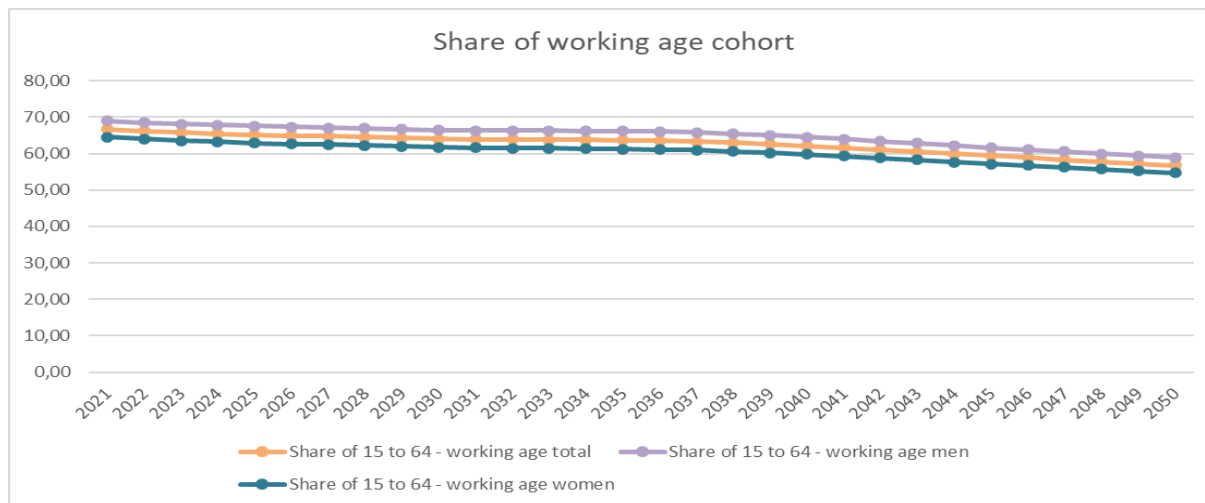
After the World War II there was so called “baby boom” which led to the most numerous population, but after that there was serious decline in population growth and age structure changed significantly: the “baby boomers” are leaving labour market and the less numerous population takes their place. At the end of December 2020, the total population of Slovakia was 5,46 mln. people. Population is expected to decrease both for men and women Figure 2a. The share of youth people is expected to be at the same level between 8 and 10 percent for men and for women, while the share of elderly people will grow dramatically 17,38% in 2021 to 29,58% in 2050 and the growth rate for men is higher, so there will be less working age men and more elderly of them (Figure 2b). The working age cohort is expected to depopulate from 66,77% to 56,83%. Interesting that the share of working-age women is less than working-age men while female population is higher and longevity as well, that tells us about gender discrimination of men and inequity in labour market. The reasons could be different: from culture to social system.

Figure 2a: Gender structure (Projection), Slovakia, 2021-2050



Source: Based on data from <http://oecd.stat.org> Population projection, author's presentation

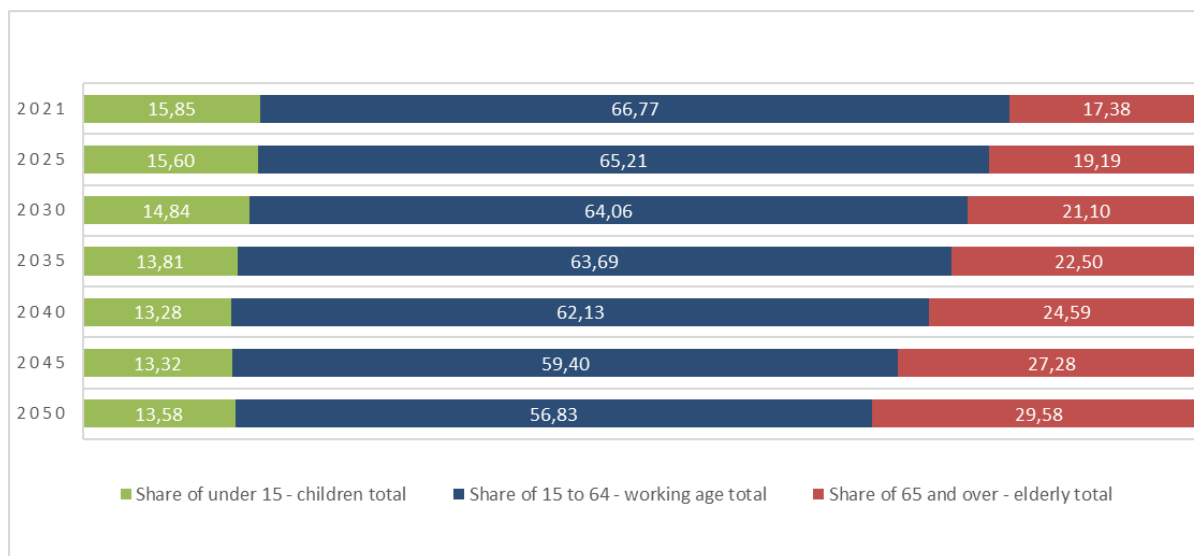
Figure 2b: Share of working-age cohort, Slovakia, 2021-2050



Source: Based on data from <https://stats.oecd.org> Population projections, author's presentation

The working-age population tends to decline, it is presented on the Figure 2c where young and working-age population decreases and elderly grows. Young population share is expected to decline by 2,27 p.p., while working-age by 9,94 p.p. and elderly ages will go up by 12,20 p.p. Mentioned projection is baseline scenario, where the levels of migration, fertility and mortality are the same.

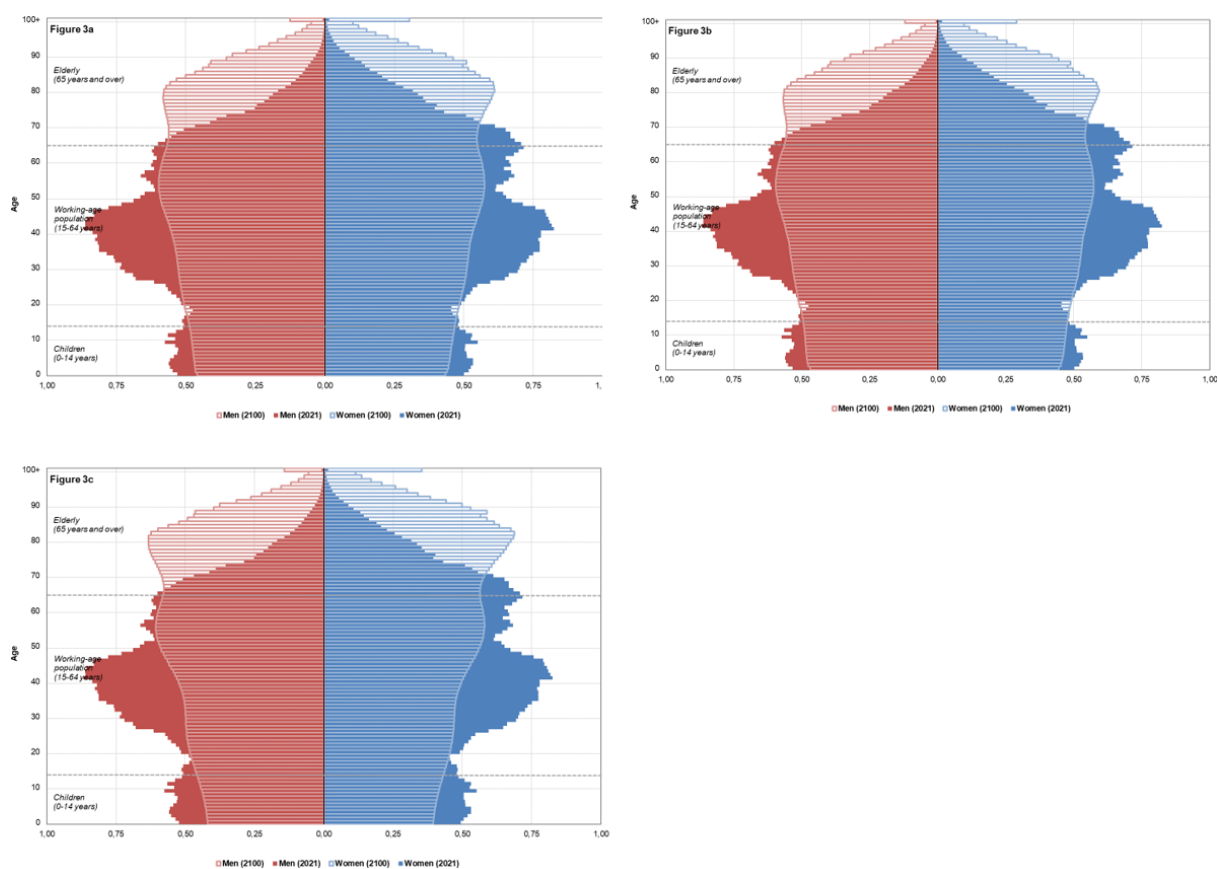
Figure 2c: Population share, by broad age group (projection), Slovakia, 2021-2050



Source: Based on data from <https://stats.oecd.org> Population projection, author's presentation.

Let's look at population pyramid Figure 3(a, b, c). Here there are three variants: a) baseline, b) variant with a high level of migration and c) low variant without migration. The fully filled parts show current situation of demography structure and transparent parts is projection of the year 2100. The high variant and the baseline are almost the same for projection year, there is same difference in elderly part it is more convex and working-age population is less convex. The high variant projection tells us that high level of migration with the same values of fertility and mortality will not change situation significantly, population will decline any way. In comparison with zero-migration the baseline and high variant looks much better. In zero-migration variant there is higher number of elderly people, as well as the average age of the working-age group is higher. Projections show that no scenarios with population growth, population pyramid could be the same. The growth might be only in case of greater migration inflow or increase of fertility rate to 2.1 in the next two decades.

Figure 3(a,b,c): Population pyramids projection (baseline, high migration, no migration), % of total population, Slovakia, 2021 and 2100



Sources: Eurostat, internal materials, related to the population projections 'EUROPOP2019', online data code: proj_19np; author's presentation.

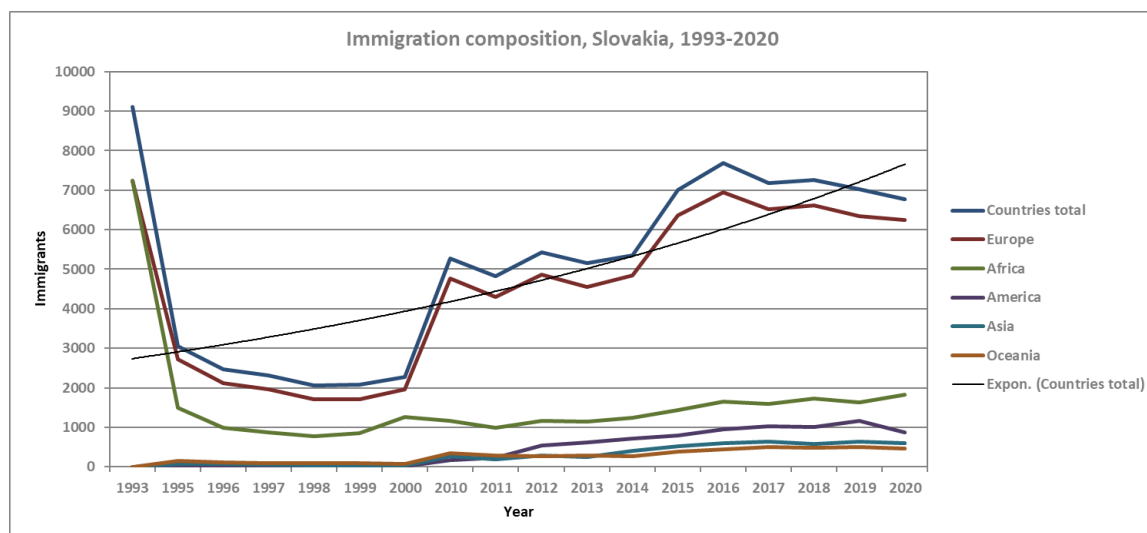
The presented data show that the certain number of immigrants tend to change age structure in the country. Now let's look more precisely at immigration.

2. Immigration

During last two decades Slovakia became more popular for immigrants especially from CIS (Commonwealth of Independent States) countries. Here I will consider migration from two administrative perspectives: the Statistical office of the Slovak Republic and the Ministry of Interior, - the main difference out of those two that the Statistical office underestimates the number of immigrants, therefore, the same problem appears in official data of OECD and EUROSTAT. This underestimation appears because Statistical office takes into consideration only immigrants with permanent residence permission while the Ministry of Interior includes in its report all people who stay in the country with all types of residence permissions.

According to the Statistical office Figure 4, in 2000 the total numbers of immigrants were 2274 while in 2020 are 6775 it is 3 times higher than at the beginning of the zeros.

Figure 4: Immigration composition, Slovakia, 1993-2020



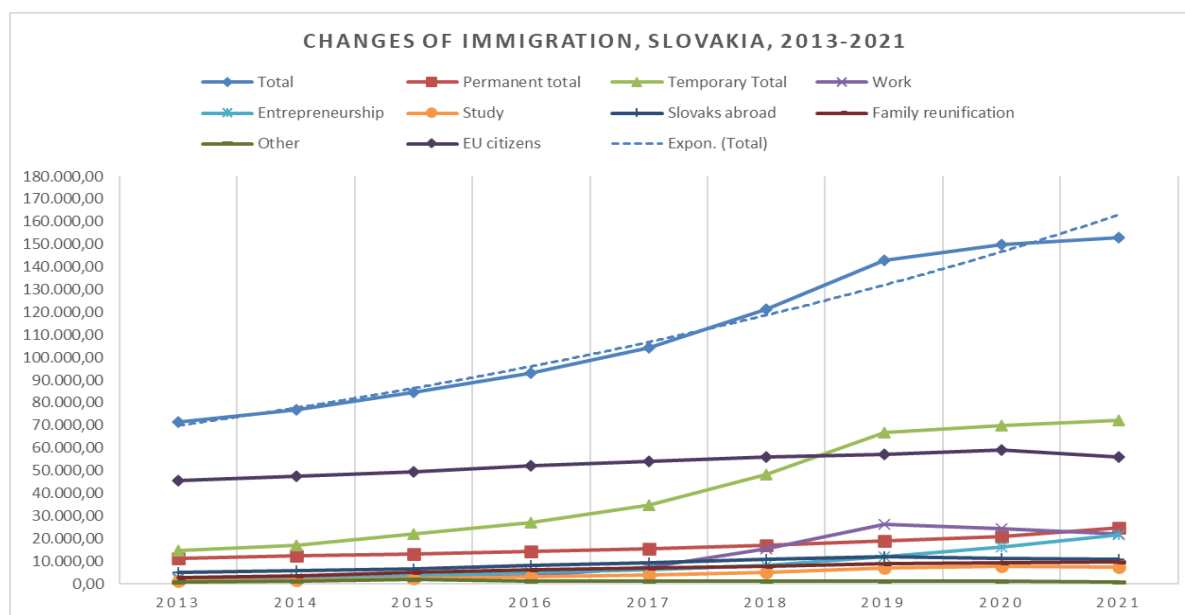
Source: <http://datacube.statistics.sk> [om2003rs]; author's presentation

In 1993 79% of all immigrants in Slovakia were from Czechia, the rest were from the other countries of USSR. After the disintegration of the USSR people started to return to home countries and the total number of immigrants in Slovakia fell to 2072 in 1999. After this it started to grow from 2274 in 2000 to 6775 in 2020, while immigrants from Czechia still have

the greatest portion is 27% from total number of immigrants. According to statistics majority of immigrants are from Czechia, UK, Austria, German, Hungary, Ukraine, mentioned statistics reflects only small part of real situation and show us how many people would like to stay in Slovakia for the long time.

The Ministry of Interior reflects more realistic situation in Slovakia (Figure 5). As we can see the difference between two statistics is formidable.

Figure 5: Changes of immigration, Slovakia, 2013-2021



Source: Based on “Statistical overview of legal and illegal migration in Slovak Republic for the years 2000 – 2021”; author’s presentation.

The trend in both statistic datasets is the same while the numbers of immigration differ dramatically. The fact that the Ministry of Interior reports information about issued permissions and not immigrant units should be taken into account here, further I’ll describe why I consider their data shows individuals. Data for the years before the 2013 is available as well however in the part of total number of immigrants and are spited only between types of residence permission without any functional area such as study, work, entrepreneurship etc. That’s why I take in consideration only years starting from 2013.

Presented data in the Figure 5 were combined in the following way: “Total” is the total number of immigrants from EU states and 3rd countries, separately I show “EU citizens” because in Slovakia there is special regime for them, in fact, these people are equal to people with permanent residence permissions, “Temporary” includes immigrants from 3rd countries

(outside the EU). Mentioned groups give the Total number of immigrants in the year. In this research I assume that all immigrants with permanent residence permission and partially with temporary are economic immigrants⁴. For the sake of accuracy, I need to exclude from the economic immigrants those who have study permissions, Slovaks abroad and tolerate permissions because it's very similar to asylum. So, approximately 25% from total of temporary residence permissions should be excluded.

Figure 5 shows that number of EU citizens in Slovakia have been rather stable during last seven years and in the 2020 started to decrease slightly, while number of temporary permissions increased. The reason for that is increase of the number of working permissions for 3rd countries citizens from 2732 in 2013 to 21 943 in 2021, the growth is 8 times higher. Number of study permissions show same trend: the growth is 6 times higher, it is important because after all current students will move from university to labour market of Slovakia.

Using Microsoft excel forecasting functions I've created three scenarios of the future total number of immigrants and number of immigrants' working force for the period 2000-2050 (Figure 6 and 7).

At the first step I used historical data for the period of 2000 to 2020, data for the year 2021 is available as well but only for first six months, thus, I ignored them. Using FORECAST.ETS function I created baseline scenario Figure 6 (green line). For the year of 2021 the total number of immigrants tend to be at the level of 158 611 people. That looks realistic for the reason that in the second half of year students will arrive, while at the beginning of the year usually here is inflow of working immigrants. The baseline shows that at the end of 2050 total number of immigrants will be 583 051.

The Microsoft excel forecast function is expressed by the following strings: FORECAST.ETS, FORECAST.ETS.STAT and FORECAST.ETS.CONFINT.

This function is based on existing historical values and help to calculate future predictions, using AAA model of the Exponential Smoothing (ETS) algorithm. AAA is an additive model of residuals ("error"), trend and seasonality. This function needs to be organized with the same step between timeline points, therefore, there is the need to aggregate data. In my case all data is aggregated, on the contrary – lack of detail information is the problem.

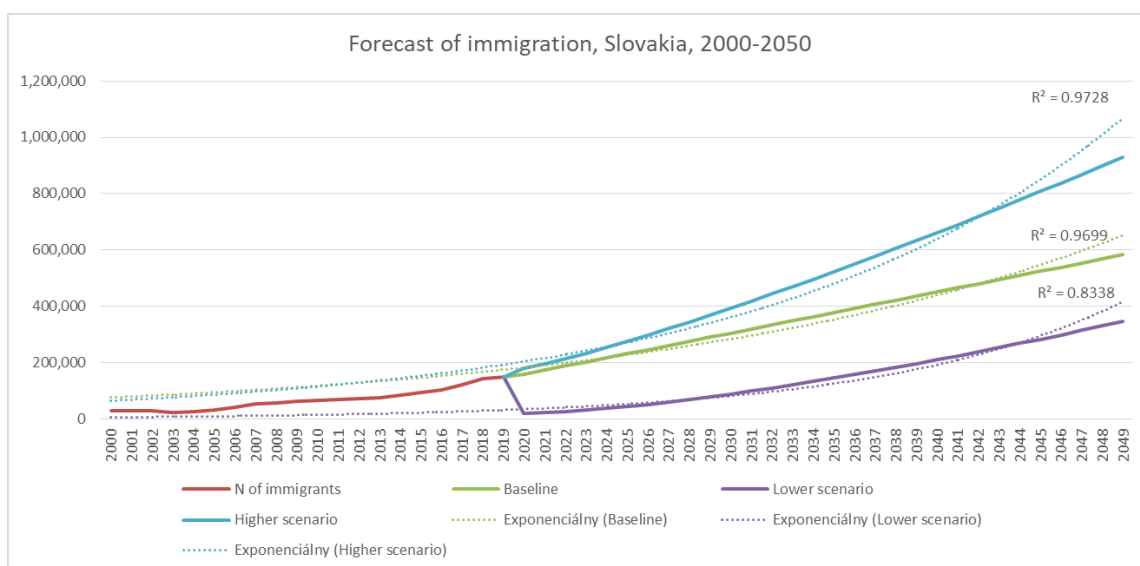
⁴ A person who leaves their country of origin purely for economic reasons that are not in any way related to the refugee definition, in order to seek material improvements in their livelihood. ("Economic migrant". UNHCR Master Glossary of Terms. <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>. Accessed 21 November 2021.

For calculation lower and higher scenarios is used FORECAST.ETS.CONFINT. This function returns forecast value at the specified target date. For lower scenario

FORECAST.ETS.CONFINT is subtracted from baseline and for higher scenario they are summarized. The result is the following: low – 235 986, baseline – 583 051, high – 930 116 (Figure 6).

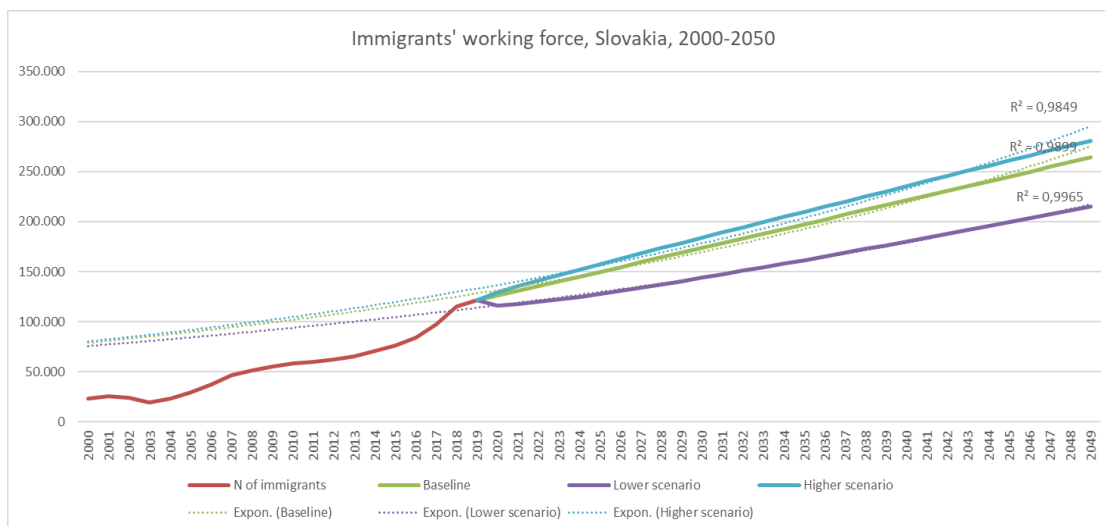
Figure 7 shows the forecast of immigrants' working force, the same steps were done and the total number of working immigrants in baseline scenario are 264 071 people.

Figure 6: Forecast of immigrants' population, Slovakia, 2000-2050



Source: Based on “Statistical overview of legal and illegal migration in Slovak Republic for the years 2000 – 2021”; author’s calculation.

Figure 7: Immigrants' working force, Slovakia, 2000-2050



Source: Based on “Statistical overview of legal and illegal migration in Slovak Republic for the years 2000 – 2021”; author’s calculation.

In addition to Microsoft excel function I used Holt's Double Exponential Smoothing Method (DSE).⁵ Single smoothing doesn't excel data when there is a trend, thus need to use DSE.

At the first stage need to smooth data to eliminate fluctuations and find initial values S_t and B_t :

$$S_t = \alpha Y_t + (1 - \alpha) * (S_t - 1 + b_t - 1), \alpha \in (0,1) \quad (1)$$

$$B_t = \beta(S_t - S_{t-1}) + (1 - \beta) * B_{t-1}, \beta \in (0,1) \quad (1.1)$$

S_1 is set as Y_1 and equal to the population in year 2000 and for B_1 there are several possible ways:

$$B_1 = Y_2 - Y_1 \quad (1.2)$$

$$B_1 = \frac{1}{3} * [(Y_2 - Y_1 + (Y_3 - Y_2) + (Y_4 - Y_3)] \quad (1.3)$$

$$B_1 = \frac{(Y_n - Y_1)}{(n-1)} \quad (1.4)$$

The forecast is expressed by the equations:

$$\text{One-period-ahead is } F_{t+1} = S_t + B_t \quad (1.5)$$

$$\text{and for m-periods ahead } F_{t+m} = S_t + mB_t \quad (1.6)$$

Alpha (α) and beta (β) could have any value between 0 and 1, for now it is not crucial because further will be find their optimal values based on the mean absolute percentage error/deviation (MAPE) with the help of “Solver” tool in MS Excel.

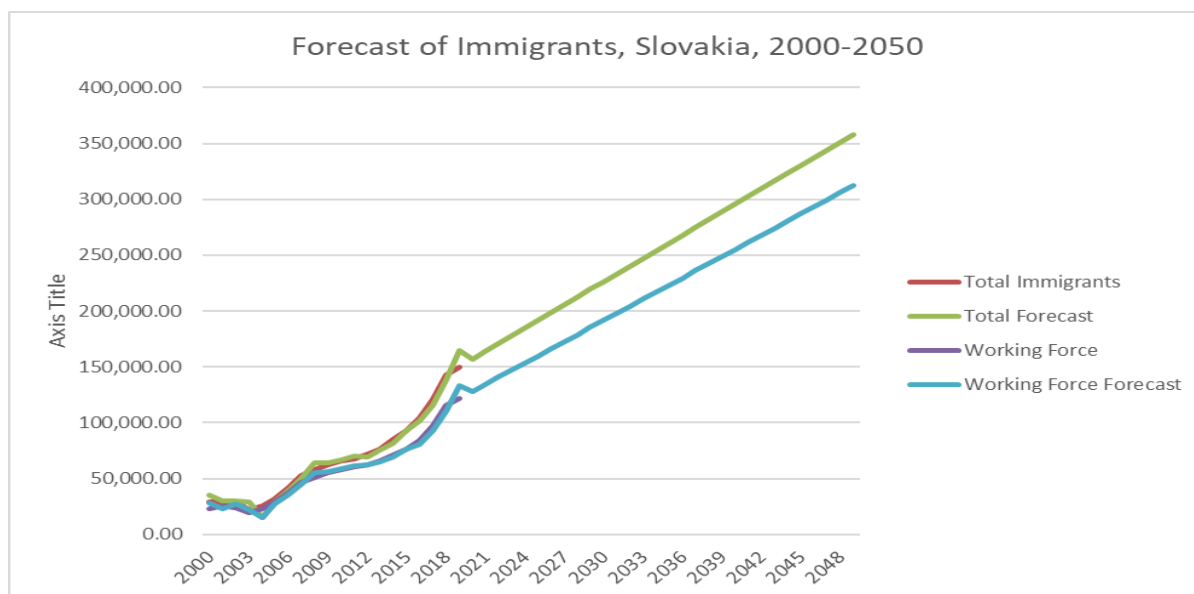
MAPE shows how accurate a forecast system is and calculated as the average absolute percent error for each time period minus actual values divided by actual values the smallest value means better accuracy. Therefore, I used “solver” to find minimal value of MAPE with the best combination of alpha and beta.

⁵ HOLT, CHARLES C. 2004. Forecasting seasonals and trends by exponentially weighted moving averages. International journal of forecasting, 2004, vol. 20, Issue 1, 2004, p. 5-10, ISSN 0169-2070. <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2003.09.015.F>.

For correct forecasting I need to aggregate dataset correctly. DSE is used for two immigrants' samples: the first one, is the total number of immigrants and the second one is only immigrants who are presented in labour market (permanent permissions, EU citizens, work, entrepreneurship and other permissions) Figure 8.

The total number of immigrants according to DSE method in 2050 will be 358 122 people out of which them 87% or 312 397 are working force. In 2020 the proportion of working immigrants was 81,1% and in 2021 for the six months it is 81,6% respectively. There is clear growth of foreign working force in Slovakia. Needless to say, that forecast shows only the direction with the same conditions of the economy, in case of unexpected occasions everything could change dramatically.

Figure 8: Forecast of Immigrants, Slovakia, 2000-2050



Source: Based on “Statistical overview of legal and illegal migration in Slovak Republic for the years 2000 – 2021”; author’s calculation.

3. Support ratio

Changes in population age structure is a dynamic process. For the last four decades changes were generally beneficial.

After baby-boom period the support ratio (SR) was growing because the number of children were falling and this pushed down the share of children population. at the same time the share

of working age population was growing. Changes in SR to 1 p.p. leads to 0,5% – 1% annual growth rate per capita income or consumption per equivalent consumer in developing countries.

The favorable changes in age structure have influenced in positive way on different parts of the economy of the state. The favorable effects have impact on public finance because number taxpayers have increased while numbers of beneficiaries have decreased. Changes in age structure have had positive effects on households' finance. Almost in all countries families still have the biggest financial burden on childcare. Due to drop down number of children, families have less childrearing cost burden.

Another side of changes in population age structure is declining in SR after it has peaked in the last decade, this happens because share of working age population is falling while number of elderly population is growing. An increase of the SR is often referred to as a demographic dividend.

Previously have been mentioned that growth of the SR leads to growth of the consumption it also works in opposite way – decline of SR leads to decline in consumption. Population age structure has its own impact on economy that may boost positive effects from a rise of support ratio and eliminate negative effects from decline in support ratio.⁶

Today low fertility is a main long-term trend in the world and the prevailing element in population aging. There are several possible ways how to improve disbalance in population structure and decrease burden on public finance. I've divided them into two groups: short-term and long-term.

The short-term solutions are the rise of working age period and the immigration.

Currently, there is a consensus that the working age should be increased because thanks to medicine population longevity is higher, so, future, less numerous, populations will have higher financial burden. At the same time, poorly designed pension and tax systems lead to earlier retirements and don't solve the problem.

Immigration can help to offset negative effects from population aging. Immigrants usually are younger than natives and in their productive ages. Another benefit is that they tend to have

⁶ LEE, R., MASON, A. 2010. Fertility, Human Capital, and Economic Growth over the Demographic Transition. *Eur J Population* 26, 159–182 (2010). <https://doi.org/10.1007/s10680-009-9186-x>

more children, so the total fertility rate⁷ (TFR) improved as well. Despite all the benefits immigration has its own limitations. The first one is possible number which country can accept. Host country can't substitute own population with immigrants: it is impossible neither from technical side, nor political. However, immigrants could slow down falling of SR and TFR as well as rising of burden on public finance.

Both short-term solutions can be implemented and stopped quickly enough, while long-term solutions need time. They have time lag, and we can say they show trend line.

The first long-term solution is social policy encouraging people to have more children. Today there is a unique situation when countries have low fertility rate, population aging and depopulation. The most obvious decision is a growth of fertility, but fertility policy has limited effects and it needs to be updated every several years.

The second long-term solution is to enhance the productivity of the smaller cohorts of children by investing in human capital. Lee and Mason (2010) found out a strong trade-off between the number of children and investment in their human capital. Future cohorts will be less numerous but more educated and more productive thus, taxes will be higher from taxpayers. Investments in a human capital is a strong tool and in certain conditions it can offset SR decline.

Let's go into details about support ratio. Previously we've figured out how SR is related with population aging, now we are looking at its nature and mathematical side.

The support ratio definition was proposed by Culter, Poterba, et.al., (1990) and defined it as the effective labor force (LF) relative to the effective number of consumers (CON).

$\alpha = \text{Support ratio} = \text{LF}/\text{CON} = \text{Effective Labor Force} / \text{Effective Consumers}.$

Support ratio is influenced by consumption needs, age structure of the population and the earning power of the labour force, mentioned factors could be calculated and projected in different ways. There are three approaches how to calculate SR. Two of them were suggested by Culter, Poterba, et.al. (1990) and the third one is National transfer accounts (NTA) approach Prskawetz, Samt (2014). Here I only use the first approach, while other two will be used in the future, only briefly explanation is here.

⁷A synthetic cohort measure of childbearing that gives the average number of children born over the reproductive life span of a woman, given age-specific fertility rates at a given time.

The first approach assumes that all age groups have the same level of consumption or identical resource needs:

$$\text{Con1} = \sum_{i=0}^{\omega} N_i \quad (2)$$

$$\text{YL1} = \sum_{i=20}^{64} N_i \quad (2.1)$$

where N_i is the number of persons of the age i in year t , and ω is the maximum length of life.

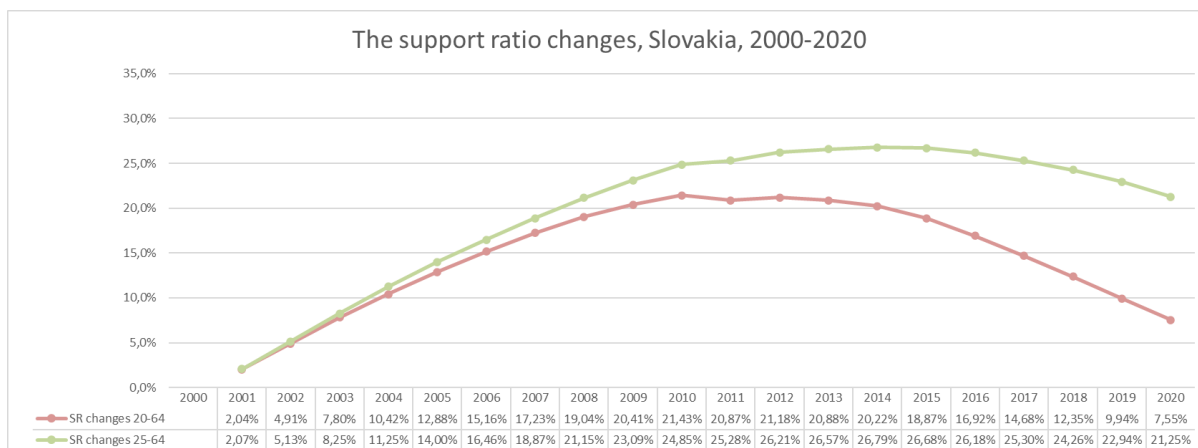
The first approach calculation is very similar to dependency ratio (DR), but with different limits in case of SR we use age groups from 20-64, while DR is calculated with 15-64 age groups. My suggestion is using 25-64 age groups, because youth's income exceeds consumption only after 25 years old. For EU variable of 15-64 overestimates SR also 20-64 could overestimate SR if we use it for period after 2010, because SR had its peak. Therefore, I suggest to use following age limits for the calculation: 20-64 for SR before 2010 and 25-64 after.

The second approach relies on the fact that both human capital and labor force participation rates vary by age. Authors proposed to weight individuals between age 15 and 99 by average age specific earnings (in five-year age groups) of the people in the labour market and forecasts of age-specific labour force participation rates.

The NTA support ratio is based on Culter, Poterba, et.al. but with several differences. For its purpose were applied NTA age profiles for labour income and consumption and normalised per capita labour income of people aged 30–49 Prskawetz, Sambt (2014), also NTA age profiles contain much better set of disaggregated sub-categories, thus, the effective labour force (L2) and the effective number of consumers (N2) are more accurate than in case of Culter's weights.

Based on OECD historical population data for the period 2000 – 2020 I've constructed SR using two age limitations 20-64 and 25-64 (Figure 9).

Figure 9: The support ratio changes, Slovakia, 2000-2020

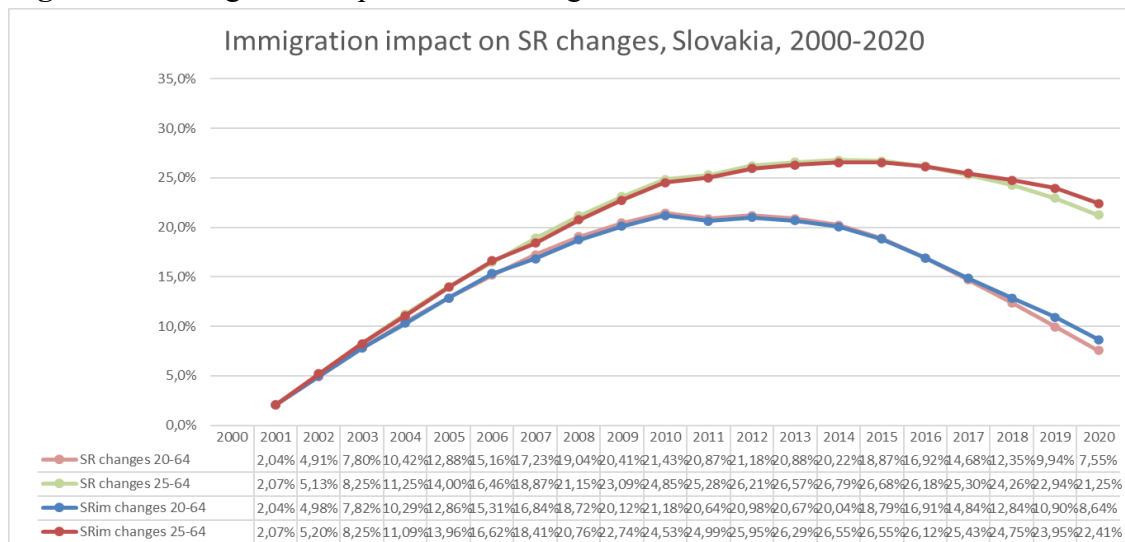


Source: Based on data from <http://oecd.stat.org>; author's calculation

The SR which is calculated based on the first approach shows us direct connections with changes in age structure. As we see, due to falling number of population in working-ages and increase of beneficiaries the SR is falling. Figure 9 supports Lee and Mason findings that SR maximum has been achieved in the last decade, depends on calculations, it is between 2010 and 2014. Accumulated effect of SR growth shows that living standards have increased at the same level.

Let's add immigrants into working-age group (Figure 10). There is positive impact on SR, the falling is still presents but it is slow down, if in 2000 there were few immigrants and effect was not so visible, in 2020 the positive effect from immigration looks much stronger. Figure 10 proves and supports Lee and Mason (2010) statements that immigration has positive short-term effect.

Figure 10: Immigration impact on SR changes, Slovakia, 2000-2020



Source: Based on data from <http://oecd.stat.org> and “Statistical overview of legal and illegal migration in Slovak Republic for the years 2000 – 2021”; author’s calculation.

There is a problem of the current approach: according to it, in Slovakia the live standards should fall, but it is not true, so NTA approach need to be used.

Conclusion

Aging population is still a challenge to Europe. The population structure of Slovakia shows us that there is disbalance between men and women working-ages. Women are the more numerous population while men are presented more in labour market what creates inequity and additional burden on state budget. This is a topic for the future studies while in the current contribution we see that immigration could make demographic pyramid less convex for both men and women. The certain number of immigrants can help to slow down population aging.

Using AAA model and DSE model I’ve created projections of future number of immigrants. The first model is more optimistic and says that in baseline scenario the total number of immigrants will be 583 051 while DSE gives us 358 122. There is a growth from today’s 2,8% to 10% (resp.7%) from the total population. More than 80% from the total number of immigrants are working force, it means that they will work and pay taxes so it’s beneficial for the host country. Positive effect from immigrations shows support ratio. Calculations in the paper says that country is still effected by the aging, but immigration helps to slow down this process and gives a time to change social policy. Both variants of calculation of the SR shows the same impact of immigrants. Another effect from immigration is a growth of children, because almost half (48%) from immigrants are women in reproduction age. Immigrants tend to have more children than natives, therefore, from one side country will have more children and higher fertility rate from the other hand it is additional financial burden on the state budget.

In the future studies costs of the immigrants’ children and changes of labour policy should be considered what give us more accurate effects from the immigration.

List of bibliographic references

CULTER, D., POTERBA, J., et.al. 1990. An aging society: Opportunity or challenge. Working paper HB31 .M415 no. 553 (1990). Massachusetts: MIT.

HOLT, CHARLES C. 2004. Forecasting seasonals and trends by exponentially weighted moving averages. *International journal of forecasting*, 2004, vol. 20, Issue 1, 2004, p. 5-10, ISSN 0169-2070. <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2003.09.015.F>.

LEE, R., MASON, A. 2010. Fertility, Human Capital, and Economic Growth over the Demographic Transition. *Eur J Population* 26, 159–182 (2010). <https://doi.org/10.1007/s10680-009-9186-x>

LEE, R., MASON, A, 2011. Population aging and generational economy. In: *Population aging and the Generational economy*, ed. R. Lee and A. Mason, 3–32. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. SBN 978 1 55250 514 4 (IDRC e-book).

PRSKAWETZ, A., SAMBT, J., 2014. Economic support ratios and the demographic dividend in Europe. In: *Demographic research*, vol. 30, 2014, art. 34, p. 963-1010. DOI: 10.4054/DemRes.2014.30.34.

OGAWA, N., MASON A., CHAWLA A. and MATSUKURA R. 2010. Japan's unprecedented aging and changing intergenerational transfers. In T. Ito and A.K. Rose (eds), *The Economic Consequences of Demographic Change in East Asia*, NBER–EASE, 19, Boston: National Bureau of Economic Research, pp. 131–60. <https://doi.org/10.7208/9780226386881>

Eurostat 2019. Internal materials, related to the population projections 'EUROPOP2019' accessed 21 November 2021 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_-_population_projections&oldid=497115

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2019. *World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423)*. eISBN: 978-92-1-004235-2.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2020. *International Migration 2020 Highlights (ST/ESA/SER.A/452)*.

Immigrants on unusual residence in the territory of the Slovak Republic by citizenship, age and sex accessed 21 November 2021 < <http://datacube.statistics.sk/>>

Ministry of Interior of the Slovak Republic, Police Presidium Border and Foreign Police Office. Statistical overview of legal and illegal migration in Slovak Republic for the years 2000 – 2021

Acknowledgement

This contribution is supported by VEGA grant no. 1/0628/20 “Medzinárodná investičná pozícia a jej vzťah k ekonomickému rastu - možný ukazovateľ vonkajších nerovnováh krajiny” and by grant APVV-19-0352 “Transition from high to low dependence on public transfers in old age: can the multi-pillar pension system handle the negative consequences of population ageing?”

Contact address

Mgr. Raman Herasimau, PhD student

Institute of Economic research of Slovak academy of science,

Bratislava, Šancová 56

Faculty of Social and Economic Sciences Comenius University in Bratislava

Bratislava, Mlynské luhy 4

herasimau1@uniba.sk

Politologická sekcia

Verejná správa na Slovensku v čase pandémie

Miloš Mrváž

Abstract

More than two years ago, the COVID-19 pandemic hit the world. We feel the consequences of this disease in all aspects of human life. The public administration bodies are no exception and they must adapt their functioning to the current epidemiological situation, but in compliance with the applicable legislative standards. Restrictions based on reducing the mobility and personal contacts have caused many problems in the usual procedures of state and local authorities. Due to the dynamic development of the pandemic, the individual changes are implemented without sufficient time for preparation and without adequate staffing and technical support of the offices.

Key words: pandémia, obmedzenie, klientske centrum, správne právo

Úvod

Mimoriadne situácie, pri ktorých je ohrozené zdravie a životy obyvateľstva, si vyžadujú plánované, koordinované a ciele opatrenia realizované orgánmi štátnej moci. Všetky zásahy štátu do práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb musia byť realizované v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a za každých okolností podporené legislatívnou úpravou.

Platí to najmä v kontexte rýchlych spoločenských zmien a vzhľadom na nové dôkazy o vývoji celosvetovej krízy spôsobenej šírením vírusového ochorenia a jej následkoch. „Pandémia COVID-19 priniesla právnemu štátu osobitné výzvy. Naliehavé zdravotné požiadavky si vyžadovali mimoriadne opatrenia na boj s pandemiou, v dôsledku ktorých sa často od základu menil každodenný život a obmedzovali základné práva. Naliehavosť núdzových opatrení môže nadmerne zaťažovať demokratickú legitimitu, ako aj obvyklé fungovanie ústavných a právnych systémov aj orgánov verejnej správy.“¹

Funkčnosť orgánov spravujúcich verejné záležitosti nesmie byť vo vzťahu k občanom a podnikateľom obmedzená ani pod vplyvom pandémie. Procesy, ktoré pri plnení svojich

¹ DEPREZ, M. 2021.: OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV: Správa o právnom štáte 2021 - Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2021-INIT/sk/pdf>>.

úloh realizujú, sa však musia prispôbiť aktuálnym podmienkam a okolnostiam, aby reflektovali prijaté opatrenia na zabránenie šírenia nebezpečného ochorenia. „*Verejné právo a verejná správa majú nezastupiteľnú úlohu v čase akejkoľvek spoločenskej krízy, pretože svojou regulačnou silou dokážu spoločnosti výrazne pomôcť nastoliť stav, ktorý by ani pri najlepšej vôli jednotlivci v rámci svojej súkromnej autonómie nedosiahli.*“²

Úlohou predstaviteľov štátu a jednotlivých verejných inštitúcií je zabezpečiť stabilitu a kontinuitu pri výkone verejnej správy v súlade odporúčaniami hygienikov a príslušných odborných útvarov a organizácií.

1. Správne konanie počas mimoriadnej situácie

Všeobecným právnym predpisom upravujúcim procesné postupy správnych orgánov je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Lex generalis determinuje postavenie a činnosť orgánov verejnej správy vo vzťahu k občanom a podnikateľom. Správne konanie predstavuje postup správnych orgánov, účastníkov konkrétneho konania a zúčastnených osôb, ktorý je ustanovený zákonom, za účelom rozhodovania o individuálnych právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb.³ Správny poriadok však žiadnym spôsobom neupravuje procesné zmeny v prípadoch vyhlásenia mimoriadnej situácie.

Mimoriadnu situáciu definuje § 3 ods. 1 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva ako „*obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona; počas nej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti.*“⁴ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v čl. 5 ods. 1 determinuje podmienky vyhlásenia núdzového stavu, a to tak, že „*došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku*

² ŠKROBÁK, J. 2020.: Správne právo v časoch pandémie koronavírusu. Časť prvá: Núdzový stav(?) [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/15/spravne-pravo-v-casoch-pandemie-koronavirusu-cast-prva-nudzovy-stav/#_ftnref2>.

³ VRABKO, M.: a kol. 2019. Správne právo procesné. Všeobecná časť, 2. vydanie. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-80-89603-76-3.

⁴ Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva, § 3, ods. 1. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1994/42/20220226>>.

*živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky.*⁵

Z vyššie uvedeného vyplýva, že právne predpisy síce poskytujú vláde možnosť zrýchleného prijímania rozhodnutí, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd nad rámec Ústavy Slovenskej republiky. Predmetné procesy sú však vylúčené z pôsobnosti správneho poriadku, a preto sa na v daných prípadoch neaplikujú.

Žiadny z právnych predpisov na úseku ochrany civilného obyvateľstva v prípadoch mimoriadnych situácií neupravuje zmenu postupov správnych orgánov v rámci správnych konaní. *„Krizové situácie síce posúvajú spoločenské a v ich rámci aj právne hranice ale v súčasnom núdzovom stave zatiaľ nezakladajú povinnosť pre správne orgány konať na úkor zachovania procesných práv účastníkov konania či iných procesných ustanovení podľa správneho poriadku a iných procesných predpisov.*“⁶ Avšak aj napriek obmedzeniam spojenými so šírením pandémie sú správne orgány v zmysle aktuálnej právnej úpravy povinné postupovať bez procesných zmien, ktoré by umožnili znížiť osobné kontakty medzi správnymi orgánmi, účastníkmi konania zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa dané správne konanie týka.

2. Vybrané „covidové“ zákony v slovenskom právnom poriadku

Všeobecný právny predpis pre oblasť správneho práva nereflektuje zmeny vo fungovaní verejnoprávnych inštitúcií v súvislosti s celosvetovou pandemiou ochorenia COVID-19. Nemennosť *lex generalis* správneho konania v tejto súvislosti zrejme vychádza z jeho všeobecnosti a komplexnosti pri úprave základných pravidiel a princípov, ktoré musia správne orgány zachovávať bez ohľadu na vyhlásený núdzový stav alebo mimoriadnu situáciu.⁷

⁵ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, čl. 5, ods. 1. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20201229>>.

⁶ SREBALOVÁ, M. 2020.: Správne právo v časoch pandémie koronavírusu. Časť tretia: Uplatňovanie správneho poriadku pri krízovom riadení štátu. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/24/spravne-pravo-v-casoch-pandemie-koronavirusu-cast-tretia-uplatnovanie-spravneho-poriadku-pri-krizovom-riadeni-statu/>>.

⁷ Osobitnú úpravu vo vzťahu k správne poriadku definuje čl. 11 ods. 4 a 5 zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, ktorý však spočívanie zákonných lehôt viaže na vyhlásenie vojny alebo vojnového stavu. Rovnako zákon umožňuje správne konania, colné konania, daňové konania, konania vo veciach poplatkov a výkon rozhodnutí a exekúcie začaté pred vypovedaním vojny a pred vyhlásením vojnového stavu alebo výnimočného stavu v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu prerušiť, ak orgán verejnej správy, ktorý vo veci koná, rozhodne, že mu okolnosti

Jednotlivé úseky verejnej správy bolo z uvedených dôvodov potrebné legislatívne upraviť osobitnými právnymi predpismi súvisiacimi s opatreniami proti šíreniu ochorenia a majú povahu *lex specialis*, ktoré definujú postupy správnych orgánov a účastníkov konania reagujúc na vzniknutú situáciu. Medzi najdôležitejšie patria zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19, zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a zákon č. 73/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19.

2.1 Lex korona v pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky

Zásadným legislatívnym krokom vo vzťahu k fungovaniu orgánov štátnej správy v čase celosvetovej pandémie pre oblasti, ktoré sú v pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky, bolo prijatie zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19 (ďalej len „lex korona“), ktorého cieľom je ochrana, resp. pomoc fyzickým osobám - nepodnikateľom, podnikateľom a zamestnancom aj zamestnávateľom pred následkami pandémie. Vychádzajúc z § 1 uvedeného zákona je zrejmé, že prijaté „opatrenia sú zamerané na riešenie vzniknutej situácie, ktorá na území Slovenskej republiky nastala z dôvodu pandémie vyvolanej ochorením COVID-19, ktoré spôsobuje korona vírus SARS-CoV-2.“⁸

Z procesnoprávneho hľadiska majú vo vzťahu k protipandemickým opatreniam najväčší význam ustanovenia, ktoré osobitne upravujú spôsob doručovania podania alebo zmeškanie lehoty v § 3 a § 4 lex korona. Osobitne tento zákon zavádza fikciu doručenia, ktorá nastane v posledný deň lehoty, v ktorej bola zásielka uložená na pošte. O uložení písomnosti pošta vhodným spôsobom vyrozumie fyzickú alebo právnickú osobu. Samostatná úprava je venovaná aj odpusteniu od úhrady správnych poplatkov v prípadoch, keď bolo

bezprostredne súvisiace s vypovedaním vojny a vyhlásením vojnového stavu alebo výnimočného stavu bránia v riadnom prejednaní a rozhodnutí vecí alebo v riadnom výkone rozhodnutia zákonom ustanoveným postupom.

⁸ Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19, § 1. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/67/20220309>>.

podanie uskutočnené počas obdobia pandémie a účel podania je zmiernenie negatívnych následkov celosvetovej pandémie.

Prijatými opatreniami sa má zabezpečiť menšia osobná interakcia občanov so štátnymi orgánmi. Návštevy daňových úradov sa minimalizujú tým, že väčšina komunikácie s klientmi môže byť realizovaná prostredníctvom e-mailovej pošty. Časová pôsobnosť opatrení realizovaných prostredníctvom tohto zákona je ohraničená do konca kalendárneho mesiaca, v ktorom vláda mimoriadnu situáciu odvolá.

2.2 Poskytovanie služieb klientskych centier v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v nadväznosti na vyhlásenie mimoriadnej situácie v Slovenskej republike

Jednou z najväčších sústav správnych orgánov, ktoré boli dotknuté pandemiou, sú okresné úrady kreované v gescii Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V rámci okresných úradov sa budujú miesta prvého kontaktu občana so štátnou správou, tzv. klientske centrá, ktoré integrujú aj služby Policajného zboru Slovenskej republiky na úseku evidencie vozidiel a osobných dokladov.

Z pohľadu styku s občanmi v oblasti správneho konania je potrebné rýchlo pružne reagovať na dynamické zmeny, a preto Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky zvolilo riadenie svojich útvarov formou interných riadiacich aktov, a to najmä vo vzťahu k fungovaniu klientskych centier. Ako príklad možno uviesť usmernenie generálneho riaditeľa sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre okresné úrady vo veci postupu pri poskytovaní služieb okresných úradov v nadväznosti na vyhlásenie mimoriadnej situácie v Slovenskej republike č. 4/2020, ktorým stanovuje postupy okresných úradov pri vybavovaní klientov v rámci klientskych centier, ale aj pri komunikácii s občanmi v rámci správnych konaní. Interný riadiaci akt zaväzuje okresné úrady využívať výlučne telefonickú, elektronickú a písomnú komunikáciu okrem odôvodnených prípadov, akceptovať podania zaslané elektronickou poštou (e-mailom), e-mailové podanie musí byť následne doplnené v listinnej podobe, aktualizovať e-mailové adresy a telefonické kontakty jednotlivých odborov okresných úradov, vrátane ich pracovísk a klientskych centier na webovom sídle, ako aj ďalšie opatrenia, ktorými sa minimalizuje kontakt občana s úradníkmi v čo najväčšej možnej miere.

V rámci legislatívnych pravidiel spojených s problematikou pandémie bol prijatý zákon č. 73/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti

Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19. Tento právny predpis predstavuje súbor noviel vybraných zákonov v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a upravil široké spektrum práv a povinností štátnych orgánov a rôznych iných osôb vo vzťahu k útvarom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, resp. vo vzťahu k Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán⁹.

2.3 Opatrenia Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky v rámci ochrany pred COVID-19

Na zabezpečenie fungovania výkonu súdnej moci pripravilo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky viacero noriem a metodických usmernení, na základe ktorých fungujú súdy počas obdobia pandémie. Hlavnou normou v tejto oblasti je zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Cieľom osobitnej legislatívnej úpravy prijatej v súvislosti s pandemiou bolo vo vzťahu k všeobecnej úprave definovanej súdnych procesných kódexoch najmä obmedziť plynutie procesných lehôt na strane účastníkov konania a strán v konaní a tiež premlčacích a prekluzívnych lehôt v súkromnoprávných vzťahoch, resp. ich navrátenie v určených prípadoch, obmedziť výkony pojednávaní na súdoch a účasti verejnosti na týchto pojednávaniach v čase mimoriadnej situácie a núdzového stavu, umožniť rozhodovanie per rollam v prípade kolektívnych orgánov právnických osôb súkromného práva, ale aj zaviesť možnosti využívania tzv. lokalizačných a prevádzkových údajov vznikajúcich v rámci elektronickej komunikácie zo strany Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky na účely ochrany života a zdravia obyvateľov.¹⁰

Ústredný orgán štátnej správy v oblasti justície na svojom webovom sídle pravidelne aktualizuje metodické usmernenia a odporúčania pre súdy, ktoré vychádzajú z platných

⁹ Ide o dohľadový orgán sui generis, do ktorého 10 členov delegujú politické strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Po jednom členovi štátnej komisie deleguje predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky, predseda Najvyššieho správneho súdu, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu. V súlade so svojim štatútom štátna komisia zasadá spravidla jedenkrát do mesiaca. Administratívnu podporu pre štátnu komisiu zabezpečuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky prostredníctvom Úradu štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

¹⁰ Pre viac informácií pozri dôvodovú správu k zákonu č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

zákonov, uznesení vlády Slovenskej republiky, vyhlášok ako aj opatrení a rozhodnutí Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky.

Výkon súdnej moci bol pandémiou COVID-19 značne zasiahnutý a musel sa výrazne prispôbiť epidemiologickým opatreniam. Obmedzenia súvisiace s možnosťou vykonávať pojednávania súdov ešte viac poukázali na preťaženosť súdov a potrebu zlepšenia elektronizácie procesov v oblasti súdnictva.

Záver

Pandémia COVID-19 postavila ľudí a štátne inštitúcie pred bezprecedentnú situáciu, ktorá nemá v novodobej histórii obdobu. Všetci sa musíme prispôbovať rôznym reštrikciám a meniť svoje zaužívané postupy a procesy. Orgány štátu majú situáciu zložitejšiu, keď svoje postupy musia podriadiť čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a teda „*konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.*“¹¹ Opatrenia na zamedzenie šírenia ochorenia sa však menia mimoriadne rýchlo a zákonodarca musí reflektovať najnovšie požiadavky odborníkov v oblasti medicíny.

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že verejná správa prispôbila svoje fungovanie podmienkam celosvetovej pandémie pomerne rýchlo, keď nebolo zaznamenané masívne šírenie vírusu v dôsledku nesprávneho postupu štátneho orgánu, resp. kvôli nedôvodnej koncentrácii osôb na úradoch alebo súdoch. Flexibilne a rýchlo boli obmedzené návštevy úradov zo strany občanov a začal sa väčší dôraz klásť na elektronickú komunikáciu, resp. korešpondenčný styk. Mimoriadne dôležité bolo tiež predĺženie lehôt na vykonanie rôznych úkonov a tiež prolongácia platnosti dokladov a potvrdení, ktorá by sa inak skončila v období vyhláseného mimoriadneho stavu.

Aj napriek týmto čiastočným úspechom odhalila pandémia veľké rezervy v oblasti informatizácie a elektronizácie verejnej správy, ktoré ústredné orgány sanovali úpravou legislatívy a interných noriem, keď napr. pripustili podania vo forme e-mailovej komunikácie, bez podpisu zaručeným elektronickým podpisom, ako relevantný podklad na začiatok správneho konania.

Aj keď je pandemická situácia naďalej kritická a nevieme, čo nás čaká v najbližšie dni, je veľmi dôležité pozerieť do budúcnosti optimisticky tak, aby sme z každej krízy vzišli silnejší. Každý vyriešený problém nás posúva ďalej, a tak aj tieto ťažké časy pominú

¹¹ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky. čl. 2 ods. 2. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20210101>>.

a v oblasti verejnej správy bude potrebné naďalej pracovať na zlepšovaní služieb, elektronizácii procesov a optimalizácii činností, ktoré orgány verejnej správy realizujú. Musíme len veriť, že podobnú situáciu už ďalšie generácie nebudú musieť riešiť, alebo budú na jej následky adekvátne pripravené.

Zoznam bibliografických odkazov

BASU, R. 2020.: *Democracy and Public Policy in the Post-COVID-19 World: Choices and Outcomes*. Oxford: Taylor & Francis. ISBN 978-10-003-3386-2.

BOIN, A. – McCONNELL, A. – HART, P. 2021.: *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Basingstoke: Springer Nature. ISBN 978-30-307-2680-5.

DEPREZ, M. 2021.: OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV: Správa o právnom štáte 2021 - Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2021-INIT/sk/pdf>>.

HAVELKOVÁ, M. 2020.: METÓDY A FORMY ČINNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY V ČASE PANDÉMIE (1. časť). [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/04/24/metody-a-formy-cinnosti-verejnej-spravy-v-case-pandemie-1-cast/>>.

HAVELKOVÁ, M. 2020.: METÓDY A FORMY ČINNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY V ČASE PANDÉMIE (2. časť). [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/04/25/metody-a-formy-cinnosti-verejnej-spravy-v-case-pandemie-2-cast/>>.

KRASTEV, I. 2020.: *Už je zíttra?: Aneb jak pandemie mění Evropu*. Praha: Karolinum Press. ISBN 978-80-246-4647-3.

KUBAL, M. – GIBIŠ, V. 2021.: *Pandemie: anatomie krize*. Praha: Albatros Media a.s. ISBN 978-80-766-2256-2.

LANDER, B. T. 2020.: *Public Administration in a Pandemic: Unique Challenges in the Current Climate: a Report*. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <https://www.icac.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/370778/ICAC-Public-Administration-in-Pandemic.pdf>.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. 2021.: *Správa o stave verejnej správy za rok 2020*. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete:

<https://www.minv.sk/swift_data/source/images/svs2020-sprava.pdf>.

Národná banka Slovenska. 2021.: Analýza Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 – 2024. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete:

<https://www.nbs.sk/_img/Documents/_komentare/AnalytickeKomentare/2021/AK109_analyza_navrhu_rozpocetu_2022_2024.pdf>.

PIETERSE, J. N. – LIM, H. – KHONDKER, H. 2021.: Covid-19 and Governance: Crisis Reveals. London: Routledge. ISBN 978-10-0039-529-7.

SREBALOVÁ, M. 2020.: Správne právo v časoch pandémie koronavírusu. Časť tretia: Uplatňovanie správneho poriadku pri krízovom riadení štátu. [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/24/spravne-pravo-v-casoch-pandemie-koronavirusu-cast-tretia-uplatnovanie-spravneho-poriadku-pri-krizovom-riadeni-statu/>>.

ŠKROBÁK, J. 2020.: Správne právo v časoch pandémie koronavírusu. Časť prvá: Núdzový stav(?) [online], [cit. 4/01/2022]. Dostupné na internete:

<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/15/spravne-pravo-v-casoch-pandemie-koronavirusu-cast-prva-nudzovy-stav/#_ftnref2>.

VRABKO, M.: a kol. 2019. Správne právo procesné. Všeobecná časť, 2. vydanie. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-80-89603-76-3.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

Zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 73/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19.

Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Kontaktná adresa

JUDr. Miloš Mrvák, LL.M.

Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety

Nám.1.mája č.1, 811 06 Bratislava

milos.mrvan@minv.sk

Skúmanie verejnej správy prostredníctvom správnej vedy

Milan Sklenár

Abstract

The aim of this article is to point out the issues that administrative science deals with. The reader will be able to become acquainted with the methods of good science to operate in order to provide relevant answers to the scope of its subject matter. The paper focuses on the issue of efficiency of public administration, which is key to ensuring the quality of public administration and reforms in this area.

Key words: administrative science, public administration, efficiency.

Úvod

Je potrebné, aby sa obsah článku zamerlal aj o zadefinovanie základných pojmov, ktoré sú potrebné pre správne pochopenie danej oblasti. Verejná správa je zložitý systém, ktorý má niekoľko definícií a štruktúr, preto je namieste definovať tento pojem. Hlavným cieľom príspevku však nie je definovanie pojmu „verejná správa“ ani pojmu „správna veda“, ale ide o snahu poukázať na spôsoby akými správna veda postupuje pri skúmaní verejnej správy a ako vyhodnocuje informácie, ktoré následne môžu slúžiť na predpokladanie vývoja verejnej správy.

1. Predmet a cieľ vedeckého skúmania správnej vedy

Aby sme mohli poskytnúť bližší pohľad na vzťah medzi správnu vedou a verejnou správou musíme si položiť otázky „*Čo možno rozumieť pod pojmami správna veda a verejná správa? Ako a kto realizuje verejnú správu? Čo skúma správna veda?*“.

Pod pojmom verejná správa možno rozumieť správu verejných záležitostí, ktorá je realizovaná výkonnou mocou v štáte. Pri výkone verejnej správy je charakteristické, že predovšetkým ide o výkon verejnej moci. Verejnou mocou nedisponuje len štát, ale aj subjekty, ktoré majú neštátny charakter a vykonávajú tak správu verejných záležitostí. Subjekty verejnej správy vykonávajú túto správu vo verejnom záujme, majú teda uloženú povinnosť, ktorá je im pridelená na základe ich verejnoprávneho postavenia.¹ Štruktúru verejnej správy možno rozčleniť na:

¹ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. s. 20.

1. štátnu správu;
 - a) ústrednú štátnu správu,
 - b) miestnu štátnu správu,
2. samospráva;
 - a) územná,
 - b) záujmová,
3. verejnoprávne korporácie.²

Špecifikácia cieľov a úloh smeruje k dosiahnutiu určeného cieľu, ktorý je obsiahnutý v právnom predpise. Práve predmetnú činnosť vykonávanú orgánmi verejnej správy, možno charakterizovať ako základnú úlohu verejnej správy. Práve spomínané ciele a úlohy, ktoré vyhládajú orgány verejnej správy, nám determinujú obsah činnosti verejnej správy. Následne tak funkcie verejnej správy charakterizujú obsah cieľov a úloh, ktoré spoločne s metódami a formami činnosti verejnej správy, určujú realizáciu samotnej verejnej správy. Z pohľadu potreby realizácie činností verejnej správy je pre zabezpečenie dosiahnutia cieľov a splnenia úloh rozhodujúci výber spomedzi jednotlivých funkcií, metód a foriem činností verejnej správy.³

Môžeme konštatovať, že verejná správa predstavuje dôležitý prvok pri zabezpečovaní funkcií štátu. Práve niektoré z týchto funkcií sú vykonávané vo verejnom záujme, a dokonca v niektorých prípadoch ide o prejav suverenity štátu, ktorý je garantom zabezpečenia daných funkcií, ako príklad možno uviesť obranu štátu, ochranu štátnych hraníc a diplomacia.⁴

Aby bol zabezpečený dostatočný prehľad informácií o fungovaní verejnej správy, ktoré majú na jednej strane slúžiť ako podklad pre zhodnotenie aktuálneho stavu verejnej správy a na strane druhej tvoria základ pre budúci vývoj reforiem verejnej správy, ktoré by mali vo svojom obsahu zabezpečiť pozitíva predchádzajúceho výkonu verejnej správy a predchádzať známym negatívam vzniknutých pri výkone verejnej správy.

Predmetná činnosť spadá do aktivít vedy správneho práva, ktorá je vedou systémovou. To znamená, že sa systémovo zaoberá obsahom ako aj formou správneho práva ako právneho odvetvia. Veda správneho práva disponuje metódami, ktorými zabezpečuje naplnenie svojho cieľa, vedeckého poznania a chápania správneho práva ako špecifického právneho systému.

² TÓTHOVÁ, K. et al. *Základy správneho práva hmotného. 1. vyd.* Bratislava: VO Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 1993. s. 7.

³ SKULOVÁ, S. et al. *Základy správni vedy. 2. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. s. 73.

⁴ KLÍMA, K. *Ústavní právo.* Praha: Victoria Publishing, 1995. s. 28.

Tieto metódy možno rozčleniť na všeobecné (systémové, porovnávacie, historicko-porovnávacie) a osobitné (deduktívne, formálne logické, interpretačné). To čo samotnú vedu správneho práva odlišuje od správnej vedy je poukazovanie na osobitosti normatívnej regulácie a snaží sa, aby jej poznatky boli odrazom v novej právnej úprave.⁵ I keď predmetom článku nie je rozpracovanie problematiky vedy správneho práva, považujeme za potrebné poukázať na existenciu predmetnej vednej disciplíny, ktorá sa odlišuje od správnej vedy. Pokiaľ by sme opomenuli vedu správneho práva možno predpokladať, že samotný obsah príspevku by nebol pre čitateľa dostatočne jasný v čom spočíva jedinečnosť správnej vedy.

Správna veda je samostatná vedná disciplína, ktorá vo svojej podstate predstavuje vedecké poznávanie verejnej správy, avšak nie z hľadiska právneho. Práve samotné skúmanie verejnej správy z pohľadu reálneho fungovania verejnej správy ju odlišuje od spomínanej vedy správneho práva. Pri porovnaní správnej vedy a vedy správneho práva môžeme konštatovať, že predmet vedy správneho práva je užší ako predmet správnej vedy. Predmetom vedy o správnom práve je totiž skúmanie verejnej správy len z juristickej perspektívy. Veda správneho práva teda skúma najmä právne normy a právne inštitúty upravujúce organizáciu a činnosť verejnej správy, ich obsah a realizáciu v praxi.⁶ Veda správneho práva je podľa uvedeného zameraná na poznávanie právnej stránky verejnej správy a práve na základe tejto skutočnosti sa vytvára priestor pre správnu vedu. Správna veda tak predstavuje vo svojej podstate prevažne prvky spoločenskej vedy, avšak nemožno tvrdiť, že sa jedná o absolútnu spoločenskú vedu, vykazuje však aj prvky prírodných a technických vied, to je spôsobené v dôsledku širokého spektra pôsobenia verejnej správy, ktoré by nemalo byť predmetom bádania len prostredníctvom metód spoločenských vied.⁷

Správnu vedu môžeme charakterizovať ako vednú disciplínu, ktorá:

- skúma okruh spoločenských vzťahov, ktoré súvisia s problematickým výkonom verejnej správy,
- skúma množinu neprávnych problémov,
- v medziach verejnej správy preskúmava pôsobenie základných prvkov vo verejnej správe a v jej jednotlivých odvetviach,
- využíva informácie a získané poznatky z iných vedných disciplín,

⁵ PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2021-01-25]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

⁶ ŠKROBÁK, J. In: VRABKO, M. et al. *Správne právo hmotné - Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 280.

⁷ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 48.

- metodologickým výskumom dochádza k vlastnému poznaniu.⁸

Práve spomínaný skúmanie okruhu spoločenských vzťahov v oblasti verejnej správy, dáva správnej vede priestor na využívanie viacerých vedných odborov, ktoré majú zabezpečovať poznatky o správnej právnej praxi. „*Správni věda tak jako svůj předmět zkoumá organizaci veřejné správy, její vnitřní strukturu, faktickou efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňovaných organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při vlastním výkonu veřejné správy.*“⁹

Správna veda svoje aktivity zameriava na analýzu organizačnej formy a snaží sa dopracovať k najúčelnejším kombináciám funkcií verejnej správy. Vo všeobecnosti možno pozorovať pluralitu názorov na otázku „*Čo skúma správna veda?*“. V predchádzajúcom odseku je uvedený pohľad na predmet skúmania správnej vedy podľa Průchu. Avšak Hendrych vníma predmet správnej vedy extenzívnejšie ako Průcha. Hendrych predmet skúmania správnej vedy rozčleňuje na niekoľko okruhov, ako napríklad: postavenie verejnej správy v štáte a jej vzťah k fyzickým a právnickým osobám; rozhodovanie a rozhodovacie procesy vo verejnej správe; organizačná výstavba verejnej správy; pracovníci vo verejnej správe a ich erudícia; finančné a materiálne zabezpečenie verejnej správy; modernizácia činností a organizácie verejnej správy. Samozrejme, že v odbornej verejnosti koluje viac názorov na predmet skúmania správnej vedy,¹⁰ avšak pre účely tohto článku nám postačuje názor Průchu a Hendrycha. Osobne sa viacej prikláňame k členeniu Hendrycha, ktorý na charakterizáciu členenia predmetu skúmania správnej vedy rozčlenil podrobnejšie.

Vzhľadom na skutočnosť, že správna veda sa snaží svoj okruh záujmov skúmať z rôznych pohľadov a v súvislosti s rôznymi faktormi, možno ju charakterizovať ako systémovú vedu. Práve rozsah jej okruhu záujmov spôsobuje, že nie je izolovanou vednou disciplínou.¹¹ Správna veda ako sme uviedli v predchádzajúcom texte sa zameriava na neprávne aspekty právnych foriem činností a predovšetkým organizačných foriem činností

⁸ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 48.

⁹ PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2021-01-25]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

¹⁰ Viac názorov na predmet skúmania správnej vedy pozri: BENČO, J. Rozvíjanie teórie verejnej správy. Samostatná ekonomicko-právna vedná disciplína (2). Verejná správa. roč. 2000. č. 21. s. 12-13. In: VRABKO, M. et al. *Správne právo hmotné - Všeobecná část*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 280. alebo SKULOVÁ, S. et al. *Základy správní vědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. s. 16.

¹¹ PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2020-01-27]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

verejnej správy.¹² Tieto organizačné formy sa zameriavajú na výkon operatívnych organizačných činností, ktoré vytvárajú základ pre reálny a plynulý výkon verejnej správy, ktorý môže správna veda skúmať a vyhodnocovať tak relevantné informácie priamo z praxe.¹³

Po preskúmaní predmetu skúmania sa správna veda pokúša identifikovať najvhodnejší spôsob zdokonalenia verejnej správy, čo má mať za následok poskytnutie najefektívnejšieho modelu výkonu verejnej správy.¹⁴ Táto snaha o zdokonaľovanie verejnej správy v organizačnej štruktúre a v samotných procesoch, má byť v zmysle správnej vedy dosiahnutá spôsobom, ktorý nebude mať za potrebu novelizovať platnú právnu úpravu.¹⁵

2. Metódy výskumu správnej vedy

Správna veda pre dosiahnutie svojich cieľov využíva rôzne metódy vedeckého skúmania. „Aby sa správna veda mohla úspešne rozvíjať, je potrebné nájsť také metódy skúmania, ktoré by zodpovedali jej predmetu a tieto metódy neustále zdokonaľovať.“¹⁶ Metódy skúmania predstavujú neoddeliteľnú súčasť vednej disciplíny. Pre správnu vedu majú metódy skúmania obrovský význam, vzhľadom na osobitnú povahu oblasti verejnej správy a jej predmetov, ktoré samotná správna veda skúma. V odbornej verejnosti sa taktiež ako pri názore na predmet skúmania správnej vedy, stretávame s pluralitou názorov na metódy využívané správnou vedou. Škultéty uvádza, že súčasťou metód správnej vedy musia byť:

- a) funkčný prístup k správe má vyhľadávať nevyhnutné funkcie pre štát, ktoré v určitom období zabezpečia realizáciu verejnej správy najvhodnejším spôsobom, pokúša sa vytvoriť optimálny spôsob vyváženia predmetných funkcií v rámci orgánov verejnej správy rovnakej úrovne;
- b) systémové skúmanie aparátu verejnej správy, ktoré súvisí so skúmaním funkčným;
- c) historický prístup ku štúdiu správy;
- d) využívanie sociologických výskumov.¹⁷

¹² ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 51.

¹³ SKULOVÁ, S. et al. *Základy správni vědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. s. 73.

¹⁴ HRTÁNEK, L. *Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy*. Bratislava: Eurokódex s. r. o, 2013. s. 54.

¹⁵ PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2020-01-27]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

¹⁶ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 54.

¹⁷ Tamtiež.

Uvedené vedecké postupy sú vzájomne prepojené. Možno si ich predstaviť ako množiny, ktoré sa v určitých miestach vzájomne prelínajú, čo vytvára ich vzájomne podmienenú existenciu. Napríklad si to možno povšimnúť na systémovom prístupe, ktorý predpokladá existenciu funkčného prístupu. Ich vzájomná podmienenosť by bola zbytočná, ak by neexistoval historický prístup. Pri absencii sociologických prístupov by boli uvedené prístupy neoveriteľné.

Pre funkčný prístup je charakteristické obrátiť svoju pozornosť na osobitosti náplne správnej činnosti. Zameranie sa na špecifiká výkonu verejnej správy a predstavuje tak dôležitú úlohu, ktorú funkčný prístup garantuje. Takýmto spôsobom zabezpečuje reálne poznanie organizačnej štruktúry inštitúcií poverených výkonom uvedenej činnosti.¹⁸

Vyššie vymedzené prístupy skúmania pôsobia len ako čiastkové metódy skúmania. Metóda vedeckého skúmania vytvorená pre určitú vednú disciplínu musí zabezpečiť spôsob výskumu, ktorý očakáva využitie poznávacích prostriedkov pre vybranú špecifickú oblasť pôsobenia vednej disciplíny.¹⁹

Na základe uvedeného podľa Škultétyho vyplýva, že správna veda ako vedná disciplína využíva všeobecné metódy (systémové a porovnávacie), ale aj špecifické metódy. K špecifickým metódam možno zaradiť induktívnu metódu, ktorá nadväzuje na analytické, sociologické a experimentálne metódy. Průcha poskytol názor totožnej štrukturalizácie metód využívaných pri skúmaní predmetu, ktorému sa venuje správna veda.²⁰

Využitím týchto metód správna veda exaktne poznáva, posudzuje a vyhodnocuje organizáciu a činnosť praxe verejnej správy. Na základe daných úkonov vytvára relatívne stabilný systém modelov, návodov a odporúčaní, pre realizáciu správneho práva v praxi. Správna veda tak môže poskytovať racionálne odporúčania a funkčné organizačné usporiadanie organizačnej štruktúry verejnej správy, taktiež špecifikuje zákonitosti vzájomných organizačných vzťahov. Jej získané poznatky slúžia aj na vymedzenie pravidiel pri rozhodovacích procesoch vo verejnej správe a zároveň špecifikuje potrebu racionalizácie orgánov verejnej správy i jej samotných odborných pracovníkov.²¹

¹⁸ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 54.

¹⁹ Tamtiež.

²⁰ PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2020-01-27]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

²¹ PRŮCHA, P., MRKÝVKA, P., SKULOVÁ, S. *Vybrané kapitoly ze správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 10.

Metódy správnej vedy, ktorými zabezpečuje poznávanie problémov v oblasti verejnej správy umožňujú správnej vede pohotovo reagovať na spoločenskú potrebu regulácie uvedenej oblasti.²² I keď správna veda nemá za cieľ novelizovať právnu úpravu, jej poznatky slúžia ako podklad pre novú pripravovanú právnu úpravu. Vytvára tak vedecké zázemie, ktoré zabezpečuje skvalitnenie verejnej správy *pro futuro*²³ a pôsobí tak ako cenný zdroj informácií pre legislatívco, ktorí sa pokúšajú zabezpečiť funkčnosť legislatívy.²⁴

3. Vedecké skúmanie správnej vedy zamerané na zefektívnenie verejnej správy

Získavanie teoretických poznatkov o efektívnosti verejnej správy predstavuje doménu správnej vedy. Verejná správa predstavuje dynamickú právnu, politickú a spoločenskú oblasť, ktorá sa v demokratickom štáte rozvíja v závislosti od rôznych faktorov.

Pojem efektívnosť možno vymedziť ako súčinnosť vynakladaných prostriedkov na ekonomickú činnosť z pohľadu výsledkov tejto činnosti.²⁵ Efektivitu verejnej správy nemožno skúmať izolované. Na základe danej skutočnosti sa tu tak vytvára priestor pre správnu vedu, ktorá svoje skúmanie vykonáva komplexne a môže tak natrafiť na relevantné poznatky o efektívite resp. neefektívnosti v procesoch naprieč celou verejnou správou. Preto samotný pojem efektívnosť musíme chápať zo širšieho uhľa pohľadu.

„Vymedzenie pojmu efektívnosť verejnej správy nie je ohraničené a uzavreté, efektívnosť sa neprejavuje ako kritérium toho, koľko sa v určitom čase vykonalo, ale ako sa to vykonalo. Znamená to, že prostredníctvom efektívnosti skúmame už faktickú činnosť orgánu verejnej správy, ktorá bola uskutočnená a meriame výsledok tejto činnosti z hľadiska dosiahnutej racionality a použitých zdrojov.“²⁶

Správna veda pri skúmaní efektívnosti verejnej správy rešpektuje nasledovné skutočnosti:

- verejná správa je do istej miery samostatnou sústavou riadenia štátu,
- pri výkone verejnej správy využíva viacero metód a foriem činností,
- právne predpisy regulujú celé spektrum verejnej správy.

²² ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 55.

²³ PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2020-01-27]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

²⁴ BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. s. 11.

²⁵ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 51.

²⁶ Tamtiež.

Správnej vede na základe uvedených skutočností náleží zabezpečiť racionalizáciu organizácie správneho aparátu prostredníctvom metód a foriem, ktoré budú mať maximálne možné výsledky pri minimálnom vynaložení prostriedkov. Predpokladom, aby s pomocou správnej vedy verejná správa stala efektívnejšou musí dôjsť k praktickej, teoretickej i metodologickej pripravenosti. Tieto tri prvky možno zabezpečiť len na základe nasledovných predpokladov:²⁷

- znalosť celej verejnej správy,
- prehľad o súčasnom stave a funkčnosti procesov vo verejnej správe,
- dostatočné zabezpečenie informácií o väzbách naprieč verejnou správou,
- objektívny pohľad na pravidlá pri tvorbe organizačnej štruktúry verejnej správy.

Len objektívny pohľad naprieč verejnou správou môže zabezpečiť predchádzaniu negatívnych javov z minulosti. Je potrebné, aby sa vychádzalo pri naplnení cieľu o zabezpečenie efektívnejšej verejnej správy zo základných teoretických myšlienok vedeckého riadenia spoločnosti.²⁸

Vnímame potrebu na poukázanie odlišnosti racionalizácie od efektívnosti verejnej správy, keďže tento pojem uvádzame v texte. Racionalizáciu možno chápať ako jedno z kritérií pri dosahovaní efektívnosti verejnej správy. Predstavuje tak metódu, ktorá zabezpečí dosiahnutie efektívnejšieho výkonu verejnej správy, ak je správne chápaná a aplikovaná. Za nesprávnym chápaním racionalizácie verejnej správy možno považovať chápanie racionalizácie z pohľadu aktuálneho výsledku, teda správne chápanie racionalizácie pôsobí do budúcnosti. Racionalizáciou možno pôsobiť na všetky prvky verejnej správy.

4. Úvaha o využití poznatkov správnej vedy v praxi

Vzhľadom na to, že autor príspevku nenašiel praktické poznatky o využití správnej vedy v praxi, ktoré by nám poukázali na aplikáciu tejto vednej disciplíny, sa pokúsime uviesť úvahu a postreh autora na danú problematiku.

Vzhľadom na definíciu správnej vedy, ktorá uvádza „*Správni veda tak jako svůj předmět zkoumá organizaci veřejné správy, její vnitřní strukturu, faktickou efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňovaných organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při*

²⁷ ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. s. 52.

²⁸ Tamtiež.

*vlastním výkonu veřejné správy.*²⁹, sme sa zamysleli nad využitím správnej vedy pri zabezpečení kvalitného výkonu činnosti ministerstva.

Práve ako uvádza predmetná definícia, že správna veda skúma organizačnú štruktúru a pokúša sa ju zlepšiť formou interných aktov, si autor tieto špecifické znaky spojil so zmenami organizačných štruktúr na ministerstve. Práve ministerstvo je tvorené zložitými vnútornými organizačnými štruktúrami, ktorých správny chod sa zabezpečuje prepojenosťou jednotlivých sekcií, odborov a oddelení. Aby mohla existovať prepojenosť medzi jednotlivými útvarmi je potrebné, aby bol každý útvar zložený z kvalitných zamestnancov, zo správne vymedzenej pôsobnosti a aj samotná štruktúra útvaru je dôležitá pre správnu deľbu práce. Ako príklad uvádzame Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „MDV SR“) sekciu legislatívnu, ktorá je rozčlenená na odbor všeobecnej legislatívy (ktorého pôsobnosť sa týka legislatívy: výstavby, bytovej politiky, elektronických komunikácií, poštovej, cestovného ruchu) a odbor dopravnej legislatívy (ktorého pôsobnosť sa zameriava na celkovú legislatívu v oblasti dopravy). Práve rozčlenenie tejto sekcie, ktorá sa skladá z dvoch odborov zabezpečuje odborné vypracovanie jednotlivých legislatívnych oblastí, nakoľko každej jednej z legislatívnych oblastí sa venuje iný pracovník, ktorý je orientovaný na danú legislatívnu oblasť. Takýmto rozčlenením sa zabezpečil kvalitný a relatívne rýchly proces v oblasti fungovania legislatívy na MDV SR. Práve tu sa nám vytvára priestor, v ktorom môžeme nájsť využitie poznatkov správnej vedy. Práve poznatky o neefektívnom výkone vnútorných štruktúr môžu byť podnetom pre zmenu organizačnej štruktúry a taktiež dané poznatky môžu poskytnúť spôsob organizácie, ktorá bude efektívnejšia.

V časoch pred týmto samostatným rozčlenením na sekciu legislatívy bola legislatíva súčasťou aj právnej sekcie, a tým pádom sa generálny riaditeľ sekcie nemohol venovať čisto len legislatívnou agendou a bol pohltý aj právnou agendou, ktorá je taktiež odborne a časovo náročná, a teda sa nemohol venovať čisto len jednej agende. Práve takéto rozčlenenie na sekciu legislatívnu, ktorá ma dva odbory zamerané čisto len na legislatívu a samostatný právny odbor (v súčasnosti odbor verejného obstarávania a právnej podpory) organizačne odčlenený od sekcie legislatívy, zabezpečil vytvorenie priestoru pre dôkladnú tvorbu legislatívy ako aj právnej agendy.

²⁹ PRŮCHA, P. K. *pojetí vědy správního práva a správní vědy*. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2021-01-25]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

Samozrejme, že na niektorých ministerstvách môže byť jedna sekcia tvorená aj z legislatívnej a právnej agendy, avšak je potrebné podotknúť fakt, že MDV SR je gestorom niekoľkých právnych predpisov, naproti tomu sú niektoré ministerstvá gestorom oveľa menšieho počtu právnych predpisov, čo si nevyžaduje také personálne a organizačné členenie legislatívy. A práve tu podľa nášho názoru dostala správna veda priestor. Rozdelením sekcie, ktorú tvorila právna a aj legislatívna agenda, sa dospelo k efektívnemu fungovaniu a plneniu úloh ministerstva na týchto úsekoch. Zmena organizačnej štruktúry sa zabezpečila interným aktom (organizačný poriadok MDV SR). Práve vedenie, ktoré má na starosti plnenie úloh ministerstva dospel k úsudku, že rozčlenením sekcie na osobitný útvar legislatívy sa zabezpečí efektívnosť plnenia tejto agendy, ktorá je v rámci MDV SR jedna z najnáročnejších.

Síce pri zmene organizačnej štruktúry sa nestretáme s pojmom „*správna veda*“ alebo so slovným spojením „*na základe správnej vedy sme dospeli k záveru, že...*“ ale práve pri takejto činnosti sa musíme zaoberať jej znakmi a pomocou týchto znakov ju nájsť a využívať jej poznatky pri zmene organizačnej štruktúry. Autor sa práve zamýšľal nad tým, kde možno využiť v praxi správnu vedu a pri tomto hľadaní mu práve pomohla spomínaná definícia. Taktiež bolo potrebné nájsť takú zmenu verejnej správy, ktorá je zavedená interným aktom a nie právnym predpisom. Ak by sme uviedli zmenu, ktorú zavádza právny predpis jednalo by sa o skúmanie a činnosť vedy správneho práva a nie o správnu vedu.

Záver

Správna veda je neodmysliteľný a nenahraditeľný prostriedok na zdokonaľovanie systému verejnej správy. Snažili sme sa poskytnúť čo vo svojej podstate predstavuje správna veda a aký je jej okruh skúmania, a aké formy metód využíva pri poznávaní skutočného stavu verejnej správy.

Poukázali sme na prepojenosť čiastkových metód využívaných pri skúmaní verejnej správy prostredníctvom správnej vedy. Zistili sme, že tieto metódy sú na seba navzájom naviazané. Bez predmetných metód by nebolo možné naplniť cieľ správnej vedy. Cieľom správnej vedy je tak zistiť aktuálny stav verejnej správy, môže sa jednať o funkciu procesov alebo stav odborných pracovníkov verejnej správy a pod. Je nutné spomenúť, že ďalším cieľom je využiť dané poznatky o skutočnom stave panujúcom vo verejnej správe, na zefektívnenie a racionalizáciu tohto stavu. I keď správna veda nemá za cieľ novelizovať

právnú úpravu, nemožno sa však vyhnúť pôsobeniu poznatkov správnej vedy na potencionálne legislatívne riešenia.

V poslednej kapitole poukazujeme na to, že poznatky získané správnou vedou môžu byť využité pri zmene organizačnej štruktúry ministerstva a môžu tak zabezpečiť plynulý výkon verejnej správy, ktorý následne môže správna veda opäť skúmať a analyzovať údaje po aplikovaní napríklad organizačných zmien v štruktúre ministerstva. A po následnej analýze sa vyhodnotí, či je daná zmena efektívna alebo poskytne ďalšie poznatky pre ďalšiu efektívnejšiu zmenu.

Zoznam bibliografických odkazov

BALOG, B. 2019. Umenie tvoriť zákony. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 173. ISBN 978-80-8168-931-4.

BENČO, J. Rozvíjanie teórie verejnej správy. Samostatná ekonomicko-právna vedná disciplína (2). Verejná správa. roč. 2000. č. 21. s. 12-13. In: VRABKO, M. et al. 2018. Správne právo hmotné - Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, s. 338. ISBN 978-80-896-0368-8.

HRTÁNEK, L. 2013. Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy. Bratislava: Eurokódex s. r. o, s. 200. ISBN 978-80-894-4778-7.

KLÍMA, K. 1995. Ústavní právo. Praha: Victoria Publishing, s. 225. ISBN 80-85865-63-7.

PRŮCHA, P. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 1993, č. 2, s. 31-37. [cit. 2020-01-31]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>.

PRŮCHA, P., MRKÝVKA, P., SKULOVÁ, S. 1993. Vybrané kapitoly ze správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, s. 112. ISBN 978-80-210-0773-4.

SKULOVÁ, S. et al. 2014. Základy správní vědy. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 216. ISBN 978-80-210-7335-7.

ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, s. 204. ISBN 978-80-224-1023-6.

ŠKULTÉTY, P. 2011. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA - vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, s. 142. ISBN 978-80-224-1203-2.

TÓTHOVÁ, K. et al. 1993. Základy správneho práva hmotného. 1. vyd. Bratislava: VO Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, s. 174. ISBN 978-80-7160-059-6.

VRABKO, M. et al. 2018. Správne právo hmotné - Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, s. 338. ISBN 978-80-896-0368-8.

Kontaktná adresa

JUDr. Milan Sklenár

Katedra správneho a environmentálneho práva

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. č. 6, 810 00, Bratislava

Slovenská republika

sklenar7@uniba.sk

Teória konštituovania orgánov štátnej správy

Matúš Radosa

Abstract

The paper represents the results of the analysis of the legal regulation of the Slovak Republic regulating the starting points of the constitution of state administration bodies. The content also includes the identification of theoretical and legal preconditions and conditions for the establishment of state administration bodies. In addition to the general level, the paper also focuses on aspects of the process of establishing the Ministry of Investment, Regional Development and Informatization of the Slovak Republic, as the youngest central state administration body in the Slovak Republic.

Key words: State administration, state administration bodies, theory of state administration, ministry.

Úvod

Organizáciu štátnej správy v Slovenskej republike tvoria organizačné útvary rôznych úrovní v jej jednotlivých oblastiach. Tieto organizačné útvary predstavujú orgány štátnej správy. Orgány štátnej správy sú relatívne samostatné súčasti štátneho mechanizmu dotované právomocou s presne zákonom stanovenou kompetenciou, ktorých prostredníctvom štát plní svoje úlohy v oblasti verejnej správy. Musia byť zriadené zákonom ako orgány štátnej správy.¹ Vznik a existencia jednotlivých orgánov štátnej správy vyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky² a ústavných zákonov, ako aj zo zákonov Národnej rady Slovenskej republiky.³

Atribúty kreovania orgánov štátnej správy predstavujú zásadnú tému problematiky štátnej správy v organizačnom ponímaní. V odbornej literatúre je však venovaná pozornosť predovšetkým kompetenciám týchto orgánov. V súčasných publikáciách teórie správneho práva je samotnému vzniku orgánov štátnej správy venovaná malá pozornosť, čo sa prejavuje v kvantitatívne nízkej spracovanosti tejto témy. Autor preto musel často použiť historicko-právnu metódu spoločne s analýzou v mnohých smeroch už prekonanej teórie štátnej správy

¹ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 15

² napr. Čl. 108 a nasl. Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v účinnom znení.

³ ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka. 2009. s. 20

obsiahnutej v publikáciách a materiáloch z obdobia socialistického správneho práva vo vtedajšom Československu.

Cieľom vedeckej činnosti vyúsťujúcej do spracovania tohto príspevku je nájsť a teoreticky vymedziť determinanty vzniku orgánov štátnej správy, ako aj tendencie, ktoré majú priamy vplyv na potrebu konštituovania nových orgánov štátnej správy. Ako príklad prejavu takýchto tendencií môže byť aj nedávne zriadenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, na ktorom sa autor snaží aplikované tendencie identifikovať a zvýrazniť.

Pre veľmi široké spektrum organizačnej sústavy verejnej správy sa autor svoje zameranie v tomto príspevku rozhodol zúžiť na vznik orgánov štátnej správy, a to za súčasného tematického vylúčenia orgánov vykonávajúcich prenesený výkon štátnej správy, t. j. nepriamych vykonávateľov štátnej správy⁴.

1. Organizácia štátnej správy

Organizácia štátnej správy v značnej miere odzrkadľuje osobitosť a identitu štátu, ktoré sa vyvinuli v rámci jeho historického vývoja. Vhodná organizačná štruktúra, dostatočne flexibilná a schopná trvale a plynule zabezpečovať vytýčené úlohy je jedným z predpokladov, aby verejná správa mohla fungovať tak, aby napĺňala predpoklady dobrej správy.⁵ Autor už v názve príspevku vymedzil zameranie výlučne na oblasť štátnej správy, ako funkčne najširšej súčasti verejnej správy. Orgány štátnej správy sú zriaďované zákonom ako právnické osoby. V týchto zákonoch, prípadne v osobitných zákonoch, je upravená právomoc týchto orgánov, t. j. sú vymedzené oprávnenia a povinnosti týchto orgánov určitým spôsobom konať a vstupovať do právnych vzťahov.⁶

Postavenie na vrchole organizačnej štruktúry štátnej správy v Slovenskej republike má Vláda Slovenskej republiky⁷. Vláda SR má celoštátnu územnú pôsobnosť a disponuje všeobecnou vecnou pôsobnosťou. Vláda SR nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy. Proces kreovania a základné vymedzenie postavenie Vlády SR v sústave orgánov verejnej

⁴ K pojmu nepriamy vykonávateľ štátnej správy pozri napr. MACHAJOVÁ, J. In MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Žilina : Eurokódex, 2009, s. 110 a nasl.

⁵ HENDRYCH, D. O organizačných predpokladoch dobrej správy. Správni právo, roč. 2007, č. 4 – 5, s. 201 – 204. In. VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 16 - 17

⁶ ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka. 2009. s. 77

⁷ Ďalej aj len ako „Vláda SR“.

moci⁸ upravuje Ústava Slovenskej republiky. Postavenie Vlády SR v organizačnej štruktúre štátnej správy upravuje zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v účinnom znení (tzv. kompetenčný zákon) a osobitné právne predpisy.

Z hľadiska kreovania orgánov štátnej správy má kompetenčný zákon význam predovšetkým pre ústredné orgány štátnej správy, ktorými sú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy.⁹ Je potrebné uviesť, že kompetenčný zákon výslovne neupravuje procesy vzniku ústredných orgánov štátnej správy. Z historicko-právneho hľadiska boli však ústredné orgány štátnej správy zriaďované jeho zmenami a doplneniami, ako to bolo aj v prípade zriadenia Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, ktoré bolo zriadené zákonom č. 134/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Kompetenčný zákon vymedzuje, ktoré orgány sú zriadené ako ústredné orgány štátnej správy.

Ďalšími orgánmi v sústave štátnej správy sú orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorým zákon nepriznáva postavenie ústredného orgánu štátnej správy (s výnimkou Vlády SR). Tieto orgány sú zriaďované osobitnými zákonmi, ktoré zároveň vymedzujú ich pôsobnosť. Príkladom je zákon č. 402/2013 z. z., ktorým bol zriadený Dopravný úrad, ako právny nástupca Úradu pre reguláciu železničnej dopravy, Leteckého úradu SR a Štátnej plavebnej správy.

Poslednou kategóriou orgánov štátnej správy tvoria miestne orgány štátnej správy. V súčasnosti rozlišujeme medzi miestnymi orgánmi štátnej správy so všeobecnou pôsobnosťou a miestnymi orgánmi štátnej správy so špeciálnou (resp. špecifickou) pôsobnosťou.¹⁰ Medzi miestne orgány štátnej správy so všeobecnou pôsobnosťou patria okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja. Ich postavenie upravuje zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom

⁸ Pozn.: Orgán verejnej moci je širší pojem ako orgán štátnej správy, nakoľko štátna správa je súčasťou verejnej správy a verejná správa je súčasťou verejnej moci. Každý orgán štátnej správy je preto orgánom verejnej moci, no nie každý orgán verejnej moci je zároveň aj orgánom štátnej správy.

⁹ V súčasnosti v Slovenskej republike vykonáva svoju pôsobnosť 14 ministerstiev a 10 ostatných ústredných orgánov štátnej správy; pozri zákon č. 575/2001 Z. z.

¹⁰ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 99

znení. Medzi miestne orgány štátnej správy so špeciálnou pôsobnosťou¹¹ patria napr. krajské pamiatkové úrady, inšpektoráty práce, či okresné dopravné inšpektoráty.

V teórii správneho práva sú do organizácie priamych vykonávateľov štátnej správy zaradované aj tzv. verejné zbory, ktoré môžu byť priamymi vykonávateľmi štátnej správy výlučne v prípadoch ustanovených zákonom.¹²

2. Tendencie a princípy ovplyvňujúce kreovanie (a zánik) orgánov štátnej správy

Organizačné usporiadanie verejnej správy sa síce riadi určitými všeobecnými princípmi, vo svojej konkrétnej podobe však vykonáva ústavu toho-ktorého štátu. Preto neexistuje všeobecné organizačné usporiadanie verejnej správy, pretože verejná správa každého štátu má svoje špecifiká.¹³ Historicko-právnu metódou však možno v správnej praxi, ako aj v teórii správneho práva Slovenskej republiky a v predchádzajúcom období aj Československej republiky identifikovať určité vžitá a opakujúce sa princípy uplatňované pri výstavbe organizačnej základne verejnej správy a tendencie ovplyvňujúce výstavbu verejnej správy. Vzhľadom na historický vývoj verejnej správy v Československu a následne v Slovenskej republike sú tieto princípy a tendencie vlastné predovšetkým štátnej správe.

2.1 Tendencie úloh štátnej správy

Úlohy štátnej správy, ich realizácia a vývoj sú vo všeobecnej rovine charakterizované viacerými tendenciami. Z historicko-právneho vývoja štátnej správy na našom území možno vyvodit' najmä: i) tendenciu vzniku nových úloh štátnej správy, ii) tendenciu kvantitatívneho narastania úloh štátnej správy, iii) tendenciu kvantitatívneho zmenšovania a zániku určitých úloh štátnej správy, iv) tendenciu centralizácie úloh štátnej správy, v) tendenciu decentralizácie úloh štátnej správy.¹⁴ Tieto tendencie majú priamy vplyv na kreovanie, zmenu, či zánik orgánov štátnej správy.

Ad. i) V súčasnosti nové úlohy štátnej správy vznikajú najmä v dôsledku spoločenského vývoja v jednotlivých odvetviach a sférach štátnej správy. Zabezpečením plnenia nových úloh sa štátna správa adaptuje novým celospoločenským potrebám. Nové

¹¹ Miestne orgány štátnej správy so špeciálnou pôsobnosťou je následne možné rozdeliť na orgány s krajskou, resp. regionálnou územnou pôsobnosťou (napr. krajské pamiatkové úrady) a orgány s okresnou, resp. miestnou územnou pôsobnosťou (napr. okresné dopravné inšpektoráty); pozri napríklad HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : 2018, s. 168.

¹² Bližšie pozri napr. VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 101

¹³ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. s. 4

¹⁴ Bližšie pozri GAŠPAR, M. a kol. Československé správne právo. Bratislava : Obzor, 1973. s. 153 – 158.

úlohy štátnej správy môžu byť z hľadiska svojho charakteru trvalými úlohami alebo úlohami, ktoré sa môžu realizovať iba v určitom obmedzenom čase (napr. administratívne zvládnutie dôsledkov pandémie koronavírusu).

Ad. ii) Kvantitatívne narastanie úloh štátnej správy spôsobujú spravidla objektívne príčiny, ako napr. rast počtu obyvateľstva, či zmena vekovej štruktúry obyvateľstva. Ide o spravidla postupný a predvídateľný jav.

Ad. iii) Predstavuje postupné znižovanie intenzity príčin, ktoré vyvolali zabezpečovanie určitej úlohy štátnej správy a má za následok znižovanie kvantity úloh štátnej správy. Toto znižovanie vedie buď k postupnému zániku úloh štátnej správy, prípadne vedie iba k obmedzeniu jej zabezpečovania z hľadiska početnosti prípadov. Zánik, či obmedzenie úloh štátnej správy tak má pochopiteľne dopad aj na zánik, či transformáciu orgánov štátnej správy dotknutej oblasti.

Ad. iv) Centralizácia je jav, ktorého podstatou je prevod úloh štátnej správy z orgánov štátnej správy nižšieho stupňa na orgány vyššieho stupňa a z miestnych orgánov štátnej správy na ústredné orgány štátnej správy.¹⁵ Príčiny centralizácie môžu byť rôzne, avšak tieto príčiny majú zväčša celospoločenský, resp. celoštátny charakter. Centralizácia úloh štátnej správy môže byť všeobecná, t. j. týka sa všetkých odvetví a sfér štátnej správy alebo čiastočná, t. j. týka sa jednej, či viacerých úloh štátnej správy.

Ad. v) Je opakom tendencie centralizácie. Podstatou tejto tendencie je prevod úloh štátnej správy z orgánov štátnej správy vyššieho stupňa na orgány nižšieho stupňa a z ústredných orgánov štátnej správy na miestne orgány štátnej správy. Rovnako ako pri tendencii centralizácie môže byť všeobecná alebo čiastočná.

2.2 Tendencie vývoja organizačnej základne sústavy štátnej správy

Sústava orgánov štátnej správy vcelku tvorí tzv. organizačnú základňu sústavy štátnej správy. Členitosť organizačnej základne sústavy štátnej správy je výrazom jej adaptability na plnenie rozvíjajúcich sa úloh štátnej správy. Doterajší vývoj organizačnej základne sústavy štátnej správy charakterizujú najmä nasledovné tendencie:

- i) tendencia utvárať širšiu organizačnú základňu pre činnosť Vlády SR, ako najvyššieho orgánu štátnej správy,
- ii) tendencia utvárať optimálnu organizačnú základňu sústavy štátnej správy.¹⁶

¹⁵ Pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 87.

¹⁶ Bližšie pozri GAŠPAR, M. a kol. Československé správne právo. Bratislava : Obzor, 1973. s. 153 – 158.

Ad. i) Táto tendencia sa prejavuje dvojako, a to zriaďovaním tzv. objektívnych orgánov Vlády SR a zriaďovaním poradných orgánov Vlády SR. Objektívnym orgánom Vlády SR je v súčasnosti Úrad vlády Slovenskej republiky, ktorý plní predovšetkým úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti vlády. Pokiaľ ide o poradné orgány Vlády SR¹⁷, v súčasnosti sú jej stálymi poradnými orgánmi Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, Hospodárska rada vlády Slovenskej republiky, Rada vlády Slovenskej republiky pre konkurencieschopnosť a produktivitu, Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a Rada vlády Slovenskej republiky pre vedu, techniku a inovácie.¹⁸

Ad. ii) tendencia utvárať optimálnu organizačnú základňu sústavy štátnej správy sa prejavuje najmä kreovaním nových ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pre jednotlivé oblasti štátnej správy.

2.3 Technicko-organizačné princípy výstavby verejnej správy

Okrem tendencií ovplyvňujúcich kreovanie orgánov štátnej správy, rozlišuje veda správneho práva aj tzv. technicko-organizačné princípy výstavby verejnej správy ktoré sú vlastné celej oblasti verejnej správy. Ide o určité „abstraktné moduly“, ktorých rôzne kombinácie umožňujú vytvoriť organizáciu verejnej správy, ktorá, ak je to možné, čo najlepšie zodpovedá geografickým, politickým, hospodárskym, sociálnym a kultúrnym podmienkam v určitom období.¹⁹

Technicko-organizačné princípy vytvárajú párové alebo viacčlenné súbory. Ide o nasledovné súbory týchto princípov:

- i) princíp centralizácie a princíp decentralizácie,
- ii) princíp koncentrácie a princíp dekoncentrácie,
- iii) princíp volebný a princíp vymenúvací,
- iv) princíp kolegiálny a princíp monokratický,
- v) princíp územný, princíp odvetvová a princíp funkčný.²⁰

¹⁷ pozn.: Tieto orgány však podľa názoru autora nie je možné jednoznačne subsumovať pod pojem orgán štátnej správy, zároveň sú však súčasťou organizačnej základne sústavy štátnej správy.

¹⁸ Bližšie pozri ust. § 2 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v účinnom znení.

¹⁹ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 17

²⁰ Bližšie pozri PRŮCHA, P. Správni právo: obecná časť. 8., doplnené a aktualizované vydání. Brno: Doplněk. 2012. s. 162 – 170, VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H.

Je potrebné uviesť, že v praxi nedochádza k uplatneniu jednotlivých technicko-organizačných princípov v ich čistej podobe, ale vždy v ich určitej vzájomnej kombinácii.

3. Zriadenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky

Historicky najnovším príkladom zriadenia ústredného orgánu štátnej správy je zriadenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR.²¹ Ministerstvo bolo zriadené zákonom č. 134/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, a to s účinnosťou od 1.7.2020. Ministerstvo nahradilo už zrušený Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu²². V právnom slova zmysle sa však nedá hovoriť o transformácii, nakoľko Ministerstvo bolo zriadené ako nový subjekt štátnej správy s právnou subjektivitou odlišnou od Úradu.

Pri procese kreovania Ministerstva je z vyššie špecifikovaných tendencií úloh štátnej správy ovplyvňujúcich kreovanie orgánov štátnej správy zreteľný prejav tendencie kvantitatívneho narastania úloh štátnej správy, a to predovšetkým s narastaním úloh súvisiacich s informatizáciou verejnej správy a verejnej moci ako takej. Zároveň je zreteľný prejav tendencie čiastočnej centralizácie úloh štátnej správy, nakoľko Ministerstvo prevzalo veľkú časť kompetencií Úradu podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu. Z tendencie vývoja organizačnej základne sústavy štátnej správy sa pri kreovaní Ministerstva prejavila tendencia utvárať optimálnu organizačnú základňu sústavy štátnej správy.

Záver

Orgány štátnej správy sú zriaďované zákonom (prípadne právnym predpisom vyššej právnej sily). V procese kreovania orgánov štátnej správy však správna veda a veda správneho práva rozoznáva viaceré determinanty ovplyvňujúce rozhodnutie zákonodarcu (prípadne iného kompetentného orgánu verejnej moci) rozšíriť, zmeniť alebo zúžiť organizačnú základňu sústavy štátnej správy. Týmito determinantmi sú predovšetkým technicko-organizačné princípy výstavby verejnej správy, tendencie úloh štátnej správy a tendencie vývoja organizačnej základne sústavy štátnej správy.

Beck, s. r. o., 2018. s. 16 – 18, HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : 2018, s. 50 a nasl.

²¹ Ďalej aj len ako „Ministerstvo“.

²² Ďalej aj len ako „Úrad“.

Uvedené tendencie sa prejavili aj pri konštituovaní Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, a to predovšetkým kombináciou tendencie kvantitatívneho narastania úloh štátnej správy, tendencie čiastočnej centralizácie úloh štátnej správy a tendencie utvárať optimálnu organizačnú základňu sústavy štátnej správy.

Možno konštatovať, že tendencie ovplyvňujúce konštituovanie orgánov štátnej správy spolu s technicko-organizačnými princípmi výstavby verejnej správy sa v praxi neprejavujú samostatne, ale vo svojej vzájomnej kombinácii s rôznou intenzitou. Zodpovedné vnímanie týchto determinantov v spoločnosti je zo strany štátnej moci nevyhnutné, nakoľko sa v nich prejavujú aktuálne potreby organizačnej základne sústavy štátnej správy. Ich ignorovanie by mohlo v konečnom dôsledku viesť k neefektívnemu výkonu štátnej správy, nakoľko by orgány štátnej správy neboli v rozsahu svojich kompetencií schopné zabezpečiť plnenie všetkých úloh štátnej správy nevyhnutných pre riadne fungovanie štátu v prospech jeho obyvateľov.

Zoznam bibliografických odkazov

- GAŠPAR, M. a kol. Československé správne právo. Bratislava : Obzor, 1973. 424 s.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2
- PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk. 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0
- ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka. 2009. 225 s. ISBN 978-80-89122-60-8
- VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. 232 s. ISBN 978-80-89603-76

Kontaktná adresa

JUDr. Matúš Radosa

matus.radosa@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Rozvojové nástroje a granty a ich význam pre športovú diplomaciu Európskej únie

Martin Mancoš

Abstract

An indisputable fact in the case of sport is its perception as a mean of increasing the attractiveness, credibility, and communication with the domestic or foreign public of several countries around the world. In recent years, the potential of sport to the EU's external relations has been opened, which includes, for example, public diplomacy and cooperation with partner countries. The paper focuses on the use of sport and diplomatic activities in EU public diplomacy with a specific focus on development instruments and grants as an important tool of EU sports diplomacy. The Erasmus+ programme plays an important role in this area, as its conditions create a space for connecting entities from EU and non-EU member states and strengthening mutual relations and cooperation.

Key words: European union, sport diplomacy, external relations, sport, Erasmus+

Úvod

Možno konštatovať, že v priebehu rokov sa v Európskej únii zvýšilo povedomie o športe nielen ako o faktore ovplyvňujúcom ekonomiku, ale aj ako o nástroji pre sociálnu integráciu, boja proti diskriminácii, xenofóbii a budovania pocitu spolupatričnosti.¹ Štáty si tiež čoraz viac uvedomujú, že šport je možné zaradiť do ich diplomatických nástrojov vďaka jeho univerzálnej prítlačivosti, schopnosti oslovovať masy a možnosti jeho využitia na posilnenie medzinárodného imidžu.²

Pri pohľade na chronológiu právnej úpravy športu v Európskej únii možno konštatovať, že do ratifikácie Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) v roku 2009 mala Európska únia len veľmi malé kompetencie v oblasti športu.³ Prostredníctvom článku 165 ZFEÚ však Európska únia nadobudla právomoc podporovať, koordinovať a dopĺňať športové politiky jednotlivých členských štátov. Článkom 165 ZFEÚ sa tiež stanovuje právny základ pre osobitný program na financovanie športu a rozvíjanie európskeho rozmeru v športe, čo vytvorilo priestor aj na silnejšie zapojenie športu do iných oblastí politik EÚ. Vďaka svojej

¹ TOMASELLI, A. 2019. Last developments in European sports policies: towards a real European sport awareness? [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://unikore.it/index.php/en/edizione-16/tomaselli>

² PARRISH, R. 2022. EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come. In: Journal of Common Market Studies, [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13317>

³ PARRISH, R. 2003. Sports Law and Policy in the European Union. European Policy Research Unit Series. Manchester: Manchester University Press, 2003. 271 s. ISBN ISBN 0 7190 6606 9.

špecifickej povahe môže byť šport spojený s rôznymi oblasťami politiky, ako napríklad vzdelávanie, zdravie a mládež, ale môže slúžiť aj ako nástroj na podporu sociálneho začlenenia menších, sociálnych väzieb a na podporu ideálov mieru, solidarity, tolerancie a spravodlivosti. Súčasťou článku 165 ZFEÚ je aj dôležité uznanie úlohy športu vo vonkajších vzťahoch EÚ, ktoré je v súlade s odporúčaniami Bielej knihy o športe z roku 2007.⁴

Z dôvodu vyššie uvedených skutočností Európska únia identifikovala šport ako prostriedok, ktorý môže využiť vo svojej zahraničnej politike a diplomacii na podporu, šírenie a zdieľanie hodnôt reprezentujúcich spoločnú európsku identitu a európsky športový rozmer.

1. Šport ako súčasť vonkajších vzťahov EÚ

Napriek tomu, že Európska únia uznala v roku 2009 úlohu športu vo vonkajšej politike EÚ, podnikla podľa autora do roku 2015 len mierne kroky na využitie potenciálu športu v susedských a rozvojových politikách, ktoré zohrávajú významnú úlohu vo vonkajších vzťahoch EÚ. Impulzom bolo zriadenie Skupiny na vysokej úrovni pre športovú diplomaciu, ktorej hlavnou úlohou bola identifikácia hodnoty športu vo vonkajšej politike a verejnej diplomacii EÚ. Záverečná správa dočasného poradného orgánu poskytla tiež súbor odporúčaní na rozvoj športovej diplomacie Európskej únie⁵.

1.1 Športová diplomacia

Športová diplomacia, rovnako ako verejná diplomacia, má podľa Parrisha⁶ viacero podôb. Zneužitie olympijských hier v Berlíne v roku 1936, ping-pongové zblíženie medzi USA a Čínou z roku 1972 a bojkoty olympijských hier z rokov 1980 a 1984 bývajú často citovanými príkladmi tradičného ponímania športovej diplomacie. Tradičnú športovú diplomaciu charakterizuje Murray⁷ prostredníctvom sporadických, oportunistických a neobratných akcií zo strany štátov, pri ktorých je veľmi ťažké predpokladať ich výsledky. V dôsledku toho sa v posledných rokoch viaceré štáty snažia využívať šport v zahraničnej politike strategickejšim a zmysluplnejším spôsobom.

⁴ GARAMVÖLGYI, B. 2016. Sport: A Tool for Reaching EU External Policy Goals? In Sport and Social Sciences with Reflection on Practice. [online]. [cit. 7.1.2021] Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/340163193_Sport_A_Tool_for_Reaching_EU_External_Policy_Goals

⁵ GARAMVÖLGYI, B. 2016. Sport: A Tool for Reaching EU External Policy Goals? In Sport and Social Sciences with Reflection on Practice. [online]. [cit. 7.1.2021] Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/340163193_Sport_A_Tool_for_Reaching_EU_External_Policy_Goals

⁶ PARRISH, R. 2022. EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come. In: Journal of Common Market Studies, [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13317>

⁷ MURRAY, S. 2018. Sports Diplomacy: Origins, Theory and Practice. Abingdon: Routledge.

Moderná športová diplomacia môže mať napríklad podobu systematického využívania športu na budovanie pozitívneho imidžu štátu prostredníctvom organizácie významných športových podujatí. Môže tiež ísť o využitie konceptu mäkkej moci v kombinácii s kultúrnou diplomaciou v prípade organizácie otváracích ceremoniálov olympijských hier. Moderná športová diplomacia sa teda vyznačuje vedomým, strategickým a pravidelným využívaním športu štátom na budovanie vzájomne výhodných partnerstiev s nečlenskými štátmi EÚ⁸.

Tretiu podobu športovej diplomacie, tzv. „šport ako diplomacia“, definuje Beacom⁹ využívaním športu ako prostriedku na presadzovanie záujmov v medzinárodnom prostredí, napríklad prostredníctvom udeľovania možnosti organizovať významné športové podujatia. Využívajú ju najmä mimovládne športové organizácie ako napríklad Medzinárodný olympijský výbor, Medzinárodná futbalová federácia či Únia európskych futbalových zväzov (UEFA), ktoré môžu využiť svoj vplyv a požadovať záruky v prípade ochrany kľúčových záujmov a hodnôt zainteresovaných strán.¹⁰

1.2 Stratégia EÚ pre využitie športovej diplomacie

Na rozdiel od viacerých členských a nečlenských štátov Európska únia stále nemá vypracovanú stratégiu pre športovú diplomáciu. Zo správania a politického dialógu EÚ je však zrejmé, že sa o jej prijatí diskutuje čoraz intenzívnejšie. Pri zvážení vyššie definovaných podôb športovej diplomacie možno konštatovať, že najmä jej tretia podoba, „šport ako diplomacia“, poskytuje EÚ priestor pre hľadanie prepojení s vlastnými záujmami a hodnotami. Ako príklad môžeme uviesť list 27 ministrov členských štátov EÚ zodpovedných za šport z januára 2021, v ktorom žiadajú komisárku Európskej komisie M. Gabriel o garancie v dodržiavaní ľudských práv v prípade organizácie významných športových podujatí na, aj mimo územia EÚ^{11,12}. Ďalším príkladom je memorandum o spolupráci medzi EÚ a UEFA v prípade organizácie paneurópskych Majstrovstiev Európy

⁸ MURRAY, S. 2018. Sports Diplomacy: Origins, Theory and Practice. Abingdon: Routledge.

⁹ BEACOM, A. 2012. International Diplomacy and the Olympic Movement: The New Mediators. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹⁰ PARRISH, R. 2022. EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come. In: Journal of Common Market Studies, [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13317>

¹¹ VANTTINEN, P. 2021. EU sports ministers demand respect for human rights. [online]. [cit. 4.2.2022] Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-sports-ministers-demand-respect-for-human-rights/

¹² „Ministri reagovali najmä na Majstrovstvá sveta v ľadovom hokeji, ktoré sa mali konať v roku 2021 v Bielorusku a tiež kontroverziami spájané Majstrovstvá sveta vo futbale 2022 v Katare.“ Pozri bližšie: VANTTINEN, P. 2021. EU sports ministers demand respect for human rights. [online]. [cit. 4.2.2022] Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-sports-ministers-demand-respect-for-human-rights/

vo futbale 2020.¹³ Okrem podieľania sa na organizácii samotného podujatia obsahovalo memorandum aj náležitosti zaväzujúce obe zmluvné strany k prehlbovaniu spolupráce na spoločných prioritách ako sú integrita športu, dobrá správa športu, dodržiavanie ľudských práv a dôstojnosti, nediskriminácia, solidarita či rodová rovnosť. Ako je už dlho známe, futbal je prostriedkom na spájanie ľudí, podporuje sociálne začlenenie a vzájomnú toleranciu. Zároveň, podujatie Majstrovstiev Európy vo futbale predstavuje unikátnu príležitosť prezentovať pozitívny obraz Európy a jej spoločných hodnôt vo svete, ktorý je zároveň zachytený v jej kultúrnej rozmanitosti. EÚ tak týmto krokom demonštrovalo záujem využívať organizáciu významných športových podujatí vo svojej športovo-diplomatickej činnosti.¹⁴

Zámer EÚ na využitie modernej športovej diplomacie v podobe vedomého, strategického a pravidelného využívania športu na budovanie vzájomne výhodných partnerstiev s tretími štátmi dokazuje aj výskumný projekt Podpory strategického prístupu k športovej diplomacii EÚ¹⁵. Tento medzinárodný výskumný projekt, financovaný Európskou úniou prostredníctvom programu Erasmus+, nadväzuje na výsledky Skupiny na vysokej úrovni pre športovú diplomaciu z roku 2016 a poukazuje na pozitívnu úlohu športu v prípade nadväzovania lepších vzťahov s tretími štátmi. Projekt sa významne zameriava na pozitívne príklady národných stratégií pre športovú diplomaciu¹⁶, čo dokazuje zintenzívnenie snahy EÚ o formovanie vlastnej stratégie. Ďalším príkladom je portugalské predsedníctvo v Rade EÚ (prvý polrok 2021), ktoré zaradilo medzi svoje programové priority športovú diplomaciu a zorganizovalo viaceré odborné a politické diskusie na túto tému¹⁷.

Možno konštatovať, že EÚ potvrdzuje záujmy o rozširovanie svojej diplomatickej pôsobnosti intenzívnejším praktizovaním verejnej diplomacie, rozvíjaním kultúrnej politiky a využívaním konceptu mäkkej moci. EÚ jednoznačne disponuje právomocou vypracovať stratégiu športovej diplomacie, ktorú jej umožňuje článok 165 ZFEÚ, hoci je právomoc obmedzená na činnosti, ktoré podporujú, koordinujú alebo dopĺňajú činnosti členských štátov. Primárnu zodpovednosť za výkon politiky v oblasti športu si ponechávajú členské štáty, čo môže znamenať v prípade prijatia novej stratégie rozpor s existujúcimi vnútroštátnymi

¹³ Uskutočnených v roku 2021. (pozn. autora)

¹⁴ UEFA. 2018. European Commission and UEFA consolidate cooperation. [online]. [cit. 4.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_901

¹⁵ The EU-Asia Institute ESSCA, 2019. Promoting a Strategic Approach to EU Sport Diplomacy (EUSD). [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://eu-asia.essca.fr/previous-projects/sport-diplomacy>

¹⁶ Promoting a strategic approach to EU sport diplomacy. 2021. Final Report, December 2021. [online]. [cit. 7.2.2022] Dostupné z: <https://www.edgehill.ac.uk/law/files/2021/12/Final-Report-DEC-2021-.pdf>

¹⁷ PARRISH, R. 2022. EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come. In: Journal of Common Market Studies, [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13317>

stratégiami športovej diplomacie. Stratégia športovej diplomacie ale môže zdôrazňovať podporu a pridanú hodnotu činnosti členských štátov v oblasti športovej diplomacie. Zmysluplná koordinácia činnosti členských štátov EÚ, napríklad prostredníctvom Európskej služby pre vonkajšiu činnosť, môže podporiť spoločné hodnoty a pomôcť zefektívniť ich kvalitnejšiu implementáciu prostredníctvom športu, keďže viaceré členské štáty už majú dlhodobé väzby s tretími štátmi. Možno tvrdiť, že absenciou stratégie športovej diplomacie EÚ zaostáva za jej konkurentmi, ktorí si už uvedomujú a využívajú významný potenciál športu ako nástroja diplomacie¹⁸.

2. Etablovanie športu do existujúcich rámcov a nástrojov financovania Európskej únie

Zodpovednosť za šport v rámci Európskej komisie nesie Generálne riaditeľstvo pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru (GR EAC). Špecializovaný útvar pre šport na GR EAC dosiahol v roku 2014 významný úspech z hľadiska zlepšenia postavenia a financovania športu v podobe jeho zaradenia do programu Erasmus+. Európska komisia tak týmto krokom zaradila šport a športové iniciatívy medzi širšie záujmy EÚ a prepojila ho s ďalšími oblasťami svojich politík.¹⁹

Skupina na vysokej úrovni pre športovú diplomáciu vo svojom finálnom reporte z roku 2016 konštatuje, že vtedajšie nastavenie existujúcich nástrojov financovania Európskej únie neumožňuje športu a nečlenským štátom využiť ich plný potenciál. Závažným nedostatkom je podľa Skupiny limitovanie podieľajúcich sa subjektov na programe Erasmus+ len na „programové krajiny“, ktoré nezahŕňajú dostatočne nečlenské štáty v rámci Európskej susedskej politiky. Skupina tiež konštatovala nedostatky v prípade začleňovania športu do rokovaní a práce Generálneho riaditeľstva pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj a Generálneho riaditeľstva pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení, hoci sa zameriavajú na krajiny mimo Európskej únie. Vo finálnej správe zároveň Skupina vyzýva Európsku komisiu, aby preskúmala spôsoby umožnenia športu zohrávať významnejšiu úlohu v politike vonkajších vzťahov Európskej únie.²⁰

¹⁸ PARRISH, R. 2022. EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come. In: Journal of Common Market Studies, [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.13317>

¹⁹ GARCÍA, B. 2018. Issue Framing and Institutional Constraints in EU Agenda-Setting: An Analysis of European Union Sport Policy. In: Journal of Contemporary European Research, roč. 14, 2018, č.1, s. 23-39

²⁰ EUROPEAN COMMISSION. 2016. Report to Commissioner Tibor Navracsics. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/policy/cooperation/documents/290616-hlg-sd-final-report_en.pdf

Vo svojej správe tiež odporúča „zabezpečiť, aby bol šport a jeho príspevok k dosiahnutiu cieľov v oblasti vonkajších vzťahov Európskej únie plne zohľadnený v dohodách s nečlenskými štátmi, a to aj v rámci dohôd o pristúpení, pridružení, spolupráci a európskych susedských vzťahov“.²¹ Za zmienku stojí aj výzva na preskúmanie kritérií oprávnenosti finančných programov Európskej únie, s cieľom zaradenia športu a využitia jeho potenciálu v kontexte projektov, do ktorých je možné zaradiť nečlenské štáty. Možno tvrdiť, že Európska únia môže využiť značné znalosti v športe na poskytovanie technickej a politickej podpory verejným orgánom a športovým organizáciám nečlenských štátov a zdieľať osvedčené postupy, za účelom pomoci pri realizácii projektov v oblasti športu v súlade s hodnotami Európskej únie.²²

2.1 Erasmus+

V nadväznosti na konštatovanie Skupiny na vysokej úrovni pre športovú diplomáciu, že do roku 2015 dochádza k limitácii podieľajúcich sa subjektov na programe Erasmus+, ktoré dostatočne nezahŕňajú nečlenské štáty Európskej únie, považoval autor za dôležité túto skutočnosť preveriť. Na základe podmienok uvedených na webovom sídle projektu konštatujeme, že v programovom období 2014-2020 bolo umožnené zúčastniť sa v plnej miere okrem členských štátov Európskej únie aj týmto nečlenským štátom: Severné Macedónsko, Island, Lichtenštajnsko, Nórsko, Turecko a Srbsko. Všetky ostatné nečlenské štáty, ktoré sú uvedené v sprievodcovi programom, sú považované za partnerské štáty. Partnerské štáty „sa môžu zúčastniť na niektorých akciách programu pod podmienkou, že sa dodržia osobitné kritériá alebo podmienky.“²³ Žiadatelia a účastníci musia rešpektovať všetky obmedzenia týkajúce sa medzinárodnej pomoci EÚ zavedené Európskou radou. Žiadosti musia byť v súlade so všeobecnými hodnotami EÚ – úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv

²¹ EUROPEAN COMMISSION. 2016. Report to Commissioner Tibor Navracsics. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/policy/cooperation/documents/290616-hlg-sd-final-report_en.pdf

²² EUROPEAN COMMISSION. 2016. Report to Commissioner Tibor Navracsics. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/policy/cooperation/documents/290616-hlg-sd-final-report_en.pdf

²³ „Partnerské štáty nemôžu byť žiadateľmi o financovanie, na projekte sa môžu len spolupodieľať vo forme účasti.“ Pozri bližšie: EUROPEAN COMMISSION. 2021. Erasmus+ Programme Guide 2021. [online]. [cit. 6.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2021_en

*príslušníkov menšín, ako je stanovené v článku 2 Zmluvy o Európskej únii.*²⁴ Autor zastáva názor, že tieto podmienky sú zárukou prepojenosti subjektov z nečlenských štátov so subjektmi pochádzajúcimi z členských štátov Európskej únie. Zároveň je týmto prepojením zabezpečené dodržiavanie a nepriamo aj propagácia hodnôt Európskej únie, a v prípade športu možnosť rozvíjania európskeho športového rozmeru. Pravdepodobne z toho dôvodu zostali spomínané podmienky nezmenené aj pre nové programové obdobie na roky 2021-2027. O dôležitosti a efektivite programu Erasmus+ svedčí aj skutočnosť, že Európsky parlament a Rada Európskej únie sa v decembri 2020 zhodli na navýšení finančných prostriedkov pre programové obdobie 2021-2027 o 11,5 miliárd EUR.²⁵ Program priamo nadväzuje na svojho predchodcu a prináša o viac ako 40% vyšší rozpočet v porovnaní s predchádzajúcim programom. Šport je do programu Erasmus+ už priamo integrovaný a nemá v porovnaní s predošlým programovým obdobím svoju vlastnú kategóriu²⁶. Na základe tejto skutočnosti možno konštatovať, že EÚ si plne uvedomuje dôležitosť a silu športu, ktorý môže svojou povahou napomáhať v rôznych oblastiach nie len života občanov, ale aj dobrej správy verejných vecí. Od roku 2023 by mala byť dokonca implementovaná nová aktivita v oblasti športu, ktorou je podpora mobilit. Malo by ísť o podobný systém s výmennými študijnými pobytmi a výmenami v rámci mládežníckych organizácií. Výsledkom by malo byť získanie podpory a nových možností pre športové organizácie, ktoré budú môcť vysielat' svojich trénerov, rozhodcov a zamestnancov za účelom výmeny skúseností a nadväzovania užšej spolupráce do rôznych partnerských subjektov.²⁷ Za zmienku stojí aj podpora projektu Erasmus+ uvedená v cieľoch nového Pracovného plánu EÚ pre šport na roky 2021-2024.²⁸

Na základe vyhľadávania v jednotlivých uskutočnených projektoch autor konštatuje, že Erasmus+ je čoraz efektívnejším nástrojom financovania spolupráce s nečlenskými štátmi EÚ. Z celkového počtu 650 projektov súvisiacich so športom v programovom období 2014-2020 sme zaznamenali 192 projektov, na ktorých sa podieľali subjekty z nečlenských krajín

²⁴ EUROPEAN COMMISSION. 2021. Erasmus+ Programme Guide 2021. [online]. [cit. 6.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2021_en

²⁵ „Celkový rozpočet programu Erasmus+ na programové obdobie 2021 – 2027 bol stanovený na 26,2 miliardy EUR (v porovnaní so 14,7 miliardy EUR na roky 2014 – 2020)“ Pozri bližšie: EUROPEAN COMMISSION. 2021. Erasmus+: over €28 billion to support mobility and learning for all, across the European Union and beyond. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1326

²⁶ V predchádzajúcom programovom období to bol „Erasmus+ Sport.“ (pozn. autora)

²⁷ EUROPEAN COMMISSION. 2021. Erasmus+: over €28 billion to support mobility and learning for all, across the European Union and beyond. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1326

²⁸ EUR-Lex. 2020. Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on the European Union Work Plan for Sport [online]. [cit. 6.2.2022] Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42020Y1204\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42020Y1204(01))

EÚ. Účasť nečlenských krajín EÚ je tak prítomná v takmer tretine z celkového počtu projektov súvisiacich so športom. Možno tvrdiť, že na základe výsledkov vyhľadávania je badateľné prepojenie jednotlivých subjektov z členských krajín EÚ so subjektmi z vonkajšieho prostredia Únie. Vďaka tomuto prepojeniu je možné presadzovať dobré riadenie v športe, európsky model športu a všetky ostatné princípy, ideály a hodnoty, ktoré sú jeho súčasťou a ktoré sa EÚ zaviazala svojimi dokumentmi podporovať a rozvíjať prostredníctvom športu.

2.2 Ďalšie nástroje

Ďalšími nástrojmi Európskej únie, do ktorých je možno implementovať šport sú napríklad Nástroj európskeho susedstva (ENI), Twinningové projekty, Nástroj predvstupovej pomoci (IPA), Európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva (EIDHR), Nástroj financovania rozvojovej spolupráce (DCI), Európsky rozvojový fond (ERF), Program technickej pomoci a výmeny informácií (TAIEX) a Fond pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF). Pre sledovanie implementácie športu pristúpil autor k vyhľadávaniu projektov, resp. aktivít spojených so športom vo vyššie identifikovaných prostriedkoch. Možno konštatovať, že na základe prehľadávania webových sídiel identifikovaných prostriedkov došlo k zúženiu prehľadávaných oblastí. Nástroj európskeho susedstva (ENI), Nástroj predvstupovej pomoci (IPA), Európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva (EIDHR) a Nástroj financovania rozvojovej spolupráce (DCI) často odkazujú na Twinningové projekty²⁹, Program technickej pomoci a výmeny informácií (TAIEX) a program Erasmus+. Sklamaním je však neprítomnosť zmienky o športových projektoch alebo iniciatívach v dostupných reportoch Twinningových aktivít z rokov 2014-2018.³⁰

V prípade Programu technickej pomoci a výmeny informácií (TAIEX) sa autorovi podarilo nájsť prostredníctvom vyhľadávacieho portálu programu niekoľko iniciatív zameraných na šport a nečlenské štáty Európskej únie. Vhodnými príkladmi sú tri misie expertov, resp. študijnej návštevy za účelom zdieľania overených postupov s Gruzínskom

²⁹ „Twinningové projekty sú implementačným nástrojom na budovanie inštitúcií štátnej a verejnej správy formou vzájomnej spolupráce medzi členským štátom EÚ – štátom poskytujúcim expertízu a know-how a prijímateľským štátom.“ Pozri bližšie: MPSVR SR. 2021. Twinningové projekty. [online]. [cit. 8.2.2022] Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/europska-unia/twinningove-projekty/>

³⁰ EUROPEAN COMMISSION. 2021. Twinning. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné z: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en

z rokov 2016³¹, 2018³² a 2019³³, pre asistenciu vypracovania miestnej športovej stratégie a akčného plánu. Ďalším príkladom je misia expertov z roku 2020 za účelom zdieľania najlepších európskych skúseností v oblasti športových, kultúrnych a umeleckých aktivít týkajúcich sa osôb s postihnutím s Ministerstvom pre mládež a šport v Egypte³⁴ a podobné iniciatívy na úrovni medzištátnej spolupráce s nečlenskými štátmi ako Albánsko a Bosna a Hercegovina³⁵, Čierna Hora³⁶ či Srbsko³⁷.

Záver

Začleňovanie športu do rozvojových nástrojov a grantov vonkajšieho financovania EÚ a uznanie športu ako dôležitejšieho nástroja trvalo udržateľného rozvoja, dobrých susedských vzťahov a verejnej diplomacie je možné pozorovať aj v naďalej. V októbri 2021 vyhlásili lídri štátov EÚ na samite EÚ – západný Balkán úmysel spustiť inovačnú agendu pre západný Balkán v oblasti inovácií, výskumu, vzdelávania, mládeže a športu. V oblasti športu EÚ plánuje konkrétne podporovať účasť krajín západného Balkánu³⁸ na športových projektoch Erasmus+, pokračovať v realizácii iniciatív, ktoré sú financované prostredníctvom Nástroja predvstupovej pomoci (IPA), koordinovať činnosti spojené s organizáciou Európskeho týždňa športu a uzavrieť rokovania o participácii na programe Erasmus+ so Severným Macedónskom a Srbskom. Za zmienku tiež stojí skutočnosť, že Nástroj predvstupovej pomoci (IPA) po prvýkrát zahŕňa explicitnú možnosť podporovať šport.³⁹

Z uvedených skutočností možno sledovať intenzívny zámer EÚ o vedomé, strategické a pravidelné využitie športovej diplomacie v jej modernej podobe na budovanie vzájomne výhodných partnerstiev s nečlenskými štátmi. Možno konštatovať, že rozvojové nástroje

³¹ TAIEX Search. 2016. TAIEX Expert Mission on Sharing EU Best Practices in the Development of Grassroots Sport. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/63163>

³² TAIEX Search. 2018. Study Visit on Grassroots Sports Development. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/66327>

³³ TAIEX Search. 2019. TAIEX Expert Mission on Grassroot sports development. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/68314>

³⁴ TAIEX Search. 2020. TAIEX Expert Mission on Institutional Capacity Building of the Ministry of Youth and Sports in the disability field. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/67811>

³⁵ TAIEX Search. 2016. Workshop on the Prevention of Disorder at Sport Events. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/59687>

³⁶ TAIEX Search. 2016. TAIEX Expert Mission on the Law on Prevention of Violence and Misconduct at Sports Events. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/61779>

³⁷ TAIEX Search. 2016. TAIEX Study Visit on Crowd Control at Sports Events. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/61560>

³⁸ Albánsko, Bosna a Hercegovina, Srbsko, Čierna Hora, Severné Macedónsko a Kosovo

³⁹ EOC EU Office. 2021. Monthly report October 2021

a granty zohrávajú významnú úlohu a tvoria základ športovo-diplomatických aktivít EÚ. Najdôležitejším nástrojom, na základe zistení, je program Erasmus+, ktorý prepája členské a nečlenské štáty EÚ a disponuje zároveň najvyšším rozpočtom. Možno tiež konštatovať, že postupom času dochádza k zvyšovaniu počtu nečlenských štátov EÚ, ktoré sa na programe môžu podieľať. Veľmi dôležitým prvkom v programe Erasmus+ je povinné vzájomné prepojenie subjektov z členských a nečlenských štátov EÚ. Autor zastáva názor, že práve toto prepojenie je zárukou presadzovania základných ideálov a hodnôt EÚ, ktoré sa zaviazala, aj na základe viacerých dokumentov, podporovať a rozvíjať prostredníctvom športu. Možno sa domnievať, aj na základe viacerých príkladov dobrej praxe, že EÚ sa prostredníctvom uvedených športovo-diplomatických aktivít snaží pripraviť verejnosť a verejné inštitúcie z nečlenských štátov na nový druh vzájomne prospešných vzťahov.

Zoznam bibliografických odkazov

BEACOM, A. 2012. *International Diplomacy and the Olympic Movement: The New Mediators*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

EOC EU Office. 2021. *Monthly report October 2021*

Erasmus+ Programme Guide 2021. 2021. [online]. Európska komisia [cit. 6.2.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2021_en>

EUR-Lex. 2020. *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on the European Union Work Plan for Sport* [online]. [cit. 6.2.2022] Dostupné na internete: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42020Y1204\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42020Y1204(01))>

EUROPEAN COMMISSION. 2016. *Report to Commissioner Tibor Navracsics*. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/policy/cooperation/documents/290616-hlg-sd-final-report_en.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. 2021. *Erasmus+ Programme Guide 2021*. [online]. [cit. 6.2.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2021_en>

EUROPEAN COMMISSION. 2021. *Erasmus+: over €28 billion to support mobility and learning for all, across the European Union and beyond*. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1326>

EUROPEAN COMMISSION. 2021. Twinning. [online]. [cit. 5.2.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en>

GARAMVÖLGYI, B. 2016. Sport: A Tool for Reaching EU External Policy Goals? In Sport and Social Sciences with Reflection on Practice. [online]. [cit. 7.1.2021] Dostupné na internete:

<https://www.researchgate.net/publication/340163193_Sport_A_Tool_for_Reaching_EU_External_Policy_Goals>

GARCÍA, B. 2018. Issue Framing and Institutional Constraints in EU Agenda-Setting: An Analysis of European Union Sport Policy. In: Journal of Contemporary European Research, roč. 14, 2018, č.1, s. 23-39

MPSVR SR. 2021. Twinningové projekty. [online]. [cit. 8.2.2022] Dostupné na internete: <<https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/europska-unia/twinningove-projekty/>>

MURRAY, S. 2018. Sports Diplomacy: Origins, Theory and Practice. Abingdon: Routledge.

PARRISH, R. 2003. Sports Law and Policy in the European Union. European Policy Research Unit Series. Manchester: Manchester University Press, 2003. 271 s. ISBN 0 7190 6606 9.

PARRISH, R. 2022. EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come. In: Journal of Common Market Studies, [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1111/jcms.13317>>

Promoting a strategic approach to EU sport diplomacy. 2021. Final Report, December 2021. [online]. [cit. 7.2.2022] Dostupné na internete: <<https://www.edgehill.ac.uk/law/files/2021/12/Final-Report-DEC-2021-.pdf>>

TAIEX Search. 2016. TAIEX Expert Mission on Sharing EU Best Practices in the Development of Grassroots Sport. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete: <<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/63163>>

TAIEX Search. 2016. Workshop on the Prevention of Disorder at Sport Events. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete: <<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/59687>>

TAIEX Search. 2016. TAIEX Expert Mission on the Law on Prevention of Violence and Misconduct at Sports Events. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete: <<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/61779>>

TAIEX Search. 2016. TAIEX Study Visit on Crowd Control at Sports Events. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete: <

<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/61560>>

TAIEX Search. 2018. Study Visit on Grassroots Sports Development. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete:

<<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/66327>>

TAIEX Search. 2019. TAIEX Expert Mission on Grassroot sports development. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete:

<<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/68314>>

TAIEX Search. 2020. TAIEX Expert Mission on Institutional Capacity Building of the Ministry of Youth and Sports in the disability field. [online]. [cit. 9.2.2022] Dostupné na internete:

<<https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/67811>>

The EU-Asia Institute ESSCA, 2019. Promoting a Strategic Approach to EU Sport Diplomacy (EUSD). [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné na internete: <<https://eu-asia.essca.fr/previous-projects/sport-diplomacy>>

TOMASELLI, A. 2019. Last developments in European sports policies: towards a real European sport awareness? [online]. [cit. 2.2.2022] Dostupné na internete: <<https://unikore.it/index.php/en/edizione-16/tomaselli>>

UEFA. 2018. European Commission and UEFA consolidate cooperation. [online]. [cit. 4.2.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_901>

VANTTINEN, P. 2021. EU sports ministers demand respect for human rights. [online]. [cit. 4.2.2022] Dostupné na internete: <https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-sports-ministers-demand-respect-for-human-rights/>

Kontaktná adresa

Mgr. Martin Mancoš

Katedra medzinárodných vzťahov a diplomacie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica

martin.mancos@umb.sk

Koncept smart city v podmienkach Európskej únie

Michaela Kakašová

Abstract

We can consider the European Union as a great colossus of people, information, buildings, papers, in modern times also many computers, tablets, the Internet, videos, online broadcasting and much more. Sometimes it may be strict with itself and its members, others may think that the state of our planet deserves even more uncompromising solutions. However, what we consider important in the European Union is that it helps to connect countries and cities on the road to the same goal. Cities and states walking the same path, but each is somewhere else. This state offers a space for discussions, workshops, exchange of information and good ideas from practise.

The aim of the article is, in addition to the usual official documents, to bring readers attention to examples from a number of activities by which the European Union seeks not only to implement official documents, but also to promote popularization and clarify the reasons for its decision.

Keywords: smart city, innovations, European Union, European Commission

Úvod

Európsku úniu môžeme považovať za veľký kolos ľudí, informácií, budov, papierov, v modernej dobe aj množstva počítačov, tabletov, internetu, videí, online vysielaní a mnoho ďalšieho. Občas je na seba aj jej členov možno prísna, iní si môžu myslieť, že by si stav našej planéty zaslúžil aj nekompromisnejšie riešenia. Čo však považujeme za dôležité v Európskej únii je to, že pomáha prepájať krajiny a mestá na ceste za rovnakým cieľom. Mestá a štáty kráčajúce po rovnakej ceste, ale pritom každý z nich sa nachádza niekde inde. Tento stav ponúka priestor na diskusie, workshopy, výmenu informácií a dobrých nápadov z praxe.

Cieľom príspevku je okrem bežných oficiálnych dokumentov priniesť čitateľom pozornosť na príklady z množstva aktivít, ktorými sa Európska únia snaží nielen implementovať oficiálne dokumenty, ale aj podporovať popularizáciu a objasňovať dôvody jej rozhodnutí. Práca je rozdelená na dve hlavné časti s cieľom priniesť čitateľovi výťah cieľov v oblasti inovácií a smart city v dvoch obdobiach. Prvým je obdobie do roku 2019, deklarované ako história a obdobie od roku 2019 po súčasnosť. Toto rozdelenie súvisí s funkčným obdobím Európskej komisie, ktoré sa začalo 1.decembra 2019 a potrvá do roku 2024.

1. Vymedzenie pojmov

Vymedzenie pojmu **konceptie smart – city** je náročné, no predovšetkým nejednotné. Mnohí sa stotožňujú v tom, že ide o nové paradigmy rozvoja miest v kľúčových úlohách, ako sú ľudský a sociálny kapitál, vzdelanie a príroda¹. Bakici² opisuje smart city mesto, ako vysoko technicky intenzívne a pokročilé mesto, ktoré spája ľudí, informácie a ďalšie mestské súčasti využívajúc pritom nové technológie za účelom vytvoriť udržateľné, zelené mesto, konkurencieschopný a inovatívny trh spolu s rastom životnej úrovne.

Podľa Giffingera³, či Wokouna⁴ má mať SC stratégia 6 dimenzií: smart economy; smart mobility; smart environment; smart people; smart living; smart governance. Lombardi a kol.⁵ spojili vyššie uvedených šesť charakteristík s rôznymi aspektmi mestského života, ako ukazuje tabuľka 1.

Tabuľka 2

Charakteristika Smart city	Súvisiaci aspekt mestského života
smart economy	Priemysel
smart people	Vzdelávanie
smart governance	E- demokracia

¹ NEIROTTI, Paolo, Alberto DE MARCO, Anna Corinna CAGLIANO, Giulio MANGANO a Francesco SCORRANO. 2014. Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. *Cities* [online]. 38: 25-36 [cit. 2021-01-13]. DOI: 10.1016/j.cities.2013.12.010. ISSN 02642751. Dostupné na internete: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0264275113001935>

GIFFINGER, Rudolf a et al. 2007. Smart cities - Ranking of European medium-sized cities [online]. [cit. 2021-01-13]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/261367640_Smart_cities_-_Ranking_of_European_medium-sized_cities

LOMBARDI P., GIORDANO S., FAROUH H., 2012. YOUSEF W., Modelling the smart city performance, „Innovation – The European Journal of Social Science Research” 2012, vol. 25, no. 2, s. 137-149. dostupné online: <https://doi.org/10.1080/13511610.2012.660325> cit. 15.11.2019

² BAKICI, T., E. ALMIRALL a j. WAREHAM. 2013. A Smart City initiative: the case of Barcelona. *Journal of Knowledge Economy* [online]. 4(2): 135-148 [cit. 2019-11-15].

³ GIFFINGER 2007

⁴ WOKOUN, René. 2020. Regiony. PAVLÍK, Marek a et al. Regiony budoucnosti: spolupráce, bezpečí, efektivita : inspirace pro rozvoj měst a regionů s příklady dobré praxe. Praha: Grada, s. 19-26. ISBN 978-80-271-1310-1. [cit. 2021-10-28]

⁵ LOMBARDI 2012

smart mobility	Logistika a infraštruktúra
smart enviroment	Efektívnosť a udržateľnosť
smart living	Bezpečnosť a kvalita

Zdroj: vlastné spracovanie p. Lombardi 2012

Ako uvádza Kováč⁶ (2003) za zakladateľa inovácií je považovaný rakúsky vedec, pôsobiaci v Amerike, Joseph Schumpeter, ktorý už v roku 1911 naformuloval tzv. „kombinácie vývojových zmien“. Tieto zmeny možno vymedziť ako „prekračovanie obnovovania systémov a procesov v uzavretom kruhu“⁷. Schumpeter rozlíšil päť aspektov inovácií⁸:

- používanie novej techniky, výrobných procesov a marketingového zabezpečenia výroby
- zavádzanie nových výrobkov resp. zmien pôvodných výrobkov s novými vlastnosťami
- používanie nových surovín a materiálov
- zmeny v organizácii výroby, distribúcie a predaja
- otváranie nových trhov, zmeny štruktúry trhu

Schumpeter pojem inovácia zaviedol až v roku 1935, kedy ho opísal ako „zmenu s cieľom využívať nové druhy spotrebného tovaru, nových výrobných a dopravných prostriedkov, nových trhov a foriem organizácie výroby a služieb“⁹. Približnú zhodu s touto definíciou inovácie má aj vymedzenie inovácie od Michaela Portera, ktorý dopĺňa, že inovácie vznikajú ako zo znalostí organiczácie, tak aj z formálneho výskumu a vývoja¹⁰

⁶ KOVÁČ, Milan. 2003. Inovácie a technická tvorivosť [online]. Košice: Technická univerzita v Košiciach Strojnícka fakulta Ústav technológií a manažmentu, 166 s. [cit. 2022-2-11]. Dostupné na internete: https://www.sjf.tuke.sk/kav/images/skript_stud_mat/inovacie.pdf

⁷ KOVÁČ 2003 (s. 7)

⁸GOFFIN, Keith a Rick MITCHELL. 2005. Innovation management: strategy and implementation using the pentathlon framework. Houndmills, Basingstoke, Hampshire. New York: Palgrave Macmillan, 409 s. ISBN 1-4039-1260-2.

⁹ KOVÁČ 2003 (s. 7)

¹⁰ GOFFIN, MITCHEL 2005

2. Inovácie, smart city a Európska únia v minulosti

História inovačných politík EÚ siaha do roku 1995, kedy sa na ňu nazeralo lineárne, so zameraním na siete a klastre, pričleňovaním inovačnej politiky k sektorovým politikám¹¹.

V roku 2010 v rámci stratégie Európy 2020 bola prijatá stratégia inovácie so snahou o premenu myšlienok na pracovné miesta, ekologický rast a sociálny pokrok. Vzniká tzv. „Únia inovácií“, ktorá určuje prístup k inováciám na vysokej politickej úrovni a bola považovaná za vlajkovú loď stratégie Európa 2020. Uvádza, že zvýšenie investícií do výskumu a vývoja na 3% HDP by mohlo vytvoriť 3,7 milióna pracovných miest.

EÚ vyvinie snahu o:

- Európske inovačné partnerstvá, ktoré zmobilizujú zainteresované strany - európske, národné a regionálne, verejné a súkromné - za presne definované ciele v oblastiach, ktoré kombinujú riešenie spoločenských výziev s potenciálom Európy stať sa svetovým lídrom. Partnerstvá zintenzívnia výskum a vývoj, koordinujú investície, urýchlia štandardy a zmobilizujú dopyt.
- Komisia pripravila 25 ukazovateľov do „hodnotiacej tabuľky únie inovácií“ a kontrolného zoznamu prvkov úspešných inovačných systémov. Vyvinie sa nový ukazovateľ podielu rýchlo rastúcich inovatívnych spoločností na ekonomike.
- Komisia navrhne opatrenia na dokončenie Európskeho výskumného priestoru - právnej požiadavky podľa Lisabonskej zmluvy - do roku 2014. To znamená väčšiu súdržnosť medzi európskymi a vnútroštátnymi politikami v oblasti výskumu, zníženie byrokracie a odstránenie prekážok mobility výskumných pracovníkov. Znamená to tiež maximalizovať otvorený prístup k výsledkom výskumu financovaného z verejných zdrojov. Ďalej sa bude rozvíjať Európska rada pre výskum a Európsky inovačný a technologický inštitút. Komisia posilní vedeckú základňu pre tvorbu politiky prostredníctvom svojho Spoločného výskumného centra.

Predmetná Únia inovácii sa hodnotila 3krát: v roku 2012, 2014 a 2015. Správa z roku 2015 bilancuje dosiahnutý pokrok, identifikuje otvorené problémy a uvádza ďalšie kroky pre každý zo šiestich blokov: posilnenie znalostnej bázy a zníženie fragmentácie, získanie dobrých nápadov pre uvedenie na trh, maximalizácia sociálnej a územnej súdržnosti;

¹¹ SMITS in EURÓPSKA KOMISIA. 2015. State of the Innovation Union 2015 [online]. Brusel, 100 s. [cit. 2021-02-22]. ISBN 978-92-79-52969-6. Dostupné na internete: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0487b7b9-b5d6-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-71238593>. Doi:10.2777/805999.

Združovanie síl na dosiahnutie prielomov, Európske inovačné partnerstvá, Externé využitie našich politík a ich realizácia. V súvislosti s týmito blokmi bolo v rámci Únie inovácií prijatých 34 konkrétnych záväzkov, ktoré sa následne hodnotia. Pri každom záväzku sú objasnené prijaté opatrenia, nasleduje opis ako opatrenia fungujú a záväzok sa končí otvorením nových problémov s náhľadom na ďalšie postupy¹².

Európska únia pracuje na inovačných politikách, medzi ktoré zaraďujeme aj Životné prostredie a udržateľný rozvoj. „V roku 2008 Európska únia významne prispela k boju proti zmene klímy. Európska rada sa dohodla, že do roku 2020 Európska únia zníži svoje emisie o najmenej 20 % (v porovnaní s úrovňou z roku 1990), zvýši podiel obnoviteľných zdrojov energie na trhu na 20 % a zníži celkovú spotrebu energie o 20 %. V roku 2014 sa lídri EÚ dohodli na ambicióznejšom ciele, ktorým je zníženie do roku 2030 v porovnaní s rokom 1990 najmenej o 40 %. Krajiny EÚ tiež konali rozhodne a spolu, a to s cieľom zabezpečiť, aby konferencia Organizácie Spojených národov o zmene klímy, ktorá sa uskutočnila v decembri 2015 v Paríži, viedla k záväznej dohode 195 krajín o tom, že globálne oteplenie nesmie presiahnuť 2 °C. Najchudobnejšie krajiny sveta potrebujú finančnú pomoc na zníženie emisií a na prispôbenie sa zmene klímy. Na tento účel prispeje EÚ od roku 2014 do roku 2020 sumou najmenej 14 miliárd EUR z Európskeho rozvojového fondu. Politický proces ratifikácie Parížskej dohody Európskou úniou bol dokončený 4. októbra 2016, keď Európsky parlament schválil ratifikáciu, čím umožnil jej vstup do platnosti,“¹³

V oblasti technologických inovácií je potrebné spomenúť vznik Euroatomu – Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu, ktorého cieľom je kooperujúce využívanie atómovej energie na mierové účely v spolupráci so Spoločným výskumným centrom, ktoré je zložené zo siedmich inštitúcií výskumu. Cieľom EÚ je použiť 3% HDP na výskum v širokom spektre odvetví od životného prostredia, poľnohospodárstva, potravinárstva, zdravotníctva, informačno-komunikačné technológie, nanovedy, energetiky, dopravu, bezpečnosť, vesmír až po sociálne a ekonomické odbory¹⁴.

¹² EURÓPSKA KOMISIA 2015

¹³ FONTAINE 2017, p:37. FONTAINE, Pascal. 2017. Európa v 12 lekciách: Politiky európskej únie [online]. 6. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 112 s. [cit. 2021-02-23]. DOI: 10.2775/46699. ISBN 978-92-79-34295-0. Dostupné na internete: <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/a5ba73c6-3c6a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-sk>

¹⁴ FONTAINE 2017

2.1 Príklady aktivít v Európskej únii

K ďalším míľnikom v Európskej únii je aj jún 2011, kedy Európska únia spustila Iniciatívu inteligentných miest a komunít. Iniciatíva pokrýva oblasť energetiky s víziou nízkouhlíkového hospodárstva a dekarbonizácie. Iniciatíva spočívala v zapojení miestnych orgánov na základe už existujúcich iniciatív. Predmetom Iniciatívy inteligentných miest a komunít je rozšírenie znalostí o úspešných technologických, ekonomických a organizačných riešení, prostredníctvom konzultácií verejnosti s cieľom získať spätnú väzbu a ďalšie nápady. Verejná konzultácia bola otvorená od 18. marca do 13. mája 2011. Od spoločnosti bolo doručených 300 online odpovedí. Príspevky poslali rôzne zainteresované strany, orgány členských štátov, regionálne a miestne orgány, výskumné ústavy, mimovládne organizácie, spoločnosti a občianske združenia, akademická obec a jednotlivci. Hlavný cieľ je poskytnúť prehľad o širokom spektre a rozmanitosti myšlienok, názorov a návrhov z online odpovedí¹⁵

Pokračovateľom Iniciatívy inteligentných miest a komunít je Európske inovačné partnerstvo inteligentných miest a komunít (EIP-SCC) založené v júli 2012. EIP-SCC je iniciatíva podporovaná Európskou komisiou a synkretizuje informačno-komunikačné technológie (IKT), energetiku a dopravu s cieľom priniesť inovatívne riešenia hlavných problémov európsky miest v oblasti environmentalistiky, sociálneho a zdravotného prostredia. Podstatný význam spočíva v snahe vytvoriť škálovateľné riešenia, ktoré bude možné upraviť k potrebám mesta. Konečným cieľom je vytvorenie strategického partnerstva medzi priemyslom, európskymi mestami k vytvoreniu mestského systému a infraštruktúry zajtrajška. V októbri 2013 EIP-SCC prijalo strategický implementačný plán¹⁶.

Smart Cities Marketplace je priestor vytvorený na prepájanie miest, priemyslu, malých a stredných podnikateľov, investorov, bánk, vedeckej obce, občanov a ďalších zainteresovaných strán. Túto platformu môžeme chápať ako trh s nápadmi, s realizovanými projektami, správami o výsledkoch projektov, prepája investorov s mestami, sprostredkuje vzájomné kontakty k realizácii projektov. Mesto, ktoré sa chce zapojiť môže byť majákom, partnerským mestom alebo sledovateľom. Mesto „maják“ má prinášať nové nápady a má byť

¹⁵ EURÓPSKA KOMISIA. 2011. Public consultation report: Consultation period from 18/03/2011 to 13/05/2011 [online]. 2011. Brusel, 35 s. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/public_consultation_report.pdf

¹⁶ MASCHIO, Isabella. 2016. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities [online]. Last update: 26 September 2021 [cit. 2021-9-28]. Dostupné na internete: <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/articles/european-innovation-partnership-smart-cities-and-communities>

ich realizátorom, teda akési laboratórium na riešenia. Aktuálne¹⁷ prebieha 82 projektov, zapojených je 48 miest „maják“, 72 partnerských miest a 3 pozorovateľské mestá. Funguje na princípe Objavuj-Vytvor-Dohodni. To znamená prvá príde inšpirácia a hľadanie riešení, potom tvorba vlastného projektu a nakoniec nájdenie partnerov k realizácii projektu¹⁸

3. Inovácie, smart city a Európska únia v súčasnosti

Medzi aktuálne priority Európskej komisie na obdobie rokov 2019-2024 patrí týchto šesť cieľov¹⁹:

- Európsky ekologický dohovor
- Hospodárstvo, ktoré pracuje v prospech ľudí
- Európa pripravená na digitálny vek
- Ochrana nášho európskeho spôsobu života
- Silnejšia Európa vo svete
- Nový impulz pre európsku demokraciu

V rámci pripravenosti Európy na digitálny vek, si Európska komisia zakladá na²⁰:

1. spoločných normách pre 5G siete
2. na dosiahnutí technologickej suverenity
3. má za cieľ určiť štandardy pre novú generáciu technológií, ktoré budú svetovou normou (napr. blockchain, vysokovýkonná výpočtová technika, kvantová výpočtová technika, algoritmy a nástroje zdieľania a využívania dát)
4. tvorbu legislatívy zameranej na koordinovaný prístup k umelej inteligencii s ľudským a etickým princípom
5. tvorbu digitálneho aktu, ktorý vytvorí pravidlá zodpovednosti a bezpečnosti digitálnych platforiem, tovarov a služieb a dotvorí jednotný digitálny trh

¹⁷ Ku dňu tvorby článku 15.01.2022

¹⁸ EURÓPSKA KOMISIA. 2021d. Smart Cities Marketplace [online]. [cit. 2021-10-4]. Dostupné na internete: <https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/>. Web.

KAISER, Gabi a Esben PEJSTRUP. 2021. Explort, shape & deal: An interactive guide to the smart cities marketplace [online]. 2021. Smart Cities Marketplace, 34 s. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: <https://smart-cities-marketplace-brochure.eu/.2021/#page=1>

¹⁹ LEYEN, Ursula von der. 2019. POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024: A Union that strives for more: My agenda for Europe [online]. 24 s. [cit. 2021-02-22]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

²⁰ LEYEN 2019

6. úplnej digitalizácie Európskej komisie, s využitím digitálnej diplomacie, ako príklad digitalizácie verejného sektora
7. lepšej integrácii medzieurópskeho vzdelávania, a do roku 2025 bude vytvorený európsky vzdelávací priestor bez prekážok v rôznych vzdelávacích systémoch krajín
8. aktualizácii akčného plánu digitálneho vzdelávania, ktorý zlepšuje digitálne zručnosti mladých a dospelých ľudí
9. strojnásobení rozpočtu pre program Erasmus+

Cieľom digitálnej stratégie EÚ je zabezpečiť, aby digitálna transformácia fungovala pre ľudí a podniky, a zároveň pomôcť dosiahnuť jej cieľ, ktorým je klimaticky neutrálna Európa do roku 2050. Európska komisia je odhodlaná urobiť z Európy „digitálne desaťročie“. Európa musí teraz posilniť svoju digitálnu zvrchovanosť a stanoviť normy, a nie dodržiavať normy ostatných - s jasným zameraním na údaje, technológie a infraštruktúru²¹.

Vo februári 2021 sa EÚ rozhodla vytvoriť nové európske partnerstvá a preinvestovať 10 miliárd € v ekologickom a digitálnom prechode. Komisia navrhla 10 nových európskych partnerstiev medzi EÚ, členskými štátmi a/alebo priemyslom²².

Zoznam 10 európskych partnerstiev²³:

1. Globálne zdravie EDCTP3

Do roku 2030 si kladie za cieľ vyvinúť a nasadiť najmenej dve nové technológie zamerané na infekčné choroby a podporiť najmenej 100 výskumných ústavov v 30 krajinách pri vývoji ďalších zdravotníckych technológií proti opätovne sa objavujúcim epidémiám.

2. Iniciatíva za inovačné zdravie

²¹ LEYEN 2019

²² EURÓPSKA KOMISIA. 2021a. EU to set up new European Partnerships and invest nearly €10 billion for the green and digital transition [online]. Brusel, 3 s. [cit. 2021-02-26]. IP/21/702. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_702

²³ EURÓPSKA únia. 2021f. História Európskej únie. Europa.eu [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné na internete: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_sk

Táto iniciatíva pomôže vytvoriť celoeurópsky ekosystém pre výskum a inovácie v oblasti zdravia, ktorý uľahčuje premenu vedeckých poznatkov na konkrétne inovácie.

3. Kľúčové digitálne technológie

Toto partnerstvo má posilniť inovačný potenciál Európy, zvýšiť konkurencieschopnosť v Európe a zaistiť technologickú suverenitu v oblasti elektroniky. Komisia plánuje pre toto partnerstvo 1,8 miliardy € v dlhom rozpočtovom období 2021-2027, prispievajú aj členské štáty podobne, avšak priemysel, výskumné organizácie a akademická obec prispievajú 2,5 miliardami € prostredníctvom priemyselných združení ako sú AENEAS, ARTEMISIA a EPoSS

4. Kruhová Európa založená na biotechnológiách

Zameriava sa na rozvoj a rozšírenie udržateľného získavania a premeny biomasy na produkty založené na biologických výrobkoch, ako aj na podporu zavádzania inovácií na biologickom základe na regionálnej úrovni s aktívnym zapojením miestnych aktérov a s cieľom oživiť vidiecke, pobrežné a okrajové regióny.

5. Čistý vodík

Bude sa zameriavať na výrobu, distribúciu a skladovanie čistého vodíka a na dodávky do sektorov, ktoré sa ťažko dekarbonizujú, ako je ťažký priemysel a ťažké dopravné aplikácie.

6. Čisté letectvo

Jeho cieľom je vyvinúť budúcu generáciu ultra efektívnych nízkouhlíkových lietadiel s novými zdrojmi energie, motormi a systémami, ktoré zlepšia konkurencieschopnosť a zamestnanosť v leteckom priemysle.

7. Európska železnica

Toto partnerstvo urýchli vývoj a zavádzanie inovatívnych technológií, najmä digitálnych a automatizovaných, s cieľom dosiahnuť radikálnu transformáciu železničného systému a splniť ciele Európskej zelenej dohody. Zlepšením konkurencieschopnosti podporí európske technologické prvenstvo v oblasti železnice.

8. Výskum jednotného európskeho vzdušného priestoru ATM 3

Cieľom tejto iniciatívy je urýchliť technologickú transformáciu riadenia letovej prevádzky v Európe a zosúladiť ju s digitálnym vekom, urobiť z európskeho vzdušného priestoru najefektívnejšie a najekologickejšie alebo na svete, ktoré sa bude lietať, a podporiť konkurencieschopnosti a obnovy európskeho leteckého sektoru po kríze s koronavírusmi.

9. Inteligentné siete a služby

Hovoria nielen o nástrojoch 5G siete, ale aj o kybernetickej bezpečnosti, o podpore technológií, ktoré napomáhajú obnovu hospodárstva. EK uvažuje o 6G sieti ako o základe pre digitálne služby do roku 2030. Na toto partnerstvo je vyhradených 900 miliónov € v dlhodobom rozpočtovom období 2021-2027²⁴.

10. Metroológia

Cieľom tohto partnerstva je urýchliť globálne vedúce postavenie Európy v metrologickom výskume zavedením sebestačných európskych metrologických sietí zameraných na podporu a stimuláciu nových inovatívnych produktov, reagovanie na spoločenské výzvy a umožnenie efektívneho navrhovania a implementácie právnych predpisov a noriem, z ktorých vychádzajú verejné politiky.

3.1 Príklady aktivít v Európskej únii

V júni 2021 sa konalo fórum Smart Cities Marketplace ako partnerské podujatie v rámci „Zeleného týždňa v EÚ“. Bolo prepojené s akčným plánom EÚ smerom k snahe nulového znečistenia ako kľúčovému opatreniu európskej zelenej dohody. Medzi ciele fóra možno zaradiť diskusiu o budúcnosti inteligentných (udržateľných) miest a trhu inteligentných miest, ktorý funguje ako centrum synergie s inými relevantnými iniciatívami EÚ, či zdieľanie skúseností o osvedčených postupoch a dobrých príkladoch zo širšieho kontextu trhu inteligentných miest vrátane akčných zoskupení a iniciatív trhu, ako aj príťahlých iniciatív. Súčasťou fóra bol aj program nazvaný „Stories of Replication“. Cieľom tejto aktivity bolo priblížiť skúsenosti a projekty z prvej vlny projektov Horizont 2020 Smart

²⁴ EURÓPSKA KOMISIA. 2021c. Europe puts forward proposal for Joint Undertaking on Smart Networks and Services towards 6G [online]. [cit. 2021-02-26]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europe-puts-forward-proposal-joint-undertaking-smart-networks-and-services-towards-6g>

Cities and Communities 1 (SCC1). Riešiteľmi prezentovaných projektov boli predovšetkým mestá „majáky“, ktoré boli dokončené v roku 2021²⁵.

Mestá inteligentného dedičstva ako pracovná skupina vznikla v novembri 2020 ako súčasť projektu „PocityIF“. „PocityIF“ je projekt financovaný z EÚ, ktorý pomáha mestám s historickým dedičstvom sa stať zelenšími, inteligentnejšími a príjemnejším miestom na život. V úlohe mesto „maják“ sú zapojené Alkmaar v Holandsku a Évora v Portugalsku. Mestá Granada (Španielsko), Bari (Taliansko), Ionnina (Grécko), Celje (Slovinsko), Ujpest (Maďarsko) a Hvidovre (Dánsko). Cieľom pracovnej skupiny je vytvorenie skupiny odborníkov, aby sa zjednodušila výmena postupov a znalostí v oblasti inteligentných miest a komún, riešiť obmedzenia, s ktorými bojujú mestá s historickým dedičstvom. V poradí už 4. stretnutie pracovnej skupiny je pripravované na november 2021²⁶.

Záver

Európska únia je silným hráčom na trhu inovácii a s politickou stabilitou, sociálnym vnímaním a trhovým hospodárstvom je vhodným miestom na vznik inovácií a tvorbu smart cities. Vnímame, že projekty založené na princípoch smart city sú nástrojmi za cieľmi, ktoré Európska únia má (ako napríklad uhlíková neutralita Európy do roku 2050). Myslíme si, že odvážne ciele prajú moderným nápadom a inovatívnym riešeniam, ktoré riešia konkrétne problémy s ohľadom na disparity regiónov.

Cieľom príspevku bolo nazrieť do oficiálnych dokumentov Európskej únie a objasniť ciele Európskej komisie v dvoch obdobiach (pred rokom 2019, a po roku 2019 po súčasnosť). Priniesli sme aj príklady konkrétnych projektov, ktoré vychádzajú z cieľov Európskej komisie.

Použitá literatúra

BAKICI, T., E. ALMIRALL a j. WAREHAM. 2013. A Smart City initiative: the case of Barcelona. *Journal of Knowledge Economy* [online]. 4(2): 135-148 [cit. 2019-11-15].

²⁵ POCITYF. 2021a. Smart Cities Marketplace Forum – A partner event of the EU Green Week [online]. 2021-06-09 [cit. 2021-9-20]. Dostupné na internete: <https://pocityf.eu/event/smart-cities-marketplace-forum-a-partner-event-of-the-eu-green-week/>. Web.

²⁶ POCITYF. 2021b. Working group on smart heritage cities [online]. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: <https://pocityf.eu/news/smart-heritage-cities-working-group/>. Web.

EURÓPSKA KOMISIA. 2010. The "Innovation Union" [online]. Brusel, 3 s. [cit. 2021-02-22]. IP/10/1288. Dostupné na internete:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1288

EURÓPSKA KOMISIA. 2011. Public consultation report: Consultation period from 18/03/2011 to 13/05/2011 [online]. 2011. Brusel, 35 s. Dostupné na internete:

https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/public_consultation_report.pdf

EURÓPSKA KOMISIA. 2014. Oznámenie komisie Európskemu parlamentu, rade Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výbor a výboru regiónov: Mestský rozmer politik EÚ - kľúčové prvky mestskej agendy EÚ [online]. Brusel, 12 s. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_sk.pdf

EURÓPSKA KOMISIA. 2015. State of the Innovation Union 2015 [online]. Brusel, 100 s. [cit. 2021-02-22]. ISBN 978-92-79-52969-6. Dostupné na internete:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0487b7b9-b5d6-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-71238593>. Doi:10.2777/805999.

EURÓPSKA KOMISIA. 2019. A Europe fit for the digital age: PRIORITY of European Commission [online]. [cit. 2021-02-28]. Dostupné na internete:

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en#introduction

EURÓPSKA KOMISIA. 2020. Správa komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov o vplyve demografickej zmeny. Brusel, 37 s. Dostupné na internete:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/SK/COM-2020-241-F1-SK-MAIN-PART-1.PDF>

EURÓPSKA KOMISIA. 2021a. EU to set up new European Partnerships and invest nearly €10 billion for the green and digital transition [online]. Brusel, 3 s. [cit. 2021-02-26].

IP/21/702. Dostupné na internete:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_702

EURÓPSKA KOMISIA. 2021b. Key Digital Technologies: new partnership to help speed up transition to green and digital Europe [online]. [cit. 2021-02-26]. Dostupné na internete:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/key-digital-technologies-new-partnership-help-speed-transition-green-and-digital-europe>

EURÓPSKA KOMISIA. 2021c. Europe puts forward proposal for Joint Undertaking on Smart Networks and Services towards 6G [online]. [cit. 2021-02-26]. Dostupné na internete:

- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europe-puts-forward-proposal-joint-undertaking-smart-networks-and-services-towards-6g>
- EURÓPSKA KOMISIA. 2021d. Smart Cities Marketplace [online]. [cit. 2021-10-4]. Dostupné na internete: <https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/>. Web.
- EURÓPSKA KOMISIA. 2021e. Smart cities [online]. [cit. 2022-01-02]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en
- EURÓPSKA únia. 2021f. História Európskej únie. Europa.eu [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné na internete: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_sk
- FONTAINE, Pascal. 2017. Európa v 12 lekciách: Politiky európskej únie [online]. 6. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 112 s. [cit. 2021-02-23]. DOI: 10.2775/46699. ISBN 978-92-79-34295-0. Dostupné na internete: <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/a5ba73c6-3c6a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-sk>
- GIFFINGER, Rudolf a et al. 2007. Smart cities - Ranking of European medium-sized cities [online]. [cit. 2021-01-13]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/261367640_Smart_cities_-_Ranking_of_European_medium-sized_cities
- GOFFIN, Keith a Rick MITCHELL. 2005. Innovation management: strategy and implementation using the pentathlon framework. Houndmills, Basingstoke, Hampshire. New York: Palgrave Macmillan, 409 s. ISBN 1-4039-1260-2.
- KAISER, Gabi a Esben PEJSTRUP. 2021. Explorte, shape &deal: An interactive guide to the smart cities marketplace [online]. 2021. Smart Cities Marketplace, 34 s. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: <https://smart-cities-marketplace-brochure.eu/.2021/#page=1>
- KOVÁČ, Milan. 2003. Inovácie a technická tvorivosť [online]. Košice: Technická univerzita v Košiciach Strojnícka fakulta Ústav technológií a manažmentu, 166 s. [cit. 2022-2-11]. Dostupné na internete: https://www.sjf.tuke.sk/kav/images/skript_stud_mat/inovacie.pdf
- LEYEN, Ursula vo der. 2019. POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024: A Union that strives for more: My agenda for Europe [online]. 24 s. [cit. 2021-02-22]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf
- LOMBARDI P., GIORDANO S., FAROUH H., 2012. YOUSEF W., Modelling the smart city performance, „Innovation – The European Journal of Social Science Research” 2012, vol.

25, no. 2, s. 137-149. [cit. 2021-12-28] dostupné online:
<https://doi.org/10.1080/13511610.2012.660325>

MASCHIO, Isabella. 2016. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities [online]. Last update: 26 September 2021 [cit. 2021-9-28]. Dostupné na internete: <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/articles/european-innovation-partnership-smart-cities-and-communities>

NEIROTTI, Paolo, Alberto DE MARCO, Anna Corinna CAGLIANO, Giulio MANGANO a Francesco SCORRANO. 2014. Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. Cities [online]. 38: 25-36 [cit. 2021-01-13]. DOI: 10.1016/j.cities.2013.12.010. ISSN 02642751. Dostupné na internete:
<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0264275113001935>

PAVLÍK, Marek. 2020. Regiony budoucnosti: spolupráce, bezpečí, efektivita : inspirace pro rozvoj měst a regionů s příklady dobré praxe. Praha: Grada. ISBN 978-80-271-1310-1. [cit. 2022-01-28]

POCITYF. 2021a. Smart Cities Marketplace Forum – A partner event of the EU Green Week [online]. 2021-06-09 [cit. 2021-9-20]. Dostupné na internete: <https://pocityf.eu/event/smart-cities-marketplace-forum-a-partner-event-of-the-eu-green-week/>. Web.

POCITYF. 2021b. Working group on smart heritage cities [online]. [cit. 2021-9-14]. Dostupné na internete: <https://pocityf.eu/news/smart-heritage-cities-working-group/>. Web.

WOKOUN, René. 2020. Regiony. PAVLÍK, Marek a et all. Regiony budoucnosti: spolupráce, bezpečí, efektivita : inspirace pro rozvoj měst a regionů s příklady dobré praxe. Praha: Grada, s. 19-26. ISBN 978-80-271-1310-1. [cit. 2021-10-28]

Kontaktná adresa

Ing. Michaela Kakašová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Fakulta verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice

michaela.kakasova@upjs.student.sk

Rodová rovnosť a starobný dôchodok v SR ¹

Kristína Andrašková

Abstract

The old-age pension system in the Slovak Republic is based on several principles, including the principle of merit. The application of this principle consist of a fair redistribution of pensions, given the amount of premiums paid. Closely related to the principle of merit is the issue of persistent gender differences, which can be researched in several areas of everyday life, especially in the labor market. In this context, gender differences are also transformed into post-productive life and thus have an impact on the amount of state pension itself. The paper deals with the principle of meritocracy in the old-age pension system in the Slovak Republic in terms of gender equality. The aim of the paper is to analyse gender differences and their impact on state pensions.

Key words: gender equality, gender differences, labor market, Slovak republic

Úvod

Problematika rodovej rovnosti je v súčasnosti veľmi diskutovanou témou. Rodová rovnosť patrí medzi základné práva a hodnoty demokratickej spoločnosti a jej úroveň je dôležitým ukazovateľom uplatňovania demokratických princípov a celkového stupňa rozvoja demokracie.²

Okrem toho, že rodová rovnosť má dôležité sociálne a morálne opodstatnenie, má aj ekonomický význam.³

Napriek uvedeným skutočnostiam sú rodové rozdiely v jednotlivých členských štátoch aj v súčasnosti veľmi výrazné. Problematika rodovej rovnosti sa dotýka viacerých oblastí, pričom jednu z nich predstavuje práve oblasť starobných dôchodkov.

Predkladaný príspevok sa zaoberá princípom zásluhovosti v starobnom dôchodkovom systéme v SR z hľadiska rodovej rovnosti. Cieľom príspevku je analyzovať rodové rozdiely a ich vplyv na starobný dôchodok.

Problematike rodovej rovnosti sa venuje množstvo domácich a zahraničných autorov a je realizovaných veľa štatistických prieskumov ako Eurostat či Eurofound. Zo slovenských

¹ Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA 1/0290/20 Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v Slovenskej republike

² BAHNA, M. et al. 2006. [online]. Slovensko na ceste k rodovej rovnosti. Bratislava: Sociologický ústav SAV. ISBN 80-85544-41-5. [cit. 7.2. 2022]. Dostupné z internetu: http://www.sociologia.sav.sk/old/dokument/equal_rovnost_sk.pdf

³ Súhrnná správa o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2009. 2010. [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 1.3.2021] Dostupné z internetu: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/Suhrna_sprava_o_stave_RR_2009.pdf

autorov sa problematike rodovej rovnosti venuje napríklad Oľga Pietruchová v práci: „*Gender Mainstreaming*“, Porubánová Sylvia v diele: „*Realita a výzvy rodovej rovnosti na Slovensku*“ a Cviková Jana v diele s názvom: „*Rodová rovnosť*“. Zo zahraničných autorov možno spomenúť B.F. Reskin a H.I. Hartmann v diele s názvom „*Woman's Work, Men's Work: Sex Segregation on the Job*“ a autorov M. Smith a F. Bettio v diele: „*Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality*“.

Problematike sociálneho zabezpečenia a starobných dôchodkov sa venujú prevažne slovenskí autori ako napríklad Rievajová Eva v diele s názvom: „*Sociálne zabezpečenie*“, Stanek Vojtech v diele: „*Sociálna politika*“ a Ľuboš Blaha zo Slovenskej akadémie vied v diele: „*Fundamentálne otázky v súčasnom diskurze o sociálnej spravodlivosti*“, či Richard Geffert v práci s názvom „*Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010-2018*“ Zo zahraničných autorov je to napríklad Vojtěch Krebs v diele „*Sociální ochrana a důchodový systém*“, či Igor Tomeš v diele s názvom: „*Conditions for Eligibility for Old-Age Pensions*“ a Martin Potůček v práci: „*Sociální politika*“.

1. Teoretické východiská

1.1 Starobný dôchodkový systém

Starobný dôchodok je jednou z dôchodkových dávok, ktorého účelom je zabezpečiť jednotlivým poistenom, pravidelný príjem v starobe. Podmienky nároku na priznanie starobného dôchodku sú upravené v zákone č. 461/2003 Z.z.⁴ Starobný dôchodkový systém v Slovenskej republike prešiel v roku 2003 rozsiahlou reformou, ktorá mala za následok viacero zmien. Zatiaľ čo dôchodkový systém pred reformou zastrešovala inštitucionálne Sociálna poisťovňa a fungoval na princípe priebežného financovania, zreformovaný dôchodkový systém je založený na troch pilieroch.⁵

Prijatá reforma dôchodkového systému bola reakciou na dlhodobý pokles pôrodnosti a očakávané starnutie obyvateľstva a s tým súvisiace zhoršenie finančnej stability dôchodkového systému. Uvedená reforma predpokladala posilnenie princípu zásluhovosti

⁴ Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení

⁵ GEFFERT, Richard. 2018. [online]. Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010- 2018. *Annales Scientia Politica*, Vol.7, No. 1. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: https://www.unipo.sk/public/media/30622/08_Geffert.pdf

v porovnaní s predchádzajúcim systémom, ktorý sa vyznačoval nízkou zásluhovosťou a vysokou mierou solidarity.⁶

V súvislosti s rodovými rozdielmi je dôležité spomenúť, že výška dôchodku z prvého piliera je závislá od počtu odpracovaných rokov, výšky dosiahnutých príjmov a od aktuálnej dôchodkovej hodnoty.⁷

1.2 Rodová rovnosť

Dôsledkom viacerých rodových nerovností je tzv. feminizácia chudoby. Môžeme ju definovať ako vyšší výskyt chudoby u žien, ktorý je zapríčinený štrukturálnou diskrimináciou prejavujúcou sa v nižších mzdách a taktiež v nižších dôchodkoch.⁸

Rodová rovnosť patrí medzi základné hodnoty, na ktorých je postavená Európska únia a zároveň je právo na rodovú rovnosť jedným zo základných ľudských práv.

Zásada rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú prácu bola prvýkrát upravená už v roku 1957 v Rímskej zmluve, konkrétne v Zmluve o založení európskeho hospodárskeho spoločenstva v článku 119.⁹

O dôležitosti problematiky rodovej rovnosti svedčí aj skutočnosť, že rodová rovnosť je obsiahnutá v niekoľkých medzinárodných zmluvách ako napr. v dokumentoch Organizácie spojených národov (napr. v Charte OSN z roku 1945 a Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948), v dokumentoch Rady Európy (napr. v Dohovore o predchádzaní násillia na ženách a domácomu násilliu a o boji proti nemu z roku 2011) a v mnohých iných, ktoré museli byť ratifikované Slovenskou republikou.¹⁰

⁶ GOLIAŠ, Peter. 2011. [online]. Zmeny v dôchodkovom systéme na Slovensku 2000- 2010. Bratislava: INEKO. [cit. 2.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://docplayer.cz/104710341-Zmeny-v-dochodkovom-systeme-na-slovensku-peter-golias-riaditel-ineko-jun-uvod.html>

⁷ GÁLISOVÁ, Ľubica. 2015. [online]. Rodové nerovnosti v odmeňovaní a dôchodok v Slovenskej republike. ISBN: 978-80-87110-28-7. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: https://www.otevrenaspolecnost.cz/microsites/ferove-platy-a-penze/sk_progres_analyza_native.pdf

⁸ Feminisation of poverty. 2022. [online]. European Institute for Gender Equality. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1133?lang=en>

⁹ Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva.2004. [online]. Dostupné z internetu: https://www.slov-lex.sk/static/prilohy/SK/ZZ/2004/185/20040414_3029357-2.pdf

¹⁰ PIETRUCHOVÁ, Oľga a Zuzana MAGUROVÁ. 2011. [online]. Metodická štúdia sledovania legislatívnych úprav rodovej rovnosti vo vybraných krajinách EÚ a aplikácia v právnom poriadku SR. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. 2011. [cit. 26.2.2021] Dostupné z internetu: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/studia_final_august2011.pdf

Problematika rodovej rovnosti v legislatíve Slovenskej republiky je obsiahnutá v Antidiskriminačnom zákone¹¹ a v Zákonníku práce¹².

2. Rodový rozdiel v dôchodkoch

V roku 2019 bol rozdiel v dôchodkoch medzi mužmi a ženami staršími ako 65 rokov v EÚ na úrovni až 29,4%. Podľa pravidelných štatistík Eurostatu má rodový rozdiel v dôchodkoch klesajúcu tendenciu, pričom v roku 2010 bol tento rozdiel o 5% vyšší a to na úrovni 33,9%.¹³

Je dôležité spomenúť, že rodový rozdiel v dôchodkoch býva podstatne vyšší ako rodový rozdiel v odmeňovaní. V roku 2017 bol tento rozdiel vyšší v krajinách OECD v priemere o 13%. Vyplýva to zo skutočnosti, že ženy v porovnaní s mužmi pracujú častejšie na menej platených pozíciách, častejšie pracujú na skrátenej pracovnej dobe a takisto zvyknú mať dlhšie prestávky počas svojej kariéry v súvislosti s trávením času na materskej a rodičovskej dovolenke.¹⁴

V roku 2019 bol rozdiel vo výške dôchodkov medzi mužmi a ženami nad 65 rokov v Európskej únii na úrovni 29,4 %. Najvyšší rozdiel bol v Luxembursku, kde ženy dostávali nižší dôchodok až o 44 %, na druhej strane najnižší rozdiel medzi dôchodkami mužov a žien na úrovni 2 % bol v Estónsku. Na Slovensku dostávali ženy v danom roku nižšie dôchodky o 10,8 %. (Graf č. 1)

¹¹ Zákon č. 365/2004 Z.z o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov

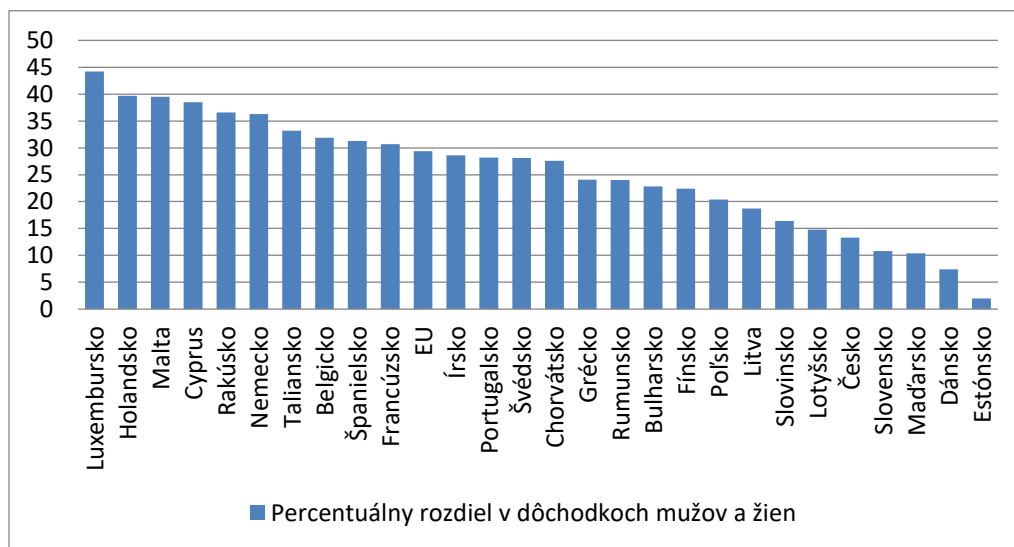
¹² Zákon č.311/ 2001 Z.z.

¹³ EUROSTAT. 2022. [online]. Gender pension gap by age group- EU-SILC survey. [cit. 4.2.2022]. Dostupné z internetu:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PNP13__custom_470372/bookmark/table?lang=en&bookm arkId=ca6425d8-bd3e-4a09-b6d8-c181ea76bc6a

¹⁴ Wide gap in pension benefits between men and woman. 2020. [online]. OECD. [cit. 3.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://www.oecd.org/gender/data/wide-gap-in-pension-benefits-between-men-and-women.htm>

Graf č.1- Rozdiel vo výške dôchodkov medzi mužmi a ženami nad 65 rokov



Vlastné spracovanie, Eurostat, 2022

Existenciu rozdielov v ekonomickom postavení mužov a žien na dôchodku možno odvodiť od viacerých faktorov, ktoré vieme rozdeliť do dvoch kategórií: faktory na trhu práce a dôchodkové systémy.¹⁵

2.1 Faktory na trhu práce

Najviditeľnejším dôkazom pretrvávajúcich rodových nerovností sú práve rodové rozdiely na trhu práce, ktoré sa prejavujú v nasledujúcich oblastiach.

Zamestnanosť v produktívnom veku je vo všetkých členských štátoch EÚ vyššia u mužov ako u žien. V roku 2020 bola miera zamestnanosti v SR u mužov na úrovni 81% (79,6% v EÚ), zatiaľ čo u žien bola zamestnanosť na úrovni 68,9% (68,2% v EÚ). Dôležité je ale spomenúť, že kým u mužov sa miera zamestnanosti s narastajúcim počtom detí zvyšuje, u žien je tento trend opačný. V roku 2020 bola miera zamestnanosti bezdetných žien v SR 70,9%, miera zamestnanosti žien s jedným dieťaťom 69,7%, s dvomi deťmi 67,4% a s tromi a viac deťmi klesla v danom roku na 54,4%.¹⁶

¹⁵ DESSIMIROVA, Denitza. a Maria Audera BUSTAMANTE. 2019. [online]. European Parliament. ISBN: 978-92-846-4488-9. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)

¹⁶ Employment rate of adults by sex, age groups, educational attainment level, number of children and age of youngest child. 2021. [online]. Eurostat. [cit. 7.2.2022]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFST_HHEREDCH__custom_2049645/default/table?lang=en

Ďalšou oblasťou, kde možno bádať rodové rozdiely na trhu práce je odmeňovanie žien a mužov. Veľké rozdiely v odmeňovaní následné v niektorých štátoch prispievajú k veľkým rozdielom v dôchodkoch. Na základe ukazovateľa, ktorým je priemerná mzda za hodinu, zarábali ženy v roku 2019 v priemere v EÚ o 14,1% menej ako muži. Na Slovensku bola táto nerovnosť v tom istom roku na úrovni 18,4%.¹⁷

Medzi hlavné príčiny, ktoré prispievajú k platovej nerovnosti patrí segregácia na trhu práce, platová diskriminácia a nerovnováha medzi pracovným a súkromným životom a takisto faktory ako nedostatočná transparentnosť odmeňovania a nejasná právna úprava.¹⁸

Segregácia na trhu práce môže byť horizontálna a vertikálna. Horizontálna segregácia spočíva v tom, že ženy pracujú prevažne vo verejnom sektore, ktorý sa vyznačuje nižšími platovými ohodnotením ako sektor súkromný, kde pracujú prevažne muži.¹⁹ V oblasti vzdelávania, sociálnej práce a zdravia pracovalo v roku 2019 približne 27% žien, pričom v prípade mužov to bolo len 5%. V oblasti vedy, technológii, matematiky a inžinierstva pracuje len 7% žien v porovnaní s 39% mužov.²⁰ Podľa segregáčného indexu patrí slovenský trh práce v rámci EÚ k najviac segregovaným. Vertikálna segregácia sa prejavuje tým, že najvyššie-riadiace pozície sú nedostatočne zastúpené ženami. Na manažérskych pozíciách nie je väčší podiel žien ako 50% v žiadnom členskom štáte EÚ. V priemere EÚ bolo v roku 2020 na manažérskych pozíciách 34% žien. Slovensko bolo nad priemerom EÚ a manažérske pozície obsadilo 36% žien.

Pre skúmanie diskriminácie z hľadiska rodu sú však dôležité rozdiely v odmeňovaní za prácu rovnakej hodnoty. V tomto ponímaní môže byť rozdiel v príjmoch zapríčinený rôznymi individuálnymi charakteristikami jednotlivcov, ako napríklad dosiahnuté vzdelanie či prax.²¹

¹⁷ Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity - structure of earnings survey methodology. 2021. [online]. Eurostat. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹⁸ DESSIMIROVA, Denitza. a Maria Audera BUSTAMANTE. 2019. [online]. European Parliament. ISBN: 978-92-846-4488-9. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)

¹⁹ Súhrnná správa o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2018. 2019. [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 1.3.2021] Dostupné z internetu: [https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2018%20Report%20\(SK\).pdf](https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2018%20Report%20(SK).pdf)

²⁰ Index rodovej rovnosti 2019: Slovensko. 2020. [online]. Európsky inštitút pre rodovú rovnosť. [cit. 7.2.2022]. ISBN: 978-92-9470-783-3 Dostupné z internetu: https://www.google.com/search?q=mh0219040skn_002.pdf&rlz=1C1CHBD_skSK858SK858&oq=mh0219040skn_002.pdf&aqs=chrome..69i57j69i60.732j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

²¹ The life of woman and men in Europe. 2021. [online]. Eurostat. ISBN 978-92-76-42342-3. [cit. 2.3.2021] Dostupné z internetu: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/womenmen/index.html?lang=en>

V oblasti dosiahnutého vzdelania možno bádať rozdiely na vyšších stupňoch vzdelania, zatiaľ čo pri ukončenom základnom vzdelaní je len minimálny rozdiel. V roku 2020 v SR dosiahlo základné vzdelanie 6,7% mužov a 8% žien, pričom vysokoškolské vzdelanie dosiahlo 22,1% mužov a 31,6% žien.

Medzi ďalšie príčiny rozdielov v odmeňovaní mužov a žien možno zaradiť nerovnomerné trávenie času neplatenou prácou ako starostlivosť o deti, vzdelávanie deti, či starostlivosť o domácnosť ako každodenné pratanie a varenie. Vyplýva to zo skutočnosti, že ženy sú nútené častejšie pracovať na skrátený pracovný čas, prípadne ich to obmedzuje pri výbere povolania, čo má vplyv na výšku ich platu.²²

2.2 Dôchodkové systémy

Cieľom dôchodkových systémov je zabezpečiť pravidelný príjem poistencom, ktorí dovŕšili dôchodkový vek.²³ Dôchodkové systémy sú spravované na národnej úrovni a Európska únia má v tejto oblasti obmedzenú právomoc.

V jednotlivých členských štátoch existujú veľké rozdiely v starobných dôchodkových systémoch. Dôležité je ale spomenúť, že dôchodkové systémy a hlavne ich kompenzačné mechanizmy môžu zmierniť, ale aj zväčšiť rodové rozdiely v dôchodkoch.

Ide predovšetkým o tieto črty dôchodkového systému:

- Kompenzácia počas prerušenia kariéry
- Miera zásluhovosti v dôchodkovom systéme
- Valorizácia dôchodkov
- Vek odchodu do dôchodku²⁴

Záver

Cieľom príspevku bolo analyzovať rodové rozdiely a ich vplyv na starobný dôchodok. Zo stručného exkurzu skúmanej problematiky a vzhľadom na uvedené štatistické údaje v oblasti rodových rozdielov nemožno poprieť existenciu diskriminácie žien na pracovnom trhu.

²² The gender pay gap situation in the EU. 2021. [online]. European Commission. [cit. 3.3.2021] Dostupné z internetu: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en

²³ Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení

²⁴ DESSIMIROVA, Denitza. a Maria Audera BUSTAMANTE. 2019. [online]. European Parliament. ISBN: 978-92-846-4488-9. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)

Pretrvávajúce rodové rozdiely počas ekonomicky produktívneho života sa však následne pretavujú aj do života v poproduktívnom veku, nakoľko majú veľký vplyv na výšku starobného dôchodku.²⁵ Slovensko je v porovnaní s členskými štátmi Európskej únie štátom s výraznými rodovými rozdielmi v pracovnom aj v súkromnom živote.

Zo štatistických údajov za posledné roky možno do budúcnosti predpokladať postupné vyrovnávanie rodových rozdielov. Zároveň považujeme za nevyhnutné tejto problematike, vzhľadom na jej šírku pôsobenia, venovať dostatočnú pozornosť.

Komplexné a viacúrovňové príčiny rodových rozdielov, ktoré sú vzájomne previazané si vyžadujú komplexné riešenia ako na legislatívnej, sociálnej, tak aj na ekonomickej úrovni.²⁶

Pre zmiernenie a eliminovanie rodových rozdielov v odmeňovaní by mohlo byť riešením zvýšiť informovanosť verejnosti o danej problematike a existencii prijatej legislatívy. V rámci politických opatrení by mohlo byť východiskom zvýšenie transparentnosti odmeňovania zamestnancov.²⁷

Zoznam bibliografických odkazov

BAHNA, M. et al. 2006. [online]. Slovensko na ceste k rodovej rovnosti. Bratislava: Sociologický ústav SAV. ISBN 80-85544-41-5. [cit. 7.2. 2022]. Dostupné z internetu: http://www.sociologia.sav.sk/old/dokument/equal_rovnost_sk.pdf

Closing The Gender Pension Gap. 2021. [online]. Eurostat. [cit. 4.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1>

DESSIMIROVA, Denitza. a Maria Audera BUSTAMANTE. 2019. [online]. European Parliament. ISBN: 978-92-846-4488-9. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)

EUROSTAT. 2022. [online]. Gender pension gap by age group- EU-SILC survey. [cit. 4.2.2022]. Dostupné z internetu:

²⁵ DESSIMIROVA, Denitza. a Maria Audera BUSTAMANTE. 2019. [online]. European Parliament. ISBN: 978-92-846-4488-9. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)

²⁶ Súhrnná správa o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2009. 2010. [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 1.3.2021] Dostupné z internetu: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/Suhrnna_sprava_o_stave_RR_2009.pdf

²⁷ Súhrnná správa o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2018. 2019. [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 1.3.2021] Dostupné z internetu: [https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2018%20Report%20\(SK\).pdf](https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2018%20Report%20(SK).pdf)

- https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PNP13__custom_470372/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=ca6425d8-bd3e-4a09-b6d8-c181ea76bc6a
Employment rate of adults by sex, age groups, educational attainment level, number of children and age of youngest child. 2021. [online]. Eurostat. [cit. 7.2.2022]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFST_HHEREDCH__custom_2049645/default/table?lang=en
- Feminisation of poverty. 2022. [online]. European Institute for Gender Equality. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1133?lang=en>
- GEFFERT, Richard. 2018. [online]. Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010- 2018. *Annales Scientia Politica*, Vol.7, No. 1. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: https://www.unipo.sk/public/media/30622/08_Geffert.pdf
- GÁLISOVÁ, Ľubica. 2015. [online]. Rodové nerovnosti v odmeňovaní a dôchodok v Slovenskej republike. ISBN: 978-80-87110-28-7. [cit.7.2.2022]. Dostupné z internetu: https://www.otvorenaspolecnost.cz/microsites/ferove-platy-a-penze/sk_progres_analyza_native.pdf
- Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity - structure of earnings survey methodology. 2021. [online]. Eurostat. [cit. 7.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- GOLIAŠ, Peter. 2011. [online]. Zmeny v dôchodkovom systéme na Slovensku 2000- 2010. Bratislava: INEKO. [cit. 2.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://docplayer.cz/104710341-Zmeny-v-dochodkovom-systeme-na-slovensku-peter-golias-riaditel-ineko-jun-uvod.html>
- Index rodovej rovnosti 2019: Slovensko. 2020. [online]. Európsky inštitút pre rodovú rovnosť. [cit. 7.2.2022]. ISBN: 978-92-9470-783-3 Dostupné z internetu: https://www.google.com/search?q=mh0219040skn_002.pdf&rlz=1C1CHBD_skSK858SK858&oq=mh0219040skn_002.pdf&aqs=chrome..69i57j69i60.732j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- PIETRUCHOVÁ, Oľga a Zuzana MAGUROVÁ. 2011. [online]. Metodická štúdia sledovania legislatívnych úprav rodovej rovnosti vo vybraných krajinách EÚ a aplikácia v právnom poriadku SR. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. 2011. [cit. 26.2.2021] Dostupné z internetu: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/studia_final_august2011.pdf

Súhrnná správa o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2009. 2010. [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 1.3.2021] Dostupné z internetu: [https://www.gender.gov.sk/wp-](https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/Suhrnna_sprava_o_stave_RR_2009.pdf)

[content/uploads/2012/06/Suhrnna_sprava_o_stave_RR_2009.pdf](https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/Suhrnna_sprava_o_stave_RR_2009.pdf)

Súhrnná správa o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2018. 2019. [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 1.3.2021] Dostupné z internetu: [https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2018%20Report%20\(SK\).pdf](https://www.globalwps.org/data/SVK/files/2018%20Report%20(SK).pdf)

The gender pay gap situation in the EU. 2021. [online]. European Commission. [cit. 3.3.2021] Dostupné z internetu: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en

The life of woman and men in Europe. 2021. [online]. Eurostat. ISBN 978-92-76-42342-3. [cit. 2.3.2021] Dostupné z internetu: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/womenmen/index.html?lang=en>

Zákon č.311/ 2001 Z.z

Zákon č. 365/2004 Z.z o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení

Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva.2004. [online]. Dostupné z internetu: https://www.slov-lex.sk/static/prilohy/SK/ZZ/2004/185/20040414_3029357-2.pdf

Wide gap in pension benefits between men and woman. 2020. [online]. OECD. [cit. 3.2.2022]. Dostupné z internetu: <https://www.oecd.org/gender/data/wide-gap-in-pension-benefits-between-men-and-women.htm>

Kontaktná adresa

Mgr. Kristína Andrašková

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, Košice

kristina.andraskova@student.upjs.sk

Teória a prax verejnej správy
Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov 2022

Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov zo 7. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, 11. február 2022

Zostavovatelia: doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2022
Počet strán: 367
Rozsah: 23,59 AH
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-574-0100-1 (e-publikácia)

